

Keynesçi Refah Devleti'nin Gelişimi, Dönüşümü ve Sosyal Hizmet Bağlamında Değerlendirilmesi

Roza SÜLEYMANOĞLU

ÖZ

Keynes'in görüşleriyle birlikte "altın çağını" yaşayan refah devletinin gelişimi, dönüşümü ve sosyal hizmet alanındaki yansıma biçimleri bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Tanımı, sınırları, kökeni, biçimi, uygulamaları ve nitelikleri bakımından 20. ve 21. yüzyılda devlet, sosyal bir yapıya sahip olup olmaması konusunda tartışılmıştır. "Modern devletin dönüşümü"nde bir "ara dönem" olarak ifade edilen refah devleti, benimsediği uygulamalarla, ilk etapta dezavantajlı gruplara yönelik çalışmalar yürütmüş; bu uygulamalar daha sonra toplumun tamamına yayılarak toplumsal refahın artırılmasını amaçlanmıştır. 1945-1975 yılları arasında "Batı toplumlarında" etkin olan refah devletiyle birlikte sosyal sigorta sistemi kurumsallaşmış, devletin ekonomiye müdahalesi desteklenmiştir. İktisadi programlarla desteklenen refah politikaları, tam istihdamın sağlanamaması ve ekonomik krizlerin engellenememesi gibi nedenlerden dolayı 1975 yılından sonra terk edilmeye başlanmıştır. Sosyal devlet anlayışıyla birlikte bir meslek olarak sosyal hizmet icra edilmiştir. İnsanlar arasındaki dayanışmanın bir örneği olan yardım etme kültürü, devletin sosyal bir karakter kazanması ile kişisel bir davranışın ötesinde toplumsal dayanışmayı üreten bir yapıya evrilmiştir. Türkiye'de ise vakıflar aracılığıyla başlayan toplumsal dayanışma ve yardımlaşma anlayışı, sosyal devlet refleksi ile Batı toplumlarından daha geç bir dönemde değişmiştir. Devlet eliyle sosyal hizmetler geç bir dönemde kurumsallaşmış ve yaygınlık kazanmıştır. Çalışma tarihsel karşılaştırmalı yöntem kullanılarak refah devletinin ortaya çıkışı sürecini, düşünsel temelini ve 1970'lerden sonra Türkiye'deki bazı yansımalarını incelemektedir.

Anahtar kelimeler: Refah devleti, Keynes, Liberalizm, Sosyal Yardım, Sosyal Hizmet

The Development and Transformation of Keynesian Welfare State and its Evaluation in Context of Social Service

ABSTRACT

The subject of this article consists of the development and transformation of the welfare state which had its "golden age" together with the views of Keynes and how it is reflected in the social service area. State is one of the oldest issues discussed in terms of its definition, borders, backgrounds, shape, practice and qualifications. One of the discussions about the shape of state that marked the 20th and 21st century is if the state is social or not. The applications of welfare state, which is referred as a "transitional period" in the "transformation of the modern state", is applied to disadvantaged groups in the first place, then spread to the entire community as intended to increase social welfare. Social insurance system is institutionalized and government intervention in the economy is supported together with the welfare state which was effective in "the Western society" between 1945 and 1975. Welfare policies supported by economic programs began to be abandoned after 1975 because full employment couldn't be ensured and the crisis couldn't be prevented. Social service was able to become a profession by the social state mentality. The culture of helping each other between people, has evolved from a personal behavior to a structure that produces social solidarity. In Turkey, social services were achieved firstly by foundations and later, at a much later period than the western civilizations. Social services by the hand of the state has just lately become institutional and spreaded. The purpose of the study is examining the emerging process, the intellectual base and reflections of the welfare state in Turkey using a historical comparative method.

Keywords: Welfare State, Keynes, Liberalism, Social Assistance, Social Service

Giriş

Sosyal devleti ortaya çıkaran bazı uygulamaların tarihsel geçmişi daha eskilere dayansa da modern anlamda sosyal devletin temeli Bismarck Almanyası'nda atılmıştır. İngiltere'de 1942 Beveridge Raporu'nda yoksulluk, hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi önemli toplumsal sorunlar ele alınmış (Rosanvallon, 2004, s. 125) ve bu sorunlara bulunan çözümler daha kapsamlı hale getirilerek kurumsallaşmıştır.

Bismarck'ın yaptığı uygulamaları ifade etmek ve sınıflandırabilmek için “sosyal devlet” kavramı kullanılmıştır. Bu nedenle bu çalışmada sosyal devlet kavramı, refah devletiyle eş anlamlı olarak kullanılmıştır.

Refah devletinin kökleri, klasik liberal görüşe dayanmaktadır. Tarihsel kökeni 17. yüzyıla dayanan liberalizm (Pektaş, 2014, s. 1), kendi içerisinde dönemsel bir farklılaşma yaşamakta, tam serbestliği savunan görüşten devlet müdahalesini haklı gören anlayışa kadar farklılaşmaktadır.

Refah devletinin iyi bir şekilde anlaşılması klasik liberal görüşün anlaşılmasına bağlıdır. Bu nedenle bu çalışmada klasik liberalizm, tarihselliği içerisinde incelenecek ve başlangıç noktası olarak ele alınacaktır.

17. yüzyılda İngiltere'de kapitalizmin gelişmesiyle sınırları daha da belirginleşen liberalizm, “özel mülkiyeti”, “bireysel hak ve özgürlükleri”, “bireyciliği” ve “devlet müdahalesinden uzak serbest piyasa sistemini” dikkate alan bir kuramdı. Gelişim süreci içinde hem devlet politikalarına hem de siyasal eylemlere yön vermesiyle bir ideoloji haline dönüşen bu kuram, 1980'lerden itibaren “yeni” kavramını ön ad olarak kullanarak tüm dünyada sağ ideolojilerin referansı haline gelmiştir (a.g.e., s. 1). Liberalizm, devletin sınırlandırılmasıyla bireysel hak ve özgürlüklerin artacağını savunmakta, yeni liberalizm (neo-liberalizm) ise ekonominin devlet işlerinden tamamen ayrılması gerektiğini ve piyasanın özel teşebbüsler tarafından yönetilmesine vurgu yapmaktadır. Bu nedenle yeni liberalizm de “rekabet” önemlidir. Çünkü rekabet sonunda piyasayı kimin yöneteceği belli olmaktadır.

19. yüzyılda sanayileşme ile ilgili yaşanan gelişmeler, toplumsal ilişkileri değiştirmiş, toplumsal kategorilerin daha belirgin hale gelmesiyle kötü çalışma koşullarına sahip, sosyal haklardan yoksun bir işçi sınıfı realitesini açığa çıkarmıştır. Kapitalizmin sermaye odaklı ve bireyin refahını pasifize eden yaklaşımı, sosyalizmin “eşitlik” talepleri sonrasında yeniden dizayn edilmiştir.

1940'lı yıllara rastlayan bu süreçten sonra Keynes'in teorileri, iyileştirme politikaları olarak uygulanmaya başlanmış, hedef kitle genelleştirilerek sosyal yardım ve hizmetlerin alanı genişletilmiş, sosyal

güvenlik sistemi kurumsallaşarak birey odaklı bir anlayıştan yana tavır alınmıştır.

Bireysel refahı ön planda tutan bu sosyal politikaların geliştirilmesi devlete biçilen rolün de değiştirilmesini zorunlu kılmıştır. Devlet, tarihsel arka planda tartışılan önemli bir konu olmasına rağmen biçimsel bir değişiklik yaşayarak “refah devleti” olarak nitelendirilmiştir. Fakat refah devleti fikri, 1980’lerden sonra yaşanan siyasal ve toplumsal değişmelerin yanı sıra “ekonomi ve sermayenin küreselleşmesi” sonucunda, “neo-liberalizm” olarak ifade edilen ideolojiye yerini bırakmıştır.

Sosyal Devletin Beveridge Raporuyla Doğuşu Ve Kuruluşu

1941 yılında milletvekili seçilen ve İngiltere’de bir sosyal güvenlik sisteminin nasıl kurulacağı yönünde rapor hazırlanması istenen Sir William Beveridge, hazırladığı raporda modern refah devletinin temel ilkelerini belirlemiştir. ‘Sosyal Güvenlik Yasası’nın (Social Security Act) ilk kez Roosevelt tarafından ABD’de 1935 yılında uygulamaya konulduğu ifade edilse de, bu kelimeye günümüzdeki anlamını veren kişi Beveridge’dir. Beveridge’nin hazırladığı rapor, 1930’lı yıllarda Avrupa ve ABD’deki sosyal sigortalar anlayışından daha kapsamlıdır. Beveridge, hastalık, ölüm, analık, iş kazası gibi bireyin düzenli gelirini tehdit eden her şeyi, sosyal bir risk olarak görüp genelleştirmiş, “sosyal risklerin ulusal telafisi”ni öngören, tek bir ödeneğe bağlı ve merkezî bir sistem olan “sosyal güvenlik rejimi”ni kurmayı önermiştir (Rosanvallon, 2004, s. 123). Beveridge, böylelikle üç ayaklı bir “Ulusal Sigorta Sistemi” kurulmasını (Özdemir, 2007, s. 193) talep etmektedir. Sigorta sistemiyle birlikte ailelere yardım edilmesi, kamu sağlığının iyileştirilmesi ve tam istihdamın sağlanması amaçlanmaktadır. Bu süreçte özellikle işsizlik en büyük toplumsal sorunlardan biridir. İşsizliğe karşı önlem almak ise devletin önemli işlevlerinden biridir.

Bismarck Almanyası modern anlamda refah devletinin doğuşunu hızlandıran politikaların ilk ortaya çıktığı ülkedir. Almanya’da kabul edilen yasaların ilki 1883’te “Hastalık Sigortası Yasası”dır. Bismarck, ücretli işçi sınıfını hedefleyerek primlerin üçte ikisini ücretli çalışanlara, üçte birini de işverenlere yüklemiştir. 1884’te çıkarılan “İş Kazaları Yasası” ile de işverenler, iş kazalarına neden olunan kalıcı hasarları karşılamak zorunda kalmışlardır. Bu nedenle bağlı bulundukları loncalara aidat ödemişlerdir (Rosanvallon, 2004, s. 125-126). Refah devleti tartışmaları başlığı altında yer alan tablo 1’de görüleceği üzere, Almanya, sadece iş kazaları ve hastalık sigortası yasasını değil, 1889 yılında “emeklilik ödemeleri”ni de (“yaşlılık-malullük yasası” ile) yasallaştırmıştır. İlk defa zorunlu hale getirilen emeklilik sisteminin

kurumsallaşması, hem işçinin hem de işverenin ödemelerinden finanse edilmiştir.

Bazı araştırmacılar Almanya’da geliştirilen bu sosyal politikanın arkasında farklı nedenlerin olduğunu ileri sürmektedir. Bu araştırmacılara göre Bismarck’ın gerçekleştirdiği sosyal sigorta reformu, ‘Almanya’nın sanayileşmesi sonrasında doğan yeni risk biçimlerine karşı bir güvenceye sahip olmayan işçi sınıfından gelecek ayaklanma korkusu’nun oluşturduğu toplumsal bir gelişmedir (aktaran Özdemir, 2007, s. 152). Sosyal sigorta reformu, aynı zamanda statik bir toplum yapısı oluşturmak için de bir araçtır.

