

Derleyen
MURAD TİRYAKİOĞLU
Devletle Kalkınma

İletişim Yayınları 2940 • Araştırma-İnceleme Dizisi 476

ISBN-13: 978-975-05-2994-8

© 2020 İletişim Yayıncılık A.Ş. / 1. BASIM

1. Baskı 2020, İstanbul

EDITÖR Ahmet İnsel

DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç

KAPAK Suat Aysu

UYGULAMA Hüsnü Abbas

DÜZELTİ Remzi Abbas

DİZİN Berkay Üzüm

BASKI Sena Ofset • SERTİFİKA NO. 45030

Litros Yolu, 2. Matbaacılar Sitesi, B Blok, 6. Kat, No: 4NB 7-9-11
Topkapı, 34010, İstanbul, Tel: 212.613 38 46

CİLT Güven Mücellit • SERTİFİKA NO. 45003

Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak,
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları • SERTİFİKA NO. 40387

Cumhuriyet Caddesi, No. 36, Daire 3, Seyhan Apartmanı,
Harbiye Mahallesi, Elmadag, Şişli 34367 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

Derleyen
MURAD TİRYAKİOĞLU

Devletle Kalkınma

FİKRET ŞENSES'E ARMAĞAN



*Kalkınma ekonomisi ile ilgili yolumu bulmaya çalışırken,
tanışma imkânı bulduğum güne kadar eserleriyle
ve o günden sonra ise
hem yol gösterici ve zihin açıcı fikirleriyle,
hem de değerli yazılarıyla akademik bakış açıma,
çabama, yol arayışlarıma
çok önemli katkılar sunarak daima destekleyen,
güçlendiren ve her daim
varlığını büyük bir zarafetle hissettiren
Sevgili Fikret Şenses hocama
sevgi, saygı ve şükranla ithafen...*

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	9
-------------	---

Devletle Kalkınmanın Dinamikleri

Türkiye’de Sosyal Politika Alanının Dönüşümü ve Devletin Yeniden Dağıtımda Değişen Rolü VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK	15
Küresel Ticarete Değişimler ve Devlet AYÇA TEKİN-KORU	55
Devlet Kaynaklı Teknolojik Gelişme: Girişimci Devlet ve Doğurgan Devlet İ. SEMİH AKÇOMAK - A. ULAŞ EMİROĞLU	73
Bölgesel Kalkınma Politikalarında Devletin Rolü A. AYŞEN KAYA	103
Nüfus Politikaları, Toplumsal Refah ve İktisadi Kalkınma Süreci M. AYKUT ATTAR	145

**İktisadi Kalkınma Sürecinde
Merkez Bankacılığının Rolü**

MUSTAFA YAĞCI 187

**Gelişmekte Olan Ülkeler İçin
2008 Küresel Krizi Sonrasında Devletin Yeni Rolü**

HÜSEYİN EMRAH KARAOĞUZ 211

**Zeytinle Kalkınma: Zeytin ve
Zeytinyağı Sektörü Üzerinden
Türkiye’deki Son Dönem Tarım Politikalarının
Eleştirel Değerlendirilmesi**

