



“Hak Temelli” Sosyal Politikadan “Hayırseverlik Temelli” Sosyal Politikaya Geçişte Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü

DOĞA BAŞAR SARIİPEK*
sariipek@kocaeli.edu.tr

Özet: Sosyal politikanın geleceğini tartışmak, aslında sosyal politika kurumlarının geleceğini ve aralarındaki işbölümünün niteliğini tartışmaktır. Nitekim devlet, aile, piyasa ve sivil toplum örgütleri şeklinde sayabileceğimiz bu kurumlar arasındaki ilişkinin niteliği, aslında her toplumun sosyal koruma rejimini de belirlemektedir. Bu kurumlar arası ilişkide asli ve değişmez olması gereken aktör devlettir. Yani devletsiz bir sosyal politika düşünmek mümkün değildir. Devletin bu değişmezliği içinde diğer kurumların rolü ise onu tamamlamaktır. Ancak son yıllarda neoliberal düşüncelerin başını çektiği bir dizi değişimle birlikte, devlet temelli refahtan, çoğulcu refah düzenine geçişin önü açılmaya çalışılmakta ve sivil toplum örgütlerinin rol ve sorumluluğu da yeniden tanımlanmaktadır. Bu süreçte, sosyal politika kurumları arasındaki geleneksel birbirini “tamamlama” ilişkisi, “ikame” ilişkisine dönüştürülmeye çalışılmakta ve devletin sorumluluğu diğer kurumlara devredilmeye çabalanmaktadır. Sosyal korumaya sadece maliyet penceresinden bakan ve sosyal harcamaları azaltmayı tek hedef olarak belirleyen bu bakış açısı, iddia ettiğinin aksine sosyal politikanın değişen toplum koşullarına uyarlanması ve geleceğinin güvence alınması değil, aksine “hak temelli sosyal politika” yaklaşımından uzaklaşıp, “hayırseverlik temelli sosyal politika” yaklaşımına geçiş anlamına gelmektedir. Sivil toplum örgütlerinin bizzat devlet tarafından güçlendirilmesiyle koşut yürütülmeye çalışılan bu süreç, kesin olarak vatandaşların sosyal politika haklarında bir gerilemeye işaret etmekte ve sivil toplum örgütlerinin geleneksel olarak üstlendiği bireylerin sosyal koruma rol ve sorumluluğunun da içini boşaltmaktadır.

Anahtar kelimeler: Sivil toplum örgütleri, Hak temelli sosyal politika, Refah, Sosyal koruma.

Giriş

Sosyal politikayı bağımsız bir sosyal bilim dalı olarak gören bakış açısına göre, bireylerin var olmasının ve yaşamını sürdürmesinin temel koşulu “toplum”dur. Ne kadar becerikli olursa olsun, hiçbir birey başkalarından ve toplumdan izole bir yaşamı uzun bir süre devam ettiremez. Çünkü insanlar doğayla doğrudan baş etme ve uyum sağlama konusunda kendi aralarındaki işbirliği ve işbölümü mekanizmaları olmaksızın yeterli değildir. Bu durumun en güzel yansıması, çocukların birer yetişkin haline gelene kadar çok uzun bir süre anne ve babaları başta olmak üzere başkalarına

* Yrd. Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

bağımlı halde yaşamasıdır. Bu durumda, ailenin hem gerçekte hem de ideal olarak kadim ve sembol bir sosyal refah kurumu olduğu anlaşılmaktadır. Buna karşılık piyasa, devlet ve sivil toplum örgütleri nispeten daha çağdaş kurumlardır.

Sosyal politika aynı zamanda, sosyal adaletin ve barışın geliştiği, hakça bir üretim ve bölüşüm sisteminin olduğu ve bu nedenle gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluk gibi temel sosyoekonomik sorunların en az düzeyde rastlandığı, hızlı ve sürekli bir kalkınmanın sağlanabildiği ideal ve dengeli bir toplum düzeninin de güvencesidir. Çünkü sosyal politika öz itibarıyla bir toplumu meydana getiren tüm bireylerin, o toplumda geçerli sosyal ve ekonomik mirasın tamamından eşit pay almasını hedefleyen önlemler bütünüdür.

Böylesine dengeli bir toplum düzeninin oluşturulmasında temel aktör ise devlettir. Bilindiği gibi bir toplumda sosyal politikaların tasarlanması, ihtiyaç duyulan hukuki altyapının oluşturulması ve etkin bir biçimde hayata geçirilmesi ancak devlet eliyle mümkündür. Bu, gelenekçi bir yaklaşımdır ve devlet temelli sosyal koruma yaklaşımını çerçevesinde, devletin kurumları aracılığıyla sosyal refah sunmasıyla ilişkilidir. Yani, refah devletiyle ve onun sağlık, barınma, eğitim, sosyal güvenlik ve kişisel sosyal hizmetler gibi temel sosyal hizmet alanlarıyla ilgilenmektedir.

Sosyal politikaya yönelik ikinci yaklaşım ise geleneksel refah devleti sınırlamasından öteye uzanmaktadır. Buna göre, sosyal politika sosyal boyutu bulunan bütün devlet politikalarını içermektedir. Örneğin aileyle ve emek piyasasıyla ilişkili olan bu politikalar özel olarak sosyal politika olarak adlandırılmasalar da sosyal refaha ilişkin sonuçları bulunmaktadır. Üstelik refahın ve genel huzur ortamının doğrudan doğruya devlet kanalıyla sağlanabileceği gibi, aile, sivil toplum örgütleri ve piyasa gibi aktör veya kurumlar tarafından dışarıdan da sağlanabileceği ve geliştirilebileceği iddiası, sosyal politikanın kapsamının genişlemesine neden olmuştur.

Özellikle de son dönemlerde neoliberal görüşlerin güç kazanmasıyla birlikte, sivil toplum örgütlerinin rolünün giderek arttığı görülmektedir. Sosyal politika alanında faaliyette bulunan bu örgütler, çok farklı temellere dayanarak kurulmaktadır. Daha açık ifade etmek gerekirse, sivil toplum örgütleri dini, siyasi, coğrafi, mesleki vs. birçok temel üzerine kurulmuş olabilir ve bu temel, o toplumdaki hakim sosyoekonomik yapı ve siyasal ideoloji tarafından belirlenmektedir.

Hangi temelden kaynaklanırsa kaynaklansın, sivil toplum örgütlerinin sosyal politika alanında hemen tüm ülkelerde giderek daha fazla ön plana çıktığı kesindir. Bu süreç, çoğu ülke örneğinde de görüleceği üzere, bizzat devlet eliyle kolaylaştırılmakta ve teşvik edilmektedir. Ancak bu, dikkatle yaklaşılması gereken bir durumdur. Çünkü devletin asli ve vazgeçilmez bir aktör olduğu ilk durumda, sadece o toplumun bir üyesi olmaktan kaynaklanan ve başka hiçbir şart aramayan “hak temelli sosyal politika” uygulanırken, devletin rolünün ve sorumluluğunun diğer kurumlara gittikçe daha fazla devredildiği yeni durumda yine de tüm vatandaşların hem asgari hem de refah arttırıcı ihtiyaçlarını sağlama yükümlülüğüne sahip yegane kurumun devlet olduğu unutulmamalıdır. Diğer refah sağlayıcı kurum ya da aktörler olan piyasa, sivil

toplum örgütleri ve aile/akraba dayanışması ise bu konuda devlete ancak yardımcı olmakta, onu tamamlamaktadır.

Sivil toplum örgütleri yardımıyla sosyal politikanın “devletsizleştirilmeye” çalışıldığı bir sürecin yaşandığı iddiasına dayanan bu çalışma, 3 ana kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda, temel tartışmaya hem tarihsel hem de kavramsal bir arka plan oluşturulması amacıyla, sosyal politika, sosyal koruma ve sosyal refah olguları arasındaki ilişki haklar penceresinden değerlendirilmiştir. İkinci kısımda, neoliberalizmle özdeşleşen yeni dönemde sosyal politika üzerindeki değişim ve dönüşüm baskıları tartışılmıştır. Üçüncü ve son bölümde ise sosyal politika alanında geleneksel olarak zaten önemli roller üstlenmiş olan sivil toplum örgütlerinin daha da güçlen(diril)mesi süreci değerlendirilerek, bunların vatandaşların sosyoekonomik güvencelerinin sağlanması konusunda devlete karşı başarılı bir alternatif oluşturup oluşturamayacağı tartışılmıştır. Tüm bu tartışmalar yapılırken, “hak temelli sosyal politika” yaklaşımı ile “yardımseverlik/hayırseverlik temelli sosyal politika” yaklaşımı arasında bir üstünlük kıyaslaması yapılmasına özellikle dikkat edilmiş ve hak temelli sosyal politika ilkesinden ödün vermenin, bireylerin sosyoekonomik güvence düzeyinde bir gerileme anlamına geldiği görüşü savunulmuştur.

