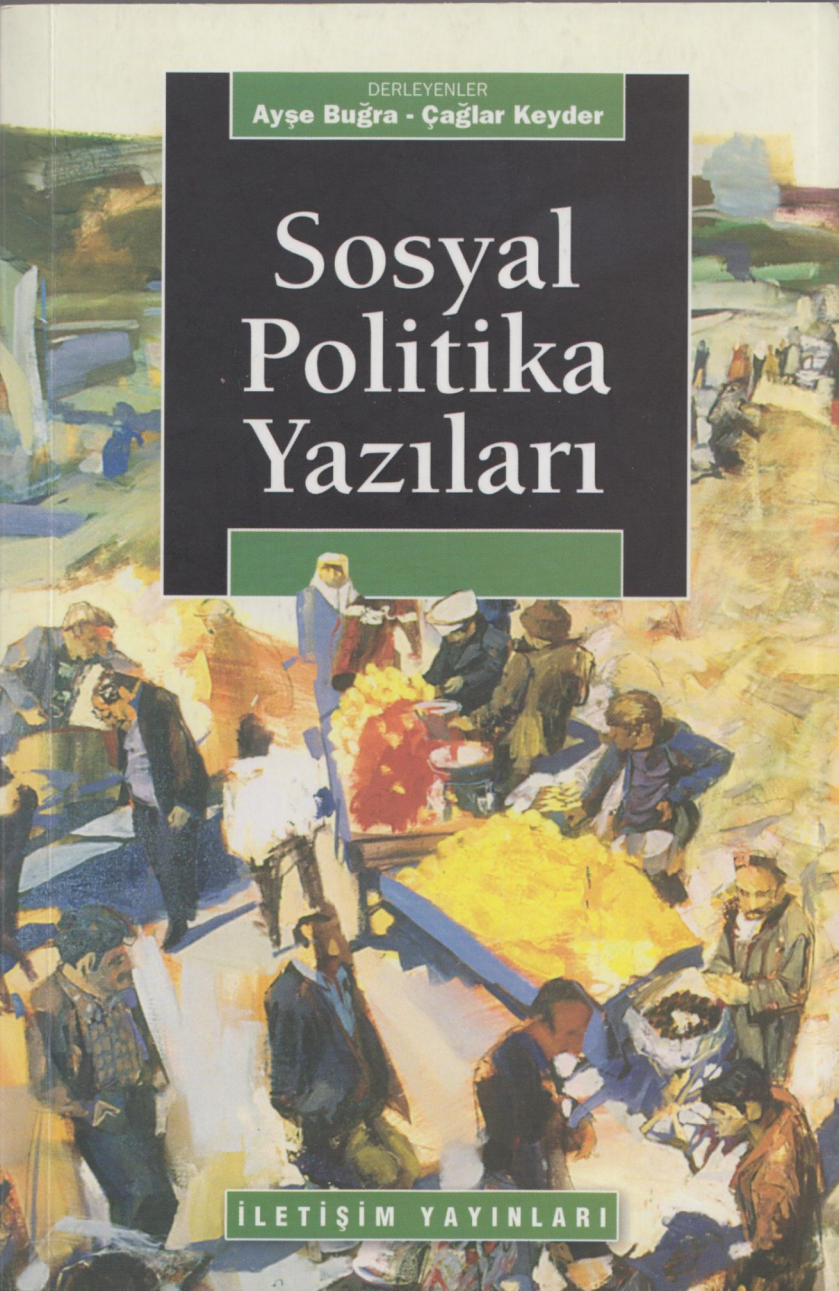
DERLEYENLER
Ayşe Buğra - Çağlar Keyder

Sosyal Politika Yazıları



İLETİŞİM YAYINLARI

İletişim Yayınları 1130 • Araştırma-İnceleme Dizisi 193
ISBN-13: 978-975-05-0380-1
© 2006 İletişim Yayıncılık A. Ş.
1-5. BASKI 2006-2011, İstanbul
6. BASKI 2013, İstanbul

EDİTÖR Asena Günal
DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç
KAPAK Suat Aysu
KAPAK RESMİ Hakan Gürsoytrak'ın "Topkapı"
tablosundan (1999) detay
UYGULAMA Hüsnü Abbas
DÜZELTİ Asude Ekinci
BASKI ve CİLT Sena Ofset · SERTİFİKA NO. 12064
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11
Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 03 21

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 10721
Binbirdirek Meydanı Sokak İletişim Han No. 7 Cağaloğlu 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

Derleyenler
AYŞE BUĞRA - ÇAĞLAR KEYDER

Sosyal Politika Yazıları

BOĞAZİÇİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL POLİTİKA FORUMU

ÇEVİRENLER
Burcu Yakut-Çakar - Utku Barış Balaban

iletişim

Bu kitaptaki makalelerin orijinal künyeleri aşağıdadır. Teliflerin nereden alındığı da ayrıca belirtilmektedir.

Marshall, T.H. (1992[1950]) "Citizenship and Social Class", Held, D., Anderson, J., Gieben, B., Hall, S., Harris, L., Lewis, P., Parker, N. ve Turok, B. (der.) *States and Societies* içinde, s. 248-260, Oxford, Martin Robertson in association with The Open University, © T.H. Marshall Estate 1950 published by Pluto Press, Londra 1992.

Esping-Andersen, Gøsta (1999) "Chapter 3: Social Risks and Welfare States", Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies* içinde, s. 32-46, © Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1996) "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", Gøsta Esping–Andersen (der.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, s. 1-31, Londra, © Sage Publications, published in association with UNRISD.

Deacon, Bob (2000) *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*, Occasional Paper 5, Cenevre, İsviçre, © UNRISD - United Nations Research Institute for Social Development.

Kleinman, Mark (2002) "Crisis? What Crisis? Continuity and Change in European Welfare States", M. Kleinman, *A European Welfare State? European Social Policy in Context* içinde, s. 1-27, © Palgrave Macmillan.

Ferrera, Maurizio (1996) "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, cilt 6, no. 1, s. 17-37, © Sage Publications Ltd.

Gough, Ian (1996) "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society and Politics*, cilt 1, no. 1, s. 1-23, © Taylor and Francis Ltd., http://www.tandf.co.uk/journals.

Mingione, Enzo (2001) "The Southern European Welfare Model and The Fight Against Poverty and Social Exclusion", Mostafa Tolba (der.), *Our Fragile World: Challenges and Opportunities for Sustainable Development* içinde, s. 1041-1051, © Eolss Publishers Co. Ltd.

Guillén, Ana ve Matsaganis, Manos (2000) "Testing the 'Social Dumping' Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain during the Last 20 Years", *Journal of European Social Policy*, cilt 10, no. 2, s. 120-145, Londra, © Sage Publications Ltd.

Standing, Guy (1997) "The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income is Needed in Eastern Europe", *Social Research*, cilt 64, no. 4, s. 1339-1379, © Guy Standing.

Moreno, Luis (2001) "'Superwomen' and Mediterranean Welfare", paper prepared for the ISA RC 19 Conference 'Old and New Social Inequalities: What Challenges for Welfare States?", University of Oviedo, Spain, 6-9 September 2001, © Luis Moreno.

İÇİNDEKİLER

Önsöz
Ayşe Buğra - Çağlar Keyder 7

Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf
T.H. Marshall 19

Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri
Gøsta Esping-Andersen 33

Altın Çağ Sonrası?
Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri
Gøsta Esping-Andersen 53

Küreselleşme ve Sosyal Politika:
Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit
Bob Deacon 101

Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa
Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim
Mark Kleinman 159

Sosyal Avrupa'da "Güney Avrupa Refah Modeli"
Maurizio Ferrera 195

Güney Avrupa'da Sosyal Yardım
Ian Gough **231**

Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele
Enzo Mingione **261**

'Sosyal Damping' Hipotezini Güney Avrupa'da Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanya'daki Refah Politikaları
Ana M. Guillén ve Manos Matsaganis **287**

Sosyal Güvenlik Ağları Çılgınlığı: Temel Gelir Avrupa'da Neden Gereklidir?
Guy Standing **333**

'Süper Kadınlar' ve Akdeniz Refahı
Luis Moreno **375**

Sözlük **397**

Önsöz

Ayşe Buğra - Çağlar Keyder

Günümüz kapitalizminin en önemli sorunları sosyal politika alanında odaklanmakta. İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan düzenin 1970'lerde başlayan dönüşümünde ve küreselleşme bağlamında gündeme gelen en önemli sorular, refah devletinin ne kadar korunabileceğine ilişkindi. Güncel dönüşümler üzerindeki en önemli siyasî mücadeleler sosyal politika platformunda sürdürülmekte. Sosyal politika, neredeyse, devletin küreselleşme ve sermaye karşısında ne kadar özerk kalabileceğinin göstergesi olarak ortaya çıkıyor.

Küreselleşme, özellikle zengin ülke devletlerinin yerleşmiş sosyal güvenlik programlarını sürdürebilme kapasitesini tehdit ediyor. 1945 sonrası dönemde fabrikalar işlerken ve insanlar hayat boyu sürdürecekleri işlerde çalışırken, gerek patronlar gerek de refah devletleri cömert bir sosyal güvenlik platformunun oluşmasını kabullenmişlerdi. Eğitim bedavaydı, sağlık harcamalarının çoğunu devlet karşılıyordu, emekli maaşları güvenliydi, işsizlik sigortası da iyi işliyordu. Oysa son yirmi yıllık dönemde refah devletinin bu saydığımız kazanımlarının hepsinin krizde olduğu ileri sürülüyor. Devletler bu garantileri sürdüremeyeceklerini söylerken, her bir harcama kaleminde kısıntı yapabilmek için gayret gösteriyorlar. Bütün ekonomi

"esneklik" kriterine göre yapılanıyor, daha doğrusu sermaye bütün riskleri çalışanların sırtına bindirmenin yolunu esneklik diye bir değeri yücelterek bulmayı başarmış gibi görünüyor.

Buna paralel olarak, sosyal harcamaların ortalama üçte biri civarında bir yer tutan sağlık sigortası çerçevesinde, bir yandan demografik gelişmeler, yani daha yaşlı bir nüfus, bir yandan da tıpta ilerleme, insanların sağlık hizmetlerinden beklentilerinin yükselmesi ve ilaç fiyatlarındaki artış, maliyetleri büyütüyor. Hemen her ülkede sağlık harcamaları milli gelirden daha hızlı yükseldiği için devletin büyük oranda üstlendiği bu kalemdeki maliyet unsurlarını frenlemek için yoğun çabalar ortaya konuyor.

Ama sosyal harcamaları kısma yönündeki bu çabaların yanı sıra, bireylerin karşı karşıya oldukları risklerin arttığı da gözlemleniyor. Esnek istihdam hem işsizlik oranını ve süresini artırıyor, hem de insanların emeklilik maaşlarına yaptıkları katkıları azaltıyor. Çalışan insanlar artık aynı işte ömür boyu kalıp oradan emekli olacaklarını düşünemiyorlar.

İstihdamın güvensizleşmesi ve ayrıca eski sektörlerin küreselleşme ile tasfiye edilmesi giderek büyüyen bir "yeni yoksulluk" kategorisinin oluşmasına da yol açmış durumda. Çalışma yıllarının çoğunluğunda sürekli iş bulamayacak, az veya çok düzeyde yoksulluk çekecek insanlardan oluşan ve de toplumdaki oranı itibariyle büyüme eğiliminde olan bir toplumsal katman söz konusu. Bu da, özellikle Avrupa ülkelerinde, yeni yoksullara yönelik sosyal yardım harcamalarının büyümesini ve devlet bütçesinden sosyal harcamalara ayrılan payın artmasını gerektiriyor. Bunlara bağlı olarak, aksi yöndeki bütün çabalara rağmen, sosyal harcamaların gerek dünyada gerek de Avrupa Birliği özelinde milli gelire oranla azalmadığını gözlemliyoruz. Ama bu harcamalarda gözlemlenen kısıtlı yükseliş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerektirdiği sosyal koruma ihtiyacını karşılamaktan çok uzak.

Elinizdeki kitap, böyle bir ortamda yürütülen güncel sosyal politika tartışmalarının pek çoğunun temelindeki kuram ve kavramları geliştiren veya derinlemesine tartışan, günümüzün

klasikleri sayılabilecek metinlerden oluşuyor. Bu metinlerin daha önce Türkçe'ye çevrilmemiş olmalarının, Türkiye'deki sosyal politika alanının az gelişmişliğin hem kanıtı hem de önemli bir nedeni olduğunu düşünüyoruz.

Türkiye'de sosyal politika, genel olarak, iş hukuku, çalışma ekonomisi ve endüstriyel ilişkiler gibi dallarla sınırlı kalmış bir alan. Oysa aynı alan, Avrupa'da, tarihten ve siyaset felsefesinden, politik iktisattan ve sosyolojiden beslenerek gelişmiş, hem yansıttığı kuramsal derinlik nedeniyle hem de güncel toplumsal olaylarla yakından ilgili olduğu için, büyük bir entelektüel çekiciliğe sahip bir disiplin olarak karşımıza çıkıyor. Bu derlemedeki makalelerin bu gözleme tanıklık edeceklerini umuyoruz.

Sosyal politikanın konusunu oluşturan sorunların temel olarak dört alanda yer aldıklarını söylemek mümkün. Bunlar, yoksulluk ve sosyal dışlanma; yaygın eğitim; hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi durumlarda bireyi desteklemeye yönelik sosyal güvenlik önlemleri ve çalışma hayatının düzenlenmesi olarak tanımlanabilir. Tarihsel olarak, bu alanlar içinde yer alan sorunların yetkililerin müdahalesini gerektiren sosyal sorunlar olarak tanımlanmaları, kapitalizmin ortaya çıkması ve gelişmesiyle bağlantılı. Dolayısıyla, sosyal politika konularının 16. yüzyıldan itibaren siyasî karar alıcıların gündemine girdiğini ve tartışıldığını söyleyebiliriz. Bu noktada, ilk yoksul yasalarının İngiltere'de birinci Elizabeth döneminde yürürlüğe girdiklerini, Avrupa'da yoksulluğun boyutlarını saptamaya yönelik siyasî amaçlı istatistik toplama çabalarının daha da öncelere uzandığını hatırlamakta fayda var. Diğer üç alanda yer alan sorunların tarihsel olarak daha sonraki dönemlerde, özellikle 18. yüzyıl sonlarından itibaren ağırlık kazandıklarını görüyoruz. Bununla ilgili olarak, Adam Smith'in, *Ulusların Zenginliği*'nde (1776), işbölümünün insanlıktan çıkardığı işçi kitlesinin insanın toplumsal özüyle uyumlu niteliklerini koruyabilmesinin koşulu olarak temel eğitimin gerekliliğini savunmasının yeni bir yaklaşım oluşturduğunu düşünmek mümkün. Marx'ın kraliyet komisyonlarına yazdıkları raporlardan büyük ölçüde ya-

rarlandığı İngiliz iş müfettişlerinin fabrikalardaki çalışma koşullarıyla ilgili çalışmaları 19. yüzyıl sosyal politika tarihinin önemli bir sayfasını oluşturuyor. Bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik önlemleri ise, İngiltere'den önce kıta Avrupası'nda, 19. yüzyılın ikinci yarısında gündeme geliyorlar.

Bütün bunlar, sosyal politika tarihinde olduğu kadar kapitalizmin tarihi içinde de önemli yeri olan olaylar. Sosyal politikanın kapitalizmle ilişkisi tabii ki rastlantısal bir ilişki değil. İlişkinin temelinde ekonomik ilişkilerin ticarileşmeye başlaması, piyasanın güdümüne girmesi, buna bağlı olarak da varolan sosyal yapıların çözülmesi ve bireyin geçimini belirleyen unsurların kaygan bir zeminde şekillenmeye başlaması yatıyor. Bu sürecin sonuçları olan belirsizlik, güvensizlik, yoksulluk ve bunların toplumsal hayat üzerindeki etkileri de, sosyal politikanın konusunu biçimlendiriyorlar. Sürecin temelinde yatan unsurlar da, sosyal politikanın merkezinde yer alan çekirdek meseleyle aynı: ticarileşme ve metalaşmanın etkileriyle baş etme meselesi, piyasanın işlemesine bağlanmış yaşamların sürdürülebilmesi için alınan tedbirler.

Dolayısıyla sosyal politikanın kapitalizmle ilişkisi her zaman "iki yüzlü" bir ilişki olmak durumunda. Bir yandan, kapitalizmin birey ve toplum üzerindeki etkilerini yumuşatarak kapitalizmi insani ve toplumsal açıdan sürdürülebilir kılmak amacına hizmet ediyor. Ama bir yandan da ticarileşme ve metalaşma eğilimlerini sınırlayarak kapitalizmi yapılandırıyor, kendiliğinden oluşturacağı çizgiden farklı bir mecraya dönüştürücü bir etki yapıyor. Kapitalizm sadece üretim araçlarının mülkiyeti bağlamında tanımlandığı ve söz konusu ticarileşme ve metalaşma eğilimleri tanımlayıcı unsurlar olarak geri plana itildikleri ölçüde, bu dönüştürücü etki kolayca göz ardı edilebilir. Ama böyle bir yaklaşım, tarihsel açıdan kapitalist toplumların geçirdikleri dönüşümleri ve bu dönüşümlerin insan hayatı üzerindeki büyük etkilerini göz ardı etmeyi de birlikte getirir. Oysa, hiç olmazsa son yüzyıllık kapitalizmin tarihi, devletin şekillendirici sosyal politikalarından bağımsız olarak anlaşılamaz. Sosyal politika çizgisini denklemin dışında bıra-

kan bir yaklaşımın ne kuramsal ne de siyasî olarak çok yararlı olabileceğini düşünüyoruz.

Bu kitaptaki makalelerin konusunu, Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sonrasından günümüze uzanan gelişmeler oluşturuyor. Bu gelişmeler, sosyal politikanın "iki yüzlü" niteliğini çok iyi görebileceğimiz neredeyse bir laboratuar ortamı hazırlıyorlar. T.H. Marshall, bu derlemede yer alan makalesinde yurttaşlık haklarının hayata geçtiği İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupası'ndaki sistemin pekâlâ sosyalist bir sistem olduğunu yazıyor. Bu görüş bazılarına tuhaf gelebilir. Ama burada ileri sürülen sav, devletin kapitalizmin ortaya çıkardığı sınıf yapısını nasıl dengelediğine ilişkin. Marshall'a göre Marx haklıdır: kapitalizm toplumu böler ve kutuplaştırır. Bu nedenle kapitalist bir toplumun sürdürülmesi çok zordur. Fakat kapitalizm pratikte devletin kurduğu düzen içinde gelişir; devletin sınıflaşmayı dengelemek üzere harekete geçireceği bir araç vardır, o da siyasî olarak verebileceği "statü"dür. Yani devletin yurttaşları toplumda sadece sınıfsal konumlarıyla bulunmazlar; böyle olsaydı toplum dağılırdı, onlar aynı zamanda yurttaş olarak kendilerini belli koşulları ortak olarak yaşayan kişiler şeklinde görürler. Bu ortaklık, yani paylaşılan statü, giderek derinleşen bir olgudur: önce temel hak ve özgürlüklerle başlar, sonra siyasî haklar ortaya çıkar. 20. yüzyılda ise (Marshall, İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminde yazmaktadır) sosyal haklar, yani sosyal politikanın çeşitli kalemleri, gündeme gelir. Bütün bu yurttaşlık hakları nedeniyle, artık toplumu sadece kapitalizmin kendi mantığının oluşturduğunu söyleyemeyiz.

Bu ortamda, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra farklı biçimlerde ortaya çıkan refah devleti uygulamalarının emeğin metalaşmasını ne ölçüde sınırlamış olduklarını görüyoruz. Bunu görebilmemizi sağlayan şey de, 1970'lerden itibaren refah devletine yöneltilen saldırılar. Yani, çalışma hayatını düzenleyen koruyucu mevzuatta yapılan değişiklikler, sağlık ve eğitimde özelleştirme eğilimleri, emeklilik sistemlerini nesiller arası toplumsal dayanışma anlayışından koparark tasarrufların getirisine dayanan bir sisteme dönüştürme gayretleri, sosyal yardı-

mı olabildiğince kısıtlayarak insanın geçimini sadece ücretli emek ilişkisi içinde sağlayabileceği anlayışını hâkim kılma çabaları, Marshall'ın getirdiği perspektif çerçevesinde yorumlanabilir. Bütün bu gelişmeler, kapitalizmi korumak, sermayenin asıl mantığını hâkim kılmak için refah devletini ortadan kaldırmak gerektiği görüşünü yansıtıyor olabilir. Ama, ilerde değineceğimiz gibi, günümüzde sosyal politika uygulamalarını belirleyen unsurlar sadece bu görüş temelinde biçimlenmiyor; sistemin dönüşmesiyle beraber gündeme gelen yeni ihtiyaçlar var ve toplumun ve devletin bunlara bir şekilde cevap vermesi gerekliliği de çok açık.

T.H. Marshall, yurttaşlık haklarının kapitalizmi dönüştürücü etkilerinden söz ederken bu noktada ortaya çıkan bir gerilime de dikkat çekiyor. Söz konusu olan, sınıf farkları temelinde biçimlenen kapitalist ekonominin eşitsiz niteliğiyle, sosyal hakların yurttaşlık "statüsü" temelinde sağladıkları eşitlik arasındaki gerilim. Marshall'ın iyimser yorumuna göre, sosyal politika önlemleriyle bireyin geçiminin ve temel hizmetlere ulaşımının giderek piyasadan koptuğu, yani metalaşmanın sınırlandığı bir ortamda, ekonomik eşitsizlikler giderek önemlerini kaybedecekler ve refah devleti içindeki gerilimler azalacaktı. Oysa günümüzün neo-liberal küreselleşme ortamında, gelişmiş sanayi toplumlarında devletin İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen üç onyıl boyunca oynadığı rolün giderek daha zor yerine getirilir hale geldiğini görüyoruz. Bob Deacon'ın makalesinde tartışıldığı gibi, sosyal politika alanında bugün ortaya çıkan zorlamalar küresel düzeyde, uluslararası piyasa ve piyasa dışı aktörlerin üstlendikleri farklı rollerle biçimleniyor. Bu da, bugün sosyal politikanın, ulus devletin ötesinde, küresel ilişkiler düzeyinde yeni terimlerle tartışılması gereğine işaret ediyor.

Gelişmiş sanayi ülkelerinde refah devletinin uğradığı saldırılarla ekonomi politikalarını belirleyen "Keynezyen konsensüs"ün çöküşü arasında bir ilişki olduğu açık. Bu da, ulus devletin yetki alanları ve imkânlarını sınırlayan küreselleşme eğilimiyle yakından ilgili. Ama sorun bununla sınırlı değil. Hem iktisat politikalarının hem de sosyal politikaların uğradıkları

dönüşümün gerisinde, bir dizi teknolojik, ekonomik ve sosyo-kültürel unsurun yer aldığı görülüyor. Esping-Andersen'ın bu derlemede yer alan yazılarında bu unsurların bir tartışmasını buluyoruz.

Esping-Andersen'ın en önemli katkısı, bu tartışmayı, farklı ülkelerde farklı biçimler alan sosyal politika ortamını devletin ötesinde, ailenin rolünü ve piyasanın işleyişini de dikkate alarak inceleyen bir yaklaşımın içine yerleştirmiş olması. Esping-Andersen, kapitalist bir toplumda metalaşma eğilimlerini sınırlayarak bireye sosyo-ekonomik güvence sağlayan mekanizmaların ancak devlet, aile ve piyasa üçlemesinin birbirleriyle etkileşim içinde oynadıkları role bakarak anlaşılabileceklerini öne sürüyor. Bu bağlamda, ilk etapta birbirinden ayırdığı üç modelden –veya "refah rejimi"nden– biri, piyasa merkezli Anglo-Amerikan liberalizmi. İkincisi, "aile ağırlıklı" ve korporatist bir yaklaşım içeren, yani kadınların genel olarak çalışmayıp evde bakım işlevlerini üstlenecekleri varsayımı temelinde erkek hane reisinin işinin ve gelirinin korunduğu, sosyal güvenlik önlemlerinin de işteki konuma göre belirlendiği, orta Avrupa refah rejimi. Üçüncüsü ise, emek piyasasına katılımı özel önlemlerle artıran ve herkese evrensellik ilkesi temelinde geniş kapsamlı sosyal güvence sağlayan Kuzey Avrupa sosyal demokrat refah rejimi.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devleti kazanımlarının sürekli arttığı otuz yılın ardından gelen gelişmelerin, bu üç refah rejimini de fevkalade zorladıkları görülüyor. Bu unsurlardan biri, Fordist üretim biçiminden esnek üretim biçimine geçişin etkileriyle ilgili. Kitle tüketim mallarına talebin kitle üretim yöntemleriyle karşılandığı Fordist üretim modeli içinde, arzın ve talebin yapısı arasındaki dengeyi sağlamaya yönelik düzenleme mekanizmaları refah devleti uygulamalarıyla büyük ölçüde örtüşüyorlardı. İşsizliğin büyük ölçüde kontrol altında tutulabildiği, tam zamanlı ve düzenli işlerin kuralı oluşturduğu bu modelde, çalışırken ödenen primlere dayanan sosyal güvence uygulamaları, bireylere risk durumlarında etkin bir güvence sağlayabiliyordu. Esnek üretim tarzına geçişle bir-

likte niteliği değişen ve yarı zamanlı düzensiz işlere giderek daha çok yer veren bir istihdam yapısı ise, refah devleti politikalarının bazı temel varsayımlarını sarsacak nitelikteydi. Bunun yanı sıra, sanayi sonrası toplumlarında hizmet sektörünün giderek önem kazanması da, istihdamın düzeyi ve niteliğini değiştirmekte etkili olmuştu. Nihayet, hızla yaşlanan nüfus, değişen aile yapısı ve kadınların giderek artan bir hızla emek piyasasına katılımı gibi unsurlar da, refah rejimlerinin geçirdikleri sarsıntıda önemli bir rol oynadılar.

Bu unsurlar, birlikte, sosyal politika alanında yeni yönelişler gerektiğini açıkça ortaya koydular. Ama her yerde benzer sonuçlara yol açtıklarını söylemek imkânsız. Özellikle sosyal sigorta anlayışı değil evrensel sosyal haklar temelinde biçimlenen sosyal demokrat rejimin, insanları hem emek piyasasına katmak hem de herkese sosyal güvence sağlamak açısından başarılı olduğu ve bu şekilde değişen koşullara uyum sağladığı görüldü. Genel olarak, Kleinman'in bu derlemedeki yazısında gösterdiği gibi, refah devletinin çöküşünden söz etmenin doğru olmayacağına dair pek çok gösterge mevcut. Bu göstergelerin en önemlilerinden biri de, bütün Avrupa'da sosyal harcamalarda gözlemlenen artış.

Ayrıca, Esping-Andersen'ın tiplemesinde yer almayan bazı modeller, mesela ayrı bir refah rejimi oluşturduğu artık yaygın kabul gören Güney Avrupa modelinde ve Güney Kore veya Latin Amerika ülkeleri gibi refah devleti tartışmalarında yer almayan toplumlarda sosyal politika önlemleri önem kazanmaya başladı. Bu örnekler, Türkiye gibi refah devletinin gelişmemiş olduğu bir ülke açısından özel bir anlam taşıyorlar. Bazı düşünürlerin, Ian Gough'un bu derlemedeki makalesinde yaptığı gibi, Türkiye'nin refah rejimini de Güney Avrupa modeli çerçevesinde ele aldıklarını göz önünde tutarak, derlemede bu model üzerinde özellikle durduk.

Ferrara, Gough ve Mingione'nin Güney Avrupa refah rejimiyle ilgili tartışmaları, bu modelle Türkiye'deki durum arasında çeşitli karşılaştırmalar yapmaya olanak veriyor. Benzerliklerin en önemlileri arasında, çok parçalı yapıya sahip eşitsiz

bir korporatist güvenlik sistemi ve bu sistemin dışında kalan geniş bir kendi hesabına çalışanlar ve enformel sektör çalışanları kesiminin varlığı sayılabilir. İkinci önemli benzerlik ise, ailenin önemiyle ilgili. Güney Avrupa refah rejimlerinde aile dayanışmasının öneminin, paradoksal sayılabilecek bir biçimde, bu ülkelerdeki nüfus artış hızı düşüşlerinin Avrupa'nın diğer ülkelerinden daha fazla olmasına yol açtığı söyleniyor. Bunun nedeni, devletin sunduğu çocuk bakımı hizmetlerinin, cömert çocuk izinlerinin ve genç çiftlerin yararlanabildiği diğer sosyal destek mekanizmalarının önemli olmadığı bu ülkelerde, genç neslin uzun süre aile yanında yaşamayı ve ev kurmayı geciktirmeyi seçmesi.

Derlemede yer alan "Akdeniz'in süper kadınları"yla ilgili yazısında Luis Moreno, bugünkü sosyal değişim ortamında Güney Avrupa refah rejiminin kadınlar için ne ifade ettiğini inceliyor. Moreno, kadınların emek piyasasına katılımlarının giderek arttığı ama kültürel değerlerin ve toplumsal cinsiyet rolleriyle ilgili beklentilerin değişmediği bir ortamda, kadınların bu beklentileri yerine getirmek için ne kadar zorlandıklarını tartışıyor. Ayrıca, bu durumun sürdürebilirliğinde nesiller arası kadın dayanışmasının ne kadar önemli olduğuna dikkat çekerek, bugün büyükannelerin torun bakarak kızlarına veya gelinlerine verdikleri desteğin bir sonraki nesilde ortadan kalkacağına, dolayısıyla yeni sosyal politika önlemlerinin mutlaka yürürlüğe girmesi gerektiğine işaret ediyor.

Türkiye'nin Güney Avrupa refah rejimlerinin bugün karşılaştıkları sorunlardan alabileceği epeyce ders var. Ama Güney Avrupa, aynı zamanda, Türkiye'de sosyal politikanın geleceği konusunda iyimserliğe yol açabilecek bir örnek. Matsaganis ve Guillén'in Yunanistan ve İspanya örnekleri üzerine yazdıkları makalede, bu ülkelerin Avrupa Birliği'ne katılımını izleyen dönemde ne kadar önemli kazanımlar sağlandığını, somut örneklerle izleyebiliyoruz.

Derlemede, maalesef, AB'ye Güney Avrupa ülkelerinden daha sonra katılan eski komünist ülkelerdeki son gelişmeler üzerine bir makale yok. Ama Guy Standing'in bu ülkelerdeki

1989 sonrası gelişmelerle ilgili yazısı, komünizm sonrasında ortaya çıkan sosyal güvensizlik ortamını tartışıyor. Standing, buradan hareketle, bu ülkelerde neden bir "temel gelir", ya da "vatandaşlık geliri", uygulamasına gerek olduğunu tartışıyor. Temel gelir, toplumun bütün fertlerine, çalışma hayatındaki geçmiş ve şimdiki konumlarından bağımsız olarak yapılacak düzenli nakit transferlerini içeren bir sosyal politika uygulaması. Bu, zengin fakir herkesi kapsayan, ama yapılan gelir transferinin geliri belirli bir seviyenin üzerinde olanlardan vergilerle geri alınmasını öngören bir uygulama. İhtiyaç tespitine yer vermemesi, hem yardım alanların yoksul damgası yiyerek aşağılanmalarına yol açmadığı için hem de idari maliyetleri büyük ölçüde düşürdüğü için, uygulamanın insani ve etkin bir nitelik kazanmasına yol açıyor.

Temel gelir tartışmaları, bu derlemede çok sınırlı bir yer tutuyor. Ama Standing'in eski komünist ülkeler bağlamında bu konuya değinen yazısı, konunun sınırlarının ötesinde, günümüzün sosyal ve ekonomik gerçekleri içinde, temel gelir uygulaması gibi evrensellik ilkesi temelinde biçimlenen sosyal politika yaklaşımlarının, neden korporatist nitelikli ve/veya ihtiyaç tespitine dayanan sosyal yardımı içeren yaklaşımlardan daha anlamlı olduklarıyla ilgili gözlemleri de içeriyor. Aslında, derlemedeki diğer makalelerin bazılarında yer alan saptamalar da, yer yer, böyle bir sonuca ulaşabilecek nitelikte.

Esnek üretim tarzının Fordist kitle üretiminin yerini aldığı ve hizmet sektörünün giderek önem kazandığı ekonomilerde, kadınların seve seve evde oturup çocuklara ve bakıma muhtaç diğer aile fertlerine baktıkları dönemlerin tarihe karışmaya başladığı günümüz toplumlarında, küreselleşmenin yol açtığı sosyo-ekonomik belirsizliklerin ciddi insani ve toplumsal sorunlara yol açtıkları bir dünyada, bazı varsayımlardan vazgeçilmesi gereği açıkça ortaya çıkıyor. Bu varsayımlardan biri, istihdamla gelir arasındaki ilişkinin merkezî önemiyle ilgili. Artık herkesin, hayatının her noktasında, tam zamanlı ve düzenli bir işe sahip olacağı varsayımı geçerliliğini kaybetmiş durumda. Buna paralel olarak, sağlık ve emeklilik güvencesinin

sosyal sigorta anlayışı temelinde çözülebileceği inancı da gerçekçi olmaktan çıkıyor. Büyük ölçüde kadınların aileleri için "saçlarını süpürge etmekten" zevk aldıkları inancı temelinde biçimlenen aile merkezli sosyal politika yaklaşımlarının sürdürülebilirlikleri ise, her şeyden önce, kendimizi kandırma becerimizin gücüne bağlı görünüyor.

Böyle bir durumda, sosyal güvenceyi işteki konuma bağlayan korporatist yaklaşımlar gibi, temel hizmetlerin teminini piyasaya bırakan ve refaha karşı çalışmaya vurgu yapan liberal yaklaşımların da ne ölçüde gerçekçi oldukları son derece tartışmalı bir nitelik arz ediyor. Hayatını çalışarak kazanacak durumda olmayanlara destek sağlayan sosyal yardım mekanizmaları ise, büyük önem taşımaya başlıyor. Bu noktada, sosyal yardımın cömert mi cimri mi olacağı, ihtiyaç tespiti içerip içermeyeceği gibi konular önem kazanıyor. Asıl önemlisi, sosyal yardım mekanizmalarının içinde yer aldıkları ortamda, temel eğitim ve sağlık hizmetleriyle yaşlılık güvencesinin, piyasa kanalıyla mı yoksa yurttaşlık hakları temelinde mi sağlanacağı konusu. Kısacası temel sorunlar, kapitalizmin içerdiği ticarileşme ve metalaşma eğilimlerinin ne ölçüde dizginleneceğiyle ilgili. Günümüz, T.H. Marshall'ın klasik makalesinin yazıldığı günlerden pek çok açıdan farklı olabilir. Ama sosyal politikanın taşıdığı anlam çok farklı değil. Başıboş bırakılan bir kapitalizmin toplumu mahvedeceğini artık herkes görüyor. Tepkiler ve mücadeleler yoğunlaşırken "Washington konsensüsü" inandırıcılığını kaybetti, ama küresel kapitalizmin hangi siyasal merciler tarafından ve nasıl bir sosyal politika ile şekillendirileceği daha belli değil.

Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf*

T.H. Marshall

Alfred Marshall'ın makalesinde[1] örtük bir sosyolojik hipotez vardır: Bir topluluğa tam üyelik kavramıyla –daha doğrusu vatandaşlık kavramıyla– ilişkili temel bir tür insan eşitliği söz konusudur; toplumdaki çeşitli ekonomik seviyeleri birbirinden ayıran eşitsizlikler, burada sözü edilen eşitliği geçersiz kılmaz. Başka bir deyişle, sosyal sınıf sisteminden doğan eşitsizlikler, ancak yurttaşlığa dayalı eşitlik sağlandığında kabul edilebilir olur.