ORKUN DOĞAN - FİKRET ADAMAN 247

***Devletle Kalkınma
Deneyimleri***

**Kalkınmacı Devletten Finansallaşmaya:
Japonya Deneyimi**

K. ALİ AKKEMİK 279

**Tek Nesilde Sefaletten Zenginliğe
Güney Kore’de Devletin Değişen Rolü**

M. MUSTAFA ERDOĞDU - MURAD TİRYAKİOĞLU 323

Çin Ekonomisinin “Yeni Normali”nde Devletin Rolü

ALTAY ATLI 349

**Siyasi İktisat Perspektifinden
Yeni-Kalkınmacı Devlet:
Türkiye Üzerine Bir İnceleme**

MUSTAFA KUTLAY - HÜSEYİN EMRAH KARAOĞUZ 379

YAZARLAR 403

DİZİN 411

SUNUŞ

Devletlerin iktisadi kalkınma sürecindeki rolü, tarih boyunca çok yönlü ve çok boyutlu olarak tartışılmaktadır. Özellikle 2008 küresel krizi ile –yeniden– gündemde yer almaya başlayan bu konu finansal piyasalardan teknolojik gelişmeye, yeşil ekonomik kalkınmadan nüfus politikalarına kadar çok boyutlu olarak tartışılmaktadır. Özellikle 1980’li yıllarda Japonya’nın yakalama başarısından yola çıkan Johnson (1982) devletin rolünü “kalkınmacı” olarak tanımlamıştı. Devletin rolü çeşitli şekillerde yeniden tanımlanmaya devam ediyor. Bu konuda kaleme alınmış çok değerli araştırmalar olmakla birlikte hem çok yönlü olarak tartışan hem de derli toplu olarak bir arada okuyucu için bir fırsat sunan Türkçe eserin eksikliği, bu derlemenin ortaya çıkmasının en temel motivasyonunu oluşturdu. Çok değerli akademisyenlerin görüş ve iddialarını bir araya getiren bu çalışma derleyenden, bendenizden kaynaklı çeşitli sorunlar sebebiyle –*ne yazık ki*– uzunca bir zamana yayılarak nihai hali verilebilirdi. Bu sebeple yazarlarımıza verdikleri katkıyla birlikte gösterdikleri sabır ve duydukları güven için teşekkür ederim. Kitabın yayınevine önerilmesinden rafa çıktığı güne kadar olan bu uzun süreci büyük bir incelikle yöneten Tanıl Bora’ya, editörlük sürecini titizlikle takip eden Ahmet İnsel’e ve emeği geçen yayınevi çalışanlarına da şükranlarımı sunuyorum.

Devletin kalkınmadaki rolünün çok yönlü olarak tartışılmasını ve bunun da çeşitli görüşleri bir araya getiren derli toplu bir çalışmada okuyucuya sunulmasına ilişkin fikrimin uygulanmaya başladığı dönemde kapısını çaldığım iki isim oldu: Fikret Şenses ve Ziya Öniş. Devletin iktisadi kalkınma sürecindeki rolüne ilişkin çok değerli katkılar sağlayan duayen hocalarımın fikrî destekleri ve yönlendirmeleriyle bu düşüncem, yazarlarımızın katkılarıyla derleme bir kitap olarak vücut buldu ve iki kısımda, on iki yazıdan müteşekkil bir eser ortaya çıkmış oldu.

Devletle kalkınmanın dinamiklerini ele almak amacıyla oluşturulan Birinci Kısım'da, on bir yazar tarafından kaleme alınmış sekiz bölüm yer alıyor. Birinci Bölüm, Volkan Yılmaz ve Nurhan Yentürk tarafından sosyal politika alanının dönüşümünden yola çıkarak devletin yeniden dağıtımdaki değişen rolüne ilişkin kapsamlı ve zihin açıcı bir araştırma ile başlıyor. Devamında Ayça Tekin-Koru, küresel ticaretin dönüşümünde devletin rolünü tartışıyor. Teknolojik gelişme sürecinde devletin rolünü, girişimci ve doğurgan devlet tanımları üzerinden ele alan İ. Semih Akçomak ve A. Ulaş Emiroğlu devletin rolüne ilişkin tanımlamaya analitik bir bakış sağlıyor. A. Ayşen Kaya'nın bölgesel kalkınmanın devlet tarafından nasıl şekillendirilebileceğine ilişkin tartışmasını, M. Aykut Attar'ın nüfus politikaları, toplumsal refah ve iktisadi kalkınma bağlantılarını incelediği kapsamlı bir analiz takip ediyor. Mustafa Yağcı, özgün bir bakış açısıyla, kalkınma sürecinde öncelikli olarak ele alınmayan aktörlerden biri olarak merkez bankasının ve merkez bankacılığının rolünü tartışıyor. Devletin ekonomideki rolünün yeniden ve hararetle tartışılmasına yol açan gelişmelerden biri olarak anılan 2008 Küresel Krizi'nin gelişmekte olan ülkeler açısından etkisini ve devletin bu süreçteki rolü ise Hüseyin Emrah Karaoğuz tarafından kaleme alındı. Birinci Kısım'ın, son yazısı ise, Orkun Doğan ve Fikret Adaman tarafından kaleme alınan, zeytin ve zeytinyağı sektörü üzerinden Türkiye'deki son dönem tarım politikalarının eleştirel bir analizi, zeytinle kalkınmaya ilişkin bir sıra dışı bir değerlendirme.

“Devletle Kalkınma Deneyimleri”nin ele alındığı ikinci kısım, kalkınma süreçlerinde devletin, değişen, dönüşen ve her daim önemini koruyan rollerini, Japonya, Güney Kore, Çin ve Türkiye örnekleri üzerinden analiz ediyor. Japonya ekonomisi ve tarihi konusundaki –belki de tek Türk– uzman olan K. Ali Akkemik, kalkınmacı devletten finansallaşmaya dönüşüm sürecinde Japonya deneyimini aktarıyor. Geç-geç kalkınma (*late-late development*) literatürünün öne çıkan, sıra dışı örneğini M. Mustafa Erdoğan ile birlikte kaleme aldık. Günümüzün teknoloji liderlerinden biri olan Çin’in “yeni normalinde” devletin üstlendiği rolü Altay Atlı tartışıyor. Son bölümde ise yeni-kalkınmacı devlet aktörünün Türkiye’deki gelişimi, Mustafa Kutlay ve Hüseyin Emrah Karaoğuz tarafından ele alınıyor.