Kavramsal Bir Değerlendirme ile Sosyal Politika-Sosyal Refah İlişkisi

Bir çalışma alanı olarak sosyal politikanın sınırlarını kesin bir şekilde saptamak kolay değildir. Çünkü sosyal politika ekonomik, kültürel, sosyal ve siyasal birçok değişkenden etkilenmektedir. Dolayısıyla, sosyal politika bireylerin ve grupların sağlık, eğitim, barınma, beslenme gibi ihtiyaçlarını karşılamak üzere sosyal refahın nasıl planlandığı ve uygulandığı konusu üzerine yoğunlaşmaktadır. Aynı zamanda, sosyal sorunların hangi boyutlarda ele alındığı ve bunlarla nasıl mücadele edildiği soruları da sosyal politikanın temel meseleleri arasında yer almaktadır.¹

Sosyal politika teorisi ve uygulaması, birbirinden farklı bir gelişim seyri izlemiştir. Bu bağlamda, sosyal politikanın akademik dünyadaki teorik temelleri, ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişmekle birlikte, genellikle sosyal hizmet ve refah devleti çalışmalarına dayanmaktadır. Uygulama ayağı ise insanların sosyal hizmetlerde çalışmaya hazırlanmasına yönelik bir alan olan “toplum idaresi” alanından türemiştir. Dar anlamda bakıldığında toplum idaresi, sosyal hizmetlerin yapısı, geliştirilmesi ve uygulanması çalışmalarının bütünüdür. Genel anlamda ise sosyal bilimlerin sürekli değişen sosyal sorunların analizine ve çözümüne uyarlanmasıdır. Dolayısıyla, her türlü toplumsal ve hayırsever çabanın bütünü olarak ifade edilebilecek olan bu genel tanımlamanın içine, insanların yaşam koşulları, insani ihtiyaçların ve sorunların farkına varılması ve sonrasında bu ihtiyaçların karşılanmasına ve sorunların çözülmesine yönelik örgütlü ve sistemli araçların geliştirilmesi ile sosyal hizmetlerin ve sosyal politikaların yaşama koşulları ve genel olarak toplum üzerindeki etkileri girmektedir.²

1 Nick Manning, “Social Needs, Social Problems, and Social Welfare and Well-being”, *The Student's Companion to Social Policy*, Fourth Edition, Edt: Pete Alcock, Margaret May, Sharon Wright, (John Wiley & Sons, 2012), 19.

2 Paul Spicker, *Social Policy; Theory and Practice*, (Great Britain: Policy Press, 2014), 1.

Teorik altyapıyı oluşturan sosyal hizmet ve refah devleti çalışmaları, zaman içinde daha da genişleyerek, tıpkı ilk başlarda olduğu gibi bugün de sosyal politikanın merkezinde yer almaya devam etmektedir. Bu bağlamda daha da detaylandırılacak olursa, sosyal hizmetler esas olarak refah devletinin özünü teşkil eden ve “Büyük Beşli” olarak da adlandırılan *sosyal güvenlik, barınma, sağlık, kamu hizmeti ve eğitim* alanlarından oluşmaktadır.³

Öte yandan, sosyal politika sadece bir akademik disiplin veya çalışma alanı değildir. Bunun yanı sıra, gerçek dünyadaki toplumsal aktivitelere ilişkin de bir kavramdır. Bu çerçevede, sosyal politika refah düzeyini yükseltmeyi amaçlayan eylemleri ifade etmek için kullanılan bir terimdir.⁴ Dolayısıyla, bu tip aktivitelerin akademik olarak incelenmesini tarif etmek için de kullanılmaktadır.

Sosyal politikanın tanımlanmasında sıklıkla başvurulan bu iki tanımlama da sosyal politikayı genel olarak toplumun ve toplumdaki tüm bireylerin refah, huzur ve iyilik halleriyle ilişkili bir kavram olarak göstermektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, sosyal politika aynı zamanda refah devletinin faaliyetleriyle de ilişkilidir.⁵ Daha açık bir ifadeyle, hükümetlerin bir toplumda geçerli olan refahı tüm vatandaşlara yaymayı mümkün kılmak için kullandıkları tüm politika ve sosyal hizmetler sosyal politika kapsamında değerlendirilmektedir.

Bu süreçte, hastaneler, okullar, mağazalar, işyerleri, fabrikalar, ulaşım hizmetleri ile hobi ve boş zaman aktivite merkezleri özellikle XX. yüzyıldan başlayarak yaygınlaşmış ve gelişmiştir. Bu da sosyal refah hizmetlerinin daha önce olduğundan çok daha karmaşık ve karma bir sistem haline geldiğini göstermektedir. Bu değişimlerin arkasında piyasa ve sivil toplum örgütleri şeklinde birbirine rakip iki mekanizma bulunmaktadır. Piyasa, refahla ilişkili olarak iki anlamda gelişme göstermiştir. İlk olarak birey açısından bakıldığında, sunulan emeğin piyasası başlarda tarıma dayalıyken, daha sonra endüstrideki ücretli çalışmaya yönelik hızlı ve kitlesel bir geçiş yaşanmıştır. Geçimini sağlama araçlarındaki bu köklü değişiklik, bireylerin çalışma kapasitelerinde ve yeterliliklerinde meydana gelebilecek muhtemel eksilmelere bağlı yeni güvencesizliklere yol açmıştır. İkinci olarak, gıda, giyim, tıbbi bakım gibi ürün ve hizmetlere ilişkin piyasa gelişmiş ve aileler önceki dönemlerin aksine artık bu tür ihtiyaçlarını kendi kendilerine karşılamak yerine bu piyasadan sağlamaya başlamışlardır.⁶ Ancak bu ihtiyaçları piyasadan karşılamak için gereken kaynağa sahip olamamak, tüm aile üyeleri için son derece yıkıcı sonuçlar doğurmuştur.

* Her ne kadar Büyük Beşli konusunda evrensel bir uzlaşma olmasa da klasik refah devletinin gelirin sürekliliğini güvence altına alan politikaların yanı sıra, sosyal güvenlik, sağlık politikası ve hizmetleri, kişisel sosyal hizmetler, okul eğitimi ve mesleki eğitim politikası ile istihdam ve barınma politikalarını içerdiği genellikle kabul edilmektedir.

3 Paul Spicker, *Social Policy: Themes and Approaches*, (Hemel Hempstead: Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 1995), 4; Michael Hill, *Understanding Social Policy*, 7th Edition, (Oxford: Blackwell, 2003), 2. bölüm

4 Pete Alcock, “The Subject of Social Policy”, *The Student's Companion to Social Policy*, Fourth Edition, Edt: Pete Alcock, Margaret May, Sharon Wright, (John Wiley & Sons, 2012), 5.

5 Cliff Alcock, Guy Daly ve Edwin Griggs, *Introducing Social Policy*, 2nd Edition, (Edinburgh: Pearson Longman, 2000), 1.

6 Manning, “Social Needs, Social Problems, and Social Welfare and Well-being”, 20.

Sivil toplum örgütleri ise piyasaya nazaran daha mütevazı denebilecek bir çizgide gelişim göstermiştir. Hayırseverlik, dayanışma ve yardımlaşma gibi sosyolojik ve insani duygular üzerinden yükselen bu örgütler, zamanla daha sistematik bir hal almıştır. Coğrafi olarak etki alanı da zamanla gelişen ve büyüyen sivil toplum örgütleri, devletin ve piyasanın etkisiz kaldığı alanlarda zaman zaman aile dayanışmasıyla birlikte bireylerin tek sosyoekonomik güvencesi ve refah kaynağı haline gelmiştir. Sivil toplum örgütlerinin etkinliğinin düzeyi ekonomik, siyasi, kültürel ve özellikle de toplumsal öğeler tarafından doğrudan belirlenmektedir.

Refah ve sosyal koruma konusundaki bu çeşitlilik, kavramlaştırma konusunda da görülmekte ve kavramsal bir geçişkenlik doğurmaktadır. Daha açık bir ifadeyle sosyal refah, refah devleti ve sosyal politika gibi kavramlar genellikle karıştırılmakta ve hatalı bir biçimde birbirini yerine kullanılabilir. ⁷ Refah devleti aktivitelerinin sosyal politikayla çok yakın bir sınır oluşturduğuna ilişkin yaygın inanışın bir sonucu olan bu durum, kavramların somut olarak tanımlanmasında bir kafa karışıklığı da yaratabilmektedir. Sosyal refah bireylerin ve farklı toplumsal grupların çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak ve sosyal sorunlarla mücadele edebilmelerini sağlamak üzere başvurulan toplumsal düzenlemelerdir. Teorik açıdan bakıldığında, sosyal politika olgusunun günümüzdeki kullanılış şekline göre, sosyal refah devlet refahıyla aynı anlamda kullanılmaktadır.

