



Refah Devleti Tarihi Ve Türkiye'de Refah Uygulamalarının Değerlendirilmesi: Covid 19 Dönemi

The History Of The Welfare State And In Turkey The Evaluation Of Welfare State Applications: Covid 19 Term

Çiğdem ÇADIRCI¹ 

¹ Dr., Harran Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, Şanlıurfa, Türkiye

ÖZET

Dünya da Küreselleşme sürecinin özellikle 1980'li yıllarda hız kazanması sonucunda refah devleti anlayışının zayıfladığı görülmektedir. Türkiye küreselleşme sürecine eşlik etmiş ve refah devleti anlayışından uzaklaşmıştır. 1980'li yıllarda ekonomi politikalarının yeniden şekillendirilmesi sonucu neoliberal politikalar ve serbest piyasa ekonomisi hâkim olmuştur. Devletin rol ve görevleri düzenleyici ve denetleyici olarak belirlenmiştir. Çalışma da refah devleti kavramı, sınıflandırması ve tarihsel gelişimi incelenerek, Türkiye'de refah durumu bazı veriler ele alınarak değerlendirilmektedir. Çalışma ile Türkiye'de özellikle Covid 19 pandemisinin etkili olduğu dönemde teşvik ve önlem paketlerinin uygulamaya konulduğu görülmektedir. Çalışma da Covid 19 pandemi döneminde refah devleti uygulamalarının artırılması gerekliliği sonucuna varılmıştır.

Anahtar kelimeler: Refah Devleti, Sosyal Politika, Refah Tarihi, Covid 19.

ABSTRACT

As a result of the acceleration of the globalization process in the world, especially in the 1980s it is seen that the understanding of welfare state is weakened. Turkey has accompanied the process of globalization and has moved away from the understanding of a welfare state. Neoliberal policies and free market economy prevailed as a result of the reshaping of economic policies in the 1980s. The roles and duties of the state are determined as regulatory and supervisory. In the study, by examining concept of welfare state, classification and historical development, The welfare situation in Turkey is evaluated by considering some data. With the study, it is seen that incentive and precaution packages have been put into practice in Turkey, especially during the Covid 19 pandemic period. The study have been reached that the need to increase welfare state practices during the Covid 19 pandemic period.

Keywords: Welfare State, Social Policy, History of Prosperity, Covid 19.

1. GİRİŞ

Refah devleti toplumun refah seviyesinin en üst düzeye çıkarılmasını hedefleyen devlet biçimidir. Tarihsel olarak değerlendirildiğinde çok eskilere dayandığı görülse de özellikle 1945-1975 yılları arasında birçok devlet tarafından benimsendiği ve en önemli dönemini yaşadığı görülmektedir. Bu anlayış 1970'li yıllarda yaşanan krizler nedeniyle önemini kaybetmiş gibi görünse de aslında bu anlayışın devlet anlayışı içerisinde de her zaman barındığı dikkat çekmektedir. Bu nedenle refah devleti anlayışı çerçevesinde devletlerin halklarının refah seviyesini yükseltme çabaları her zaman varlığı korumuş ve önemli bir anlayış biçimi olma özelliğini her zaman sürdürmüştür.

Devletin ekonomide içindeki rolü ve piyasa ile ilişkileri ekonomi biliminin en eski ve tartışılan konuları arasında yer almaktadır. Kalkınma iktisatçılara göre devletin görevi sosyal sabit sermaye veya altyapıyı sağlamaktır. Ancak devletin ikinci bir rolü olduğunu kabul etmişlerdir. Devletin bu ikinci rolü, piyasa başarısızlıklarının telafi edilmesini sağlayan faaliyetler olmuştur. Modern ve gelişmiş toplumlarda devletin fonksiyonları genişlemiştir. Devletin faaliyetlerinin çevre politikaları, rekabetçi kuralların işletilmesi, faktör kullanım oranının artırılması gibi düzenlemelerle kaynakların optimal tahsisinin sağlanması; mali ve parasal politika araçları kullanılarak istikrarı sağlama, sosyal sınıflar ve bölgeler arasındaki gelir dağılımı dengesizlikleri ortadan kaldıran transfer harcamaları genişlediği alanlar olmuştur (Sakınç, 2012:37).

Dünyada yaşanan krizler, pandemiler, doğal olaylar ve ekonomi politikalarında görülen aksamalar nedeniyle ülkelerde ekonomik kalkınmanın kesintiye uğradığı görülmektedir. Yaşanan bu olayların etkisini en alt seviyeye indirmek amacıyla devletler her zaman ekonomi üzerinde bazı müdahaleler yaparak halkın refah seviyesini en üst seviyeye çıkarmaya çalışmışlardır. Refah devleti anlayışı günümüzde tam olarak benimsenmese de olağanüstü dönemlerde devletler tarafından uygulandığı görülmektedir. Örneğin; dünyada yaşanan ve etkisi neredeyse tüm dünya ülkeleri üzerinde görülen Covid 19 pandemisi sürecinde ülkelerin çeşitli politikalar uygulayarak halklarının refah seviyelerini korumaya çalıştıkları görülmektedir. Türkiye'de bu pandeminin etkisini azaltmak ve halkın refah seviyesini düşürmemek amacıyla birçok önlem alınmıştır. Bu Çalışma da refah devleti kavramı, sınıflandırması ve

tarihsel gelişimi kavramsal olarak incelenmiş ve Türkiye’de refah durumu bazı veriler ele alınarak değerlendirilmiştir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVEDE REFAH DEVLETİ