Çalışma için sunduğum daveti geri çevirmeyen yazarların derinlikli tartışmaları, gösterdikleri tevazu ve sabır ve nihayet bendenize duydukları güven sonucunda ortaya çıkan ve İletişim Yayınları etiketiyle okuyucuya ulaşan bu derleme eseri, tüm eksik ve hataları bana ait olmak üzere, kendisine çok şey borçlu olduğum, kendisinden çok şey öğrendiğim ve öğrenmeye devam ettiğim Sevgili Fikret Şenses hocama ithaf ediyorum.

MURAD TIRYAKIOĞLU
Ekim 2020, Afyonkarahisar

***Devletle Kalkınmanın
Dinamikleri***

Türkiye’de Sosyal Politika Alanının Dönüşümü ve Devletin Yeniden Dağıtımda Değişen Rolü¹

VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK

Giriş

Sosyal politika alanı günümüzde devletlerin önemli bir bölümünün temel faaliyet alanlarından birini oluşturur. Bu alanın incelenmesi hem devletlerin sosyal ve ekonomik yaşamı ne yönde etkilediğini (sosyal niteliğini) hem de yurttaşlar arasındaki kurumsal dayanışma ilişkilerinin gücünü (yaşanan yurttaşlığı) incelemeye olanak sağlar. Günümüzde sosyal politika alanı birbirlerinden epeyce farklı özelliklere sahip politika alanlarını, kurumsal yapıları, toplumsal ilişkileri ve bunların bireylerin yaşamları üzerindeki etkilerini bir arada incelemeyi gerektiren karmaşık bir yapı arz etmektedir. Bu nedenle sosyal politika alanının geneline ilişkin değerlendirmeler yapabilmek ancak bu çeşitliliği dikkate alırken, bütüncül bakış açısını kaybetmemeye gayret etmekle olasıdır.

Bu yaklaşımla bu çalışma temelde Türkiye’de sosyal politika alanında yaşanan dönüşüme ilişkin genel eğilimleri ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu çalışma Türkiye’de sosyal politika ala-

1 Bu çalışmanın eski bir versiyonu Nurhan Yentürk’ün *Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye’nin Kamu Harcamaları (2006-2017)* isimli kitabının (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018) içinde yayınlanmıştır. Çalışmanın elinizdeki versiyonunda veriler güncellenmiştir.

nının dönüşümünü vergi, kamu sosyal harcamaları ve seçilen sosyal politika tercihlerinde (çalışma hayatı, emeklilik, sağlık, konut ve sosyal yardımlar) gerçekleşen değişimler ışığında değerlendirmektedir. Türkiye’de sosyal politika alanının dönüşümünü incelemek amacıyla şu dört bilgi kaynağından faydalanılmıştır: Sosyal politikanın seçilen alanlarında politika/program/uygulama temelli bir mevzuat tarama çalışması; sosyal politika programlarının güncel başvuru koşulları ve faydalanıcı sayılarının derlenmesi çalışması,² Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (KAHIP) çerçevesinde üretilen kamu harcama verileri ile Türkiye’de sosyal politika alanına ilişkin bir alan yazını taraması.

Bu çerçevede, çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde İngilizce alan yazınında refah devleti modelinin ve sosyal politika alanının dönüşümü ve bu dönüşümün yönü üzerine yapılan tartışmalar incelenmektedir. İkinci bölümde Türkiye’de sosyal politika alanının temel özellikleri tarihsel ve karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye’de sosyal politika alanının güncel dönüşümü üzerine alan yazının seçici bir taramasını sunulmaktadır. Çalışmanın dördüncü bölümünde ise seçilen sosyal politika alanlarında güncel değişim dinamiklerinin izi sürülmektedir. Bu bölümde Türkiye’de vergi sisteminde, kamu sosyal harcamalarında ve seçilen sosyal politika alanlarındaki mevcut durum tasvir edilmektedir. Çalışmanın, beşinci ve son bölümünde Türkiye’de sosyal politika alanında değişim dinamikleri ve bu güncel değişimlerin devletin rolünde nasıl bir farklılaşmaya yol açtığına ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır.