Marshall'a göre tek bir kesin hak vardır, o da çocukların eğitim alma hakkıdır; devletin zorlayıcı müdahalesini de ancak bu durumda onaylar. Marshall'ın kendi sistemini sosyalizmin herhangi bir biçiminden ayırt etmek üzere öne sürdüğü kriter, rekabetçi piyasanın özgürlüğünün korunmasıdır ve bu kriterle çelişmeden argümanını geliştirmesi zordur. Onun sosyolojik hipotezi, yetmiş beş yıl öncesinde olduğu gibi bugün de, hatta bu-

(*) T.H. Marshall'ın ilk kez 1949'da Cambridge'de yaptığı konuşmanın kısaltılmış bir versiyonu buradaki. Makalenin orijinal versiyonu şu kitapta bulunabilir: *Class, Citizenship and Social Development: Essays by T.H. Marshall*, s. 65-122, Doubleday and Company, Garden City, New York, 1964.

1 Cambridge'de seçkin bir Ekonomi Profesörü olan Alfred Marshall'ın, T.H. Marshall'a çıkış noktasını sunan "The Future of the Working Class" [İşçi Sınıfının Geleceği] (1873) adlı dersi.

gün daha da fazla, bizim sorunumuz açısından çok merkezîdir. Topluluğa üyelikle ilişkili temel eşitlik yeni bir içerik kazanmış ve yeni bir dizi hakla zenginleştirilmiştir. Marshall'ın öngördüğünün ya da dilediğinin çok ötesinde bir gelişim göstermiştir. Bu eşitlik, açık bir biçimde, yurttaşlık statüsüyle özdeşleşmiştir.

İçerik bakımından zenginleşen ve resmî yurttaşlık haklarında somutlaşan temel eşitliğin, sosyal sınıf eşitsizlikleriyle çelişmediği halen doğru mudur? Toplumumuzda, bugün bu ikisinin halen bağdaştığının varsayıldığını iddia ediyorum; o kadar ki yurttaşlık, belirli açılardan, meşru sosyal eşitsizliğin dayanağı haline gelmiştir. Rekabetçi piyasanın özgürlüğünü ihlal etmeden temel eşitliğin yaratılıp korunabileceği halen doğru mudur? Besbelli ki değildir. Bizim modern sistemimiz, pekâlâ sosyalist bir sistemdir; her ne kadar Marshall ve diğerleri onu sosyalizmden ayırt etmeye çalışsa da.[2] Ama, piyasanın hâlâ işlediği de bir gerçek – tabii belirli sınırlar içerisinde. Burada bakılması gereken, başka bir ilkeler arası çelişki daha vardır. Ayrıca, vurgunun görevlerden haklara kaymasının nasıl bir etkisi olduğu sorusunun yanıtlanması gerekir. Bu durum modern yurttaşlığın kaçınılmaz –kaçınılmaz ve geri döndürülemez– bir özelliği midir?

Öncelikle şu soruyu gündeme getireceğim: Sosyal eşitlik yönündeki modern itkinin, aşamayacağı –ya da aşmasının zor olduğu– sınırlar var mıdır? Burada, ekonomik maliyeti değil (bu hayatî soruyu ekonomistlere bırakıyorum), bu itkinin arkasındaki ilkelere içkin sınırları ele alacağım. Fakat, sosyal eşitlik yönündeki modern itki, bence, iki yüz elli yıldır sürekli bir ilerleme içinde olan yurttaşlığın evriminin son safhasıdır.

19. yüzyılın sonuna doğru yurttaşlığın gelişimi

Yurttaşlığı üç bölüme ayıracağımı söylersem, tam bir sosyolog gibi konuşmuş olurum. Ama burada analizi belirleyen, mantıktan ziyade tarihtir. Bu üç bölümü ya da öğeyi sivil, siyasî ve

2 Refah devletinin en hızlı çağı olan 1949'da yazan T.H. Marshall bu terimle "sosyal demokrat" bir sistemi kastetmektedir.

sosyal olarak adlandıracağım. Sivil öğe, bireysel özgürlük için gerekli olan haklardan oluşmaktadır – kişi özgürlüğü; ifade, düşünce ve inanç özgürlüğü; mülk edinme ve varolan yasalara uygun sözleşmeler yapabilme hakkı; adalete erişim hakkı. Sonuncusu tür olarak diğerlerinden farklıdır; çünkü bir insanın, başkalarıyla eşitlik temelinde ve kanunlar aracılığıyla, bütün haklarını savunabilmesinin zeminini oluşturur. Bu durum, sivil haklarla daha doğrudan ilgili kurumların mahkemeler olduğunu göstermektedir. Siyasî öğe derken, siyasî otoriteye sahip bir organın üyesi olarak ya da böyle bir organın üyelerinin seçmeni olarak, siyasî iktidara katılım hakkını kastediyorum. Bu öğeyle doğrudan ilgili kurumlar ise, Parlamento ve yerel idaredir. Sosyal öğe derken de geniş bir haklar dizisini kastediyorum: Bir parça ekonomik refah ve güvenliğe sahip olma hakkından, sosyal mirastan pay almaya ve toplumda hâkim olan standartlar çerçevesinde medenî bir hayat sürmeye kadar... Bununla ilgili kurumlar, eğitim sistemi ve sosyal hizmetlerdir.

Siyasî hakların olgunlaşması yolunda ilk adımların atıldığı 1832'de, sivil haklar temelde bugünkünden çok farklı bir görünüme sahip değildi.[3] Trevelyan'a göre, "erken dönem Hanover devrine damgasını vuran şey, hukukun üstünlüğünün inşasıydı; bu hukuk, tüm ciddi hatalarıyla birlikte en azından bir özgürlükler hukukuydu. Sonradan yapılan reformlar bu sağlam zemine dayanıyordu." Fransız Devrimi'yle kesintiye uğrayan ve devrimden sonra tamamlanan bu 18. yüzyıl kazanımı, geniş ölçüde mahkemeler sayesinde hayata geçmişti; mahkemeler bunu, hem gündelik uygulamaları, hem de bireysel özgürlükler adına Parlamento'yla karşı karşıya geldikleri bir dizi ünlü dava yoluyla gerçekleştirmişti. Bu oyunun en ünlü aktörüyse, sanırım John Wilkes'ti; Wilkes ulusal kahramanlara yakıştırılan soylu özelliklerden yoksun olabilir, ama özgürlük davasının bazen bir hovarda tarafından savunulması o kadar da şikâyet edilecek bir şey değildir.

3 G. M. Trevelyan, *English Social History*, s. 351.

Ekonomik alanda, en temel sivil hak çalışma hakkıdır; yani kişinin, gerekli teknik eğitimi almış olması koşuluyla, istediği yerde istediği işi arama hakkı. Kanunlar ve gelenekler, insanlara bu hakkın tanınmasını engellemiştir: Bir yanda belirli meslekleri belirli sosyal sınıfların icra etmesine izin veren Elizabeth Dönemi Zanaatkâr Kanunları, öte yanda bir şehirdeki istihdamı sadece o şehrin sakinlerine açan yerel düzenlemeler ve çıraklığın bir işe alım aracı değil dışlama aracı olarak kullanılması gibi. Çalışma hakkının tanınması, temel bir yaklaşım değişikliğinin formel düzeyde kabulünü gerektiriyordu. "Düzen ve idare olmaksızın ticaret yapılamayacağı ya da artırılamayacağı" için yerel ve grup tekellerinin kamu yararına olduğu yolundaki eski varsayım, yerini, bu tip kısıtlamaların kişinin özgürlüğüne karşı bir saldırı ve ulusun refahına karşı bir tehdit olacağı varsayımına bırakmıştır.

19. yüzyılın başlarında bireysel ekonomik özgürlük ilkesi veri olarak kabul edildi. 1811 Seçkin Komitesi raporundan Webb'lerin alıntıladığı pasajı muhtemelen biliyorsunuzdur:

> Yasamanın, ticaretin serbestliğine ya da her bireyin zamanını ve emeğini kendi menfaatine olduğuna kanaat getirdiği doğrultuda kullanma özgürlüğüne karışması demek, birincil öncelik taşıyan topluluk refahını ve mutluluğunu sağlayacak ilkelerin de ihlal edilmesi demektir.[4]

Sivil hakların oluşum döneminde, zaten mevcut olan ve topluluğun tüm yetişkin üyelerini içeren bir statü, tedricen yeni hakları da içerir hale gelmiştir – belki de tüm yetişkin üyeler yerine, tüm yetişkin erkek üyeler demek daha doğru, çünkü kadınların –ya da en azından evli kadınların– statüsü, bazı önemli açılardan kendine özgüydü. Statünün bu demokratik ya da evrensel niteliği, temelde bir özgürlük statüsü olmasından kaynaklanıyordu ve 17. yüzyıl İngilteresi'nde tüm erkekler özgürdü. Elizabeth döneminde, köle statüsü, ya da kan bağıyla serflik, açık bir anakronizm olarak kalmış fakat kısa süre

4 Sidney ve Beatrice Webb (1920) *History of Trade Unionism*, s. 60.

sonra yok olmuştu. Profesör Tawney, köle emeğinden özgür emeğe doğru değişimi, "ekonomik ve siyasî toplumun gelişiminde önemli bir dönüm noktası" ve örfî hukukun, dört yüzyıldır dışlandığı bölgelerdeki "nihaî zaferi" olarak tanımlamaktadır. Bu değişimden sonra İngiliz köylüsü artık "herkes için –sözde bile olsa– aynı kanunun geçerli olduğu bir toplumun üyesidir".[5] Atalarının özgür kasabalara akın ederek kazandıkları serbestliğe, artık o da bir hak olarak sahip olmuştu. Şehirlerde, "özgürlük" ve "yurttaşlık" terimleri birbirinin yerine kullanılır hale geldi. Özgürlük evrenselleştiğinde, yurttaşlık yerel bir kurumdan ulusal bir kuruma dönüştü.

Siyasî hakların gelişimiyse hem zaman hem de nitelik bakımından farklıdır. Daha önce söylediğim gibi, bu hakların oluşumu 19. yüzyılın başlarına rastlar; bu dönemde özgürlük statüsüne bağlı sivil haklar, genel bir yurttaşlık statüsünden söz edebileceğimiz kadar güçlenmişti. Bu oluşum döneminde, herkesin mevcut statüsünü zenginleştirecek yeni haklar yaratılmadı, zaten var olan haklar nüfusun yeni kesimleri için de geçerli kılındı.

Şurası açıktır ki, 19. yüzyılda sivil haklar biçimindeki yurttaşlık evrensel de olsa, siyasî oy hakkı yurttaşlık haklarından biri değildi. Bu hak, dar bir ekonomik sınıfa tanınan bir ayrıcalıktı, bu kesimin sınırları art arda çıkarılan Reform Kanunları'yla genişletildi.

Göreceğimiz gibi, 19. yüzyıl kapitalist toplumunda siyasî haklar sivil hakların bir yan ürünü olarak kabul ediliyordu. 20. yüzyılda bu anlayıştan vazgeçildi ve siyasî haklar doğrudan ve bağımsız olarak yurttaşlığa bağlandı. Bu önemli ilke değişikliği, 1918 Kanunu'nun tüm yetişkin erkeklere (*manhood*) oy hakkı tanıması ve böylece siyasî hakların temelini ekonomik servetten kişisel statüye kaydırmasıyla hayata geçti. "Yetişkin erkek" terimini özellikle kullanıyorum, çünkü bu reformu, eşit derecede önemli olan ikinci reformdan –yani kadınlara oy hakkının tanınmasından– ayırmak istiyorum.

---

5 R.H.Tawney (1916) *The Agrarian Problem in the Sixteenth Century*, s. 43-44.

Sosyal hakların kökensel kaynağı, yerel topluluklara ve derneklere üyelikti. Bu kaynak yerini zamanla Yoksul Yasası'na ve tüm ulusu kapsamak üzere tasarlanıp yerel düzeyde idare edilen bir ücret düzenleme sistemine bıraktı.

Eski düzen örüntüsü rekabetçi bir ekonominin darbeleriyle çözüldükçe ve plan parçalanıp dağıldıkça, Yoksul Yasası sosyal haklar zeminini kaybederek salt bir hayatta kalma aracına dönüştü. Ancak, 18. yüzyılın sonlarında yeni ile eski, planlanmış (veya tasarlanmış) toplum ile rekabetçi ekonomi arasında son bir mücadele yaşandı. Ve bu savaşta yurttaşlık kendine karşı bölündü, sosyal haklar eskinin, sivil haklar da yeninin safına yerleştirildi.

Tarihimizin bu kısa epizodunda Yoksul Yasası yurttaşlığın sosyal haklarının şedid bir savunucusu olmuştur. Ama bunu takip eden dönemde, başlangıçtaki pozisyonundan geriye gitmiştir. 1834'te çıkarılan yasayla birlikte Yoksul Yasası, ücret sistemi alanına girme ve serbest piyasa güçlerine müdahale etme noktasındaki tüm iddialarından vazgeçti. Sadece yaşlılık veya hastalık nedeniyle hayat mücadelesini sürdüremeyecek insanlara ve yenilgiyi kabullenip merhamet dilenenlere el uzatır hale geldi. Sosyal güvenlik mefhumu yönündeki kıpırdanmalar, böylece tam tersi bir yöne saptı. Dahası, kalan asgarî sosyal haklar, yurttaşlık statüsüne bağlı olmaktan çıkarıldı. Yoksul Yasası nezdinde, yoksulların talepleri yurttaş haklarının gerekli bir parçası olmaktan çıkıp bunların alternatifi haline geldi: Bunlar, ancak onları talep eden kişi kelimenin gerçek anlamında yurttaş olmaktan çıktığında karşılanabilecek taleplerdi. Yoksullar, yoksul evlerinde (*poor house / work house*) çalışmaya zorlanarak kişisel özgürlük haklarını; kanun yoluyla da, sahip olabilecekleri her türlü siyasî hakkı kaybettiler. Haklardan mahrumiyet 1918'e dek sürdü; bu mahrumiyetin nihayet son bulması çok önemli bir gelişmeydi ancak gereğince önemsenmedi. Yoksul yardımının utanç verici bir şey olarak görülmesi, toplumun zihniyetinin bir ifadesiydi: Yardımı alan kişilerin, yurttaşlar topluluğu ile toplumdan itilmiş yoksullar grubunu ayıran yolu geçmesi gerektiği düşünülüyordu.

Yoksul Yasası, sosyal hakların yurttaşlık statüsünden ayrılmasının yegâne örneği değildir. Daha önceki Çalışma Yasası da aynı eğilimi göstermektedir. Bu kanunlar, uygulandıkları sektörlerde çalışma koşullarının iyileştirilmesini ve tüm çalışanların yararına çalışma saatlerinin azaltılmasını sağlamıştı, ama bu korumayı doğrudan yetişkin erkeğe –yani *yurttaşa*– sunmuyorlardı. Bunun altında, yetişkin erkeğin yurttaş statüsüne saygı gösterilmesi ilkesi yatıyordu; çünkü korumacı önlemler, serbest bir iş sözleşmesi imzalama yönündeki sivil hakkı kısıtlardı. Koruma, kadınlar ve çocuklarla sınırlandırılmıştı; kadın hakları savunucuları buradaki örtük aşağılamayı fark etmekte gecikmedi. Kadınlar korunuyorlardı, çünkü yurttaş değillerdi. Tam ve sorumlu yurttaşlık statüsüne sahip olmak istiyorlarsa korumadan vazgeçmeliydiler. 19. yüzyılın sonunda, bu tip tartışmalar geride kaldı ve çalışma yasası sosyal hakların dayanaklarından biri haline geldi.

19. yüzyılın sonlarına gelindiğinde, artık ilköğretim sadece ücretsiz değil, aynı zamanda zorunluydu da. *Laissez faire*'den kopuş yönündeki bu önemli gelişme, özgür seçim hakkının sadece yetişkin zihinlere tanınabileceği, çocukların doğal olarak disipline tâbi oldukları ve onların yararının gözetilmesinde ailelere güvenilemeyeceği gibi gerekçelerle meşrulaştırılabilir. Ancak, bu ilke bundan daha derin dayanaklara sahiptir. Burada kişisel hak ile, bu hakkın kullanılmasına yönelik kamu görevi birleştirilmiş durumdadır. Acaba kamu görevi –çocuklar tam olarak kendi menfaatlerini bilemeyecekleri ve ebeveynler de onları aydınlatmakta yetersiz kalacağı gerekçesiyle– sadece bireyin çıkarı gözetilerek mi dayatılmaktadır? Bunun yeterli bir açıklama olduğunu pek düşünmüyorum. 19. yüzyıl boyunca, siyasî demokrasi için eğitimli bir seçmen kitlesine, bilimsel imalat içinse eğitimli işçilere ve teknisyenlere ihtiyaç olduğu gerçeği gittikçe daha yaygın bir şekilde kabul edilmiştir. Dolayısıyla, kendini geliştirmek ve medenîleştirmek kişisel bir görevden çok sosyal bir görevdir; çünkü bir toplumun sosyal esenliği, bireylerinin medenîleşmesine bağlıdır. Bireylere bu görevi dayatan bir topluluk, kendi kültürünün organik bir

birlik, kendi medeniyetininse ulusal bir miras olduğunu kabul etmeye başlamış demektir. O halde, 19. yüzyılda ilköğretimin yaygınlaşması, 20. yüzyılda yurttaşlığa dayalı sosyal hakların yeniden tesis edilmesi yolundaki ilk önemli adımdır.

Yurttaşlığın sosyal sınıf üzerindeki etkisi

Yurttaşlık bir topluluğun tam üyelerine tanınan bir statüdür. Bu statüye sahip herkes, statünün içerdiği tüm haklar ve görevler bakımından eşittir. Bu hak ve görevlerin ne olması gerektiğini belirleyen evrensel bir ilke yoktur; ama yurttaşlığın gelişen bir kurum olduğu toplumlarda bir ideal yurttaşlık imgesi yaratılabilir ve bu ideal, yapılanların ve yapılması istenenlerin ölçütü olabilir. Bu ideale giden yolda, daha fazla eşitlik, statünün içeriğini zenginleştirme ve statünün tanındığı kişilerin sayısını artırma gibi amaçlar gözetilir. Öte yandan, sosyal sınıf bir eşitsizlik sistemidir. Ve aynen yurttaşlık gibi, bir idealler, inançlar ve değerler kümesine dayandırılabilir. Dolayısıyla, yurttaşlığın sosyal sınıf üzerindeki etkisinin, karşıt ilkeler arasında bir çatışma şeklini alması anlaşılır bir durumdur. İngiltere'de yurttaşlığın, en azından 17. yüzyılın sonlarından itibaren gelişen bir kurum olduğunu düşünüyorum; eğer bunda haklıysam, yurttaşlığın gelişiminin, eşitlik değil de eşitsizlik sistemi olan kapitalizmin yükselişiyle aynı zamana rastladığı da açıktır. Burada açıklanması gereken bazı şeyler var. Bu iki karşıt ilke, aynı topraklarda yan yana nasıl büyüyüp gelişebilmektedir? Bu iki ilkenin birbiriyle uzlaşmasını ve en azından belirli bir zaman için düşman yerine müttefik olmasını sağlayan nedir? Bu soru günümüz için de geçerlidir, zira 20. yüzyılda yurttaşlığın ve kapitalist sınıf sisteminin birbiriyle savaş halinde olduğu aşikârdır.

Sınıf sisteminin hâlâ varlığını sürdürdüğü doğrudur. Sosyal eşitsizliğin zorunlu olduğu ve bir amaca hizmet ettiği düşünülür. Eşitsizlik, insanları birşeyler için çabalamaya teşvik eder ve iktidarın dağıtımını belirler. Ancak, her sosyal seviyeye *a priori* olarak atfedilmiş bir değer içeren genel bir eşitsizlik örüntüsü yoktur. Dolayısıyla eşitsizlik, zorunlu olmasına rağmen, aşırı

hale gelebilir. Patrick Colquhoun'un sık alıntı yapılan bir pasajda söylediği gibi: "Büyük oranda yoksulluk olmadan zenginler de olamaz, çünkü zenginlik emeğin ürünüdür, emek de sadece bir yoksulluk durumundan doğar... Dolayısıyla yoksulluk, o olmadan ulusların ve toplulukların uygarlaşamayacakları, toplumun en zorunlu ve vazgeçilmez unsurudur."[6]

Zenginliği, çabanın karşılığı olarak gördüğünüz oranda, yoksulluğu da başarısızlığın kanıtı olarak görürsünüz – ama başarısızlığın cezası, başarısız olmanın doğuracağı sonucun gerektirdiğinden fazla olabilir. Bu tip durumlarda eşitsizliğin daha nahoş taraflarının –fabrika bacalarından kontrolsüzce çıkan siyah duman gibi– sorumsuz bir şekilde, bir musibet gibi ele alınması doğaldır. Zaman içinde, toplum vicdanı devreye girince, sınıf farklarının azaltılması, tıpkı dumanın azaltılması gibi, bir amaç haline gelir – ama ancak sosyal mekanizmanın verimliliğinin devamlılığıyla uyumlu olduğu sürece.

Ne var ki, sınıf farklarının bu şekilde azaltılması sınıf sistemine karşı bir saldırı değildi. Aksine, sınıf sisteminin kolay savunulamayacak sonuçlarını hafifletip, bu sistemi saldırıya daha az açık kılmayı amaçlamaktaydı. Sosyal yapının en alt tabakalarının seviyesini yükseltti ve o tabakayı belki de her zamankinden daha hijyenik hale getirdi. Ancak, o tabaka hâlâ en alttaydı ve yapının üst katmanları bu değişimden etkilenmedi.

19. yüzyılın ikinci yarısında, bir sosyal adalet ilkesi olarak eşitliğe yönelik artan bir ilgi söz konusuydu ve hakların kullanımı bağlamında herkesin eşit kapasiteye sahip olduğunun formel düzeyde kabul edilmesinin yetmediği görüldü. Teoride, sivil hakların düzgün işlemesinin önündeki bütün engellerin kaldırılması bile, kapitalist sistemin ilkeleriyle ya da sınıf yapısıyla çelişmezdi. Aslında bu, rekabetçi piyasayı destekleyenlerin çoğunun yanlış şekilde zaten mevcut olduğunu düşündüğü bir durum yaratırdı. Ancak uygulamada, bu engelleri ortadan kaldırma çabalarının altındaki zihniyet, bu dar sınırları aşan bir eşitlik anlayışından doğdu: Sadece eşit doğal sosyal

6 P. Colquhoun (1806) *A Treatise in Indigence*, s. 7-8.

haklar değil, eşit sosyal değer kavrayışına dayanan bir anlayıştı bu. Dolayısıyla, 19. yüzyılın sonunda yurttaşlığın, sosyal eşitsizliğin azaltılmasında çok az payı olmuş olsa da, 20. yüzyılın eşitlikçi politikalarında yol gösterici rolü göz ardı edilemez.

Ulusal bilincin yükselmesi, kamuoyunun canlanması, topluluk aidiyeti ve ortak miras duygusunun filizlenişi, sınıf yapısı ve sosyal eşitsizlik üzerinde herhangi somut bir etki yaratmamıştır; çünkü 19. yüzyılın sonunda bile çalışan insanlar kitlesi etkin bir siyasî güce sahip değildi. Bu yıllarda, oy verme hakkı yaygındı, ama bu hakkı yeni kazanmış insanlar henüz bunu nasıl kullanacaklarını bilmiyorlardı. Sivil hakların aksine, siyasî yurttaşlık hakları kapitalist sisteme karşı potansiyel tehlikelerle doluydu – her ne kadar, bu hakları sosyal yapının alt katmanlarına doğru genişletenler, bu tehlikelerin büyüklüğünün farkında olmasalar da. Bu insanların, siyasî iktidarın, vahşi ve kanlı bir devrim olmaksızın, barışçıl şekilde kullanılmasıyla birlikte doğabilecek büyük değişiklikleri öngörmeleri beklenemezdi. "Planlanmış toplum" ve refah devleti ufukta görünmüyor ya da politikacıların zihninde belirmiyordu. Piyasa ekonomisinin ve sözleşme sisteminin temelleri, olası bir saldırıya karşı yeterince güçlü görünmekteydi. Aslında, çalışan sınıfların, eğitildikçe sistemin temel ilkelerini kabul etmelerini ve kendi idameleri ve gelişmeleri için (rekabetçi kapitalizme açıktan bir tehdit içermeyen) sivil yurttaşlık haklarına dayanmalarını beklemek için geçerli sebepler mevcuttu. Bu görüşü destekleyen olgulardan biri, 19. yüzyılın sonlarında siyasî iktidarın temel kazanımlarından biri olan toplu sözleşme hakkının tanınmasıydı. Bu durum, sosyal ilerlemenin sosyal hakları yaratarak değil sivil hakları güçlendirerek; asgarî ücret ve sosyal güvenlik yoluyla değil açık piyasada sözleşme kullanımıyla sağlanmaya çalışıldığı anlamına geliyordu.

Ancak bu yorum, sivil hakların ekonomi alanına yayılmasının önemini hafife alır. Sivil haklar aslen yoğun şekilde bireyseldir ve bu nedenle kapitalizmin bireyci safhasıyla uyum sağlamıştır. Şirketleşme, grupların hukuken bireyler gibi davranabilmesini sağladı. Bu önemli gelişme de sorgulandı ve sınırlı

sorumluluk, yaygın bir şekilde bireysel sorumluluk ihlali olarak eleştirildi. Ama sendikaların durumu daha da karmaşıktı, çünkü şirketlerin durumundaki gibi bir grup kimliği aramamış ya da elde etmemişlerdi. Dolayısıyla sendikalar, formel bir kolektif sorumluluk olmaksızın üyeleri adına kolektif bir biçimde önemli bazı sivil hakları kullanabilirken, işçilerin sözleşme bağlamındaki bireysel sorumluluğu büyük ölçüde hayata geçirilemiyordu. Bu sivil haklar, işçiler için sosyal ve ekonomik statülerini yükseltmenin, yani yurttaşlar olarak bazı sosyal haklara sahip oldukları iddiasının altını doldurmanın bir aracı haline geldi. Ancak, sosyal hakları tesis etmenin olağan yöntemi, siyasî iktidar kullanmaktır; çünkü sosyal haklar, sadece genel yurttaşlık görevlerinin yerine getirilmesine bağlı olan belirli bir medeniyet standardına erişme yönündeki mutlak hakkı örtük olarak içerir. Bu hakların içeriği, onları talep eden bireyin ekonomik değerine bağlı değildir. Dolayısıyla, serbest bir piyasada ekonomik güçlerin denge sağlamak için kullandıkları gerçek bir toplu sözleşme ile, sosyal adaletin gereği olan bazı taleplerde bulunmak için toplu sivil hakları kullanmak arasında belirgin bir fark vardır. Yani, toplu sözleşmenin kabulü, sivil hakların doğal bir uzantısı değildi; önemli bir sürecin, yurttaşlığın siyasî alanından sivil alanına aktarılmasını temsil etmekteydi. Ama "aktarım" belki de yanlış bir terimdir, çünkü o sırada işçiler henüz ne oy verme siyasî hakkına sahipti, ne de bu hakkı kullanmayı öğrenmişlerdi. Daha sonra bu hakkı aldılar ve kullandılar; dolayısıyla sendikacılık, siyasî yurttaşlık sistemine paralel ve onu tamamlayan ikinci bir yurttaşlık sistemi yani çalışma hayatında yurttaşlık sistemi yaratmıştır.

19. yüzyılın sonunda yeni bir dönem başlamıştır; bunun izlerini, Charles Booth'un Londra'da İnsanların Yaşamı ve Emeği başlıklı araştırmasında ve Yaşlı Yoksullarla İlgili Kraliyet Komisyonu kurulmasında görebiliriz. Bu dönem sosyal haklar alanındaki ilk büyük ilerlemeye sahne oldu; bu ilerleme, yurttaşlıkta ifade edilen eşitlik ilkesinde önemli değişiklikler içeriyordu. Ancak, başka güçler de devredeydi. Sosyal sınıflar arasında eşitsiz bir biçimde dağıtılan gelirlerdeki artış, bu sınıfları

ayıran ekonomik mesafeyi değiştirdi ve vasıflı işçiler ile vasıfsızlar arasındaki uçurumu azalttı; öte yandan küçük tasarruflardaki düzenli artış, kapitalist ile mülksüz proleter arasındaki sınıf ayrımını bulandırdı. İkinci olarak, giderek daha çok gelire göre artan oranlı hale getirilen doğrudan vergi sistemi, harcanabilir gelirler yelpazesini daralttı. Üçüncü olarak, ev içi tüketime yönelik kitlesel üretim ve sanayinin sıradan insanların ihtiyaçlarına ve beğenilerine karşı artan ilgisi, durumu çok da iyi olmayanların, zenginlerinkinden pek de farklı olmayan maddî bir medeniyetin nimetlerinden geçmişle kıyaslanmayacak bir şekilde faydalanmalarını sağladı. Bütün bunlar yurttaşlığın içinde geliştiği ortamı büyük oranda değiştirdi. Sosyal bütünleşme, hissiyat ve vatanseverlik alanından çıkıp maddî hayat alanına yayıldı. Önceleri çok az insanın tekelinde bulunan medenî ve kültürlü bir hayatın bileşenleri, geniş bir kitlenin erişimine sunuldu ve bu kitleler, hâlâ elde edemedikleri bu nimetlerin peşinden koşmaya teşvik edildi. Eşitsizliğin azalması, toptan ortadan kaldırılması talebini güçlendirdi – en azından sosyal refahın esasları bağlamında.

Bu istekler, sosyal hakların yurttaşlık statüsünün içine alınmasıyla kısmen karşılandı: Bu gelişme, insanların kendi piyasa değeriyle orantılı olmayan bir reel gelire sahip olma şeklindeki evrensel hakkı yaratmıştı. Sınıfların ortadan kaldırılması, hâlâ sosyal hakların amacıdır, ama yeni bir anlam kazanmıştır. Artık sadece toplumun en düşük seviyelerindeki yoksulluk sıkıntısını hafifletmek yönünde bir çaba değildir. Bütün bir sosyal eşitsizlik örüntüsünü değiştirme yönünde bir hareket görünümünü almıştır. Artık üstyapıyı olduğu gibi bırakarak, sosyal yapının en altındaki taban seviyesini yükseltmekle yetinmez. Tüm binayı yeniden modellemeye başlamıştır ve bu iş, bir gökdeleni bir bungalova dönüştürmekle bile sonuçlanabilir. Dolayısıyla, bu tip bir nihaî amacın bu gelişmenin doğasında örtük biçimde var olup olmadığını ya da, başlangıçta belirttiğim gibi, daha fazla sosyal ve ekonomik eşitlik yönündeki çağdaş itkinin doğal sınırlarının olup olmadığını dikkate almak önemlidir.

Refah hizmetlerine dayalı modern sistemle ulaşılan eşitlik de-

recesi, şu dört unsura dayanır: Bu hizmetlerin herkese mi yoksa belirli bir sınıfa mı sunulduğu, nakit mi yoksa hizmet biçiminde mi olduğu, asgarinin yüksek mi yoksa düşük mü olduğu ve hizmetin masraflarının nasıl karşılandığı. Gelir sınırına ve ihtiyaç tespitine tâbi nakdî hizmetler, basit ve bariz bir eşitleyici etkiye sahiptir. Bu hizmetler, erken bir aşamada ve sınırlı bir anlamda sınıfsal uçurumu azaltmayı başarmıştır. Amaç tüm yurttaşların en azından belirtilen asgariye kendi kaynaklarıyla ya da yardımla erişmelerini sağlamaktı. Refah hizmeti sadece ihtiyacı olanlara sunuluyordu ve böylece sistemin en altındaki eşitsizlikler giderilmişti. Sistem, Yoksul Yasası ve emeklilik örneklerinde en basit ve saf şekliyle işlemektedir. Ama ekonomik eşitlenmeye psikolojik sınıf ayrımcılığı eşlik edebilir. Yoksul Yasası'na vurulan damga, "yoksul"u, bir sınıfı tarif eden küçültücü bir terim haline getirdi. "Emekli" kelimesinde de buna benzer bir duygu vardı, her ne kadar utanç boyutu olmasa da.

Sosyal hizmetlerin genişlemesi, özellikle bir gelir eşitleme aracı değildir. Böyle olabilir de, olmayabilir de. Bu nokta nispeten önemsizdir; sosyal politikanın farklı bir bölümüne aittir. Burada önemli olan, medenî hayatın somut dayanaklarının genel olarak zenginleşmesi, riskin ve güvensizliğin genel olarak hafifletilmesi, her seviyede –sağlıklı ile hasta, çalışan ile işsiz, yaşlı ile genç, bekâr ile aile babası arasındaki– eşitsizliklerin azaltılmasıdır. Burada, sınıflar arasında değil, tek bir sınıfmış gibi muamele edilen nüfus içindeki bireyler arasında bir eşitleme söz konusudur. Statü eşitliği gelir eşitliğinden daha önemlidir.

20. yüzyılda yurttaşlık ve kapitalist sınıf sisteminin savaş halinde olduğunu daha önce belirtmiştim. Belki bu ifade fazla güçlü olacak, ama yurttaşlığın kapitalist sınıf sistemini değişmeye zorladığı açıktır. Ancak statü, sözleşmeyle çelişen bir ilke olmasına rağmen, yurttaşlığa nüfuz etmekte olan katmanlı statü sisteminin, dışarıdaki ekonomik dünyaya yabancı bir öğe olduğunu varsaymamamız gerekir. Sosyal hakların modern biçiminde, statünün sözleşmeye bir şekilde dahil olması, pazar fiyatının sosyal adalete tâbi hale gelmesi, serbest pazarlığın yerini hakların ilanının alması örtük biçimde söz konusudur.

Ama acaba bu ilkeler bugünkü piyasa uygulamalarına yabancı mıdır, yoksa sözleşme sisteminin içerisinde zaten sağlam bir yere mi sahiptir? İkincisinin doğru olduğu açıktır.

Sonuçlar

Yurttaşlık ve onun dışındaki diğer güçlerin, sosyal eşitsizlik örüntüsünü nasıl değiştirdiğini göstermeye çalıştım. Burada, üç etmenin birleştirilmiş etkisine bakmamız gerekiyor. Birincisi, her iki uçtaki gelir dağılımı sınırlarının daralması. İkincisi, ortak kültür ve ortak deneyim alanının büyük ölçüde genişlemesi. Üçüncüsü, özellikle eğitim ve meslek sistemleri yoluyla belirli statü farklarının tanınıp sabit kılınmasıyla birarada evrensel yurttaşlık statüsünün zenginleşmesi.

En başta, sosyal eşitlik yönündeki mevcut itkiyi yönlendiren ilkelere içkin bir sınır olup olmadığını sordum. Cevabım, ekonomik eşitsizliğin korunmasının, yurttaşlık statüsünün zenginleştirilmesiyle daha zorlaştırıldığı yolunda. Bu eşitsizliklerin alanı daralmıştır ve sorgulanmaları gitgide daha muhtemel hale gelmektedir. Ama şu anda kesinlikle hipotezin geçerli olduğu varsayımı üzerinden ilerliyoruz. Bu varsayım, ikinci sorunun cevabını sunmakta. Mutlak eşitliği amaçlamıyoruz. Eşitlikçi harekete içkin sınırlar mevcuttur. Ama bu hareket ikili bir harekettir. Kısmen yurttaşlık, kısmen de ekonomik sistem üzerinden işlemektedir. İki durumda da amaç, meşru olarak nitelendirilemeyecek eşitsizlikleri ortadan kaldırmaktır, ama meşruiyet kıstası farklıdır. İlkinde bu kıstas sosyal adalet standardı iken, diğerinde ekonomik gereklilikle birleşmiş sosyal adalettir. Dolayısıyla hareketin iki yarısı tarafından izin verilen eşitsizliklerin örtüşmemesi muhtemeldir. Uygun ekonomik işlevi olmayan sınıf ayrımları ve kabul edilmiş sınıf ayrımlarına karşılık gelmeyen ekonomik farklılıklar var olmaya devam edebilir.

Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri

Gøsta Esping-Andersen

Giriş

Ulusal refah devletleri, radikal şekilde farklılaşan eşitlik kavrayışlarına sahiptirler; farklı eşitlik kavrayışları da aynı anda tek bir refah devleti içinde birarada bulunabilir. Bazı refah devletleri (ya da programları) bireysel hakkaniyete vurgu yapar. Bu durum, geleneksel, katkı tanımlı sosyal sigortada açıktır: ödediğiniz oranda alırsınız. Kıta Avrupası'nda bir norm olan statü ayrıştırmalı sosyal sigorta ise korporatist bir mantığı takip eder. İhtiyaç tespitiyle yapılan yardımlar bu yardımı alanların damgalanmasına ve toplumda ikiliklere yol açarken evrensel programlar, herhangi bir statü ayrışmasını ortadan kaldırmayı amaçlarlar. Bazı refah devletleri, özellikle de İskandinavlar, cinsiyet eşitsizliği ile sosyal hizmetler ve ücretli izin uygulamaları aracılığıyla mücadele ederken, benzer bir hedefi diğerleri, kotalar ve olumlu ayrımcılığa yönelik politikalar üzerinden güderler. "Eşitlikçi" çözüm muhtemelen benzer olmayacaktır.

Neyin eşitlendiği de farklılaşmaktadır. İskandinav sosyal demokratları on yıllardan beri hedeflerini, toplumsal kaynakların eşitlenmesi, toplumsal sermayenin çok boyutlu, kapsamlı ve programlı bir çabayla düzenlenmesi olarak tanımlamışlar-

dır. Dezavantajlı grupları "himayesi altına almak" üzere diğerlerinden ayrıştıran liberal Anglo-Sakson modeli ise seçicidir.

Eşitlikçiliğin, sosyal politikanın temelinde bulunan, nüfusu sosyal risklere karşı güvence altına almak hedefinin dolaylı bir sonucu olduğu ileri sürülmektedir. Hangi risklerin nasıl ve ne oranda kolektif olarak paylaşıldığının; yoksulluk, gelir dağılımı, iktisadi fırsatlar ve daha genel anlamda da toplumsal dayanışma ve tabakalaşma üzerinde ani –fakat dolaylı– sonuçları olacaktır. Bu nedenle işe sosyal risklerle başlamak faydalıdır. Gerçekten de, refah devletinde metalaşmanın sınırlanması (*decommodification*) ile dayanışma modelleri üzerinde devam eden tartışma, son kertede, sosyal risklerin yönetimi ile bağlantılıdır.

Sosyal risklerin dağılımı, pek çok başka şeyin yanı sıra, sınıf, cinsiyet ve yaşa bağlı olarak farklılaşır. Bu dağılım, tarih boyunca da değişiklik göstermiştir. Savaş sonrası refah devleti, ebeveynlerimizin kuşağının başına bela olan, özellikle yaşlanma ile ilgili risklerin bir çoğunu asgariye indirme konusunda ciddi manada başarılı olmuştur. Hem yeni eşitsizlikler, hem de emek piyasasındaki ve demografik yapıdaki dönüşüm, sanayi sonrası toplumunun risk yapısını dramatik şekilde değiştirmiştir. İşe geçmişi hatırlayarak başlayalım.

Refah devleti, aile ve piyasa ile birlikte, sosyal riskleri kontrol eden üç kaynaktan biridir. Refah rejiminin tanımı, risklerin nasıl paylaşıldığına göre yapılır: devletin rolü, sadece en yoksul kesime yönelik (*residual*) ve asgariyetçi (*minimalist*) veya kapsayıcı (*comprehensive*) ve kurumsal (*institutional*) olarak tanımlanabilir ve bu ikisi, ne kadar çok riskin "toplumsal" ya da ne kadar çok insanın korunmaya muhtaç görüldüğü temelinde birbirlerinden ayrılır. 20. yüzyıla kadar risklerin çoğunluğu, toplumsal nitelikte değerlendirilmiyordu; yani bunlar devletin sorunu değildi. Bunun nedenlerinden biri 19. yüzyıl toplumunun hâlâ büyük oranda kırda yaşıyor olması idi. Buna ek olarak, kamu yönetiminin, istatistiki kayıt tutmanın ve vergilendirmenin altyapısı, toplumsal riskleri kitle ölçeğinde kolektifleştirme görevini yerine getirmek için henüz yetersizdi (Wilensky, 1975).

Refah devleti olarak adlandırdığımız şeyin, her ne kadar onunla başlamasa bile, 19. yüzyıl toplumsal reformizmi içerisinde kökleri bulunmaktadır. Refah devleti 1930'lar ve 1960'lar arasında ortaya çıkan özgül bir tarihsel yapıdır. Vaat ettiği ise sadece toplumsal hastalıkları hafifletmek ve temel riskleri yeniden dağıtmak değil, aynı zamanda devlet ve yurttaş arasındaki sosyal sözleşmeyi yeniden yazmaktır. Bu nedenle, bugün refah devletinin artılarını ve eksilerini tartışırken, refah devletinin tarihî anlamda özel bir nüfus dağılımı ile tarihî anlamda özel bir risk yapısının ihtiyaçlarını karşılamak üzere inşa edildiğini aklımızda tutmak mutlak bir zorunluluktur.

Savaş sonrası refah devleti, bugün büyük oranda geçersiz olan bir aile yapısı ve emek piyasası varsayımına dayanıyordu. 1950'ler ve 1960'larda varolmadığı düşünülen riskler şimdi baskın hale gelmeye başlıyor. Oysa, 1930'lardaki Buhranın ve "işçi sorununun" çocuğu olan savaş sonrası refah devleti, öznesi erkek üretim işçisi olan bir toplum üzerine inşa edilmişti. Bu özneyi bulmak şimdi oldukça güçleşmiştir. Günümüz refah devletinin krizini anlamak için atılacak ilk adım (a) toplumsal risklerin değişen dağılımı ve yoğunluğunun teşhisi ve (b) risklerin devlet, piyasa ve aile arasında nasıl paylaşıldığı ve dağıtıldığının geniş çaplı bir tetkikidir.

Refah bağlantısındaki devlet

Refah devletine ilişkin araştırmalar genellikle kavramsal bir kafa karışıklığından muzdariptir. Bazıları refah devletlerinden, bazıları refah rejimlerinden, bazıları ise sadece sosyal politikalardan sanki aynı şeymiş gibi bahsederler. Ama bu yanlış. Sosyal politikalar refah devletleri olmadan var olabilirler, fakat tersi geçerli değildir. Toplumsal riske işaret eden bir çeşit kolektif siyasî eylem mevcut ise sosyal politikaların varlığından söz edebiliriz. Romalılar fakirlere yemek dağıttığında; kilise, loncalar veya soylular yardım ve sadaka dağıttığında; veya kuruluş aşamasında ulus devletler ve mutlak monarşiler yoksul

yardımını (ve kamu çalışanları için refah planlarını) yasalaştırdığında, bu, refah devleti değil, sosyal politika idi.

Modern sosyal politikalar (ve çoğunlukla refah devleti) için Bismarck'ın 19. yüzyıldaki sosyal sigorta yasalarını başlangıç alırız. Fakat hastalık ve işsizlik sigortası ile desteklense dahi bir emeklilik programının varlığı refah devletinin doğuşuna işaret eder mi?. Bismarck, bu soruya muhtemelen hayır cevabını verecekti, çünkü ideali, demokratik haklarla donanmış vatandaşlardan değil de itaatkâr tebaadan oluşan bir monarşiydi.

Refah devleti, bir devletin önereceği sosyal yardım mönüsünden farklı bir şeydir. Pekçok insan refah devletlerinin ortaya çıkışı için temel sosyal politikalar paketinin yürürlüğe girişini başlangıç alır. Buna göre, 1920'lerde Britanya ve Nazi Almanyası, 1960'larda da Franko İspanyası bir refah devleti idi. Daha yerinde bir tanım yapmak istersek: refah devleti sosyal politikalardan fazla bir şey; özgün tarihî bir yapı, devletin ne olmaklığının açık bir yeniden tanımlanışı şeklinde anlaşılmalıdır.

Üzerinde çok da düşünmeden refah devletini savaş sonrası kapitalizmi ile eşdeğer kılmaya eğilimliyiz: savaştan beri, bir "refah devletinde" yaşıyoruz. Terim, yeni bir politik taahhüdü, devlet ve halk arasındaki yeniden yazılmış bir toplumsal sözleşmeyi gündeme getirmiştir. T.H. Marshall'ın (1950) ortaya koyduğu gibi bu, yurttaşların sosyal haklarının tanınması ve sınıflar arasındaki uçurumun ortadan kaldırılması vaadini içeriyordu. Refah devleti idealini bu tarihsel bağlamdan koparamayız.

Roosevelt'in New Deal'i ve İsveç sosyal demokrasisinin Halk Evi uygulaması, devlet ve yurttaş arasındaki ilişkiyi yeniden yazmaya yönelik paralel çabalar; refah ve kapitalizmin uyumsuz olmadığının da bir teyidiydi. Batı ulusları hem kendi sosyal reformcu şevklerini vurgulamak için hem de Soğuk Savaş rekabeti eşitlik, tam istihdam ve sosyal refaha görünür bir dikkati gerektirdiği için, savaş sonrasındaki on yıllarda bariz refah devletlerine dönüştüler.

Sadece refah *devleti* üzerine çalışıldığı taktirde, büyük bir "refah tamamlayıcı alan" (*welfare residual*) açıklanamadan orta-

da kalır. 1980'ler boyunca, kamusal ve özel sunumların (*provisions*) etkileşimini inceleyerek bu açığı kapatmaya çalışan geniş bir karşılaştırmalı literatür oluştu.[1] Bu şekilde, "refah devleti" terimi yanıltıcı bir hale geldi, çünkü üzerinde çalışılan konu daha geniş bir refah üretimi ve dağıtımı paketi idi. Bu nedenle, "refah rejimleri" gibi terimler kullanılmaya başlandı. Bir refah rejimi, refahın devlet, piyasa ve aile arasında karşılıklı bağımlılık içinde ve birleşik şekilde üretilme ve paylaştırılma yöntemi olarak tanımlanabilir.[2] Ancak, karşılaştırmalı ekonomi politik perspektifi içinde ailenin unutulma riski vardır; bu nedenle de ekonomi politiğin daha sosyolojik hale gelmesi gerekmektedir.

Yanlış anlaşılmış aile

Herhangi bir sosyoloji ders kitabını alın; aile, merkezî bir toplumsal kurum, toplumun mikro-temeli olarak tanımlanacaktır. Aynı ders kitabı, büyük ihtimalle bir zamanlar üretim, tüketim ve yeniden üretimin temel mevkii olan ailenin sanayileşme ile beraber üretici rolünden sıyrıldığı konusunda da bizi bilgilendirecektir. Geriye kalan en önemli işlevi, duygusal bütünleşme sağlamaktır: Lash'ten (1977) alıntılarsak, aile "kalpsiz bir dünyada bir sığınak" haline gelmiştir. Eğer bu, gerçekliğin yeterli

---

1 Bu "ikinci nesil" refah devleti araştırmasının temsilcileri Stephens (1979), Korpi (1980b, 1983), Myles (1984), Castles (1986, 1993), Palme (1990) ve Kangas'tı (1991). Kamu-özel karışımını tespit etmeye yönelik açık ve sistematik çabaların temsilcileri ise Rein ve Rainwater (1986), Esping-Andersen (1990), West Pedersen (1994) ve, en yakın zamanda, Shalev'dir (1996).

2 Bu üçlemeye haklı olarak gönüllü, veya kâr amacı gütmeyen, refah sunumunda bulunan 'üçüncü sektörü' eklemeliyiz. Bazı ülkelerde gönüllü sektör (ki sıklıkla Kilise tarafında idare edilir) hizmetlerin yönetimi ve sunumunda anlamlı ve hatta önemli bir rol oynar. Bu nedenle, Almanya'da ve Avusturya'da sağlık bakımının büyük kısmı, Amerikan Blue Cross-Blue Shield planı gibi, kâr amacı gütmez. Uluslararası karşılaştırmalar gerçekten nadirdir ve bu, açıkça her türlü sistematik değerlendirmeyi engellemektedir. Salamon ve Anheier (1996) üçüncü sektörün rolünün ABD, İngiltere ve Almanya'da en çok ve İtalya'da ise çok az olduğunu; bu sektörde işgücünün yarısından fazlasının ücretli çalışanlardan oluştuğunu, gelirin aslan payının destekler ve kamu teşviklerinden geldiğini savunmaktadır. Fakat sosyal hizmetler genel olarak tüm aktivitelerinin sadece küçük bir oranını oluşturmaktadır (ortalama yüzde 40).

bir tasviri olsaydı, standart ekonomi politik yaklaşımı, geçerliliğini korurdu. Ancak, feminist akademisyenlerden gelen, kadınların ücretsiz ev işinin her yerde refahın başlıca –ve bazı ülkelerde baskın– kaynağı olarak kaldığı, ailenin bir üretici olma durumunun asla son bulmadığı eleştirisi, tek başına en zorlayıcı eleştiridir. Aslında, savaş sonrası refah devletinin erkek ve gelir aktarım merkezli yaklaşımı, hanenin kendisinin sosyal hizmetleri sağlaması sayesinde mümkün olmuştur.[3]

Refah üçlemesi

Demek ki aile, bir duygusal yakınlık ve tüketim sığınağı olarak göz ardı edilemez. Aile, kararları ve davranışlarıyla refah devletini ve emek piyasasını etkileyen ve onlar tarafından etkilenen, her anlamda önemli bir aktördür. Refah rejimleri daha sistematik şekilde devlet, piyasa ve aile üçlemesi bağlamında tanımlanmalıdır.

Bunların, birbirlerinden radikal şekilde ayrışan üç risk yönetimi ilkesini temsil ettiğinin farkına varmak çok önemlidir. Aile içerisinde baskın paylaşım yöntemi muhtemelen bir çeşit karşılıklılıktır. Tabii ki bu illa, aile-içi kaynak paylaşımında tam "eşitlik" anlamına gelmemektedir.[4] Buna karşın piyasalar, para ilişkileri üzerinden yürüyen dağıtımla idare edilirler ve devlette baskın paylaşım ilkesi otoriter yeniden dağıtımdır – ki o da eşitlikçiliği ima etmemektedir.[5]

3 'Üçüncü nesil' ile burada, 1990'larda gelişen literatürü kastediyorum; bu literatür kısmen, o zamana kadar varolan 'ana akım' erkek görüşüne karşı çıkan feministlerin hâkimiyeti altında. Bu literatür aşağıda daha detaylı şekilde tartışılacak. Genel bir çerçeve için, bakınız O'Connor (1996).

4 Ne de karşılıklılık, mübadelenin kendi çıkarını düşünmeden verme meselesi olduğunu ifade eder. Karşılıklılığın, kaçınılmaz yükümlülükler, gelecekteki geri dönüşler hesaba katılarak yapılan bir yatırım girişimi ya da 'borçların' geri ödenmesine yönelik hissedilir bir baskı anlamına gelmesi tümüyle olasıdır.

5 Bazıları üçlemenin dördüncü ayak olarak, hayır kurumları, kooperatifler ve gönüllü birlikler ile birlikte bir diyagonal şeklinde sunulmasının gerektiği konusunda ısrar ederler. İlkede, herhangi bir itirazım olmazdı. Uygulamada ise, bu çok ufak bir ampirik farklılık ortaya çıkarır. Aşağıda göreceğimiz gibi, dördüncü ayağın rolünün ikincillikten öteye gittiği durumlar, devletçe –yani bir yarı-kamu sunum kurumu– desteklendiği durumlardır.

Refahın üç dayanağının işlevsel denkler olduğunu ve bu nedenle ikame edilebileceklerini varsaymak kolay olurdu: piyasalar devletin ve ailenin tıkandığı noktada devreye girerlerdi ve devlet ve aile de piyasanın tıkandığı noktada... Bu, tehlikeli bir varsayımdır. Piyasalar, başarısızlığa uğrayabilirler ve uğrarlar da; sadece en saf romantikler, ailenin bakım ve koruma üzerindeki tekelinin yeniden diriltilebileceğine inanır; Stalin bile devletin her şeyi yapabileceğini düşünmezdi. Söz konusu üç kurumun sosyal riskleri yönlendirme ve paylaşma kapasitelerinin değişkenliği, bunun temel nedenidir.

Makro seviyede her üç bileşenden birinin refah düzeyine katkısı, diğer ikisinde neler olduğu ile ilintilidir. Ve mikro seviyede, bireylerin refahı onların bu üçünden aldıkları girdileri nasıl idare ettiklerine bağlıdır. Mesela, bir erkek tarafından geçindirilen geleneksel bir ailenin, iki gelirli bir haneye göre özel veya kamusal sosyal hizmetlere daha az talebi olacaktır. Fakat aileler kendi ihtiyaçlarını kendileri giderdiklerinde piyasa doğrudan etkilenir çünkü bu, daha az emek arzı ve daha az hizmet noktası demektir. Buna karşılık, eğer devlet ucuz kreş hizmeti sunarsa, hem aileler hem piyasa değişecektir: daha az ev kadını olacaktır, işgücüne katılım artacaktır ve çift maaşlı hanelerin daha fazla olan hizmet satın alma eğilimlerinden doğan yeni bir talep çarpanı ortaya çıkacaktır.

Hane, refah tüketiminin ve paylaşımının temel menzilidir. "Risk altında" olan birim budur. Toplumsal risklerin devlet, piyasa ve aileler arasında nasıl dağıtılacağı ve bunlar içerisinde nasıl idare edileceği ciddi bir fark yaratmaktadır.

Refah rejimlerinin temelleri: Risk yönetimi

Sosyal politika, toplumsal risklerin kamusal idaresi demektir. Bazı riskler sabittir, bazıları ise tarihin akışı ile ortaya çıkar ve kaybolurlar. İnsanlar tüm modern uygarlık boyunca, yoksulluk, evsizlik, fiziksel engellilik, şiddet ve ani ölüm ile karşılaşmışlardır, ama her zaman işsizlik veya nükleer radyasyon ile değil. Yaşlılıktan doğan güçsüzlük gibi bazı toplumsal riskler

"demokratiktir" çünkü hepimizi etkilerler; işsizlik ve yoksulluk gibileri ise toplumsal olarak tabakalandırılmışlardır. Yaşlılıkta gelir kaybı gibi bazı riskler ise hayat akışına özeldir.

Risklerin idaresinin neden artan bir şekilde kolektifleştiğini fark etmek için işlevselci olmaya gerek yoktur. Kişisel bir risk üç nedenden "toplumsal" hale gelir. İlk olarak bu, bir bireyin (daha iyisi, bir çok bireyin) kaderi kolektif sonuçlara yol açtığında, yani toplumun refahı söz konusu olduğunda meydana gelir. Aslında, bu noktada neden sosyal korumanın ekonomik verimliliğin önkoşulu olduğunun en ikna edici açıklaması yatmaktadır. Eğer mesela sosyal güvenlikten mahrum insanlar işsizlik riskini yaşıyorlarsa, büyük ihtimalle o riski artıracak her türlü teknolojik değişime de direneceklerdir.

İkinci olarak, riskler toplum onların kamusal olarak ele alınmaları gerektiğini düşündüğü için toplumsallaşmaktadır. Ve üçüncü olarak, toplumun kendisinin artan karmaşıklığı, risklerin daha da fazla bir kısmının hiçbir bireyin kontrol edemediği kaynaklardan ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Bu, siyasî gücün geçen yüzyıl boyunca risklerin yükünü birey ve ailenin üzerinden almaya neden çabaladığının ikna edici bir açıklamasıdır.

Piyasa gelirine bağımlılık genel risklerin temel bir tetikleyicisidir, çünkü hayatta kalmanın kendisi bireylerin üzerlerinde çok az söz sahibi oldukları koşulların insafına kalmıştır; piyasalar ne bir geliri ne de bir işi garanti edebilir. Piyasa ekonomileri dinamik olduğu için işçiler teknolojik açıdan işlevsizleşebilirler; piyasalar rekabetçi olduğu için, daha az donanımlı olanlar kendilerini kenara itilmiş durumda bulabilirler. Kitlesel işsizlik ücretlilerden oluşan toplumlara özgü bir problemdir.

Aile ve piyasa 'başarısızlıkları'

Riskler genelleştiği ölçüde ailenin *ve* piyasanın "başarısızlığa uğraması", yani riskleri yeterince bertaraf edememeleri, daha muhtemel hale gelecektir. Sanayi öncesi aile, toplumsal risklerle, kaynakları nesiller boyunca dağıtarak başediyordu. İşlev-

selci refah devleti tarihyazımının başlangıç noktası, sanayileşmenin bu modeli işlemez hale getirmesidir. Refah devletini ortaya çıkaran da budur.

Bu nedensel akıl yürütmede bir problem vardır; piyasanın hiçbir zaman aileye etkin bir alternatif olmadığını varsayıyor görünmektedir. Fakat neden olmasın? Eğer kapitalizm, tüm piyasa türlerinin zaferini ifade ediyorsa, neden toplumsal riskler konusunda da bu geçerli olmasın? Elbette hiç kimse piyasaların toplumsal korumada bir rol oynadığını inkâr etmez. Fakat piyasaların neden sorunlu ve mutlak surette yetersiz olduğunu açıklayan bazı iyi bilinen kuramsal nedenler mevcuttur.[6]

Birincisi, Polanyi'nin (1944) ısrarla iddia ettiği gibi, kontrolsüz bir emek piyasası toplumsal varoluşu tehlikeye atar. Saf haliyle piyasanın, tüm katılımcıları etkin şekilde metalaşmadığı sürece, yani bunlar kendilerini arz ve talebe mükemmel şekilde uyarlamadıkları sürece, "kazandırması" muhtemel değildir. Eğer insanlar garantili gelir gibi alternatif refah kaynaklarına erişebiliyorlarsa çarpıklıklar meydana gelecektir. Buradaki *çelişki* bireylerin eğer piyasa dışı garantilere erişimleri yoksa, özgür, kısıtlanmamış piyasa aktörleri olma kapasitelerinin azaldığı, hatta sıfırlandığıdır. Serbest mübadeledeki ilk ilke aktörün "fiyat doğru" olana kadar ürününü elinde tutma imkânına sahip oluşudur. Ancak bu, temel varoluş tehlikedeyken mümkün değildir. Bu nedenle emek piyasası, paradoksal şekilde, ancak tahrif edildiğinde; etkisi azaltıldığında ve ehlileştirildiğinde; katılımcıların gelirleri dışında diğer refah kaynaklarına erişimleri olduğunda gerçek bir piyasa haline gelir.

Sendikacılık ve toplu pazarlık tarihsel olarak piyasadan bağımsız bir sosyal refah garantisini sağlamada değil ama piyasayı ehlileştirmede ve işçiyi özgürleştirmede kullanılan ana araç olmuştur.[7] Toplu pazarlık ancak tek tek üyeler kendilerine da-

6 Müteakip tartışma Barr'ın çalışmasına (1993) dayanmaktadır.

7 1930'lara kadar, sendikalar (ve daha genel olarak sosyalist hareketler) kendilerini sosyal korumanın doğrudan sağlayıcıları olarak gördüler ve (ABD dahil) birçok ülkede merkezî rollere sahiptiler. Buna karşın, 1930'ların ekonomik

yanışmacı olma lüksünü tanıdıklarında güçlü olabilir ve bu da fırsat maliyetinin çok yüksek olamayacağı anlamına gelir. Aslında, piyasaların niye yetersiz olduğunu açıklayan üç temel teorik neden mevcuttur: eksik rekabet (*imperfect competition*), piyasa başarısızlığı (*market failure*) ve bilgi yetmezliği (*information failure*).

Eksik rekabet, genel olarak tekelci ya da gizli anlaşmalara dayalı uygulamalar nedeniyle fiyatları tahrif eder. Örneğin, sosyal refah hizmetlerinin, sağlık veya özel emeklilik sigortalarının müşterileri, eğer arz kontrol edilirse veya fiyatlar sabitlenirse fiyatı (veya kaliteyi) kabul etmeye zorlanır. Benzer şekilde, üyelerinin çıkarına pazarlık yürüten tekelci sendika, dışarıda kalanları dışlayabilir; işverenin, sendikacılar ve diğer istenmeyenlere dair kara listesi de benzer bir vakadır. Eksik rekabet ortaya refah devletine uygun bir durum değil, fiyat belirlemenin kamusal düzenlenişine uygun bir durum çıkarır.

Piyasanın başarısızlığını dikkate aldığımızda, refah devletinin gerekliliği ciddi anlamda belirginleşir. Sık alıntılanan bir örnek, herhangi birinin (bir çevre kirleticisi diyelim) bir bedeli (kanser gibi) suçsuz diğerleri üzerine yüklemesi ile oluşan dışsallıklardır. Piyasanın başarısızlığa uğramasının daha ciddi bir kaynağı da risklerin eşitsiz dağılımıdır. Bazı riskler "iyidir"; bazıları da fiilen sigortalanmaya elverişsizdir. Özel sigorta şirketleri genellikle genç, eğitimli ve sağlıklı bir yurttaşı, hemen hemen her şeye karşı, temin edilebilir bir ücretle sigortalamaktan mutlu olacaktır. Fakat yaşlı, engelli ve vasıfsız işçiler ödeyebilecekleri bir sigortayı bulmakta güçlük çekeceklerdir. Ya da meslekler arasında özel risk dağılımını (*pooling*) düşünün: bilgisayar yazılımcıları için gönüllü özel işsizlik sigortası büyük ihtimalle prim oranını düşük tutacaktır; madenciler için olan ise, bugün, astronomik ücretlerle fiyatlandırma yapıp buna rağmen iflasla yüz yüze kalacaktır. Sorun, en muhtaç durumdakilerin "kötü" risklerle karşı karşıya oluşlarıdır.

---

buhranı kırılganlıklarını sınadı. İşçi dostu topluluklar, üyelerinin riskleri az olduğunda iyi işler. Kitlesel işsizlik kolaylıkla iflasa yol açar. Bir tartışma için, bakınız Esping-Andersen (1990).

Ortodoks liberaller ve bilhassa Malthusçular "kendi kendine yardımı" savunurlar; "kötü risklerle" karşı karşıya olanlar kendilerini idare etmelidirler. Bu, insan zalimliğinden ziyade, kamu yardımının daha fazla bağımlılık ve muhtaçlık dışında bir şey yaratmayacağı teorisine inancın kanıtıdır. Sosyal yardımın, yoksulluk çıkmazları ve çalışmama dürtüsü yaratıp yaratmadığı meselenin bir boyutudur. Toplum ölçeğinde bir işe yaramazlığa neden olup olmadığı da başka bir boyutu. Bu da, J.S. Mill gibi reform yanlısı liberallerin farkına varmaya başladıkları bir konudur. Etkili bir örnek Britanya'nın Boer savaşındaki kötü performansıdır; temel nedeni işçi sınıfından devşirilmiş askerlerin yetersizliğidir.

Bu nedenle, ideoloji bir tarafa bırakılsa bile refah devleti çözümünü desteklemek için saf akılcı nedenler de mevcuttur. Ama ne tip bir çözüm? Barr (1993), eğer piyasanın başarısızlığı kötü riskleri seçme ile sınırlanmışsa, yeterli bir çözümün piyasa tarafından ayrımcılığa uğrayanlar veya piyasa dışına itilenler için sadece en muhtaç durumdakilere yönelik (*residual*) bir refah devleti olacağını iddia etmektedir. Sosyal politikaların iyi riskleri de sırtlamasını gerektirecek hiçbir *a priori* neden yoktur. Bu çözüm, liberal, Anglo-Sakson refah rejimlerini ve özellikle de Amerikan rejimini temelleyen felsefedir.

Bilgi yetmezliği sorunu, eğer ciddi ele alınırsa, ancak kapsayıcı ve evrensel bir refah devleti sayesinde çözülebilir. Neden? Piyasalara ilişkin ekonomi teorisi kusursuz bilginin (*perfect knowledge*) mevcudiyetini varsayar, oysa ki risklerin gerçek dünyası bunun neredeyse tanım gereği varolmadığını gösterir. Çok az bireyin, iş çevrimlerini tahmin etmek, bir felaketi öngörmek veya karaciğer nakillerine dair en iyi teklifi bulabilmek için etraftan fiyat almak için gerekli imkânları vardır. Uzmanların tavsiyesini istemek zorundayız. Doktor ya da sigorta satıcıları gibi uzmanlar genellikle kendi sosyal refah ürünlerini bize satmayı istemeleri noktasında birbirlerinin tıpa tıp aynısıdırlar. Kendimiz uzman değilsek onların tavsiyesine nasıl güveneceğiz?

Fakat, uzman ya da değil, toplumsal hayatın muhasebesinde hata payı çok geniştir. Her ne kadar boşanma oranlarının arttı-

ğı yaygın şekilde biliniyor olsa da, yeni evli gençler, ebedi mesut evliliğe inandıkları için suçlanamazlar. Çok az genç hayatının sonraki evresinde yaşayabileceği Alzheimer hastalığını aklına getirir. 1960'ta yeni eğitim görmüş hiçbir dizgici, bilgisayarların birkaç yıl içerisinde mesleğini bütünüyle elinden alabileceğini hayal edemezdi. Eğer, OECD'nin (1996a) gösterdiği gibi, yetişkin Amerikalıların beşte biri için bir aspirin şişesinin üzerindeki talimatları anlamak güçse, bilgi yetmezliği sadece bireysel değil ulusal bir problemdir.

Eğer, sosyal politika yapıcılar olarak biz, birçok yurttaşın özel refah piyasalarının adil ve verimli işlemesi için ihtiyaç duyulan tipteki bilgiden yoksun olduğunu (ve bilgiyi edinemediğini) varsayıyorsak, evrensel ve kapsayıcı bir refah devleti tasarımına yönelmemiz gerekir.

Risklerin dağılımı ve dayanışma modelleri

Toplumsal riskler, refah rejimlerinin yapı taşlarıdır. Bazı riskler tümüyle rastlantısalken, çoğu sosyolojik temelli ve dolayısıyla düzenlidir. Bunlar üç farklı eksende sınıflanabilirler; 'sınıf riskleri', 'hayat akışı içinde ortaya çıkan riskler' ve 'nesiller arası riskler'. Bunların hepsi ailede içselleştirilebilir, piyasaya dağıtılabilir ya da refah devletince masedilebilir, fakat sınıf risklerinin ve nesiller arası risklerin bir refah devleti çözümünü gerektirdiği ortadadır. Devlet, riskleri masettiğinde, ihtiyacın tatmini hem "aile ağırlıklı olmaktan çıkacak" (aileden alınacak) hem "metalaşması sınırlanacaktır" (piyasadan alınacak).

Sınıf riskleri

Sınıf riskleri kavramı, Baldwin'i (1990) takip edersek, bir toplumsal riskin toplumsal katmanlar arasında eşitsiz dağılımını ifade eder. Madenciler iş kazalarına üniversite profesörlerine kıyasla daha açık, vasıfsızlar düşük gelirlere ve işsizliğe karşı daha korunmasız ve tek başına çocuk büyüten anneler yoksulluk riskine daha yakındır. Yüksek risk altındakiler, neredeyse

tanım gereği, piyasada ödenebilir seviyede sigorta bulmakta zorlanırlar; ayrıca aile de, hane üyelerinin risk profillerinin benzerliği düşünülürse, etkin bir alternatif olmaktan uzaktır. Bu nedenle refah devletinin risk eşitsizliklerini idare etme biçimi aynı zamanda bir dayanışma ve sosyal katmanlaşma politikasıdır.

Bu noktada üç farklı refah devleti dayanışması modelini ayrıştırabiliriz. Bunlar, kolektif politik hareketliliklerin düşünsel bütünlüğünü yansıtırlar (Baldwin, 1990; Esping-Andersen, 1990). İlki, yardımı engelliler, yalnız anneler veya açık şekilde yoksul olanlar gibi hedeflenmiş ("kötü") risk katmanları ile sınırlayan en muhtaç kesimlere yönelik refah yaklaşımıdır. Risk dağılımına bu türde bir yaklaşım, toplumu onlar ve biz olarak böler: bir tarafta özel sektör aracılığıyla kâfi güvenceyi edinebilen kendi kendine yeterli yurttaş çoğunluğu, diğer tarafta ise azınlık durumundaki bağımlı refah devleti müşterileri. En muhtaç kesimlere yönelik programlar tipik olarak ihtiyaç tespitine dayalıdır ve genelde de pek bonkör değildir, çünkü ortalama seçmen doğrudan kendisini ilgilendirmeyen bu yardımlara muhtemelen o kadar da destek vermeyecektir.

İkinci olarak, korporatist yaklaşım riskleri statü üyeliğine göre gruplandırır. Mesleki farklılaşma iki nedenle korporatizmin en tipik ifadesidir. Birincisi, profesyonel statü çoğunlukla benzer risk profillerini kapsar; ikincisi de, meslekler dışa kapalı bir sosyal grup oluşturma ve kolektif eylem olanaklarının temel kaynağıdır. Dışa kapalı grubun bütünlüğünü sağlamak ve korporatist dayanışmayı azamileştirmek için, bu tip programlar çoğunlukla zorunlu üyeliğe dayandırılmıştır. Gelişimleri büyük oranda kolektif hareketlilik tarihine –ayrışma derecesine– bağlıdır. Kol kuvvetine dayalı iş / kol kuvvetine dayanmayan iş ayrımı Alman sosyal politikalarının ana ekseni olurken Fransa ve İtalya, yüzün üstünde ayrı mesleki emeklilik programının varlığı ile kendini gösteren çok daha dar bir dışa kapalı mesleki gruplar geleneği sergiler.

Üçüncü olarak, evrenselci yaklaşım, iyi ya da kötü, toplumdaki tüm kişisel risklerin bir şemsiye altına alınması fikri üze-

rine kuruludur. "Halkın" dayanışması kavrayışını içerir. Bu, ulusal sağlık sistemi örneğindeki gibi riskin evrensel *oluşundan* kaynaklanır. Kuzey'deki "yurttaşlık emeklilik hakkı" veya evrensel aile yardımı gibi diğer örneklerde ise, mesele daha çok riskin evrensel şekilde paylaşılması *gerekliliğidir*. Evrenselciliğin tarihî kökenleri görünürde çelişkili bu iki siyasî mirasta yatmaktadır. Evrenselciliği, Beveridge gibi reformcu liberaller genellikle bürokrasiyi ve rekabetçi tahrifatı en aza indirdiği için, sosyalistler ve sendikacılar ise zararlı bölünmelerin önüne geçtiği ve geniş dayanışmaları güçlendirdiği için savunmuşlardır.

Hayat akışı içinde ortaya çıkan riskler

Toplumsal riskler hayat akışına eşitsiz şekilde dağılırlar. Bu, Rowntree'nin (1901) "işçi sınıfının yoksulluk döngüsü" kavramının, yani yoksulluğun özellikle (geniş aileler başta olmak üzere) çocuklukta ve (gelirler azaldığı için) ileri yaşlarda yoğunlaştığı gözleminin arkasında yatan temel anlayıştır. Yoksulluğun hayat akışı, yaşa özel ihtiyaçlar ve kazançların denkliğinin olmayışı ile yakından ilgilidir: genç ailelerin masraflı ihtiyaçları ve düşük gelirleri vardır; gelirler sonraları (çocukları evden ayrılınca) yükselir ve yaşlılıkta da keskin şekilde düşer.

