

# TARİHSEL PERSPEKTİFTE REFAH DEVLETİ: DOĞUŞ, YÜKSELİŞ VE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ\*

## WELFARE STATE IN HISTORICAL PERSPECTIVE: BIRTH, RISE AND RESTRUCTURING PROCESS

İskender GÜMÜŞ\*\*

### ABSTRACT

This study handles the arguments on emergence, development and transformation of welfare state in developed Western countries with regard to state intervention and marketisation. Welfare state, which emerged by the end of 19th century in Western Europe, found a basis of practise in developed capitalist countries, following the Second World War. The increasing social expenditure of that period, the social protection measures, the social welfare services and the graduated tax rates intended to avoid the social risks are the basic policies that are used in descibing the interventionist state approach. Petrol shocks and crises, which took place in 1970's, caused severe criticism of generous welfare expenditures made by the Western European governments, as a result of which, the welfare state faced strong pressure for downsizing. Welfare states, whose financial and fiscal sustainability was being criticised, had to struggle againsy the transformation of economic structure caused by the increasing internationalisation and competiton on one hand, anf the effects of the demographic crisis that took place together with thr tmasformation in social structure. Meanwhile, severe discussions on decrease of the social expenditures and replacement of social welfare with the market economy went on. Though the studies on welfare state commonly argue that welfare state was downsizing or being eliminated, this study suggests that welfare state has not got weaker, the social expenditures keep on rising, state intervention is still affective, though not highly, in redistribution of the welfare, marketisation takes place only in several welfare services, sowelfare state will maintain its influence in the future, as well.

**Key Words:** Welfare State, State Intervention, Marketization, Social Expenditure, Neoliberalism.

### ÖZET

Bu çalışmada, tarihsel perspektifte gelişmiş Batılı ülkelerde refah devletinin ortaya çıkışı, gelişimi ve dönüşümü ile ilgili tartışmalar devlet müdahalesi ve piyasalaşma çerçevesinde incelenmiştir. Batı Avrupa'da 19. Yüzyılın sonlarında ortaya çıkan refah devleti, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmiş kapitalist ülkelerde uygulama zemini bulmuştur. Bu dönemde artan sosyal harcamalar, sosyal korumaya ilişkin önlemler, sosyal refah hizmetleri ve sosyal riskleri önlemede kullanılan artan oranlı vergi uygulamaları müdahaleci devlet anlayışını betimleyen temel politikalarıdır. 1970'li yıllarda ortaya çıkan petrol şokları ve krizler özellikle Batı Avrupa'da hükümetlerin cömert refah harcamalarının eleştirilmesine neden olmuş ve refah devletleri bu süreçte küçülme yönünde baskılara maruz kalmıştır. Finansal ve mali açıdan sürdürülebilirliği eleştiri konusu olan refah devletleri bir yandan uluslararasılaşma ve rekabetin artmasıyla oluşan iktisadi yapıda yaşanan dönüşüm, diğer taraftan demografik kriz ve sosyal yapıda meydana gelen dönüşümün etkileriyle mücadele etmek durumunda kalmıştır. Bu doğrultuda sosyal harcamaların azaltılması ve refah devleti yerine piyasasının geçmesi tartışmaları yoğun bir şekilde devam etmiştir. Refah devleti ile ilgili yapılan çalışmalarda her ne kadar refah devletinin geri çekildiği ya da tasfiye edildiği gibi iddialar yaygın bir şekilde dillendirilse de bu çalışmada, refah devletinin güç kaybetmediği, sosyal harcamaların yükselmeye devam ettiği, devlet müdahalesinin yoğun olmasa da refah dağıtımında halen etkin olduğu, piyasalaşmanın sadece bazı refah hizmetlerinde ortaya çıktığı, dolayısıyla gelecekte de refah devletinin etkinliğini koruyacağı ileri sürülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Refah Devleti, Devlet Müdahalesi, Piyasa, Sosyal Harcamalar, Neoliberalizm.

---

\* Bu çalışma, yazarın "Devlet Müdahalesi ve Piyasalaşma Kısacasında Refah Devleti: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu" adlı tezinin ilgili bölümü gözden geçirilerek ve yeniden düzenlenerek hazırlanmıştır.

\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Kırklareli Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

## Giriş

Çağdaş devlet anlayışı olarak nitelendirilen refah devleti uygulamalarına gelene kadar devletin görev ve sorumluluklarının çeşitli aşamalar geçirdiği bilinmektedir. Sanayi devrimi sürecinde klasik liberal iktisadi düşüncenin hakim olduğu dönemlerde devlet, sermaye birikiminin sağlanabilmesi için serbest piyasayı teşvik etmiş ve piyasaya müdahale olarak görülebilecek tüm uygulamaları kaldırmıştır. Bu dönemde bireylerin refahını sağlayan yegane mekanizma piyasa olarak görülmüştür.

Ancak sanayi devriminin başta kadın ve çocuklar olmak üzere işçi sınıfı üzerindeki yoğun baskısı, ağır çalışma koşulları ve sefalet düzeyine düşen ücretler devleti müdahalede bulunmaya zorlamıştır. Böylece devlet, başta ekonomik ve sosyal sorunlara müdahale ederek, 19. yüzyıldan itibaren etkinliğini ve rolünü genişletmiştir. Özellikle, 1929 ekonomik buhranından sonra yükselişe geçen ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaygın olarak uygulanan Keynesyen iktisat politikaları Avrupa'da refah devletinin altın çağının yaşanmasını sağlamıştır.

1970'li yıllardan itibaren ortaya çıkan petrol şokları ve stagflasyon krizine çare bulamayan devlet müdahalesi yanlısı Keynesyen iktisat politikaları tartışılmaya başlanmış ve müdahaleci devlet anlayışının sonunun geldiği yüksek sesle ifade edilmiştir. Refah devletinin altın çağının yaşandığı dönemde sağlanan sosyal haklar artık devletler için önemli bir finansman ve maliyet yükü sorununu doğurmuştur. Küreselleşme, yeni sağ hareketi, demografik gelişmeler, istihdamda yaşanan dönüşüm ve sosyal yapının değişmesi refah devletinin yeni döneme uyumunu zorunlu hale getirmiştir. Bu çalışmada, refah devletinin geçirmiş olduğu bu dönüşüm tarihsel bir perspektifte ele alınmaktadır.

## 1. Refah Devleti: Kavramsal Çerçeve ve Teorik Tartışmalar

Refah devleti en genel haliyle, bireylere asgari seviyede refah veya refah imkânı sağlayan devlet olarak tanımlanabilir. Fakat bu tanım oldukça muğlak kalmaktadır. Zira ortada üzerinde konsensüse varılmış bir tür refah devleti yoktur. Bu çerçevede yapılan tanımlar, refah devletine minimal görevler yükleyenlerden çok geniş faaliyet alanı tanıyanlara doğru farklılaşmaktadır.

“Refah devleti” terimi İngiltere’de, ilk defa İkinci Dünya Savaşı döneminde, “savaş devleti” olarak görülen Nazi Almanya’sı ile Nazi Almanya’sı tehdidine karşı neredeyse tek başına ayakta durmaya çalışan İngiltere arasındaki zıtlığı

ortaya koyabilmek adına 1941 yılında kullanılmıştır<sup>1</sup>. Yani, terimin ortaya atılışı devletin sosyalliğini vurgulamaktan ziyade, savaş zamanında moralleri yüksek tutmak ve disiplini sağlayabilmek için olmuştur. Refah devleti kavramı daha sonraları ise az çok günümüzde anlaşılan haliyle, yani devletin sağladığı sosyal imkânlar çerçevesinde kullanılır hale gelmiştir. 1942 yılında, İngiltere’de William Beveridge tarafından hazırlanan ve İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde refah devleti uygulamalarına temel çerçeve teşkil eden ünlü *Beveridge Raporu* ile birlikte refah devleti terimi bir taraftan günümüzde kullanıldığı anlama yaklaşmış, diğer taraftan da terimin kullanımı yaygınlaşmıştır (Flora ve Alber, 2009: 19).

Briggs’in (2000: 16) meşhur tanımına göre, refah devleti, piyasa güçlerini üç boyutta yönlendirebilmek adına siyaset ve yönetimin etkin bir şekilde kullanıldığı örgütlü bir güçtür. İlk olarak, refah devleti bireylerin ve ailelerin yaptıkları işlerin veya varlıklarının piyasa değerinden bağımsız olarak, minimum düzeyde bir geliri garanti eder. İkinci olarak, bireylerin ve ailelerin karşılaşılabilecekleri sosyal riskleri (hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi) azaltarak belli bir ölçüde güvence sağlar ve böylelikle bireysel veya ailevi krizlerin önüne geçer. Üçüncü ve son olarak da bütün bireylere, statü veya sınıf ayrımı gözetmeksizin genel kabul görmüş sosyal hizmetler çerçevesinde en iyi standartları sağlar.

Esping-Andersen’e (1990: 14) göre de günümüzde refah devleti endüstriyel gelişimin pasif bir yan ürünü olmayıp kurumsallaşmasıyla birlikte, geleceği ciddi biçimde şekillendiren güçlü bir sosyal mekanizma haline gelmiştir.

Gilbert’e (2002: 20) göre ise refah rejimleri arasındaki farklılıkları ortaya koyma çabaları, refahın kavramsal kalıplarının giderek incelenmesine neden olmakta, bu da sonuç olarak bizi her ülkenin refah sisteminin o ülkenin kültürel mirasından doğup geliştiği sonucuna yaklaştırmaktadır. Bu noktadan hareketle her devlet türü kadar farklı “refah devleti” vardır denilebilir. Fakat refah devletinin uçlarını temsil eden iki tür anlayıştan bahsedilebilir.

---

<sup>1</sup> Refah Devleti teriminin, Başpiskopos William Temple tarafından 1941 yılında yazılan “Vatandaş ve Rahip” (CitizenandChurchman) kitabında ilk defa telaffuz edildiği belirtilmekle birlikte, bazı yazarlar ise terimin 1934’de OxfordluZimmern tarafından kullanıldığını ancak 1940 yılında Temple’in kitabıyla terimin daha popüler hale getirildiğini vurgulamaktadır. Bununla birlikte refah devleti teriminin literatürde yaygınlaşması 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu ile gerçekleşmiş ve 1940’ların sonlarına gelindiğinde politik ve akademik çevrelerde düzenli olarak kullanılan bir kavram olmuştur (Özdemir, 2007: 16).

İlk anlayış, kabaca refah devletini dar anlamda algılayıp devletin vatandaşlarının refahı üzerinde kısıtlı bir sorumluluğu olduğu fikrine (gece bekçisi devlet) sahipken ikinci anlayış da tüm vatandaşlarının en azından ortalama bir refah içinde yaşamasını devletin aslî görevi olarak görmektedir.

Bazı yazarlar ise refah devletinin; ihtiyaçların sadece minimum düzeyde karşılanması ya da belirli ihtiyaçlarda minimum standartların sağlanması ile ilgili olduğu yönünde görüş belirtirken bazıları da eğitim politikası gibi sosyal politikaların başka amaçlara da hizmet edebileceği noktasında farklı düşünmektedirler. Hatta daha ileri giderek ve refah devletini, işgücünün yeniden üretilmesi ve kapitalist toplumlarda çalışmayan nüfusun korunması için kamu gücünün kullanılması şeklinde tanımlayanlar da bulunmaktadır. Görüldüğü gibi çağdaş refah devletine çok geniş bir amaç, gerekçe ve faaliyet listesi atfedilmekle beraber temel vatandaşlık hakları ile ilgili olarak bütün kişilerin daha iyi bir duruma getirilmesi için refah devletinin sorumluluğuna işaret eden genel bir görüş birliğinden söz edilebilir (Durdu, 2009: 41).

Dikkate değer bir başka husus da refah devletinin kapsamı genişledikçe devletin mali büyüklüğünün de artmasıdır. Yani bir devlet daha fazla refah devleti haline geldikçe diğer yandan da daha büyük hale gelmektedir. Zira refah devletinin kapsamı genişledikçe sosyal harcamalar, emekli ve işsizlik aylıkları gibi giderler artmakta, bu da vergi verenlerin yükünü arttırmaktadır. Böyle olunca da karşımıza hem gelirler hem de giderler tarafında daha büyük bir devlet çıkmaktadır.

## **2. Refah Devletinin Tarihsel Gelişimi**

Refah devleti sanayi devrimi sonrasında ortaya çıkan kapitalist ekonomik yapının içerisinde, kapitalizmin ortaya çıkardığı sorunları hafifletme hedefi ile yavaş yavaş gelişmiştir. Her ülkenin refah devletine yönelik uygulamaları birbirinden yapısal anlamda hep az veya çok farklı olmuştur. Diğer taraftan da emeklilik maaşı, işsizlik sigortası ve çocuk yardımı gibi refah devleti uygulamalarının uygulamaya konuluş tarihleri ülkeler arasında önemli derecede farklılıklar göstermiştir.

Ülkelerin refah devleti uygulamalarına ve politikalarına olan yaklaşımlarındaki farklılıkların sebeplerinden belki de en önemlisi ülkeler arasındaki ekonomik yapıdaki ve anlayıştaki farklılıklardır. Göreceli olarak erken sanayileşen ve nüfusunun daha büyük kısmı sanayide çalışan ülkelerdeki sosyal düzenlemelerin, görece geç sanayileşen ve nüfusu daha çok tarımla geçinen ülkelerdeki sosyal düzenlemelerden daha erken tarihlerde yürürlüğe konulmuş olması beklenir. Zira

işsizlik maaşı, emekli aylığı gibi sosyal düzenlemelerin yapılabilmesi için bu yönde bir ihtiyacın ortaya çıkmış olması gereklidir. Bu yüzden, kapitalist üretim yapısının gelişmediği bir ülkede böylesi sosyal düzenlemelere çok da ihtiyaç olmadığı söylenebilir. Diğer yandan da refah devleti uygulamalarının kapsamının ve ortaya çıkış tarihlerinin her ülkenin kendine has kültüründen ve toplumsal yapısından etkilenmesi de beklenir.