Refah devletinin dönüşümü

Refah devleti modeli, İkinci Dünya Savaşı sonrası ve Soğuk Savaş döneminde, kapitalist ekonomik modeli uygulayan Batı Av-

2 Bu çalışmada kullanılan sosyal politika programlarının mevzuat ve güncel kullanıcı verilerine ilişkin masa başı araştırmada emek veren Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu araştırmacılarından Anıl Gürbüztürk, Elifcan Çelebi, Çağla Gün, Simla Serim ve Duygun Ruben’e teşekkür ederiz.

rupa ülkelerinde ve Küresel Güney'in önemli bir bölümünde hem dönemin sanayileşme ve istihdama dayalı büyüme hedefiyle uyumlu, hem de işçiler (bazen de hem işçiler hem de çiftçiler) lehine oluşmuş siyasi bağlamın sonucu olarak ortaya çıkmıştı. Refah devleti modeli kabaca yurttaşlarına asgari düzeyde refah sağlamayı garanti altına alan devlet tipi olarak tanımlanabilir (Esping-Andersen, 2008: 12-13). Devlet yapılanmasının tarihsel ve özgün bir formu olan refah devleti modeli, bir yandan asgari düzeyde refah sağlama sorumluluğunu sosyal haklar hukuku –ya da sosyal yurttaşlık hakları (Marshall, 1992)– çerçevesinde yasal bir düzleme oturtmuş, diğer yandan da bu hakları birbirinden farklı politika setleri ve müdahale biçimleriyle hayata geçirmiştir (Esping-Andersen, 1990).

Esping-Andersen (1990: 22) refah kapitalizmlerinin özellikle insan emeği üzerindeki metadışlaştırma (*decommodification*) etkileri çerçevesinde nasıl farklılaştıklarını incelemekte ve Batı Avrupa'da üç tip refah kapitalizmi olduğunu iddia etmektedir: Korporatist, liberal ve sosyal demokrat. Daha sonra Ferrera (1996), Esping-Andersen'in (1990) sınıflandırmasında yer almayan Güney Avrupa ülkelerinin ayrı bir refah kapitalizmi modeli olarak incelenebileceğini belirtmiştir. Ferrera'ya (1996) göre, bu ülkeleri diğer modellerden ayıran ortak özellikler şunlardır: Emek piyasasının bölünmüş yapısı (kayıtlı ve kayıtdışı istihdam), sosyal güvenlik sistemlerinin kutuplaştırıcı yapısı (içerdekiler ve dışarıdakiler), ailenin sosyal refah alanındaki merkezi rolü, sağlık alanında evrenselci politikalar, devlet kapasitesindeki "ikili açık" (hem sosyal refah alanındaki kapasitesinin zayıflığı, hem de klientelizmin aşılammış ve modern bürokratik niteliklerin tam anlamıyla kazanılamamış olması).

Aslında benzer bir sınıflandırma ülkelerin kapitalizmi uygulama biçimlerine (ya da kapitalizmin yerel işleyiş formlarına) yönelik olarak da yapılmıştır (örn. Soskice ve Hall, 2001; Boyer, 2005). Örneğin Soskice ve Hall (2001) eğitim, emek piyasasının örgütlenmesi, şirketlerin yapılanması ve rekabet politikalarını esas alarak kapitalist ekonomileri, liberal piyasa ekonomileri ve koordine edilmiş piyasa ekonomileri olarak iki gru-

ba ayırmaktadır. Ferrera'nın (1996) Güney Avrupa'ya ilişkin değerlendirmelerine paralel bir biçimde, Soskice ve Hall (2001) da Güney Avrupa ülkelerini (Türkiye'yi de bu gruba dahil ederek) bu iki ideal tipe yerleştirmenin uygun olmayacağını, bu ülkelerin "Akdeniz tipi kapitalizm" olarak sınıflandırılabileceğini iddia etmişlerdir. Yazarlar Akdeniz tipi kapitalizmin ayırt edici özellikleri arasında görece büyük bir tarım sektörünün varlığını, devletin özel sektör lehine müdahale geçmişini ve çalışma ilişkilerinde liberal yaklaşımın esas alınmasını sayıyorlar (Soskice ve Hall, 2001: 21).