Bu kafa karışıklığında konuya ilişkin akademik bakış açısının da etkisi büyüktür. Örneğin, 1950 yılında London School of Economics'te Richard Titmuss tarafından kurulan ve sosyal politika çalışmalarına yön vermede etkili ekollerden biri olarak gösterilen sosyal politika bölümünün başlıca hedefi, İngiliz refah devletinin genişleme safhasında refah sunumu alanında çalışacak profesyonelleri yetiştirmek olmuştur. Bu nedenle de sosyal politika disiplininin bu erken dönemdeki kapsamı, refah devletinin kurumsal yapılarından yoğun bir biçimde etkilenmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak, akademik ilgi refahın asli sağlayıcısı olarak devletin rolü üzerinde yoğunlaşmış ve 1970'li yıllara kadarki refah tartışmaları esas olarak refah devletinin yükselişi, kolektif hayırseverlik ve vatandaşların statüye dayalı yardım ve hizmetlere hak kazanması konuları etrafında yürütülmüştür. ⁸

Ancak, 1960'lı ve 1970'li yıllara gelindiğinde sosyal politikaya ilişkin çok daha geniş ve kapsayıcı bir yaklaşım yerleşmeye başlamıştır. Bu doğrultuda, sosyal politikanın "bağımlı" bir değişken olması hali ortadan kalkmaya başlamış ve sosyal politikanın kendine ait kimliği giderek daha belirgin bir hale gelmiştir. Dünya savaşlarının ve sonrasındaki yıkımların da etkisiyle, yoksulluk tartışmaları sosyal politikanın merkezine yerleşmiştir. 1980'li yıllara gelindiğinde ise yeni bir eksen kaymasıyla birlikte, neoliberal düşünce temelindeki fikirlere bağlı bir gelişim içine girmiştir. Bu kapsamda, refah sunumunda devletin asli rolü yeniden sorgulanmaya başlamış, ih-

⁷ Norman Ginsburg, *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, (Sage Publications, 1992), 4.

⁸ Margaret Tennant, "Governments and Voluntary Sector Welfare: Historians' Perspectives", *Social Policy Journal of New Zealand* 17 (2001): 149; Alcock, "The Subject of Social Policy", 7.

tiyaçların ve toplumsal risklerin daha çoğulcu bir biçimde farklı kanallardan giderilmesi çağruları artmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak, birçok bireyin refahı devlet haricindeki diğer sosyal mekanizmalar aracılığıyla sağlanmaya başlamıştır. Yani, sosyal refah hizmetlerinin vatandaşlara ulaştırılmasında devletin yanı sıra piyasaya, sivil toplum örgütlerine ve aileye, yani bireyler arası her türlü enformel ilişki ağlarına sorumluluklar yüklenmiş, böylelikle de karma refah ekonomisine geçiş hızlanmıştır. Bu değişimin bir sonucu olarak sosyal politika, günümüzde tüm bu kurumların bireylerin ve grupların refahını nasıl ve hangi yönde etkilediği konusuyla ilgilenen bir çalışma alanı haline gelmiştir.

Bu çerçevede, bir yandan demokratik değerlerin ve insan haklarının gelişmesi ve işçilerin siyasal açıdan güçlenmesi, diğer yandan da yoğunlaşan ekonomik faaliyetler sonucunda yaratılan ekonomik değerlerin artması, temel hak ve özgürlüklere çok daha ileri sosyoekonomik hak ve özgürlüklerin de eklenmesini ve bunların tüm topluma yayılmasını mümkün kılmıştır. Böylece, başlangıçta işçi sınıfından kaynaklanan toplumsal çözülme tehdidinde bir cevap olarak tasarlanan sosyal politika uygulamalarının toplumsal uzlaşmanın ve barışın sağlanmasındaki rolü daha net anlaşılmış ve kısıtlı sosyal güvenlik tedbirlerinin ötesine geçilmiştir. Bu bağlamda, sosyal politika boyut ve anlam değiştirerek başta sağlık, eğitim ve barınma politikaları olmak üzere, toplumun tüm kesimlerini kapsayan uygulamalarla bir “sosyoekonomik güvence sağlama mekanizmasına” dönüşmüştür. Yani, sadece işçileri kapsayan dar bir sosyal politika anlayışından, toplumun tüm kesimlerine eşit haklar ve refah standartları sağlamayı hedefleyen geniş anlamda sosyal politika anlayışına geçilmiştir.

Bu dönüşüm ve değişimlerin doğal bir sonucu olarak, daha önceleri sosyal politika dahilinde görülmeyen birçok konu, zamanla sosyal politikanın en temel meseleleri arasına girmiştir. Örneğin, 30-40 yıl kadar önce elektrik üretim endüstrisi sosyal politikanın doğrudan ilgi alanına girmiyorken, bugün artan enerji ve su tüketim fiyatlarının vatandaşların refah düzeyi üzerinde olumsuz etkiler yapması nedeniyle, sosyal politika çalışmalarının kapsamına girmiştir. Hatta buradan hareketle *enerji yoksulluğu*, *su yoksulluğu* gibi sosyal politikayla doğrudan ilişkili yeni kavramlar türemiştir. Bu nedenle, özellikle de günümüz itibarıyla, sosyal politikanın sınırlarını belirlemek, son derece güç bir hal almıştır.

Sosyal politikanın günümüzdeki sınırlarının genişlemesiyle ilgili bir başka önemli gösterge, üçüncü kuşak denilebilecek çocuk, kadın, tüketici hakları ve çevre gibi konularla artık doğrudan ilişkilendirilmesidir. Örneğin, çevre politikası günümüz itibarıyla çevresel dönüşümlerin ve küresel ısınmanın insanların yaşam standartlarında ve refah düzeylerinde yarattığı etkiler ve özellikle de bölüşümsel sonuçları nedeniyle doğrudan doğruya sosyal politikanın kapsamına dahil edilmektedir. Dolayısıyla, günümüzde geçerli olan geniş sosyal politika anlayışı, bir yandan toplumun tüm kesimlerini kapsamına almakta, diğer yandan da belli pozitif ayrımcılık ihtiyaçları bulunan dezavantajlı gruplarla özel olarak ilgilenmektedir.

Bu nedenle, sosyal politikanın refah devletinden veya devletin sosyal programlar geliştirmesinden çok daha fazlasını ifade ettiği ve özellikle de günümüzde toplumu bir

arada barış ve uzlaşma içinde tutabilmenin en kilit ögesi olduğu kesindir. Dolayısıyla sosyal politikanın kapsamına devletin, vatandaşların ve bir bütün halinde toplumun temel bireysel ve toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve toplumdaki eşitliği ve adaleti geliştirmek sorumluluklarına ilişkin akla gelebilecek her türlü konu girmektedir.

Sosyal Politikada Yeni Rol Paylaşımı ve Neoliberalizm Etkisi

Sosyal refah sağlayan tüm kurum ve aktörler, günümüzde hala birlikte var olmaya devam etmektedir. Ancak bunların her birinin işlevinde ve kapsamında köklü değişiklikler yaşanmıştır. Çünkü son zamanlarda meydana gelen büyük ölçekli sosyal değişimlere ve dönüşümlere cevap olarak, günümüz sosyal politika anlayışının dayandığı teorik, ampirik, siyasi, ekonomik ve sosyal temellerde köklü değişim ve dönüşümler meydana gelmiştir. Bu doğrultuda sosyal politika, “nelerin sosyal politika sayılacağı” ve “sosyal politikanın araçları” konularında yeniden kavramsallaştırma çabalarına maruz kalmıştır. Dolayısıyla sosyal politikayı dar sosyal refah ve sosyal hizmet anlayışıyla tarif etmek artık mümkün ve yeterli görünmemektedir. Bu anlayış, refah devletine yönelik neoliberal ve diğer tehditler tarafından güçsüzleştirilmiş ve geçerliliğini yitirmiştir. Örneğin aile yapılarındaki değişiklikler ile istihdamın ve emeğin yeniden yapılandırılması, sosyal politika anlayışında derin etkiler yapmıştır.⁹ Bu çerçevede, en köklü ve en geleneksel sosyal politika kaynağı olan ailenin refah sağlama rolü çağdaş toplum yapısının da etkisiyle, bundan yaklaşık 200 yıl öncesine göre gittikçe gerilemektedir.