Bu bağlamda, refah devletinin tarihsel gelişimini belli dönemlere ayırmanın birtakım zorluklarına rağmen, tarihi süreçte ülkelerin yaşadığı benzer yönelimler dönemselleştirmeye makul ölçüde meşruiyet kazandırmaktadır. Bu çerçevede birinci dönem 1880 öncesi, refah devletine yönelik uygulamalara olan ihtiyacın ve yine refah devleti uygulamaların kısıtlı olduğu, kapitalizm öncesi dönemdir. Sanayi devriminden önce, dünyada tarım devriminden bu yana binlerce yıldan beri üretim ilişkilerinin ve dolayısı ile bireyin ve ailenin rollerinin çok fazla değişmemiş olmasından dolayı devletin sosyal politikaları da bir taraftan çok değişmemişken, diğer taraftan da epey kısıtlı kalmıştır. Bu yüzden bu döneme refah devleti öncesi dönem denilebilir.

Refah devletinin tarihsel gelişiminde yeni üretim ilişkileri ve toplum yapısı çerçevesinde refah devleti uygulamalarının ilk örneklerinin görülmeye başlandığı 1880-1945 dönemi ise ikinci dönemdir. Bu dönemde, sanayileşmenin, toplumun ve bireyin üzerindeki dönüştürücü etkileri yavaş yavaş anlaşılmaya başlanmıştır. Buna paralel olarak da sosyal uygulamalar kademeli olarak hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bu dönemde refah devleti uygulamaları Almanya'da Bismarck döneminde başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde ise, 1929 yılında başlayan ve uzun yıllar süren ekonomik buhran, başlangıçta sekteye uğratmış olsa da, refah devleti uygulamaları olgunlaşmaya başlamıştır.

Üçüncü dönem ise 1945-1975 arasındır. Genel kaniya göre, bu dönem refah devletinin zirvesidir. Bu dönemde, Keynezyen iktisadî anlayışın da bilimsel desteği ile devletler hem vatandaşlarını memnun etmek ve hem de ekonomik anlamda gelişmek için sosyal harcamaları önemli ölçüde arttırıp sosyal uygulamaları çeşitlendirmişlerdir.

Son dönem ise 1975'ten günümüze kadar olan dönemdir. Refah devleti altın çağını yaşadıkten sonra bu dönemde dönüşüme uğramaya başlamıştır. Bu dönemde aynı zamanda refah devleti anlayışı da yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Böylelikle bir taraftan refah devleti anlayışı dönüşürken diğer yandan da refah devleti uygulamaları dönüşmüştür.

## **2.1. Metalaşmanın Marjinal Düzeyi: Refah Devleti Öncesi Dönem (1880 Öncesi):**

Dünyadaki üretim ilişkileri ve toplum yapısı tarım devriminden sanayi devrimine kadar binlerce yıl çok fazla bir değişiklik göstermemiştir. Bu uzun dönemde, tarımda ve sanayide kısmî teknolojik gelişmeler yaşansa da bunlar önemli boyutlara ulaşmamış ve üretim yapısı ile toplumsal doku çok fazla değişiklik göstermemiştir. Anılan dönemde, bölgeden bölgeye değişmekle birlikte nüfusun yaklaşık % 80-90 gibi büyük kısmı tarımla uğraşırken, geri kalan azınlık ise ticaret ve zanaatla uğraşmıştır. Özellikle Ortaçağ Avrupa'sında yel ve su değirmenleri ve maden ocakları gibi teknolojilerle kitlesel üretimin ilk belirtileri görülmüşse de bunlar üretim ilişkilerini ve toplumsal yapıyı değiştirecek boyutlara ulaşmamışlardır (Güran, 2011: 54-63).

Kapitalizm öncesi dönemde halkın büyük çoğunluğunun, geçimlik işlerde bir şekilde kendi hesabına çalıştığı görülmektedir. Bu dönemde, zanaatkarların her iş kolunun ayrı ayrı olmak üzere yaygın biçimde belli bir lonca altında birleştikleri, bir taraftan geçimlik ücretlerini sağlama noktasında birbirlerinden kuvvet aldıkları, diğer taraftan da aralarındaki yıkıcı rekabeti ortadan kaldırmaya çalıştıkları görülmektedir. Loncalar, böylece bazı zanaatkarların daha fazla kar elde etmelerini ve büyümelerini az çok engellerken, zımnen bütün zanaatkarların geçimlik düzeyin altına inmelerini de önlemiş oluyordu.

Çiftçilerin ise kendi hesaplarına çalışmaları ve her ailenin kendi başına bir ekonomik birim olması burada da geçimlik bir ekonominin olduğunu, o dönemde parasallaşmanın çok düşük seviyelerde olduğu da hesaba katılırsa çok açık biçimde göstermektedir. Böylece varılan nokta, Esping-Andersen'den ödünç alınacak olursa, metalaşmanın kapitalizm öncesi dönemde çok düşük seviyelerde olduğudur. Zira çiftçiler kendi namlarına ya da toprak sahibinin yanında ortakçı, kiracı veya serf olarak geçimlik düzeyde çalışmışlardır. Parasallaşmanın ve pazar için üretimin çok kısıtlı düzeylerde olması da her çiftçinin az çok geçimlik düzeyde bir hayat sürmesine sebep olmuştur. Diğer taraftan da bu ekonomik yapıda, pazar için rekabetin çok fazla yaşanmamasından dolayı bazı çiftçilerin zenginleşip diğerlerinin de geçimlik düzeyin altına inme tehlikesi de engellenmiş olmaktadır.

Bu açıdan, kapitalizm öncesi dönemde metalaşma marjinal düzeyde kalmıştır. Ayrıca, çalışmayacak durumdaki yaşlılar, çocuklar, bakıma muhtaç olanlar ve deliler gibi kendi bakımlarını geçici olarak veya sürekli biçimde üstlenemeyecek olanların ise ihtiyaçları aile, vakıflar, loncalar, yardımlaşma kurumları, ahilik teşkilatları, kiliseler gibi sosyal kurum ve kuruluşlar tarafından karşılanmıştır.

Tahmin edileceği üzere, bir şekilde bakıma muhtaç olanların bakımlarının, ihtiyaçlarının veya yaşamlarını idame ettirebilmeleri için gerekli olan yeme-içme imkânlarının sağlandığı öncelikli kurum aileydi. Ailenin yetemediği veya ailenin olmadığı durumlarda ikinci dereceden olmak üzere devreye yerine göre loncalar, ahilik teşkilatı gibi teşkilatlar veya dernekler, vakıflar, kiliseler gibi yardım kuruluşları giriyordu. Bu açıdan, devletin kapitalizm öncesi dönemde görece küçük olması ile paralel biçimde devletin sosyal politikalarda ve sosyal yardımlarda etkinliği marjinal düzeyde idi.

Fakat erken dönemlerde de devletin marjinal düzeyde kalsa da belli bir yere kadar sosyal politika uygulamaya çalıştığını ve sosyal yardımlarda bulunduğu görülmektedir. Yeniçeri'nin (2009: 48) bildirdiğine göre, 7. yüzyıl gibi erken bir tarihte Arabistan Halifesi Ebu Bekir'in Hire halkına olan bildirisi bu konuda ışık tutucu mahiyettedir: "... Yaşlanıp, hasta veya sakat olup çalışma gücünü kaybetmiş muhtaçlar Hazinece maaşa bağlanacaklardır." Bu tarz uygulamaların daha sonraki Halifeler döneminde de devam ettiğini ve Halife Ömer'in yoksullara olduğu gibi kör ve cüzzamlılara da maaş bağladığı kaydedilmektedir (Yeniçeri, 2009: 49).

İngiltere'de de erken dönemde devlet tarafından sosyal uygulamaların yine marjinal düzeyde olsa da yapıldığı görülmektedir. 14. yüzyılda Avrupa'da ortaya çıkan ve Güran'a (2011: 53) göre 1348'den 1351'e kadar sadece üç yıl içerisinde tam 25 milyon insanın ölmesine sebep olan ve "Kara Ölüm" olarak adlandırılan veba salgınının, o dönemde Avrupa'nın toplam nüfusunun sadece 73 milyon kadar olması hesaba katılacak olursa, toplumun üzerinde ne büyük bir yıkıma sebep olduğu anlaşılabilir. Diğer yandan, yine 1337'de İngiliz kralı III. Edward'ın zımnî bir şekilde Fransız tahtının varisi olduğunu iddia etmesiyle başlayan ve araya birçok barış dönemi girse de yaklaşık 116 yıl kadar süren Yüzyıl Savaşları da Avrupa'da birçok açıdan yıkıma neden olmuştur (Allmand, 1988: 13). Açlık, sefalet, salgın hastalıklar Avrupa'da özellikle 14. ve 15. Yüzyıllarda kol gezmiştir. Bu dönemlerde ciddi kargaşalara sebep olan köylü ayaklanmaları da bir taraftan mevcut kötü durumun bir sonucu iken diğer taraftan da durumun daha da kötüye gitmesine neden olmuştur denilebilir.

İşte, İngiltere de yaşanan bütün bu yıkımların sonucunda, veba salgını ve diğer sebepler yüzünden azalan işgücünün olumsuz etkilerinden korunabilmek ve sosyal kargaşayı engelleyebilmek için 1351 yılında ücretleri ve işçi hareketliliğini kontrol altına alma gayesiyle *İşçi Yasası*, 1388 yılında da *Yoksulluk Yasası* çıkartılmıştır (Fraser, 1984: 38). Böylelikle yaşanan bu kötü zamanlarda toplumsal düzenin korunmasına çalışılmış, ailenin ve diğer sosyal

yardım kuruluşlarının yetişemediği noktalarda devletin duruma belli bir düzeyde müdahale etmesinin önü açılmıştır. 1576 yılında çıkarılan *Yoksulluk Yasası* ile de dilencilere ve ihtiyaç sahiplerine yardım yapılırken, aldıkları yardım karşılığında devlet için çalışmaları şart koşulmuştur (Fraser, 1984: 39).

1601 yılında yürürlüğe giren *Yoksulluk Yasası* ise 1576 yılındaki yasa üzerine bina edilmiştir. Bu yasaya göre, her bölge kendi yoksullarından sorumlu olmuştur. Yani yasayla birlikte âdem-i merkezîyetçi bir yapı öngörülmüş ve fakirler üç kategoriye ayrılmıştır. Buna göre, hasta ve yaşlı olan “aciz fakirlere” yoksullar evinde (almshouse) bakılacak, çalışabilecek durumda olanlar ise işahine yerleştirilecek ve burada onlara iş verilecekti. Çalışmayı reddedenler ise yine işahinde kalacak fakat orantılı bir şekilde cezalandırılacaktı (Barr, 2004: 17). Burada amaç çalışabilecek durumda olan fakirlerin çalışmasını sağlamak ve bu şekilde topluma bir şekilde faydalı olmalarının önünü açmak ve tembellik ile ataleti yenmek olmuştur. Zira çalışmayacak durumda olanlara karşılıksız bakım esas olmuştur.

20. yüzyıla yaklaşırken, bir taraftan üretim ilişkileri ve toplumsal yapı yavaş yavaş değişirken diğer taraftan da iktisat bilimi Adam Smith’le birlikte günümüzdeki modern hüviyetini yavaş yavaş kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde önde gelen klasik iktisatçılardan Thomas R. Malthus ile David Ricardo fakirlere yapılacak karşılıksız yardımın ekonomide etkisizliğe neden olacağını ve kaynakların dağılımını yardımın büyüklüğü ölçüsünde bozacağını ve bunun da ekonomik gelişmeyi sekteye uğratacağı fikrine sahipti. Malthus’a (1798: 26) göre “yoksulluk yasaları, hedeflediği şeylere güçlü bir şekilde ayak bağı olma eğiliminde” idi. Zira yoksulluk yasaları fakirlerin durumunu iki şekilde daha kötüye götürme eğiliminde idi. Öncelikle yoksulluk yasaları yiyecek miktarındaki artışa karşılık nüfusun daha fazla artması eğilimine sahip olmasına yol açacaktı. Bu da fakirlerin genel durumunun uzun vadede daha da kötüye gitmesi anlamına gelmekteydi. İkinci olarak da fakirlerin yoksulluk yasaları sonucunda yaşadıklarından daha iyi koşullarda yaşamaları durumunda bunun yiyecek maddelerine olan talebi genel olarak artacak ve bu da yiyecek fiyatlarını yukarıya çekecek ve fakirlerin refah seviyesinde uzun dönemde bir iyileşme olmayacaktı. Bunun sonucunda da yoksulluk yasaları hedefine ulaşamayacaktı. Bundan dolayı Malthus yoksulluk yasalarının kademeli bir şekilde kaldırılması taraftarı olmuştur.

İngiltere’de 1834 yılında çıkan *Yoksulluk Yasası Raporu* ve Yoksulluk Yasası’nda yapılan değişiklik de, dönemin önde gelen klasik iktisatçılarından Ricardo ve Malthus’un etkilerinin görüldüğü bir dönemin ürünleriydi (Barr,



2004: 17). Fakat, yine de Yoksulluk Yasalarından vazgeçilmemiş, o dönemin anlayışı çerçevesinde daha mutedil bir yaklaşım benimsenmeye çalışılmıştır. Buna göre; raporda kör olanlar, sakatlar ve yetimler gibi kendilerine bakamayacak durumda olan ihtiyaç sahipleri için yardım yapılmasının gerekliliğinden bahsedilmiştir. Yine aynı şekilde, çalışabilecek durumda olanlara yapılan yardımların da kaldırılması değil, kapsamının daraltılması tavsiye edilmiştir. Bunun için de prensip “islahevi testi” olmuştur. Buna göre, islahevindeki yaşama koşulunun, en düşük ücrete sahip çalışanın yaşama koşulunun altında olması prensibi getirilmiştir. Diğer taraftan, raporda yoksulluk yasası uygulamalarının merkezî idarece yönetilmesi tavsiye edilmiştir. Raporun akabinde çıkarılan yasa raporun ruhuyla uyumlu olmakla birlikte yasanın pratikte uygulaması göreceli olarak zayıf kalmıştır ve istenilen sonuçları doğuramamıştır. Bir taraftan islahevlerinin kötü durumları ciddi eleştirilere uğramış, diğer taraftan da merkezi otorite, yerel yönetimlere yoksulluk uygulamaları konusundaki isteklerini yerine getirme noktasında zayıf kalmıştır (Barr, 2004: 18).