1970'li yılların sonundan itibaren küresel düzlemde yeni bir sermaye birikim rejimine geçişin başlaması ve refah devletinin üzerine kurulu olduğu dengeleri bozucu nitelikteki siyasi değişikliklerin gerçekleşmesi, refah devleti modelinin sürdürülebilirliğini ve tercih edilirliliğini tartışmaya açtı. Bu köklü değişime rağmen, refah devletlerinin ortadan kalkacağı beklentisinin aksine, yeni dönemde sosyal politikaların demokratik ülkelerde toplum nezdinde güçlü destek görmeye devam etmesi nedeniyle refah devleti modelinin en azından bu ülkelerde radikal biçimde değişmeyeceği iddiasında bulunuldu (Pierson, 1996). Pierson'ın bu iddiası sosyal harcama oranlarının ve vergi geliri oranlarının büyük ölçüde devamlılık göstermesine bakılırsa doğrulanmış gibi görünüyor. Fakat bu dönemde toplumsal risklerin hızla arttığı hesaba katıldığında, kamu sosyal harcama oranlarının sabit kalmasının refah devleti modelinin yerli yerinde durduğunu iddia etmek için yeterli kanıt oluşturmadığı ortaya çıkmaktadır. Neoliberal³ dönemde refah devletlerinin

3 Neoliberalizm kavramı alan yazınında genellikle atfedilen anlamın açıkça ifade edilmemesi nedeniyle açıklayıcılığını büyük oranda kaybetmiştir. Bu çalışmada neoliberalizm kavramı, Hay'in (2004) tanımladığı şekliyle şu üç özelliğe sahip bir siyasi projeye gönderme yapmak üzere kullanılmaktadır: 1) Piyasanın geçmişte işlevli olmadığı ve tercih edilmediği alanlarda (örn. sağlık hizmetleri, sosyal bakım hizmetleri, kamu kolaylıkları ve belediye hizmetleri) en etkin kaynak dağıtım mekanizması olduğuna duyulan inanç, 2) küresel serbest ticaret ve finans rejiminin kurulması ve işleminin temel siyasi amaca dönüşmesi ve 3) devletin ve kamu sektörünün rolünün piyasaya alternatif bir kaynak dağıtım mekanizması olarak değil, piyasanın işleyişinin önemli bir paydaşı olarak tanımlanması.

kamu harcamalarının artışı durdurmak durumunda kalmaları nedeniyle, bazı sosyal politika programlarında kısıtlamalara gidilmiş, yeni toplumsal risklere yönelik sosyal koruma sağlanamamış ve sosyal refah hizmetlerinin sunumundan çekilme eğilimi ortaya çıkmıştır (Clayton ve Pontusson, 1998).

Ayrıca sosyal harcama oranlarındaki devamlılık, harcamaların yöneldiği sosyal politika programlarının yapıları ve amaçlarında gerçekleşen önemli değişimleri gözden kaçırmamıza neden olmamalıdır. Örneğin Jessop (1993), 1980 sonrası dönemde Keynesyen refah devletinin yerini Schumpeterci çalıştırmacı devletin aldığını belirtmiş ve bu yeni devlet tipinin sosyal politika alanını da çalıştırmacı bir yönde yeniden yapılandırıldığını vurgulamıştır. Harvey'e (2007: 159) göre ise, neoliberal dönemde devletin Keynesyen dönemdeki yeniden dağıtım rolü tersine işlemeye başlamış, yani yeni dönemde devlet düşük gelirlilerden, işçilerden ve mülksüzlerden, servet sahiplerine ve yüksek gelirlilere doğru bir yeniden dağıtım faaliyeti içine girmiştir.

Refah devletinin yerli yerinde durduğu, biçim ve amaç değiştirdiği, yerini yeni bir devlet modeline bıraktığı gibi farklı iddialardan hangisinin geçerli olduğuna ilişkin değerlendirmeleri yalnızca sosyal politika alanına bakarak yapmak doğru olmayacaktır. Çünkü devletler yurttaşların refahını yalnızca sosyal politikalar ve sosyal harcamalar yoluyla değil, aynı zamanda vergilendirme ve piyasa kurma ve düzenleme gibi farklı faaliyetlerle de şekillendirirler. Örneğin Cerny (2010), devletin bu dönemde kazandığı yeni karakterinin, müdahalelerinin değişen yönü üzerinden okunabileceğini iddia etmektedir. Cerny (2010: 8) neoliberal dönemde devletin rekabetçi devlet niteliği kazandığını, bu dönemde devlet müdahalesinin azalmadığını, ancak müdahalenin piyasanın etkin bir biçimde işlemlerini sağlamaya yöneldiğini savunmuştur.