Bu gerilemenin farkında olan hükümetler, neoliberal görüşlerin de etkisiyle, devletin rolündeki bir azalmaya karşılık, ailenin etkin rolünü yeniden tesis etmek için yoğun çaba sarf etmektedir. Bu çabalara sivil toplum örgütleri de eklenmeye çalışılmakta ve sonuçta devletin gerileyen doğrudan refah hizmeti sağlama rolü yerine, ailenin, sivil toplum örgütlerinin ve her türlü enformel ilişki ağının ikame edildiği işbirliğine ve dayanışma ruhuna dayalı yeni toplum yapısının oluşturulması çağruları eklenmektedir.¹⁰ Bu çağrılar, özellikle de birçok ileri neoliberal toplumda, sosyal refahın bir tüketim malı olduğu iddiasının giderek daha fazla yaygınlaşmasına bağlı olarak, özelleştirmeye ve piyasa mekanizmasına daha fazla vurgu yapılmasına yol açmış ve karma refah ekonomisi fikri güçlenmiştir.

Karma refah ekonomisi fikrini, esas olarak devletin refah hizmetlerindeki öncü rolünü ve sınırlarını daraltmaya yönelik bir çaba olarak yorumlamak mümkündür. Bu çerçevede, hükümet aktivitelerinin boyutu azaltılmaya ve devletin rolü hizmetlerin doğrudan sağlanmasından, diğer “sektörler” ve aktörler tarafından sağlanan refah hizmetlerinin planlanmasına, denetlenmesine ve düzenlenmesine doğru değiştirilmeye çalışılmaktadır.¹¹ Bu çabanın, sivil toplum örgütleri üzerinde iki doğrudan, ancak bazı yönlerden birbiriyle çelişen etkisi bulunmaktadır.

9 Amanda Coffey, *Reconceptualizing Social Policy*, (Open University Press, England, 2004), 35.

10 Manning, “Social Needs, Social Problems, and Social Welfare and Well-being”, 21.

11 Margaret Harris, Colin Rochester ve Pete Halfpenny, “Voluntary Organisations and Social Policy: Twenty Years of Change”, *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain; Perspectives on Change and Choice*, Edt: Margaret Harris ve Colin Rochester (Palgrave, New York, 2001), 3.

İlk olarak, sivil toplum örgütleri bu süreçte daha da genişlemiş roller yüklenerek sosyal politikanın merkezine alınmıştır. Gönüllülük esasına dayalı olarak çalışan sivil toplum örgütlerinin daha da güçlenerek yeniden önem kazanması, piyasanın yeterli sosyoekonomik güvence sağlayan iş yaratma ve niteliği yeterli ürün ve hizmetler sunma başarısızlığı sonucunda olmuştur. Ancak birbirine tamamen zıt iki kavram gibi görünen “piyasanın kar elde etme amacı” ile “evrensel sosyal değer yaratma ilkesi” arasında bir ilişki kurmak ve bu ikisini de aynı anda gerçekleştirmek mümkündür. Piyasa hassasiyetlerini ve sosyal politika önceliklerini bir arada gerçekleştiren bu “sosyal girişimcilik” yönteminde, piyasa işletmeler vasıtasıyla ve sosyal sorumluluk ilkesi altında sosyal koruma çabalarına katkı sağlamaktadır. Böylelikle, hem piyasanın kar elde etme amacı ortadan kaldırılmamış olmakta ve değer yaratılmaya devam edilmekte hem de sivil toplum örgütlerinin sürdürülebilirliği ve etkinliği artmaktadır.¹²

Ancak, sivil toplum örgütlerinin ortaya çıkışını her zaman insani nedenlere bağlamak da doğru değildir. Bu anlamda örneğin, dernekler gibi bazı sivil toplum örgütleri üyelerinin sosyal ihtiyaçlarını karşılamak üzere örgütlenmiştir. Diğer bazı örgütler ise bizzat orta ve üst gelir grupları tarafından, yoksul kesimin insani olmayan şartlarda yaşamasına bağlı olarak oluşabilecek salgın hastalık, sosyal patlama gibi tehditleri ve bu tehditlerin kendileri de dahil olmak üzere toplumun geneline yönelmesini engellemek amacıyla kurulmuştur. Bunun en tipik örneği, yoksullara karşılıksız ya da çok düşük bedellerle sunulan ev projeleridir. Bu sayede hem yoksulların daha insani koşullarda yaşaması sivil toplum örgütlerinin öncülüğünde sağlanmakta hem de potansiyel bir toplumsal tehdit unsuru en başından önlenmeye çalışılmaktadır.¹³

Kuruluş sebebi ve felsefesi her ne olursa olsun, sivil toplum örgütleri yeni dönemde sosyal ihtiyaçları devleti tamamlayarak ve katkı sunarak karşılamak yerine, daha önceleri çeşitli devlet kurumları tarafından yerine getirilen refah hizmetlerini bizzat karşılamak üzere giderek daha doğrudan roller üstlenmektedir.¹⁴ Dolayısıyla bu örgütlerin önemi ve statüsü gözle görülür bir biçimde genişlemiş ve güçlenmiştir. Hükümet kuruluşları, özellikle de yerel otoriteler, artık sosyal politikalarını planlamak ve uygulamak için gönüllü örgütlere daha fazla ihtiyaç duymaktadır¹⁵

İkinci olarak ise her ne kadar sivil toplum örgütlerinin statüsü sosyal politikadaki çoğulcu eğilimler sonucunda güçlenmiş olsa da neoliberal sosyoekonomik ve siyasal ortamın etkisiyle sosyal politikada oluşan ve birbiriyle kesişen diğer eğilimler, bu örgütleri en iyi ihtimalle yeni çoğulcu refah döneminin “küçük ortağı” ya da en kötü ihtimalle de “faydasız hizmet sağlayıcısı” haline dönüştürmektedir. Bu süreçte piyasa, hükümet kurumlarıyla diğer sektör birimleri arasındaki ilişkinin içeriğinin anlaşılmasındaki temel model olarak önem kazanmıştır. Bu nedenle, sivil toplum

12 Burcu Kümbül Güler, “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Girişimcilik: Ashoka Üyelerinden Sosyal Yenilikçi Örnek Uygulamalar”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 13/3 (2011): 82.

13 Manning, “Social Needs, Social Problems, and Social Welfare and Well-being”, 20.

14 David Billis ve Margaret Harris, “Taking the Strain of Change: UK Local Voluntary Organisations Enter the Post-Thatcher Period”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 21(3): 217.

15 Ralph M. Kramer, *Voluntary Agencies and the Welfare State* (University of California Press, Berkeley, 1981), 157.

örgütleri sundukları hizmetleri hükümete satmak için kıyasıya rekabete giren refah hizmeti “sağlayıcıları” ve “üstlenicileri” haline gelmiştir. Aynı zamanda, ticari işletme uygulamaları tüm örgütlerin yönetim süreçlerinde tercih edilen ve aranan model olmuş ve gönüllü örgütlerden de sosyal politika alanında etkili bir yer edinmek istemeleri halinde, “işletme-tipi” yönetim süreçlerine sahip örgütler olduklarını göstermeleri beklenmiştir.¹⁶

Bu etkiler ışığında kaçınılmaz olarak, sosyal politikanın geleceğinin ne olacağı konusu yoğun biçimde tartışılmaya başlamıştır. Bu tartışmanın bir tarafında, devletin maliyetleri kısması ve buna da sosyal politika harcamalarından başlaması gerektiğini savunan görüş bulunurken, karşı tarafta küreselleşmenin piyasalarda neden olduğu kuralsızlaşmanın ve artan sosyoekonomik güvencesizliklerin ancak sosyal politikalarla dengelenebileceğini, bu nedenle sosyal politikanın vazgeçilmez olduğunu savunan karşıt bir görüş yer almıştır.¹⁷ Bu ikinci görüşe göre, sosyal politikalara artık eskisinden bile daha fazla ihtiyaç vardır.

Bu süreçte, devletin sosyal politika rol ve sorumluluklarında meydana gelen değişiklikler, sivil toplum örgütlerinin nasıl bir sosyal politika ortamıyla karşı karşıya kalacağını belirleyen temel faktördür. Bu değişime bağlı olarak, hükümet ve sivil toplum örgütleri arasında daha yakın bir işbirliği doğmuş ve bu ilişki “ortaklık”, “katımlı hükümet” gibi kavramlarla somutlaştırılmıştır.¹⁸ Bu durumun bir sonucu olarak da politikaların belirlenmesi sürecindeki danışma mekanizmasından, uygulama aşamasındaki doğrudan rol alma düzeyine kadar geniş bir yelpazeye yayılmıştır.

Sivil Toplum Örgütleri Etkili Bir Sosyal Politika Aktörü Olabilir mi?