Sonuç olarak, kapitalist üretim ilişkilerinin ve bunun sonucu olarak dönüşen toplumsal yapının etkilerinin iyiden iyiye hissedilmeye başlandığı bu dönemde bir taraftan çalışan kesimin *metalaşma* derecesi daha önce tarihte görülmemiş ölçekte artmıştır. Diğer taraftan da İngiltere’deki Yoksulluk Yasası’nda görüldüğü gibi devlet çalışacak durumda olmayanların ve bir şekilde çalışmayanların toplumdaki en kötü duruma sahip çalışandan daha kötü şartlar altında yaşamasını ve diğer taraftan da *yoksul* olarak damgalanmasını öngörmüştür.

1880’den önceki kapitalist üretim ilişkilerinin yaygın olmadığı ve tarım üzerine kurulu bir sosyal yapının hâkim olduğu o uzun dönemde resmi otoriteye bağlı emeklilik uygulamaları yoksulluk yardımlarının da çok altında bir düzeyde kalmıştır. Bunun üç temel sebebi bulunmaktadır.

Öncelikle, 20. yüzyıldan önceki dönemlerde tıbbın gelişmemiş olması, savaşlar, salgın hastalıklar, eksik beslenme, yüksek orandaki çocuk ölümleri gibi sebeplerden ötürü ortalama yaşam süresi günümüzdekinden oldukça kısaydı. Buna göre, 1820 yılında, doğumda yaşam beklentisi 40 yaşın altında olmuştur. Yani bu dönemde, insanların çoğu yaşlılıklarına ulaşmadan vefat etmişlerdir. 1870 yılında 65 yaşını geçen kişilerin toplam nüfusa oranı ülkeler arasında sadece yüzde 3 ilâ 5 arasında değişmiştir ki daha önceki dönemlerde bu oranın daha düşük seviyelerde olduğu da söylenebilir (Maddison, 1982: 189). 21. Yüzyıl dünyasındaki yaşlılık oranlarının yanında bu oranların ne kadar düşük

olduğu ortadadır ve kapitalizm öncesi dönemde, bu çerçevede, emeklilik uygulamaları için doğal bir şekilde çok fazla neden bulunmamaktadır.

Diğer taraftan ise kapitalizm öncesi dönemde metalaşma düzeyinin çok düşük seviyelerde olması ve çalışamayacak durumda olan kişilerin bakımlarının birinci seviyede aileleri tarafından, eğer orada karşılanamazsa da ikinci seviyede yardım kuruluşları, vakıflar, kiliseler ve loncalar tarafından karşılanıyor olması yüzünden de emeklilik uygulamaları çok fazla ortaya çıkmamıştır.

Son olarak ise kapitalizm öncesi dönemde belli bir yaşın üstündeki kişilerin çalışmayarak emekli olması şeklinde bir anlayış çok da fazla söz konusu olmamıştır. Yaşlılar, çalışma kapasiteleri azalsa da çalışmaya ve ellerinden geleni yapmaya devam etmişlerdir. Genel itibariyle, sadece çalışamayacak durumda olan yaşlılar çalışmamıştır ki bu husus aynı şekilde körler, sakatlar ve diğer çalışamayacak durumda olan kişiler için de geçerli olmuştur. Yani, kapitalizm öncesi dönemde varlığı kendinden menkul bir emeklilik anlayışı söz konusu olmamıştır. Buna göre, günümüzde 65 yaşın üstündeki kişilerin işgücüne katılım oranı marjinal düzeyde kalırken, kapitalizm öncesi dönemde 65 yaşın üzerindeki kişilerin büyük kısmı çalışmıştır. Bu da kapitalizm öncesi dönemin; yaşı kaç olursa olsun, çalışabilecek durumda olanların çalışmasının genel geçer bir toplumsal kural olduğu yönünde kuvvetli bir izlenime sahip olmamıza neden olmaktadır.

## **2.2. Devletin Toplumsal Görev ve Sorumluluklarının Yeniden Tanımlanması: Refah Devletinin Başlangıcı (1880-1945):**

Devlet tarafından uygulanan sosyal politikalara 1880 öncesi dönemde de rastlanıyor olsa da bu uygulamalar *marjinal* düzeyde kalıyordu. Fakat 18. yüzyıla damgasını vuran Sanayi Devrimi ile birlikte kapitalist sistem yavaş yavaş gelişmeye başladı ve böylece giderek artan ölçüde toplumsal, siyasi ve ideolojik alanlarda topluma nüfuz etmeye başladı.

19. yüzyılda zirve noktasına ulaşan özgürlük, milliyetçilik, bireycilik ve demokrasi gibi siyasi akımlar da toplumsal yapının ve bilincin dönüşmesinde önemli birer etken oldu. Böylece, toplum bir taraftan ekonomik anlamda dönüşürken, diğer yandan bunun sosyal, siyasi ve ideolojik alanlarda da ciddi yansımaları olmaktadır. Bu açıdan, 19. yüzyıl, özellikle erken sanayileşen ülkeler için dünya tarihinde daha önce görülmemiş ölçüde, değişimin yüzyılı olmuştur.

Sanayileşme ile birlikte tarıma dayalı ekonomik yapı yavaş yavaş çözülmeye başlamış, bunun yerine ise sanayi sektörüne ve daha sonraki zamanlarda görüleceği üzere hizmet sektörüne dayalı bir ekonomik yapı ortaya çıkmaya başlamıştır. Nüfusun çok büyük bir kısmının kırsal tarım yaparak yaşamını idame ettirdiği sanayi öncesi dönemin yavaş yavaş çözülmeye başladığı bu dönemde, bir taraftan nüfus genel olarak artmaya başlamış ve diğer taraftan da insanlar iş bulabilmek ve yaşamlarını sürdürebilmek için kırsaldan şehirlere göç etmeye başlamışlardır ve bunun da birçok önemli sonucu olmuştur. Buna göre, ekonomik anlamda bir taraftan tarım sektörü küçülüp sanayi ve hizmetler sektörü büyürken, diğer taraftan da kırsal nüfus azalmaya başlamış ve artan nüfusun süreci daha da hızlandırması ile birlikte şehirler de hızla büyümüştür.

Bu çerçevede 19. yüzyıl, dünya nüfusunun tarihte daha önce görülmemiş ölçüde artmaya başladığı bir dönem olmuştur. Öyle ki 1820 yılında dünyada nüfusu 100.000'den fazla olan şehirlerin sayısı sadece 22 iken bu sayı 1890'da 120'ye yükselmiştir. Nüfustaki ve şehirleşmedeki dönüşümün en canlı biçimde yaşandığı ülkelerden birisi ise İngiltere olmuştur. 1800'de İngiltere'deki tek büyük şehir olan Londra'nın nüfusu 1 milyon iken Londra'dan sonra gelen 6 büyük şehrin nüfusu ise 50.000 ilâ 100.000 arasında değişmekteydi ve Londra'dan başka nüfusu 100.000'den fazla olan şehir yoktu. Sadece 50 yıl sonra, Londra'nın nüfusu 2.4 milyona çıkarken, nüfusu 100.000'den fazla olan şehirlerin sayısı 9'a, nüfusu 50.000 ilâ 100.000 arasında olan şehirlerin sayısı ise 18'e çıkmıştır (Duiker ve Spielvogel, 2008: 519). Genel olarak da dünya nüfusu 1800'de 890 milyon iken, bu rakam 1900 yılında tam 1.7 milyara çıkmıştır (Grigg, 1980: 1). Yani yüzyıllık bir zaman diliminde dünya nüfusu neredeyse ikiye katlanmıştır. Yine kırsalda yaşayan nüfusun oranı 1800'lerin başında birçok ülkede yüzde 50'nin çok üzerinde idi. Bu oran ülkeler sanayileştikçe 19. yüzyıl boyunca giderek azalmıştır. En erken sanayileşen ülkelerden birisi olan İngiltere'de bile kırsal nüfus 1800 yılında % 66 civarında iken bu oran 1900 yılında % 20 civarına kadar düşmüştür (Crouzet, 1982: 90). Yine bu dönemlerde de nüfusun hala büyük bir kısmı tarımla geçinmekteydi. 1870 gibi çok da erken olmayan bir tarihte bile sanayileşme noktasında diğer ülkelerden önemli ölçüde ileride olan ülkelerde dahi nüfusun halen yarıdan fazlası tarım işiyle uğraşmaktaydı (Esping-Andersen, 1990: 89).

Sanayileşme ve onun tetiklediği veya kendi başına ortaya çıkan diğer değişimler 19. yüzyıl boyunca ekonomik ve toplumsal yapıyı ciddi şekilde dönüştürmüştür ve bu süreç 20. yüzyılda da az veya çok devam etmiştir.

Dönüşüm sürecinde, dünya nüfusu hızlı bir şekilde artmış, kırsal nüfusun toplam nüfusa oranı git gide azalırken, şehirler ciddi ölçüde büyümüş, üretimde önemli artışlar yakalanmış, tarım işçiliğinin yerini sanayi işçiliği almaya başlamış, yavaş yavaş beyaz yakalı çalışanlara ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Diğer taraftan da temel ekonomik birimin geniş aile olduğu tarıma dayalı üretim ve toplum yapısından, temel ekonomik birimin bireylerden oluştuğu bir ekonomik ve toplumsal düzene doğru bir gödişat ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu dönemde ekonomik ve toplumsal yapının dönüşmesi, siyasi ve ideolojik fikirlerde değişimlerin olması ve yeni açılımların yakalanması ile birlikte mevcut toplumsal araçlar, toplumsal yaşantıyı devam ettirebilmek ve dönüşen toplumsal yapıya uyum sağlayabilmek için yeterli gelmemeye başlamıştır. Örneğin, daha önce nüfusun çok büyük kısmının kırsal alanda tarım sektörü içinde kendi hesabına, ailesinin yanında, ortakçı ya da kiracı olarak çalışıp yaşamını devam ettirmeye çalıştığı bir yapıdan, nüfusun büyük bir kısmının yaşamını idame ettirebilmek için şehirde başkası hesabına çalışmak zorunda olduğu bir yapıya yavaş yavaş geçilmiştir.

Yeni yapıda çalışmak isteyip de çalışamayan kişileri ifade etmek üzere işsizlik neredeyse yeni bir kavram olarak ortaya çıkarken, temel ekonomik birimin geniş aileden bireye küçülmesi neticesinde kişinin işsiz kalması veya bir şekilde çalışamayacak durumda kalması durumunda yaşamını nasıl devam ettirebileceği sorusu önem kazanmaya başlamıştır.

Bu dönemde yine bir taraftan tıp biliminin yavaş yavaş gelişmesi, diğer taraftan da ortaya çıkan yeni üretim ilişkilerinde işçilerin sağlıklarını ve hatta hayatlarını tehlikeye atarak çalışmak durumunda kalmaları, işçilerin sağlık veya kaza harcamalarını nasıl karşılayacakları sorusunun giderek daha yüksek sesle sorulmasına neden olmuştur.

Yine toplam nüfus içinde 65 yaş üzerindeki kişilerin toplumun yüzde 3-5'i gibi çok düşük bir kesimini oluşturduğu (Maddison, 1982: 189) ve onların da çalışma yetenekleri azalmış olsa da bir şekilde aile içinde ya da dışarıda çalışmaya devam ettikleri ve normalde neredeyse hiç kimsenin belli bir yaşta iş yaşamından ayrılıp kendisine vakit ayırmayı düşünmediği (Ball, 1978: 80) ya da hiç çalışmasalar da geniş ailenin koruması ve bakımı altında oldukları (Weaver, 1982: 42), "emekliliğin (...) marjinal bir kavram olduğu" (Graebner, 1980: 249), bir yapıdan, yaşlı nüfusun giderek artmaya başladığı, temel ekonomik birimin geniş aileden bireye evrildiği bir yapıya geçilmiştir. Bu yeni yeni ortaya çıkmaya başlayan toplumsal yapıda, yaşları ilerlediği ve etkinlikleri azaldığı için iş bulamayacak durumda olan ya da hiç çalışamayacak durumda olan kişilerin ne

şekilde yaşamlarını idame ettirebilecekleri meselesi yeni bir sorun olarak toplumların karşısına çıkmaya başlamıştır.

Refah devleti de yaşanmış olan bu büyük ekonomik, toplumsal, ideolojik ve siyasi dönüşüme bir cevap olarak ortaya çıkmıştır. Yeni toplumsal düzenin kendine has yeni sorunları bulunmaktaydı ve bunların da çözümü aile, vakıf ve loncalar gibi geleneksel kurum ve kuruluşlarla sağlanamıyordu. Bu yüzden de bu dönemde devletin toplumsal görev ve sorumlulukları yeniden tanımlanmıştır ve devlet daha önce topluma marjinal ölçüde destekte ve yardımda bulunmuşken, yeni dönemde ekonomik ve toplumsal alanda belli başlı aktörlerden birisi haline gelmeye başlamıştır.

Refah devletine yönelik ilk uygulamalar Almanya'da Bismarck döneminde görülmüştür. Bismarck hem liberalizmi ve hem de sosyalizmi eleştirmiş ve ikisi arasında bir uzlaşma sağlamaya çalışmıştır. O dönemde Almanya en erken sanayileşen ülkelerin arasında bulunmaktaydı. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişte daha önce bahsedildiği üzere toplumsal ve ekonomik anlamda düzensizlikler ve olumsuzluklar ortaya çıkmıştı. İşçilerin çalışma koşulları kötüydü ve işçiler sefalet içinde bir yaşam sürüyorlardı.