Almanya’dan sonra sosyal refah devletinin en fazla geliştiği ülke İngiltere’dir.

İlk etapta Almanya’da başlayan daha sonra ise İngiltere, İtalya, İsveç ve Kanada gibi ülkelerde devam eden işçileri korumaya yönelik girişimler, işçi sınıfının kökleşmesine de zemin hazırlamıştır. Böylelikle Marks’ın öngördüğü işçi ayaklanmasına zemin hazırlayacak nedenler iyileştirilerek kapitalist sistemin ömrü uzatılmıştır. Fakat öncelikle işçileri kapsayan bu iyileştirmeler, sonraki süreçte tüm toplumun refahını sağlayacak bir şekilde genişletilmiştir.

Refah Devleti Tartışmaları

Tarihsel süreç içerisinde devlet, hem kavramsal olarak hem sınırları hem de kökeni ve biçimleri itibariyle birçok tartışmanın odak noktasını oluşturmuştur. Değişen toplumsal, ekonomik ve politik koşullara bağlı olarak tartışmanın şiddeti ve yönü değişse de 1940’lı yıllardan sonra sosyal refah devleti kapsamı ve uygulanabilirliği bakımından birçok ülkenin gündemini oluşturmuştur.

Refah devleti deyiminin ilk defa nerede ve hangi tarihte kullanıldığına yönelik farklı görüşler söz konusudur.

Rosanvallon (2004)’a göre; Fransızca’da ilk defa İkinci İmparatorluk tarafından kullanılan ‘refah devleti’, hem radikal bireyciliğe hem de devletin yetkilerinin genişlemesine karşı çıkan liberal düşünürlerce ortaya atılmıştır. Refah devleti deyimini ilk kez İngiltere’de 1940’lı yıllarda kullanılmıştır. Fakat bu terimin Almanca karşılığı “Wohlfahrstaat” sözcüğü 1870’li yıllarda ‘kültür sosyalistleri’ tarafından kullanılmıştır. Bismarck’ın gerçekleştirdiği reformları 1880’li yıllarda belirtmek için ise “Sozialataat” (sosyal devlet) terimi kullanılmıştır (s. 119). Refah devleti kavramı liberal düşünürler ve kültür sosyalistleri gibi farklı kesimler tarafından kullanılmakla birlikte “sosyal devlet” terimiyle de eş anlamlı kullanılmıştır. Bazı kaynaklarda ise “sosyal refah devleti” olarak kendine

yer edinen refah devleti, günümüze kadar hem anlam hem de içerik bakımından değişikliğe uğramıştır.

Refah devletinin ortaya çıkışı, ekonomik buhranlar ve özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası liberal düşünceye olan inancın sarsılmasıyla da ilişkilidir. Ekonomik sıkıntıların yol açtığı toplumsal sorunları minimize etmek için sosyal refah programlarının düzenlenmesi gerekmiştir. Refah devletinin ortaya çıkmasında, sosyal taraflar ve devlet arasında gerçekleştirilen “refah devleti sözleşmesi (uzlaşması)” önemli bir etkiye sahiptir (Şaylan, 1994, s. 60). Refah politikaları, toplumsal ihtiyaçların oluşturduğu talebin sonucudur.

Refah devletinin ortaya çıkışıyla ilgili bir diğer kabul “üçüncü yol arayışına” duyulan ihtiyaçtır. Refah devleti, sosyalizm ve kapitalizm arasında bir ara yol olarak görülmüş, kapitalizmi ortadan kaldırmaktan ziyade demokrasiyi kullanarak kapitalizmi denetleme, düzenleme ve sınırlama işlevini yerine getirerek refahın sosyalleşmesini hedeflemiştir (Piyal, 2000, s. 92). Refah devleti, kapitalizmin sürdürülebilirliğini arttırarak bir nevi kapitalizme hizmet etmiştir.

Refah devleti, tarihsel gelişim sürecinde kronolojik olarak dört farklı dönemden geçerek şimdiki halini almıştır. Özdemir (2007)’e göre refah devletinin gelişim aşamaları şu şekildedir: “1880 öncesi dönemde” ‘Paternalist’ bir anlayış hâkimdir. Bu dönemde sorunlar, gönüllü ve hayırsever kurum ve kuruluşlar tarafından, bazı işverenler ve devletin sunduğu bazı imkânlarla giderilmektedir. Bu dönemde sorunların çözümüne ilişkin kurumsal bir yapı yoktur. “1880-1945 arasındaki dönemde”, çalışanlar sosyal sigorta kurumlarının güvencesi altındadır. “1945-1975 yıllarında”, refah döneminin altın çağı olarak tanımlanması, gelirin devamını sağlamanın ve yaşam kalitesini arttırmanın amaç haline gelmesi söz konusudur. “1975 sonrası dönemde” ise refah devleti kriz dönemine girmiştir ve yeniden yapılanma arayışları başlamıştır (s. 177-178). Özdemir, bu ayrımını hem kurumsal gelişmeleri hem de bütçeden sosyal harcamalara ayrılan payları dikkate alarak yapmıştır.

Sosyal refah anlayışı tarihsel süreç içerisinde ilk etapta kurumsal bir niteliğe sahiptir fakat sonraki süreçte hayırseverlik için yapılan bir yardım olmaktan ziyade bir insan hakkına dönüşerek nüfusun tamamının gereksinimlerini karşılamayı amaçlamıştır. Bu evrilme sürecinde sosyal refahın sağlanmasının ancak refah harcamalarının genişletilerek mümkün olduğu ve işsizlik, yoksulluk gibi ortaya çıkan toplumsal sorunların, kurumların ve devletin yetersiz koşullarından kaynaklandığı, dolayısıyla sosyal refah harcamalarının ve düzenlemelerinin devlet tarafından yapılması gerektiği anlaşılmıştır. Fakat devletin üstlendiği bu yeni işlev, kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur. (Özdemir, 2007, s. 41-43). Artan harcamalar ise ekonomik krizin bir nedenidir. Bu tespit, refah

devletinin hedeflediği sosyal refahın neo-liberal döneme kadar içerik ve uygulama bakımından değişikliğe uğradığını göstermektedir.

1929 yılında gerçekleşen Büyük Buhran (Dünya Ekonomik Bunalımı) sonrasında geliştirilen ‘devletçi’ ve ‘Keynesçi’ politikalar, kavramın günümüzde kullanılan içeriğe sahip olmasını sağlamıştır. Fakat refah devletinin köklerine bakıldığında klasik liberal öğretinin hâkim olduğu dönemde yoksulluğu ve işçilerden gelebilecek olası bir isyan hareketini önlemek için belirli ve kısıtlı hedef kitlelerine sosyal yardım ve sigorta yardımları yapılmış, az da olsa devlet müdahalesi gerçekleştirilerek sosyal güvenlik alanında bazı programlar oluşturulmuştur. Bu programlar sadece sosyal yardımla sınırlı kalmamış; 19. yüzyılda refah devleti alanında ilk hukuksal adımların atılması, işverenler arasında iş yeri çalışma güvenliği anlayışının yaygınlaşması ve ilk defa Prusya’da sosyal güvenlikle ilgili modern uygulamaların yoksullara yardımla başlaması söz konusu olmuştur (Gül, 2006, s. 144-145). 19. yüzyılda meydana gelen bu ve benzeri gelişmelerin bazıları, devlet tarafından desteklenirken, ekonomik gelir seviyesi düşük olan bireylere yapılan sosyal yardımlardan bazıları da işverenler, günümüzde sivil toplum kuruluşları olarak ifade edilen fakat 19. yüzyıl öncesinde hayırsever kurumları olan kurum ve kuruluşlar ve Gül (2006)’ün de belirttiği gibi yerel birimler tarafından (s. 145) gerçekleştirilmekteydi. Bu dönemdeki insancıl ve hayırseverliğe dayanan duygular, refah devletinin gelişmesinde önemli bir etkiye sahiptir.

Refah devletinin gelişimi, sosyal güvenlik programlarının uygulanmaya başladığı yıllar dikkate alınarak şu şekilde belirtilebilir:

Tablo 1: Ülkelere Göre Refah Devletinin Temellerinin Atıldığı Tarihler

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

Kaynak: Gough, I. (t.y.). Welfare State. (Çev. Kamil Güngör) New Palgrave Dictionary of Economics. S.4, 895-897.

Avrupa ülkelerinin sosyal sigorta ve sosyal güvenlik programları incelendiğinde Almanya'nın öncü bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Diğer devletlere oranla sosyal refahın sağlanmasında öncü olan bir diğer devlet ise İngiltere'dir. Günümüzde etkin bir güç olarak görülen ABD'nin ise sosyal refahı arttıracak önlemleri alma konusunda tabloda yer alan Avrupa ülkelerinden daha geri planda olduğu söylenebilir. Yukarıdaki tablo Avrupa'daki sosyal devlet tarihini anlamada etkin bir model oluşturmaktadır.

Refah devletinin uygulaması 1917'den sonra Sovyetler Birliği'nde, daha sonra ise Doğu Avrupa, Küba ve Çin gibi ülkelerde denenmiştir. Diğer ülkelerde refah devleti uygulamasının olmaması, bu ülkelerdeki sanayileşme oranının düşük olmasıyla açıklanmaktadır. Fakat

sanayileşmeden bağımsız olarak birçok ülkede dinî ve sivil toplum kuruluşları sosyal anlamda refah hizmetleri sunmaya çalışmaktadır (Chatterjee, 1996, s. 22).

Refah devleti, ekonomik bunalımları aşmanın bir yolu olarak görülmesine karşın, sosyalizme yönelik bakış açısının değişmesi ve sosyalizmin bir tehlike olarak algılanması sonrasında “sosyalist tehlikeyi” savuşturmak amacıyla da desteklenmiştir. Liberalizme bir rakip olarak görülen sosyalizm, işçiler gibi bazı sosyal sınıfları etkilemesinden dolayı yönetim şekline bir alternatif olarak görülmüştür. Bu alternatifi ortadan kaldırmak için de Keynes’in temelini oluşturduğu görüşler referansında sosyal refah devlet kurumlarına önem verilmiştir (aktaran Özdemir, 2007, s. 149). Bu süreçten sonra, ekonomik ve sosyal yaşama müdahale etmeyen bir “bekçi devlet”inden hareket eden liberal devlet kabulü yerine refah hizmetlerine ağırlık veren “planlayıcı” ve “düzenleyici” bir devlet anlayışına yönelim olmuştur.

Refah devleti, kapitalizm sonucu ortaya çıkan işsizliğin artması, toplumsal sınıflar arasındaki farklılaşmanın keskin bir nitelik kazanması ve güven probleminin ortaya çıkması sonucunda artan siyasal haklar neticesinde devletin sürece müdahale etmesi gerekliliğinden hareketle gelişmiştir. Refah devleti, vatandaşlarının asgari refah düzeyini korumak için hem kişilere hem de ailelere asgari bir gelir garantisi vermektedir. Refah devletinin bu tavrı, toplumsal güvenlik imkânı sağlamış, toplumsal tehlikelere karşı bireyi ve aileyi güvenceye almış ve statü ya da rol farkı gözetmeksizin her vatandaşın sağlık, barınma ve eğitim gibi haklardan faydalanmasını ve bu alanların belirli bir standartlık kazanmasını sağlamıştır (Şenkal, 2005, s. 276).