Sosyal politikada gönüllü eylemlerin önemi çok uzun bir süredir sıkça vurgulanmaktadır. Hemen hemen tüm refah toplumlarında II. Dünya Savaşından sonraki refah hizmetlerinde genellikle devletin asli sorumluluğu üstlenmesinin yanı sıra, gönüllülük esasına göre kurulmuş olan sivil toplum örgütlerinin rolü de giderek artmış ve güçlenmiştir. Sivil toplum örgütleri sosyal politika alanında devlet eliyle daha aktif hale getirilirken, esas olarak iki temel gerekçe ileri sürülmektedir. Bunlardan ilki *etkinlikle* ilgili kaygılardır. Buna göre, sivil toplum örgütleri faaliyette buldukları coğrafi sınırlarla ve ilgi alanlarıyla ilgili bilgiye ilk elden erişimi, halkın ihtiyaçlarıyla beklentilerinin eşleştirilmesini ve kamu desteğinin kazanılmasını kolaylaştırmakta, hatta çoğu zaman mümkün kılmaktadır. İkinci gerekçe, zorunluluklardan kaynaklanmaktadır ve *içerme/katılım* temellidir.¹⁹ Bu kapsamda, hükümetler ileride uygu-

16 Harris, Rochester ve Halfpenny, “Voluntary Organisations and Social Policy: Twenty Years of Change”, 4.

17 Robert Geyer, “Can European Union (EU) Social NGOs Co-operate to Promote EU Social Policy?”, *Journal of Social Policy* (Cambridge University Press, 30/3) 477.

18 Margaret Harris, “Voluntary Organisations in a Changing Social Policy Environment”, *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain; Perspectives on Change and Choice*, Edt: Margaret Harris ve Colin Rochester (Palgrave, New York, 2001), 214.

19 Malgorzata Koziarek, “NGO Involvement in Environmental and Social Policy Making in Poland Key findings and recommendations” (Warsaw: Institute of Public Affairs, 2012), http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/strona_ang/Co-operation_and_policy-making_SUMMARY.docx. (erişim: 09/11/2016)

layacakları politikalar konusunda sivil toplum örgütleriyle sorumluluk paylaşmaktadır.

Bu itibarla, günümüzde gönüllülük esasına göre işleyen sivil toplum örgütleri ya da kısaca gönüllü sektör, refah hizmetlerinin sunumunda *devletle* ve refah hizmetlerinin hükümet kuruluşları aracılığıyla sunulduğu *kamu sektörüyle*, aile, akraba, arkadaş ve komşu gibi bileşenleri bulunan *enformel sektörle*, *piyasayla* ve özel sektörle (hizmetlerin doğrudan satın alınması) bir arada yer almaktadır.²⁰

Refah hizmetleri bir kez bu şekilde farklı “sektörler”in bir toplamı olarak kavramsallaştırıldıktan ve bunlar arasında gönüllü sektör savaş sonrası refah devleti döneminin güçlü bir aktörü olarak önem kazandıktan ve sonrasında daha da büyüme potansiyeli gösterdikten sonra, “karma refah ekonomisi”, “refah sektörleri” gibi nitelendirmelerin önü açılmıştır. Aynı zamanda, “devlet refahı”nın yerine farklı kaynaklardan beslenen “çoğulcu refah” kavramı sosyal politikanın merkezine yerleşmiştir. Ancak bu farklı sektörler arasındaki denge zaman içinde sürekli değişmiş ve bu değişimin yönü ve doğası her zaman devlet tarafından belirlenmemiştir.

Bu çerçevede, gönüllü ve kar amacı gütmeyen aktivitelerin bu karma refah ekonomisi içindeki ağırlığını belirleyen temel faktörler, toplumda geçerli olan dini, insani ve vicdani hassasiyetler, topluma yerleşmiş bulunan yardımlaşma ve dayanışma gelenekleri, ülkelerin kalkınmışlık düzeyi, toplumdaki hakim kültür ve uygulamadaki yasal mevzuat ile ekonomik ve siyasi ideolojilerdir. Nitekim hemen hemen tüm dünyada sivil toplum örgütlerinin temelleri hayırseverlik/yardımseverlik duygularına dayanmakta ve ilk olarak küçük ölçekli kendi kendine yardım grupları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bunlar zamanla gelişerek, bir ortak kimlik duygusu oluşmakta ve kendilerine özgü nitelikleri ve sorunları konusunda artan bir bilinç meydana gelmektedir. Bu da daha sonrasında gönüllü sektörün kendi altyapısını ve kurumlarını geliştirdiği ve kamu ve sosyal politika tartışmalarında daha fazla söz sahibi olduğu koşulları yaratmaktadır.

Ancak, gönüllü kuruluşlar ile hükümetin refah hizmetlerini bir çatışma/ikame paradigması içinde değerlendiren alternatif görüşler de bulunmaktadır. Buna göre, hükümetlerin refah hizmetlerindeki bir artış, gönüllü sektörün hem kapsamına hem de bütünlüğüne kayda değer bir biçimde zarar vermektedir. Bu iddia, özellikle hükümetten gönüllü kuruluşlara finansman desteği sağlandığı durumlarda geçerlidir. Ancak, uluslararası karşılaştırmaları da içeren araştırmalar ve tarihsel çalışmalar, bu ikisi arasında çok daha karmaşık bir yapıya ve ilişkiye işaret etmektedir.²¹ Bu ilişki çeşitli biçimlerde ortaya konulmakla birlikte, en fazla tamamlayıcılık, katkı sunma, öncü örgüt niteliğine sahip olma, refah tamamlayıcıları veya doğrudan refah hizmeti

20 Harris, Rochester ve Halfpenny, “Voluntary Organisations and Social Policy: Twenty Years of Change”, 2.

21 Lester Salamon, “Government-nonprofit relations in international perspective” ed., Elizabeth T. Boris and Eugene Steuerle, *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, (Washington DC: Urban Institute Press, 1998).

sağlayıcıları gibi roller üzerine yoğunlaşmakta, hatta bu ilişki türlerinden birden fazlasının aynı anda gerçekleşebileceği ileri sürülmektedir²²

Bu nedenle, sivil toplum örgütlerinin amaçlarının birçok yönden sosyal politikanın amaçlarıyla benzerlikler gösterdiği anlaşılmaktadır. Nitekim sivil toplum örgütleri hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde sosyal hayata, sosyal adalete, sosyal barışa ve sosyal değişime önemli katkılar sağlamıştır ve sağlamaya da devam etmektedir. Bu bağlamda, az gelişmiş ülkelerdeki sivil toplum örgütlerinin genellikle toplumun nispeten küçük ya da coğrafi olarak belli bir kesimine yönelik gıda, sağlık, barınma alanlarında mütevazı toplumsal projeler yürüttükleri görülmektedir. Temel yoksunluk alanlarıyla mücadeledeki bu parçalı yapı, ülkeler geliştikçe ve devletin politika üretme ve uygulama kapasitesi arttıkça daha merkezi bir hal almakta ve sivil toplum kaynaklı yoksunlukla mücadele projelerinin kapsamı genişlemektedir. Hatta gelişmiş ülkelerde, sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerinin ülke sınırlarını aştığı ve uluslar üstü bir yapıya kavuşarak, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere doğru genişlediği görülmektedir. Bunlar az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sosyal politika projelerine kaynak ve teknik destek sağlamaktadır.

Genel olarak bakıldığında, sosyal politika açısından sivil toplum örgütlerinin iki temel işlevi olduğundan bahsedilebilir. Bunlardan birincisi demokratik hakların elde edilmesi, korunması ve geliştirilmesi, diğeri de ekonomik açıdan bireyler ve sınıflar arasında oluşan dengesizliğin giderilmesine yardımcı olunmasıdır. Bu kapsamda, sivil toplum örgütlerinin sosyal politika geliştirme süreçlerine dahil olmasında başvurulan en yaygın yaklaşım, bilgiye erişimin kolaylaştırılması ve tüm ilgili çevreler için erişilebilir kılınmasıdır. Sivil toplum örgütleri genellikle ilgili oldukları alan ve konularda alınacak kararlara ve uygulanacak politikalara danışmanlık desteği sunmaktadır. Ancak sivil toplum örgütlerinin sürece dahil olması sadece danışmanlık desteğinden ibaret değildir. Bu doğrultuda, devletin yeterince etkili olamadığı durumlarda sivil toplum örgütlerinin politikalar üretmek ya da baskı oluşturarak bazı sosyoekonomik hakların elde edilmesinde önemli bir rol üstlenebileceği; sosyal refah, sosyal bütünleşme, adil gelir dağılımı, temiz bir çevrede yaşama, demokrasinin geliştirilmesi gibi sosyal politikanın temel bazı amaçları doğrultusunda faaliyet göstererek, aslında kendi amaçlarına ulaştığı ölçüde sosyal politikanın hedeflerini de gerçekleştirmiş olduğu anlaşılmaktadır.²³

Sivil toplum örgütlerinin sosyal politikada bu şekilde daha fazla söz sahibi olmalarının içsel nedenleri olduğu gibi, bazı dışsal nedenleri de bulunmaktadır. Bunların başında da neoliberalizm gelmektedir. Küreselleşme sürecinin ve ona koşut süregelen

22 Ralph Kramer, "Voluntary agencies and the personal social services", ed., Walter W. Powell, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (New Haven: Yale University Press, 1987), 242.