Diğer taraftan, 1877 yılında ortaya çıkan ekonomik kriz çalışanların içinde buldukları durumu daha da zorlaştırmıştı. Yani tarım toplumundan kapitalist topluma geçişte değişen toplumsal ve ekonomik koşullara karşı korunmasız kalan geniş halk kesimleri söz konusu idi. Muhtemeldir ki, bu olumsuz koşulların da beslemesi vasıtasıyla dönemin Almanya'sında sosyalizm kendine önemli bir yer edinmişti. Bu açıdan Bismarck bir taraftan toplumun çeşitli kesimlerinde ve özellikle işçileri arasında ortaya çıkan huzursuzluğu ve kargaşayı azaltmaya veya ortadan kaldırmaya çalışırken, diğer taraftan da sosyalizmin etkisini zayıflatmaya çalışıyordu. Bu çerçevede Bismarck, 17 Kasım 1881'de parlamentoda yaptığı konuşma ile sosyal güvenlik yasasının ipuçlarını vermiştir. İlgili konuşmasında Bismarck, sosyal sıkıntıların halledilebilmesinin yolunun sadece sosyal demokratik aşırılıkların bastırılmasından değil, bunun yanı sıra da aynı ölçüde fakat pozitif anlamda işçilerin durumlarının da iyileştirilmesinden geçtiğini belirtmiştir (Hennock, 2007: 91).

Sistem değişikliğinin ipuçlarının verildiği bu parlamento konuşmasından sonra, Almanya'da 1880'de sağlık sigortası, 1883'te hastalık sigortası, 1884'te iş kazası sigortası, 1889'da da emeklilik sistemi getirilmiştir. Böylece, refah devletinin kurumsal temelleri atılmıştır (Flora ve Heidenheimer, 1981: 83).

Almanya'dan sonra da ilk defa İngiltere'de sosyal politikaların yasalaştırılıp refah devletine yavaş yavaş geçildiği görülmektedir. Bu çerçevede, aynen Almanya'da Bismarck döneminde 1880-1889 yılları arasında yapılan reformlar gibi, İngiltere'de de 1906 ilâ 1914 arasında refah devletine yönelik reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, 1906 yılında iş kazası sigortası ve çocuklara yemek yardımı yasası, 1907 yılında okul çocuklarına tıbbî gözetim yasası, 1911 yılında da işsizlik sigortası ile hastalık sigortası yürürlüğe girmiştir (Flora ve Heidenheimer, 1981: 83; Barr, 2004: 22).

İngiltere'de bu reformların gerçekleşmesinin arka planında Hay'a (1975: 25) göre üç etken bulunmaktadır. Bunlardan birincisi işçilerin politik baskısıdır. İkincisi ise politikacıların değişen tutumlarıdır. Buna göre, tarihi anlamda, marjinal olmayan ve görece olarak kuşatıcı bir sosyal politika tecrübesi olmayan İngiltere'de liberal anlayış yaygın olmuş ve Malthus (1798: 26) gibi o dönemlerin klasik iktisatçıları da yoksullara yardım gibi sosyal politikalara bile ekonomik etkinlik ve ekonomik gelişme adına ve uzun vadede de tüm toplumu geriye düşüreceği savıyla karşı çıkmışlardır. Siyasî yönetimler de iktisatçıların bu fikirlerinden doğal olarak etkilenmişlerdir. Fakat 20. yüzyılın başında İngiltere'de yapılan bu reformlar geçmiş dönemlerdeki liberal anlayıştan bir yere kadar da olsa kopulduğunu ve siyasilerin tutumlarının değiştiğini göstermektedir.

Yeni anlayışa göre, millî etkinlik önemlidir ve uzun dönemde ekonomik büyüme sağlıklı, güçlü ve iyi eğitilmiş bir işgücü ile sağlanabilir. Bunun için de işçilerin insanî şartlar altında belli bir refah seviyesinde yaşamaları gerekmektedir. Öte yandan, yapılan ampirik çalışmalar sonucunda, yoksulluğun geçmişte düşünülenenden daha yaygın olduğu ve çalışabilir durumda olan herkesin yoksulluğunun ahlakî sıkıntıdan ve tembellikten kaynaklanmadığının ortaya konulmasından sonra, siyasilerin fakirlik konusundaki göreceli olarak sert olan tutumları da yumuşamıştır. Ayrıca, liberal anlayışta yeri olmayan gönüllü işsizliğin bulunduğu da kabul edilmiş ve sosyal uygulamalar bu çerçevede gerçekleştirilmiştir.

İngiltere'de yirminci yüzyılın başında ortaya çıkan liberal reformun muhtemel üçüncü sebebi olarak ise kolektivizmin popüler hale gelmesi görülmektedir. Liberal görüş devletin piyasaya herhangi bir şekilde müdahalesine karşı çıkmaktaydı ve bunun en iyi ihtimalle etkisiz, en kötü ihtimalle de zararlı olduğunu öne sürüyordu. Diğer taraftan da devletin piyasalara müdahalesi kişisel özgürlüğe bir müdahale olarak algılanmaktaydı. İşte bu anlamda kişisel özgürlük anlayışının sosyal uyumu önemsemediği ve dar bir bakış açısı ürünü olduğu fikri ortaya çıktı. Buna göre, pozitif özgürlük anlayışı çerçevesinde devlet sadece

ekonomik özgürlük değil, aynı zamanda da ekonomik güvence sağlayacaktı. Bu çerçevede bireysel özgürlüğü geliştiren devlet, sosyal reformda etkin bir rol oynamalıydı. İşte o dönemdeki sosyal reformların muhtemelen arkasında yatan üçüncü etki de bu kolektivist anlayışın popüler hale gelmesi olmuştur (Barr, 2004: 20).

İngiltere’de yapılan bu reformlar, o zamanlar düşünüldüğünde çok önemliydi. Örneğin, 1908 yılında geçirilen katkı payı zorunluluğu olmayan emeklilik sistemi ile birlikte, 70 yaşın üstünde olup da geliri 31 Pound’un altındaki yaşlılara her hafta 5 Şiling verilmesi öngörülmüştür. 1911 yılında geçirilen işsizlik sigortası ise göreceli olarak dar bir kapsama sahip olmuştur. Buna göre, bu sigorta sadece bazı sektörler ve yılda 160 Pound’un altında gelire sahip olan işçiler için geçerli olmuştur ve sağlanan imkânlar da oldukça düşük seviyede kalmıştır. 1911 yılında geçirilen hastalık sigortası ile birlikte de çalışanlara herhangi bir hastalıkla karşılaşmaları durumunda; teşhis, tedavi ve ilaç imkânı sağlanmıştır. Fakat bu imkânlar, sadece çalışan kişi için geçerli olup eşi ya da çocukları için geçerli değildir (Barr, 2004: 22).

Öte yandan, reformlarda çocuklar önemli bir yer tutmuştur. 1906 yılında çocuklara yemek yardımı yasası ile birlikte yerel yönetimlerin, ihtiyaç sahibi çocuklara okulda yemek vermesine izin verilirken, 1907 yılında geçirilen tıbbî gözetim yasası ile de okul çocuklarına periyodik olarak sağlık kontrolü yapılmasını sağlıyordu. 1908 yılındaki çocuk yasası ile birlikte de çocuklarını ihmal eden ailelere bile ceza verilmesi öngörülmüştür (Barr, 2004: 21). İngiltere’de 1906 ilâ 1914 arasında yapılan refah devleti reformları başlangıç olarak gayet önemli olmakla birlikte kapsam ve içerik anlamında zayıf kalmıştır.

Refah devleti uygulamalarının ilk örneklerini Almanya ve İngiltere’de görmekle birlikte, Birinci Dünya Savaşı öncesinde bu iki ülkedeki kadar kapsamlı olmasa da başka ülkelerde de sosyal politikaya yönelik uygulamaların başlatıldığı görülmektedir. Yeni Zelanda’nın katkı payı gerektirmeyen emeklilik sistemini 1898 yılında, yani İngiltere’den daha evvel yürürlüğe soktuğu, 1908 yılına gelindiğinde ise Danimarka, İrlanda, Avusturya, Çekoslovakya ve Avustralya’nın da bir tür refah devleti uygulamasına sahip olduğu görülmektedir (Barr, 2004: 23). Diğer yandan, emeklilik sistemi Fransa’da 1910 yılında yürürlüğe girmiştir. Özellikle refah devletinin altın çağı olarak addedilen dönemde ve daha sonrasında refah devleti uygulamalarının en yaygın olduğu ülke olan İsveç’te ise iş kazası sigortası, hastalık sigortası ve emeklilik sistemi sırasıyla 1901, 1910 ve 1913 yıllarında yürürlüğe girmiştir. Diğer yandan, aile yardımı ve sağlık sigortasının yürürlüğe girmesi için İsveçliler’in İkinci Dünya

Savaşı'ndan sonraki dönemi beklmeleri gerekmiştir (Flora ve Heidenheimer, 1981: 83).

**Tablo 1: Sosyal Politika Uygulamalarının Ükelere Göre Başlama Tarihleri**

	Almanya	İngiltere	Fransa	İtalya	Kanada	İsveç	ABD
Aile Yardımı	1954	1945	1932	1936	1944	1947	-
İşsizlik Sigortası	1927	1911	1967	1919	1940	1934	1935
Emeklilik	1889	1908	1910	1919	1927	1913	1935
Sağlık Sigortası	1880	1948	1945	1945	1972	1962	-
Hastalık Sigortası	1883	1911	1939	1943	1971	1910	-
İş Kazası Sigortası	1884	1906	1946	1898	1930	1901	1930

**Kaynak:** Flora, P.ve A. J. Heidenheimer. (1981). "TheHistoricalCoreandChangingBoundaries of theWelfareState". P. Flora ve Arnold J. Heidenheimer (Ed.). *The Development of Welfare States in Europe and America* içinde. New Jersey: The State University.

Devletin yaptığı sosyal harcamaların GSMH'ya oranının, özellikle Esping-Andersen'den (1990: 19) sonra devletlerin sosyal politikalarının gelişmişlik seviyesini yansıtmada noktasında çok iyi bir gösterge olmadığı yönünde bir kanı oluşmuş olmasına rağmen, yine de bu oranın devletin uyguladığı sosyal politikaların düzeyi hususunda temel bir fikir verdiği söylenebilir. Bu çerçevede Almanya, devletin yaptığı sosyal harcamaların GSMH'ya oranında yüzde 3'lük baraj düzeyini İsviçre'den sonra ikinci geçen ülke olurken, yüzde 5'lik barajı ise 1920 yılında seçilmiş ülkeler arasında geçen ilk ülke olmuştur (Pierson, 1991: 111).

Bu çerçevede Almanya'nın sosyal politikayı yasalaştırma hususundaki liderliği sosyal politika harcamalarında da görülmektedir. Diğer yandan, refah devleti uygulamalarının başlatılması hususunda Almanya'dan sonra gelen İngiltere'de de sosyal harcamaların GSMH'ya oranı 1905 yılında % 3'ü geçerken, 1920 yılında % 20'yi geçmiştir. Yine, Yeni Zelanda ve İsviçre de % 5'lik harcama düzeyini 1920 yılında geçerken, modern refah devletinin ileri örneklerini sergileyen İskandinav ülkelerinden İsveç % 3'lük düzeyi İngiltere gibi 1905 yılında geçerken, % 5'lik düzeyi de İngiltere'den bir yıl sonra, 1921 yılında geçmiştir. % 5'lik barajı seçilmiş ülkeler içinde İtalya (1940) ve Finlandiya (1947) göreceli olarak geç tarihlerde geçmişlerdir (Pierson, 1991: 111).



Başta Almanya ve İngiltere’de olmak üzere birçok ülkede yavaş yavaş yürürlüğe sokulan refah devleti uygulamaları, ağır savaş şartları nedeniyle, Birinci Dünya Savaşı süresince çoğunlukla kesintiye uğramıştır. Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra tekrardan canlanmaya başlayan refah devleti uygulamaları, bu sefer de 1929 yılında ABD’de “Kara Perşembe” olarak tarihe geçen günde, borsanın çökmesi ile başlayan ve önce ABD’ye ve daha sonra da tüm dünyaya yayılan küresel kriz sebebiyle sekteye uğramıştır (Galbraith, 1954: 114).

Büyük Buhranın ortaya çıktığı dönemde, liberal iktisadî akım dünyaya egemendi ve dengeli bütçeye ve düşük devlet borcuna her şeyden daha çok önem verilmekteydi. Bu yüzden, bu süreçte ekonomik krizinin toplum üzerindeki yıkıcı etkilerine rağmen hükümetler piyasaya müdahale etmekten kaçındılar. Hatta krizin oluşturduğu olumsuz ortamda bütçe denkliliğini sağlayabilmek adına İngiltere’de refah devleti çerçevesinde yapılan yardımlarda 1931 yılında % 10’luk kesinti yapılmış, yapılan yardımlara hak kazanma koşulları daha da sıkılaştırılmıştır (Barr, 2004: 25). Diğer ülkeler de benzer bir tutum sergilemişlerdir. Böylece krizin akabinde refah devleti uygulamaları birçok ülkede sekteye uğramıştır. Hükümetlerin 1929 ekonomik buhranı sürecinde krizden çıkmak için harcamaları kısması değil, bizzat genişletmesi ve borçlanmadan korkmaması gerektiğini belirten Keynes ise İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar hükümetlerce pek de fazla dinlenmemiştir. Bu şartlar altında refah devleti uygulamaları 1929 ekonomik buhranının akabinde gerilemiştir denilebilir.