Refah devletinin kapitalizm ile ilişkisi Oğuz Topak, Zafer Durdu ve Songül Sallan Gül gibi birçok araştırmacı ve akademisyen tarafından da vurgulanmaktadır. Örneğin; Gül (2006); refah devletinin kapitalist toplumlarda doğduğunu ve geliştiğini ifade etmektedir. Kapitalist toplumların serbest piyasa ekonomisi başta olmak üzere aile, sınıf ve toplumsal hareketlilik gibi toplumsal, ideolojik ve politik bağların incelenmesinin refah devletinin dönüşümünü anlamada gerekli olduğunu vurgulamıştır (s. 141).

Tanör de kapitalizm ve refah devleti arasındaki ilişkiye değinmiştir. Ona göre refah devleti, burjuvazinin devrimci ve köklü değişikliklerini önlemek için benimsediği bir yöntemdir ve egemen sınıfların koruyucu ve aktif bir tavır alması için devleti zorlamasıyla ortaya çıkmıştır (1978).

1945-1975 yılları arasındaki dönemde Batı toplumlarında başat bir niteliğe sahip olan refah devleti, modern devletin dönüşümünde önemli bir geçiş dönemi olarak görülmüştür. Bu dönemde sosyal güvenlik sistemi

benimsenmiş, kapitalizmin eşitsizlikleri azalttığı ifade edilmiştir. Refah devleti, 1970'li yıllara kadar vatandaşları için “koruyucu bir şemsiye” görevi görürken, bu tarihten sonra siyasal değişimler ve ekonomik çöküntünün önüne geçilememesi gibi nedenlerden dolayı bu anlayış terk edilmeye başlanmıştır (Durdu, 2009, s. 37).

1970'li yıllardan itibaren ise “refah devletinin sonunun geldiği” görüşü önemli bir tartışma alanının açılmasını sağlamıştır. Refah devleti, kapitalizmle birlikte daha da belirginleşen sınıfsal farklılaşmalar, gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk, ekonomik bunalımlar ve bu bunalımların beraberinde getirdiği sosyal ve siyasal değişmelerin yol açtığı buhranın giderilmesine yönelik bir alternatif olarak görülmesine rağmen, “mali krizlerin” gerekçesi olarak gösterilmiş ve “tembelliği desteklediği” eleştirilerine maruz kalmıştır. Refah devletinin temelini oluşturan sosyal yardım çalışmalarının, “kalıcı” bir refaha neden olmadığı aksine sorunların çözülmesini engellediği söylenebilir.

18. ve 19. yüzyılda gerçekleşen sanayileşme hareketi sonrasında ağırlaşan ve daha kötü bir nitelik kazanan çalışma şartları, sosyal güvenlikten yoksun olan işçi sınıfının genişlemesine yol açmıştır. Sanayileşme sadece geniş bir işçi sınıfı yaratmamış, aynı zamanda aristokrasinin sahip olduğu haklarını kaybetmesine ve burjuvazinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Toplum içerisinde farklılaşan bu sınıfların talepleri doğrultusunda “muhafazakârlık”, “sosyalizm” ve “liberalizm” adıyla üç farklı öğreti ortaya çıkmıştır (Gül, 2006, s. 143). Bu çalışmada, konunun kapsamı bakımından sadece liberal öğreti ele alınacaktır. Liberal öğretinin egemen olduğu dönemde (özellikle klasik liberalist dönemde) sosyal güvenlik alanında geliştirilen uygulamalar Keynesçi refah devletinin temelini oluşturmaktadır.

Liberal Düşüncenin Tarihsel Gelişimi, Dönüşümü ve Refah Anlayışı

Liberal düşünce geleneği temel olarak “klasik liberalizm” (Avrupa liberalizmi) ve “sosyal liberalizm” (Amerikan liberalizmi) olmak üzere iki ana çizgiden oluşmuştur. Yakın bir zamanda ise bu ayrıma “neo-liberalizm” adıyla üçüncü bir çizgi eklenmiştir (Özdemir, 2007, s. 61). Liberal düşünce geleneğini benimseyenler, genellikle özgürlük, eşitlik, özel mülkiyet, seküler devlet ve sivil haklar gibi konulardan hareket eder. Bu kavramlar klasik ve sosyal liberalizmde hatta sosyal liberalizme bir reaksiyon olarak ortaya çıkan neo-liberalizmde (yeni liberalizm) de önemi vurgulanan kavramlar olmakla birlikte, klasik liberalizm ağırlıklı olarak “özgürlük” kavramına, sosyal liberalizm de “eşitlik” kavramına vurgu yapar.

Ekonomik ve siyasi olmak üzere iki farklı boyuta sahip olan klasik liberalizmin temelleri John Locke tarafından 17. yüzyılda atılmıştır. Adam Smith ve diğer liberal düşünürler tarafından 19. yüzyılda geliştirilen liberal öğretinin ekonomik boyutu ön plana çıkmıştır (Erdoğan, 1998, s. 4). Smith, klasik liberal teorinin mikro ekonomik alanında ön plana çıkmaktadır.

İnsan hakları teorisi, toplumsal sözleşme, anayasacılık teorileri, sınırlı devlet anlayışı, güçler ayrılığı ilkesine vurgu ve tabii hukuk, klasik liberalizmin siyasi boyutunu ifade etmektedir. Aynı zamanda klasik liberalizm, sivil ve siyasi özgürlüklerin devlet karşısında korunması gerektiğini savunmaktadır (Canikoğlu, 1996, s. 13). Bu noktada “serbest piyasa” devletin üstelendiği birçok görevi yerine getirecek ve devletin görev alanı daraltılacaktır.

Klasik liberalizmde, devletin sosyal refahı sağlamada herhangi bir işlevi yoktur fakat güvenliği sağlama, alt yapı hizmetlerini gerçekleştirme ve sosyal adaleti temin etme sorumluluğu vardır. Bireysel özgürlükleri ve hakları merkeze alan bir yaklaşım olan klasik liberalizmde, devlet sadece “mili savunma” ve “iç düzen” gibi bazı hizmetleri ve bireysel haklar ve özgürlükleri korumakla görevlendirilmiş ve serbest piyasa ekonomisi benimsenmiştir. Serbest piyasa ortamının oluşturulmasıyla kişisel refah artacak, gönüllü ve geçici yardımlarla da toplumsal refahın artması sağlanacaktır. Liberallere göre de devlet bir güvenlik ağı kurmalı, iradeleri dışında kazançlarını yitirenlerin asgari geçimlerini kişiler kendi geçimlerini sağlayana kadar güvence altına almalıdır. Bireyin inisiyatifine bırakılmakla birlikte cemaat, dernek ve yardımlaşma kuruluşları gibi kurum ya da kuruluşlardan yoksulların yardım alması insancıl bir nitelik olarak değerlendirilmelidir (Akalin, 2002, s. 44). Klasik liberalizmi savunanlar, benimsedikleri bu görüşlerle refah devletin “kısıntıları” olarak nitelendirilebilecek uygulamaları kabul edilebilir olarak görmüşler fakat yoksulluk gibi önemli toplumsal ve ekonomik sorunları kısa dönemli problemler olarak nitelemekle yanılmışlardır. Nitekim piyasadaki dalgalanmalar ve adil olmayan gelir dağılımı asgari ücret uygulamasını zorunlu kılmıştır. Böylelikle refah devleti uygulamalarının zorunluluğu anlaşılmağa başlanmıştır.

Devletin piyasaya müdahalesi, otoriter bir yapının oluşması için bir nedendir. Otoriter bir devlet yapısı ise bireysel özgürlükleri sınırlandırıcı ve baskılayıcı bir role sahiptir. Klasik liberalizm açısından bu durumun yaşanmaması serbest piyasanın önündeki engellerin kaldırılmasına ve devletin ekonomik hayatına yönelik kontrolünün azaltılmasına bağlıdır.

Liberalistlere göre genel refah seviyesini en yükseğe çıkaran piyasalar, özgürlük temeline dayalıdır. Bu nedenle de devletin sahip olduğu sosyal refah hizmetleri alanındaki yetkileri, sivil ve gönüllü kuruluşlar ile piyasalara devredilmelidir. Böylelikle bu tarz kuruluşların

günümüzde daha etkin bir rol oynaması söz konusu olacaktır (Pierson, 2001, s. 309).

“Dünya Ekonomik Bunalımı” sonrasında liberalist uygulamalar tartışılmaya başlanmış ve yeni bir çözüm yolu aranmıştır. Bu süreçte, Keynesçi çözümlerler ön plana çıkmış ve sosyal devlet uygulamalarının arttırılması bir çözüm olarak düşünülmüştür.

Keynes, “Dünya Ekonomik Bunalımı” sonrasında klasik liberalizm uygulamalarını eleştirmiş ve “modern”, “eşitlikçi”, “refah” ve “sosyal” liberalizm gibi farklı isimlerle anılan liberalizm biçiminin temellerini atmıştır (Tayyar ve Çetin, 2013, s. 111).

Sosyal liberalizm bireyin özgürlüğünü temele alan bir düşünce akımıdır. Sosyal liberaller, klasik liberal öğretinin “bırakınız yapsınlar”cı ekonomik anlayışını kabul etmezler ve “karma ekonomi modeli”ni savunurlar. Sosyal liberallere göre, karma ekonomi modeliyle bireyler belirli bir yaşam düzeyine ulaşacak ve fırsat eşitliği sağlanacaktır. Bu süreçte, devletin görevi piyasaya müdahale ederek adaletsizliği ortadan kaldırmaktır (Pektaş, 2014, s. 8). Adaletsizliğin ortadan kalkmasıyla da fırsat eşitliği sağlanacak ve bireysel özgürlükler ile sosyal adalet arasında bir denge kurulacaktır.

Neo-liberalizm ise 1970’li yılların başında yaşanan bunalım sonrasında bir çözüm yolu olarak düşünülmüştür. Liberalizmin, “yeni liberalizm” adı altında canlandırılması olarak ifade edilen neo-liberalizm, benimsemiş olduğu iktisat politikalarıyla, refah devletinin geliştirdiği sosyal devlet anlayışından farklı bir perspektif izlemiştir. Piyasa koşullarına şartsız teslimiyeti kabul eden bu yaklaşım, enflasyon ve işsizlik gibi sorunları, piyasanın insafına bırakmıştır (aktaran Pektaş, 2014, s. 9-10).

Noe-liberalizm aslında Keynes’i temel alan politikaların uygulanmasının sonucunda devletin ekonomik hayattaki rolünün değişmesine bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Hem devletin büyümesi hem de devletin ekonomik hayattaki rolünün genişlemesi sonucu ortaya çıkan “yüksek vergi” ve “bütçe açığı” gibi ekonomik sorunlar, klasik liberalizmin genişletilmesini zorunlu kılmıştır. Böylelikle, klasik liberalizmin temel ilkelerini dikkate alan yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır.