Devletin piyasanın etkin bir biçimde işlemlerini sağlamaya yönelik müdahalelerde bulunması gerektiğini savunan görüş de bir tür kamu yararı fikri üzerine kuruludur. Burada esas alınan yaklaşım piyasaların sağlık, sosyal bakım ve eğitim da-

hil her alanda etkin işledikleri takdirde kamu yararına hizmet edecekleri varsayımına sahiptir. Bu açıdan bu yaklaşım, kamu mallarının (*public goods*) üretimi ve dağıtımında piyasa modelinin başarısız olacağı ve bu alanda kamu sektörünün devreye girmesi gerektiğini salık veren ana akım iktisat yaklaşımından da farklılaşıyor. Yine bu yaklaşım devletin yeniden dağıtım amacıyla piyasaya toplum lehine müdahalelerini sistematik hale getiren, bazı alanlarda (eğitim, sağlık, sosyal bakım vb.) piyasa oluşumunu engelleyen ve alternatif hizmet üretim ile dağıtım kanalları geliştiren refah devleti modelinin kamu yararı anlayışından da epeyce ayrışıyor. Kamu yararını piyasaların etkin işleyişinin kendiliğinden ortaya çıkaracağı bir sonuç olarak gören bu yaklaşımın siyasi düzlemde kabul görmesi neoliberal dönemin tanımlayıcı özelliklerinden biridir. Neoliberalleşme özellikle finans piyasalarının yalnızca toplumdan değil, ekonominin genelinden de “ayrışması” (*disembedding*) ile hayat bulmuştur. Bu çerçevede, eski dönemdeki sosyal politikaların bazı riskleri toplumsal riskler olarak tanımlaması ve kurumsal dayanışma modelleri üreterek, bu riskleri kontrol altına alması anlayışı yerini yeni bir risk ve sorumluluk kavrayışına bırakmıştır. Yeni dönemde finansallaşma eğilimine paralel bir biçimde, bireylerin riskten kaçınmaması, kendi karşı karşıya kaldıkları riskler ile kendilerinin baş etmesi ve kendi yatırımlarını özgürce yapması yaklaşımı öne çıkmaya başlamıştır (Van der Zwan, 2014: 113).

Refah devleti modelinin sorgulandığı yeni dönemde, kamu sosyal harcama oranlarındaki devamlılığın gösterdiği üzere, sosyal politikalar tümüyle tarih sahnesinden silinmemiş olsalar da, sosyal politikaların insanların hayatındaki yerinin dönüştüğünü söylemek mümkündür. Örneğin tüketici kredilerine erişimin kolaylaştığı bir ortamda maaşı beklediği düzeyde artmayan bir kişinin sendikal bir mücadeleye ya da asgari ücretin yükseltilmesine ilişkin siyasi bir harekete katılmasının kısa dönemli maliyeti tüketici kredisi kullanmasından çok daha yüksektir. Devletin ekonomiye müdahale amacının da piyasaları etkin hale getirmeye yönelik biçimde dönüşmesi ile bir-

likte, yoksullukla mücadele de kişilerin finans piyasalarına erişimlerinin kolaylaştırılması ve finansal okuryazarlıklarının artırılması çerçevesinde anlaşılmaya başlandı. Bu anlayışın son örneklerinden birini Covid-19 salgınının ardından Türkiye’de uygulamaya konulan “Ekonomik İstikrar Kalkanı” tedbirleri kapsamında gelir kaybı yaşayan geniş kesimlere gelir transferi yapılması değil, hanehalkı geliri beş bin lira ve altında olan kişilere kamu bankaları yoluyla on bin liraya kadar düşük faizli kredi sunulması tercihi oluşturdur.

Devletlerin sosyal politika alanındaki rollerinde gerçekleşen bu değişikliğin sonucunda, gelirin sürdürülmesi sorunu işçi ve işveren ya da vatandaş ve devlet arasındaki ilişkide bir gündem maddesi olmaktan hızla uzaklaşmakta ve orta vadede kişilerin kendi kendilerini yönetme sorunu olarak algılanmaya başlanmaktadır. Crouch (2009) neoliberalleşme sürecinin iç çelişkilerinin ortaya çıkmasını “erteleyen” (Streeck, 2014) bu yeni olguya “özelleştirilmiş Keynesçilik” adını vermektedir (Crouch, 2009). Bu çelişkilerin ertelenmesi, yoksulların ve orta gelir grubunun kredilere erişimini kolaylaştırmakla ve geçici de olsa bu kişilerin refah düzeylerinin gelirlerinin üzerinde tutulmasıyla olanaklı kılınmaktadır. Fakat bu yöntemin orta vadede hanehalkı borçluluğunun orantısız biçimde artması yoluyla toplumun disiplin altına alınmasının ve emeğin daha yüksek oranda metalaştırılmasının kolaylaştırılması gibi olumsuz toplumsal sonuçlara yol açtığı gözden kaçırılmamalıdır. Son olarak, toplumun geneline borca dayalı refah vaat eden bu yeni ekonomik modelin, eş zamanlı olarak, servet sahiplerinin ve yüksek gelirlielerin vergilendirilmeyen ya da düşük oranda vergilendirilen yüksek getiriler sağlamasını olanaklı kıldığı da belirtilmelidir (Crouch, 2009: 390).