Hayat akışı içinde ortaya çıkan risklerin paylaşıldığı temel alan, geleneksel olarak aile olagelmiştir. Klasik nesiller arası sözleşme, genç olanın, servetinin aktarımı karşılığında yaşlının bakımını üstlenmesini ifade eder. Aynı şekilde piyasalar da, hayat sigortası ve özel emeklilikte olduğu gibi hayat akışı içinde ortaya çıkan riskleri idare eder. Çalışma hayatının "en verimli çağında" kazanılan yüksek gelirler, çoğu bireyin birikim yapmasına izin verdiği için, yaşlılık güvencesini piyasadan almak mümkündür. Fakat aynı durum birikim kapasiteleri ciddi anlamda azalmış ufak çocuklu aileler için geçerli değildir.

Geleneksel refah devletinin hayat akışı riskleri kapsamının, özellikle hayatın iki "pasif" ucunda yoğunlaşması şaşırtıcı bir durum değildir: (aile yardımı ile) çocuklar üzerinde ve (emek-

lilik ile) yaşlılık üzerinde. Bir liberale göre bunlar, "hak edilmiş" ihtiyaçları yansıtır. Savaş sonrası refah devleti, erkek tarafından geçindirilen istikrarlı aileleri veri aldığı için, toplumsal koruma çabaları iş güvenliğine yönelikti. Kadınların anne olma "riski" baskı yaratıcı bir sosyal politika meselesi değildi, çünkü kadınlar varsayıma göre ev kadınıydılar, bu yüzden de doğum ve annelikle ilgili pek bir refah düzenlemesi yoktu.

Sanayi sonrası toplumun, aile istikrarsızlığının artması, yaygın işsizlik ve belirsiz kariyer gibi özellikleri, hayat akışı içinde ortaya çıkan risklerin artık gençlik ve çalışma hayatının en verimli çağını da kapsadığını göstermektedir. 'Toplumun üçte ikisi' ve yeni 'sınıfaltı' (*underclass*) gibi kavramların da önerdiği gibi alt seviyedeki hayat şanslarında takılıp kalmak artan bir ihtimaldir. Bu nedenle geleneksel refah devleti tasarımı ile yeni ortaya çıkan ihtiyaçlar arasında, aileye veya piyasaya göre düzenlenmiş refah tarafından doldurulması kolay olmayan bir boşluk vardır.

Nesiller arası riskler

Ders kitabı sosyolojisi genellikle modernleşmeyi, doğuştan gelen özelliklere göre farklılaşmadan zamanla edinilen özelliklere göre farklılaşmaya geçiş olarak görür. Elbette ırka ve etnisiteye dayalı ayrımcılık, ilkinin devam ettiğinin delilidir. Bazı grupların hayat şansları sistematik şekilde daha alt seviyede kalmaktadır. Bu tip eşitsizlikler normalde "sınıf riskleri" şeklinde ortaya çıkarlar; fakat eğer miras olarak edinilmişlerse, sorun nesiller arası risk geçişidir. Miras ve piyasalar genellikle karşılıklı olarak birbirlerini desteklerler. Meslek ve eğitime ilişkin niteliklerin büyük ölçüde toplumsal kökene bağlı olarak belirlendiğini biliyoruz (Erikson ve Goldthrope, 1992; Shavit ve Blossfeld, 1993). Aynı şekilde yoksulluk da kolaylıkla miras olarak devralınıyor. Rowntree'nin 1970'lerde York'ta incelediği aileleri yeniden ele aldığı bir araştırmada Atkinson (1983), yoksul ailelerin çocuklarının diğerlerinden 2,6 kat daha muhtemel oranda yoksul olduğunu bulmuştur. Aynı şekil-

de, refah uygulamalarından faydalanan Amerikalı annelerin çocukları da yüksek oranda okulu bırakma, işsizlik ve refah uygulamalarına bağımlı ikinci nesil olma riskleri ile karşı karşıyadır (Mclanahan ve Sandefur, 1994).

Miras alınan dezavantaj, 'toplumsal sermaye'nin eşitsizlikleri haline gelir. Bu tip eşitsizlikler ailede üretildikleri ve daha sonra da piyasada artırıldıkları için, nesiller arası riskler refah devleti aktif şekilde hayat şanslarını yeniden dağıtmadıkça yok olmaz. 'Sınıf' ve 'hayat akışı' riskleri, her şeyden önce sosyal koruma ve gelir güvencesi sorunudur ve ilgili eşitlik türü de hakların evrenselleştirilmesidir. Nesiller arası riskler ise eşitlikçiliğe, genellikle fırsat eşitliği politikaları şeklinde, epey farklı ve daha açık bir bağlılık talep eder.

Refah devletlerinin fırsat eşitliğini nasıl yorumladıkları noktasında önemli bir farklılaşma mevcuttur. Basitleştirerek söylersek, asgarici ve azamici yorumları ayrıştırabiliriz. Her yerdeki politikanın geleneksel temeli olan asgarici yorum, "hakkaniyet" veya adillik kavramlarına yakındır. Toplumun sistematik şekilde bazı gruplara karşı ayrımcılık yaptığı ve bu nedenle onlara eşit ve adil fırsatlar vermeyi reddettiğinin kabulü üzerine kuruludur. Bu, evrensel ve zorunlu eğitimin arkasındaki klasik düşünme biçimidir: beşeri sermayeye erişimde eşitliği sağlama, devralınan eşitsizlikleri yok edecektir. Buradaki iddia, elbette beşeri sermayenin, yaşam şanslarının belirleyici koşulu olduğudur.

Eğitimle edinilen niteliklerin eşitsiz ve dar beşeri sermaye politikasının yetersiz olduğunun farkına varılması, 1960'larda refah devleti eşitlikçiliğinin tarihinde bir dönüm noktası oldu.[8] Sonuçta pek çok refah devleti, fırsat eşitliğine yönelik kararlılıklarını genişlettiler ve yeniden tanımladılar. Bazıları, özellikle de liberal Anglo-Saksonlar, "asgari" diye adlandırabileceğimiz tavrı, dezavantajlı grupları hedefleyen olumlu ayrımcılığa yönelik programlar (mesela Birleşik Devletler'de "Head Start" gibi) ekleyerek sürdürdüler. Özelikle İskandinav

8 Bu noktada Coleman raporu (Coleman vd., 1996) ve Jencks vd.'nin (1982) çalışması öne çıkmaktadır.

ülkeleri başta olmak üzere, diğer refah devletleri ise, fırsat eşitliğine yönelik daha agresif, geniş ve kapsayıcı bir yaklaşımı benimsediler. Burada temel ilke, dezavantajın ayrı ayrı kaynaklardan çıkabileceği ve prensipte tüm grupların riskle yüzleştiği idi. Miras alınan dezavantaj, sadece beşeri sermayenin ötesine geçmekte ve yaşam şansları açısından hayati olarak düşünülen her türlü kaynağı kapsamakta idi. Çözülmesi gerekli sorun, müzmin, yalıtılmış hakkaniyetsizliklerin değil eşitsizliklerin sistemli biçimde yeniden üretilmesi idi. Bu nedenle mücadele, genel anlamda beşeri kapasiteyi, optimal şekilde işlemek için gerekli olan tüm toplumsal kaynak yapısı üzerindeki halkın idaresini içerir hale geldi. Gerçekten de 1960'lardan beri kamusal sosyal hizmetleri sağlamaya yönelik İskandinav çabası bu yaklaşım ışığında değerlendirilmelidir.[9]

Metalaşmanın sınırlanmasını yeniden düşünmek

Metalaşmanın sınırlanması (*decommodification*) kavramı, yakın tarihli refah devleti araştırmalarında çok tartışıldı. Temelde Polanyi'den (1944) devşirilen ve sonra Offe (1972, 1984) tarafından geliştirilen bu kavram, piyasaya katılımdan bağımsız olarak sunulan haklar aracılığıyla refah devletlerinin para ilişkilerini ne derece zayıflattığını ifade etmek için kullanılır. Bu, T.H. Marshall'ın sosyal yurttaşlık hakları kavramını tanımlamanın bir yoludur (Esping-Andersen, 1990, kısım 2).

İçsel olarak kavram, bireylerin –ya da sosyal refah kazanımlarının– zaten metalaştığını varsayar. Daha sonra gelen eleştiriye (bkz. özellikle Orloff, 1993) yol açan da tam olarak bu önkabuldür. Bu, refah devletleri ve standart, meslek sahibi erkek

9 Gerçekten de, ünlü İskandinav 'hayat seviyesi' araştırmaları (1960'ların sonlarında) nüfus içi sosyal kaynak dağılımındaki süreçleri gözlemlemek amacı ile başlatılmışlardır (bir sunum için, bakınız Erikson vd., 1991). Sonradan görüldüğü gibi, İskandinavya'daki eşitlik aşırı biçimde kadınlara yönlendirilmiştir, fakat –en azından İsveç'te– sınıf mirası etkisinin zayıfladığına dair bazı kanıtlar mevcuttur. İsveç eğitimle kazanılan niteliklerin sınıf kökeninden sıyrıldığı biricik örnektir (Shavit ve Blossfeld, 1993). Aynı şey sosyal hareketlilik için de geçerlidir (Erikson ve Goldthore, 1992).

işçi arasındaki ilişkiyi tarif edebilir, ama ekonomik rolleri genelde metalaşmamış ya da en azından kısmen metalaşmış kadınlara kolaylıkla uygulanamaz. Birçok feministe göre mesele, refah devletlerinin, en kötüsünden kadınların kendi metalaşma öncesi statülerine hapsini yeniden üretmesi ya da en iyisinden istihdam ve aile sorumlulukları çifte yükünü hafifletmek için çok az şey yapmasıdır. Metalaşmanın sınırlanması kavramı, refah devletleri kadınların metalaşmasına yardım etmedikçe onlar için işlevsizdir.

Kıta Avrupası'ndaki sosyal politikanın evrimine hâkim olan muhafazakâr gelenek, diğerlerinden farklı olarak kavramsal bir problem ortaya çıkarır. Yaptığım önceki karşılaştırmalarda da ortaya çıktığı gibi, Kıta Avrupa refah devletlerinin çoğu, metalaşmanın sınırlanması endekslerinde oldukça yüksek değerlere sahiptir (Esping-Andersen, 1990) ve son derece de aile ağırlıklıdır. Tarihsel bağlamda, muhafazakâr reformcular atomcu bireyciliği ya da onun diyalektik zıddı olan sosyalizmi yarattığı için kaba piyasa kapitalizminden çekindiler. Mutlakçı Hegelci muhafazakârlara göre, kuşatma altında olan temelde hiyerarşi ve devlet otoritesi idi. Buna karşılık, Katolik (ya da Doğu Asya Konfüçyüsçü) geleneğinde ise, komüniteryen-ailesel bağlılıklar tehlikede idi. "Piyasaya karşı politika" muhafazakâr tavrı, metalaştırılmış bir dünyada kapitalizm öncesi kurumları yeniden üretme; ücrete dayalı işi geleneksel toplumsal bütünleşme ve karşılıklılık idealleri ile uyumlulaştırma; para ilişkilerinin insani ihtiyaçlar ve aile alanlarına yayılması ile savaşma edimidir. Bu nedenle bir Konfüçyüsçü veya Katolik toplumsal reformcu için, metalaşmanın sınırlanması ailesel dindarlık ve karşılıklı bağımlılığı teşvik ettiği sürece istenir bir şeydir. Bireycilik ve bağımsızlığı teşvik ediyorsa da yıkıcı bir şey... Bugünkü şekli ile Katolik destek ilkesi, aile ağırlıklı olmayı güçlendirmek için erkek aile reisine güçlü sosyal refah garantileri tahsis etmek anlamına gelir.

Metalaşmanın sınırlanmasının bu ikili niteliği önemlidir. Sosyal demokratlar ve muhafazakârlar sadece kimin piyasa baskısından bağımsız kılınacağı konusunda değil bunun ne

şekilde yapılacağında da ayrışırlar. İlkede –ama zorunlu olarak uygulamada değil– sosyalist reformcular her zaman evrensel bireysel yararlılık, özerklik ve ekonomik bağımsızlığı vurguladılar. Friedrich Engels ve sonraları Myrdal'dan itibaren, cinsiyetler arası eşitlik sosyalist düşüncede olmazsa olmaz ilke haline geldi.

İlke ve gerçeklik elbette her zaman yanyana değildir ve sosyal demokrat politikanın evriminde bu daha da belirgindir. Her yerde 1960'lara kadar, evi erkeğin geçindirdiği ailenin evrenselliği varsayılmıştır. Savaş sonrası, Britanya İşçi Partisi politikasına rehberlik eden Beveridge raporuna göre "...evli kadınların büyük çoğunluğu ücretsiz de olsa hayatî bir işle meşguldürler; bu olmadan kocaları ücretli işlerinde çalışamaz ve ulusun bekası sağlanamaz" (Beveridge, 1942:49). Bu görüşün ilk kez terk edilmesi, ancak 1960'ların sonlarına doğru Kuzey ülkelerinde gerçekleşir. Ve politikanın dönüşümü, işçi hareketinin yönetim merkezlerinden ziyade kadın örgütleri tarafından yönlendirilen kitlesel popüler bir kampanya ile gelmiştir.

Her durumda, metalaşmanın sınırlanması kavramı, sadece zaten tam olarak ve geri dönülmez şekilde ücret ilişkisi içinde yer alan bireyler için anlamlıdır. Uygulamada bu, kavramın artan şekilde kadınlara ilişkin hale geldiğini ifade eder. Fakat kadınların büyük bir oranının (ve bazı erkeklerin) kurumsal olarak "metalaştırma öncesinde" olduğu; refahlarının bir aile içerisinde olmaktan kaynaklandığı da bir gerçektir. Birçok kadın için piyasaya bağımlılığın işlevsel eşdeğeri aileye bağımlılıktır. Diğer bir deyişle, kadının bağımsızlığı, refah yükümlülüklerinin 'aile ağırlıklı olmaktan çıkış'ını zorunlu hale getirmektedir.

Aileye ağırlık veren ve aile ağırlıklı olmaktan çıkış

Bunlar gibi kelimeler kolaylıkla kafa karışıklığı yaratabilir. Bir Amerikalı için, "aile yanlısı" politikalar, geleneksel aile değerlerini (o her ne demekse) yeniden tesis etmek için verilen Hıristiyan muhafazakâr bir çabayı ima eder. Fakat bir İskandinav için Hernes'in "kadın dostu refah devleti" olarak adlandırdığı

şeyi ima eder, yani ailenin bakım yükünü azaltmaya yönelik etkin bir politika.

Burada, "aileye ağırlık veren" (*familialism*) ilkini işaret etmek için kullanılıyor. Bu nedenle, aileye ağırlık veren bir refah rejimi, refah yükümlülüklerinin büyük kısmını haneye yükleyen bir rejimdir. Ve diğer açıkça tuhaf bir kelime olan "aile ağırlıklı olmaktan çıkış" (*de-familization*) ise bireylerin aileye bağımlılıklarını azaltan; onların ekonomik kaynaklar üzerindeki hâkimiyetlerini ailevi karşılıklılıklarından bağımsız şekilde asgariye çıkaran politikaları ifade eder. Bu, metalaşmanın sınırlanması kavramı gibi, ampirik olarak "ya o ya da bu"dan ziyade bir derecelendirme sorunudur. Kadınların (ya da en azından annelerin) aile sorumluluklarının, çalışarak ekonomik bağımsızlık kazanma kabiliyetlerini kısıtladığı ortadayken, bu sorumlulukların aile ağırlıklı olmaktan çıkarılmaları, pek çok araştırmanın da gösterdiği gibi, münhasıran refah devletine bağlıdır.

"Aile ağırlıklı olmaktan çıkış" bağlamında refah devleti farklılıkları metalaşmanın sınırlanmasındaki kadar büyük. İskandinav refah devletleri, sosyal politikaların, açıkça kadınların ekonomik bağımsızlığını azamiye çıkarmak için tasarlanmış olduğu tek yerdir. Piyasanın sağladığına destek ya da alternatif bir gelir garantisi sundukları için liberal rejimlerden keskin şekilde ayrılırlar. Muhafazakâr yaklaşımla zıtlık ise daha da belirgindir çünkü kadınların emek piyasasına tam-zamanlı, hayat boyu katılımını ailesel yükün azaltılması vasıtasıyla teşvik ederler. Muhafazakâr-Katolik (ve Konfüçyüsçü) politika, evi geçindiren erkeğin gelir garantileri yoluyla ("adil ücret") "metalaşmasının sınırlanması"na muhalif değildir, çünkü bu, ataerkilliği ve geleneksel aile bağlılıklarını (kadınların erkeğe ekonomik bağımlılığını ve erkeklerin kadına toplumsal yeniden üretim bağımlılığını) güçlendirmenin bir yoludur (Saraceno, 1996; Bettio ve Villa, 1995).

Aile bağımlılıklarını asgariye indirmek, refah devletinin radikal ölçüde yeniden şekillendirilmesi anlamına gelir. Sosyal demokrat refah devleti, refah sorumluluklarının aile ağırlıklı

olmaktan çıkarılması aracılığıyla kadınları metalaştırmaya yardım eder (ve bu sayede erkeklere olan bağımlılıklarını azaltır); böylelikle sonra da onların metalaşmalarını sınırlar.

Şimdi eksiksiz bir döngüye ulaştık: metalaşmanın sınırlanması politikasının farklı rejimlerde ne ifade ettiğinin daha iyi bir tasviri birçok karşılaştırmalı refah devleti araştırmasındaki cinsiyet körlüğünün eleştirisi ile çakışır. *Three Worlds* adlı eserimde, refah devleti rejimleri genelde çok dar olarak, gelir desteği programları ve devlet-piyasa ikiliği aracılığıyla ve standart erkek üretim işçisi varsayımıyla açıklanmışlardı. Yine bu çerçevede yapılacak ampirik bir yeniden gözden geçirme, basit bir muhafazakâr, liberal ve sosyal demokrat rejim üçlemesini yanlışlamaktan çok doğrulayacaktır.

KAYNAKÇA

Atkinson, A.B. (1983) *The Economics of Inequality*. Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, P. (1990) *The Politics of Social Solidarity: Class Basis of the European Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barr, N. (1993) *The Economics of The Welfare State*. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press.

Beffio, F. ve Villa, P. (1995) "A Mediterranean Perspective on the Breakdown of the Relationship Between Participation and Fertility", yayınlanmamış çalışma, Department of Economics, University of Toronto (December).

Blossfeld, H.P. (1993) *The New Role of Women*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Castles, F. (1986) *Working Class and Welfare*. Londra: Allen and Unwin.

— (1993) (der.) *Families of Nations*. Dartmouth: Aldershot.

Coleman, J., Campbell, E. ve Hobson, E. (1966) *Equality of Educational Opportunity*. Washington: Government Printing Office.

Eriksson, R. ve Goldthorpe, J. H. (1992) *The Constant Flux: Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon Press.

Eriksson, R., Hansa, E.J., ve Vusitala, H. (1991) *Welfare Trends in Scandinavian Countries*. Armonck, NY: M.E. Sharpe.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Hernes, H. (1987) *Welfare State and Women Power*. Oslo: Norwegian University Press.

Jencks, C., Smith, C., Ackland, H., ve Bane, M.J. (1982) *Inequality: A Reassesment of the Effects of Family and Schooling in America*. New York: Basic Books.

Kangas, O. (1991) *The Politics of Social Rights*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.

Korpi, W. (1980b) "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies", *West European Politics*, 3: 296-315.

— (1983) *The Democratic Class Struggle*. Londra: Routledge.

Lash, C. (1977) *Haven in A Heartless World*. New York: Basic Books.

Marshall,T.H. (1950) *Citizenship and Social Class*. Oxford: Oxford University Press.

Mclanahan, S. ve Sandefur, G. (1994) *Growing Up With A Single Parent*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Myles, J. (1984) *Old Age in the Welfare State*. Boston: Little, Brown.

O'Connor, J. (1996) "From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes", *Special Issue of Current Sociology*, 44/2.

OECD (1996a) *Literacy, The Economy and Society*. Paris: OECD.

Offe, C. (1972) "Advanced Capitalism and the Welfare State", *Politics and Society*, 4: 479-88.

— (1984) *Contradictions of the Welfare State*. Londra: Macmillan.

Palme, J. (1990) *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.

Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation*. New York: Rhinehart.

Rein, M. ve Rainwater, L. (1986) *The Public-Private Mix in Social Protection*. Armonck, NY: M.E. Sharpe.

Rowntree, S. (1901) *Poverty: A Study of Townlife*. Londra: Longman.

Salamon, L.M. ve Anheier, H.K. (1996) *The Emerging Non-Profit Sector*. Manchester: Manchester University Press.

Saraceno, C. (1996) "Family Change, Family Policies and the Restructuration of Welfare", OECD konferansına sunulan tebliğ, *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda*. Paris: OECD, 12-13 Kasım.

Shalev, M. (1996) *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*. Londra: Macmillan.

Shavit, Y. ve Blossfeld, H.P. (1993) *Persistent Inequality*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Stephens, J. (1979) *The Transition from Capitalism to Socialism*. Londra: Macmillan.

West Pedersen, A. (1994), "What Makes the Difference?", P. Kosonen ve P.K. Madsen (der.) *Convergence or Divergence? Welfare States Facing European Integration* içinde, Brüksel: European Commission, 125-56.

Wilensky, H. (1975) *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri

Gøsta Esping-Andersen

T.H. Marshall'a (1950) göre, modern vatandaşlık üç yüzyıla yayılan bir demokratikleşmenin ürünüdür. 18. yüzyılda, yasal-sivil haklar ilkesine dayalı temeller atıldı; siyasî haklar 19. yüzyılda ortaya çıktı ve demokratik idealin ilk sonucu olarak da 20. yüzyılda sosyal vatandaşlık yerleşti.

Şimdi bir başka yüzyılın eşiğinde, yasal ve siyasî hakların, gelişmiş ve sanayileşmiş dünyanın pek çok yerinde sağlam bir şekilde yerleşmiş olduğu görülmektedir. Ancak bunun aynısını sosyal haklar için iddia etmek pek mümkün değildir. Pek çok insan, refah devletinin ekonomik gelişme, tam istihdam ve hatta kişisel özgürlükler gibi diğer önemli hedeflerle bağdaşmadığına yani, gelişmiş, sanayi sonrası kapitalizmin ruhuyla örtüşmediğine inanmaktadır.

Çözümlememizi eski ve yerleşik demokrasilerden öteye genişlettiğimizde, sosyal vatandaşlığın üçüncü bir tarihsel aşamasının kaçınılmazlığı daha da önemli gözükmektedir. Modernleşme teorisinin otuz kırk yıl önce inandığı şeylere rağmen, yeni oluşan sanayi demokrasilerinin Batı refah devleti yoluna doğru benzeşme gösterdikleri söylenemez. O halde acaba T.H. Marshall, çağdaş medeniyeti kümülatif ve geri döndürülemez bir olgu varsayarak hata mı yapmıştı? Ya da, başka

bir deyişle, gelecekte nasıl bir refah devletinin ortaya çıkması muhtemeldir?

Modern refah devleti, zenginlik, eşitlik ve tam istihdamın mükemmel bir uyum içerisinde gözüktükleri, kapitalizmin savaş sonrası 'Altın Çağ'ının bileşenlerinden biridir. Refah devletlerinin krizi, zenginliğin olmayışından kaynaklanıyor olamaz. Savaş sonrası ekonomik büyümenin baş döndürücü seviyeleri çok geride kalmıştır ama yine de 1970'lerin ortasındaki petrol krizinden beri zengin OECD ülkelerindeki reel GSMH, %45 gibi önemli bir miktarda artış göstermiştir. Kamu sosyal harcamaları (ve özel sosyal harcamalar) tabii ki daha da hızlı artmış ancak bu artış 1980'lerde genel olarak durdurulmuştur. Krizin özü aslında eşitlik/tam istihdam bağlantısında bulunmalıdır.

Refah devleti krizine dair teşhisler, bu konudaki uzman sayısı kadar çoktur. Buna rağmen, bu görüşlerin çoğu uygun şekilde üç ana başlık altında özetlenebilir. Bunların ilki, refah devletinin piyasayı boğduğunu ve çalışma, tasarruf etme ile yatırım yapma dürtülerini aşındırdığını öne süren 'piyasa koşullarından sapma' (*market distortion*) görüşüdür. İkinci bir popüler teşhis, nüfusun yaşlanmasının uzun vadeli dramatik etkilerine odaklanmaktadır. Üçüncü grup argüman ise savurgan hükümetleri ve rekabetçi olmayan ekonomileri acımasızca cezalandıran yeni küresel ekonominin sonuçlarına odaklanmaktadır.

Çalışmamız, bu argümanları reddetmiyor. Temelde eşitlikçilik (*egalitarianism*) ile istihdam arasında yeni ve oldukça esaslı bir seçim yapma gereği olması, küresel rekabetin ulusal düzeyde politika seçimlerini daraltması ve nüfusun yaşlanmasının bir sorun teşkil etmesi konularında hemfikiriz. Aynı zamanda, bu standart durumların çok abartıldığını ve risklerin de yanlış şekilde yönlendirici olduğunu düşünüyoruz. Kısmen, refah devleti tiplerinin çeşitlemesi çok fazla genellemeyi mümkün kılmaz. Kısmen de, krizin içsel ve dışsal kaynaklarının ne olduğunu dikkatli şekilde ayırt etmemiz gerekmektedir. Bir yandan, refah devletlerinin bugün karşı karşıya oldukları zorlukların çoğu *piyasa* hatalarından kaynaklanmaktadır: yani, iyi işlemeyen emek piyasaları mevcut sosyal programlar üzerinde

fazla yüklenme yaratmaktadır. Bazıları, bunun refah devletinin kendi hatası olduğu konusunda ısrarcıdır. Öte yandan, *refah devleti* hatalarının olması da muhtemeldir: yani, çoğu ülkede sosyal koruma yapısı, yeni risklere ve ihtiyaçlara karşılık verilmesini engelleyecek şekilde, artık mevcut olmayan geçmiş bir sosyo-ekonomik düzende donup kalmıştır.

Gelişmiş refah devletlerini kaygılandıran sıkıntılar, aynı zamanda gelişmekte olan sanayi demokrasilerindeki sosyal güvenlik üzerine stratejik düşünmeyi de etkilemektedir. Artık bir İsveç 'orta yolu' mevcut değildir. Neo-liberaller, ekonomik büyüme ve zenginliğe giden yolun esneklik ve yeniden düzenlemeden geçtiğini belirtmektedirler. Bu çerçevede, Latin Amerika ve Doğu Avrupa için İsveç refah devletçiliğinden çok Şili özelleştirmeciliğini önerirler. Bu tip bir seçimin çok fazla kutuplaşma ve gereksiz yoksulluk yaratacağına, modernleşme için verimliliğin aksine bir sonuç ortaya çıkaracağına dair eleştiriler yerindedir. Bu eleştirileri dile getirenlere göre, kapsamlı sosyal güvenlik gereklidir çünkü aile, cemaat ve özel piyasaya dayalı geleneksel refah düzenlemeleri yetersizdir. Ayrıca kapsamlı sosyal güvenlik, sağlam demokrasi, sadece gerçek sosyal vatandaşlığın aşılayabileceği bir sosyal bütünleşme seviyesi talep ettiği için de şarttır.

Aslında bunlar, savaş sonrası dönemde Avrupa'ya hâkim olan tartışmaların aynısıdır. O zamanlar, refah devleti oluşumu mevcut sosyal politikaların geliştirilmesinden daha fazla şey ifade etmekteydi. Ekonomik anlamda, gelir ve istihdam güvenliğinin vatandaşlık hakkı olması, saf piyasanın ortodoksilerinden kasti bir uzaklaşma anlamı taşımaktaydı. Ahlakî anlamda ise refah devleti, daha evrensel, sınıfsız bir adalet ve 'insanların' dayanışması sözünü vermekteydi; savaş çabası içinde ortak mal için fedakârlıkta bulunmaya çağrılanlar için bir umut ışığı olarak sunulmaktaydı. Dolayısıyla, refah devleti, aynı zamanda bir ulus inşası siyasî projesiydi: liberal demokrasinin, faşizm ve bolşevizm ikili tehlikesine karşı olumlanması. Pek çok ülke, sosyal politikalarına ulusal sosyal bütünleşmeye yöneliktir etiketini yapıştırmadan kendi kendini ilan eden refah devletleri haline geldi.

Bu konular günümüzde Asya, Güney Amerika ve Doğu Avrupa'da öncelikli hale gelmiştir çünkü ekonomik modernleşme sosyal bütünleşmenin eski kurumlarını yok etmektedir. Yine de, bu uluslardaki politika yapıcılar, bu ahlakî ve siyasî amaçların kendi karşılaştırmalı ekonomik avantajlarını (daha ucuz işgücü), geleneksel elit ayrıcalıklarını (Latin Amerika'da zenginlerden vergi alınmaması) ya da sosyal kültürü (Doğu Asya'da Konfüçyüs öğretileri) tehlikeye sokacağından korkmaktadır.

Gelişmiş Batı uluslarındaki refah devletleri, kitlesel sanayi üretiminin hâkim olduğu bir ekonomiyi beslemek üzere ortaya çıkmışlardır. 'Keynezyen konsensüs' çağında sosyal güvenlik ve ekonomik büyüme, eşitlik ve verimlilik arasında bilinen hiçbir seçim yapma gereği mevcut değildir. Bu konsensüs ortadan kalkmıştır çünkü üzerine kurulduğu varsayımların hiçbiri artık geçerli değildir. Bir ülkede enflasyon yaratmadan talep-yönlendirmeli büyüme sağlamak mümkün gözükmemektedir; sanayi üretimindeki düşüş göz önüne alındığında, tam istihdam bugün ancak hizmet sektörü sayesinde gerçekleştirilebilmektedir; erkek tarafından geçindirilen geleneksel aile tipi yok olmakta, doğurganlık oranı düşmekte ve hayat akışı gittikçe standart dışı bir hal almaktadır.

Bu tip yapısal kaymalar geleneksel sosyal politika düşüncesini zorlamaktadırlar. Pek çok açıdan, krizin belirtileri tüm ülkelerde benzerdir. Diğer açılardan ise bariz farklılıklar gözlenmektedir. Kuzey Amerika'da en büyük sorun artan eşitsizlik ve yoksulluk iken Avrupa'nın büyük problemi kronik yüksek işsizliktir. İki sorun da birçoklarının istihdam artışı ve adaletli, cömert sosyal koruma arasında temel bir seçim yapma gereği olduğuna inanmalarını desteklemektedir. Ağır sosyal katkılar ve vergiler, yüksek ve değişmez ücretler ve yaygın iş güvencesi, emek piyasasını ekstra işçilerin işe alınmasını engelleyici şekilde maliyetli ve katı hale getirmektedir. Düzenleyici önlemlerin sınırlanmasından yana tutum, 1980'lerde Kuzey Amerika'da daha büyük eşitsizlikler yaratma pahasına da olsa 'iş mucizesi'ni gerçekleştirerek doğrulanmıştır.

Amerikan rotası, kutuplaşma ve yoksulluk bağlamında sos-

yal maliyetleri çok yüksek olduğu için eleştirilmektedir. Alternatif olarak, 'sosyal yatırım' stratejisi öne sürülmektedir. Zalim ücret indirimleri yerine buradaki fikir, sosyal politikayı, pasif gelir desteği eğiliminden 'insanları tekrar işe sokabilecek', hanelerde aile ve iş sorumluluklarının uyumlulaştırılmasında yardımcı olacak, sanayileşme sonrası toplumun talebi doğrultusunda nüfusu eğitebilecek aktif emek piyasası programlarına yöneltebilmektir. Zaten İsveç modelinde onyıllardır resmî dogma, 'üretici sosyal politika' doğrultusunda beşeri sermayeye yatırıma yapılan vurgudur. Şu anda ise Clinton yönetiminde, Avrupa Topluluğu'nda ve hatta Güney Asya ülkelerinde ön plana çıkan temalardan biri olmuştur (bkz. European Community, 1993b; Freeman, 1993).

'Gelişmekte olan' ekonomilerdeki tartışma da buna oldukça paraleldir. Bu ülkelerin bilindik avantajları, rekabetçi işgücü maliyetleri olduğundan maliyeti yüksek refah programları oluşturma konusunda da doğal bir isteksizlikleri vardır. Aynı zamanda bu ulusların çoğu –özellikle Japonya– olağandışı bir nüfus yaşlanması ve gelecekte ödenmesi zor emeklilik yükü kâbusları ile karşı karşıyadır. Ancak, ücret maliyeti avantajları ortadan kalkmaya başladıkça (çünkü her zaman bir köşede bekleyen daha ucuz bir ekonomi vardır) katma-değeri daha yüksek üretime geçmek zorunda kalacaklarının da farkındadırlar: Bu nedenle Doğu Asya hükümetleri eğitime olağanüstü önem vermektedir.

Peki, 21. yüzyıla girerken refah devletleri için öngörüler nelerdir? Gelişmiş uluslar refah devletinin bazı ya da pek çok ilkesini feda etmeye zorlanacaklar mı? Sanayileşmekte olan uluslar refah devletsiz bir model mi seçecekler, yoksa Batı stili refah devletlerinin bir türünü mü uyarlayacaklar?

Ne yazık ki genel eğilimler, en azından geleneksel algılanış şekliyle refah devleti ideallerine sıkı sıkıya bağlı olanlara rahat vermemektedir. Gelişmiş ulusların karşı karşıya olduğu, eşitlik ve istihdam arasındaki yeni çatışmaya uyum sağlamak gittikçe zorlaşmaktadır. Savaş sonrası dönemde refah devletini ekonomik gelişmenin önemli bir parçası haline getiren koşul-

lar günümüzde Arjantin, Polonya ya da Güney Kore için geçerli olmayabilir. Bu tip bir karamsarlığın nedenleri, hem iç hem de dış değişimlerde aranmalıdır.

Değişen uluslararası çevre

Savaş sonrası dönemi tanımlayan tam istihdam ve gelir eşitliğinin uyumlu birlikteliği, artık pek mümkün gözükmemektedir. Pek çok insan, Kuzey Amerika'nın olumlu istihdam performansının sadece düzenleyici önlemlerin sınırlanması ve serbestleştirilmiş piyasalarla gerçekleşebildiğine inanmaktadır. Böylece kazananlar ödüllendirilip kaybedenler cezalandırılmış olur; ücret ve hane gelir eşitsizlikleri artar, yoksulluk oranları büyür ve belki de 'sınıfaltı' (*underclass*) yeniden ortaya çıkar (Gottschlak, 1993; OECD, 1993; Jencks ve Peterson, 1991; Room, 1990). Batı Avrupa ise daha kapsamlı endüstri ilişkileri sistemleri, refah devletleri ve güçlü sendikaları ile, sosyal güvenlik maliyesine yük bindiren yüksek işsizlik (özellikle gençler arasında ve uzun-dönemli) ve kabaran refah bağımlıları ordusu bileşimi pahasına da olsa eşitliği sağlamış ve artan yoksulluğu engelleyebilmiştir. Talep-yönlendirmeli, reflasyonist stratejiler artık bir seçenek olmaktan çıkmıştır, çünkü hem işsizlik sadece konjonktürel değildir hem de gelirdeki artış, ithal malları satın alma yoluyla ekonominin dışına sızmaktadır.[1]

Benzeşme durumu: Küresel bütünleşme

Bugün dünyadaki bütünleşme neredeyse otomatikman açık ekonomileri ifade eder şekilde kullanılmaktadır. İsveç, Avustralya ile Yeni Zelanda, Şili ve Avrupa'daki eski komünist ülkeler, önceden refah devleti düzenlemelerini destekleyen korumacı önlemleri bir kenara bırakmaktadırlar.