Liberal düşüncenin modern bir yorumu olan neo-liberalizm, klasik liberalizmden keskin sınırlarla ayrılmamakla birlikte, Keynesyen politikalarla bir alternatif olarak benimsenmiştir. 1970’li ve 1980’li yılların başında politika ve ekonomide etkili olmaya başlayan neo-liberalizm, “klasik liberalizme bir dönüş” olarak ifade edilmekte, “özelleştirme” ve “insan haklarının daha iyi korunması” gibi savlarla anılmaktadır (Yayla ve Seyitdanlıoğlu, 1998, s. 30). İktisat politikaları açısından

değerlendirildiğinde, devlet müdahalesinden arındırılmış piyasa ekonomisi dünyadaki ekonomik programların temelini oluşturmaktadır. Kalkınmanın önemli bir yolu olarak görülen bu durum, kamu ekonomisinin tasfiyesi olan özelleştirme politikalarının yaygınlaştırılmasına ve böylelikle ulusal üretimin azalmasına ve ülkelerin negatif yönde etkilenmesine neden olabilir.

“Neo-liberal politikaların tüm dünyada etkili olmasında en önemli etken, ABD’de Ronald Reagan’ın, İngiltere’de ise Margaret Thatcher’in aynı dönemde (sırasıyla 1980 ve 1979) yönetimin başına gelmesi ve neo-liberal düşüncenin teoride en büyük iki temsilcisinin Reagan ve Thatcher’a danışmanlık yapmasıdır” (Özdemir, 2007, s. 74-75). Thatcher’in neo-liberalizm açısından önemi; “Ortodoks para ve bütçe politikaları”, “faizlerin arttırılması”, “yüksek gelir kesimin üzerindeki gelir vergisi yükünün azaltılması”, “sendikaların pazarlık güçlerinin kırılması” ve “kamu işletmelerinin özelleştirilmesi” konularında yaptığı düzenlemelerdir. Reagan’ın başkanlığında da benzer uygulamalar yapılmış; Thatcher’den farklı olarak askeri harcamalar arttırılmıştır (İnsel, 2004; s. 9).

Neo-liberaller işsizliğin nedenini, çalışanların marjinal verimliliklerine denk bir ücreti kabul etmemeleriyle açıklarken, Keynes, neo-liberallerin bu yaklaşımını kabul etmeyerek işsizliğin ancak “yetersiz toplam talep” sonucunda ortaya çıktığını ifade etmiştir (Savaş, 1999, s. 755-756). Keynes, toplam talebin arttırılmasında “müdahale edici güç” olarak devleti görmektedir.

Neo-liberalizm, Keynesyen politikaların desteklediği sosyal refah anlayışının paylaşımcı ve müdahaleci pratiklerinden radikal bir kopuşu ifade etmekte ve düzenlenmiş pazar ekonomisinin karşısında yer almaktadır. Özellikle 1973 Petrol Krizi sonrasında, Batı toplumlarının yaşadığı iktisadi ve toplumsal şok, “refah” anlayışı etrafında şekillenen toplumsal konsensüsü yavaş yavaş dağıtmış ve neo-liberal görüşün yayılmasını hızlandırmıştır. Neo-liberalizmin dayandığı esasların ortaya çıkışını anlamlandırmak için bu görüş öncesi önemli bir etkiye sahip olan Keynesçi refah devletini nasıl bir konjonktürde geliştiği anlamak gerekmektedir.

Keynesçi Refah Devletinin Gelişimi Ve Dönüşümü

Keynesçi Refah Devleti’nin Ortaya Çıkışı ve Dayanakları

1880 yılı öncesinde devlet, sosyal refah hizmetlerini uygulamada etkin bir rol üstlenmemekte, bu hizmetler aileler ve özel kuruluşlar tarafından sadece dezavantajlı olan yoksul, hasta ve muhtaç insanlara karşı gerçekleştirilmekteydi. Özellikle Ortaçağda, kiliseler tarafından kurulan

aşevleri, hasta evleri ve manastır gibi kuruluşlar, sosyal problemlerin çözümünde aktif bir rol üstlenmişlerdir. 16. yüzyıldan itibaren ise kamusal güç sosyal amaçlarla kullanılmış, İngiltere’de 1348-1349 yıllarında ortaya çıkan işgücü kıtlığı, toplumsal kaosa neden olmaması için devleti yoksullara yardıma yöneltmiştir (Barr, 1993, s. 14). İş kazaları başta olmak üzere devlet tarafından yasallaşan haklara baktığımızda, modern anlamda refah devletinin ortaya çıkışı, İngiltere’de 20. yüzyılda gerçekleşse de Barr’a göre refah hizmetleri daha erken bir tarihte uygulanmaya başlanmıştır.

Keynesçi refah devleti öncesinde girişimcilikten ödün vermeden ve bazı sosyal sınıfların ayaklanmasından endişe edilerek verilen sosyal yardım ve kısmi sigorta programları, belirli kesimlere uygulanmaktaydı. Fakat 1800’li yıllardan sonra hem yardım programları genişletilmiş hem de bu yardım programları hukuksal bir nitelik kazanmıştır.

Ev işlerinde belirli bir ücret karşılığında çalışanların işlerinden dolayı yaşadıkları rahatsızlıkların tedavi masraflarının iş sahipleri tarafından karşılanması, 1810 yılında çıkarılan bir tüzükle kabul edilmiştir. 1870’li yıllarda Bismarck döneminde ise iş ve meslek kazalarının sorumluluğunun işverende olduğu belirtilerek dayanışma ve yardımlaşma sandıkları kurulmuş; böylelikle “sosyal sigortalar sistemi”nin temeli atılmıştır. Yoksullara yönelik yapılan ilk yardımlar İngiltere’de 17. yüzyılda başlamış olsa da bu yardımların yerel yönetimler tarafından devam ettirildiği ve bu yardımlarda devletin etkin bir rol almadığı için yardımların sürekliliğinin olmadığı ve yoksulluğu ortadan kaldırmadığı ya da azaltmadığı söylenebilir (Gül, 2006, s. 145).

Almanya’da 1880’de sağlık sigortasının yapılması, 1883 yılında hastalıkla ilgili düzenlemeler, 1884’de Almanya’da ve 1898’de İtalya’da iş kazası sigortalarının yapılmaya başlanması, 1889’da Almanya’da yasalaşan emeklilik ödemeleri ve yapılan sosyal sigorta ile sosyal güvenlik uygulamaları 19. yüzyılda refah devletinin hukuksal temellerinin atıldığı bir göstergesidir.

İş kazaları gibi mesleki riskleri, hastalık ve yaşlılık gibi fizyolojik ve işsizlik gibi ekonomik riskleri içerisinde barındıran sosyal güvenlik alanında alınan bu kararlar, ilk etapta en az devlet müdahalesi ile gerçekleştirilmeye çalışılsa da yoksulluk gibi ekonomiden kaynaklı sorunların ortadan kaldırılamamasıyla birlikte benimsenen liberal sistemin revize edilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Yapılan düzenlemelerin tarihleri dikkate alındığında; 19. yüzyıl başlarında “hayırseverlik” temelinde şekillenen sosyal hakların, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başından itibaren kurumsal bir nitelik

kazandığı ve sınırlı da olsa devlet eliyle gerçekleştirilmeye başlandığı söylenebilir. Bu durum, devletin mali yükünü arttırmıştır.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal ve ekonomik hayata müdahalelerin artması, ortaya çıkan faşist akımlar, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nde sosyalist düzenin işçilerin ayaklanmasına neden olacağına dair tedirginlik ve “Dünya Ekonomik Bunalımı” gibi siyasal ve toplumsal hayatı etkileyen değişimler, refah harcamalarını arttırmıştır. Yaşanan bu gelişmeler, Keynes'in teorilerine dayalı bir refah devletin kurulmasının dayanaklarını oluşturmuştur.

Türkiye’de ise “sosyal devlet” kavramı, 1961 Anayasası ile birlikte ilk defa anayasal düzlemde kendisine yer edinmiştir. 1961 Anayasası’nın 2. Maddesi’nde “Türkiye Cumhuriyeti’nin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olduğu belirtilmiştir (Türkoğlu, 2013, s. 293). 1961 Anayasası ile birlikte “sosyal devlet” düşüncesi önemli bir yenilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Keynesçi Refah Devleti

Neo klasik düşünceden farklı bir yöntem benimseyen Keynes, 1940’lı yıllardan sonra dünya ekonomisinde önemli bir etkiye sahip olmuştur. Kitlel işsizliğin, arz sorunu olmadığını aksine talep problemi olduğunu söyleyen Keynes, işsizlik ödeneklerinin ve iş alanı oluşturmak için yapılacak yatırımlarla işsizlik sorununun çözüleceğini ifade etmiştir. Keynes böylelikle neo-liberal düşüncenin benimsediği tam istihdamın sağlanmasında kendi kendini devam ettiren bir piyasa sisteminin varlığını kabul etmemekteydi. Keynes, gelirin yeniden dağıtımını, devlet planlamasını ve kamu yatırımları üzerine odaklanmıştı (Townsend, 2002, s. 2-6).

Devletin kalkınması için tam istihdamın sağlanması ve alt yapı hizmetlerinin karşılanması gerektiğini savunan Keynesçi refah devletinde, siyasal haklar, düşünce, örgütlenme ve eşitlik haklarını da içerisine alarak genişletilmiştir. Böylelikle politik hayata katılım, seçme ve seçilme hakkından öteye taşınmıştır (Pektaş, 2014, s. 8). Ayrıca Keynes’in, devletin “talep yönetimi” açısından yeniden bir yapılanma süreci oluşturmasını hedeflemesi, daha eşitlikçi ve adil toplum düzeni kurma isteğinin bir göstergesidir.

Keynes, liberal ekonominin mikro politikalarını, makro politikalarla tamamlanmasını ve faiz oranlarının manipülasyonu, vergi politikası ve para politikası gibi devletin ekonomik hayata müdahalesine yol açacak araçların kullanılması gerektiğini vurgulamıştır (Koray, 2003, s. 73).

1930 ve 1940’lı yıllarda Keynes, ekonomik gelişmeyi sağlamada serbest piyasa ekonomisinin yetersiz kaldığını, devletin ekonomiye

müdahale etmesi gerektiğini ve piyasanın toplumsal kaynakların tam istihdam edileceği bir denge oluşturamadığını vurgulamıştır. Keynes, tam istihdamın sağlanamadığı durumlarda devletin önlemler alması gerektiğini ifade etmiştir. Devlet, “tam refahın” sağlanması için istikrarı ve ekonomik büyümeyi destekleyerek tam istihdamı sağlamalıdır (Pektaş, 2014, s. 7).

Keynes’e göre, devletin otonom yatırımlarının artması efektif talebi yönlendirmesiyle mümkün olmaktadır. Otonom yatırımlardaki artış, milli gelirde bir artış meydana getirmekte, bu artış ise “çarpan” kavramıyla açıklanmaktadır. Çarpan’a göre yatırım harcamalarındaki artış, yatırım artışlarından daha az bir artışa neden olmaktadır (Bayraktar, 2012, s. 250). Efektif talep ise girişimcilerin hedefledikleri toplam gelirdir.

Keynes, işsizlik sorununa da odaklanmıştır. İşsizliğin ortadan kaldırılmasının ön koşulu olarak egemen politikaların tamamen değişmesi gerektiğini savunmuştur. Keynes, devletin faiz oranlarını düşürerek ya da kamu yatırımlarını arttırarak, etkin olan talebi arttırabileceği ve Çarpan’ın etkisiyle “tam istihdam” düzeyinin gerçekleştirilmesi için ekonomik hayata müdahale edilmesi gerektiğini savunur (Saybaşılı, 1993, s. 87).