Refah devleti kavramı, 1941 yılında ilk defa Başpiskopos Temple tarafından kullanılmıştır. 1942 yılında Beveridge Raporunun yaygınlaşması ile refah devletinin 19. yüzyılda İngiltere’de temel eğitimi sağlamak amacıyla hazırlanan yasal düzenlemeler ve Almanya’da uygulamaya konulan sosyal sigorta uygulaması olarak iki başlangıcının olduğu belirtilmektedir. Bu anlayışa ilk kez 1848 yılındaki Fransa Anayasası’nda yer verilmiştir. Bu Anayasa da klasik, sosyal ve ekonomik haklar önem kazanmıştır. Ayrıca Refah devleti anlayışının gelişmesinde Almanya’da yürürlüğe konulan Weimar Anayasası’nın önemli katkıları olmuştur. Bu anlayış, 1947 yılında İtalyan Anayasası’nda, 1949 yılında Alman Anayasası’nda, 1958 yılında Fransız Anayasası’nda, Türkiye’de ise 1961 ve 1982 Anayasalarında kabul edilmiştir (Özdemir, 2007: 34).

Refah devletinin tanımları farklı şekillerde yapılmaktadır. Briggs (1999) refah devletini, bireylere ve ailelere gelir garantisi sağlayan, kişilere belirli sosyal olaylar (işsizlik, yaşlılık, hastalık) karşısında destek veren, bireylerin iyi bir hayat standardına sahip olmaları amaçlayan anlayış biçimi olarak ifade etmektedir. Bir başka tanıma göre; refah devleti düzenleyen, yeniden dağıtan, bireylerin hak ve özgürlüklerini temel alan bir anlayış biçimi olarak tanımlanmaktadır (Aktan, 1995: 74).

Lindbeck (2000) ise, refah devletini halkın refah seviyesini arttırmak için sosyal sigorta giderleri, yaşlılık, hastalık ve işsizlik durumlarında devletin finansman sağladığı durum şeklinde ifade etmektedir. Bu tanımlar çerçevesinde refah devleti değerlendirildiğinde; halkının refah seviyesini en üst düzeye çıkarmak için farklı rol ve görevler üstlenen bir anlayış biçimi olarak değerlendirilebilir.

Refah devletinin temel amacı, kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılarak toplumun sosyal ihtiyaçlarının sağlanmasıdır. Bu amaçlara ulaşmak için kullandığı araçlar; artan oranlı vergileme, sosyal güvenlik sistemleri, tarım sektörüne yönelik sübvansiyon ve destekleme politikaları, işsizlik sigortaları, ücretsiz ya da çok düşük bir katkı payının alındığı eğitim, sağlık sistemi, konut tedariki gibi sosyal yatırımlardır (Seyidoğlu, 1999: 497). Bu bağlamda refah devleti gereğince kaynakların, verimli ve etkin kullanılarak ülke vatandaşlarının hayat standartları ve refah seviyelerini yükseltilmesi amacıyla devlet tarafından dağıtıldığı yani devlete aktif roller verildiği görülmektedir.

Refah devletinin anlayışının ilk olarak Almanya’da 19. yüzyılda başladığı, daha sonra Batı Avrupa ülkeleri, Kuzey Amerika ve Avustralya’da yaygınlaştığı görülmektedir. Aslında bu ülkelerin ortak özelliği demokrasinin yerleşmiş olması ile devlet ve din işlerinin ayrı olmasıdır. Ayrıca bu ülkelerde sanayileşme oranının gelişmiş olması ve gelişmiş piyasa ekonomisine sahip olması diğer ortak özellikleri arasındadır (Özdemir, 2007 :18). Aynı zamanda piyasa sisteminin gelişimi ile sosyal hakların doğmasının gelişme sürecinin birbirleriyle paralellik arz ettiği görülmektedir. Bu süreçte bireylerin belirli haklara sahip olması ve haklarının korunması devletin etkin olarak rol ve sorumluluklar üstlenmesine neden olmuştur. Piyasa sisteminin etkin olarak işlemediği durumlarda ise devlet, müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtıcı rolüyle devreye girmiş, refah devletine doğru ilerleyen bir süreç oluşmuştur (Erdal, 2012:5).

2.1. Refah Devleti Sınıflandırılması

Refah devleti sınıflandırılmaları fazla olmasına rağmen en yaygın olarak kullanılan Esping Andersen’un yaptığı sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmaya göre, refah devleti; (Esping Andersen, 1990)

- ✓ Liberal Refah Devleti, (ABD, Avustralya, Kanada, İsviçre, İngiltere),
- ✓ Korporatist Refah Devleti, (Almanya, Avusturya, Belçika, İtalya),
- ✓ Sosyal Demokrat Refah Devleti, (İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya, Hollanda) olarak üç şekilde sınıflandırmaktadır.

Esping Andersen’a göre refah rejimleri arasındaki en temel farklılık; üç politik gelenekten kaynaklanmaktadır. Liberal görüş sahipleri, kalıntı modelini yani devletin çalışma müşevvikleri ve bireysel tercihleri sınırlanması ile serbest olan piyasalara müdahale etmemesi gerektiğini savunurken, Muhafazakâr ve Hristiyan demokrat görüş sahipleri parasal destekleme anlayışını, sosyal demokrat görüş sahipleri ise evrensel biçimde ve yeniden dağıtıcı bir refah devleti anlayışını savunmaktadır (Özdemir, 2007:133).