23 Martin Seeleib-Kaiser ve Antje Vetterlein, "Rethinking Global Governance: Market Actors and Accountability", *RC 19 (ISA) Conference "Social Policy in a Globalizing World: Developing a North-South Dialogue"*, (Florence, 2007), 8; Abdülkadir Şenkal, "Küreselleşme, Sosyal Politikanın Dönüşümü ve Sivil Toplum Örgütleri", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* (İstanbul Üniversitesi, 45. Kitap, 2003), 105; Koziarek, "NGO Involvement in Environmental and Social Policy Making in Poland Key findings and recommendations", 3.

neoliberalizmin ulus devletlerin etkinliğini zayıflatarak, sivil toplum örgütlerinin baskı gücünü ve rolünü kendiliğinden arttırması, bu örgütleri daha güçlü sosyal politika aktörleri haline getirmiştir. Hatta ilk kuruldukları günden itibaren dini, toplumsal veya insani değerlere bağlı olarak muhtaç durumdaki insanlara yardım eli uzatan sivil toplum örgütleri, neoliberal görüşlerin yeniden güç kazanmasıyla birlikte, devletin sosyal yükümlülüklerinin azaltılmasının bir yöntemi olarak özellikle güçlendirilmiştir. Bunun nedeni, sivil toplum örgütlerinin sosyal politika uygulamalarında devletin yanında ve onun yükünü hafifletebilecek bir yöntem ve açılım olarak görülmesidir.²⁴ Bu karşılıklı ilişki içinde devlet her ne kadar kaybeden taraf gibi görünüyorsa da kimi zaman bu duruma bilinçli olarak zemin hazırlandığı da anlaşılmaktadır. Çünkü insanların içinde yaşadıkları toplumun sosyal ve ekonomik mirasından ve kalkınmışlık düzeyinden eşit pay alarak, hakça ve insana yaraşır bir yaşam sürmeleri amacına hizmet eden sosyal politika uygulamalarına sadece maliyet penceresinden bakarak, devletin bu konudaki yetki ve sorumluluklarını gönüllü olarak sivil topluma devrettiği görülebilmektedir.

Ancak sivil toplum örgütlerinin sosyal politika alanında en güçlü ve en etkin oldukları gelişmiş dünyada bile devlet-sivil toplum örgütü ilişkisinin ikame değil, tamamlayıcılık ve işbirliği temelli olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, kar amacı gütmeyen sivil toplum örgütlerinin önemini en erken fark eden ülkelerden biri olan İngiltere’de, devlet sosyal politika alanındaki hakim konumunu hala sürdürmekte ve sivil toplum örgütlerini sadece kendi yük ve sorumluluğunu tamamlayan paydaşlar olarak görmektedir. Almanyada da benzer bir işbirliği ilişkisi görülmekle birlikte, sosyal refah hizmetlerinin neredeyse yarısının finansmanı devlet tarafından sağlanırken, hizmetlerin sunumu ise sivil toplum örgütleri tarafından başarılı bir işbirliği çerçevesinde yerine getirilmektedir.²⁵ Yani, devletle sivil toplum örgütleri arasında başarılı bir işbirliği ve iş bölümü tesis edilmiştir. Bu iki gelişmiş ülke örneğinden de anlaşılacağı gibi, sivil toplum örgütleri sosyal politikaların planlanmasında ve uygulanmasında ciddi bir potansiyele sahiptir. Ancak bu potansiyelin kullanılması sırasında çok dikkatli bir planlama yapılmalı ve devlet başta olmak üzere, her bir sosyal politika aktörünün rolü ve sorumluluğu özenle saptanmalıdır.

Hak Temelli Sosyal Politika Yaklaşımında Devlet-Sivil Toplum İlişkisi: Tamamlayıcılık mı, İkamecilik mi?

Sivil toplum örgütleri aslında bağımsız örgütler değildir. Tam tersine, çok daha büyük bir sosyal sistemin bir parçasıdır ve bu sistemin farklı boyutları ve bileşenleri ile bir etkileşim halindedir. Dolayısıyla, bu etkileşim ilişkisi içinde kimi zaman bağımlı, kimi zamansa bağımsız değişken olarak hem etrafını etkilemekte hem de ondan etkilenmektedir. Sivil toplum örgütlerinin bu ayırddedici özelliği Salamon ve Anheier²⁶ tarafından vurgulanarak, bu örgütlerin toplumda bağımsız olarak faaliyette bulu-

24 Süleyman Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti* (İstanbul: İTO Yayınları, 2004-69), 276.

25 Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, 277.

26 Lester Salamon ve Helmut Anheier, “Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 9/3 (1998): 245.

nan izole fenomenler olmadıkları, rol ve boyutları karmaşık bir tarihsel etkileşim sonucunda belirlenen, geniş bir sosyal sistemin bütünleşik bir parçası oldukları ileri sürülmüştür.

Kimi çalışmalar devlet ile gönüllü kuruluşlar arasındaki bu tamamlayıcı ilişkiyi bir adım daha ileri götürerek, gönüllü kuruluşların öz itibarıyla devletin doğrudan bir parçası ve birimi olduğunu ileri sürmektedir. Nitekim ne az gelişmiş ne de ileri refah devletlerinde, devletin gönüllü kuruluşlar gibi alternatif “enformel” sosyal güvenlik ağlarını ciddi bir şekilde dağıttığı veya zayıflattığı ileri sürülebilmektedir.²⁷ Burada asıl üzerinde durulması gereken nokta, hangi toplumda hangi kültürel işbirliği biçimlerinin geçerli olduğu ve bunların zaman içinde nasıl değişimler geçirdiğidir.

Bu çerçevede, refah devletlerinin gelişme çizgileri dahilinde yaşadıkları adem-i merkezîyetçi düzeyleri, yerel otoritelerin rol ve sorumlulukları ve toplumların dinsel/siyasal eğilimleri ve temelleri bu konuda son derece belirleyicidir. Örneğin, konuya Avrupa perspektifinden bakılacak olursa, Katolik Kilisesinin bazı Avrupa ülkelerindeki tarihsel rolü, laik örgütlerin gelişimini ve güçlenmesini sınırlamıştır. Ayrıca, devlet ve sivil toplum örgütleri arasındaki ilişki mevcut yasal düzenlemeler tarafından da belirlenebilmektedir. Örfi hukukun ve medeni hukukun geçerli olduğu ülkeler arasında buna göre bir ayırım yapmak mümkündür. Bu kapsamda, örfi hukukun geçerli olduğu ülkelerde kamu faydası üreten örgütlerin tanımının daha somut bir biçimde yapılması daha muhtemelken, medeni hukukun geçerli olduğu ülkelerde bu alan daha açık ve serbest belirlenmiştir ve sürekli değişen içtihatlar zaman içinde toplumun neleri kamu faydası olarak algıladığını göstermektedir²⁸

Bu kapsamda bakıldığında, hükümetlerin ulusal veya bölgesel düzeydeki sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecine sivil toplum örgütlerini 3 düzeyde dahil ettikleri görülmektedir. Bunlardan ilki ve en yaygın olanı, belli bir politika geliştirme alanındaki ilgili tüm sivil toplum örgütlerinin davet edilmesidir. Bu, özellikle de yerel düzeyde en kolay uygulanabilir olan yöntemdir. İkincisi, tüm sivil toplum örgütlerinin değil, içlerinden belli başlı olanların hedeflenerek davet edilmesidir. Bunun için belli kıstaslar belirlenmekte ve bu kıstaslara uymayan örgütler kendiliğinden dışarda bırakılmış olmaktadır. Bu şekilde kamu fonlarını kullanan ve kamusal görev ve sorumluluklarının farkında olan örgütlerle aktif ve daha etkin bir işbirliği sağlanabilmektedir. Belli dönemlerde genel bir duyuru ve davet yapılmakla birlikte, sadece belli sayıda sivil toplum örgütünün katılabileceği şeklinde bir kısıt da belirlenebilmektedir. Üçüncü yaklaşım, üst düzey bir seçme süreciyle ilişkilidir. Burada hükümet kurum veya yetkilileri, sadece belli sivil toplum örgütlerini doğrudan davet etmektedir. Bunlar belli özelliklere ve yetkinliklere sahip olan ve hükümet birimleriyle kendi ilgi alanlarında doğrudan ve aktif bir şekilde işbirliği içinde bulunmakta olan örgütlerdir. Burada amaçlanan, bu örgütlerin temsil ettikleri konu ve alanlarla ilgili olarak etkili bir iç temsil ve danışma işlevi sağlamasıdır.²⁹

27 Stein Kuhnle ve Per Selle, *Government and Voluntary Organisations: A Relational Perspective*, (Aldershot, Avebury, 1992), 2; Tennant, “Governments and Voluntary Sector Welfare: Historians’ Perspectives”, 156.