Keynes, işsizliği gayri iradi işsizlik ve iradi işsizlik olarak ikiye ayırmaktadır. “İradi işsizlik”in yanı sıra “gayri iradi (istemsiz) işsizlik” üzerinde de duran Keynes, devlet yatırımlarının arttırarak emek talebinin genişletilmesinin gayri iradi işsizliğin çözümü için gerekli görmektedir (Keynes, 1967, s. 14-16).

Keynes’in yapmış olduğu bu ayırım, işsizliğin bir tercih mi yoksa istenilmeyen bir durum mu olduğunu anlamada önemlidir. Çünkü refah devletinde sosyal yardımlara ayrılan bütçe fazlalığının çalışmamaları yönünde insanları teşvik edeceği düşüncesi yaygın bir düşüncedir. İnsanlar, destek aldıkları için çalışmayı gerekli olarak görmüyorlarsa, refah devletinin kişileri tembelleştirdiği fikri doğrulanabilir. Fakat insanlar kendi yeteneklerine, ilgilerine, becerilerine veya aldıkları eğitime uygun iş bulamadıkları için çalışmıyorlarsa ve bu yüzden yardım almak zorunda kalıyorlarsa, istihdam alanının çeşitlenmesi ve kişilere uygun istihdam kollarının oluşturulması gerekmektedir.

Keynesçi Refah Devleti’nde Sosyal Güvenlik ve Türkiye’deki Durum

Sanayileşmeden önceki dönemde, kişi ve aileler, düşük gelirlilik, yoksulluk, işsizlik, hastalık, yaşlılık ya da engellilik gibi sosyal refahı olumsuz etkileyen durumlar karşısında aile içi dayanışma, ahlaki ve dini bir dizi önlemler almaya çalışmışlardır. Bu tedbirler, sanayileşmeyle birlikte devlet güvencesine alınmaya başlanmıştır.

Sosyal güvenlik kavramı, hukuki olarak ilk kez 14 Ağustos 1935 yılında “Sosyal Güvenlik Yasası”nda yer almış (aktaran Koç, 2006, s.91) ve hızlı bir gelişim göstermiştir. Sosyal politikaların gelişmesine paralel olarak da sosyal güvenlik ciddi bir ilerleme kaydetmiştir (Talas, 1976, s. 1).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sosyal güvenliği; bireylerin, iş kazaları, işsizlik, ölüm, sakatlanma gibi kısa vadede ve yaşlılık, çocuk sayısının artması gibi uzun sürede gerçekleşen kazançtan yoksun kalma halinde, bireyin korunmasına ilişkin önlemler bütünü olarak tanımlamaktadır (1984, s. 3). Hem kısa süreli hem de uzun süreli kazançtan yoksun kalma halinde, sosyal güvenlik adı altında alınan önlemlerin bireylerin yaşamlarını kolaylaştırması ve muhtaçlık durumunu (yapılan yardıma bağlı olarak değişmekle birlikte) ortadan kaldırması ya da azaltması bakımından önemlidir. Sosyal güvenliğin herhangi bir ayırım gözetilmeden tüm bireylere eşit haklar temelinde sağlanması, refah devletinin oluşumunda gerekli bir adımdır.

Keynesçi refah devletinin en önemli özelliklerinden biri, ekonomik programların refah programlarını desteklemesidir. Keynesçi refah devleti, sadece ekonomik programlarla değil, yönetsel ve siyasal programlarla da desteklenmelidir. Refah devletinin bu çok yönlü programlarla desteklenmesi, toplumsal uzlaşmayı sağlayacak; bu da asgari bir geliri garantileyerek sosyal hizmet uygulamalarını tüm topluma yayacaktır. Sosyal refah geniş anlamda sağlık hizmetlerinden ekonomik verimliliğin artırılmasına, meslek seçiminden konut yardımına kadar birçok farklı alanda kişiyi koruma altına alırken, sosyal güvenlik dar anlamda belirli niteliğe sahip programları ve politikaları ifade etmektedir (Gül, 2006, s. 151). Keynesyen devlet anlayışında sosyal güvenlik, sosyal, ekonomik ve fizyolojik risklerin ortadan kaldırılması için oluşturulan politikaların genel adıdır.

Keynesçi refah devletinde zorunlu hale getirilen sosyal sigorta kurumları genişletilmiş, sosyal yardım programlarıyla hem genel refahın artması sağlanmış hem de sosyal güvenliğin sağlanmasında önemli bir yol kat edilmiştir (Gül, 2006, s. 153). Keynesçi refah devletinde sosyal güvenliği oluşturan üç yol da benimsenmiş ve karma bir yol izlenmiştir. Devletçe bakılmada ise “sosyal risklerin nedenlerine bakılmaksızın ve kişisel fark gözetilmeksizin toplumun tüm üyelerinin temel ihtiyaçlarının devletçe karşılanması” (Dilik, 1988, s. 82) gerekmektedir. Keynes döneminde, sosyal güvenlik uygulama yöntemleri; sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve devletçe bakılmadır.

Sosyal politika içerisinde önemli bir yükseliş grafiği çizen ve sosyal politikanın önemli bir dalı haline gelen sosyal güvenliğin (Talas, 1976, s.1)

“modern bir yöntemi” olan sosyal sigortalar sistemi Keynesyen görüşün kurumsal bir nitelik kazanmasını sağlamıştır.

Sosyal güvenlik politikalarının amaçlamış olduğu her vatandaşa asgari bir yaşam standardizasyonunun sağlanması Keynesyen teoride işsizliğin devlet tarafından kontrol altında tutulmasıyla mümkün olmaktadır. İstihdam oranının artırılmasıyla sahip olunan standart gelir, bireylerin gereksinimlerini karşılamaları ve böylelikle sosyal refahın artması bakımından önemlidir.

Keynesçi devlet anlayışında “yoksul” ya da “muhtaç olma” şartını sağlayan herkes, gelirleri belirlenen alt sınırdan düşük olmak koşuluyla prim ödemedenden devletten sosyal gelir sağlamaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenliğin gelişimine bakıldığında; 1924 Anayasası’nın 70. Maddesi’nde “Çalışma Türklerin tabii haklarından” denilerek çalışma hakkına (Özçelik, 1983, s. 92-93) yer verildiği görülmektedir. Fakat Türkiye’de “sosyal güvenliğin kurumsallaşması ise 1950’lerden sonra sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulmasıyla (Türkoğlu, 2013, s. 292) mümkün olmuştur.

Türkiye’de 1960 yılına kadar Anayasa’da ayrıca bir düzenleme yapılmamış fakat kanuni düzenlemelerle bazı sosyal haklar kabul edilmiştir. 1920 yılında maden işçilerine bazı haklar verilmiştir. 1936 yılında ise İş Kanunu’yla çalışma saatlerinin resmi olarak 8 saat olarak sınırlandırılması, iş kazaları, analık sigortasıyla ilgili haklar kabul edilmiştir. 1953 yılında “konut yaptırma” hakkı ve 1954 yılında “öğle dinlenmesi” hakkı verilmiştir. Bu haklar, Türkiye’de sosyal sigortaların kurulmasıyla ilgili ilk genel ilkeleri barındırması bakımından önemlidir (Gül, 2004, s. 266).

1961 Anayasası’nın “VI. Sosyal Güvenlik” başlığı altında yer alan 48. Maddesi’nde “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatları kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir” ifadesine yer verilmiştir. Anayasadaki bu madde ile sosyal güvenlik kavramı herkesin sahip olduğu “hak” olarak tanımlanmış ve bu hakkın korunması ve sağlanması devletin bir görevi olarak kabul edilmiştir.

1961 Anayasası ile sağlık alanına ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır. 5.01.1961 tarih 224 sayılı “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası” da yapılan kanuni düzenlemelerden biridir. Bu kanunla birlikte “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde bir hak olarak tanınan sağlık hizmetlerinden “sosyal adalete” uygun bir şekilde faydalanılması amaçlanmıştır.

Emekli Sandığı uygulamasının 1950’de kurulması, 1961 Anayasası sonrasında kurumsallaşan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağ-Kur,

üçlü sigorta sistemi anlayışını getirmiş ve böylelikle hastalara, yaşlılara, yoksul ve muhtaçlara, kimsesizlere, çocuk ve yetimlere hizmet verilmeye başlanmıştır. Bu kurumlar arasından yaşanan anlaşmazlıklar sonucunda 1974 yılında “Sosyal Güvenlik Bakanlığı” kurulmuştur (Gül, 2004, s. 272).

1982 yılında ise “Milli Eğitim Bakanlığı”, ekonomik yetersizlik yaşayan öğrencilere parasız yatılılık ve burs hizmeti verme yetkisine sahip olmuştur. 1983’de Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), sosyal yardım hizmetlerinin tek bir kanaldan sürdürülmesi için tekrardan düzenlenmiş ve bu düzenleme sonucunda “muhtaç” kişilere aynı ve nakdi yardım yapmaya başlamıştır (Hacımahmutoğlu, 2009, s. 69).

13 Ağustos 1992 yılında ise “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Yönetmelik” kabul edilmiştir. Bu kanundan faydalanan kişilerin “hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmaması” gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca bu kanunla “ödeme gücü olmayan kişi”, “aylık geliri aile içindeki gelir payı 1475 sayılı İş Kanunu’na göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal primi dışındaki miktarının 1/3’ünden az olanlar” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlamayla, “yoksulluk” kavramına belirli bir sınır getirilmiştir (Hacımahmutoğlu, 2009, s. 70).

2004 yılında YURTKUR’a yükseköğrenim öğrencilerine burs verme yetkisi verilmiştir. Yeşil kart uygulaması ise, 2012 yılında “Genel Sağlık Sigortası’nın (GSS)” uygulanmaya başlamasıyla son bulmuştur. (a.g.e., s. 70).

16 Mayıs 2006’da “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” ile Bağ-kur, SSK ve Emekli Sandığı kurumları devredilmiş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı olarak “Sosyal Güvenlik Kurumu” kurulmuştur.

2000’li yıllarda Türkiye’de refah devleti amacıyla yapılan harcamalarda, Türkiye’nin Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi sosyal refah harcamalarının cari devlet harcamaları içinde, çok küçük bir yer tutmaktadır. Bu durum, Türkiye’de yaşayan kişilerin, temel gereksinimlerini karşılama ve risklerle başa çıkmada devletin önemli bir aktör olmadığı anlamına gelmektedir (Buğra, 2001).

Türkiye’de devlet, işsizlik sigortası gibi sosyal refah devletinin önemli programlarından birini yasallaştırmasına rağmen, nüfusun büyük bir kısmını kapsama iddiasıyla dünyadaki gelişmelere paralel olarak sosyal güvenlik kurumlarını tek bir çatı altında toplamıştır. Sosyal yardımların tek bir merkezde toplanması, bu yardımların takibini kolaylaştırmış ve

objektif kriterlere dayalı bir sosyal yardım sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Yukarıda belirtilen düzenlemelerden hareketle, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin hukuki çerçevesinin 1960’lı yıllar gibi geç bir dönemde atıldığını fakat bu tarihten sonra yapılan anayasa ve kanunlarla sosyal güvenlik sınırlarının biraz daha belirginleştirilmeye çalışıldığını söylemek mümkündür.