3. REFAH DEVLETİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Refah devleti uygulamaları çok eski dönemlerde başladığı kabul edilse de refah devletinin ortaya çıkışında belirli tarihler dönüm noktası olmuştur.

Refah devleti anlayışının oluşmasına Sanayi Devriminin yaşanması, beraberinde işçi sınıfının çalışma koşullarının zorlaşması ve bu sorunlara sosyal politikalar aracılığıyla çözüm aranmaya başlanması anlayışı zemin hazırlamıştır. İşçilerin sorunlarının çözülmesi sorununa odaklanan refah devleti, zamanla tüm toplumu kapsayarak sosyal

güvenlik, gelirin yeniden dağılımı, sağlık, eğitim, bireysel refah hizmetleri alanlarında hizmetler vermeye başlamıştır. İkinci Dünya Savaşından sonra refah devleti anlayışı en yüksek boyutlara ulaşmıştır. Fakat 1980’li yıllarda küreselleşme eğiliminin oluşması ile tüm ülkelerin sosyal, ekonomik, siyasal, politik anlamda köklü değişimler yaşanması sonucunda refah devleti anlayışının farklı boyutlara taşındığı görülmüştür (Tuz, 2010:1).

Refah devletinin gelişme evreleri incelendiğinde; bu evreleri dört döneme ayırmak mümkündür. Bu dönemler;

- ✓ 1880 ve öncesi (Sanayi Devrimi öncesi yıllar) dönem,
- ✓ 1880 ve 1945 arası (Refah Devletinin Doğuşu) dönem,
- ✓ 1945 ve 1975 arası (Refah Devletinin Yükselişi) dönem,
- ✓ 1975’ten sonrası dönemidir.

3.1. 1880 ve Öncesi (Sanayi Devrimi Öncesi Yıllar)

Refah devletinin başlangıç dönemi eski Yunan’a kadar dayandırılrsa da refah devletinin ortaya çıkışıyla kabul gören ilk düzenleme İngiltere’de 1601 yılında Kraliçe Elizabeth tarafından hazırlanan “Yoksulluk Yasası” (The Poor Law Act) uygulamasıdır. Bu yasanın destek sağladığı gruplar askerler hariç, toplumda bulunan sakatlar, fakirler ve çocuklardır. Bu yasa bazı gruplara destek sağlayan özelliğe sahip ilk yasa olarak kabul edilmektedir. Bu yasanın temel prensibi, belirli bölgede yaşayan bireylerin kendi bölgesinde yaşayan yoksullara karşı sorumluluğunu kabul etmesidir. Yasa gereği, yapılacak yardımların miktarı kilise topraklarına göre belirlenmekte ve özel bir vergi yoluyla desteklenmekteydi. Çocuklar ve sakatlara belirlenen oranda para yardımı verilmekte ve fakirlere eğer sakat değillerse iş verme zorunluluğu olduğu için iş imkânı sağlanmaktaydı. Aslında bu yasaya benzer özellikler taşıyan eski tarihlerde başka yasalarda bulunmaktadır. 1388 tarihli Yoksulluk Yasası’ da benzer özellikler taşımaktadır. Fakat bu Yasa’nın temel amacı, veba salgının yaşanmasından sonra meydana gelebilecek işgücü kıtlığını önlemektir. 1601’deki yasanın 1388 tarihli Yasa’dan farkı, yaşlı ve hasta olan yoksullara yardım götürmesidir (Şahin, 1999: 5).

1782 yılında kabul edilen Gilbert Yasası’nın temel özelliği ise (Gilbert's Act), ikamet yasaı haricinde olan tüm ilkeleri gözden geçirerek belirli şartlar altında tüm fakirlere para yardımı yapılmasını sağlamasıdır. Ayrıca çalışma evlerine çocuklar ve sakatları da kabul edilmeye başlanmıştır. O dönemde yasalaşan Speenhamland Parlamentosu Yasası (1795) fakirlere yardım politikasının değişmesi üzerinde etkili olan bir yasadır. Bu Yasa, ekonomik krizin meydana geldiği dönemde herkese asgari geçim hakkı tanınması nedeniyle önemlidir. Asgari gelir hakkı ise, o dönemki buğday fiyatının ve ailenin çocuk sayısına oranlanması sonucuna göre belirlenmiştir. Fakat bu girişim, en fakir durumda olan kesimin maddi durumunda düzelme sağlamanın yanı sıra tarım ücretlerinin fiyatında düşüşe neden olmuştur (Rosanvallon, 2004:122.).

Bu dönemde refah devleti uygulamaları incelendiğinde; İsveç’te, 1842 yılında eğitim zorunlu kabul edilmiştir. Ayrıca mesleki hastalıklara ve hastalık kaza sigortasına devletin sağladığı destek yasa haline getirilmiştir. 1913 yılında zorunlu yaşlı aylıkları sistemi kurulmuştur. Almanya’da, sanayileşme süreci ülkede yaşayan işçilerin kötü koşullar ile mücadele etmesine neden olmuştur. ABD’de ise, yirminci yüzyıla kadar geçen süreçte fakirlere devlet yardımları çok az ölçüde yapılmıştır (Barr, 1993: 28). Sanayi devrimi öncesi yıllarda devletler tarafından belirli yasa ve uygulamalar hayata geçirilmişse de refah devleti anlayışının bu dönemde gelişmediği görülmektedir.