---

1 Güncel tartışmalarda yaygın olan bu argüman birtakım rezervlerle kabul edilmelidir. Örnek vermek gerekirse, yeni sanayileşen ülkelerden ithalat payı gittikçe artmaktayken, toplam AT üye ülke ticaretinin yaklaşık %80'i AT *içinde* gerçekleşmektedir.

Açıklığın, ülkelerin kendi politik ekonomilerini özerk şekilde tasarlama kapasitelerini büyük oranda sınırladığı söylenmektedir. Avustralya ve İsveç, ulusal seçeneklerin aşınması konusunda örnek teşkil etmektedirler. Castles'ın gösterdiği gibi (Castles, 1996) Avustralya, ancak korumacı önlemlere bağlı olduğu ölçüde iş güvencesi, tam istihdam ve yüksek ücretlerin olduğu 'ücretlilerin refah devleti' modelini gerçekleştirebilmiştir. Avustralya'nın ödediği bedel, ekonomik büyüme konusunda geri kalmak olmuştur. İsveç ise tam istihdamı, Stephens'ın gösterdiği gibi (Stephens, 1996), hükümetlerin iç kredi ve yatırımları kontrol edebildiği, emek piyasasındaki ortakların ücret ılımlılığını birlikte teminat altına aldıkları ölçüde, dünyanın en cömert ve eşitlikçi refah devleti ile dengeleyebilmiştir. 1980'lerdeki serbestleşmenin ardından İsveç ekonomisi, iç yatırımı ve iş yaratmayı azaltan ağır bir sermaye kaçışı yaşamıştır. Aynı zamanda, İsveç'in merkezî ulusal sosyal paktlar geleneği de aşınmaya başlamıştır. Hem İsveç hem Avustralya'da genişletilmiş açıklık, (gerek sağ gerekse sol) hükümetleri sosyal harcamaları kısmaya zorlamıştır. O halde, açıklık refah devletlerini acımasızca en az ortak refah paydasına doğru mu sürüklemektedir?

Latin Amerika ve Orta-Doğu Avrupa'daki ülkelerin çoğu, şu anda sert liberal uyum stratejileri uygulamaktadır. Kısa vadede bu durum, ağır işsizlik, gelirlerde çarpıcı bir azalma ve daha çok eşitsizliğe neden olmaktadır. Uzun vadede ise –1980'lerin ortasından itibaren Şili'nin durumu örnek olarak gösterilebilir– ülkelerin rekabetçiliğini, büyümesini ve istihdamını artırıcı etki yaratabilir.[2] Radikal serbestleşmeyle ilgili en büyük sorun, maliyetlerin eşit olmayan şekilde dağılması ve böylece örgütlü direnişi kolayca kışkırtabilmesidir. Şili örneği oldukça açıklayıcıdır. Huber'in gösterdiği gibi Şili'de yoksulluk oranı, 1970'teki %17'den 1986'da %38'e yükselmiştir (Huber, 1996). 1983'te işsizlik oranı, toplam işgücünün üçte birine ulaşmıştır.[3] Otoriter

2 Latin Amerika'daki ticaret serbestleşmesi üzerine yapılmış yakın tarihli bir çalışma, verimlilik performansı ve büyüme bağlamında güçlü ve önemli etkilerden söz etmektedir (Edwards, 1994).

3 Eski komünist ülkelerdeki yoksulluk eğilimleri, yeni rejimlerin radikal 'şok te-

yönetim altındaki Şili'de örgütlü direniş etkin şekilde bastırılmıştır. Liberal demokrasilerde politika yapıcılar ya iknaya ya da telafi edici sosyal garantilere dayanmak durumundadır. İkna, geniş kapsamlı bir konsensüs gerektirir, telafi ise hükümetlerin zaten zayıf olan maliyelerini zorlamaktadır. Doğu ve Orta Avrupa'da olduğu gibi Latin Amerika'da da, sosyal ihtiyaçlar ve mali araçlar arasındaki kopukluk, istihdamın 'enformelleşmesi'nin artması ile daha da derinleşmektedir. Vergiler ve iş düzenlemelerinden kaçmak için, işçiler ve işverenler formel istihdam ilişkilerinden çıkmaktadır.

Eğer gelişmiş ülkelerde küresel ücret rekabeti refah devleti krizinin temel bir kaynağı ise, benzeşme paradoksal bir şekilde iki zıt tepkiden ortaya çıkabilir. Avrupa ve Amerika'da ücret maliyetlerini düşürmek, diğer hallerde rekabet edemeyecek yerli firmaları koruyabilir. Bunun sonucunda, tabii ki, düşük verimlilik üstü kapalı şekilde cezalandırılmış olacaktır. Benzeşmenin öteki kaynağı ise Japonya, Kore ya da Tayvan gibi ana küresel rekabetçilerin artan işgücü maliyetleri olabilir. Bu ülkelerin göreli işgücü maliyetleri bir süreden beri artmaktadır ve önümüzdeki yıllarda önemli sosyal güvenlik reformları yapamadıkları takdirde artmaya da devam edecektir.

Farklılaşma durumu: Kurumların rolü

Küresel güçlerin ulusal refah devletlerinin kaderlerini belirleme seviyesini neden abartmamamız gerektiğine ilişkin başka olgular da öne sürülebilir. Karşılaştırmalı araştırmalarda varılan en güçlü sonuçlardan bir tanesi, çıkar temsili ve siyasî konsensüs yaratmanın siyasî ve kurumsal mekanizmalarının refah, istihdam ve büyüme hedeflerini yönetme konusunda

---

rapi'lerini uygulama dereceleri ile bağlantılıdır. Yakın tarihli bir gözden geçirmede Cornia (1994), 'ultra yoksul' olarak tanımladığı, gelirleri ortalama ücretin %25-35 altında olan hane halkları ile ilgili değerleri sunmaktadır. 1989'dan 1992'ye dek Polonya'da %8'den %20'ye, Romanya'da %19'dan %30'a ve Rusya'da %3'ten %27'ye yükselmiştir. Buna karşılık, Macaristan'da (%3'ten %6'ya) ve Çek Cumhuriyeti'nde (%1.5'ten %7'ye) artış daha azdır. Benzer şekilde bu iki ülke, diğerlerinden daha düşük işsizlik oranlarına sahiptir (OECD, 1994b).

son derece önemli olduğudur.[4] Savaş sonrası Avrupa ekonomileri, yaygınlaşan çıkar örgütlerinin tam istihdam karşılığında ücret sınırlaması sözü vermelerini mümkün kılan kapasiteleri sayesinde *hem* refahı *hem* de verimliliği azami seviyede tutmayı başarabilmişlerdir. Bu nedenlerden dolayı, güçlü bir sosyal güvence ağı, ekonomilerin uyum kapasiteleri ya da daha genel anlamda ekonomik büyüme üzerinde hiçbir olumsuz etki yaratmamıştır (Calmfors ve Driffill, 1988; Atkinson ve Mogensen, 1993; Blank, 1993; 1994; Buechtemann, 1993).

Ancak parçalı kurumlara sahip ülkeler, çekişen çıkarlar arasında bağlayıcı uzlaşma sağlama kapasitesinden yoksundurlar. Birbirine zıt refah, istihdam ve verimlilik hedefleri, değişime uyum sağlamak için daha düşük bir kapasite ya da enflasyon yaratarak nihai toplam kazancın sıfıra eşit olduğu seçim yapma gerekleri haline gelebilmektedirler. Dolayısıyla, uygun bir kurumsal çevre, esnekliği ve verimliliği besleyebilme kapasitesine serbest piyasalar kadar sahip olabilir. De Neubourg (1995:6) Ronald Dore'dan alıntı yaparak katı kurumlarına rağmen Japonya'nın bu kadar başarılı olmasının nedenlerini merak etmenin yanlışlığına dikkati çekmektedir. Bunun yerine sorulması gereken soru şu olmalıdır: 'Japon kurumsal düzenlemelerini başarılı yapan unsurlar nelerdir?'. İsveç'teki konsensüs yaratan güçlü kurumlar Japonya'da olduğu gibi yıllardır olumsuz seçim yapma gereklerini engellemeye yardım etmiştir. Bu kurumların 1980'lerde uğradıkları aşınma ise İsveç'in dramatik kayışının en iyi açıklamasıdır.

Bu konular elbette yeni sanayi demokrasilerini de ilgilendirir. Eski komünist uluslar için tabii ki piyasaya geçişin, geniş kapsamlı bir özelleştirme ve kurumsal yeniden yapılandırma gerektirdiği konusunda çok az şüphe vardır. Aynı şekilde, Latin Amerika'nın korumacı kurumlarının ekonomik büyümeyi

4 Bu konudaki literatür gerçekten çok geniştir. Çok yakın tarihli karşılaştırmalı bir çalışma için bkz. Freeman (1993); araştırmayla ilgili genel bir inceleme için bkz Esping-Andersen (1994). Streeck (1992), bu aynı koşulların ekonomilerin yeni ve daha esnek üretim yöntemlerine uyum sağlamasını da kolaylaştırdığını belirtmektedir.

bastırdığı da açıktır. Doğu Asya'da tam istihdam büyümesini başlatan oldukça 'katı', düzenleyici mekanizmaların zamanla aşınacağı da doğru olabilir. Örneğin Japonya'daki hayat boyu istihdam garantisi şimdilerde tehdit altındadır (Freeman, 1993; Freeman ve Katz, 1994).

Çalışmamız ulusal kurumsal geleneklerin hâkimiyetinin sürdüğünü belgelemektedir. Bu, iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, savaş sonrası Batı refah devletleri tamamıyla benzer amaçlara hizmet ettilerse de hem bunu gerçekleştirmedeki isteklilikleri hem de *nasıl* gerçekleştirdikleri noktasında farklılaşmışlardır. İkinci olarak da, bu refah devletleri bugünlerde uyum sağlamaya çalışsalar da bunu her biri farklı şekilde yapmaktadır. Bunun başlıca sebebi, kurumsal miraslarda, varisi oldukları sistemin özelliklerinde ve bunların beslediği yerleşik çıkarlarda aranmalıdır.[5]

Batı refah devletlerinin karşılaştığı sorunlar

Çağdaş gelişmiş refah devleti iki grup sorunla karşı karşıyadır; bir grup refah devletinin kendine özgü iken, ötekisi dışsal güçlerin etkisiyle ortaya çıkmıştır. İlk durumda, mevcut sosyal koruma programları ile gelişen ihtiyaçlar ve riskler arasındaki ayrışmanın gittikçe artması söz konusudur. Bu, aile yapısındaki değişikliklere (örneğin tek ebeveynli hanelerin artışı), mesleki yapıdaki değişikliklere (profesyonelleşme ve ayrışmanın artması) ve (daha az doğrusal ve standart hale gelen) hayat döngüsündeki değişikliklere bağlanabilir. Dolayısıyla, refah devletinin oluşan yeni talepleri karşılayabilme kapasitesiyle ilgili tatminsizlikler artmaktadır.

İkinci durumda ise, refah devleti krizi, mevcut refah devleti

5 Bu noktada iki örnek yeterli olacaktır. İlk olarak, Castles'ın gösterdiği gibi (Castles, 1986), Avustralya İşçi Hükümetinin sendikalarla gerçekleştirmeye çalıştığı uzlaşmalı liberalizasyon stratejisi, hem eşitlik hem de büyüme açısından, Yeni Zelanda'nın mevcut çıkar kuruluşlarıyla çelişecek şekilde gerçekleştirmeye çalıştığı stratejiden daha üstündür. İkinci olarak, yıllarca süren sosyal güvenlik kurumlaşması, yerleşik çıkarları beslemektedir. Dolayısıyla, mesleki olarak dışlayıcı sosyal sigorta programlarını birleştirmek hemen hemen imkânsızdır.

taahhütlerinin gelecekteki gerçekleştirilebilirliğini tehdit eden değişen ekonomik koşullar (örneğin daha yavaş büyüme ve 'sanayisizleşme') ve demografik eğilimler (özellikle nüfusun yaşlanması) tarafından kışkırtılmaktadır.

Demografik ve ekonomik sorunlara daha çok dikkat çekilmektedir. Demografik sorunlar, düşük doğurganlık oranı ve daha uzun yaşam beklentisinin bileşimiyle ortaya çıkmıştır; bunlar, külfetli bağımlılık oranları ortaya çıkarır ve güçlü ekonomik büyümenin olmadığı durumlarda şiddetli mali gerginliğe neden olur. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nda 1996 ve 2020 arasında yaş-bağımlılık oranı %50 artacaktır ve mevcut kurallar ve yardımlar doğrultusunda bu artış, GSYİH'nın artı %5 ila 7'sinin yutulması demektir (European Community, 1993a:24). OECD'nin (1988) 2040 yılına kadarki öngörüleri, özellikle Japonya gibi beklenmedik şekilde yüksek yaşlanmayla karşı karşıya kalan ülkelerde, yaşlanmanın sağlık ve emeklilik harcamalarını iki ya da üç katına çıkaracağı yönündedir.

Yine de, nüfusun yaşlanması otomatikman krize işaret etmez. Kısmen, yaşlanmanın maliyeti uzun vadeli verimlilik artışına dayanmaktadır. OECD tahminleri (1988-70) reel kazançların (ülkeye bağlı olarak) yıllık ortalama %0,5 ila 1,2 oranında artışının, ekstra emeklilik harcamalarını karşılamaya yeterli olacağını göstermektedir.[6] Aslında, demografik yük siyasî idareye tâbidir. Bugün pek çok ülke onyıllardır sürdürdükleri emeklilik yaşını düşürme politikalarını tersine çevirmeye çalışmaktadır. İstihdamı azamileştirmek de bağımlılık oranlarını otomatikman azaltacaktır. Bugün İskandinavya'da olduğu gibi, istihdamın çalışabilir nüfusa oranının kıta Avrupası'ndaki değerlerden %10 hatta %15 fazla olması büyük bir farklılık yaratmaktadır. Burada da, sosyal politikanın düşük

6 Dolayısıyla bir ekonominin verimlilik performansı önemlidir. Pek çok ülkenin geçen on yıldaki kazanç performansı, bu seviyedeki büyüme oranlarına kolaylıkla ulaşılamadığını göstermektedir. Örneğin ABD'de, 1980'lerdeki reel imalat kazançları, yıllık ortalama %0,2 düşüş yaşamıştır. İstihdamdaki düşüşün daha çarpıcı yaşandığı Avrupa'da ise verimlilik ve ücretler daha yüksek oranlarda artmıştır (Fransa'da %1,7, İtalya'da %0,9 ve Almanya'da %2,4) (Mishel ve Bernstern, 1993: Şekil 9A).

kadın istihdamı ve erken emekliliği (AET ülkelerinde olduğu gibi) mi yoksa azami katılımı (İskandinavya'da olduğu gibi) mı desteklediği önemlidir.[7] Güney Avrupa'da ya da Latin Amerika'da olduğu gibi enformel, kayıtsız istihdamın da varlığı ve büyüyor olması da önem taşımaktadır. İtalya gibi ülkelerde düzensiz çalışmanın yayılması aslında olumsuz bir spiralin bir bölümünü oluşturmaktadır: aşırı-yüklü gelir desteği programlarının ağır sosyal katkı yükü enformel istihdamı artırmakta, bu da vergi tabanını eritmektedir.

Yaşlanma sorunu aslen doğumlara dayanmaktadır. Genellikle, kadın istihdamının doğurganlığı tehlikeye sokacağından ve yaşlanma krizini şiddetlendireceğinden korkulmaktadır. Ancak gerçekler farklı bir hikâye anlatmaktadır. Yüksek doğurganlık oranı düşük kadın istihdamıyla birarada görülebilir (İrlanda'daki gibi) fakat daha sonra da görülmeyebilir (İtalya ve İspanya Avrupa'daki en düşük doğurganlık oranlarına sahiptir). Kadın istihdamı *ve* doğurganlığın İskandinavya'da en yüksek değerlere ulaştığı gözlenmektedir. Refah devleti önemli bir fark yaratmaktadır çünkü doğurganlık *ile* kadın istihdamının biraradalığı ancak sosyal hizmetler ve izin için serbest hükümler var olduğu sürece mümkündür. İsveç'te böyledir ancak kıta Avrupası'nın pek çok ülkesinde durum farklıdır. Kadının ekonomik bağımsızlığının sanayi sonrası toplumların tanımlayıcı bir öğesi olmasından dolayı, günümüz ailesi, iş ve aile hedeflerini uyumlulaştırabilmek için refah devletine ihtiyaç duymaktadır; benzer şekilde refah devleti de çocuklara ihtiyaç duyar.

Batı refah devletlerinin karşılaştıkları *ekonomik* problemler genellikle işsizlik sorunu çerçevesinde tanımlanmaktadır. Zorunlu sosyal katkılara bağlı yüksek ücret maliyetleri ve katılıkların (kadro, maliyetli kıdem tazminatı ödemeleri ya da cömert sosyal katkılar) bileşimi, iş sahasının genişlemesinin

---

7 Freeman (1993:3), 15-64 yaş grubu içinde çalışanların oranının 1973'te Avrupa ve ABD'de birbiriyle aynı olduğunu göstermektedir. 1990'a gelindiğinde, Avrupa'daki faaliyet oranı ABD'ninkinden %12 daha az hale gelmiştir. Freeman, Amerikalıların her yıl bir aya denk gelen süre kadar Avrupalılardan daha fazla çalıştıkları sonucuna varmaktadır.

önündeki ana engel olarak görülmektedir. Cömert sosyal yardımların da çalışma isteğini azalttığı düşünülmektedir.

Marjinal işgücü maliyetlerinin yüksek ve çalışma haklarının sıkı oluşunun, iş sahasının genişlemesini engellediğine dair kanıtlar mevcuttur. Ancak, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gerçek bir çözüm olmayabilir. Öncelikle ABD ve daha yakın tarihli Şili deneyimlerinden de bildiğimiz gibi, özel emeklilik programları tamamen elverişli vergi imtiyazlarına, yani kamu sübvansiyonuna dayanmaktadır. İkinci olarak, ABD deneyimi, getirisi belli (maaş esaslı), işe bağlı refah programlarının aynen sosyal sigortadaki gibi katılıklar ve maliyetler taşıdığını göstermektedir. Bu programlar, çalışanların destekleri kaybetme korkuları ve yararlanabilme konumu gereklilikleri (ABD'deki norm asgari 5 yıl çalışma koşuludur) yüzünden, emek hareketliliğini kısıtlama eğilimi taşırlar; özel programlar, tıpkı sosyal güvenlik gibi yüksek sabit işgücü maliyetleri getirmektedir.[8] Dolayısıyla, kamu sektörünün sosyal güvenliği küçültme çabaları özel sektörde de görülmektedir. ABD'de, geçen on yıl içinde işe bağlı programların kapsadıklarının sayısında büyük bir düşüş görülmektedir: sağlık hizmetleri kapsamında %14, getirisi belli emeklilik kapsamında %25 azalma görülmüştür. Bunların yerini bireysel katkıya dayalı programlar almaktadır.

Sanayi sonrası istihdam eğilimleri de potansiyel olarak sorunludur. Profesyonel ve kalifiye işler tercih edildiğinden, kalifiye olmayan işgücüne yönelik talep sadece düşük ücretlere bağlı olacaktır. Ayrıca, bu eğilimlerin rastlantısal işler, gönülsüz olarak yarı zamanlı yapılan işler, ev işleri ya da kendi hesabına çalışmada olduğu gibi 'atipik', belirsiz işleri de beslediği görülmektedir; bunun sonucunda belki de formel ve marjinal işgücü arasında daha büyük bir kutuplaşma gerçekleşebilir (European Community, 1993b; OECD, 1993). ABD bir dereceye kadar dü-

8 ABD'de tipik bir şirket, ücretlerin %11'ini sosyal katkılar, %12'sini ise ek refah destekleri için vermektedir (Blank, 1993:167). AT ortalaması, sosyal katkılarda %24, ek desteklerde %5 olarak gerçekleşmektedir. Ancak İtalya gibi sosyal katkıların yüksek olduğu ülkelerde, ilk değer %47 ikincisi ise %2 civarındadır (European Community 1993a, Tablo 21'den hesaplanmıştır).

şük işsizlik oranına sahiptir, ancak yoksulluk sınırının altında bir seviyede ücret ödenen işlerin sayısında rahatsız edici bir artış söz konusudur. Sosyal yardım düzeylerinin düşüklüğü de emsali görülmeyen yoksulluk seviyeleri ortaya çıkarmaktadır.

Aslında, ABD'de gördüğümüz gibi ücretlerdeki düşüşler, düşük ücretlerin olduğu bir ortamda uygun sosyal transferlerin yoksulluk çıkmazlarını besleme olasılığı bulunduğundan, sosyal yardımlarda kolaylıkla aşağı doğru bir kısır döngü yaratabilmektedir. Dolayısıyla, hem işsizlik sigortası hem de sosyal refah bariz şekilde erozyona uğramıştır. Buna karşın yoksulluk ve kutuplaşma sosyal düzeni tehdit edebilmekte ve kamu sektörünün alternatif harcama hesaplarına yüklenmesine neden olabilmektedir. Amerikan erkek mahkûm nüfusu bir milyonun üzerindedir (ve hâlâ artmaktadır) ve hapishaneler, kanun ve düzen için yapılan harcamaları da artırmaktadır. Güvenlik görevlileri ve infaz personeli sayıca en hızlı büyüyen meslek grubunu oluşturmaktadır; mahkûm başına düşen yıllık hapis maliyeti neredeyse Harvard Üniversitesi'ndeki harç miktarının iki katıdır.[9]

Refah devletinin 'içsel' problemleri mevcut program tasarımı ve sosyal talepler arasında gittikçe artan ayrılıklardan kaynaklanmaktadır. Çağdaş refah devleti geçmişteki sosyal düzene hitap etmektedir; evrenselcilik ve adalet ilkeleri göreli olarak homojen bir sanayi işçisi sınıfına yönelik olarak ortaya çıkmıştır. 'Sanayi sonrası' toplumun iş ve hayat döngüsü bağlamında çok daha fazla farklılık içermesi, daha heterojen ihtiyaçlar ve beklentilere işaret etmektedir. Kariyer yolunun daha belirsizleşmesi, daha esnek uyum talepleri ve kadın istihdamıyla gelen değişen aile düzenlemeleri ile vatandaşlar, daha çeşitli risklerle karşı karşıya kalmaktadır.

Ayrıca, refah devletinin eski 'model aile'si de artık hâkim unsur değildir. Bir yanda iki kazançlı, çifte kariyerli bir toplum biriminin, öte yanda boşanmış, tek kişilik ya da tek ebeveynli hanelerin artışını gözlemlemekteyiz. İlk grup genellikle daha fazla ayrıcalıklara sahiptir ancak bugün kadın eşlerin iş-

9 Bu yorumu, Amerika'daki tutuklu nüfusunu Avrupa'daki uzun süreli işsiz sayısına denk gören Richard Freeman'a borçluyum.

gücüne katılımlarının, düşük gelirli hanelerin yoksulluktan kaçmaları ya da alışılmış hayat standartlarını gerçekleştirebilmeleri için tek yol olduğu açıktır. Bu, Amerika örneğinde net bir şekilde görülmektedir (Mishel ve Bernstein, 1993). 'Atipik' aileler, yüksek risk altındaki yoksul kitlenin hızla büyüyen bir kısmını oluşturmaktadır.[10]

Diğer bölgelerde refah rejimlerinin karşılaştığı sorunlar

Yaşlanma sorunu, Japonya hariç diğer bölgelerde daha az vahimdir. Ancak, eşit derecede ağır bir sorun, sosyal korumanın geleneksel şekillerinin temelini çürüten bir süreç olan kentsel sanayi merkezlerine büyük göçlerdir. Doğu Asya'da bu durum, refah devleti (Japonya ve Güney Kore'de şirket sosyal güvenlik programları ile birlikte) ile bakım yükümlülükleri olan Konfüçyüsçü aileselcilik geleneği arasında bir ikilem oluşturmaktadır.[11]

'Refah devleti olmayan' devletlerin başlıca *ekonomik* sorunları dünya ekonomisindeki konumlarına bağlıdır. Doğu Avrupa'da eski komünist refah rejimi üç temel ayakla tanımlan-

10 Lüksemburg Gelir Çalışması (LIS) verilerinin 1980'lerin ortaları için hesaplamaları, tek ebeveynli (neredeyse tamamı kadın) hane halklarının olağanüstü yüksek yoksulluk riskleriyle karşı karşıya olduğunu göstermektedir. Standart yoksulluk ölçütü olarak orta değer gelirin %50'si kullanıldığında, bu haneler arasında yoksul olanların oranının ABD'de %60, Kanada'da %57, Almanya'da %27, Fransa ve İtalya'da %19 olduğu görülmektedir. Buna karşın İsveç'te bu oran sadece %4,5'tir. Boşanma, en azından kadınlar için, ekonomik açıdan feci etkiler yaratabilmektedir. Burkhauser vd. (1991), boşanmadan bir yıl sonra Amerikalı kadınların gelirlerinde %24'lük, Alman kadınlarınkinde ise %44'lük bir düşüş gerçekleştiğini göstermektedir. Erkeğin gelir kaybı ise göreli olarak önemsizdir: ABD'de %6, Almanya'da %7.

11 Hashimoto (1992:38) Japonya'da yaşlıların %65'inin çocuklarıyla birlikte yaşadığını göstermektedir (bu değer 1970'lerde %77 civarındadır). Choi'nin (1992:151) Güney Kore için verileri daha da yüksek değerlere (%76) işaret etmektedir. Yaşlıların %44'ünün ekonomik açıdan tamamen çocuklarına bağımlı olduklarını belirtmiştir. Güney Kore'deki resmî yoksulluk sınırı tanımına göre, yaşlıların %20'sinden fazlası yoksuldur; yarısı kadarı mali zorluklar yaşamaktadır ve emeklilik maaşı alanların yarısından çoğu geçinmekte zorlanmaktadır. Yaşlılar arasında böylesine bir yoksulluğun görülmesinin başlıca sebeplerinden biri, çocuklarının ebeveynlerine yardım sağlamaktan kaçınmaları ya da sağlayamamalarıdır (1992:151).

maktadır: tam ve yarı-zorunlu istihdam; yaygın ve evrensel sosyal sigorta; oldukça gelişmiş, genellikle işyeri temelli hizmetler ve yan destek sistemi. Aslında istihdamı azamileştirme stratejisi, İskandinavya'da olduğu gibi, asgari seviyede sosyal bağımlılıkları sağladığı için sistem dengesinin olmazsa olmaz şartıdır. Demokrasi sonrası reformlar bu ayaklardan ilkini ve üçüncüsünü aşındırmıştır. Tam istihdam yerine kitlesel işsizlik ortaya çıkmış, çöken (ya da özelleştirilen) devlet kuruluşları, alışılmış hizmetleri yerine getirebilme yetilerini gittikçe kaybetmişlerdir. İkisinin de sürdürülebilirliği zarar gördüğünden, mevcut gelir desteği programları tam olarak finanse edilememiş ve fazla yüklenmeye maruz kalmıştır. Sonuçta, Standing'in gösterdiği gibi (Standing, 1996) yoksulluk ve ölüm oranlarında artışlar meydana gelmiştir.

Rekabet gücünün elverişli emek maliyetlerine bağlı olduğu ülkeler, temel refah devleti ilerlemelerine karşı temkinlidir. Ancak bu yine de kısmen geçerlidir. Doğu Asya'nın geneli ve özellikle Güney Kore, Japonya'yı takip ederek, kendi ekonomik geleceklerini eğitimli işgücünde görmektedir – tıpkı İsveç'in 'verimlilikçi' refah devleti tasarımında olduğu gibi. Bu durum, açıkça eğitime, sağlık hizmetlerine ve sosyal hizmetlere daha fazla önem verilmesi anlamına gelmektedir.[12] Güçlü bir gelir desteği sisteminden kaçınmak bu senaryoda oldukça zor olacaktır çünkü (1) eğitimli, kentli ve profesyonelleşmiş bir işgücü kendisini geleneksel Konfüçyüs ilkelerinden ayıracaktır ve (2) orta ya da küçük ölçekli firmalarda nadiren mevcut olan işyeri sigortaları, kapsam konusunda oldukça eşitsizdir.

Buna karşın, Latin Amerika'da kalkınma daha çok doğal kaynaklara bağlı olarak gerçekleşmiştir. Bu ülkeler korumacı, ithal ikameci politikalarını terkettikçe işgücü maliyeti sorunu ile daha ciddi şekilde yüzleşmektedirler. Şili'nin sosyal güvenlik sistemini devletten özel sektöre kaydırmaya yönelik öncü çabası da bu çerçevede değerlendirilmelidir.

12 Eğitime yapılan vurgu oldukça belirgindir. Goodman ve Peng'in verilerine göre, ortaokul mezunları arasında liseye devam edenlerin oranı Japonya'da %96, Güney Kore ve Tayvan'da %90 civarındadır.

Geçen on yılda refah devletinin uyum sağlaması

Geçen on yılda krizin belirtileri daha görünür bir hal almıştır. Popüler algılamalara rağmen önemli bir değişim şöyle dursun, refah devletinin geri çekilme derecesi oldukça mütevazıdır. Sosyal harcamaların epey sabit seviyelerde seyretmesi de bunun açık bir göstergesidir (bkz. Tablo 1.1 ve 1.3). Britanya ve Yeni Zelanda hariç çoğu ülke, müdahalelerini ertelenmiş destek endekslemesi, emeklilik ödemelerinin gelire oranının azaltılması ve (gelirden çok) katkı tabanlı bir emeklilik maaşı he-

TABLO 1.1
Kamu Sosyal Sigorta ve Sağlık Harcamalarının GSYİH'ya Oranı 1980-1990 (%)

OECD ülkeleri[1]	*1980*	*1990*
Kanada[2]	17,3	18,8
Danimarka	26,0	27,8
Fransa	23,9	26,5
Almanya	25,4	23,5
Hollanda	27,2	28,8
Norveç	21,4	28,7
İsveç	32,4	33,1
Birleşik Krallık	21,3	22,3
ABD	14,1	14,6
Diğer Ülkeler[3]	*1975*	*1986*
Çekoslovakya	17,2	21,5
Macaristan	14,9	16,2
Ukrayna	13,8	17,3
SSCB	13,6	15,5
Avustralya	10,3	9,2
Yeni Zelanda	14,5	17,9
Japonya	8,9	12,2
Arjantin	6,8	6,1
Brezilya	5,2	5,0
Şili	11,0	13,1
Kosta Rika	5,1	7,3

1 Bu değerler ILO'nunkilerle karşılaştırılamaz çünkü OECD tanımlarına göre hesaplanmıştır.
2 Kanada için veriler 1982 ve 1990 yılına aittir.
3 ILO verisi. Eski komünist ülkeler için harcamalar, net maddi ürün cinsinden hesaplanmıştır.

Kaynaklar: OECD, *Employment Outlook*, Paris, 1994, Tablo 4.7; ILO, *The Cost of Social Security*, Cenevre, 1991.

TABLO 1.2
Sosyal Yatırım Politikaları[1]

	(a)	*(b)*
Danimarka	12,8	69
İsveç	6,3	56
Fransa	9,9	78
Almanya	4,9	81
İtalya	4,8	-
Hollanda	3,0	74
Avustralya	4,9	52
Kanada	3,3	58
Birleşik Krallık	2,0	25
ABD	2,6	55
Japonya	0,1	-
Çek Cumhuriyeti	1,7	-
Macaristan (1992-3)	3,0	-
Polonya (1992-3)	3,6	-

(a) Kamu eğitimi ve istihdamına yönelik düzenlemelerin kapsadığı işgücü oranı (%), 1990-1993 ortalaması;
(b) Tam zamanlı eğitim ve öğretime devam eden 18 yaş grubunun oranı (%), 1990-1991
1 Bu değerler genel eğitim ve özel öğretim programlarını dışarıda bırakmaktadır.
Kaynaklar: OECD, *Employment Outlook*, Paris, 1994, Tablo 1.18 ve Tablo 1.B.3.

saplamasına dönüş gibi marjinal ayarlamalarla sınırlandırmışlardır. Bugün hâlâ, marjinal kesintiler oldukça radikal, uzun vade, kümülatif etkiler yaratabilmektedir. Sosyal destekler kazançların gerisine düştüğünde, gücü yeten özel sigortaya yönelecek, böylece refah devletine verilen geniş destek gittikçe zayıflayacaktır. 'Yeni ülkeler' arasında sistem değişikliğinin işaretleri daha belirgindir: bir yandan Latin Amerika ve Doğu ve Orta Avrupa'da aktif özelleştirme, öte yandan Doğu Asya'da nüve halindeki refah devleti kurulumu.

Refah devletlerinin, 1970'lerin başlarından itibaren ekonomik ve sosyal değişimlere verdikleri tepkileri üç ayrı grupta toplayabiliriz. Yakın zamana dek İskandinavya, refah devleti istihdam genişlemesi stratejisini takip etmiştir. Anglo-Sakson ülkeler, özellikle de Kuzey Amerika, Yeni Zelanda ve Britanya belirli bir derece refah devleti erozyonu ile birlikte ücretleri ve emek piyasasını yeniden düzenleme stratejisini tercih etmiştir.

TABLO 1.3
Yaşlıların Nüfusa Oranı (60 yaş ve üzeri), 1990

	Yaşlıların oranı (%)
Avrupa	
Çek Cumhuriyeti	16,6
Fransa	18,9
Almanya	20,9
Macaristan	19,0
İtalya	19,9
Norveç	21,2
Polonya	14,8
Rusya	15,3
İsveç	23,4
Amerika Kıtası	
Arjantin	13,1
Brezilya	7,1
Kanada	15,7
Şili	8,9
Kosta Rika	6,4
ABD	16,9
Asya ve Pasifik	
Avustralya	15,3
Japonya	17,2
Kore (Güney)	7,4
Yeni Zelanda	15,1

Kaynak: United Nations, *Demographic Yearbook*, New York, 1993.

Almanya, Fransa ve İtalya gibi kıta Avrupası ülkeleri ise, mevcut sosyal güvenlik standartlarını temelde korurken emek arzını da düşürmeye yönelmiştir. Bu üç strateji de, ülkelerin refah devletlerinin doğasıyla ilişkilendirilmelidir.

İskandinav rotası

1960'ların sonlarında, İskandinav refah devletleri gelir desteği programları bakımından amaçlarına çoğunlukla ulaşmışlardı. Her ne kadar daha kapsamlı, evrensel ve cömert de olsa, bu noktada 'sosyal demokrat model', Alman ya da Hollanda modelinden çok da farklı değildir. Gerçekten farklı bir kuzey modeli –özellikle İsveç modeli– 1970'lerde ve 1980'lerde aktif

emek piyasası politikaları, sosyal hizmetlerdeki genişleme ve cinsiyet eşitliğine geçişle birlikte ortaya çıkmıştır. Bu geçiş, istihdamı azamileştirerek ve kadınların statüsünü erkeklerinkilerle eşitleyerek, eşitlik ile verimlilikçi (*productivistic*) sosyal politikayı birleştiren ikinci bir aşamayı haber vermektedir. Öte yandan büyüyen istihdam sorunları süreci hızlandırmıştır.