Keynesçi Refah Devleti’nde Sosyal Yardım ve Türkiye’deki Durum

Önemli bir sosyal politika aracı olan sosyal yardımlar; ilk defa 19. yüzyılda uygulanmaya başlanmış (Tuncay ve Ekmekçi, 2002, s. 13) ve bu yardımlarla yoksulluğun, minimum gelir garantisiyle giderilmesi/azaltılması amaçlanmıştır.

Keynesçi refah devletinde sosyal yardımlar gönüllü ve zorunlu olmak üzere iki farklı alana ayrılmıştır. Zorunlu yardımlar, devlet tarafından güvence altına alınmıştır ve toplu iş sözleşmeleri ve yasalarla belirlenmiştir. Zorunlu olmayan diğer bir ifadeyle gönüllülük esasına dayanan yardımlar ise genellikle özel işletmeler tarafından belirlenen ikramiyeler, iş yerinde doktor hizmeti, bayramlar gibi özel günlerde verilen para veya erzak yardımlarıdır (Dilik, 1988, s. 56-57). Yardımlar kamusal kuruluştaki vergiler aracılığıyla yürütülmektedir. Fakat sosyal yardımlar sadece kamusal alanda yapılmamakta, yarı kamusal kuruluşlar ya da özel kuruluşlar tarafından da yürütülmektedir.

Sosyal yardımların özel kuruluşlar tarafından yapılmasının amaçlarından biri “işgücünün verimliliği ve etkinliğini devam ettirerek kârın ve sermayenin verimliliğinin korunması ve artırılması” (Gül, 2006, s. 156)’dır. Böylelikle, verimli işgücünün farklı sektör ve kurumlara geçişi engellenmek istenmiştir.

Sosyal yardımlara ayrılan bütçe, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel yapısı sonucu oluşan refah devleti geleneğine göre değişmektedir. Dolayısıyla her ülkede, sosyal yardım politikaları ve sosyal yardımların niteliği ve niceliği farklılık göstermektedir.

Refah devletindeki sosyal yardım uygulamalarının “insanların çalışmasını önlediği” ve “bağımlılık kültürü” oluşturduğu savunulmakta ve bu düşünce bazı ülkelerin bu görüşten hareketle sosyal politikalarının belirlenmesine ve sosyal yardımların bu politikalar ekseninde uygulanmasına neden olmaktadır (Handler, 2003, s. 230). Örneğin ABD’de yardımlar, işe başlamak için bir teşvik olarak görülmektedir.

Sosyal devlet bağlamında değerlendirildiğinde sosyal yardımların, kişiyi muhtaçlıktan kurtaracak bir araç olarak değerlendirilmesi

gerekmektedir. Sosyal yardımların azaltılması, ancak gelir eşitsizliğinin giderilmesiyle mümkün olacaktır.

2013 Gini sayıları dikkate alındığında, gelir dağılımında Türkiye; Norveç, İsviçre, İtalya, Portekiz, Yunanistan ve Letonya gibi ülkelerin gerisinde kalmaktadır. Norveç'te Gini sayısı 0,23, İsveç'te 0,25, İtalya'da 0,33, Portekiz'de 0,34, Letonya'da 0,35 ve Türkiye'de 0,40'dır (Karagöl ve Dama, 2015, s. 13). Türkiye'de yoksulluğun genel görünümünü gelir adaletsizliği üzerinden okumak mümkündür.

Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal yardımlardan en fazla “asgari gelir desteği” yapılmaktadır. Bu yardım, belirli bir ekonomik gelirin altında yer alan tüm bireyleri kapsamaktadır ve kamu kaynaklarından düzenli olarak nakit transferi şeklinde gerçekleşmektedir. Asgari gelir desteği, Avrupa Birliği ülkelerinden birçoğu tarafından benimsenmiş olsa bile, refah rejimlerindeki farklılaşmaya göre değişmektedir. Örneğin İsveç ve Norveç gibi refah seviyesi yüksek ve gelir eşitsizliği az olan ülkelerde tüm yardımlar devlet aracılığıyla yapılmakta fakat bu durum ağır vergi yükünü beraberinde getirmektedir. Almanya'da sosyal yardımlar, devletin vatandaşlarına verdiği yasal bir haktır (a.g.e. s. 13-14).

Yeni liberal anlayışın birçok ülkede yaygınlık kazanmasının yanı sıra gelirin alt ve üst sınırı arasındaki farkın giderek artması ve şehirleşmenin yol açtığı problemler, sosyal yardıma duyulan gereksinimi arttırmıştır (Karagöl ve Dama, 2015, s. 15). İstihdam olanaklarının yetersizliği ve değişmekte olan aile yapısının yol açtığı sorunlar, istihdam ve sosyal imkanların fazla olduğu sanayileşmeye başlayan şehirlere göç edilmesine ve nüfus dengelerinin değişmesine neden olmuştur. Özellikle orantısız iç göç, sosyal problemlerle baş etmek için geleneksel yöntemlerin yetersizliğini gözler önüne sermiş ve sosyal yardım politikalarının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Türkiye'de sosyal yardım alanında önemli bir fon olan ve tüm Türkiye'ye yayılan “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu Kanunu”nun 1984 yılında yürürlüğe girmesiyle sosyal yardım alanında önemli bir adım atılmıştır (Hacımahmutoğlu, 2009, s. 69-70).

Türkiye'deki iş piyasalarında meydana gelen değişimler ve demografik değişimler, 2001 ekonomik kriziyle de birlikte yoksulluğu kati bir şekilde ortaya çıkarmıştır (Dodurka, 2014: 17). Örneğin “Türkiye'de 2002 yılında sosyal harcamalar (sosyal yardım, sosyal güvenlik) GSYH'nin %0,5'ini oluştururken, 2012 yılında bu oran (SGK tarafından yapılan ve tazminat niteliği taşıyan ödemeler de dahil olmak üzere) %1,43'e yükselmiştir. 2002 yılında sosyal harcamalar için 1.376 Milyon TL kaynak aktarılmışken, 2012 yılında sosyal harcamalara ayrılan

kaynak 19.595 Milyon TL'ye yükselmiştir" (aktaran Türkoğlu, 2013, s. 297).

2005 yılında il özel idarelerine ve belediyelere sosyal yardım yapma görevi verilmiştir (Hacımahmutoğlu, 2009, s. 70). Sosyal yardımlarda yerel birimlerin sorumluluğu artmış; yoksullukla mücadele bağlamında birçok belediye sosyal yardım faaliyetleri olarak, nakit, gıda, eğitim, sıcak yemek ve medikal yardım işlemlerini yürütmüştür.

Türkiye'de 2011 yılında kamu kurum ve kuruluşlar tarafından aktarılan kaynak tutarları incelendiğinde, bu kurum ve kuruluşların toplam 15.160.778.000 TL tutarında sosyal yardım yaptığı görülmektedir. Bu kaynaklar arasında en fazla yardımı yapan kurum 5.164.328 TL ile Sağlık Bakanlığı (yeşil kart harcamalarına ayrılan tutar)'dır. Sağlık Bakanlığını, 2.795.434 TL ile Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, 2.622.413 TL ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2.214.805 TL ile Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 788.706 TL ile Kredi Yurtlar Kurumu, 681.554 TL ile Türkiye Kömür İşletmeleri, 266.187 TL ile Milli Eğitim Bakanlığı, 140.738 TL ile Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 36.649 TL ile Vakıflar Genel Müdürlüğü ve 16.230 TL Türkiye Kömür İşletmeleri takip etmektedir. (ASPB, 2012: 20).

2015 yılı sosyal yardımların GSYİH içindeki payı % 1,33'tür. 2015'de sosyal yardımlardan faydalanan hane sayısı 3.017.969 (düzenli yardımlardan faydalananlar 2.318.042, geçici,-sürelili- yardımlardan faydalananlar 1.924.649)'dur (ASPB, 2015, s. 117). Son 13 yılda sosyal yardımlara ayrılan pay artmaktadır fakat sosyal yardımlarda dalgalanmalar devam etmektedir.

Türkiye'de de Keynesçi refah devleti anlayışına uygun olarak sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik hizmetleri, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarınca çeşitli finansman kaynaklarından faydalanılarak gerçekleştirilmektedir. Günümüzde sosyal yardımlar, öncelikli olarak merkezi ve yerel yönetimler tarafından, sonra ise vakıflar, özel kuruluşlar ve gönüllü dernekler tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu kurumlarınca yapılan sosyal yardımlar, vergiler aracılığıyla finanse edilmekteyken, sosyal güvenlik harcamaları ise vergi benzeri gelirler ve parafiskal gelirler olarak adlandırılan ve bu hizmetlerden yararlanan bireylerin ödediği primler ya da aidatlar aracılığıyla karşılanmaktadır (Türkoğlu, 2013, s. 295-296).

Türkiye'de yardım programları şu başlıklar altında toplanabilir: aile yardımları (gıda, yakacak, barınma), eğitim yardımı (eğitim materyali, şartlı eğitim, öğle yemeği, ücretsiz kitap, öğrenci taşıma, barınma ve iâşe yardımları), sağlık yardımı (tedavi destekleri, şartlı sağlık yardımı), engelli yardımları (engelli öğrencilerin okullarına ücretsiz taşınması, engelli

ihtiyaçları yardımları), özel amaçlı yardımlar (aşevleri, afet ve terörden zarar görenlere yönelik yardımlar), eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakdi yardımlar, muhtaç asker ailelerine yönelik yardımlar ve genel sağlık sigortası gelir testi ve prim işlemleri yardımı. Ayrıca 65 yaşını doldurmuş muhtaç ve kimsesizlere ve aylık geliri asgari gelirin 1/3'ünden az olanlara da “aylık gelir” bağlanmaktadır.

Bu sosyal yardımlar, “sürekli-süreksiz”, “zorunlu-gönüllü”, “aynı(mal)-nakdi(parasal)” ve “sabit-değişken” olarak yapılabilir. Sosyal yardımlar amaçları bakımından değerlendirildiğinde ise “teşvik”, “koruyucu ve önleme” ve “tazminat” olmak üzere üç başlık altında kategorize edilebilir. Yapılan sosyal yardımların bir kısmı, ihtiyaç tespitine dayalı, muhtaçlığı ispatlanan kişilere yapılırken, devlet tarafından sunulan desteklerin bir kısmı “vatandaşlık” temelinde eşitlik ilkesinden hareketle muhtaçlık durumu gözetilmeksizin tüm ilgililere sağlanmaktadır. (Aslan, 2015, 130).

Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sisteminde oluşabilecek açıkları telafi etmektedirler ve maddi açıdan değerlendirildiğinde gereklidir.

Sosyal yardımlarda önemli olan husus, isteğe bağlı olması (başvuru koşuluna dayalı) ve particilik anlayışına dayanmamasıdır. Sosyal yardımlar, devlet tarafından toplumsal bir vazife olarak “hak temelli” bir anlayışla gerçekleştirilmelidir. Hak temelli yaklaşımdan hareket edilmesi, sosyal yardımları, insanları denetim altında tutacak bir araç olarak kullanılmasını engelleyecek.

Keynesçi Refah Devleti ve Bir Meslek Olarak Sosyal Hizmet

Sosyal hizmet uygulamaları, bir meslek olarak sosyal hizmetin gelişim sürecinden daha erken bir tarihte başlamıştır. Gönüllülük esasına dayalı, hayırseverlik çerçevesinde kimi zaman vicdani kimi zamanda bireysel nedenlere dayandırılarak yapılan din merkezli yardımlaşma anlayışı yerine, günümüzde daha seküler bir nitelik kazanan iyilikseverlik motivasyonu, idari yapılar ve kurumlar aracılığıyla tercih edilmiştir.