3.2. 1880 ve 1945 Refah Devletinin Doğuşu

Refah devleti ilk ortaya çıkışı ile farklı görüşler bulunmaktadır. Bazı araştırmacılar refah devletinin ilk ortaya çıkışını İngiltere’de çalışma saatlerinin yeniden düzenlenmesi ve fabrikaların denetlenmesi için yeni düzenlemeler getiren Fabrikalar Kanunu ile başladığını savunmaktadır. Fakat daha çok kabul edilen bir yaklaşım refah devleti anlayışı temellerinin ilk olarak Almanya’da olduğu düşüncesidir. Bu yaklaşıma göre refah devletinin ilk olarak ortaya çıkışı, 1871 yılında Alman şansölyesi Otto Von Bismarck tarafından hazırlanan sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelere dayandırılmaktadır. Bismarck’ın Alman Parlamentosu’nda yaptığı konuşması dönüm noktası olmuş, akabinde hastalık ve kaza durumları karşısında kaza sigortası, 1884 yılında ve yaşlılık ve malullük sigortası ise 1889 yılında yürürlüğe girmiştir (Arıcı, 1999: 235)

1891 yılında Danimarka’da bu sistemle benzer özellikler taşıyan bir sistem uygulamaya konulmuştur. Yeni Zelanda’da 1898 yılında primsiz emekli aylığı sistemi, İsveç’te ise, hastalık ve mesleki kaza sigortasına karşı devlet desteği yasalaştırılmış, Ayrıca 1913 yılında ilk kez evrensel ve zorunlu yaşlı aylık sistemi kurulmuştur. İngiltere’de 1908 yılında hazırlanan Beveridge Raporu ile hastalık ve işsizliği sosyal güvence altına alan bir sistem hazırlanması ve bu sistemin 1946-1948 yılları arasındaki kapsamlı olarak uygulanması ile hem bu ülkede hem de diğer refah devletlerinde yepyeni bir sosyal güvenlik sistemi başlamıştır (Dilnot, 2003: 2).

İngiltere ve Almanya’da başlayarak daha sonraları diğer ülkelerde uygulama alanı bulan reformlar I. Dünya Savaşı’nın başlaması ile önemli ölçüde azalmıştır. Savaşın beraberinde getirdiği acil ihtiyaçlar sebebiyle kamu harcamalarının artması; devletin başta konut, sağlık, emekli aylığı ve rehabilitasyon olmak üzere birçok alanda artan

sorumluluklarını yerine getirememesi ve savaş sonrası da eski düzeylerine gelememesi ile sonuçlanmıştır. Devletin kontrolü ve müdahaleleri savaş sonrasında da artarak devam etmiştir (Tuz, 2010:39).

George Akerloff “Animal Spirits” (Hayvansal Güdüler) adlı kitabında refah devletinın meydana çıkması ve gelişmesinde ortaya çıkan en önemli unsurlardan bir tanesinin, 1929 Dünya Bunalımına dayandırarak ekonomik krizlerinin meydana gelmesinde insanın doğasının önemini vurgulamaktadır. Görünmez el piyasasının etkin olduğunu savunan Adam Smith ise, bireylerin aldıkları kararlarda rasyonel davranış sergilediklerini kabul etmiştir (Erdal, 2012:7). Buna karşın Klasik iktisatçılara göre ise, piyasaların müdahale olmadan işlediği, yaşanan herhangi bir aksaklık halinde ise kamu faaliyetlerinin ve yapılan müdahalelerinin ekonominin doğal düzeni bozacağıdır. Bu düşünce ile, devletin ekonomideki rolü tüketici olarak belirlenmiş, kamu girişimlerine göre özel girişimlerin daha etkin ve verimli olduğu düşüncesi ile kamu ve vergi harcamalarının tarafsız olma varsayımları birleşince, devletin görev ve sorumlulukları da güvenlik ve adalet sağlanması olarak belirlenmiştir (Türk, 2014: 47).

1929 Dünya ekonomik bunalımının beraberinde getirdiği devlet müdahaleleri sonucunda, ülkelerde kamu harcamaları artmaya başlamıştır. Kamu harcamalarındaki artış eğilimi İkinci Dünya Savaşı ve takip eden yıllarda (özellikle 1960 ve 1980’li yıllarda) maliye politikaların sosyal ve ekonomik amaçlı etkinliklerin artırılması ve kamu harcamalarının genişlemesi üzerinde etkili olmuştur. Bu genişleme sürecine Keynesyen açık bütçe politikalarının ve kamusal mallar ve dışsallıklar ile teorik açıklamalarının katkısı büyük olmuştur. Birçok ülkede kamu emeklilik fonları gelirin yeniden dağıtımı amacıyla genişletilerek, kamu ekonomik girişimleri kamusal istihdam yaratmak amacıyla kurulmuş ve geliştirilmiştir. Sonuç olarak Keynesyen düşünce kamu sektörünün ekonomik rolünde bir genişleme sağlamak amacıyla kullanılmıştır (Sakıncı, 2012: 38). Bu dönemde refah devleti uygulamalarının temellerinin atıldığı görülmekte ve önemli uygulamaların gerçekleştirildiği dikkat çekmektedir.