Diğer taraftan ABD’de ise 1929 ekonomik buhranından evvel zaten bir refah devleti uygulaması mevcut değildi. O zamana kadar, diğer sanayileşmiş ülkelerin epey gerisinde kalan ve herhangi bir sosyal güvenlik programı uygulamaya sokmamış olan ABD’de, 1929 ekonomik krizinin yıkıcı etkileri ABD’nin tutumunu yavaş yavaş değiştirmesine yol açtı. 1933 ilâ 1935 arasında hükümete bağlı çeşitli yardım kuruluşları ihtiyaç sahiplerine yardımda bulunmaya başladılar. Ayrıca, bu dönemde ABD’de yüzde 20’lerin üzerine çıkan işsizlik oranlarının yıkıcı etkileri karşısında işsizlik yardımı yapılmıştır. Nihayet 1935 yılında ABD’de sosyal güvenlik yasası çıkarılmış, yasa ile birlikte emeklilik sistemi ve işsizlik sigortası oluşturulurken, körlere ve bakıma muhtaç olanlara da para yardımı yapılması öngörülmüştür. Ayrıca, yasa tüm ABD için geçerli olmakla birlikte, eyaletlerin sağlanan imkânların seviyesi ve imkânlara hak kazanma sıklığı hususlarında birbirinden çok farklılaşmış ve sağlanan güvenceler evrensel bir yapıya sahip olmaktan oldukça uzak kalmıştır. Örnek vermek gerekirse, 1940 yılında işçilerin sadece % 60’ı işsizlik sigortası koruması altında bulunmuştur (Barr, 2004: 29). Bu açıdan, 1929 ekonomik buhranının

etkilerinin -nihayetinde- hafifletilmeye çalışıldığı ve diğer sanayileşmiş ülkelerin az veya çok ölçüde bir refah devleti uygulamasına sahip olmasının ortaya çıkardığı politik baskı ortamında, ABD’de sosyal güvenlik yasası ile başlatılan refah devleti uygulamaları kapsam olarak dar, içerik olarak da oldukça kısıtlı kalmıştır.

1929 ekonomik buhranının yaraları tam olarak sarılamadan başlayan İkinci Dünya Savaşı, sosyal politikaların bu süreçte de geri plana atılmasına neden olmuştur. Diğer taraftan da klasik iktisadî düşünce, 1929 ekonomik buhranında çok da iyi bir sınav verememiş ve bu yüzden klasik iktisat bu dönemde itibar yitirmiştir. Krizden çıkış sürecinde ise ekonominin genel anlamda büyümesi için devletin piyasalara zaman zaman aktif olarak müdahale etmesinin gerekebileceğini ve yeri geldiğinde devletin yatırımlarıyla özel sektörü desteklemesi ve piyasada ortaya çıkan düzensizliklere karşı da bireyleri koruması gerektiğini belirterek refah devletinin gelişimi için çok uygun bir fikrî ortam sunan Keynezyen anlayış ise itibar kazanmaya başlamıştır.

Refah devletinin gelişimi sürecinde Beveridge Raporunun önemli bir yeri bulunmaktadır. 1942 yılında bir iktisatçı olan William Beveridge tarafından hazırlanan ve John Maynard Keynes’in de hazırlanmasına öneri ve eleştirileriyle katkıda bulunduğu bu rapor, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki refah devleti rejimlerinin temelini oluşturmuştur. Beveridge raporunda üç temel öneri yapılmıştır. Bunlar; kapsamlı bir sağlık sigortası oluşturulması, aile yardımı yapılması ve tam istihdamın devletçe sağlanmasıdır (Barr, 2004: 30). Raporun öngördüğü sosyal sigorta sistemine katılım zorunluydu. Diğer taraftan sigorta sistemi katkı temelli idi ve evrensel bir niteliğe sahipti. Herkes haftalık olarak sosyal sigorta için katkı payı ödeyecekti ve işsizlik yardımı, sakatlık yardımı ve emeklilik aylığı (bir geçiş döneminden sonra) önceki gelirlerden bağımsız olarak herkese aynı miktarda ödenecekti. Ayrıca; hamilelere, dullara ve yetimlere de yardım yapılacaktı. Temel seviyede yapılan katkı ödemeleri temel seviyedeki geçim yardımlarına hak kazanmayı sağlıyordu. Herhangi bir gelir veya varlık testi yoktu.

Aslında rapor tamamlandığında, İngiliz hükümeti ciddi biçimde raporu yayınlamamayı düşünmüştü. Fakat rapor gecikmeli de olsa sonunda yayınlandı ve medya ve halk raporu büyük sevinçle karşıladı. Hükümetin başlangıçta raporu hayata geçirmeyi düşünmemesine rağmen, tabandan gelen baskılar neticesinde rapor daha sonraki yıllarda kanunlaştırılarak hayata geçirildi. Fakat kanunda belirtilen sosyal yardımlar Beveridge’in önerdiğinin üçte ikisi kadardı (Abel-Smith, 1992: 5).

Bu çerçevede 1944 yılında dönemin hükümeti tarafından yayınlanan *Sosyal Sigorta* raporunda (whitepaper) Beveridge'in tavsiyelerinin çoğu kabul edildi ve bu rapor 1946 yılında çıkarılan *Ulusal Sigorta Yasasına* temel teşkil etti. Ayrıca yine 1944 yılında hükümetçe iki önemli rapor (whitepaper) daha yayınlandı. Yayınlanan raporlardan *Ulusal Sağlık Hizmeti*, tüm sağlık hizmetlerini evrensel olarak tüm vatandaşlara bedava olarak sağlanmasını ve finansmanın da vergilerle karşılanmasını öngörüyordu. Diğer rapor olan *İstihdam Politikası* ise önemli ölçüde Keynezyen bir karakteristiğe sahipti. Bu rapor, hükümetin açık vererek de olsa harcama yaparak tam istihdamı sağlaması gerektiğini öngörüyordu. Bu raporların akabinde ve devamında, *Aile Yardımı Yasası* 1945 yılında, *Ulusal Sağlık Yasası* ise 1948 yılında yürürlüğe girdi (Barr, 2004: 31).

Glennerster'e (2000: 37) göre Beveridge raporunun 4 temel özelliği bulunmaktadır. Birincisi, rapor gelişigüzel hazırlanmış bir tavsiyeler kümesi değil, fakat stratejik bir şekilde oluşturulmuş, birbirleriyle uyum içinde bulunan parçalardan müteşekkildir. Bu çerçevede rapor; sosyal sigorta, aile yardımı, merkezi kaynaklarla finanse edilen ulusal yardımlar, Ulusal Sağlık Hizmeti ve yüksek istihdam hedefi gibi farklı bileşenleri uyum içinde ve stratejik bir şekilde birleştirmiştir. İkincisi, rapor evrensel bir yapıya sahiptir. Buna göre, istihdam edilmiş bulunan herkes sosyal güvenlik kapsamına dâhil edilmektedir. Bu da toplumun bir kısmının sosyal güvenlik imkânlarından yararlanıp diğer kesimlerin bundan mahrum olmasının ve bu şekilde sosyal eşitsizliğin ortaya çıkmasının önüne geçmiştir. Üçüncüsü rapor aktüeryal bir yapıya sahiptir. Zira aktüeryal olmayan bir sosyal güvenlik sistemi uzun vadede sürdürülebilir olmaktan uzaktır. Bu çerçevede temel seviyedeki imkânların elde edilmesi temel seviyede katkı sağlamaya bağlı hale getirilmiştir. Dördüncü olarak ise rapor tutumlu bir yapıya sahiptir. Beveridge'e göre sigortanın sağladığı imkânlar yoksulluk seviyesinde veya yoksulluk seviyesinin hemen üstünde bulunmalıydı. Böylece imkânlardan yararlananlara gelir veya varlık testi yapılmasına gerek kalmayacaktı.

Bundan dolayı Beveridge raporu, refah devletinin altın çağı olarak adlandırılan İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde refah devleti uygulamalarına temel çerçeve teşkil etmiştir. Raporun özellikle evrensel bir yapıya sahip olması ve toplumun farklı ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde stratejik olması, raporu öne çıkaran hususların başında gelmektedir.

### **2.3. Devlet Müdahalesinin Yükselişi: Refah Devletinin Altın Çağı (1945-1975)**

Klasik iktisadî anlayışa göre ekonomiye ve piyasaya devlet müdahalesi arzu edilmeyen bir durumdur. Genel olarak, zaten *görünmeyen el* ile piyasa kendi kendini düzenlemekte, ekonomideki kaynaklar etkin bir şekilde dağılmakta ve bir taraftan bütün bireyler -bencilce olsa dahi- kişisel kazanç peşinde koşup bundan fayda sağlarken, diğer taraftan da genel olarak toplum bu durumdan kârlı çıkmaktadır (Smith, 1776: 264). Bu açıdan, devlet piyasanın işleyişine müdahale etmemelidir ve onu *laissez-faire* prensibi gereği kendi haline bırakmalıdır.

Diğer taraftan bir krizle karşılaşıldığında da klasik teoriye göre, işletmeler ücretlerde kesintiye gidip maliyeti azaltmalı ve hükümetler de kendi başının çaresine bakarak harcamalarını azaltıp bütçe denklığı sağlamalıdır (Townsend, 2002: 2). Böylece ekonomi, klasik teoriye göre, her zaman olduğu gibi yine tam istihdamda dengeye gelecek ve böylelikle kriz aşılabilecektir.

Klasik iktisatçılara göre, hükümetlerin piyasaya bizatihi müdahalesi, piyasada ortaya çıkabilecek düzensizlikleri ve bozuklukları düzeltmek bir yana, gerçekte bu düzensizlikler ve bozuklukların genelde temel sebebini teşkil etmektedir. Sözelimi Merkez Bankasının sunî bir şekilde para arzını arttırması, faiz oranlarının sunî bir şekilde düşük kalmasına ve bunun sonucunda da yatırımcıların ekonominin kaldıracabileceğinden daha fazla yatırım yapmalarına sebep olacak ve bu da arz talep dengesini bozacaktır. Piyasa aktörleri mevcut dengesizliği fark ettiklerinde ise ekonomi krize sürüklenecektir. Klasiklere göre, bu yüzden devletin ekonomiyi kendi işleyişine bırakması en iyisi olacaktır.

1930'lu yıllara kadar klasik iktisadî düşünce iktisat biliminde genel geçer tek akımdı ve hükümetlerce de bu iktisadî okulun tavsiyeleri dinlenmekteydi. 1929 ekonomik buhranı böylesine bir iktisadî iklimin içinde ortaya çıktı. Gelişmiş ülkelerde hükümetler aktif bir şekilde krizle mücadele etmek yerine piyasanın ortaya çıkan düzensizliği zamanla ortadan kaldırmasını beklediler. Örneğin ABD'de krizin patlak vermesinden sadece 8 ay önce işbaşına gelen başkan Herbert Hoover, başlangıçta müdahaleci bir tutumu benimsemektense ekonomik krizin üstesinden piyasa güçlerinin gelmesini beklemiş, krizin etkileri zayıflamak bir yana güçlenince de birtakım müdahalelerde bulunmuş, fakat bunlar da yeterli olmaktan uzak kalmıştır (Stein, 1966: 189). Herbert Hoover'ın 1932 seçimlerini kaybetmesinde ekonomik krizde başarılı bir politika yürütememiş olmasının büyük payı bulunduğu konusunda neredeyse bir konsensüs oluşmuş vaziyettedir.

Diğer taraftan İngiltere’de de 1931 yılında yapılan yardımlarda % 10 kesintiye gidilirken, standart yardım süresi 26 haftaya indirilmiş ve yardıma hak kazanma kriterleri de sıkılaştırılmıştır (Barr, 2004: 25). Yani, hükümetler piyasada ortaya çıkan düzensizlikleri ortadan kaldırmaya ve ekonomik krizin yıkıcı etkilerini hafifletmeye çalışmaktan ziyade dönemin hâkim anlayışı çerçevesinde bütçe denkliliğini sağlamaya çalışmışlar ve bu uğurda da gerekirse ithalat vergilerini arttırıp sosyal yardımlarda kısıntıya gitmişlerdir. Bu da krizin etkilerini hafifletmek bir yana daha da arttırmıştır.

John Maynard Keynes’in *İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi* isimli eseri 1936 yılında böylesine bir iktisadî iklimin içerisinde ortaya çıkmıştır. Klasik iktisatçıların piyasada ortaya çıkacak düzensizliklerin ve bozuklukların çözümünü yine piyasada görüp devletin bu alana müdahale etmemesi gerektiği ve piyasada uzun vadede her zaman tam istihdamın olacağı, zaman zaman ortaya çıkabilecek düzensizliklerin de piyasanın kendi haline bırakılması halinde bir şekilde atlatılacağına olan inancına, Keynes Genel Teorisi’yle meydan okumuştur. Keynes’e göre ekonomi her zaman tam istihdamda dengeye gelemeyebilirdi. Ekonomi eksik istihdamda *takılı kalabilirdi* ve bu durumda da piyasa güçleri ekonomiyi krizden çıkarmakta başarılı olamazdı. Bu durumda hükümetin aktif bir şekilde ekonomiye müdahale etmesi kaçınılmazdı. Hükümet, bir taraftan yeni yatırımlar yaparak hem ekonomiye gelir enjekte edip hem de istihdam sağlamalı diğer taraftan da kriz sebebiyle işsiz kalanlara ve krizden zarar gören geniş halk kesimlerine refah devleti ruhu ile uyumlu bir şekilde çeşitli sosyal yardımlarda bulunmalıydı.

Zira Keynes’e göre, kriz zamanlarında ortaya çıkan geniş çaptaki işsizlik bir arz sorunu değil, talep sorunuydu. Ekonomi talep eksikliği yüzünden krize sürüklenebilirdi ve krizden çıkış reçetesi, ekonomiyi daha da kötü hale getirecek şekilde, Klasikler’in iddia ettiği gibi işletmelerin işçileri işten çıkarması ve ücretleri düşürmesinden ve hükümetin harcamalarını kısımasından ziyade, bilakis hükümetin yatırımlarla yeni işler ortaya çıkararak ve refah devleti çerçevesinde sosyal yardımlar yaparak toplam talebi canlandırmasıydı. Zira Keynes’e göre yatırım seviyesi, faiz oranından ziyade beklentilerden etkileniyordu. Bir kriz ortamında, faiz seviyesi ne kadar düşük olursa olsun, işletmecilerin mevcut belirsizlik ve olumsuz hava nedeniyle geleceğe dair öngörülerini bulanıklaştıracak ve kötüleşecek, böylece gelecekle ilgili beklentiler olumsuz olduğundan dolayı yeni yatırımlar yapılmayacaktı. Bu durumda şirketler yatırım yapmayarak basitçe piyasanın durumunun düzelmesini bekleyecekti (Castilla, 2001).