İmalat sanayii istihdamındaki devamlı düşüş ve İskandinavya'nın olağandışı eşitlikçi ücret politikaları yüzünden, tam istihdamın sağlanmasının –kadın istihdamındaki artış şöyle dursun– baştan itibaren, kamu sektöründeki hizmet işleri ile gerçekleşebileceği belliydi. Aslında, genişlemesinin durduğu 1980'lerin ortalarına dek bu sektör, Danimarka ve İsveç'te (Norveç geride kalmaktadır) toplam net iş sahası genişlemesinin yaklaşık olarak %80'ini oluşturmaktaydı; şu anda ise kamu istihdamı toplam istihdamın yaklaşık %30'unu oluşturuyor. Refah politikaları, kadınların ekonomik özgürleşimi açısından başarılı olmuştur. Küçük çocukların %50'sini kapsayan kamu gündüz bakımı ve doğum ve ebeveyn izinleri için tahsis edilen cömert destekler ile birlikte Danimarka ve İsveç'te, kadınların (küçük çocukları olanlar dahil) işgücüne katılım oranları %80'ler civarında gerçekleşerek Avrupa'nın geri kalanındaki yetişkin erkeklerinkinden daha yüksek bir değere ulaşmıştır.

Bu stratejinin sonuçları hem olumlu hem de olumsuz olmuştur. Olumlu tarafta, kadınlara hem kariyer hem de çocuk sahibi olma şansı verilmiştir. Vasıfsız işçiler, iyi gelirli istihdam içerisinde masedilebilmiştir. Aynı zamanda eşitlik gerçekleşmiştir: kadınlar ile erkeklerin kazançlarındaki ve hayat döngüsü davranışlarındaki farklar hızla azalmaktadır; şu anda norm, iki kazançlı, çifte kariyerli haneler haline gelmiştir; başka yerlerle karşılaştırıldığında aile reisinin kadın olduğu aileler arasındaki yoksulluk oranı neredeyse yok denecek kadar düşüktür. Ve azami istihdam seviyeleri, refah devletinin daha yüksek vergi geliri ve daha düşük bağımlılık oranları ile karşı karşıya oluşunu garantilemektedir.[13]

13 Tartışma, politikanın cinsiyet açısına odaklanmıştır ancak daha yaşlı işçileri kapsayacak şekilde nüfusun tamamına genelleştirilebilir. Yeniden eğitim, re-

Olumsuz tarafta ise, kadınların kamu sektöründeki (genellikle yarı zamanlı), erkeklerin ise özel sektördeki işlerde yoğunlaştığı aşırı bir cinsiyet ayrımcılığı gözlenmektedir. Bu durum kısmen, kadınların daha esnek kamu istihdamı koşullarını tercih etmesi ile açıklanabilir; ancak daha çok, kadın istihdamına bağlı olarak ortaya çıkan yüksek sosyal maliyetler, işe devamsızlık oranları ve üretimdeki kesilmeler nedeniyle, özel sektör işvereninin erkek işçileri tercih etmesine bağlıdır. İsveç'te işe devamsızlık oranları oldukça yüksektir.[14] Daha az belirgin başka bir sonuç da sosyal hizmetlerin yönlendirdiği stratejiyle ortaya çıkan düşük vasıflı (ama iyi maaşlı) işlerin oranının yüksek olmasıdır. Aslında, vasıfsız hizmet işlerinin genel payının Danimarka ve İsveç'te, ABD'den daha yüksek olduğu görülmektedir (Esping-Andersen, 1993). Bu durum, hizmet sektöründe –ister kamu sektörü ister özel sektör (ABD'de olduğu gibi) tarafından yürütülüyor olsun– kitlesel işsizlik ya da kitlesel, optimal olmayan istihdam arasında istenmeyen bir seçim gereğine neden olmaktadır. Tabii ki, refah açısından bakıldığında arada büyük bir fark mevcuttur çünkü İskandinav refah istihdamı oldukça iyi ücret ve sosyal güvenlik sağlamaktadır. Ancak burada sistemin gittikçe görünür hale gelen Aşil topuğu karşımıza çıkmaktadır: büyük kamu sektörü emek piyasasının getirdiği artan vergi yükü. Sistem ancak yüksek verimlilik artışlarıyla sürdürülebilmektedir; verimliliğin ya da özel sektör yatırımlarının yavaşladığı zamanlarda ağır maliyet sorunları ortaya çıkmaktadır. Bugün İsveç'in karşı karşıya kaldığı durum tam da budur: kamu-

habilitasyon ve işe yeniden yerleştirme gibi aktif emek piyasası politikaları ile birleştiğinde bu strateji, genç ve yaşlı işçiler arasında yüksek istihdam oranlarını sağlama konusunda şu ana dek başarılı olabilmiştir. 60-64 yaş grubundaki erkeklerin faaliyet oranları ABD'de %54, Almanya'da %32, Hollanda'da %15 iken, Danimarka ve İsveç'te %64 civarındadır.

14 Toplamda, İsveç'teki işe devamsızlık oranları, Almanya ya da Hollanda'nınkinin neredeyse iki katıdır. 1985'te 'herhangi bir günde' 0-2 yaş çocuğu olan İsveçli annelerin devamsızlık oranı %47,5'i bulmuştur. Bunu eleştirenler, sistemin fazlasıyla cömert olduğunu, bu nedenle de istismara maruz kaldığını öne sürmektedir. Kısmen doğru olan bu eleştiri, İsveçlilerin özürlüleri ve istihdam etmesi zor bireyleri pasif gelir desteğinden aktif istihdama doğru yöneltme çabalarını gözden kaçırmaktadır (Bjorklund ve Freeman, 1994).

nun iş yaratması ve/veya gelir desteği sağlamasına yönelik baskıların artması artı mali kapasitenin azalması. Sadece Norveç, petrol gelirleri sayesinde bu sorundan kaçınabilmiştir. İsveçli politika yapıcılar ve sendikacılar artık ücret esnekliği ve önemli sosyal destek kesintilerinden kaçınamamaktadır.[15]

Yine de, kuzey sosyal politikaları, Amerikanlaşıyormuş gibi gözükmemektedir. Ücret farklarının arttığı ve marjinal vergi oranları ile sosyal haklardan yararlanma ehliyetine dair düzenlemelerin olumsuz çalışma teşvikleri ve yüksek devamsızlıkları azaltmayı hedeflediği doğrudur. Hastalık yardımı için bekleme günleri yeniden yürürlüğe girmiş, hastalık, doğum izni ve işsizlik sigortalarının gelire oranları kesintiye uğratılmış ve İsveç'te ikinci ayak emeklilik programı (gelire bağlı ikinci ayak emeklilik) radikal biçimde yeniden elden geçirilmiştir: emeklilik için katkı yılları artırılmış ve daha da önemlisi emeklilere yapılan ödemeler katkılarla daha ilişkili hale getirilmiştir. Bu durum, İsveç'in emeklilere yapılan ödemeleri katkılardan görece bağımsız bir hak meselesi olarak dağıtma geleneğinden uzaklaştığını göstermektedir.

Ayrıca, (artan işsizliğe rağmen) çalışma üzerine güçlü bir vurgu yapılmaktadır. Dolayısıyla, İsveç işsizlik sigortasında iş ve eğitim gereklilikleri büyük ölçüde güçlendirilmiştir ve Danimarka'da da, bir yıldır işsiz olan genç işçiler için iş güvencesi yürürlüğe konulmuştur. Enformel istihdam ve olumsuz çalışma teşvikleriyle mücadele etmek için ise, marjinal vergi oranları büyük ölçüde düşürülmüştür – Reagan'ın yaptığı reformda olduğu gibi, bu oranlar geliri yüksek olanlar için geçerlidir. Son olarak, özellikle İsveç'te hizmet dağıtımının adem-i merkezileşmesi ve özelleştirilmesine doğru bir kayma vardır. Bunu neo-liberal bir piyasalaşma stratejisi olarak görmek hata olur. Tüm tedarikçiler, merkezî şekilde tanımlanmış, sıkı normlara bağlıdır ve bu yeni yönelim, verimliliğe ulaşmak

15 Doğrulayan kanıtlar pek bulunamasa da, yüksek ücret maliyetleri ve vergilerin, çalışma motivasyonunu düşürdüğüne ve gizli istihdamı kışkırttığına inanılmaktadır (bkz. Atkinson ve Mogensen, 1993). Yine de, 1980'lerde İsveç'te kendi hesabına çalışmanın en hızlı büyüyen iş şekli olması dikkat çekicidir.

ve hizmetlerin farklı müşteri taleplerine uyacak çeşitlilikte olmasını sağlamak amacını taşımaktadır. Burada, daha heterojen 'sanayi sonrası' ihtiyaç yapısının, sosyal demokrasiyi geleneksel evrenselciliğinden ayrılmaya nasıl zorladığını görüyoruz. Stephens'ın (Stephens, 1996) öne sürdüğü gibi bu reformlar, refah devletinin temel ilkelerinden paradigmatik bir kopuşu değil marjinal bir düzenlemeyi ifade etmektedir.

İskandinav sosyal politikasındaki en bariz eğilim, öncelikleri –geleneksel tam istihdam ortamında sadece marjinal devlet müdahalesine ihtiyaç duyacağı öngörülmüş gruplar olan– gençler ve yetişkinler lehine kaymasıdır. Bir anlamda sosyal politika, yeni bir hayat akışı tanımı yapmaktadır; bu tanım, aile ve istihdamdaki dönüşümün, insanların aktif, yetişkin hayat akışlarında yeni riskler ve ihtiyaçlar yarattığı bilgisine dayanmaktadır. Yetişkinleri yeniden eğitme politikaları ve hayat boyu öğrenmenin yaygınlaşması, coğrafi ve mesleki hareketliliği artırıcı programlar ile ebeveynlik izni, bu çerçevede değerlendirilmelidir. Ayrıca, tek ebeveynli hane gibi yeni aile tiplerinin ekonomik refahını garanti altına alma çabaları da bunu yansıtmaktadır. İskandinavya, Avrupa ülkeleri arasında sosyal harcama eğilimlerinin yaşlılardan çok gençlerin menfaatine geliştiği tek ülke grubudur.

O halde burada ortaya çıkmakta olan 'sosyal yatırım' yaklaşımının bir dışavurumunu görmekteyiz. Ancak, bunun uzun vadede uygulanabilirliği henüz şüphelidir. Öncelikle, evrensel eşitlikçilik ilkesi ile nüfus yapısındaki artan heterojenlik arasında bir çelişki mevcuttur. Daha ayrıcalıklı sosyal tabakanın özel (ve temelde bireysel) emeklilik programları ya da hizmetler yoluyla refah devletinden koptuğuna dair belirtiler *vardır*. Dolayısıyla, refah programlarını sürekli geliştirme konusundaki başarısızlıklar uzun vadede elitlerin toplu halde sistemden çıkışına yol açacak, bu da refah devleti kurumlarına zarar verecektir. Sorun, refah programlarını sürekli geliştirmek için gerekli mali kapasitenin olmayışıdır.

İkinci ve belki de daha ciddi tehdit tam istihdamın çöküşünden kaynaklanmaktadır. Kamu sektörü istihdamının sınır-

larına ulaşılmıştır, bu da herhangi bir istihdam stratejisinin mutlaka özel sektördeki hizmetlere dayanması gerektiği anlamına gelir. Yatırım teşvikleri ve ücret farklılıkları sorunu bu noktada devreye girmektedir. Amerikan tipi düşük-ücret stratejisi daha çok iş imkânı yaratabilir ancak refah devleti yapısını ciddi anlamda zayıflatacaktır.

Her şeye rağmen, oldukça yüksek işsizlik oranları, aktif bir 'sosyal yatırım' yaklaşımının geçerliliği ile çelişkili görünmektedir. Başka bir deyişle, İsveç modelinin şu anki ağır krizi, büyük refah devletlerinin ne yaparlarsa yapsınlar parçalanacağına inanan neo-liberal görüşü mü doğrulamaktadır? Cevap, şu andaki krizin neyle açıklandığına bağlı olarak değişecektir. İsveçli iktisatçı Assar Lindbeck (1994) gibi bazı araştırmacılar, krizi, refah devletinin kaçınılmaz sonucu olarak görmekte; onun çalışma, tasarruf ve yatırım üzerindeki olumsuz etkilerinden kaynaklanan bir sonuç olarak nitelendirmektedir. Ancak bu yorum şiddetli itirazlarla karşılaşmıştır. Temel olumsuz etki, insanları daha fazla çalışmaktan ve yeni vasıflar edinmekten alıkoyan eşitlikçi ücret yapısından ve marjinal vergilerden kaynaklanıyor gibi görünmektedir. Çalışmayı teşvik etmeyen başka bir etken bulmak zordur (Atkinson ve Mogensen, 1993). Ayrıca, İsveç'in uzun vade verimlilik performansı Avrupa ya da OECD ortalamasının altında değildir (Korpi, 1992). Aslında, geçen 5 ila 8 yılda büyüme, verimlilik ve istihdamda görülen yavaşlama, kolaylıkla (özellikle 1992'de tek piyasanın oluşturulması ile AET'ye ani sermaye akışı gibi) geçiş etkenlerine ya da (son zamanlardaki durgunluk gibi) dönemsel etkenlere bağlanabilir. İsveç artık tam AET üyesi olduğundan, yatırımcıların dışarıda bırakılma korkuları ortadan kaldırılmalıdır. İsveç modelinin geleceği, bir zamanlar oldukça takdir edilen, konsensüs oluşturabilen altyapısının şu andaki parçalanmanın üstesinden gelme kapasitesine bağlı olacaktır. Bu noktadan sonra zaten asıl mesele, refah devletini ortadan kaldırmak değil kurumlarını yeniden inşa etmek olacaktır.

Neo-liberal rota

1980'lerde bir grup ülke, özellikle ABD, Britanya ve Yeni Zelanda, daha az derecede de Kanada ve Avustralya, piyasa bilgi ve bulgularına dayalı düzenleyici önlemleri sınırlayan stratejiler uygulamışlardır. Britanya ve Yeni Zelanda güçlü tam istihdam taahhüdü veren bir zamanların öncü refah devletleri oldukları için, bu uygulama radikal bir rejim değişikliğine örnek teşkil etmektedir. Ancak ABD için bu söylenemez.

Bu politika değişiklikleri, ülkeler arasında birörnek olmaktan çok uzaktır. Bunlar, Yeni Zelanda ve Avustralya'da korumacılığın azaltılmasını beraberinde getirmiştir; Avustralya'da serbestleşme politikaları sendikalarla işbirliği içinde uygulanmasına karşın, ABD ve Birleşik Krallık'ta sendikalar zayıflamıştır. Her iki durumda da ekonomik durgunluk ve yerel işsizlikle, daha fazla ücret esnekliği ve emek piyasası esnekliği sağlayarak başa çıkabilmek, temel politika olmuştur. Bu, sosyal ücretler ile yasal ya da *fiilî* asgari ücretleri azaltmak anlamında sosyal politikaları da içermektedir. Yeni Zelanda'nın aktif programları ortadan kaldırma politikası hariç en çok rağbet edilen yaklaşım, daha fazla seçiciliğe yönelmek, ekonomik değişimlere sosyal programların uyum sağlayamaması sonucunda yardımın ve/veya kapsamın kademeli olarak erimesi ve 'çalışma vurgusu' unsurlarını birleştirmektir. Bu tip daha 'pasif' değişim, Myles'ın da belirttiği gibi (Myles, 1996) kısa vadede marjinal bir etki yaratacak, uzun vadede ise geniş kapsamlı sonuçlar doğuracaktır.

Uyum sağlayamama yaklaşımı Amerikan sosyal politikasını simgelemektedir. Asgari ücret, ortalama kazançların %38'ine, sosyal yardım miktarlarının değeri (AFDC: bağımlı çocukları olan ailelere yardım) ise sadece %24'üne düşmüştür (Moffitt, 1990: 210). Benzer şekilde, 1970'lerin ortalarında işsizlerin arasında sigorta desteği alanların oranı %70'lerde iken, 1989'da bu rakam, %33'e düşmüştür. Dolayısıyla, emeklilik dışarıda tutulduğunda, zaten oldukça zayıf olan Amerikan sosyal güvence ağı daha da yıpranmaktadır.

Amerikan modelindeki temel varsayımlardan biri, piyasa-

nın temel kamu güvence ağını desteklemesi gerektiğidir. Savaş sonrası dönemde bu, öncelikle müzakere edilmiş işe bağlı programlar anlamına gelmektedir. Bu açıdan refah devletinin bozulması piyasanın bozulmasıyla ilişkilendirilmektedir: özellikle genç ve düşük ücretli işçiler için sağlık ve emeklilik alanlarındaki özel sektör kapsamı 1980'lerde gittikçe daralmıştır. Bunun sebepleri gayet açıktır: bir yandan, işverenler yüksek (ve artan) sabit işgücü maliyetlerini kısmaya çalışmakta, öte yandan, işgücünün epey büyük bir kısmı geleneksel olarak kapsayıcılığı düşük olan firma ve sektörlerde istihdam edilmektedir. Alışıldık işe bağlı programlar geri çekilirken, 401K gibi daha bireysel, çalışan tarafından finanse edilen (ve vergi avantajlı) programlarda bariz bir artış gözlenmektedir.

Neo-liberal rotadaki ortak bir özellik, eşitsizlik ve yoksulluğun artışıdır. 1980'lerde, nüfusun en düşük gelirli yüzde onu, orta değere göre ABD'de %11, Birleşik Krallık'ta %14, Kanada'da %9 ve Avustralya'da %5 oranında gelir kaybetmiştir (OECD, 1993). Buna karşılık, çoğu Avrupa ülkesinde temelde sabit kazanç farklılıkları ve yoksullukta son derece küçük bir artış gözlenmiştir.

Bunun altında yatan sebep, ücretlerin serbest bırakılmasıdır. Bu ülkelerdeki 'düşük ücret' fenomeni, özellikle vasıfsız, sendikasız işçiler ve işe yeni giren genç insanlar arasında yaygındır. Ancak, gördüğümüz gibi yoksulluk ve gelir kutuplaşmasının gerçekleşmesi konusunda uluslar arasında önemli farklılıklar mevcuttur. Castles (1996) ve Myles'ın (1996) araştırmaları, bu farklılıkların refah devleti farklılıkları ile açıklanabileceğini göstermektedir. ABD ile karşılaştırıldığında, Kanada'nın işsizlik sigortası kapsamının aşınmadığı söylenebilir. Avustralya ve Kanada'nın refah politikaları daha az evrensel ve daha fazla hedef yönelimli (*targeted*) hale gelmiştir. Hedefleme yöntemleri ise klasik ihtiyaç tespitinden oldukça farklıdır: uygunluk (*eligibility*), gelir ya da vergi iadesi ile belirlenmekte ve seçicilik ilkeleri kanıtlanabilir yoksulları içermeye değil de, zenginleri dışlamaya dayanmaktadır. Yararlanabilme konumu edi-

nilmiş yardımı kullanma oranları epey yüksektir ve bu yaklaşım, yüksek risk gruplarını koruma altına alma konusunda son derece etkin gözükmektedir. Aslında, Avustralya özellikle çok çocuklu aileler gibi savunmasız gruplar için yardım miktarını artırmıştır. Avustralya'nın epey düşük yoksulluk oranlarına sahip olması buna bağlanabilir.

Ücret esnekleştirmesinin istihdam üzerindeki olumlu etkisine ilişkin bazı kanıtlar mevcuttur. Bu ülkelerde 1980'lerde istihdamdaki büyüme, OECD'nin geri kalanındakinin iki üç katıdır. İş büyümesinin büyük kısmı hizmet sektöründeki düşük ücretlere bağlı olarak gerçekleştiğine göre, bu durum, 'Baumol'ün maliyet hastalığı' (*cost-disease*) tezi ile de tutarlıdır (bkz. Baumol, 1967; Blackburn vd., 1990: 72ff). Ancak buradaki soru, istihdam sonucunun istenir olup olmadığıdır. Alt uçtaki işler pek cazip olmayabilir ancak kolaylıkla ulaşılabilen ilk bulunan işler de onlardır. Bu da gençler, kadınlar ve göçmenlerin emek piyasasına entegrasyonuna yardımcı olmaktadır. Bu açıdan Amerikan senaryosu Avrupa'nınki ile zıttır. Bu işlerin çıkmaz sokak tuzaklarına dönüşüp dönüşmeyeceği meselesi hassastır: yani, düşük ücret stratejisinin yeni, kronik olarak yoksullaştırılmış, sanayi sonrası proletarya çeşidini besleyip beslemediği meselesi. Bu konudaki araştırmalar başlangıç aşamasında oldukları halde, sınıfsal hareketlilik (*mobility*) şansının sağlam ve *yeterli vasıflara bağlı* olduğunu gösterirler (Esping-Andersen, 1993). Vasıfsız işçilerin tuzağa sıkışmış olarak kalma riskleri oldukça yüksektir. Dolayısıyla, çalışan yoksul bir proletaryanın oluşumunu engellemenin en etkin yolu, aktif bir sosyal yatırım stratejisidir.

Düşük ücret stratejisi, düşük verimliliğe sahip 'sevimsiz işler'de istihdam artışına neden olmaktadır; ki bu işler, tam zamanlı ve tüm yıl sürekli bile olsalar, yoksulluğun altında bir gelir getirirler (Burtless, 1990). Dolayısıyla, düşük ücretlerin olduğu bir emek piyasası ikili bir tehlikeye yol açmaktadır. Böyle bir piyasa hem sosyal yardım gibi daha yüksek gelir desteği transferleri gerektirmekte hem de düşük ücretler çalışmayı engelleyici bir boyut taşıdığından, yoksulluk çıkmaz-

ları oluşturmaktadır. Ücret esnekliği senaryosu ise başka sorunlu sonuçları beraberinde getirir. Büyük şirketlerin geleneksel yan ödeme paketlerinde endişe verici bir azalma söz konusudur. Gelişmiş refah programları olan sanayilerde işler ortadan kalkmaktadır; yeni işlerin büyük bir kısmı işe bağlı sosyal yardımları az olan ya da hiç olmayan şirketlerde toplanmıştır. ABD GSYİH'sının yaklaşık %13'ü sağlık hizmetlerine harcandığı halde yeterli korumadan yoksun kişi sayısı oldukça yüksektir (tahminen 30 ila 40 milyon) ve bu sayı gün geçtikçe de artmaktadır. Başka bir deyişle, Amerikan stili, şirket tarafından sağlanan destekleri öngören zayıf refah devleti, büyüyen bir yeterli sosyal koruma krizi ile karşı karşıya kalmak üzeredir.

Sosyal koruma konusundaki boşluk, küçük çocukları olan ailelerde daha şiddetli yaşanmaktadır. Bekâr annelerin düşük kazanç kapasitelerinin sosyal yardımlardaki reel düşüşle birleşmesi buna neden olmaktadır. Aynı zamanda evli kadınlar, parası ödenebilir çocuk bakım hizmeti olmadığı için kazancı düşük olan eşlerine dışarda çalışarak destek çıkamazlar. İki durumda da, Kanada, Birleşik Krallık ve ABD'de çocuk yoksulluğunda endişe verici bir artış söz konusudur.[16]

'Düşük ücret' stratejisine bağlı yoksulluk sorunu, vasıfsız ve tek ebeveynli hane halkları gibi özellikle savunmasız kesimlerde yoğunlaşmaktadır. Kısa vadede risk, gelir desteği programlarının standartlarının yüksek tutulması ile azaltılabilir ancak refah bağımlılığına karşılık tek alternatif olarak düşük ücretlerin devam etmesi, açıkça yoksulluk çıkmazlarını besler. Bugün Amerika'da iki karşıt çözüm gündemdedir: sağ kanadın esasen refahı ortadan kaldırma stratejisi ve Clinton yönetiminin beceri geliştirmeye teşvik veren aktif sosyal yatırım stratejisi. Ücret esnekliği stratejisi, sistematik şekilde aktif bir öğretim progra-

16 Lüksemburg Gelir Çalışması (LIS) veri hesaplamaları, 1980'lerde iki ebeveynli ailelerde çocuk yoksulluğunun ABD'de iki katına (%12'den %22'ye), Birleşik Krallık'ta da 3 katına (%5'ten %15'e) çıktığını göstermektedir. Kanada'daki artış ise daha mütevazıdır (%1 1'den %14'e). Tek ebeveynli hane halklarının yoksulluğundaki artış ise, düşüş gösteren Birleşik Krallık hariç, her yerde dikkat çekici boyuttadır.

mına bağlı olarak gerçekleştiğinde daha az zarar verici olabilir (Lynch, 1993).[17]

İşgücünü azaltma rotası

İşsiz büyüme senaryosu özellikle AET Avrupası'nda daha şiddetlidir. 1960'ların sonlarına dönecek olursak, İskandinavya, Kuzey Amerika ve kıta Avrupası'nda genel istihdam oranlarının temelde aynı olduklarını görürüz (çalışan nüfusun ortalama %65'i). O tarihten itibaren *istihdam edilen* nüfus oranı ABD'de erkekler için %76'ya, kadınlar için %60'a, İsveç'te erkekler için %83'e, kadınlar için %76'ya yükselmiştir; bu arada AET ortalaması da %57'ye düşmüştür. İşsizliğin dışında asıl farklılık, evli kadınların ve yaşlı erkeklerin istihdamının çalışabilir nüfusa oranında görülmektedir.[18]

'Sanayisizleşmiş' ve çoğunlukla vasıfsız kitlelerle, İskandinavlar yeniden öğretim ve iş yaratma, Amerikalılar da ücret erozyonu yoluyla başa çıkabilmişken kıta Avrupası ülkeleri bu grupların özellikle erken emeklilikle sistemden çıkışlarını teşvik etme yoluna gitmiştir. Bu durum tartışmalı şekilde, bir tür 'içerideki – dışarıdaki' ayrımı yaratarak az sayıda, ağırlıkla erkek bir 'içerideki' işgücünün yüksek ücretler, oldukça pahalı sosyal haklar ve güçlü bir iş güvencesine sahip olmasına karşın kalabalık bir 'dışarıdaki' nüfusun ya aileyi geçindiren erkeğin kazancına ya da refah devleti transferlerine bağlı yaşamasına yol açmıştır.

Bu stratejinin kökleri kıta Avrupası refah devletlerinin (tamamen değilse de) oldukça gelişmiş (emeklilik konusunda hassas) sosyal sigorta sistemleri ile gelişmemiş sosyal hizmetle-

17 Ancak daha aktif bir öğretim politikasının varlığı, güçlü bir kurumsal çerçeve ile desteklenmezse yeterli olmayacaktır. Soskice (1991) Birleşik Krallık'ta bunun mevcut olmayışının, 16 yaşında okulu bırakanların sadece küçük bir kısmının çıraklık eğitimi aldığı anlamına geldiğini öne sürmektedir.

18 Benzer şekilde 1960'lardan başlayarak 60-64 yaş grubundaki erkeklerin faaliyet oranları, Fransa'da %25'e, Almanya'da %31'e ve Hollanda'da %15'e düşmüştür. Bu oran İsveç'te %64 ve ABD'de %54'tür. Ancak, 1980'lerin ortalarından itibaren yarı zamanlı işlerin daha yaygın hale geldiği Almanya ve Hollanda'da kadın istihdamı oranı, özellikle daha genç gruplarda artmaya başlamıştır.

rinin bileşiminde bulunabilir.[19] Sosyal sigorta, hakların kişinin istihdam kayıtlarına bağlı olduğuna işaret ettiğinden uzun ve kesintisiz bir kariyer gerektirmektedir. Bunun altında yatan temel varsayım, aile bireylerinin aileyi tam zamanlı çalışarak geçindiren erkeğe bağımlı ve kadınların da hane içindeki sosyal bakım işlerinden sorumlu olduklarıdır. Dolayısıyla, vergi politikaları çalışan evli kadınları cezalandırmaktadır ve refah devleti ailelere sağlanan sosyal hizmetler açısından son derece geri kalmıştır. Kamu çocuk bakımı kapsamı Almanya, Hollanda ve İtalya'da %5'in altındadır. Benzer şekilde, çocuklarıyla birlikte yaşayan yaşlıların oranı İtalya ve İspanya'da %40 civarında iken İskandinavya'da %10'un, ABD'de ise %15'in altındadır (OECD, 1994a: Tablo 13).[20] Kıta Avrupası refah devletinin temelde aile ağırlıklı bir transfer devleti olduğu söylenebilir.

Bunlar, 'sanayisizleşme' ile başa çıkabilmek için erken emekliliğin (ya da malulen emekliliğin) neden başlıca politika olarak tercih edildiğini açıklamaya yardım etmektedir. Ayrıca yüksek emek maliyetleri sorununu, istihdamın esnek olmayışını ve gençlerin uzun vadeli işsizliğinin felaket seviyelerini de açıklamaktadır. İşgücünün azaltılmasıyla sağlanan verimlilik kazançları, başka maliyetlerle kolayca erimektedir. Sosyal sigorta finansmanı gittikçe daha çok açık vermektedir çünkü katkılar destek miktarlarının çok gerisinde kalmaktadır. Bu sorun, parçalı sigorta fonları ile daha da büyümektedir: yükselen meslekleri kapsayan fonlar finansal açıdan epey sağlıklı olmalarına rağmen düşen meslekleri kapsayan fonlardaki (maden işçileri sigorta fonu ya da genel işçiler sigorta fonu gibi) açıklar bazen korku verecek derecede yüksek olabilmektedir.

Kitlesel emeklilik ve kitlesel işsizlikten kaynaklanan artan finansal gereklilikler, sosyal katkılar ve sabit işgücü maliyetlerinin büyümesine neden olmaktadır. Bu, işgücü arzında kısıt-

19 Sosyal harcamaların İtalya'da %60'ı, Almanya'da ise %45'i yaşlılara gitmektedir. Bu, İsveç'teki %30 ve ABD'deki %40'la tezat teşkil etmektedir (OECD, 1994 a: Grafik 1).

20 Doğu Asya'da olduğu gibi düşüş eğilimi gözlenmektedir. Yaşlıların bakım sorunu, ailede bakımın tek gerçek (ve de epey maliyetli) alternatifinin hastanede bakım olması nedeniyle gittikçe vahim hale gelmektedir.

lamanın en yoğun yaşandığı İtalya ve Fransa için özellikle doğrudur. İşverenlerin işgücü taleplerini yeni işçi almak yerine çalışma saatlerini ayarlayarak düzenlemeleri ise dolaylı bir etki olarak ortaya çıkmaktadır; bu, yarı-zamanlı işçilerin marjinal maliyetinin engelleyici şekilde yüksek olması ve kadın istihdamının tercih edilmemesi demektir. Kitlesel işsizlik bağlamında yüksek işgücü maliyetleri, hem işverenlerin hem de iş arayanların formel istihdam ilişkilerinden kaçınmak için güçlü bir dürtüye sahip olmaları anlamına da gelir. Bu süreç, epey büyük bir enformel ekonomide ve kendi hesabına çalışmanın artışında izlenebilmektedir; ki her ikisi de refah devletinin vergi tabanını genişletmez.

Bu tip bir sistem emek piyasasında esnek olmayan unsurları artırma yönünde bir eğilime sahiptir. Çoğu ailenin, geçimlerini sağlayan erkeğin kazancına ve sosyal haklarına bağımlı olduğu düşünüldüğünde ve buna, emek piyasasına geç giriş ile erken çıkışa bağlı olarak faaliyet yıllarındaki azalma eklendiğinde, tipik bir işçinin aktif çalışma hayatı boyunca herhangi bir riski ya da işten ayrılmayı güç bela kaldırabildiği sonucuna varılmaktadır. Sonuçta, seçmenler ve sendikalar 'içeridekiler'in mevcut haklarını olabildiğinde zorlayıcı şekilde savunacaklardır. Eşinin, oğlunun ya da kızının istihdam beklentilerine zarar verecek de olsa yetişkin erkek işçiyi himaye etmek, açıkça ifade edilmeyen ortak amaçtır.

Bu sorun gözden kaçmış değildir ancak sendika, işçi ve hatta işveren direnişi nedeniyle esnekleştirme yönündeki pek çok çaba kolaylıkla engellenmiş ya da etkisiz hale getirilmiştir. İtalya'nın 1980'lerde yarı zamanlı istihdamı serbestleştirmesi gerçekte uygulamada hiçbir etki yaratmamıştır. Pek çok ülke, geçici işçi alımıyla ilgili düzenlemeler yapmıştır; ancak İspanya ve kısmen de Fransa dışında hiçbir yerde geçici işçi sayısında gözle görülür bir artış gerçekleşmemiştir ve bu iki ülkede de reform, toplam *net* iş miktarını değil geçici işçi payını artırmıştır. Paradoksal olarak, esnek geçici işgücündeki artışın sadece içeridekilerin esnemezlikleri ve ayrıcalıklarını artırdığı yönünde güçlü kanıtlar bulunmaktadır (Bentolila ve Dolado, 1994).

Esnekliğin neden gerçekleşmediği ile ilgili eşit derecede makul iki açıklama mevcuttur: (1) esnekleştirmenin etkilerini net bir şekilde görebilmek için henüz çok erkendir (2) işverenler uyumlu endüstri ilişkilerini koruyabilmek için yeni işgücü uygulamalarına geçmekten kaçınıyor olabilirler.[21] Belçika, Fransa ve Almanya'da kıdem tazminatları zayıflamış olmasına rağmen, işverenlerin işten çıkarma davranışları pek az değişim göstermiştir (Blank, 1993:166).

Çoğu kişi, bu ülkelerin emek piyasasındaki katılıkları azaltmaları gerektiğine inanmaktadır. Aslında sorun iki yönlüdür. Birinci yönü, bireylerin ve ailelerin refahlarının kesinlikle bu katılıkları yaratan iş güvencesi, yüksek ücretler ve pahalı sosyal katkılara dayanmasıdır. İkincisi ise, enformel, atipik ve genellikle karaborsa faaliyetlerin iş arayanlar için en telafi edici strateji olmasıdır. Bu ikisinin ortak yanı, külfetli sosyal katkılardan ve katı işten çıkarma düzenlemelerinden kurtulmayı sağlamalarıdır. İtalyan ya da İspanyol ekonomilerinde kendi hesabına çalışmanın reel iş büyümesinin tek kaynağı olması da bunun belirtisi sayılabilir.

Bu perspektiften bakıldığında, transferlerin yönlendirdiği işgücü azaltma stratejisinin ciddi anlamda tersine çevrilmesinin bir zorunluluk olduğu açıkça görülmektedir. Aslında, bu konuda yaygın bir mutabakat söz konusudur. Şimdilerde emeklilik yaşını yükseltmek, katkı gerekliliklerini uzatmak ve zorunlu sosyal katkıların yükünü azaltmak yönünde bir hareket mevcuttur. Stratejilerden biri işyeri sosyal güvenlik programlarının artırılmasını teşvik etmektir ve bu yöne doğru belli bir eğilim söz konusudur. Yine de, bunun her derde deva olması pek mümkün değildir çünkü Kuzey Amerika'da olduğu gibi işverenlerin işgücü maliyetine dair sorunlarını çözememektedir. O halde özelleştirme, daha fazla bireysel sigorta programları ve haliyle çok eşitsiz bir korunma kapsamı anlamına gelmektedir.

21 Pek çok çalışma, geçici işçilere doğru kayışın 1990'lar boyunca hızlanacağını öne sürerek ilk yoruma destek vermektedir (Standing, 1993). Öte yandan Buechtemann (1993), Alman deneyimine ilişkin analizinde, işverenlerin geçici sözleşmeleri eleme aracı olarak kullandıklarını, çoğu durumda sonradan sürekli anlaşmaya geçtiklerini öne sürmektedir.