3.3. 1945 ve 1975 Arasında Kalan Dönem

Refah devletinın uygulamaya koyduğu politikalar ülkeden ülkeye değişmekle beraber her ülkede yaşanan deneyimlerden çıkarılabilecek ortak sonuçlar da bulunmaktadır. Örnek verecek olursak; ilk zamanlarda uygulamaya konulan sosyal politika uygulamaları yalnızca işçi sınıfı veya yoksul kesimlerin yararına olmayıp, tüm toplumun yararına olma özelliği taşımaktadır. Çünkü özgürlük, eşitlik ve güvenlik ihtiyacı bütün toplum için geçerlidir; büyüme ve refah için ekonominin etkinliği kadar siyaset de gerekli ve önemlidir (Koray 2000 :67). Bu dönem, liberal ve sosyalist görüşler arasında bir sentez oluşturma yolundaki ilk aşama olarak da değerlendirilebilir. Sosyal refah devletinın ortaya çıkışı, gelişimi açısından değerlendirildiğinde, sanayileşmenin oluşturduğu olumsuz etkilerin giderilmesi amacıyla ortaya çıktığı kabul edilse de sosyal devletin sosyal tabaka ve gruplar arasındaki bütünleşmeyi sağlama, yaşama güvenliğini, tam istihdamı ve çalışma hayatının koruma görevlerini üstlenmesiyle birlikte gelişim sürecine girmiş olduğu söylenebilir (Tuz, 2010: 42).

Bu dönemin diğer dönemlerden farkı, sadece refah konusunda gerçekleştirilen düzenlemeler değil, aynı zamanda refah devleti uygulamalarını hâkim kılmak isteyen ülkelere zemin hazırlayan uluslararası belgeler ve kuruluşlardır. Bu Belge ve Kuruluşlara 1941 tarihli Atlantik Paketi, 1944 tarihli Philadelphia Bildirgesi, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, UÇÖ’nün başta 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi olmak üzere çeşitli sözleşme ve tavsiyeleri, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi vb. örnek verilebilir (Özdemir, 2007: 200).

1970’li yılların sonlarına gelindiğinde ise; küresel ve bölgesel düzeyde yaşanan ekonomik entegrasyon ile uluslararası ticaret sisteminde yaşanan rekabetin artması ülke ekonomileri üzerinde bir takım olumsuz etkilere neden olmuştur. Bu olumsuz etkiler; büyüme hızlarının düşmesi, yüksek enflasyon ve bütçe açıkları, döviz kurlarında istikrarsızlıklar oluşması, yatırımların azalması, teknolojik değişimde hızlanma ve verimlilik artışındaki düşmelerdir. Yaşanan bu gelişmeler ulusal ekonomilerin yeniden yapılanması ile sonuçlanmıştır. Bu yapılanma refah devletinın önem kaybetmesinin nedenleri arasında görülebilir (Öztürk, 2011: 105).

3.4. 1975’ten Günümüze Refah Devleti

1980’li yıllarda Dünya ekonomisinde ve teknolojiye görülen ilerlemeler, ülkelerin büyüme hızlarının yükselmesi ile sonuçlanmıştır. Meydana gelen değişimlerin yeni alanlara kaymasıyla ekonomik küreselleşmenin temelleri atılmaya başlanmıştır. Neoliberal iktisadi düşüncenin yarattığı ekonomik küreselleşmenin ve bilgi ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerin hız kazanması sonucunda finansal küreselleşme süreci başlamıştır. Küreselleşmenin emeğin dolaşımını sağlaması ise aslında küreselleşmenin en az düzeyde gerçekleştiği alan olmuştur (Keohane ve Nye, 2000: 130). Ayrıca bu süreçte devletin yapı ve işlevlerinde, yönetim modelleri ve anlayışlarının da değiştiği görülmektedir (Taner, 2011: 6)

Tablo 1’de devletin değişen rolleri verilmektedir. 21. yüzyıla Küreselleşme süreci ile dünya, yeni ekonomi anlayışının benimsendiği bir ortamda girmiştir. Bilgi ve iletişimin ön plana çıkmasıyla bu süreç dünya ülkelerinin ekonomik ve toplumsal yaşamını etkilemiş ve bu etkileşim sonucunda ise yeni devlet düzeni oluşmuştur. Bu değişimin etkisiyle günümüz dünyasında devlete farklı işlev ve görevler yüklenmeye başlanmış ve özellikle devletin

ekonomik rolü yeniden düzenlenmiştir. Devlet ile iktisadi yaşam arasındaki ilişki devletin düzenleyici ve denetleyici olma işlevini ön plana çıkarmaya başlamıştır (Siverekli Demircan, 2006: 49).

Tablo 1: Devletin Değişen Rolü

Devletin Rolü	İşlevi
Ekonomik rolü	Sınırlı devlet/düzenleyici devlet
Sosyal rolü	Gelir dağılımında adalet Çevrenin korunması Yoksullukla mücadele
Siyasal rolü	Küresel tehditlerle mücadele/küresel barışın korunması Ulus devlet anlayışının aşınması ile ortaya çıkabilecek bağımlılıkların siyasi ve mali egemenliği zedelememesi için alınması gereken önlemler ve bu bağlamda siyasi ve mali egemenliğin korunması
Hukuki rolü	Piyasa mekanizmasının işleyişinde hukuki altyapının oluşturulması, ekonomik sosyal ve siyasi rollerin düzenlenmesinde gerekli hukuki altyapının oluşturulması

Kaynak: Demircan, E. (2008). “Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Cilt:13, Sayı:1,61.

Bu süreçte Devletin ekonomiye müdahalesi devam etse de neoliberal politikaların etkisiyle refah devleti anlayışı aşınma sürecine girmiştir. Devletin görevlerinin sınırları, kamu ve özel kesim arasında kaynakların etkin bir şekilde dağıtılmasını sağlamak, adil gelir dağılımını sağlamak, ekonomik kalkınma ve büyümenin gerçekleştirilmesini sağlamak çerçevesinde belirlenmiştir (Tokathioğlu, 2005: 8).