İşte bu sebepten ötürü de Keynes'e göre hükümetin piyasaya bir oyuncu olarak girip yeni yatırımlar yapması ve mevcut olumsuz havayı dağıtarak beklentileri iyileştirmesi gerekiyordu. Yeni yatırımlar böylece bir taraftan yeni istihdamlar ortaya çıkarıp ekonomideki geliri arttırırken, diğer yandan da yatırım çarpanı yoluyla zincirleme biçimde yeni gelirler ortaya çıkararak toplam talebi canlandıracaktı. Bütün bunların haricinde ise toplam talebin artması yoluyla ekonominin canlanması da beklentileri iyileştirerek özel sektör yatırımlarının tekrar canlanmasını sağlayacaktı.

Klasik iktisadî düşüncenin 1929 ekonomik buhranı karşısında çaresiz kalması ve tam da bu dönemde Keynes'in Klasik düşünceye bu şekilde meydan okuması neticesinde Klasik düşünce gözden düştü ve yerine, gerektiğinde devlet müdahalesini savunan, talep ve gelir eksenli bir ekonomik anlayışa sahip olan Keynezyen düşünce geçti. Böylece krizden çıkabilmek için acilen ihtiyaç duyulan şey Keynes'in fikirlerinde ve *Genel Teori'de* bulundu: Kapitalist ekonomiyi yönetecek ve çekip çevirecek aktif bir devlet politikası (Przeworski, 1985: 36).

Keynes'den önce ekonomideki iniş çıkışlara az veya çok seyirci kalan hükümetler, Keynes'in özellikle *Genel Teori'yi* yayınlamasından sonra onun fikirlerini neredeyse tamamiyle benimsemeye başlayarak ekonomide tam istihdamı ve diğer istenilen hedefleri gerçekleştirme hedefleriyle piyasaya aktif bir oyuncu olarak girmeye başladılar. Zira, "o yıllar Keynes'in fikirlerinin kalpleri ve akılları fethetmeye başladığı yıllardı" (Townsend, 2002: 3).

Böylece, Keynes'in tavsiyeleri her yerde dinlenmeye başladı. Hatta o yıllarda, Keynes'in işsizliğin hafifletilmesi ve ekonomideki kötü gidişatın tersine çevrilebilmesi adına hükümet harcamalarının arttırılması gerekliliği yönündeki fikirleri ABD'de ülkesi İngiltere'den daha önce etkili oldu<sup>2</sup> (Townsend, 2002: 3).

İsveç'te de Keynes'in fikirleri o dönemde ciddi biçimde etkinlik kazanmaya başlamıştır. İsveç'teki işsizlik programının mimarı olan Gustav Möller önceki işsizlik yardımı programının, işsizlerin sadece en temel seviyedeki ihtiyaçlarına cevap vermeye çalıştığını, krizden çıkma hedefiyle oluşturulmuş aktif bir politika çerçevesinde gerçekleştirilmediğini belirtmektedir. Möller, önceden (Klasik iktisadî okulun fikirleri ile uyumlu biçimde) konjonktürel

---

<sup>2</sup>Keynes 1930'ların başında ABD'ye gitmiştir ve *Yeni Uzlaş* politikalarının etkilerini yerinde görmüştür. Keynes, hazırlanmasında kendisinin de katkısının olduğu *Yeni Uzlaş* politikalarındaki bazı maddeleri övse de diğerlerini oldukça ciddi biçimde eleştirmiştir. Hatta bu uğurda dönemin ABD başkanı Roosevelt'e 1933 yılında açık mektup yazmıştır (Skidelsky ve Alexander: 1993: 493).

dalgalanmaların iktisadî yasaların “doğal” bir sonucu olduğunu ve genel itibariyle hükümetin piyasaya müdahalesinin faydasız ve finansal bakış açısından da uzun dönemde tehlikeli bile olduğunu düşündüklerini, fakat daha sonraları (Keynes’in fikirlerinin yaygınlık kazanmaya başlaması ve özellikle Genel Teori’sinden sonra) ekonomi olumsuz bir konjonktürde iken, hükümetin anti-konjonktürel politikalarla işsizliği azaltabileceğinin ve ekonomiyi canlandırabileceğinin görüldüğünü belirtmektedir (Przeworski, 1985: 36). Bütün bu örneklerde ve diğer ülkelerde görüldüğü üzere Keynezyen bakış açısı, kapsamlı bir “refah devleti” fikrinin gelişip serpilmesine zemin hazırlamıştır.

Keynes ayrıca İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde altın çağını yaşayan refah devleti uygulamalarına temel çerçeve teşkil eden Beveridge raporunun hazırlanmasına da katkıda bulunmuştur. Hatta raporun hazırlanması sürecinde sık sık raporun mimarı William Beveridge ile buluşup ona tavsiyelerde bulunmuştur (Timmins, 1995: 17). Bu açıdan, başlangıçta raporun yayınlanabilmesinde ve daha sonra da raporun yasalaştırılmasında, dönemin önde gelen iktisatçılarından Keynes’in rapora olan desteğinin payı olduğu söylenebilir.

Bu çerçevede Keynes’in İkinci Dünya Savaşı’nın akabinde altın çağını yaşayan refah devletinin üzerinde çok önemli bir etkisi bulunmaktadır. Bu minvalde, refah devletinin altın çağını yaşadığı döneme (1945-1975) *Keynezyen refah devleti* de denilmektedir. Zira daha önce de belirtildiği gibi, kapsamlı bir refah devletinin oluşturulabilmesi için gerekli olan iktisadî ve siyasî enstrümanlar Keynezyen iktisadî düşüncede mevcuttu ve ancak bu enstrümanlar kullanılarak kapsamlı bir refah devleti anlayışı hayata geçirilebilmişti.

Refah devletinin altın çağını yaşadığı bu dönemde, dünya ekonomisi de çok önemli büyüme oranları yakalamıştır. Hatta bu minvalde İkinci Dünya Savaşı’ndan 1970’lere kadar olan döneme *Kapitalizmin Altın Çağı* da denilmektedir. Bu dönemin başlangıcı, iktisatçıları arasında 1950 veya 1951 yılı olarak görülürken, dönemin sona erişi ise genelde 1973 olarak kabul edilmektedir<sup>3</sup> (Middleton, 2000: 36; Skidelsky, 2009: 24). Bu çerçevede, OECD üyesi ülkeler; 1950’lerde ortalama olarak yılda % 4 büyümüş, bu oran 1960’larda % 5’e çıkmıştır. Altın dönemin sona erişi ile birlikte OECD

---

<sup>3</sup>Bu altın çağın sona erişinde çeşitli sebepler vardır. Öncelikle BrettonWoods sistemi 1971 yılında çökmüştür. 1973 ve 1979 yıllarında yaşanan petrol krizleri, 1973-1974 dönemindeki borsa çöktüşleri de dünya ekonomisini ciddi biçimde vurmuştur. Bunların sonucunda ise uzun süreli ekonomik büyümenin arkasından gelen bu dönem hem işsizliğin hem de enflasyonun eş zamanlı olarak arttığı *stagflasyon* dönemi olmuştur.

ülkelerinde büyüme oranları, 1970'lerde ortalama % 3'e gerilerken 1980'lerde de ortalama % 2 ile daha da düşmüştür (Marglin, 2000). Dünya ekonomisi, *Kapitalizmin Altın Çağı* olarak adlandırılan bu dönemde, yani 1951'den 1973'e yıllık ortalama % 4.8 oranında büyümüştür<sup>4,5</sup> (Skidelsky, 2009: 116).

1870'lerden 1914'e kadar dünyada yüksek büyüme oranları yakalanmış ve dış ticaret hacmi önemli ölçüde gelişmiş olsa da bu dönemde korumacı dış ticaret politikaları yaygındı. Örneğin, Krugman (1995: 338) 19. yüzyılın sonunda dönemin dünyadaki en büyük ekonomileri olan ABD ve Almanya'nın hayli korumacı bir dış ticaret politikası izlediğini belirtmektedir. Birinci Dünya Savaşı ülkelerin daha da korumacı hale gelmesine sebep olmuş, fakat savaşın akabinde korumacılık eğilimi zamanla azalmıştır. Fakat 1929 ekonomik buhranı ile birlikte korumacılık eğilimleri tekrar artmıştır. Daha sonraki dönemde yavaş yavaş azalmaya başlayan korumacılık eğilimleri bu sefer de İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması ile birlikte tekrar artmıştır. Bu dönemde bir taraftan, daha önce belirtildiği gibi, ciddi bir ekonomik büyüme performansı yakalanırken diğer taraftan da dış ticaret hacmindeki büyüme oranları ekonomik büyüme oranlarını da aşmıştır (Ashworth, 1987).

Sonuç olarak, refah devletinin zirveye çıkarak altın çağını yaşadığı ve Keynezyen refah devleti olarak adlandırılan bu dönemde dünya ciddi ekonomik büyüme oranları yakalamış ve dış ticaret hacmindeki artış da ekonomik büyüme oranlarını aşacak şekilde genişlemiştir. Bu yüzden bu dönem de Kapitalizmin altın çağı olarak isimlendirilmiştir. Diğer taraftan da dünya nüfusu İkinci Dünya Savaşı'nın akabinde yaşanan bebek patlaması ile birlikte bir taraftan hızlı bir şekilde artış sürecine girerken diğer taraftan da gençleşerek demografik açıdan elverişli bir ekonomik ortamın gelişmesine katkıda bulunmuştur. Bu çerçevede belirtilebilir ki İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde dünyada yaşanan hızlı ekonomik büyüme ortamı bir taraftan Keynezyen refah devletini beslerken,

---

<sup>4</sup>Bu dönemde dünya ekonomisi aynı zamanda düşük işsizlik ve enflasyon oranları yakalayabilmiştir.

<sup>5</sup>Diğer yandan, İkinci Dünya Savaşından hemen sonra birçok ülkede *Bebek Patlaması* (BabyBoom) yaşanmıştır. Bu dönemde evlilik oranları artmış, doğum oranlarında önemli artışlar yaşanmış ve aileler daha büyük hale gelmiştir. Örneğin ABD'de 1946 ilâ 1964 yılları arasında 76 milyon bebek dünyaya gelmiştir (Parker ve Chusmir, 1990: 947-948). Bebek patlamasının başladığı yıl olan 1946'da da ABD'de tam 3.47 milyon çocuk dünyaya gelmiştir. Benzer bebek patlamaları (babybooms) diğer birçok ülkede de yaşanmıştır. Bebek patlaması dönemi her ülkede farklı uzunlukta olmuştur. Herhangi bir ülkede bebek patlaması döneminin ne kadar sürdüğüne yönelik akademisyenler arasında tam bir konsensüs oluşmuş olmasa da bu sürecin bazı ülkelerde 6 - 8 sene gibi kısa sürdüğü, bazı ülkelerde de 20 seneden fazla bir zaman için geçerli olduğu düşünülmektedir. Diğer yandan ise bebek patlamasının başladığı yıl genelde 1946 olarak gösterilmektedir.



diğer taraftan da Keynezyen refah devleti hızlı bir ekonomik büyüme ortamının oluşturulmasına katkıda bulunmuştur.

#### **2.4. Refah Devletin Yeniden Yapılanması**

Refah devletleri İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde altın çağını yaşamıştır. Zira bu dönemde, ekonomik ve politik alanda hâkim anlayış olan ve devletin piyasada temel bir aktör olarak bulunmasını faydalı bulan Keynezyen iktisat, refah devletin gelişip büyümesine katkıda bulunurken, yine bu dönemdeki yüksek ekonomik büyüme ortamı refah devletin kamu harcamalarını finanse etme noktasında fazla zorluk yaşamamasını sağlamıştır. Bunun yanı sıra, dönemin göreceli olarak uygun olan demografik, işsel ve sosyal ortamı da refah devletin maliyetlerinin az veya çok karşılanabilir olmasına katkıda bulunmuştur.

Diğer yandan, refah devletin gelişip yayılmasına neden olan söz konusu faktörlerin az veya çok değişmesi ve/veya dönüşmesi ile birlikte 1970'li yıllar yıllardan itibaren, boyutu tartışılmakla birlikte refah devletleri yapısal bir dönüşüme uğramaya başlamıştır. Fakat, refah devletin ne ölçüde dönüştüğüne ve dönüşümüne hangi faktörlerin ne kadar katkıda bulunduğuna yönelik olarak iktisatçılar arasında konsensüs oluşmuş değildir. Bununla birlikte, refah devletin dönüşümünde etkili olan faktörler, genel olarak maliyet ve finansman etkenleri olarak ikiye ayrılabilir.

##### **2.4.1. Finansman Etkenleri: Küreselleşme ve İktisat Politikalarında Değişim**

1970'li yıllar dünya ekonomisi açısından epey çalkantılı geçmiş, bunun doğal bir sonucu olarak da bu süreçte mevcut ekonomik yapıda ve anlayışta önemli değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır. Bu süreçte, 1971 yılında Bretton Woods sistemi fiili olarak çökmüş, 1973 ve 1979'da petrol krizleri ile birlikte ciddi arz şokları yaşanmış ve 1970'li yıllara damgasını vuran, yüksek işsizlik oranları ile yüksek enflasyonun beraber görüldüğü stagflasyon da önemli ölçüde tahribata yol açmıştır. Böylece OECD ülkelerinde 1960'lı yıllarda % 5'ler düzeyinde olan ekonomik büyüme, 1970'lerde % 3'e, 1980'lerde de % 2'ye kadar gerilemiştir (Marglin, 2000).