Sosyal hizmetin meslekleşme süreci bir takım güçlükleri aşması ile mümkün olmuştur. Bu güçlüklerden biri, sosyal dayanışma ve yardımlaşmanın geleneksel bir dönemde toplumsallaşmasına dayandırılmaktadır. Geleneksel bir uygulama biçimi olarak sosyal dayanışma ve yardımlaşma, sosyal hizmetin mesleki bir nitelik kazanmasında engelleyici bir rol üstlenmiştir (Kut, 1988, s. 9-10). Sosyal hizmetin meslekleşmesi, iyilikseverlik anlayışı ile toplumsal bir dönüşümün gerçekleşmesinde etkili olmuştur.

Keynesçi refah devleti ile önemli bir uygulama disiplini olan sosyal hizmet arasında güçlü bir ilişkinin bulunduğu belirtilebilir. Sosyal hizmet

mesleğinin temeli, 1899 yılında ilk kez Amsterdam'da açılan sosyal hizmet okuluna dayanmaktadır. Keynesçi refah devletinin ortaya çıkmasıyla birlikte ise sosyal hizmet de bir bilim olarak Keynesçi modelde kendini konumlandırmıştır (Özcan, 2016). Sosyal refah kurumunun fonksiyonel bir tutum kazanmasında sosyal hizmet önemli bir işleve sahip olmuştur.

1910 yılında ABD'de ve Avrupa'da toplam ondört (14) sosyal hizmet okulu açılmıştır. 1920'de Latin Amerika'da, 1924'te Afrika'da ve 1939'da Mısır ve Hindistan'da sosyal hizmet eğitimi başlamıştır. Birleşmiş Milletler (BM) ise İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra birçok ülkede sosyal hizmet eğitiminin başlamasına destek vermiş ve 1949 yılında, devam eden sosyal hizmet eğitim bölümlerinden hareketle bir araştırma raporu hazırlamıştır. BM Sosyal Kalkınma Komisyonu ise 1951 yılında, sosyal hizmetin kendine has işlevleri olduğunu ve bazı eğitsel gereklilikleriyle ortaya çıkan bir alan olduğunu belirtmiş ve sosyal hizmeti bir meslek olarak tanımlamıştır (Kut'tan aktaran Karataş ve Erkan, ?, 112-113). Böylelikle sosyal hizmet, bir meslek olarak uluslararası arenada ilk defa benimsenmiştir.

Türkiye'de ise 12 Haziran 1959 yılında, 7355 sayılı Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulmasına Dair Kanun (Sosyal Hizmetler Kanunu, Madde 38-b) çıkarılmış ve sosyal hizmet uygulamalarına bu kanunla yasal bir nitelik kazandırılarak enstitü adına saha çalışmaları yapılmasına karar verilmiştir. 1961 Anayasası'nda "sosyal devlet" ibaresine yer verilmesi ise sosyal hizmetin eğitime eklenme sürecini hızlandırmıştır.

1967'de Hacettepe Üniversitesi'nde Sosyal Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bölümü kurulmuş ve 1982 yılında Yükseköğretim Kurumu Kanunu ile Sosyal Hizmetler Akademisi, Hacettepe Üniversitesi'ne bağlanmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) ile de sosyal hizmetin mesleki olarak gelişimi sağlanmıştır. Kalkınma Planı'nın "Sosyal Hizmetler" bölümü altında yer alan "Tedbirler" başlığındaki "c" maddesinde "sosyal hizmetler alanında yetişmiş personel olmadığından, personel yetiştirilmesine önem verilecek ve kurulmuş bulunan Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu geliştirilecektir" ibaresi sosyal hizmet eğitime önem verilmeye başlandığını göstermektedir.

Sosyal hizmet alanında kullanılmak ve bu alanı açıklayıcı-tanıtıcı bilgilere duyulan gereksinim üzerine, yayınların nasıl oluşturulacağı gündeme gelmiştir.

Türkiye'de eğitime başlandığı ilk yıllardan 1960'lı yılların sonlarına kadar "Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü" bünyesinde çeviri eserler aracılığıyla faydalanılabilecek bir yazınsal alan oluşturulmaya

çalışılmıştır. Aralık 1960'tan itibaren 1975 yılına kadar üç ayda bir olmak üzere “Sosyal Hizmet Dergisi” çıkarılmaya başlanmıştır. Sonraki süreçte “Sosyal Hizmetler Akademisi”, “Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü” ve “Sosyal Hizmetler Enstitüsü” tarafından çok sayıda teksir kitap yayınlanmıştır. 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra ise “Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu”nun öncülük etmesiyle telif eserler yayınlanmaya başlanmıştır. Fakat süreli yayınlar açısından değerlendirdiğimizde 1970'li yıllardan itibaren “Sosyal Hizmetlerde Taban”, “Sosyal Hizmette Adım” ve “Çaba” gibi dergilerin çıkarıldığı bilinmektedir (Karataş ve Erkan, ?, . 125-126). Sosyal hizmet alanına ilişkin yayınların, telif eserlerin 1990'lı yıllar gibi geç bir dönemde yayınlanmasıyla kurumsallaşmaya başladığı söylenebilir.

Türkiye’de sosyal hizmet mesleğiyle ilgili yayınlarda “meslek adı” ile ilgili bir mutabakat sağlanamamış; “sosyal yardımcı”, “sosyal çalışmacı”, “sosyal araştırmacı”, “sosyal hizmetler mütehassısı” ve “sosyal hizmet uzmanı” gibi unvanlar bir arada kullanılmıştır. Daha sonraki süreçte “sosyal hizmet mütehassısı” unvanı hem diploma için hem de yasal düzenlemeler için kullanılmıştır. Bu kavram, zamanla Türkçeleştirilerek “sosyal hizmet uzmanı” kavramına dönüştürülmüştür. 1983 yılında ise sosyal hizmet uzmanlarının kadro unvanları “sosyal çalışmacı” olarak değiştirilmiştir (Karataş ve Erkan, ?, 123-124). Günümüzde ise farklı adlandırmalar (sosyal çalışmacı, sosyal hizmet uzmanı, sosyal araştırmacı) kullanılmaya devam etmektedir.

Sonuç

Birincil sosyal ilişki ağları (aile, akraba, komşu ve arkadaşlar), dinî kurumlar, merkezî ve yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel işletmeler sosyal refah hizmetlerini yürüten önemli kurumlardır. Farklı dönemlerde, sosyal refahı sağladığı belirtilen kurumların yoksulluğu azaltıcı etkisi daha fazla hissedilmiş fakat genel olarak tüm bu kurumlar refah artırıcı bir sorumluluk üstlenmişlerdir.

Refah politikalarının dayanağını oluşturan siyasi ve ekonomik olayların ardından, kapitalist ekonomik yapının sürdürülebilirliği noktasında liberal iktisadi düşünce devreye girmiştir. Bu bağlamda, üç farklı yaklaşıma ait üç farklı devlet modeli olduğu söylenebilir. Klasik liberalizm, “klasik liberal devlet” modelini, Keynes’in temellerini attığı sosyal, refah ya da modern liberalizm “sosyal-refah devleti” modelini, son olarak da neo- liberalizm “neo-liberal devlet” modelini benimsemiştir. Liberal iktisadi düşüncede yer alan bu üç görüş, devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahalesi noktasında birbirinden ayrılmaktadır. Klasik liberal devlet anlayışı ile neo-liberal devlet modelinde devletin görevleri,

savunma, adalet ve güvenlik olarak belirlenmişken, Keynesyen sosyal devlette, devletin özel teşebbüsün yanı sıra bizzat iktisadi faaliyette bulunabileceği belirtilmiştir.

"Bolşevik İhtilali" (sosyalizm) ve sonrasında gerçekleşen "1929 Dünya Ekonomik Bunalımı" gibi siyasi ve ekonomik gelişmeler, serbest piyasa ekonomisinden planlı ekonomiye doğru bir geçişe neden olmuştur. Bu değişim sonrası, iktisadi hareket sahası daralmış ve devletin ekonomik hayata müdahalesi artmıştır. Bu noktada Keynes'in görüşleri önem kazanmaya başlamıştır.

Keynesyen ekonomik yaklaşım, 1960'lara kadar etkin bir biçimde sürmüştür. 1960'ların ardından siyasal alanda başlayan ılımlı hava, 1970'lerin uluslararası arenasında, dünya sisteminin sorgulanmasına ve yeniden şekillenmesine neden olmuştur. Böylelikle modern refah devletine ilişkin çalışmalar bazı devletlerde gerilerken bazı devletlerde 1970'li yılların ardından başlamıştır. Liberal ekonomik dönüşümlere rağmen 1970'li yılların sonuna kadar gelişmiş ülkeler, refah devleti yolunda önemli aşamalar kat etmiştir.

Refah devleti uygulamalarının ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişerek farklılık gösterdiğini söylemek mümkündür. Bu nedenle sosyal refah devletine ilişkin tam bir tanım bulunmamakta; tanımlar refah devleti uygulamalarına göre (minimum ihtiyaçların karşılanması, eğitim, sosyal ve kişisel haklar gibi ihtiyaçların karşılanması vb.) değişkenlik göstermektedir. Bu değişkenlik, refah devletinin dayandığı kriterlere göre farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

19. yüzyılın sonlarında Bismarck Almanyası ile başlayan 1942'de Beveridge Yasası ile devam eden süreç 1970'li yıllara kadar genişleyerek devam etmiştir. Bu süreçte sosyal programlar geliştirilerek toplumsal refah sağlanmaya çalışılmıştır.

Sosyal refah önlemleri "İngiliz Yoksulluk Yasaları" ile başlamıştır. İlk etapta toplumun sadece belirli bir kesimi olan "işçi sınıfı"na yönelik refah çalışmaları yapılırken, sonraki süreçte refah çalışmalarının kapsamı toplumun tamamını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Keynes'in yeniden yapılanma sürecinde ön planda tuttuğu talep yönetimi, istihdamı arttırmış ve ekonomik büyümeyi sağlamıştır. Ekonomik refahtaki artış eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik alanlarını iyileştirmiş ve bu alanlarda sosyal refahı arttırıcı önemli gelişmeler yaşanmıştır.

Keynes'in sosyal refahı arttıracak bu görüşlerinin uygulandığı 1945-1975 yılları arasındaki dönem, "Keynesyen Refah Devleti" olarak anılmakta ve refah devletinin üst noktada olduğu bir süreci ifade

etmektedir. Bu süreçte, devletin ekonomik hayata müdahalesi artmış ve piyasa ekonomisinin yol açtığı sorunlar giderilmiştir.

1975'ten sonra ise "refah devletinin altın çağı" olarak ifade edilen dönemin sona erdiğine ilişkin tartışmalar başlamıştır. Bu tarihten sonra "yüksek toplam talep ve istihdam politikaları", sosyal refah devleti harcamalarının ve vergi oranlarının artması gibi değişimler; krize yol açan nedenler olarak gösterilmiştir. Petrol krizi sonrasında yaşanan değişimler, finansal krizin baş göstermesi, iş piyasalarında meydana gelen yapısal değişim, geleneksel aile yapısının bozulması ve nüfusun yaşlanması vb. sosyal yapıda meydana gelen değişimlerden kaynaklanan problemler yeni bir çözüm arayışını zorunlu kılmıştır. Bu arayış, "Keynesyen refah devleti"nden "neo-liberal refah anlayışı"na geçişin nedenlerindendir.