28 Lester Salamon ve Helmut Anheier, *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis* (Manchester: Manchester University Press, 1997), 498-499.

29 Kuhnle ve Selle, *Government and Voluntary Organisations: A Relational Perspective*, 4.

Bu ve benzeri gerekçelerle sivil toplum örgütlerine esas olarak şu alanlarda başvurulduğu görülmektedir; (i) belirli bir bilgi ve veri seti kaynağı olarak, (ii) bizzat kendi sahip oldukları iletişim ağları ve listeleri aracılığıyla bilgilerin iletilmesini kolaylaştırmak için, (iii) özellikle yerel hükümet birimleriyle vatandaşlar arasında bir bağlantı noktası olarak, (iv) vatandaşların kaygı ve huzursuzluklarını azaltmak için, (v) politika geliştirme sürecinin farklı aşamalarında politika belge ve uygulamalarını tartışmada ve yorumlamada, (vi) politikaların tasarlanması aşamasında oluşturulacak çalışma gruplarına aktif katılım sağlayarak katkı sunmada.³⁰

Kısaca özetlemek gerekirse, sivil toplum örgütlerinden sosyal politikanın birçok alanında faydalanmak mümkündür. Bu nedenle, sosyal politikaya olan ihtiyacın sürekli arttığı günümüzde sivil toplum örgütlerinden daha fazla istifade etmenin yollarını aramak isabetli olacaktır. Ancak bu, dikkatle yaklaşılması gereken bir konudur. Çünkü sosyoekonomik açıdan sağlıklı ve dengeli bir toplum düzeni oluşturulması sürecini bütünüyle sivil toplum örgütlerine bırakmak yanlış olacaktır. Daha açık bir ifadeyle, sivil toplum örgütlerinin devletin bazı ekonomik ve sosyal sorumluluk ve işlevlerine destek vermesi, o alanlarda kamusal politikalara son verilmesi anlamına gelmemelidir. Çünkü toplumsal ve ulusal bütünleşme ve kalkınma ancak kamusal politikalarla sağlanabilmektedir. Ayrıca, sivil toplum örgütlerinin sosyal politika faaliyetlerinin faydalanıcılar açısından bir hak değil, hayırseverlik temelli olacağı, yasal bir talep hakkı doğurmayacağı; devletin uygulamalarının ise vatandaşlık hakkı temelinde talep edilebilir haklar statüsünde olduğu da unutulmamalıdır.

Buradan hareketle, sivil toplum örgütlerinin ancak *kamu eliyle sosyal politika* ile *kamusal hizmetlerin özelleştirilmesi* arasında bir köprü vazifesi görebileceği açıktır. Bunun ötesinde asli sorumluluklar yüklemek, toplum üyelerinin insana yaraşır bir yaşam ve sosyoekonomik güvence hakkından mahrum kalmasına yol açabilmektedir. Nitekim devletin kamusal hizmetlerinin tümünden özel sektöre devredilmesinin mümkün olmadığı ve bu yöndeki faaliyetlerin toplumda karmaşa ve huzursuzluk yaratacağının iyice anlaşılmasından sonra, bir orta yol veya yumuşak geçiş olarak sivil toplum örgütleri gündeme getirilmiştir.³¹ Yani sivil toplum örgütleri, bir çeşit “devlet eliyle güçlendirilme” süreci yaşamış ve bu sayede özünde bulunan devleti tamamlama niteliği daha da pekişmiştir.

Sonuç

Sosyal politika, asli olarak devlet, aile, piyasa ve sivil toplum örgütleri aracılığıyla uygulanan ve toplumdaki tüm bireylerin sosyoekonomik güvence altında yaşamasını mümkün kılan önlemler bütünüdür. Bu nihai hedefi gerçekleştirmek için, söz konusu aktörlerin her birine farklı düzeylerde rol ve sorumluluklar yükleyen ve birbirleri arasında farklı düzeylerde tamamlayıcılık ya da ikamecilik ilişkisi kuran yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar içinde “hak temelli sosyal politika” en başarılı yaklaşım olarak diğerlerinden ayrılmaktadır. Çünkü hak temelli sosyal politika, doğrudan

30 Koziarek, “NGO Involvement in Environmental and Social Policy Making in Poland Key Findings and Recommendations”, 2.

31 Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, 276.

“toplum olmak ve geniş bir dayanışma duygusu içinde yaşamak” düşüncesinden hareket ederek ve devletin rolünü ikame edilemez olarak belirleyerek, bireylerin başka hiçbir kurum, kuruluş ya da bireye karşı minnet duygusu hissetmeden sosyoekonomik güvence altında yaşamasını mümkün kılmaktadır. Burada sosyal korunma hakkı, devletin çıkardığı ve çoğu zaman da asli uygulayıcısı olduğu yasal kurallar etrafında güvence altına alınmakta ve sadece o toplumun bir üyesi olmak dışında hiçbir ön şart kabul edilmemektedir. Yani, “insana yaraşır, güvenceli bir yaşam sürmek” şeklinde kısaca özetlenebilecek olan sosyal politikanın temel hedefi, yasal olarak garanti edilmekte ve bireyler açısından talep edilebilen bir hak niteliğine sahip olmaktadır. Şüphesiz ki bu durum, salt maliyet penceresinden bakıldığında yoğun biçimde eleştirilen ve yeni alternatif arayışlarıyla karşılaşan bir yaklaşımdır.

Bu alternatif arayışlarının bir uzantısı olarak, hak temelli sosyal politika anlayışı özellikle neoliberal politikaların güç kazandığı son dönemlerde doğrudan ve ciddi bir fikirsel saldırı altındadır. Buradaki asıl hedef, devletin üstlenmiş olduğu sorumlulukları diğer aktörlere devretmek ve daha önceleri aktörler arasında bulunan birbirini uyumlu biçimde tamamlamak şeklindeki ilişkiyi, devleti ikame etmek şeklinde yeniden tanımlamaktır. Bu süreci ifade derken kullanılan tanımlamalardan biri, “hak temelli sosyal politikadan, hayırseverlik/yardımseverlik temelli sosyal politika-ya geçiş” şeklindedir. Bu durumda, sonuçta elde edilen sosyoekonomik güvence düzeyinde bir azalma ya da değişme olmayacağı, sadece bunu bireylere sağlayan mekanizmalarda ve aktörlerin etkinlik düzeyinde bir değişme olacağı ileri sürülmektedir. Ayrıca, toplumsal dayanışma ve işbirliği düzeyinin de artacağı ileri sürülmektedir. Ancak, vatandaşlık hakları temelinde yasal olarak tanımlanan ve doğrudan görünmeyen geniş bir toplumsal işbirliğine dayanan hak temelli sosyal politikanın aksine, bu yeni durumda minnet duygusunun ve düzensiz uygulamaların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Sivil toplum örgütleri de bu süreç sonucunda yeniden ve çok daha güçlü bir şekilde gündeme gelmeye başlamıştır.

Aslında sivil toplum örgütleri, sosyal politika faaliyetlerini yerine getirirken genellikle XIX. yüzyılın sonlarına kadar hükümetlerin yakın ilgi ve dikkatinin uzağında kalmıştır. Ancak bu tarihten sonra hükümetler bu örgütlerin faaliyetlerini yasal olarak düzenlemeye ve kurallar koymaya başlamıştır. XX. yüzyılla birlikte, bu yasal düzenlemeler sivil toplum örgütlerine finansal destek sağlanmasının ve sonuçta refah hizmetlerinin sunumuna katkı sağlamada bizzat devlet eliyle güçlendirilmesinin önünü açmış ve yaygınlaştırmıştır. Bu tutum ve yaklaşım değişikliğini tek bir sebebe dayandırmak kolay değildir. Sosyal ihtiyaçların karşılanması konusundaki insani kaygılar, sosyal sorunların genel toplum düzenini tehdit eder boyuta yükselmesini önleme amacıyla birleşmiştir. Ayrıca, hem mevcut hem de gelecekteki işgücü kapasitesini güvence altına alacak yeni neslin biyolojik olarak üretiminin toplumsal maliyetlerinin devlet tarafından daha başarılı bir şekilde yönetilmesi sürecindeki bir tutum değişikliği olarak da değerlendirilebilmektedir.