Bu çerçevede 1970'li yıllarda, hem ekonomik şartların kötüleşmesi ile ortaya çıkan finansman zorlukları hem de Keynezyen iktisadî düşüncenin etkisinin zayıflaması ile yaşanan meşruiyet sorunları; bir taraftan tam istihdam, sosyal güvenlik, sosyal eşitlik gibi refah devleti uygulamalarının gerçekleştirilebilme-

sini zorlaştırmış (Scharpf, 2000: 4), diğer taraftan da refah devleti anlayışında bir dönüşüm yaşanmasına neden olmuştur.<sup>6</sup>

Küreselleşme bir taraftan toplumsal ve ekonomik yapıyı dönüştürürken diğer taraftan da devlet anlayışı üzerinde az veya çok seviyede olmak üzere birtakım etkilere sahip olmuştur. Bu çerçevede, küreselleşme ekonomik politikada neoliberalizmin müjdecisi olmuş (Yeates, 2001: 640), liberal ve sosyal demokrat partiler de sağ politikalara yaklaşmışlardır (Mishra, 1999: 55). Neoliberal ideolojiye göre, refah devleti kapitalist ekonomiyi yüksek vergi rejimi ve kamu harcamaları ile zayıflatıyordu. Bu yüzden, yapısal sosyal harcamaların azaltılması, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve özellikle devlet müdahalesinin olabildiğince azaltılması gerekiyordu (Holden, 2003: 306).

Devlet politikasında yaşanan söz konusu değişim ise özellikle İngiltere ve ABD’de ciddi seviyelere ulaşmıştır. 1980’lerde İngiltere’de Margaret Thatcher’ın, ABD’de de Ronald Reagan’ın seçilmeleriyle Yeni Sağ anlayışı yükselmiş ve bu hükümetler tarafından neoliberal politikalar uygulamaya konulmuş, sosyal ve ekonomik problemlere neden olduğu gerekçesiyle refah devletinin boyutu küçültülmeye çalışılmış (Starke, 2006: 106) ve sosyo-kurumsal yapıyı dönüştüren reformlar gerçekleştirilmiştir (Yeates, 2001: 632). Neoliberal yaklaşım diğer Anglo-Sakson ülkeler olan Avustralya ve Yeni Zelanda’da da uygulanmış ve kamu harcamaları kontrol edilmeye çalışılmış, özelleştirmeler yapılması (Hills, 1998) ve işgücü piyasasının serbestleştirilmesi hedeflenmiş (Mitrovic, 2008: 182) ve böylece refah devleti anlayışı bu ülkelerde daha da kalıncı hale gelmiştir (Yeates, 2001: 632). Sonuçta ise bu ülkelerde yoksulluk ve sosyal eşitsizlik daha da artmıştır (Mitrovic, 2008: 182).

Diğer taraftan ise yapılan reformlar Thatcher yönetimindeki Britanya da bile devrimsel değil, kısıtlı bir etkiye sahip olmuş ve Britanya refah devletini büyük oranda olduğu gibi bırakmıştır (Pierson, 1996: 173). Zaten Thatcher döneminde kamu harcamalarının GSMH’ya oranı 1960’lı ve 1970’li yıllardaki % 30’lu oranların epey üzerinde olmak üzere % 40’lar civarında bulunmayı sürdürmüştür (OECD, 2010) ki bu da yapılan reformların kısıtlı bir etkiye sahip olduğu yönünde kuvvetli bir izlenim bırakmaktadır.

Öte yandan küreselleşmenin de refah devleti üzerinde bazı etkileri bulunmaktadır. Buna göre; ulusal ekonomiler uluslar arası piyasaya açıldıkça

---

<sup>6</sup>Bu noktada 1970’li yıllardaki olumsuz ekonomik koşulların refah devleti anlayışı üzerinde kısmen, bir tür *histeresizetkisi* oluşturduğu söylenebilir. Zira ekonomik koşullar göreceli olarak eski haline döndüğünde de söz konusu *refah devleti anlayışı* tam olarak eski haline dönmeyecektir.

küresel rekabete maruz kalacaklardır ve bu da ülkelerin *neoliberal* uygulamaları benimseyerek devlet müdahalesini azaltmalarına ve sosyal harcamaları kısımlarına sebep olacaktır (Huber ve Stephens, 1998; Seeleib-Kaiser, 2007: 2). Zira küresel rekabet dolayısı ile bir taraftan devletler kurumsal vergi oranlarını aşağıya çekmek zorunda kalacak (Genschel, 2004: 623), diğer taraftan da şirketlerin işgücü maliyetlerinde aşağı yönlü bir baskı ortaya çıkması yüzünden istihdam zayıflayacak ve mevcut çalışanların da maaşı üzerinde aşağı yönlü bir baskı oluşacaktır. Bunun sonucunda da devletin gelir vergisinden elde ettiği kazanç da kurumlar vergisinden elde ettiği kazanç gibi azalacaktır (Huber ve Stephens, 1998). Bunların sonucunda da refah devleti uygulamaları, devletin gelirlerinin azalmasıyla ortaya çıkan finansman sorunu sebebiyle zayıflayacaktır.

İkinci yaklaşıma göre ise refah devletinin dönüşümünde küreselleşmenin direkt olarak olumlu veya olumsuz bir rolü bulunmamaktadır (Huber ve Stephens, 1998; Swank 2002: 5, Genschel, 2004: 613). Nitekim, küreselleşmenin artması ile birlikte ülkelerin politik otonomilerinin azaldığına yönelik olarak ne teorik ne de ampirik bulgu bulunmaktadır (Genschel, 2004: 613).

Üçüncü yaklaşıma göre ise küreselleşme, refah devletinin sıkıntı yaşamasına sebep olmamış, bilakis refah devletinin yaşadığı sıkıntıların bir sonucu ve çözümün de bir parçası olmuştur (Genschel, 2004: 613).

#### **2.4.2. Maliyet Etkenleri: Demografi, İstihdam ve Sosyal Yapıda Dönüşüm**

Refah devletinin 1970’li yıllardan itibaren dönüşmesindeki bir diğer önemli temel faktör ise maliyet etkenleridir. Söz konusu süreçte demografik, işsel ve sosyal yapılarda meydana gelen değişimler dolayısı ile refah devletinin maliyet ve yükümlülük seviyesi üzerindeki baskı peyderpey artmış, bu sebeple de refah devletleri maliyetlerini kontrol etmeye çalışmışlardır.

Refah devletlerinin üzerindeki maliyet baskısının artmasında bu ülkelerdeki istihdam yapısının 1970’lerden itibaren dönüşmesinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu süreçteki en göze çarpan değişim, işsizlik oranlarının yükselmesi ve bulunduğu yüksek seviyeleri daha sonraki dönemlerde de korumasıdır.

1970’li yıllarda yaşanan petrol bunalımları ve ekonomik kriz neticesinde işsizlik oranları 1960’lı yıllara oranla birçok ülkede iki-üç katına çıkmış ve sosyal eşitsizlik önemli ölçüde artmıştır (Iversen ve Wren, 1998: 507). Örneğin, 15 OECD-Avrupa ülkesinin 1960’ların başındaki işsizlik oranı ortalama % 1.7 iken, bu oran 1990ların başında % 11’e çıkmış, 2005 yılında da % 8.1’e gerilemiş,

fakat yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle 2010 yılında tekrar % 9.5'e çıkmıştır (OECD, 2011).

Refah devletlerinin üzerinde maliyet baskısı oluşturan bir diğer önemli dönüşüm ise 1960'lı yıllardan itibaren sanayi sektörü istihdamının daralıp hizmet sektörü istihdamının genişlemesidir (Iversen ve Wren, 1998: 508).

Refah devletlerinin üzerinde maliyet baskısı oluşturan bir diğer önemli dönüşüm ise 1960'lı yıllardan itibaren teknolojinin gelişmesine paralel olarak kısmi zamanlı istihdamın artması, vasıfsız işgücüne olan talebin azalması ve daha az sayıdaki vasıflı işgücüne olan talebin de artmasıdır. Bu durum bir taraftan işsizlik oranlarının yükselmesine, diğer taraftan da çalışanlar arasındaki ücret uçurumunun önemli ölçüde artmasına sebep olmuştur. Vasıfsız çalışanların vasıflı çalışanlara oranla işsiz kalma olasılığının daha yüksek olması ve işsiz kaldığında da tekrar iş bulma süresinin vasıflı çalışanlara göre daha uzun olması, bir taraftan işsizlik oranını yükseltirken, diğer taraftan da gelir eşitsizliğinin daha da açılmasına neden olmuştur (Clayton ve Pontusson, 1998: 74).

Örneğin, 1970'li yılların sonu ile 1990'lı yılların başı arasında birçok ülkede ücretler arasındaki fark açılırken, ABD ve Britanya gibi söz konusu dönemde neoliberal politikalar uygulayan ülkelerde de bu fark önemli ölçüde genişlemiştir (Clayton ve Pontusson, 1998: 73). Böylece refah devletinin dönüşümü sürecinde bir taraftan işsizlik oranlarının yükselmesi, diğer taraftan da çalışanlar arasındaki ücret farklılığının artması refah devletlerinin yükünü önemli ölçüde arttırmıştır.

1980'ler ve 1990'larda artan refah devleti maliyetlerini kontrol altına alabilmek adına Britanya, ABD ve diğer Anglo-Sakson ülkelerde imkânların cömertliği azaltılmış, imkânlarla erişim zorlaştırılmıştır. İsveç ve Almanya gibi diğer refah rejimlerine sahip olan ülkeler de imkân endekslemesini kısıtlamış ve işsizlik yardımı ve sosyal yardıma erişimi daraltmışlardır. Bütün bunlar ise ciddi şekilde artma eğilimine giren refah maliyetlerini kontrol edebilmek adına sosyal korumaya olan ihtiyacın artmakta olduğu bir dönemde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Swank, 2002).

Refah devletlerinin üzerindeki maliyet baskısının artmasında demografik yapının 1970'lerden itibaren dönüşmesinin de önemli bir yeri bulunmaktadır. Doğum oranlarının düşmesi ve yaşam sürelerinin uzamasına paralel olarak yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranı birçok gelişmiş ülkede 1970'li yıllardan bu yana istikrarlı biçimde yükselmektedir (Ferrera, 2007: 9). Örneğin, OECD üyesi ülkelerin ortalama doğurganlık oranı 1960'ta 3.23 iken 1981 yılında nüfusun mevcut seviyesini koruması için gereken oran olan 2.11'in altına düşmüştür. Daha

sonraki dönemde de istikrarlı bir şekilde düşüşünü sürdüren bu oran 2009 itibariyle 1.70'e gelmiştir. Ortalama yaşam süreleri de OECD ülkelerinde erkekler ve kadınlar için sırasıyla; 1960 yılında 65.8 ve 70.8 iken, 2006 yılında 76.0 ve 81.7'ye yükselmiştir (OECD, 2011).

Toplumun yaşlanmasının yanı sıra, birçok Avrupa ülkesinde 55 ilâ 64 yaş arasındaki kişilerin işgücüne katılım oranı da bu süreçte önemli ölçüde düşmüştür. Söz konusu durumun boyutu ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, Fransa ve İtalya'da bu konuda ciddi bir dönüşüm yaşanmıştır. Fransa'da 60-64 yaş arasındaki kişilerin işgücüne katılım oranı 1960'ta % 70 iken, bu oran 2000 yılına gelindiğinde % 20'nin altına düşmüştür. İtalya'da ise 1960'tan 2000'e oran, % 60 civarından % 30 civarına düşmüştür. 55-64 yaş arasındaki erkeklerin de işgücüne katılım oranları özellikle Fransa ve Almanya'da önemli bir düşüş göstermiştir. Bu oran 1960'ta Fransa'da % 80.3, Almanya'da % 83 iken 2000'e gelindiğinde önemli bir düşüşle Fransa'da % 41.1 ve Almanya'da % 55.2'ye gerilemiştir (Galasso, 2006: 12).

Bu durum da fiilî olarak ortalama emeklilik yaşının düşmesine sebep olmuştur. OECD'ye göre yaşlı nüfusun işgücüne katılım oranının önemli ölçüde düşmesinin arkasında cömert sosyal güvenlik imkânları ve imkânlarla göreceli olarak kolay erişim bulunmaktadır (O'Brien, 2010: 2). Diğer taraftan, 1960'lı yıllardan itibaren sanayi sektörünün istihdamının daralmaya başlaması ile birlikte göreceli olarak yaşlı çalışanlara (55-64 yaş arası) yönelik erken emeklilik ve işten ayrılma imkânları da ortalama emeklilik yaşının düşmesine katkıda bulunmuştur (O'Brien, 2010: 9).

Ayrıca, refah devletinin altın çağında sosyal harcamalar için uygun bir toplumsal yapının oluşmasında önemli bir katkısı olan bebek patlaması neslinin, refah devletinin dönüşümü sürecinde giderek yaşlanması, refah devleti için olumsuz bir demografik yapının oluşmasına katkıda bulunmuştur. Bebek patlaması neslinin 2011 ilâ 2025 yılları arasında da ortalama olarak 65 yaş geçerek emekli olmalarının beklenmesi (O'Brien, 2010: 5) de refah devletlerinin maliyet yükünün gelecekte daha da artmasına neden olacaktır.

Söz konusu demografik dönüşüm emeklilerin toplumdaki oranının artıp çalışanların oranının önemli ölçüde azalmasına, dolayısı ile bağımlılık oranının<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Bağımlılık oranı (dependency ratio), 15-64 yaş arasındaki çalışabilir nüfusun 64 yaş üzeri yaşlı nüfusa oranıdır. Belli bir anda, emeklilerin maaşları ve sosyal olanakları o dönemde çalışan nüfus tarafından karşılandığından bağımlılık oranının emeklilik sistemleri üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır.

önemli ölçüde yükselmesine sebep olmuştur. 2000 yılına gelindiğinde, gelişmiş ülkelerde 15-64 yaş arasındaki nüfusun 65 yaş üstü nüfusa oranı % 25'e kadar yükselmiştir ve 2030 yılına kadar da bu oranın % 50'ye kadar yükselmesi beklenmektedir (Razin vd., 2001: 2). Hatta Belçika, Finlandiya, Fransa, Polonya ve İsveç gibi bazı ülkelerin bağımlılık oranlarının 2025 yılında % 50'nin de üstüne çıkması beklenmektedir (O'Brien, 2010: 6). Böylece, bağımlılık oranının 1970'li yıllardan bu yana önemi ölçüde yükselmesi ve yükselişini de sürdürecektir olması refah devletleri üzerinde maliyet baskısı oluşturmaktadır.