Daha genel olarak, katılıkları azaltabilmek için ailelerin sadece erkeğin kazancına bağımlılığını azaltmak gerekmektedir. Burada anahtar nokta, kadın işçilerin arzını ve onlara olan talebi artırmaktır. Kıta Avrupası modelinin, gelir aktarımına dayalı aile ağırlıklı yapısını nasıl aşabileceğini görmek zordur. Güncel siyasî çatışmaların çoğunun odak noktasında bu konu yer almaktadır: sol kesim tipik olarak 'İskandinav' tarzına uygun şekilde, sosyal hizmetlerin artırılmasını savunurken, sağ kesim (özellikle de Hıristiyan Demokratlar) –ev kadınlarına maaş verme gibi yöntemlerle– aileyi ve yerel cemaat gönüllülüğünü pekiştirecek 'refah toplumu' yaklaşımını savunmaktadır. Mevcut sosyal sigorta sistemlerinin yaşadıkları mali zorluklar düşünüldüğünde her iki strateji de pek uygulanabilir görünmemektedir.[22]

Yeni refah devletleri mi oluşuyor?

Doğu-Orta Avrupa, Doğu Asya veya Latin Amerika ülkeleri Batı modeline öykünme sürecindeler mi yoksa nicelik bakımından yeni rotaları mı takip ediyorlar? 'Yeni' ile kastedilen mevcut refah devletlerinden epey farklılaşan modeller ise, bu sorunun cevabı 'hayır'dır. Araştırmamız, illa bölgesel kümelenmelere denk gelmeyen farklı rotaların varlığını ortaya koymaktadır.

Doğu-Orta Avrupa, Şili ve Arjantin'i içeren grupta şunlar görülmektedir: genel olarak sosyal sigortanın özelleştirilmesine dayanan liberal bir strateji, azaltılmış kamu sosyal güvence ağı, ihtiyaç tespitine dayalı hedeflenmiş yardıma doğru bir kayma ve emek piyasası düzenlemelerinde serbest piyasa yanlılığı. Latin Amerika'daki piyasa bilgi ve bulgularına dayanma stratejisi, statüye göre belirlenmiş, epey klientalistik ve yetersiz fonlanan sosyal sigorta geleneğine karşı ortaya çıkmıştır.

Brezilya ve Kosta Rika'nın örnek olarak gösterilebileceği ikinci grup ülke, şimdiye dek neo-liberalizmden kaçınmış ve

22 İtalya'da gönüllü kuruluşlar, geçen on yıl içinde yaşlılar, özürlüler ya da uyuşturucu bağımlıları için bakım alanlarında son derece gelişmiştir. Ancak bu gelişmenin, çalışmayan genç ve kadınların fazla sayıda olması ile desteklendiği de görülmektedir.

nüfus kapsamı bakımından oldukça evrenselci bir yaklaşım uygulayarak kamu sosyal güvence ağlarını güçlendirme yolunda önemli adımlar atmışlardır.

Üçüncü grup, yani Doğu Asya ülkeleri, hem küresel olarak özgüldür hem de mevcut refah devleti özelliklerinin bir karmasına sahiptir. Kıta Avrupası modelinin aile ağırlıklı olma ve kamu sosyal hizmetlerinden kaçınma özelliklerini paylaşır. Devlet memurları, öğretmenler ya da ordu mensupları gibi bazı ayrıcalıklı grupları kayıran nüve halindeki sosyal sigorta uygulamaları, Avrupa'nın işe bağlı olarak ayrıştırılmış program geleneğini takip etme eğilimindedir. Bu ülkelerde, sosyal güvenlik, kapsayıcı olmaktan çok uzaktır; gelir *desteği* sağlamayı da amaçlamaz. Devlet, yükümlülüklerini yerine getirmediğinden, sosyal koruma boşluğu özellikle Japonya'da şirketler tarafından desteklenen işe bağlı refahın artışına neden olmuştur. Sonuçta, bir derece 'Amerikanlaşma' gerçekleşmiştir: kamu refahının mütevazı oluşu, birincil sektör erkek işçilerinin özel programlar tarafından kapsam altına alınacağı varsayımına dayanmaktadır.

Bu bölgelerde izlenen yollar değerlendirilirken, Latin Amerika'nın (ve son zamanlarda Doğu-Orta Avrupa'nın) krizle şekillenen ekonomileri ile Doğu Asya'nın şaşılacak derecede dinamik ekonomileri arasındaki ciddi fark akıldan çıkarılmamalıdır. Aslında, 1980'lerde Doğu-Orta Avrupa ile Latin Amerika'nın genel ekonomik ortamı, birtakım ortak unsurlar nedeniyle sanıldığından çok daha benzerdir: kişi başına GSYİH'daki düşüş, enflasyonist baskılar, büyük borç sorunları, tırmanan işsizlik ve yüksek korunan tekelci sanayi kollarını acilen yeniden yapılandırma ihtiyacı.[23] İki bölge de 1980'lerde, liberal istikrar kazandırma ve yeniden yapılandırma stratejilerine yüklenmiş durumdadır.

Eski komünist ülkelerin geçişlerindeki ortak özellik, sosyal güvenlik ile şok terapisinin hızını kesme çabasıdır. Başlangıçta hemen hepsi cömert işsizlik sigortaları yürürlüğe koymuş, sa-

23 Latin Amerika'da devlet mülkiyeti, sanayi üretiminin neredeyse %40'ını gerçekleştirecek şekilde epeyce yaygındır (Doğu Avrupa'da ise bu oran %80-90'lardadır) (Przeworski, 1991:143).

nayideki işgücü fazlalığı ile de erken emeklilik ve ücret düzeylerini düşürerek başetmeye çalışmışlardır. Gelirlerdeki çarpıcı düşüş, beklenmeyen işsizlik seviyesi ve gelir kaybı ile birleşince (reel ücretler %20-35 oranında, BDT'de ise %50 oranında düşmüştür) çoğu ülkede mevcut sosyal güvenlik sistemi gerçekte çökmüş ve hedeflenmiş ihtiyaç tespitine doğru yekpare bir kayma gündeme gelmiştir.

Bölgenin tamamında 1989 ile 1993 arasında 6 milyon (işgücünün %12'si) civarında bir net iş kaybı gözlenmiştir. Düzensiz işsizlik ya da eksik istihdam artarken işgücüne katılım oranları düşmüştür (OECD, 1994b). Bölgenin her yerinde işsizlik ve yoksulluk artmaktadır ancak Macaristan ile Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler ve Polonya ile BDT ülkeleri arasında ayrım yapmak gerekir. Burda (1993) ve OECD'nin (1994b) belirttiği gibi, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler geçiş stratejisinin üstesinden gelmeye daha yatkındır; sosyal güvence ağı gücünü kaybetmemiştir ve özellikle gençler ile vasıfsızlar için daha aktif istihdam politikaları uygulanmaktadır.[24]

Standing'in gösterdiği gibi (Standing, 1986), şok terapisi –sosyal politika ile birleştiğinde– mevcut çarpıklıklara yenilerini eklemiştir. Enflasyonu önleme aracı olarak, ücretteki artışı vergilendirme politikası daha güçlü firmaların para-dışı ücretler vermesini teşvik etmektedir. Bu sektörün dışında kalanların ise yaşam standartları çarpıcı şekilde düşmüştür. Asgari ücretin genellikle keskin şekilde erimesi hem kazançların hem de sosyal desteklerin (asgari ücrete sabitlenmiş olanlar ortalama ücretlerin %20-30'una kadar düşmüştür: OECD, 1994b) çoğunu eritmiştir. İşgücü piyasasında ise, tam zamanlı, korumalı işlerden marjinal, genellikle enformel işlere doğru bir kayma söz konusudur; bunun sonucunda da işsizlik (vergi sorununu şiddetlendiren bir etki yapmaktadır), reel ücretlerde

24 Çek örneği, düşük işsizlik oranları ile diğerlerine eşit bir istihdam kaybı seviyesini (%10) birleştirmesi açısından ilginçtir. Bu kısmen emeklilik, kısmen de iş yaratma programları ile açıklanabilir (1992'de 250.000 iş yaratılmıştır). Daha çarpıcı istihdam kayıplarının, firmaları modernize etmeden önce özelleştirme stratejisi sayesinde önlendiği görülmektedir (OECD, 1994b).

herkesi aynı şekilde etkileyen bir düşüş ve 'Üçüncü Dünya' yoksulluk oranlarının ortaya çıkışı (şimdilerde Polonya'da %40, Ukrayna'da %80) gözlenmektedir.

Aslında, bireysel risklere karşı duracak araçlar değil risklerin kendileri özelleştirilmiştir. Düzgün işleyen finansal kurumların mevcut olmayışı, özel sigortanın inşasını güçleştirmektedir. Dolayısıyla, kamu sosyal güvenlik sisteminin parçalanması ve özel sektör alternatifinin önündeki engellerle birlikte, sosyal korumanın yapısı gün geçtikçe, gelişmiş ülkelerin çoktan geride bıraktıkları yoksul yardımını andırmaktadır.

Neo-liberal yeniden yapılandırma stratejisi uygulayan Latin Amerika ülkeleri için de oldukça benzer bir senaryo söz konusudur. Latin Amerika ülkelerinin çoğunda görülen geleneksel sosyal güvenlik, ayrıcalıklı işçileri kayıran bir patronaj sigortası yamalı bohçası olarak tanımlanabilir. Hiper enflasyon ve vergiden kaçınma, bu ülkelerin ciddi mali sorunlar yaşadıklarına ve daha etkin reform çabalarının tasarlanmasının zor olduğuna işaret etmektedir. Bu ve diğer sebepler göz önüne alındığında Şili'nin özelleştirme deneyimi dikkat çekicidir.

Huber'in çalışması, özelleştirmenin sağladığı faydaların karmaşıklığını ortaya koymaktadır. Şili'de özel bireysel emeklilik hesabı sistemine geçiş, büyük kamu sübvansiyonu gerektirmiştir ve bunun net etkisi özel refahın *fiilî* manada devlet tarafından teşvik edilmesi olmuştur. İşlem maliyetleri de epey yüksek gözükmektedir. Programın asıl kapsamı oldukça mütevazı görünmektedir çünkü tamamen işveren tarafından finanse edilmektedir. Yeni özel programlar, düşük ücretli, marjinalleştirilmiş işçi ya da işsiz kitlesi için işletilemez durumdadır. Başka bir deyişle, Şili'deki özelleştirme, büyük ölçüde kamu sigortasının hatalarının çoğunu tekrarlamak üzeredir. Yeni sistemin asıl avantajı, finansal olarak sürdürülebilir olması ve büyük tasarruflarının sermaye piyasalarına da yaramasıdır.

Şili'nin liberalizasyon stratejisi en azından uzun vadede emek piyasası açısından daha olumlu görünmektedir. Kısa vadedeki etkileri ise, daha önce de belirttiğimiz gibi, harap edici niteliktedir: endüstriyel kapanma, kitlesel işsizlik ve Arjan-

tin'de gördüğümüz bir eğilim olan, sefalet artışı. Latin Amerika'nın fazla korunmuş ve tekelci sanayileri hemen hemen hiç güvenilir değildir ve birincil sektör emek piyasası da son derece katıdır. Şili'deki şok terapi, otoriter rejimin sendikaları ezebilmesi sayesinde mümkün olmuştur ve bu nedenle diğer ülkeler için, uygulanabilir bir strateji teşkil etmeyebilir. Aslında, Arjantin yaklaşımı mevcut çıkar grupları ile uyumdan yana bir tavır sergiliyor gibi görünmektedir.

Pereira'nın (1993: 60) da belirttiği gibi, istikrar programı ne kadar erken uygulamaya konursa, uzun vade maliyetleri de o kadar az olur. Şili için göstergeler her seviyede epey olumludur. İşsizlik oranları 1983'te feci bir oran olan %30'lardan bugün %5'e düşmüştür ve yatırımlar, GSYİH ve ücretler son derece sağlıklı şekilde artmıştır. Ancak, bu durum geçmişteki bir aşınmanın tersi olarak değerlendirilmelidir: kişi başına düşen gelir 1974-5'te %26, 1982'de %16 düşüş göstermiştir. 1988'deki reel gelirler, Pinochet öncesi dönemden daha yüksek değildir ancak daha adaletsiz şekilde dağıtılmıştır (Pereira, 1993: 37-9).[25]

Kosta Rika ve Brezilya ile örneklenen alternatif cevap, sosyal politikayı, özellikle sağlık hizmetleri alanında, oldukça evrenselci bir yönde güçlendirmektir (Huber [1996], Brezilya'daki evrenselciliğin güçlü siyasî patronaj nedeniyle çok da güvenilir olmadığını belirtmektedir). Bugüne dek bu ülkeler, ne gelirlerde azalma ne de işsizlik artışı ve yoksullukla karşılaşmışlardır. Ancak bu rotanın uzun vadede sürdürülebilirliği kesin değildir. Bu gidişat Kosta Rika'da cömert Amerikan yardımı bitene kadar mümkün olabilmiştir; enflasyon (özellikle Brezilya'da), büyük dış borç ve durağan ya da düşmekte olan GSYİH göz önüne alındığında, Latin Amerikan tarzı 'sosyal demokrasi'nin geleceğinin şüpheli olduğu görülmektedir.

Son olarak alışılmışın dışında melez Doğu Asya refah rejimlerine bakıldığında, karşılaştırmalı çerçevede sosyal güvenlik geli-

25 Bu liberalizasyon stratejisinin ne kadar liberal olduğu da net değildir. Piyasanın güçlendirilmesi ağır kamu teşvikleri gerektirmektedir; bu da kısmen emeklilik, kısmen de 1980'lerde özel kuruluşlara verilen teşvikler –GSYİH'nın %4,3'ü civarında– ile sağlanmıştır (Pereira, 1993: 37).

şiminin ekonomik başarıların çok gerisinde kaldığı dikkati çekmektedir. Bu konuda, Konfüçyüsçü aile ağırlıklı refahın, refah devletçiliğine karşı etkin ve işlevsel bir denk olduğu öne sürülmektedir. Eleştiriler, üç nesilli hane halklarının hayatta kalabilmelerini, herhangi bir alternatiflerinin olmayışına bağlamaktadır.

Öyle ya da böyle, refah devleti yapılandırması şu anda çok çeşitli sebeplerden dolayı yoğun olarak tartışılmaktadır. Kore ve Tayvan'da demokrasi sonrası ulus kurma çabaları, vatandaşların haklarını genişletme ihtiyacı anlamına da gelmektedir. Nüfusun yaşlanması, kentsel hareketlilik ve modernleşme, yaşlıların bakımının gittikçe büyüyen bir sorun olmasına yol açmaktadır. Buna ek olarak, Kore ve Tayvan'ın düşük ücretbazlı sanayi mucizeleri hızlıca tüketilmiş, sanayide yeniden yapılanmayı gözden geçirme ihtiyacı ortaya çıkmıştır ve bu canlanma içinde işsizliğin yeniden ortaya çıkması ve yeni sosyal refah sorunlarının oluşması da mümkündür. Çok daha gelişmiş Japonya'da hayat boyu istihdam sistemi ve bununla birlikte şirket sigortası garantileri zayıflamaktadır. Japonların, mütevazı kamu desteği, özel takviyeler ve istihdam güvenliği (tüm erkek işgücü için herhangi bir oranda) bileşimi, sadece ailevi bakıma değil iş güvencesine de dayanmaktadır.

Bugüne dek, hızlı büyüyen ekonomiler işsizlikten çok işgücünün az olmasından dolayı sıkıntı çekmişlerdir; bu durum ailesinin geçimini sağlayan erkeğin gelir risklerini asgarileştirmesine yardım etmiş, ailelerin bakım kapasitelerini korumalarını sağlamıştır. Ne var ki, bunun sonsuza dek böyle sürmesi mümkün değildir. 'Konfüçyüs modeli'nin artan gerilimlerine karşılık, bu ülkeler daha kapsamlı bir sosyal politika yaratabilmek için bir dizi önlem almıştır. Ancak, 1980'lerin sonlarında Güney Kore'deki reformların gösterdiği gibi, bu tedbirler hem evrensel kapsama yaklaşamamıştır hem de destek miktarları, alan kişileri hayatta kalma seviyesinin çok üzerine çıkarabilecek düzeyde değildir. Tayvan'daki ulusal sağlık hizmetlerine ilişkin en son reform (Eylül 1994), başlangıçta evrensel ve zorunlu olması amaçlandıysa da, isteğe bağlı kalmıştır ve bu yüzden de kapsamdaki boşluklar devam etmektedir.

Politika yapıcıların gerçek bir gelir desteği sistemi vaat etmedeki tereddütleri, önümüzdeki yıllarda aşırı hızlı nüfus yaşlanmasından korkmalarına bağlanabilir. Aslında bu, bilhassa Japonya'da muhafazakârların telafi edici bir strateji olarak Konfüçyüs aileselciliğini yeniden güçlendirmeye çalışmaları örneğinde karşımıza çıkıyor. Bunun, Avrupa'nın çoğunda görülen Hıristiyan demokratik politikalarla da paralellikleri vardır ve temelde aynı sebeplerden dolayı da etkili olmaması mümkündür. Japonya ve Güney Kore'deki kadınlar, Almanya ve İtalya'daki gibi, gittikçe daha az çocuğa sahip olmakta (şu anda doğurganlık oranları, nüfusu sabit tutmak için gerekli oranların çok çok altındadır) ve emek piyasasına daha fazla girmektedir. Dahası, Japonya'da nüfusun yaşlanması, özellikle yoğun bakım ihtiyacı olan çok yaşlıların artması anlamına gelmektedir. 2020 yılına gelindiğinde, 80 yaşın üstündeki kişi oranı 3 katına çıkacaktır (OECD, 1994a: Tablo 15).

Bir başka kaygı ise tasarruflar üzerindeki olası olumsuz etkidir. Asya kaplanlarının ekonomik mucizesi Keynescilikten çok, yüksek oranda tasarrufa dayanmaktaydı: aileler yeterli derecede sosyal güvenlik kapsamı olmadığı için tasarruf yapmaktaydı. Gerçek bir refah devletinin bu güdüyü azaltacağından korkulur. Bu ekonomiler sürekli büyüdükleri *ve* oldukça adil gelir dağılımına sahip oldukları için, çoğu hanenin –en azından kentte yaşıyorlarsa ve ailenin geçimini sağlayan kişi birincil sektörde çalışıyorsa– tasarruf yapma kapasitesinin olduğu varsayımı geçerlidir. Her şeye rağmen, Japonya örneğinde görüldüğü gibi, tüketimin sonsuza dek bastırılması mümkün değildir. Doğu Asya ülkeleri, yapısal işsizlik ve (kısmî) 'sanayisizleşme' beklentisi içinde, gelir desteğinden çok eğitime önem vermektedir. Dolayısıyla bu ülkeler, 'sosyal yatırım stratejisi'ne vurgu bağlamında potansiyel öncüler durumundadır.

Sonuçlar: Başlıca eğilimler ve politika ikilemleri

Çoğu ülkede gözlemlediğimiz manzara, radikal bir değişim değil, 'donmuş' bir refah devletidir. Değişime karşı direniş zaten

beklenebilir bir durumdur: uzun süredir yerleşmiş politikalar kurumsallaşmış ve kendi devamlılıkları içinde yerleşik menfaatleri beslemiştir; başlıca çıkar grupları kendi menfaatlerini refah devletinin çalışma çerçevesi içinde tanımlamaktadır. Dolayısıyla, güçlü çıkar birleşmeleriyle desteklenen sosyal güvenlik sistemleri radikal reformlara daha az yatkındır, reform yapıldığı zaman ise üzerinde müzakere edilmiş ve mutabakata varılmış olmalıdır. Kıta Avrupası bu içinden çıkılmaz duruma en iyi örnektir, Avustralya ve İskandinavya ise müzakere yoluyla değişime... Öteki uçta, Şili ve eski komünist ülkelerde geniş ölçekli değişim, mevcut örgütsel yapının çöküşü ya da zarar görmesine bir cevap olarak ortaya çıkmıştır. Bu kutuplar arasında, daha kademeli aşınmanın zayıflayan sendikacılık ile birlikte ortaya çıktığı ABD ya da Britanya gibi ülkeler yer almaktadır.

Kapsamlı ve merkezî konsensüs oluşturma mekanizmalarının geçen on yıl içinde azalması, ünlü İsveç modelini kuşatan zorlukların ana nedenlerinden biridir. Çoktandır sahip olduğu, hırslı ve eşitlikçi refah hedeflerini tam istihdam ile uzlaştırma kapasitesi ciddi şekilde aşınmıştır.

Eşitlik ve istihdam arasında görünüşte evrensel bir seçim gereği mevcuttur. Bunun kökleri yeni küresel düzene dayanabilir; ne var ki bu çalışmada farklı ulusal tepkiler üzerinde durulmaktadır. Gelişmiş refah devletleri grubu içerisinde sadece birkaçı, mevcut sistemden geri dönüş ya da sistemdeki kısıtlamaları kaldırmak adına radikal adımlar atmışlardır. Fakat tümü, destekleri marjinde kesmeye ya da ihtiyatlı esnekleştirme önlemleri almaya çalışmışlardır. Görüldüğü gibi, daha radikal bir serbestleşme stratejisi izleyenler, istihdam açısından başarılı olmakta ancak eşitsizlik ve yoksulluk açısından oldukça yüksek maliyetlerle karşı karşıya kalmaktadır. Buna karşın, değişime tepkisiz kalanlar –özellikle kıta Avrupası– bunun bedelini yüksek oranda işsizlikle ödemektedir.

Eşitlik ve verimlilik arasındaki seçim gereğine dair benzer bir kavrayış, sosyal politika tartışmalarına her zaman damgasını vurmuştur. Savaş sonrası dönemde Keynezyen refah devletinin olumlu sonuçlar verdiği yaygın olarak kabul görmekteydi.

Bugün ise, tutarlı bir 'üçüncü yol'a iyimser bakan çok az kişi vardır. Yine de, araştırdığımız pek çok ülke, seçim gereğini yumuşatacak ya da ona aracılık edecek stratejileri takip etmektedir. Avustralya ve Kanada'nın temsil ettiği grup ise, liberalizasyon ve daha fazla seçicilik ve hedeflemeye doğru kayma ile yüksek riske maruz kalanlara verilen yardım miktarındaki artışı birleştirmektedir. Bu grubun seçiciliğe yaklaşımı, umutsuz yoksulluk ve katı eşitsizliğe karşı garanti sağlamayı amaçlayan geniş bir perspektiftir. Karşılaştırmalı gelir ve yoksulluk verileri bu stratejinin bir şekilde başarılı olabildiğini göstermektedir. Bu ülkeler ürkütücü yoksullaşma oranları olmaksızın Amerika'nınkine eşit bir istihdam performansı yakalayabilmişlerdir.

İskandinavya'da gözlenen başka bir strateji ise refah devleti kaynaklarını pasif gelir desteğinden istihdam ve aile teşvikine kaydırarak aktarmayı içermektedir. Kamu istihdamında büyümenin yaşandığı dönem, artık sona ermiştir ve politika bunun yerine eğitim ve hareketlilik ve ücret teşvikleri gibi aktif emek piyasası önlemlerine yönlendirilmiştir. Şimdilerde İskandinavya daha büyük eşitsizliklerin kaçınılmaz olduğunu kabul etmiş görünmektedir, ancak herhangi bir kademede yoğunlaşmış ya da insanların hayatları boyunca kalıcı olmaya başlayan bu eşitsizliklere karşı garantiler oluşturmaya çalışmaktadır. Bu açıdan, kuzey refah devletlerinin 'sosyal yatırım stratejisi'ne öncülük ettikleri söylenebilir. Yüksek işsizlikten ya da sosyal destek miktarlarında belirgin kesintiler yapma gereğinden henüz kaçabilmiş değillerdir. Ancak, bu ülkelerin işsizlik sicilleri, yüksek faaliyet oranlarının zeminini ve kıta Avrupası'nın aksine oldukça mütevazı sosyal marjinalleştirme, dışlama ve genç işsizlik oranlarını dikkate alarak değerlendirilmelidir.

Daha genel olarak, tam istihdama dönüş, kazançlarda daha büyük eşitsizlikler ve 'sevimsiz' hizmet işlerinin bolluğuna dayanacaksa, aktif sosyal yatırım politikalarının bazı grupların kronik kaybedenler olma şansını azaltması gerekmektedir. 'Sevimsiz' işler, eğer sadece geçici tedbir şeklinde ya da okulu bırakanlar veya göçmen işçiler için kolayca girilebilen nitelikte işler olursa, marjinal bir refah sorunu oluştururlar. Bunlar ha-

yat döngüsü tuzaklarına dönüştüklerinde başlı başına sorun haline gelirler. Eğitim ve becerilerin, insanların daha iyi işlere yönelebilmeleri için en iyi imkânları sunduklarını biliyoruz. Bu nedenle, düşük ücret bazlı istihdam stratejisi ancak sınıfsal hareketlilik ve geliştirme garantileri mevcut olduğunda eşitlik ile bağdaşlaştırılmış olur.

Güncel refah devleti krizinde en yaygın savunulan stratejilerden biri özelleştirmedir. Aslında, iki farklı nedenle desteklenmektedir: kamu harcama yükünü azaltıp kendine dayanmayı güçlendirmek; 'sanayi sonrası' toplumun farklılaşmış ve bireysel taleplerini karşılayabilmek. Uygulamada, henüz pek az sayıda sağlam özelleştirme reformu yapılmıştır, bu nedenle Şili modeli emsalsiz kalmaktadır. Ancak, 'sürüncemedeki' bir özelleştirme süreci pek çok ülkede destek ve hizmet seviyelerindeki kademeli erozyondan dolayı henüz yürürlüğe girmemiştir.

Özelleştirme refah sorumluluklarının şirketlere kaymasını öngörüyorsa, her derde deva bir nitelik taşıması beklenemez çünkü işyeri sosyal güvenlik programları benzer şekilde esnekliğe engel olmakta ve epey yüksek sabit işgücü maliyetlerine maruz kalmaktadır. Nitekim, kamu programları ile koordinasyon içinde, eski duruma geri dönülmektedir. Buna ek olarak, bu programların, firmaların daha küçük olduğu ve işgücünün daha az sendikalaştığı hizmet-hâkim bir istihdam yapısında uygulanabilmeleri oldukça zordur. Alternatif olarak önerilebilecek şey, katkı belirlenimli emeklilik programları ya da bireysel sigorta programlarıdır (Şili modeli ya da Amerika'daki hızla büyüyen IRA ya da 401K tipi programlar).

Bireysel programların olumlu yönleri vardır. Tasarrufları teşvik etmelerinin yanında, bireylerin kendi refah paketlerini uyarlamalarına izin vermektedir. Ancak, kamu şablonlarını sadece desteklemek yerine ikame edecek şekilde tanımlanırlarsa, sosyal güvenliği evrensel herhangi bir şekilde sağlama kapasiteleri şüpheli hale gelir. Bu tip programların büyümesi her yerde, elverişli vergi uygulamaları gibi kamu teşvikleri ile beslenmektedir.

Özelleştirmeye paralel başka bir gelişme ise, özellikle emeklilikte getirisi belli (maaş esaslı) programdan katkı belirlenimli

(yatırım esaslı) programa geçiştir. Bu, refah devletlerinin (ya da şirketlerin) 1960'ların ve 1970'lerin başlıca refah reformlarından biri olan destek *yeterliliğine* yönelik kararlılıklarından vazgeçmeleri anlamına gelmektedir. İsveç örneğinde bu durumun büyük eşitsizlikler yaratması, temel ve evrensel 'halkın emekliliği' tarafından garanti edilen yüksek gelir güvencesi sayesinde pek mümkün değildir. Ancak, Şili'deki gibi, katkı belirlenimli programların, gelir desteğinin (ki burada ihtiyaç tespitine dayalı kamu yardımı da yoktur) tek kaynağı olduğu sistemlerde durum böyle değildir.

Çoğu refah devletinde gelir transferi programları geçen yıllarda *çalışmamaya* teşvik etmeye başlayarak hedefinden sapmıştır. Kıta Avrupası ülkelerinde, bu strateji temelde yatan istihdam sorununu azaltmak yerine daha da şiddetlendirmiştir: gittikçe küçülen 'içerideki' işgücü için emek maliyetlerinin yükünü artırmış, böylece 'dışarıdakiler', özellikle gençler için piyasaya giriş maliyetlerini de yukarı çekmiştir. Ailenin, evi geçindiren tek kişinin (ki genellikle bu kişi erkektir) iş istikrarı ve ücretine bağımlılığını da artırıcı bir etki yaratmıştır.

O halde, geleceğin refah devleti için en büyük zorluklardan biri kadın istihdamının aile oluşumu ile nasıl uyumlu hale getirileceğidir. Kadınlar istihdam ve daha fazla ekonomik bağımsızlık istemektedir: aile de buna bağlı olarak daha fazla esnek ve –iki kişinin para kazandığı düşünüldüğünde– daha az yoksul olma eğilimindedir; doğurganlık artarsa, yaşlanmanın yükü de hafifleyecektir. İskandinav deneyimi, bu taleplerin yaygın bir kamu hizmetleri ağı ile uyumlaştırılabileceğini göstermektedir. Ancak, günümüz refah devletlerinin mali gerilimleri genelde bu tip bir genişlemeyi engellemektedir; yüksek ücretler bunu özel sektörde gerçekleştirme olasılığını da azaltmaktadır.

Sosyal güvenlik ve işler arasındaki seçim gereği küresel ücret rekabetiyle azaltılabildiği ölçüde, gelişmiş ekonomilerle rekabet edenler yakın gelecekte daha kapsamlı sosyal koruma sistemleri oluşturmaya meyilli olduklarından, olumlu sonuç verebilecek alternatif bir kaynak bulunabilir. Temel rekabetin işgücü maliyetlerini artırdığı bir durumda, Batı'nın rekabetçi

kalabilmek adına refah devletini parçalamaya girişmesi, acı bir ironi olur.

Savaş sonrası dönemin refah devletinin ilk motivasyonunun, daha dar sosyal politika endişelerinin ötesine geçtiğini unutmamalıyız. Sosyal bütünleşmeyi sağlama, sınıf farklılıklarını azaltma ve ulus kurmaya yönelik bir mekanizma olarak gelişmiş refah devletleri, büyük ölçüde başarılı olmuşlardır. Bugünkü refah devleti krizi kısmen, basit şekilde finansal gerginlik ve artan işsizlik sorunu olarak görülebilir. Kısmen de yeni sosyal bütünleşme, dayanışma ve vatandaşlık biçimlerine yönelik daha az somut ihtiyaçlara bağlanabilir. Piyasa, gerçekte etkin bir dağıtım mekanizması olabilir fakat dayanışma oluşturma noktasında aynı derecede etkin değildir. Daha soyut bu niteliklerin, Asya, Güney Amerika ve Doğu Avrupa'nın yeni sanayileşen demokrasilerinde nüve halindeki refah devleti gelişiminin önemli birer öğesini teşkil ettiği konusunda pek az şüphe vardır. Refah devletinin ekonomik etkileri de göz ardı edilmemelidir. Yine de, ekonomik etkinliğin gerisindeki tek güvenilir mantığın onun refah yaratacağı düşüncesi olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle, sosyal vatandaşlık fikri 21. yüzyıla da taşınabilir.

KAYNAKÇA

Atkinson, A.B. ve Mogensen, G.V. (1993) *Welfare and Work Incentives*, Oxford: Clarendon Press.

Atkinson, A.B. ve Rein, M. (1993) *Age, Work and Social Security*, New York: St Martin's Press.

Baumol, W. (1967) 'The macro-economics of unbalanced growth', *American Economic Review*, 57: 415-26.

Bentolila, S. ve Dolado, J. (1994) 'Spanish labour markets', *Economic Policy*, April: 55-99.

Bjorklund, A. ve Freeman, R. (1994) 'Generating equality and eliminating poverty, the Swedish way', National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 4945.

Blackburn, L., Bloom, D. ve Freeman, R. (1990) 'The declining economic position of the less skilled American men', G. Burtless (der.), *A Future of Lousy Jobs?* içinde, Washington, DC: Brookings Institution, s. 178-204.

Blank, R. (1993) 'Does a larger safety net mean less economic flexibility?', R. Freeman (der.), *Working under Different Rules* içinde, New York: Russell Sage.

Blank, R. (der.) (1994) *Social Protection Versus Economic Flexibility*, Chicago: University of Chicago Press.

Buechtemann, C. (1993) *Employment Security and Labor Market Behavior,* Ithaca, NY: ILR Press.

Burda, M. (1993) 'Unemployment, labor markets and structural change in Eastern Europe', *Economic Policy*, 16.

Burkhauser, R., Duncan, G., Hauser, R. ve Berntsen, R. (1991) 'Wife or Frau, women do worse', *Demography*, 28: 353-60.

Burtless, G. (1990) *A Future of Lousy Jobs?* Washington, DC: Brookings Institution.

Calmfors, L. ve Driffill, J. (1988) 'Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance', *Economic Policy*, 6: 14-61.

Castles, F. G. (1996) 'Needs-based strategies of social protection in Australia and New Zealand', G. Esping-Andersen (der.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, Londra: Sage Publications, s. 88-115.

Choi, S. (1992) 'Ageing and social welfare in South Korea', D. Phillips (der.), *Ageing in East and South East Asia* içinde, Londra: Edward Arnold, s. 148-66.

Cornia, A. (1994) 'Poverty, food consumption and nutrition during the transition to the market economy in Eastern Europe', *American Economic Review*, May: 297-302.

de Neubourg, C. (1995) 'Switching to the policy mode: incentives by the OECD jobs study to change our mindset', Yayınlanmamış makale, Faculty of Economics, University of Maastricht.

Edwards, S. (1994) 'Trade policies, exchange rates, and growth', National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 4511.

Esping-Andersen, G. (1993) *Changing Classes.* Londra: Sage.

Esping-Andersen, G. (1994) 'Welfare states and the economy', N. Smelser ve R. Swedberg (der.), *Handbook of Economic Sociology* içinde, Princeton: Princeton University Press.

European Community (1993a) *Social Protection in Europe*, Brüksel: EC.

European Community (1993b) *Green Paper on European Social Policy*, Brüksel: DG5 (Mr Flynn ile konuşma).

Freeman, R. (1993) 'How labor fares in different countries', R. Freeman (der.), *Working Under Different Rules* içinde, New York: Russell Sage, s. 1-28.

Freeman, R. ve Katz, L. (der.) (1994) *Differences and Changes in Wage Structure,* Chicago: University of Chicago Press.

Gottschalk, P. (1993) 'Changes in inequality of family income in seven industrialized countries', *American Economic Review*, 2: 136-42.

Hashimoto, A. (1992) 'Ageing in Japan', D. Phillips (der.), *Ageing in East and South East Asia* içinde, Londra: Edward Arnold, s. 36-44.

Huber, E. (1996) 'Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models', G. Esping-Andersen (der.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, Londra: Sage Publications, s. 141-191.

Jencks, C. ve Peterson, P. (1991) *The Urban Underclass*, Washington, DC: Brookings Institution.

Korpi, W. (1992) *Halkar Sverige Efter*, Stockholm: Carlssons.

Lindbeck, A. (1994) *Turning Sweden Around*, Cambridge, MA: MIT Press.

Lynch, L. (1993) 'Payoffs to alternative training strategies', R. Freeman (der.), *Working under Different Rules* içinde, New York: Russell Sage, s. 63-96.

Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class*. Oxford: Oxford University Press.

Mishel, L. ve Bernstein, J. (1993) *The State of Working America, 1992-1993*, Armon, NY: M.E. Sharpe.

Moffitt, R. (1990) 'The distribution of earnings and welfare state', G. Burtless (der.), *A Future of Lousy Jobs?* içinde, Washington, DC: Brookings Institution, s. 201-35.

Myles, J. (1996) 'When markets fail: Social welfare in Canada and the United States', G. Esping-Andersen (der.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, Londra: Sage Publications s. 116-140.

OECD (1988) *Ageing Populations*, Paris: OECD.