Bunların yanı sıra, küreselleşme süreciyle birlikte ulus devletlerin egemenlik alanlarının aşınması ve artan küresel rekabet karşısında devletin sosyal politika harcamalarında kısıntıya gidilmesi, sivil toplum örgütleri üzerinde iki yönlü bir

etki yapmıştır. İlk olarak, liberal öğretilerin yeniden önem kazanmasıyla birlikte devletlerin sosyal politika sorumluluklarını diğer refah sağlayıcı kurumlara devretmesi yarışı başlamıştır. Bu süreçte sivil toplum örgütleri *kendi kendine yardım, yönetim, stratejik işbirliği, yardımlaşma, dayanışma, birlik-bütünlük* gibi kavramlar çerçevesinde ulusal sosyal politikanın önemli aktörleri arasına girmiştir. Sadece sonuç odaklı ve aceleci bir bakış açısıyla bunun çok ciddi bir sorun teşkil etmeyebileceği; çünkü asıl önemli olanın sosyal yardımların ve korumanın nereden geldiğinden çok, ihtiyaç sahibi kesimlere ulaşip ulaşmaması olduğu ileri sürülebilir. Ancak burada gözden kaçırılan çok önemli bir nokta vardır: Sosyal politika kesinlikle hak temelli olmalıdır. Bunun tek yolu da bizzat devlet tarafından, yasal altyapısı kurularak sunulmasıdır. Hak temelli olmasının doğal bir sonucu, vatandaşların toplumsal kalkınmadan alacakları paylarının dönemsel dalgalanmalara ve salt yardımseverlik duygularına terk edilmemesi ve talep etme hakkına sahip olunmasıdır. Dolayısıyla bu alanın sivil toplum öncülüğüne terk edilmesi, yani bir anlamda devletin sivil toplum örgütleriyle ikame edilmesi bir taraftan hak temelli sosyal politika anlayışının içini boşaltmakta, diğer taraftan da devletle sivil toplum örgütleri arasında uzun yıllardır süregelen uyumlu tamamlayıcılık ilişkisini bozmaktadır.

Bununla birlikte, adil ve demokratik bir toplum oluşturmaya yönelik faaliyetlerde sivil toplum örgütlerinin oynayacağı potansiyel rolü yok saymak da mümkün değildir. Bu nedenle, doğru uygulama sivil toplum örgütlerinin sosyal politika alanında devlete yardımcı olması ve onu ikame etmek yerine, tamamlamasıdır. Çünkü birçok hükümet etkili sosyal kalkınma için tek başına gerekli yetenek ve kapasiteye sahip değildir. Bu da refah sağlayıcı kurumlar arasında devletin öncülüğündeki etkin bir ortaklığı ve tamamlayıcılığı zorunluluk haline getirmektedir. Bu tamamlayıcılık sürecinde sivil toplum örgütleri aile-piyasa-devlet üçlüsü arasında bir köprü işlevi gören önemli bir aktördür.

Kaynakça

- Alcock, Daly ve Edwin Griggs. *Introducing Social Policy*. 2nd Edition, Edinburgh: Pearson Longman, 2000.
- Alcock, Pete. "The Subject of Social Policy". *The Student's Companion to Social Policy*, 4th Edition, Edt. Pete Alcock, Margaret May ve Sharon Wright, West Sussex: John Wiley & Sons, 2012, 5-11.
- Billis, David ve Harris, Margaret. "Taking the Strain of Change: UK Local Voluntary Organisations Enter the Post-Thatcher Period". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 21/3 (1992): 211-226.
- Coffey, Amanda, *Reconceptualizing Social Policy*. England: Open University Press, 2004.
- Geyer, Robert. "Can European Union (EU) Social NGOs Co-operate to Promote EU Social Policy?", *Journal of Social Policy* 30/3, the UK: Cambridge University Press, 2001, 477-493.
- Ginsburg, Norman. *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, the USA: Sage Publications, 1992.

- Güler, Burcu Kümbül. “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Girişimcilik: Ashoka Üyelerinden Sosyal Yenilikçi Örnek Uygulamalar”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 13/ 3 (2011): 79-111.
- Harris, Rochester, ve Pete Halfpenny. “Voluntary Organisations and Social Policy: Twenty Years of Change”, *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain; Perspectives on Change and Choice*, Edt: Margaret Harris ve Colin Rochester, New York: Palgrave, 2001, 1 – 21.
- Harris, Margaret. “Voluntary Organisations in a Changing Social Policy Environment”, *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain; Perspectives on Change and Choice*, Edt: Margaret Harris ve Colin Rochester, New York: Palgrave, 2001, 213 – 229.
- Hill, Michael. *Understanding Social Policy*, 7th Edition, Oxford: Blackwell, 2003.
- Koziarek, Malgorzat. “NGO Involvement in Environmental and Social Policy Making in Poland Key findings and recommendations”, (Warsaw: Institute of Public Affairs, 2012), http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/strona_ang/Cooperation_and_policy-making_SUMMARY.docx, (erişim: 09/11/2016).
- Kramer, Ralph. “Voluntary Agencies and the Personal Social Services”, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Edt., Walter W. Powell, New Haven: Yale University Press, 1987, 240-257.
- Kramer, Ralph. *Voluntary Agencies and the Welfare State*, Berkeley: University of California Press, 1981.
- Kuhnle, Stein ve Selle, Per. *Government and Voluntary Organisations: A Relational Perspective*, Aldershot, Avebury, 1992.
- Manning, Nick. “Social Needs, Social Problems, and Social Welfare and Well-being”, *The Student’s Companion to Social Policy*, Edt: Pete Alcock, Margaret May, Sharon Wright, West Sussex: John Wiley & Sons, 2012, 19 – 26.
- Özdemir, Süleyman. *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul: İTO Yayınları, 2004-69.
- Salamon, Lester ve Anheier, Helmut. “Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally”. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 9/3 (1998): 213-248.
- Salamon, Lester ve Anheier, Helmut. *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- Salamon, Lester. “Government-Nonprofit Relations in International Perspective” *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. Edt., Elizabeth T. Boris ve Eugene Steuerle. Washington DC: Urban Institute Press, 1998: 399 – 437.
- Seeleib-Kaiser, Martin ve Vetterlein, Antje. “Rethinking Global Governance: Market Actors and Accountability”. *Barnett Papers in Social Policy*, the UK: Department of Social Policy and Social Work, Barnett House, 2007/5.
- Spicker, Paul. *Social Policy: Themes and Approaches*. Hemel Hempstead: Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 1995.

- Spicker, Paul. *Social Policy; Theory and Practice*, Great Britain: Policy Press, 2014.
- Şenkal, Abdulkadir. “Küreselleşme, Sosyal Politikanın Dönüşümü ve Sivil Toplum Örgütleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi İstanbul Üniversitesi* 45. Kitap (2003): 97 – 123.
- Tennant, Margaret. “Governments and Voluntary Sector Welfare: Historians’ Perspectives”, *Social Policy Journal of New Zealand*, 17, (2001): 147-160.

Roles of NGOs in the Transition from “Rights-Based” Social Policy to “Charity-Based” Social Policy

DOĞA BAŞAR SARIİPEK

Abstract: Discussion of the future of social policy cannot be managed without referring to its institutions and the way of the labour division among them. The way of the relationship among these institutions, which are namely state, family, market and NGOs, sets the social protection regime of each society. The primal actor in this regime, which is also irreplaceable, is the state. Put differently, even imagining a social policy order where the role of the state is minor is almost impossible. Role of the other institutions under this irreplaceable characteristic of the state is just the completion of it. Along with a series of recent changes led by neoliberalism, however, a shift from state-based welfare to pluralism-based welfare is increasingly induced and roles and responsibilities of the NGOs are redefined. Traditional “relationship of completion” among social policy institutions is aimed to be turned into the “relationship of substitution” and ways of a handing-over in the responsibility of the state towards other institutions is also searched for. This point of view, which sees the measures of social protection only from the perspective of cost and strives for the decline of the level of social expenditures, means a moving away from the approach of rights-based social policy and conducting the approach of “charity-based social policy” instead, rather than the redefinition of the social policy according to the changing social order. This process, which is conducted in parallel with the empowerment of the NGOs directly by the state, clearly means a decline in the social policy rights of citizens and devaluation of the traditional social protection roles and responsibilities of the NGOs.

Keywords: NGOs, Rights-based social policy, Welfare, Social protection.