Sonuç olarak yaşanan demografik dönüşüm, bir taraftan emeklilik uygulamalarına olan ihtiyacı önemli ölçüde arttırırken diğer taraftan da emeklilik uygulamalarının finansmanını zorlaştırmaktadır. Bu durum da refah devletleri üzerinde çift yönlü baskı oluşmasına neden olmuştur ve olmaktadır. Bu çerçevede refah devletleri; emeklilik imkânlarını kısma, imkânlara erişimi zorlaştırma ve yaşlı nüfusun işgücüne katılım oranını arttırmaya yönelik uygulamaları devreye sokarak bir taraftan sosyal uygulamaların maliyetini kontrol altına almaya, diğer taraftan da finansman imkânlarını arttırmaya çalışmışlardır.

Refah devletlerinin üzerindeki maliyet baskısının artmasında demografik dönüşüme eşlik eden sosyal dönüşümün de önemli bir yeri bulunmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan bebek patlamasının da olumlu katkısıyla gelişmiş ülkelerde refah devleti uygulamaları için uygun bir demografik ve sosyal ortam söz konusu olmuştur. Özellikle muhafazakâr rejimlerde olmak üzere, erkeğin tam zamanlı olarak çalışıp evi geçindirdiği ve kadının ev hanımlığı yapıp çocuklarını büyüttüğü geleneksel aile yapısı daha önceki dönemlerde ve bu süreçte genel geçer bir norm olmuştur (Ferrera, 2007: 9). Ayrıca, çalışanlar yine bu süreçte *Fordist* üretim ilişkilerinin hâkim olduğu bir iş dünyasında göreceli olarak iş güvencesine sahip olarak çalışmışlardır. Fakat, bu toplumsal yapı daha sonraki dönemde yavaş yavaş çözülmeye başlamıştır.

Öncelikle yeni dönemde hem kadınların işgücüne katılım oranlarında hem de kısmî zamanlı işlerin sayısında önemli ölçüde artış yaşanmıştır (Meyer, 1994: 62). Örneğin, İngiltere'de 1948 yılında çalışan her kadın için iki erkek çalışmakta iken, 50 yıldan daha kısa bir süre içinde çalışan kadınların sayısı önemli ölçüde artmıştır. Bazı iş kollarında çalışan kadınların sayısı da erkeklerin sayısını geçmiş, çoğunlukla kadınların çalıştığı kısmî zamanlı işlerin sayısında da özellikle 1980'li yıllarda üçte bir düzeyinde önemli bir artış yaşanmıştır. Ayrıca, 1990'lı yıllarda, yeni başlanılan işlerin yarısı kısmî zamanlı ya da geçici bir yapıya sahip olmuştur (Field, 1996: 23).

## Sonuç

Refah devleti; 1950'lerden, 1970'lere kadar yaşadığı altın çağ süresince, Keynezyen iktisadi anlayış çerçevesinde toplam talebi artırmaya yönelik ekonomik büyüme ve tam istihdamın sürdürüldüğü başarılı bir model olarak uygulanmıştır. Hem ekonomik büyüme ve hem de işgücü piyasalarında görülen tam istihdam, kamu sosyal harcamalarının da cömert bir şekilde yapılmasını sağlamıştır. Ancak refah devleti, 1970'li yılların başından itibaren günümüze kadar uzanan süreçte önemli ekonomik problemlerle karşı karşıya kalmıştır. BrettonWoods Sistemi çökmüş (1971), Birinci (1973-1974) ve İkinci (1979-1980) Petrol Şokları yaşanmış ve ekonomi stagflasyon sürecine girmiştir.

Ekonomik büyümenin yavaşladığı ve işsizliğin arttığı 1970'lerin ortalarında refah devleti cömert sosyal harcamalar nedeniyle eleştiriye uğramaya başlamıştır. Refah devleti gereği yapılan sosyal harcamaların azaltılması gerektiğine yönelik anlayışın yükselişe geçtiği bu dönem refah devletinin sonu olarak görülmüştür. Her ne kadar artan sosyal harcamalardan kaynaklanan bu krizin refah devletinin çöküşüne neden olduğu ileri sürülse de aslında refah devleti ortadan kalkmamış, yeni koşullar karşısında yeniden yapılandırılarak bir dönüşüme uğramıştır. Cömert refah devleti anlayışı işlev ve rol değiştirerek sosyal harcamaları kısmayı hedefleyen bir refah devleti anlayışına doğru evrilmiştir.

Ancak, refah devletinin ne ölçüde dönüştüğüne ve dönüşümüne hangi faktörlerin ne kadar katkıda bulunduğuna yönelik olarak akademisyenler arasında bir konsensüse varılamamıştır. Bununla birlikte, refah devletinin dönüşümünde etkili olan faktörler, bu çalışmada genel olarak *maliyet ve finansman etkenleri* olarak ikiye ayrılmıştır. Söz konusu maliyet etkenleri, ülkenin kendi iç yapısı ile alakalı olan ve refah devletinin maliyet ve yükümlülük seviyesinde temel belirleyiciler olan demografik, işgücü piyasası ve sosyal yapılarda meydana gelen dönüşümler iken finansman etkenleri ise refah devletinin finansmanında önemli bir noktada bulunan ekonomik seviyede, yapıda ve anlayışta meydana gelen dönüşümlerdir.

Refah devleti açısından yeniden yapılanma süreci önemli bir dönüm noktası olarak görülmüştür. Bu süreçte, Keynezyen iktisadi anlayıştan neoliberal anlayışa geçiş ve küreselleşmenin doğurduğu etkiler belirleyici roller üstlenmektedirler. Özellikle 1980 sonrası dönemde neoliberal anlayış doğrultusunda sosyal harcamaların azaltılması politikası günümüze kadar gelen refah devletini ortadan kaldırıcı nitelik taşıyıp taşımadığı önemli bir tartışma

konusu olagelmıştır. Bu bağlamda, genellikle ileri sürülen görüş neoliberal politikaların refah devletini tasfiye ettiği şeklindedir. Bir diğer görüş ise refah devletinin bir kriz yaşadığı ama refah devletinin tasfiyesinin mümkün olmadığı şeklindedir. Bu çalışmada da refah devletinin tamamen ortadan kalkmadığı, ancak refah devletinin yaşadığı mali krizden dolayı yeniden yapılandığı ve yeniden yapılanmanın, devlet müdahalesi ve piyasalaşma kısılcacında gerçekleştiği iddia edilmektedir.

### KAYNAKÇA

- Abel-Smith, Brian. (1992). "The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes", *International Social Security Review*, Vol. 45, No: 1-2, p. 5-16.
- Allmand, Christopher. (1988). *The Hundred Years War: England and France at War, c.1300-c.1450*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ashworth, William. (1987). *A Short History of the International Economy Since 1850*, London: Longman.
- Ball, Robert Myers. (1978). *Social Security*, New York: Columbia University Press.
- Barr, Nicholas. (2004). *Economics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Briggs, Asa. (2000). "The Welfare State in Historical Perspective", C. Pierson ve F. G. Castles (Ed.). *The Welfare State: A Reader* içinde. USA: Blackwell Publishing.
- Castilla, Alvaro J. de Regil. (2001). "Keynesian Economics and The Welfare State". *TJSGA/TLWNSI Essay (4)*, p. 1-19.
- Clayton, Richard. & Jonas Pontusson (1998). "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics*, Vol. 51, No. 1, p. 67-98.
- Crouzet, François. (1982). *The Victorian Economy*, London: Routledge.
- Duiker, William J. ve Jackson J. Spielvogel. (2008). *The Essential World History*, Vol. 2, Belmont: Wadsworth.
- Durdu, Zafer. (2009). "Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti", *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE)*, (22), 37-50
- Esping-Andersen, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, UK: Polity Press.
- Ferrera, Maurizio. (2007). "The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects", [http://www.urge.it/files/papers/3\\_wpurge\\_2007.pdf](http://www.urge.it/files/papers/3_wpurge_2007.pdf) (02/09/2011)
- Field, Frank. (1996). "Stakeholder Welfare", <http://www.civitas.org.uk/pdf/cw32.pdf> (08/09/2011).
- Flora, Peter. ve Arnold. J. Heidenheimer. (1981). "The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State", P. Flora ve A. J. Heidenheimer (Ed.). *The Development of Welfare States in Europe and America* içinde. New Jersey: The State University.
- Flora, Peter. ve Jens Alber. (2009). "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe", P. Flora ve A. J. Heidenheimer (Ed.). *The Development of Welfare States in Europe and America* içinde. New Jersey: The State University, 37-80.
- Fraser, Derek. (1984). *The Evolution of the British Welfare State*, London: Palgrave
- Galasso, Vincenzo. (2006). *The Political Future of Social Security in Aging Societies*, London: The MIT Press.



- Galbraith, John Kenneth. (1954). *The Great Crash*, New York: Houghton Mifflin Company.
- Genschel, Philipp. (2004). "Globalization and the Welfare State: A Retrospective", *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No. 4, p. 613–636.
- Gilbert, Neil. (2002). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Glennerster, Howard. (2000). *British Social Policy Since 1945*, Washington: Blackwell Publishers.
- Graebner, William. (1980). *A History of Retirement, USA*: Yale University Press.
- Grigg, David. B. (1980). *Population Growth and Agrarian Change: An Historical Perspective*, UK: Cambridge University Press.
- Güran, Tevfik. (2011). *İktisat Tarihi*, İstanbul: Der Yayınları.
- Hay, James Roy. (1975). *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914*, London: Macmillan.
- Hennock, Peter. E. (2007). *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914: Social Policies Compared*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hills, John. (1998). "Thatcherism, New Labour and the Welfare State", *Case Paper No:13, Centre for Analysis of Social Exclusion*.
- Holden, Chris. (2003). "Decommodification and the Workfare State", *Political Studies Review*, Vol.1, p. 303-316.
- Huber, Evelyn. & John D. Stephens (1998). "Internationalization and the Social Democratic Model." *Comparative Political Studies*, Vol. 31, No. 3, p. 353-397.
- Iversen Torben. & Anne Wren. (1998). "Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy", *World Politics*, Vol. 50, No. 4, p. 507-546.
- Krugman, Paul. (1995). "Growing World Trade: Causes and Consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1995, No: 1, p. 327-377.
- Maddison, Angus. (1982). *Phases of Capitalist Development*, Oxford: Oxford University Press.
- Malthus, Thomas Robert. (1798). *An Essay on the Principle of Population*, London: J. Johnson.
- Marglin, Stephen. (2000). "Lessons of the Golden Age: An Overview", *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Ed. Marglin, Stephen. A., Juliet B. Schor. Oxford: Oxford University Press.
- Meyer, Traute. (1994). "The German and British Welfare States As Employers: Patriarchal or Emancipatory", *Gendering Welfare States*, Ed. D. Sainsbury, London: Sage Publications, p. 82–100.
- Middleton, Roger. (2000). *The British Economy Since 1945*, London: Palgrave Macmillan.
- Mishra, Ramesh. (1999). *Globalization and the Welfare State*, London: Edward Elgar Publishing Limited.
- Mitrovic, Branislav. (2008). "Globalization and the Welfare State", *Economics and Organization*, Vol. 5, No 3, p. 179 – 184.
- O'Brien, Martin. (2010). "Exploring Older Male Worker Labour Force Participation Across OECD Countries in the Context of Ageing Populations: A Reserve Army of Labour?", <http://ro.uow.edu.au/commwkpapers/218> (07/09/2011).
- OECD (2010). "Tax Revenue Trends, 1965-2009", *OECD Revenue Statistics 2010*, OECD Publishing.
- OECD (2011). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publications.

- Özdemir, Süleyman. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul: İTO Yayınları.
- Parker, Barbara. & Leonard Chusmir. (1990). "A Generational and Sex Based View of Managerial Work Values", *Psychological Reports*, Vol. 66, p. 947-950.
- Pierson, Christopher. (1991). *Beyond the Welfare State*, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.
- Pierson, Paul. (1996). "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, Vol. 48, p. 143-179.
- Przeworski, Adam. (1985). *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Razin, Assaf. & Efraim Sadka & Phillip Swagel. (2001). *The Aging Population and the Size of the Welfare State*, NBER Working Paper, No. 8405, 1-23.
- Scharpf, Fritz. W. (2000). "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities", F. W. Scharpf ve V. A. Schmidt (Ed.). *Welfare and Work in the Open Economy* içinde. Oxford: Oxford University Press, p. 1-36.
- Seeleib-Kaiser, Martin. (2007). "Welfare State Transformations in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of 'Public' and 'Private' Social Policy?", Political Studies Association's Annual Conference, University of Bath.
- Skidelsky, Robert. (2009). Keynes: The return of the Master, London: Penguin.
- Skidelsky, Robert. ve Jacob Alexander. (1993). *John Maynard Keynes: The Economist as Saviour: 1920-1937*, London: Macmillan.
- Smith, Adam. (1776). *Wealth of Nations*, London.
- Starke, Peter. (2006). "The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review", *Social Policy & Administration*, Vol. 40, No. 1, p. 104-120.
- Stein, Herbert. (1966). "Pre-Revolutionary Fiscal Policy: The Regime of Herbert Hoover", *Journal of Law and Economics*, Vol. 9, p. 189-223.
- Swank, Duane. (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Timmins, Nicholas. (1995). *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London: Harper Collins Publication.
- Townsend, Peter. (2002). *The Restoration of Universalism*, Geneva: United Nations Research Institute for Development.
- Weaver, Carolyn. L. (1982). *The Crisis in Social Security*, Durham: Duke University Press.
- Yeates, Nicholas. (2001). *Globalization and Social Policy*, London: SAGE Publications.
- Yeniçeri, Celal. (2009). *İslamın Emeğe Bakışı ve Emek Hayatını Düzenlemesi*, İstanbul: Çamlıca Yayınları.