Sosyal hizmet, refah devletinin topluma sunduğu sosyal adalet ve self determinasyon haklarını meşrulaştırmış ve sosyal devlet anlayışının toplumsal katmanlara yayılmasını mümkün kılmıştır.

Bir sosyal kalkınma yöntemi olan sosyal hizmetin dayanak noktasını da refah devleti oluşturmaktadır. Çünkü sosyal hizmet, refah devleti içerisinde sosyo-ekonomik bakımdan muhtaç olan her insanın, yaşamış olduğu sıkıntıları minimize etmeyi ya da ortadan kaldırmayı amaçlamakta ve refah devleti içerisinde yasal ve meşru bir zemine dayanmaktadır.

Türkiye'de sosyal yardım çalışmaları, birçok farklı kurum ve kuruluş aracılığıyla yürütülmekte, farklı yasalarla sosyal yardım ve sosyal hizmete ilişkin uygulamalar düzenlenerek hizmetlerin dağınık bir biçimde sunulmasına ve hak sahipliği ile muhtaçlık kriterlerine uyma problemini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca başvuru esasına dayalı yapılan yardımların alımı, ancak çeşitli prosedürler gerçekleştirildiğinde onaylanabilmekte, bu durum farklı bürokratik süreçler izlenerek muhtaçlık durumunun belgelenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, gerçekleştirilecek işlemlerin denetlenebileceği tek bir ağız kurularak yardım ve hizmet sunan tüm kurum ve kuruluşların bu sisteme erişimleri sağlanmalıdır. Bu değişim, yasal düzenlemelerle yardım talep eden kişilerin kişisel bilgilerinin gizliliğinin ya da mahremiyetlerinin korunması ve ifşa edilmemesine yönelik bir tedbiri sağlayacak biçimde gerçekleştirilmelidir.

Keynesçi refah döneminde, kapitalizmin yol açtığı yoksulluk ve muhtaçlık, temel ihtiyaçların karşılanamaması, temel hak ve özgürlüklerin kullanılamaması ve kişinin bu süreçte yaşadığı psikolojik yıkımlar, sosyal hizmete ilişkin ihtiyacı arttırmış, bu minvalde; sosyal hizmet sosyo-ekonomik ve psikolojik desteğe ihtiyacı olan herkesle çalışmayı amaçlayarak sosyal refahı yükseltmiştir.

Sosyal hizmet disiplininin bir meslek olarak görülmesi ve istihdamı, Avrupa, Amerika ve hatta bazı Afrika ülkelerine oranla geç bir döneme rast gelmektedir. Meslek olarak sosyal hizmetin icrasının gecikmesi, sosyal devlet mekanizması ile uygulamalarının hayata geçirilmesi noktasında bir takım sorunların baş göstermesine ve refah devleti anlayışına yönelik taleplerin ortaya çıkmasına engel teşkil etmiştir. Bu nedenle, dezavantajlı kişi ve grupların ihtiyaçlarının, insan hakları temelinde insan onurunu korumaya dayanan bir biçimde, insanseverlik motivasyonunun hayata geçirilmesi konusunda yasal ve idari bir takım sorunların günümüze dek sürmesine neden olmuştur.

Refah sistemi içinde Türkiye'nin nasıl bir yerde durduğunu görmek önemlidir. Türkiye'deki sosyal koruma harcamaları AB ülkelerine göre düşüktür. Yıllara göre bazı dalgalanmalar yaşanmasına ve Türkiye'de 2002 yılından itibaren sosyal koruma harcamaları artmış olmasına rağmen geçim koşullarının zorlaşması, işsizliğin artması ve enflasyon koşullarının olumsuz yönde gelişmesi, yoksulluk hallerine karşı bir güçlenme ortaya çıkaramamıştır.

Türkiye'deki sosyal harcama verileriyle AB ülkelerindeki sosyal harcama verileri karşılaştırıldığında, Türkiye'nin diğer ülkelerin gerisinde kaldığı anlaşılmaktadır. Tüm tartışmalar dikkate alındığında Türkiye'nin, "sosyal devlet niteliği"nin yetersiz olduğu söylenebilir.

Gerek akademik bilimsel alanda ve mesleki alanda sosyal hizmet çalışanlarının yaşamın farklı problem alanlarında çözüm sağlayıcı rollerinin anlaşılması, gerekse eğitim ve istihdam alanlarının belirginleşmesi, Türkiye'deki sosyal hizmet çalışmalarının geçmişe oranla kısmi bir iyileşme içerisine girmesini sağlamıştır. Söz konusu gelişmeler, bakanlık düzeyinde bir faaliyet alanı tanımlanarak farklı problem alanlarına yönelik hizmetleri çeşitlendiren siyasal yaklaşımlarla güçlenmiş, yoksulluk ve güçsüzlük alanındaki sorunlarla baş etme noktasında gözle görülür iyileştirmelerin ortaya çıkmasını mümkün kılmıştır.

KAYNAKÇA

Akalın, G. (2002). *Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*. Ankara: TİSK Yayınları.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015). “2015 Yılı Faaliyet Raporu” <http://www.aile.gov.tr/data/56d469a8369dc56f90d98bbd/2015%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Bakanl%C4%B1k%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 25.01.2017).

Aslan, M. Ş. (2015). Hak Temelli Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Uygulamaları ve Değerlendirmesi: Çekmeköy Belediyesi Modeli, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hukuk Yüksek Lisans Programı, (İnsan Hakları Hukuku), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Backhouse, R. E. ve Bateman, B. W. (Ed.). (2008). *Keynes*. Ankara: Dost Kitabevi.

Barr, N. (1993). *The Economics of the Welfare State*, (2. Baskı). London: Weindenfeld and Nicolson Pres.

Bayraktar, C. (2012). *Keynes ve Refah Devleti*. CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C. 10, S. 2, 247-261.

Buğra, A. (2001). *Kriz ve Geleneksel Refah Rejimi*. Boğaziçi Üniversitesi VI. Araştırma Zirvesi, İstanbul, 19-20 Nisan 2001. <http://bianet.org/biamag/toplum/1916-kriz-ve-geleneksel-refah-rejimi> (Erişim tarihi: 26.01.2017).

Canikoğlu, M. (1996). *Liberalizm*. İstanbul: BDS Yayınları.

Chatterjee, P. (1996). *Approaches to the Welfare State*. Washington D.C.: Nasw Press.

Devlet Planlama Teşkilatı (1963). Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf> (Erişim Tarihi: 20.02.2017).

Dilik, S. (1988). Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler. Ankara: *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 35, S. 1, 73-84.

Dodurka, B. Z. (2014). *Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar-Çalışma Raporu*. http://www.spf.boun.edu.tr/img/1439808702_sosyal_yardim_raporu_-_aralik_2014.pdf (Erişim tarihi: 28.01.2017).

Durdu, Z. (2009). Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 22, 37-50.

Erdoğan, M. (1998). *Liberal Toplum Liberal Siyaset*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Gough, I. (t.y.). Welfare State. (Çev. Kamil Güngör) *New Palgrave Dictionary of Economics*. S.4, 895-897.

Gül, S. S. (2006). *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısılcığında Refah Devleti* (2. Baskı). Ankara: Ebabil Yayıncılık.

Hacımahmutoğlu, H. (2009). *Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*, Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, DPT Yayın NO: 2803, Ankara.

Handler, J. F. (2003). Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract. <http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/handler.pdf> (Erişim tarihi: 28.01.2017).

ILO. (1984). *Introduction to Social Security*. Geneva: International Labour Office Publ.

İnsel, A. (2004). *Neo-Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Karagöl, E. T. ve Dama, N. (2015). *Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar*. SETA.

http://file.setav.org/Files/Pdf/20151216161419_139_web.pdf (Erişim tarihi: 28.01.2017).

Karataş, K. ve Erkan, G. (?). Türkiye’de Sosyal Hizmet Eğitiminin Tarihçesi. <http://www.manevisosyalhizmet.com/wp-content/uploads/2015/10/turkiyede-sosyal-hizmet-egitiminin-tarihcesi.pdf> (Erişim tarihi: 20.02.2017).

Keynes, J. M. (1967). *The General Theory of Employment Interest and Money*. (7. Baskı). London: Macmillan Publ.

Koç, M. (2006). Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu. *Mali Çözüm Dergisi*. <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/76MaliCozum/5muzafferko.pdf> (Erişim Tarihi: 26.01.2017)

Koray, M. (2003). Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni Bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı. *2000-2003 Petrol-İş Yıllığı*, 47-89.

Kut, S. (1988). *Sosyal Hizmet Mesleği Nitelikleri, Temel Unsurları, Müdahale Yöntemleri*. Ankara.

Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti* (2. Baskı). İstanbul: İTO Yayınları.

Özcan, E. (2016). *Devlet Kuramları, Refah Devletinin Ortaya Çıkışı ve Refah Devleti Sosyal Hizmet İlişkisi*.
http://www.sosyalhizmetuzmani.org/devlet_shm.htm. (Erişim tarihi: 20.05.2016).

Özçelik, S. (1983). *Anayasa Hukuku Dersleri*. Ankara: Filiz Kitabevi.

Pektaş, Ş. (2014). *Türkiye'de Neo-Liberal Yıkım Süreci*. İstanbul: Parşömen Yayıncılık.

Pierson, C. (2001). *ModernDevlet*. (Çev. Dilekrans Hattatoğlu) İstanbul: Çiviyazıları.

Piyal, B. (2000, Aralık). Sosyal Güvenlik Reformu ve SSK Gerçeği. *Sendikal Notlar*, S.6, 87-109.

Rao, N. (1996). *Towards Welfare Pluralism*. Aldershot: Dartmouth Publ.

Rosanvallon, P. (2004). *Refah Devletinin Krizi*. (Çev. Burcu Şahinli) Ankara: Dost Kitabevi.

Savaş, V. F. (1999). *İktisatın Tarihi* (3. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.

Saybaşı, K. (Ed.). (1993). *Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler*. İstanbul: Bağlam Yayınları.

Serter, N. (1994). *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*. İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yayınları.

Şaylan, G. (1994). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. Ankara: İmge Kitabevi.

Şenkal, A. (2005). *Küreselleşme Çağında Sosyal Politika*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Talas, C. (1976). Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Karşılaşılan Sorunlar. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 31, S. 1, 1-27.

Tanör, B. (1978). *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, İstanbul: May Yayınları.

Tayyar, A. ve Çetin, B. (2013). Liberal İktisadi Düşüncede Devlet. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 14, S.1, 107-120.

Toprak, D. (2015/1). Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. S. 21, 151-175.

Townsend, P. (2002). The Restoration of "Universalism": The Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development Policies. *in the UNRISD Programme on Social Policy and Development*, 1-29.

Tuncay, A. C. ve Ekmekçi, Ö. (2002). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri* (10. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım.

Türkoğlu, İ. (2013). Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik. *Akademik İncelemeler Dergisi*. C. 8, S. 3. 275-305.

Yayla, A. ve Seyitdanlıoğlu, M. (1998). Türkiye'de Liberalizm. *Liberal Düşünce Dergisi* (10-11), 30-45.