4. TÜRKİYE’DE REFAH DEVLETİ UYGULAMALARI

Türkiye’de Refah devleti anlayışı ile ilgili hükümler ilk defa 1924 Anayasası’nda yer almıştır. Bu Anayasa’da devletin sosyal görev ve sorumluluklarını belirten hükümler bulunmamasına rağmen Anayasanın 80. ve 87. maddelerinde eğitim ve öğretimin parasız olması konusunda kanuni düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bu Anayasa’da iş kazaları ve çalışanların karşılaşabileceği tehlikelerle ilgili yasal düzenlemelerde bulunmaktadır. Aslında Sosyal devletle ilgili prensipler 1961 ve 1982 yılındaki Anayasa’larda anayasal güvenceye kavuşturulmuştur (Kantarıcı, 2003: 76).

Küreselleşme süreci ile 1980’li yıllardan itibaren neoliberal politikaların uygulanmaya başlanması ile Türk Kamu Yönetiminde önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren IMF ve Dünya Bankası’nın yürüttüğü istikrar ve yapısal uyum politikalarına ek olarak 1990’lı yıllardan sonra OECD, DTÖ ve Avrupa Birliği’ne uyumun sağlanması için yeni politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Bu politikaların bir sonucu olarak kamu hizmeti alanında yaşanan değişimin etkisiyle teknolojik değişim, hizmet kalitesinde bozulmalar, uluslararası kurumların oluşturduğu baskılar ve beraberinde telekomünikasyon, enerji gibi sektörlerde önemli reformların yapılmasını gerektirmiştir. Bu reformlar özellikle devletin belirtilen alanlardan çekilmesini öngörmektedir. Türkiye’nin 1950-1951 yılında Torquay görüşmelerinde GATS’la başlayan süreci, 12 Mayıs 1988 tarihinde Bakanlar Kurulunda alınan kararla GATS anlaşması ile ilkeleri çerçevesinde belirlenmiştir. Bu anlaşma ile sağlık, eğitim, haberleşme, ulaşım gibi sosyal hizmetlerin büyük bir kısmı kamu hizmeti olmaktan çıkarılmıştır. Telekom’un özelleştirilmesi, sağlık, eğitim, su ve çöp hizmetleri ile ilgili özelleştirilme çalışmalarının yapılması, kamu ihalelerinin uluslararası sermayeye açılması ile ilgili düzenlemeler, Enerji Piyasası Yasasının kabul edilmesi sonucunda enerjinin, üretimin, dağıtımın ve iletişimin özel sektöre devredilmesini içeren düzenlemeler yapılarak serbestleşmenin sağlanması öngörülmektedir (Kutun, 2005). Hâkim olan politikalar sonucunda 1980 ve izleyen yıllarda refah devleti anlayışının zayıfladığı görülmektedir.

Tablo 2’de Türkiye’de refah durumunu veren bazı veriler ve Tablo 3’te 2015 yılı ve 2021 yılı Türkiye Refah sıralaması verilmiştir.

Tablo 2: Türkiye’de Refah Durumu

Göstergeler	Ülke Oranı	Yıl
Nüfus	84,3 Milyon	2020
Nüfus artış hızı	1,1 %	2020
Doğumda Yaşam beklentisi	77,7	2019
GSYİH	720,1 Milyar ABD \$	2020
İşsizlik Oranı	13,2 %	2020
Enflasyon Oranı	14,8	2020
Doğurganlık Oranı	2,1 %	2019
Kişi Başına Düşen Gelir	8.635,9 ABD \$	2020
Bebek Ölüm Oranı (5 Yaş Altı, 1000 Canlı Doğum Başına)	10	2020

Kaynak: Dünya Bankası, <https://www.worldbank.org/tr/country/turkey/overview#1>

Türkiye 2021 Genel Refah Endeksi dünya sıralamasında 167 ülkenin bulunduğu sıralamada 93. ülke olduğu Tablo 3’te görülmektedir. 2021 Yılı 2015 yılı ile kıyaslandığında eğitim ve sağlık dışında neredeyse tüm alanlarda gerilemesi dikkat çekmiştir. Türkiye’nin Covid 19 pandemisi sürecinde sağlık ve eğitim alanlarında büyük başarılar kaydetmişse de diğer alanlarda görülen gerilemeler Covid 19 pandemisinin ülke ekonomisini olumsuz etkilediğini göstermektedir. Sonuç olarak Türkiye’de refah alanında son yıllarda olumlu gelişmeler yaşansa da pandeminin

olumsuz etkisine diğer unsurlarında eklenmesiyle bu olumsuz tablonun oluşmasında önemli katkılar sağladığını söylemek mümkündür.

Tablo 3: Türkiye Refah Sıralaması (2015-2021)

Yıllar	Ekonomi	Yönetim	Güvenlik	Sağlık	Sosyal Sermaye	Eğitim
2015	87	51	109	57	102	85
2021	62	127	146	58	140	78

Kaynak: Legatum Refah Endeksi, <https://www.prosperity.com/globe/turkey>

Aslında Covid 19 vakalarının Türkiye’de görülmeye başlandığı 11.03.2020 tarihinden itibaren önemli önlemler devreye sokulmuştur. İlk olarak Ekonomik İstikrar Kalkanı paketi açıklanarak uygulamaya koyulmuştur. Bu pakette;