Refah devletinin yerli yerinde durduğu, biçim ve amaç değiştirdiği, yerini yeni bir devlet modeline bıraktığı gibi alan yazınındaki çelişen iddialardan hangisinin geçerli olduğuna ilişkin değerlendirmeleri sosyal politikanın farklı alanlarındaki değişimlere hassas bir yaklaşımla incelemek önemli görünmektedir. Sosyal politika alan yazınında sosyal politikadaki dönü-

şümlerin farklı politika alanlarındaki özgün dinamikleri dikkate alarak incelenmesi gerektiğini vurgulayan yaklaşımın bir örneğini sunan Kasza (2002: 283), refah rejimi kavramının karşılaştırmalı çalışmalara temel oluşturabilecek bir niteliğe sahip olmadığını savunuyor. Her ne kadar refah rejimi kavramı bir ülkedeki sosyal politikaların uyumlu bir bütün oluşturduğu varsayımına dayansa da, genellikle aynı ülkede tekil sosyal politika alanlarının tarihsel arka planları farklılık arz etmekte, farklı sosyal politika alanlarında farklı prensipler işlemekte ve bu alanların şekillenmesinde farklı siyasi dinamikler etkili olabilmektedir (Kasza, 2002: 282). Kasza (2002: 284) bu nedenle karşılaştırmalı bir yaklaşımla sosyal politikaların alt alanlarında yapılacak çalışmaların değişimi anlamak açısından daha açıklayıcı olacağını iddia etmiştir. Kasza'nın (2002) yaklaşımını doğrular biçimde, sosyal politikanın çalışma ilişkileri, sağlık, sosyal yardımlar ve konut gibi alt alanlarında karşılaştırmalı geniş alan yazınları mevcuttur (örn. Wendt vd., 2009; Schwartz ve Seabrooke, 2008; Gough, 2001). Bu alan yazınları incelendiğinde, seçilen herhangi bir ülkedeki farklı sosyal politika alanlarında yaşanan değişimlerin birbirleriyle zaman zaman ne kadar uyumsuz yönlerde olabildiği görülmektedir.

Çalışma ilişkilerindeki sektörel farklılaşma ve bu farklı sektörlerin küresel ticaret içinde yer alma biçimleri çalışma yaşamının ulusal düzlemde bir bütün olarak incelenmesini de zorlaştırmıştır. Kasza'nın (2002) bakış açısını çalışma yaşamına uyarlayarak, ekonomideki alt sektörleri ve o sektörlerdeki yerel, ulusal ve uluslararası ağları esas alan sosyal politika çalışmalarının günümüz politik ekonomisini anlamakta daha faydalı olacağını iddia eden yaklaşımlar da mevcuttur. Örneğin Bechter vd. (2012) karşılaştırmalı çalışma ilişkileri alan yazınında çalışma ilişkilerinin ülke temelli olarak incelenebileceğine ilişkin varsayımın yakın zamana kadar derinleşen küresel ticaret ve üretim ilişkileri döneminde geçerliliğini yitirmiş olabileceğini iddia ediyor (Bechter vd., 2012: 185). Yazarlar, küreselleşen üretim, derinleşmiş küresel ticaret ilişkileri ve sektörlerin küresel regülasyonunda farklılaşmalar hesaba katıldığında, çalış-

ma ilişkilerinin sektör temelinde incelenmesinin daha açıklayıcı olacağına vurgu yapıyorlar (Bechter vd., 2012: 199).

Bu tartışmalar ışında bu çalışma Türkiye’de sosyal politika alanını incelerken, kamu harcamalarındaki değişimleri, sosyal politikaların günümüzde toplumsal risklere karşı ne ölçüde koruma sağlayabildiğini ve sosyal politikanın farklı alanlarının kendine has dinamiklerini dikkate alan bir yaklaşım izlemektedir.

Geçmişten bugüne Türkiye’de sosyal politika alanı

Türkiye’de sosyal politika alanının gelişiminin başlangıcı 19. yüzyıl Osmanlı Devleti’ndeki idari reformlara ve devletin sosyal alana yönelik artan müdahale kapasitesine dayandırılmaktadır (Özbek, 2002). Özbek (2002: 11) bir yönetim tarzı olarak modern sosyal devletin “sosyal alanın devlet müdahalesini bir yandan gerekli kılan diğer yandan da bu müdahalenin meşruiyetini sağlayan” bir biçimde ortaya çıktığına vurgu yapıyor. Buğra (2007), Cumhuriyet Türkiye’sinde modern sosyal politikaların tarihini üç dönemde inceliyor: tek parti dönemi, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem ve 1980 sonrası dönem. Buğra (2007) tek parti dönemi sosyal politika yaklaşımının yoksulluğu kırsalda tutmayı ve kentsel yoksulluğu ise hayırseverlik kurumları ile idare etmeyi hedeflediğini belirtiyor.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, refah devleti tipinin ortaya çıkışına paralel biçimde, Türkiye’de hem çalışma yaşamının kapsamlı biçimde düzenlenmesini hem de sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkmasını beraberinde getiren bir atılım dönemidir. Bu nedenle Türkiye’de sosyal politika alanının gelişiminin genel olarak Batı Avrupa’daki eğilimlere paralel bir tarihsellik izlediği iddia edilebilir. Makal (2002: 66) da, bu iddiaya paralel bir biçimde, Türkiye’de iktisadi devlet teşekküllerinin başat rol üstlendiği devletçi sanayileşme atılımının, dönemin paternalist halkçılık anlayışı çerçevesinde, 1930’lu yıllardan itibaren hızla emek piyasası ve sosyal güvenlik düzenlemelerini beraberinde getirdiğini belirtmiştir. Fakat Buğra (2018), Türki-

ye’de sosyal politika alanının tarihsel gelişiminin özellikle Batı Avrupa ülkelerinde bu alanın gelişiminden bazı açılardan farklılaştığına dikkat çekiyor. Buğra’ya (2018) göre, Batı Avrupa’da sosyal politika alanı kapitalist ekonomiye geçişin ortaya çıkardığı yeni yoksulluk biçimleri ile mücadele çerçevesinde gelişirken, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin kuruluşu sosyal yardım alanındaki gelişmeleri önclemiştir. Fakat Buğra (2007: 43-44) ve Makal’ın (2002) sözünü ettikleri emek piyasası ve sosyal güvenlik düzenlemeleri toplumun ancak bir bölümüne ulaşmıştır. Bu düzenlemeler küçük çiftçiliğin desteklenmesi gibi ekonomi politikaları ile gecekondulaşma (Buğra, 2007: 43-44) ve aile dayanışması (Buğra, 2001: 26-29) gibi enformel refah sağlama mekanizmaları ile eş zamanlı olarak işlev görmüşlerdir.

1980 sonrası dönemde Türkiye’nin açık ekonomiye dönüşmesi ile önceki dönemde sosyal güvenlik sisteminin paralelinde işleyen enformel refah sağlama mekanizmalarının sürdürülmesi zora girmiş ve bu mekanizmaların çözülüşü süreci yeni tür bir yoksulluğun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yeni tür yoksulluğun ortaya çıkışı yoksullukla mücadele meselesini de siyasi gündeme taşımıştır (Buğra, 2007: 36). Tarihsel olarak sosyal yardım alanında siyasi otoritenin sorumluluk yüklenmemiş olduğu bir toplumda yoksullukla mücadelenin ayrı bir politika alanı olarak tanımlanması sosyal politika alanında yeni bir gelişme olarak tarif edilmiştir (Buğra, 2007: 35). Gerçekten de Türkiye’de 1980’lerin ortalarında hem sosyal yardımlar hem de sosyal hizmetler kamu yönetimi içinde kurumsal bir kimlik kazandı. Yeşil Kart programının hayata geçirilmesini bir yana bırakırsak, 1990’lar Türkiye’de sosyal politika alanında köklü bir değişimin gerçekleşmediği yıllardır. 2001 ekonomik krizi sonrasında ise Türkiye’de sosyal politika alanında önemli bir dönüşüm süreci başladı.

2000’li yılların ortalarından itibaren Türkiye’de sosyal politika alanı karşılaştırmalı sosyal politika yazını içinde tarif edilmeye başlandı. Buğra ve Keyder (2006) Türkiye’nin bu alan yazınında betimlenen Güney Avrupa refah rejimleri ile benzerlik gösterdiğini iddia ediyorlar. Güney Avrupa refah rejimleri-