- ✓ Perakende ve AVM gibi birçok sektörün muhtasar ve KDV tevkifatı ile SGK primlerinin nisandan haziran ayına kadar gerçekleşen üç aylık dönem için yapması gereken ödemelerin altı ay ertelendiği,
- ✓ Yurtiçi hava taşımacılığındaki KDV oranının üç aylık süreliğine %18’den %1’e indirildiği,
- ✓ İhracatçıya stok finansmanı desteği sağlanacağı,
- ✓ 500 bin liranın altında değeri olan konutların kredi uygulamalarında oran değişikliğine gidilerek, kredi miktarının %80’den %90’a çıkarıldığı ve asgari peşinatın ise %10’a indirildiği,
- ✓ Emeklilere ikramiyesinin erken verileceği,
- ✓ Salgın tedbirlerinden olumsuz etkilenerek nakit akışında sıkıntı yaşayan firmalara banka kredilerinin üç ay süre için erteleme ve gerekli durumda ek olarak finansman desteği sağlanacağı taahhütlü verildiği,
- ✓ İşlerinin olumsuz etkilendiğini bildiren esnaf ve sanatkârların Halkbank’a olan kredi borçlarının mayıs ayından haziran ayına kadar olan üç aylık dönem borçlarının faiz eklenmeksizin erteleneceği,
- ✓ Likidite ihtiyacı oluşan ve teminat açığı oluşan firmalara destek verileceği,
- ✓ 2 milyar lira ek kaynağın ihtiyaç sahibi ailelere nakdi yardım yapmak için ayrılacağı,
- ✓ THY’ye gerekli desteklerin verileceği,
- ✓ Kasım ayına kadar Konaklama vergilerinin uygulanmayacağı ve otel kiralamalarıyla ilgili irtifak hakkı bedellerinin ve hasılat payı ödemelerinin nisandan itibaren hazirana kadar olan üç aylık dönem için altı ay süreyle ertelendiği,
- ✓ Esnek ve uzaktan çalışma modellerinin etkin olarak kullanılabileceği,
- ✓ 65 yaş üstü tüm vatandaşlara maske ve kolonya dağıtılacağı,
- ✓ Kısa çalışma ödeneğinin aktifleştirileceği, belirtilmiştir (Anadolu Ajansı, 2020).

Türkiye ekonomisi üzerinde Covid-19 pandemisi 2018 yılında yaşanan finansal krizin olumsuz etkilerinin yok edilemediği bir konjonktürün olduğu bir ortamda etkilemektedir. Aslında bu krizin etkileri makroekonomik boyutunun yanı sıra işsizliğin yaygın hale gelmesi ve yoksullaşma ile sonuçlanması açısından da ayrı bir önem taşımaktadır. Böyle bir pandemi ile mücadelede;

- ✓ İstihdamın sağlanarak gelirlerin ve toplam efektif talebin korunması,
- ✓ Sağlık, ulaşım ve eğitim başta olmak üzere kamu hizmetlerine erişimin korunması,
- ✓ Şirketlerin ve üretim faaliyetlerinin düzenli olarak yapılmasının sağlanması yolu ile yatırım, ara malı, teknik hizmet olanaklarını sürdürülmesi,
- ✓ Gıda tedarikinde oluşabilecek aksaklıklara müdahalede bulunabilmesi,
- ✓ Bu politikaların sürdürülebilmesi sağlamak için gereken kamusal, özel ve uluslararası finansman olanaklarının sağlanmasının öngören maliye politikalarının araştırılması önem taşımaktadır (Voyvoda ve Yeldan, 2020: 3).

Bu bağlamda Covid 19 pandemisi Türkiye Ekonomisi üzerinde makro ekonomik unsurlar üzerinde yarattığı olumsuz etkiler ve bu ekonomik etkilerin yanı sıra yoksulluğun artması, gelir dağılımının bozulması gibi insanların refah düzeylerini etkileyebilecek önemli tahribatlara neden olabileceğini söylemek mümkündür.

Aslında Refah devletin yeniden yapılandırılması için yapılan tartışmaların odağında, küresel ölçekte piyasa odaklı değişiminin uluslararasılığı ve sınır ötesi ekonomik aktivitelerin ulus devletlerin egemenliklerinin ve etkinliklerinin azalması da eklenince küresel ekonomik güçlerin ulus devletleri üzerinde ekonomi ve sosyal politikalarının belirlenmesinde etkili oldukları bulunmaktadır. Küreselleşme ile yaşanan teknolojik ilerleme niteliği düşük işçileri işsiz bıraktığı kanaatiyle refah devleti hizmetlerine gerekliliğin arttığı ileri sürülmektedir. Küreselleşen bir

ekonomide devletlerin zayıf kalması nedeniyle sosyal standartlardaki tercihler bozulmaktadır. Bu bakımdan sosyal standartların uluslar üstü bir şekilde korunması gerekmektedir (Gökbunar v.d., 2008: 165).

5. SONUÇ

Türkiye’de refah devleti uygulamaları değerlendirildiğinde dünyada uygulanan refah devleti uygulamalarının gelişimi ile paralellik gösterdiği görülmektedir. 1945-1975 yıllarında Türkiye uygulamalarına bakıldığında en önemli dönemi yaşayan bu anlayışın, 1975 yılından günümüze kadar gelen süreçte neoliberal politikaların ve bu politikaların gerektirdiği özelleştirme gibi uygulamaların ön plana çıkması ile önemini kaybettiği görülmektedir.

2000’li yıllarda uygulamaya konulan istikrar programlarının ekonomi üzerinde olumlu etkiler oluşturduğunu söylemek mümkündür. Aslında Türkiye’de pandemi öncesine kadar ekonomi de yaşanan olumlu ve istikrarlı süreçte sosyal yardım alanlarına kaynak aktarımları da artmıştır. Ancak yine de ülkede işsizlik oranının yüksekliği dikkat çeken bir unsur olmuştur. İşsizlik göstergeleri ve enflasyon oranı, nüfus, doğurganlık oranı gibi göstergeler önemli refah göstergeleri arasında yer almaktadır. Türkiye’de 6 ay boyunca ödenen işsizlik ödeneği, sağlık hizmetine ulaşımının tüm vatandaşlara sağlanması, bakıma muhtaç kişilere bakım ücretleri gibi önemli uygulamalar bulunmaktadır. Bu uygulamalar ile Türkiye’de refahın sağlanması ve artırılmasında önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Ayrıca devlet tarafından pandemi döneminde önemli teşvik ve desteklemeler yapılmıştır. Yapılan teşvik ve desteklemelere rağmen yine de Türkiye Ekonomisi pandeminin olumsuz etkilerini yaşamıştır. Refah endeksi 2015 yılı ile 2021 yılı verileri incelendiğinde sağlık ve eğitim dışındaki alanlarda gerilemenin olduğu görülmektedir. Günümüze kadar geçen süreçte refah açısından önemli gelişmeler yaşanmasına rağmen özellikle Covid 19’ın olumsuz etkilerini azaltmak için Devletin maliye politikalarını halkın refah seviyesinin artırılmasını sağlayacak biçimde daha aktif kullanması gerekliliği önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Aktan, C. C. (1995). 21.Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

Anadolu Ajansı, <https://www.aa.com.tr/tr/info/infografik/17798> (Erişim tarihi. 07.01.2022).

Arıcı, K. (1999). Sosyal Güvenlik Dersleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Barr, N. (1993). The Economics of the Welfare State, Weidenfeld and Nicolson Pres, London.

Briggs, A. (1999). "The Welfare State at Historical Perspective", Archives Européennes de Sociologie, Vol.:2, Issue: 2, 17-29. https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=OdWdQs8RT1QC&oi=fnd&pg=PA16&dq=asa+briggs+welfare+economics&ots=BkxFLiZjKa&sig=Ff3_gHyCv0t1J77TW68TUD2kV5g&redir_esc=y#v=onepage&q=asa%20briggs%20welfare%20economics&f=false

Demircan, E. (2008). “Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Cilt:13, Sayı:1,61.

Dilnot, A. Refah Devletin Geleceği, (Çev.: Zeynel Bakıcı), http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/baskici-refah.devleti.pdf, (Çevirimiçi: 29.03.2003), <https://doczz.biz.tr/doc/237675/andrew-dilnot-refah-devletin-gelece%C4%9Fi>

Dünya Bankası, <https://www.worldbank.org/tr/country/turkey/overview#1>

Erdal, S. (2012). “Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti Uygulamaları Açısından İsveç Modelinin Değerlendirilmesi”, Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı.

Esping-Andersen, G. (1990). The Three worlds of welfare capitalism, Policy Press, Oxford, https://www.researchgate.net/publication/243774920_The_Three_Worlds_Of_Welfare_Capitalism

Gökbunar, R., Özdemir, H. & Uğur, A. (2008), “Küreselleşme Kışkıracısındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları”, Doğu Üniversitesi Dergisi, Sayı: 9 (2),158-173. https://www.researchgate.net/publication/277830640_Kuresellesme_Kiskacindaki_Refah_Devletinde_Sosyal_Refah_Harcamaları

Kantarıcı, H. B. (2003).“Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(10), 75-85.

Keohane, R. O. & Nye, J. S. (2000). Introduction, In Governance In A Globalizing World. J. S. Nye and J. D. Donahue (Ed.), (s.1-44) Brookings Institution Press, Washington, DC.

Kutun, M. (2005). “Türk Kamu Yönetiminde Küresel Etkiler ve Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim Dinamikleri”, E-Akademik Dergisi, Sayı:43.

- Koray, M. (2003). “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, Görüş Dergisi, Tüsiad Yayınları, Sayı:57.
- Legatum Refah Endeksi, <https://www.prosperity.com/globe/turkey>
- Lindbeck, A. (1999). “İleri Refah Devletin Sonuçları,” Yeni Türkiye, Sayı.29, 241-257.
- Özdemir, S. (2007). Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.
- Öztürk, Ş. (2011). “Sosyal Politikada Aktifleşme Stratejisi: Refah Devletinden Çıkış Yolu mu, Çöküş Yolu mu?”, Kamu- İş Dergisi, Cilt:12, Sayı:1,101-154.
- Rosanvallon, P. (2004). Refah Devletinin Krizi, Çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi.
- Sakınç, S. (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi, Orion Kitabevi, Ankara.
- Seyidoğlu, H. (1999). Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, Güzem Can Yayınları, İstanbul.
- Sivrekli Demircan, E. (2006). “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumuna”, Biga Yönetim ve Ekonomi, Sayı:2, Cilt:13, 47-61.
- Şahin, F. (1999). “Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refah Politikası Süreçlerine Katılımı”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, SBE.
- Tokatlıoğlu, M.Y. (2005). Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri, Alfa Aktüel, İstanbul.
- Tuz, A. N. (2010). “Küreselleşme Sürecinde Refah Devletinin Dönüşümü ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı.
- Voyvoda, E. & Yeldan, E. (2020).” Covid-19 Salgının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri ve Politika Alternatiflerinin Makroekonomik Genel Denge Analizi”, https://yeldane.files.wordpress.com/2020/05/covid_voyvodayeldan_v2_31mayis.pdf