OECD (1993) *Employment Outlook*, Paris: OECD.

OECD (1994a) *New Orientations for Social Policy*, Paris: OECD.

OECD (1994b) *Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent?* Paris: OECD.

Pereira, L. (1993) 'Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America', L. Pereira, J.M. Maravall ve A. Przeworsk (der.), *Economic Reforms in New Democracies* içinde, Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A. (1991) *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.

Room, G. (1990) *New Poverty in the European Community*, Londra: Macmillan.

Soskice, D. (1991) 'Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrial countries', *Oxford Review of Economic Policy* no. 6: 36-61.

Standing, G. (1993) 'Labor regulation in an era of fragmented flexibility', C. Buechtemann (der.) *Employment Security and Labor Market Behavior* içinde, Ithaca, NY: ILR Press, s. 425-41.

— (1996) 'Social protection in Central and Eastern Europe: a tale of slipping anchors and torn safety nets', G. Esping-Andersen (der.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, Londra: Sage Publications, s. 225-255.

Streeck, W. (1992) *Social Institutions and Economic Performance*, Londra: Sage.

Stephens, J. D. (1996) 'The Scandinavian welfare states: Achievements, crisis and prospects', G. Esping-Andersen (der.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, Londra: Sage Publications, s. 32-65.

Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Refaha Tehdit

Bob Deacon

Liberalleştiren küreselleşme: Sosyal politika ve kalkınmaya meydan okuma

Burada, küreselleşmenin doğası ve anlamını derinliğine incelemeyeceğiz (Bunun için UNDP'nin Küreselleşme ve İnsani Kalkınma üzerine 1999 *İnsani Kalkınma Raporu*'na bakılabilir). Makalenin amaçları doğrultusunda, şunları söylemek yeterlidir; küreselleşme geçen yirmi yıl içerisinde hızlanmış olan şu aşağıdaki süreçleri içerir:

- Spekülatif para ticaretine dayanan kısa vadeli yabancı yatırım akışları
- Daha uzun vadeli doğrudan yabancı yatırımı
- Ticaret önündeki engelleri daha da azaltmayı amaçlayan politikalar eşliğinde dünya ticareti
- Ulusaşırı şirketlerle özdeşleşmiş küresel üretimin ve ticaretin payı
- Kısmen üretim ve hizmet teknolojisindeki değişimler nedeniyle küresel karşılıklı bağlanma
- İnsanların ticaret ve çalışma amaçlı hareketi
- Televizyon ve internetin dahil olduğu yeni iletişim biçimlerine küresel erişim.

Bu süreçler ve bunlarla ilintili olaylar, ekonomik etkinliklerin daha da küreselleşmesine ve aynı zamanda ortak bir politik ve kültürel uzamı paylaşan küresel bir sivil toplumun ortaya çıkmasına neden olmuşlardır. Ancak küresel politik kurumlar bu gelişmelerin gerisinde kalmış ve önceki tarihsel çağın hükümetlerarasıcılığında sıkışmışlardır.

Geçmiş on yılların liberalleştiren küreselleşmesinin bir dizi istenmeyen küresel sosyal sonucu içinde taşıdığı açığa çıkarılmıştır (UNDP, 1999). Bunlar

- Hem ülke içinde hem ülkeler arasında eşitsizliğin ve yoksulluğun artması
- Halkın işsizlik ve suç gibi sosyal risklere karşı savunmasızlığının artması
- Bireylerin, cemaatlerin, ülkelerin ve bölgelerin, küreselleşmenin nimetlerinden dışlanma olasılığının artmasını içerir.

Liberalleştiren küreselleşme süreçleri hükümetlerin sosyal anlamda telafi edici şekilde davranma kapasitelerine de zarar vermiş olabilir. Geçmişte ülkeler, kendi ulusal politikalarını uygulama ve bunlardan faydalanma alışkanlığı içinde idiler. Daha açık ekonomiler bile kendi kaderlerini yönlendirebileceklerini hissederlerdi. Küreselleşme ise bu durumu aşağıdaki şekillerde değiştiriyor olabilir:

- Bütçe açığı yaratan harcamalar içeren makro-ekonomik politikalar uygulayan ülkeler, para spekülatörleri tarafından ve sermaye kaçışı ile cezalandırılıyorlar.
- Vergi rekabeti, vergi cennetleri ve çokuluslu şirketlerin transfer fiyat mekanizmaları, ülkelerin vergilendirme kabiliyetlerine ciddi biçimde meydan okumaya başlamıştır.
- Hükümetler sanayi stratejisi gibi mikro-ekonomik politikaları takip etme konusunda güçlüklerle karşılaşmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi kurumlar hükümetlere bu alandaki özerkliğin sınırlarını ivedilikle hatırlatmaktadır.
- Güçlü ulusaşırı şirketler, iş yaptıkları ülkeye, hiçbir hesap verebilirlikleri olmadan sermaye, teknoloji ve yönetim getirmektedir.

Tüm bunlar gerçekleşirken, küreselleşmenin toplumsal so-

nuçları sosyal koruma önlemlerine –daha az değil– daha fazla ihtiyaç doğurmaktadır. Eşitsizlik daha fazla sosyal yeniden dağıtım gerektirir; savunmasızlık sosyal hakların, yararlanabilme konumlarının (*entitlement*) ve sosyal koruma sistemlerinin güçlendirilmesini gerektirir; sosyal dışlanma, güçlenme stratejilerine ihtiyaç yaratır.

Meydan okunan Kuzey'deki refah devletleri

Küreselleşmenin, daha gelişmiş ülkelerin ulusal düzeyde sosyal politikalar vasıtasıyla açıklık denen durumla başa çıkma kapasitesini nasıl etkilediğini incelemenin bir yolu bunun, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) içindeki farklı refah devletleri üzerindeki etkilerine bakmaktır. Bu etkiler şu şekilde sıralanabilir:

- Küreselleşme refah devletlerini birbirleriyle rekabet içine sokar. Bu durum, sosyal damping, düzenleyici önlemlerin sınırlanması ve refah sunumları bağlamında dibe doğru bir yarış tehlikesi yaratır. Buna rağmen, refah devleti için geçerli politik çözümler mevcuttur. Harcamaları azaltıp, emekle ilgili olan ve diğer düzenlemeleri gevşetip sosyal refahta dibe gidişi mi teşvik edecekler? Yatırımı cazip hale getirmek için üretkenliği ve politik ve toplumsal istikrarı artıran sosyal refahın çeşitli yönlerine mi harcama yapacaklar? Yoksa üçüncü bir yola yönelip bütün refah harcamalarını rekabetçiliği en az zedeleyecek yollarla mı karşılayacaklar?
- Küreselleşme, sosyal yeniden dağıtım, sosyal düzenleme ve sosyal güçlendirme konularını bölgesel ve küresel bir seviyeye taşır. Sonuç olarak, yeni ulusüstü aktörler refah politikasını karmaşıklaştırarak devreye girerler. Bunlar Bretton Woods kurumları, Birleşmiş Milletler (UN) kurumlar ailesi ve OECD, uluslararası sivil toplum kuruluşları, ulusaşırı şirketler, küresel toplumsal hareketler, ulusaşırı politika ağları, (kalkınma araştırmaları alanında çalışan akademisyenler ve uluslararası sosyal güvenlik uzmanları gibi) epistemik cemaatler ve danışmanlık şirketleri gibi devletlerarası örgütleri içerir. Ni-

tekim, bazı küresel aktörlerin rollerini yeniden düzenleme ve diğerlerinin de küresel sosyal yönetişime katkısını reforme etme yönünde çağrılar yapılmaktadır.

• Küreselleşme, ulusal ve ulusüstü sosyal politikanın geleceği üzerine küresel aktörler içinde ve arasında küresel bir söylem yaratır. Ulusal ve ulusüstü düzeyde sosyal politikanın geleceği, ulusüstü örgütler arasında politikayı şekillendirmeye *katılma hakkı* için ve ulusüstü örgütlerin içinde ve arasında sosyal politikaların *içeriği* için verilen mücadele tarafından şekillendirilmektedir. Örneğin Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın savunduğu istenir sosyal politikalara dair bazı varsayımlar sosyal güvenliğin sadece en muhtaçlara yönelik hale gelmesinde ve özelleştirilmesinde ülkeler arasında gereksiz bir benzeşmeye yol açmıştır.

• Küreselleşme refah sağlayıcılara küresel bir piyasa yaratır. Küreselleşme, özel refah hizmeti sağlayıcılarının birçok ülkede iş yapabilmesi için, ulusal sosyal hizmetin sunumunu ve düzenleyici politikaları zedeleyecek şekilde, artan olanaklar yaratmaktadır. Örneğin, büyük sigorta şirketleri, bordro vergileri üzerindeki baskılar kamu emekliliğine inancın zayıflaması yönünde siyasî ittifaklar yaratırsa diye (Avrupa'daki nüfusun daha az riskli bölümlerine) ürünlerini satmak için atmaca gibi beklemektedir. Uluslararası özel sağlık hizmeti sunan uluslararası kurumlar (Koivusalo ve Ollila, 1997; WHO, 1998), sosyal yardım ve sosyal destek sağlayanlar (*The Times*, 30 Nisan 1999) ve eğitim hizmetleri sunanlar Avrupa'daki müşteriler ve tüketiciler için zaten rekabet etmektedir. Çoktaraflı Yatırım Anlaşması (MAI) (OECD gözetiminde taslağı çıkarıldı) potansiyel anlamda kamu refah sunumlarını zedeleyerek bu tip firmaların yeni piyasalara ve ülkelere yayılmasını çok daha kolay hale getirecektir (Clarke ve Barlow, 1997).

Bu bağlamda küreselleşmenin, gelişmiş ülkelerde sosyal politikalar üzerindeki etkisine ilişkin projeksiyonlar, bir mahşer gününü kehanet edenlerden halinden memnun olanlara kadar değişmektedir. Bir uçta Martin ve Schumann'ın (1997:7) yazdıkları gibi

> Küresel bir kıskaç hareketinde, sermayenin yeni Enternasyoneli tüm ülkeleri ve toplumsal düzenleri tepetaklak ediyor. Bir cephede, o anın koşullarına göre tümüyle geri çekilmekle tehdit edip bu şekilde büyük çaplı vergi indirimlerine ve milyonlarca Mark'a varan teşviklere veya bedelsiz altyapı sunumuna zorluyor. Eğer bu işe yaramazsa, büyük çaplı vergi planlaması genellikle yardım edebilir: sadece vergilendirme oranının epey düşük olduğu ülkelerde kârlar açığa çıkar. Tüm dünyada, sermaye ve zenginliğe sahip olanlar kamu harcamalarının finansmanına gittikçe daha az katkıda bulunuyorlar. Öte cephede ise, sermayenin küresel akışını yönetenler vergi ödeyen çalışanlarının ücret seviyelerini aşağı çekiyor. Ulusal zenginliğin bir parçası olan ücretler tüm dünyada azalıyor; hiçbir ulus tek başına bu baskıya karşı koyma kudretine sahip değil. Alman modeli küresel rekabet tarafından "iyice inceltilecek".

Bu tip bir görüşe yakınlarda umulmadık bir kaynaktan destek geldi: (IMF'den) Tanzi, hükümetlerin mali kurumlarının temelinde aralıksız çalışan kımıl zararlılarının olduğu tespitinde bulundu. Bu zararlılar, e-ticaretin büyümesi, transfer fiyat mekanizmalarının kullanımı, vergi cennetlerinin ve rizikolu girişimlere yatırım yapmak için yaratılan fonların (*hedge funds*) yaygınlaşması ile sermaye ve emeğin hareketliliğini içermekteydi. Ona göre "sonuç, dünyanın kendisini vergi düzeylerinde önemli düşüşlere hazırlaması gerektiği olmalıydı" (Tanzi, 1999: 14).

Diğer uçta ise van den Broucke, hükümetlerin toplumsal hedeflere ulaşmadaki kapasitesi üzerine yazarken şu şekilde bir yargıya varmıştır (1998:59):

> Uluslararası ekonomik işbirliği ve finansal düzenlemenin istenip istenmediği bir yana... başarılı eşitlikçi istihdam politikalarının önemli kısıtları (a) kaynakları (genellikle kalifiye olan) zenginlerden (genellikle vasıfsız olan) yoksullara yeniden dağıtma, hedefli istihdam politikalarını gelir destekleri veya kamu istihdam programları, daha iyi eğitim ve öğretim

yoluyla finanse etme, ve bu politikalarla giderilemeyen kabul edilemez gelir eşitsizliklerini düzeltme isteğine (b) hem gevşek hem sıkı emek piyasalarındaki ortalama gelir seviyesine ilişkin bir miktar düzenlemeyi kabul etme isteğine bağlıdır... "Küreselleşmenin" bu kısıtların üstesinden gelmeyi imkânsız hale getirdiğine dair ikna edici bir argüman yoktur.

Diğerleri (Pierson, 1999:34) "fazlaca basite indirgenmiş bir 'başıboş küresel sermaye güçlerince kuşatılmış ulusal refah devleti görüşü'nün kabul edilmesine" karşı bizleri uyardılar. Bu uyarıda bir haklılık payı olmakla birlikte, örtüşen diğer toplumsal dönüşümler –teknolojinin değişen doğası ve nüfusun yaşlanması gibi– refah devletlerine karşı kendileri meydan okuyor.

Aslında gelişmiş Avrupa refah devletleri şu ana kadar küreselleşmeden farklı şekillerde etkilenmişlerdir: bazıları daha ciddi biçimde meydan okumayla karşı karşıya kaldı, bazıları (ilkede) sürdürülebilirliğini daha fazla korudu ve bazıları da sosyal hakkaniyet bedeline karşın kendini akışa bıraktı (Skyes vd., 2000). Bu sonuca ulaşmamızı sağlayan bazı düşünceler, küreselleşmenin parçalar halinde açımlandığı Tablo 1'de ortaya konmaktadır. Bu unsurlar, para spekülasyonu ve bununla birlikte gelen sermaye akımları; artan serbest ticaret; uluslararası üretim sistemindeki yerleşiklik ve (özellikle post-komünist gelişmiş ülkeler için) küresel finansal kurumların –borç koşulluluğu aracılığı ile– sosyal koruma modelini şekillendirmedeki rolüdür.

Burada şunlar iddia edilmektedir:

• Sadece en muhtaçları kollama, bireyselleştirme ve özelleştirmeyi kapsayan sosyal politikalar (kuzey Amerika'daki sistemlerde olduğu gibi), liberalleştiren küreselleşmenin bugünkü evresi ile uyumludurlar, fakat ödenen bedel hakkaniyetsizliktir.

• Eski devlet sosyalisti ülkelerin işyeri temelli refah rejimleri ve bir grup Batı Avrupa ülkesinin "Bismarkçı" sosyal sigorta sistemleri, küresel rekabetçi baskılara karşı dayanıksız olan yüksek bordro vergileri üzerine kuruludurlar.

TABLO 1
Küreselleşmenin Avrupa Refah Devletleri Üzerindeki Etkileri

	Etkiler			
Refah devleti tipi	*Kısa vadeli sermaye akımları*	*Düşük ticaret engelleri*	*Uluslararası üretimde yerleşiklik*	*Küresel finansal aktörler*
Devlet sosyalizmi	Tehdit edilmekte	Düşük ücretlerin kısa dönem faydaları	Henüz yerleşikleşmemiş, ama işyeri refahına meydan okuma	Liberal (sadece en muhtaçları hedefleyen) sosyal politikalara yönelik büyük baskı
Bismarkçı*	Euro tarafından potansiyel koruma	Emek piyasasının katılıklarına ve bordro vergisine meydan okuma	İleri teknoloji üretiminde olumlu geçmiş	Az
Sosyal demokrat	Bazıları için Euro tarafından potansiyel koruma	Siyasî irade mevcutsa gelir ve tüketim vergisi tabanlı yardımlar	İleri teknoloji üretiminde olumlu geçmiş	Az
Liberal Anglo-Sakson	Kumarda Euro'nun dışında kalmaya oynama	Esnek ve düşük ücretli iş yaratımından doğan "yardımlar"; bedeli hakkaniyetsizlik ve yoksulluk	İleri teknoloji üretimi bazıları tarafından tehdit altında görülüyor	Az

(*) Bu şekilde adlandırılmış çünkü birçok Avrupa devleti için imparatorluk Almanyası'nın sosyal sigorta sistemi model olmuştu. Bu sosyal sigorta yaklaşımının iki temel unsuru vardır, birincisi, yararlanabilme konumları yurttaşlıktan değil istihdamdan veya kanıtlanmış ihtiyaçtan kaynaklanır ve aile fertlerinin (genellikle erkek olan) gelir getirenin yararlanabilme konumlarına bağımlı olduğu varsayılır; ikinci olarak sosyal koruma mesleki sınıflar arasında farklılık gösterme eğilimi taşır: yardımlar yeniden dağıtımcı amaçları değil varolan statüyü ve gelirleri yansıtır (Esping-Andersen, 1996:66-67).

• Tüketim vergileriyle fonlanan (İskandinav modelindeki gibi) vatandaşlık temelli sosyal demokrat refah rejimleri, siyasî iradeye bağlı olarak küresel baskılar karşısında şaşırtıcı biçimde sürdürülebilirliklerini korumuşlardır.

Bu nedenle Avrupa'da küreselleşme çerçevesinde (Tanzi'nin argümanları bir yana) bordro vergileri ve işyeri temelli düzenlemelerden yurttaşlara ve ikamet edenlere uygulanan vergilere ve yardımlara dönülmesi mantığının üzerinde bir miktar uzlaşmaya varılmıştır. Finlandiya'nın Avrupa Birliği (AB) dönem başkanlığının nezaretinde 1999 Kasım'ında düzenlenen Avrupa'da Toplumsal Korumayı Finanse Etme konulu seminerdeki birçok tebliğ bu çıkarımı ortaya koymuştur (diğerleri arasında bkz. Moe, 1999; Lonroth, 1999; Chassard, 1999 ve Korona, 1999). Aynı zamanda işyeri refah vergilendirmesinin temelini oluşturan üçlü politik yapıların bu tip fonlama değişikliklerini güçleştirdiğine dikkat çekilmiştir (Kangas, 1999).

Üzerinde bir miktar uzlaşma olan ikinci konu ise ekonominin uluslararasılaşmasının hem Kuzey hem Güney'deki emek piyasası üzerinde bir etkisinin olduğudur. Özellikle uluslararası ticaret ve teknolojik değişimler uluslararası rekabete maruz kalan sektörlerde zaten düşük ücretli olan vasıfsız işgücünün maliyetini aşağı çekmeye katkıda bulunmaktadır. Bir sonuç, iyi ve en kötü maaşlılar arasındaki uçurumun açılmasıdır (Wood, 1994). Nitelikli işgücü piyasalarında bile daha fazla esneklik yönünde güçlü baskılar mevcuttur (Rhodes, 1998). Fakat van den Broucke'un öne sürdüğü gibi bu durum, düşük ücretlere finans desteği için –daha az değil– daha fazla yeniden dağıtım yönünde ahlâki baskıyı artırır (van den Broucke, 1998). OECD Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlarının Haziran 1998'de yapılan toplantısından beri OECD'de küreselleşmenin –daha az değil– daha fazla sosyal harcama için baskı yarattığı belirtilmektedir (bkz. OECD, 1999).

Güney'de tehdit altındaki hakkaniyetli toplumsal gelişme

Gelişmekte olan ülkeler ve birçok yükselen ekonomi için küreselleşme aşağıdaki etkileri yaratmaktadır.

• Küreselleşme hükümetlerin eğitim, sağlık ve sosyal koruma sağlama kapasitelerini azaltan ciddi bir borçlanma yarattı. Birçok ülkede, kısmi bir kapsama ağı sunma, STK'lar ve aşağıdan yukarıya inisiyatiflere bırakıldı.

• Küreselleşme mülkleri ve standartları tehdit etti. Küreselleşme sermayeyi çekmek için iktisadi anlamda rasyonel şekilde ülke mülklerini, düşük emek giderlerinden doğan mülkler de dahil olmak üzere, satma tepkisini teşvik etti. Bu genelde, ortaya çıkmakta olan küresel emek, çevre standartları ve sosyal standartlar ile çok da ilgili olmayan bir şekilde gerçekleşti. Hükümetlerin gelirlerini artırma kapasitesini daha da kısıtlayan ulusaşırı şirketlere yönelik vergi cennetleri, bu stratejinin diğer bir yönüdür.

• Küreselleşme ülkelerin içinde sosyal politikaları öylesine ayrıştırmıştır ki nüfusun farklı kısımları çok farklı iç refah rejimlerinde yaşar hale gelmiştir. Mesela İhracat İşleme Bölgeleri'ndeki (*Export Processing Zones*) işçilerin vatandaşlık ve işyeri haklarına erişimleri kısıtlı olabilir (ICFTU, 1998). Ulusaşırı endüstrilerin çalışanları, küresel özel fonların içine dahil edilen şirket yardımları ile korunabilirler. Bazı devlet çalışanlarının ya sömürgecilik sonrası günlerdeki ya da eski sosyalist ekonomilerdeki sosyal devletin parçası olarak inşa edilmiş sağlık yardımları ve sosyal yardımlar ile emeklilik programlarına erişimleri olabilir. Ama bunlar da gün geçtikçe azalmaktadır.

• Vergilendirme, düzenleme ve sosyal harcama gibi normal devlet işlevlerinin var olmadığı Afrika'da ve diğer yerlerde küreselleşme, formel küresel ekonomiden dışlanmış bölgeler yaratmıştır (Kabeer, 1999). Bu bölgelerde, formel hakları olmayan yoksulların yaşamlarını sürdürebilmek için enformel değiş tokuş ağlarına ve klientalist ilişkilere girmeye mecbur kılındığı "toplumsal hayata olumsuz katılımın" (*adverse*

incorporation) (G. Wood, 1999) bir türü ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede uyuşturucu, fuhuş, silah kaçakçılığı ve yasadışı ticaretin enformel ekonomisi de yaygınlaşmıştır.

Gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomilerindeki refah sistemlerinin geleceğine dair öngörüler, felaket tellallarından olduğu kadar, politik irade mevcut olduğu sürece, sürdürülebilir hakkaniyetli toplumsal gelişmenin mümkün olduğunu savunanlardan da gelmektedir. Ekonomik büyümeyi bilinçli toplumsal gelişme ile birleştiren Botswana, Mauritius, Zimbabwe, Hindistan'ın Kerala eyaleti, Sri Lanka, Kore Cumhuriyeti, Malezya, Barbados, Kosta Rika ve Küba'nın olumlu deneyimini değerlendiren Chen ve Desai'nin vardığı sonuca göre (1997:432):

> Başarılı toplumsal gelişmenin kilit bileşenleri duyarlı yönetişim, toplumsallık taraftarı ekonomik politikalar ve sosyal hizmetlerin evrensel sunumu olarak ortaya çıkmaktadır. Tüm bu gayretlerde hükümetin rolü merkezîdir.

Güney için (Mehrota ve Jolly, 1997) ve Kuzey için (Van den Broucke, 1998) geliştirilen yaklaşımları destekliyorum, şöyle ki toplumsal refah ancak hükümetlerin sunumcu ve düzenleyici olarak başı çektiği hakkaniyetli bir çerçevede korunabilir (aşağıda tartışılacağı gibi, bu Dünya Bankası tarafından da gecikmeli olarak onaylanmıştır). Ancak, küresel ekonominin yeni gerçeklikleri ve bilhassa sağlık, eğitim ve sosyal sigorta alanlarında küresel piyasaların ortaya çıkışı, gelişmekte olan –ve gelişmiş– ülkelerdeki orta ve profesyonel sınıfları kendi işçi ve köylü yoldaşları ile toplumsal refah sözleşmeleri yapma zorunluluğundan ayırarak bu olasılığı zayıflatmaktadır.

Sosyal politikalar ve toplumsal gelişme üzerine küresel söylem: Sosyal olarak sorumlu bir küreselleşmeye doğru mu?

Başka bir yerde, IMF'nin refaha değil çalışmaya vurgu yapan güvenlik ağı yaklaşımını sosyal politikalara tercih ederek refah harcamalarını ekonomi üzerinde bir yük olarak sunduğunu ve

Dünya Bankası'nın yoksulluğun azaltılması üzerine yoğunlaşmasının kendisini aynı şekilde bir sosyal güvenlik ağı yaklaşımını benimsemeye götürdüğünü iddia etmiştim (Deacon, 1997). Diğer yandan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Birleşmiş Milletler'in bazı kurumlarında, sosyal harcamanın, toplumsal bütünlüğü korumanın bir aracı olduğu görüşünün destekleyicileri bulunmaktaydı. ILO, muhafazakâr-korporatist Bismarckçı tip bir sosyal koruma sistemini savundu. OECD bazı kamu refah harcamalarının gerekli birer yatırım olarak görülmesi gerektiği görüşünü benimsedi. Belki Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu (UNICEF) dışında hiçbir uluslararası örgütün İskandinav ülkelerinin özelliği olan sosyal politikalar için yeniden dağıtımcı bir yaklaşımı savunduğu söylenemez. Komünizm sonrası sosyal politikaları şekillendirmede bu tip örgütlerin oynadığı rolle ilgili araştırmamda şu sonuca ulaşmıştım:

> ...komünizmin çökmesinin küresel aktörler için yarattığı geleceğin sosyal politikalarını şekillendirme fırsatı, büyük bir hevesle Dünya Bankası içindeki baskın toplumsal liberal eğilim tarafından ele geçirilmiştir. Özellikle istikrarsız bölgelerde aktif olma şansı verilen sosyal gelişme STK'ları ile ittifak içinde, sosyal güvenlik ağına dayalı bir gelecek kurulmaktadır. Birçok Güney ve bazı Doğu Avrupa hükümetlerinin siyasî desteği ile birleşen bu STK desteği, AB'de, ILO'da ve daha az sayıda olmak üzere Dünya Bankası'nda yer alan, evrensel ve sosyal güvenlik temelli refah devleti savunucularına güçlü şekilde meydan okumaktadır (1997: 197).

Tartışma içerisindeki belirli oyuncuların konumlarında ilginç kaymalar olmaya devam etse de bu çıkarımlar hâlâ geçerliliğini korumaktadır. IMF bir miktar hakkaniyetin ekonomik büyümeye faydalı olup olmayacağını düşünerek, küreselleşmenin toplumsal boyutunu daha ciddiye almaya başlamıştır. Dünya Bankası küreselleşme bağlamında sosyal korumaya daha açık şekilde risk yönetimi yaklaşımını eklemlemiştir. OECD şimdilerde küreselleşmenin daha az değil daha fazla sosyal harcama ihtiyacına neden olabileceği konusunda uyarı-

yor. ILO, Dünya Bankası'nın sosyal güvenlik sistemlerinin bazı kısımlarının özelleştirilmesi yönündeki görüşlerinde tavizler verme işaretleri gösteriyor, diğer yandan ILO içindeki bazı hamleler birçok ülkedeki aşağıdan yukarı hareketlerden doğan yeni bir evrenselliğe yönelik ilgiyi açığa çıkarıyor. Daha yakın zamanlarda, DTÖ'nün, sağlık hizmetleri ve sosyal hizmet sunumunda küresel bir piyasanın istenilirliğine dair görüşü önem kazandı. Uluslararası STK'lar, hükümeti ikame edenler ve hükümetin sosyal refah konusunda daha fazla sorumluluk almasını isteyenler olarak artan şekilde bölünmeye başladı. Bu gelişmeler ve diğerleri aşağıda gözden geçirilecektir.

Dünya Bankası, sosyal güvenlik ağlarını ve özel sektör-tipi risk yönetimini savunuyor

Sosyal refaha dair küresel söylemin entelektüel haritası basit bir Avrupa toplumsal piyasası (ILO) karşısında Amerikan liberalizmi (Dünya Bankası, IMF) ikili karşıtlığından daha karmaşıktır. Mesela Dünya Bankası'nın Batı Avrupa geleneği ile uyumlu uzman kadroyu istihdam etmesi Banka'nın Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ile ilgilenen bölümünde uygun sosyal politikalar hakkında ateşli tartışmalara yol açmıştır. Bu ihtilaf, Banka'nın insan kaynakları ağının kalbine şu şekilde sızmıştır. 1996'nın sonlarına doğru Dünya Bankası'nın yeniden organizasyonu, sektör stratejileri tasarlamak ve belli projelerde ülke operasyonu birimlerini desteklemek amacını güden, yaygın bir İnsani Gelişme Ağı'nın (*Human Development Network*) inşasına yol açtı. Bu ağ içerisinde üç sektör ailesi bulunmaktadır: (i) sağlık, beslenme ve nüfus; (ii) eğitim; ve (iii) sosyal koruma. Birincisi bir strateji raporu üretti (Dünya Bankası, 1997) ve üçüncüsünün, raporunu kısa zaman içerisinde sunması bekleniyor. Fakat sosyal politikalar üzerine birçok Dünya Bankası dokümanı bir hayli muğlaktır ve sağlık sektörü üzerine olan (birkaç konum arasında bir uzlaşma olarak çelişkili fikirleri içeren) strateji raporu da bu açıdan bir istisna değildir. Örneğin metin Banka'nın serbest piyasaya yönelik

inancın en kötü aşırılıklarının bazılarını geride bıraktığı ve temel olarak kamu sağlık hizmeti sağlayan ülkelerden bazı olumlu dersler çıkardığı izlenimini veren birçok unsur içerir. Metne göre:

> ...kamu sektörünün bu işe dahil olması, hakkaniyetin, nüfusun sağlık, beslenme ve üreme ile ilgili hizmetlere erişiminin sağlanması yoluyla, ve verimliliğin, özellikle önemli dışsallıkların (kamu malları) ve ciddi bilgi asimetrilerinin (sağlık sigortası) olduğu noktada piyasa hatalarının düzeltilmesi yoluyla geliştirilmesi için hem teorik hem de pratik zeminlerde meşrulaştırılmıştır...gelişmiş ve orta gelir seviyesindeki devletlerin deneyimleri yoksullar için sağlık hizmeti sağlamanın en etkin yollarından birinin evrensel erişim olduğunu göstermektedir (World Bank, 1997:3-6).

Buna rağmen, sanki bunlar söylenmemiş gibi, özel hizmetler ve kamu hizmetlerinin bir karışımının gerektiği ve varsayılan kaynak kısıtları nedeniyle kamu sektörünün koruyucu sağlık hizmetleri gibi dışsallığın en fazla olduğu alanlara en iyi şekilde yoğunlaşacağı sonucuna ulaşılmıştır. Rapor aynı şekilde hedeflemenin de düşük gelirli ülkeler için uygun olduğunu iddia etmiştir. Bu yaklaşım, Dünya Bankası'nın nüfusun her beşte birlik kesiminin kamu sağlık ve eğitim harcamalarından hangi oranda yararlandığını gösteren verileri kullanılarak pekiştirilmiştir. Bu araştırmalar elitlerin ve orta sınıfın bu hizmetleri genelde aşırı miktarda kullandıklarını gösterdiği için, yoksulların hedeflenmesine yönelik hakkaniyet temelinde bir çağrı yapılır. Banka'daki insan kaynakları uzmanlarının gözünden kaçan şey vergilendirme ve hedefleme arasındaki ters bağ gibi gözüküyor: yoksullara yönelik hizmetler düşük kaliteli olma tehlikesi taşırlar, çünkü orta sınıf artık kendisinin doğrudan yararlanmayacağı hizmetler için vergi ödemek istemez.

Sosyal politikalara ilişkin neo-liberal ve daha evrenselci yaklaşımlar arasında devam eden çekişme, Banka'nın sosyal koruma bölümü içerisinde de hissediliyor. Doğu Avrupa ile ilgilenen operasyon bölümüyle sınırlı kalmış olan sosyal korumaya dair

Avrupa ve Kuzey Amerika perspektifleri arasındaki tartışma, şimdi Banka'nın tam merkezine yerleşmiş durumda ve bu, ortaya çıkan sosyal koruma stratejisini muhtemelen etkileyecek. James Wolfensohn'un belirttiği gibi bölüm, "toplumsal hayata katılımı sağlama mücadelesine" destek verme iddiası taşıyor.

> ... amacımız, ülkeler arası ve ülkeler içindeki bu farklılıkların azaltılması, daha fazla insanın ekonomik ana akışın içine getirilmesi, kalkınmanın faydalarına milliyetten, ırktan veya cinsiyetten bağımsız olarak hakkaniyetli erişimin sağlanması, olmak zorundadır. ...Toplumsal Hayata Katılımı Sağlama Mücadelesi çağımızın anahtar gelişme mücadelesidir.[1]

Sosyal koruma bölümü, toplumsal hayata katılımı sağlama mücadelesini risk yönetimine yoğunlaşarak –yani insanlara hanelerinde ve cemaatlerinde risklerini etkin şekilde idare etmede yardımcı olarak– sürdürme iddiasındadır (Holzmann ve Jorgensen, 1999). Emek piyasası reformu, emeklilik reformu ve –pek çok ülkede STK'ları ve cemaat sosyal fonlarını desteklemeyi içerecek şekilde– sosyal yardım stratejileri üzerinde çalışmaktadır. Bu, hükümetin riskleri kapsama, sunumları evrenselleştirme ve ekonomiyi düzenleme sorumluluklarından çok, bireyin, küreselleşmenin artırdığı riskler ve belirsizliklere karşı kendini güvence altına alma sorumluluğuna vurgu yapan bir stratejiyi önermek anlamına gelmektedir. Mesela Holzmann (1997), devletin getirisi belli (maaş esaslı) programlarını (*pay-as-you-go*) asgari bir temel emeklilik sunumu rolüne indirgeyecek olan çok ayaklı bir emeklilik reformu yaklaşımını savunmuştur. Bu, zorunlu, tümüyle fonlanmış, bireyselleştirilmiş, katkı belirlenimli (yatırım esaslı) ikinci bir ayak ve isteğe bağlı üçüncü bir ayak tarafından desteklenecektir. Holzmann, Banka ile şu ana kadar sadece getirisi belli programları tercih eden ILO arasında bu çizgiler etrafında bir konsensüsün ortaya çıkmakta olduğunu iddia etmektedir.

---

1 *The Challenge of Inclusion* (Toplumsal Hayata Katılımı Sağlama Çabası) James D. Wolfensohn tarafından Dünya Bankası Grubu ve IMF Yıllık Toplantısı'nda verilen konuşma (Hong Kong, 23 Eylül 1997).

1999 güzünde, Banka içinde, getirisi belli emeklilik politikası büyük bir mesele haline gelecek gibi gözükmekteydi: Baş ekonomist Joseph Stiglitz emeklilik sistemlerinin özelleştirilmesine karşı olan bir makalenin yazarlarındandı. Makale sosyal güvenlik ile ilgili 10 mite saldırıyor ve emeklilik için özel, yeniden dağıtımcı olmayan, katkı belirlenimli ikinci ayak lehindeki argümanların çoğunun "ne teoride ne de pratikte temellendirilebilen bir grup mite dayandığı" sonucuna varıyordu. Özelde, "daha az gelişmiş ülkeler genellikle, olası suistimalin çapını her şeyden daha geniş kılan daha az bilgili yatırımcılar ve daha az gelişmiş düzenleme kapasitesi ile birlikte, daha az gelişmiş sermaye piyasalarına sahipti" (Orszag ve Stiglitz, 1999:40). Buna rağmen, Banka'nın içindeki bu "yeniden düşünme", Stiglitz Amerikan Hazine Sekreteri Larry Summers'ın baskısı üzerine istifa ettiği için kısa soluklu olacak gibi gözükmekte (*Financial Times*, 25 Kasım 1999).

IMF sosyal politika tartışmasına yetişiyor

Banka yapısal uyumun toplumsal boyutuna daha fazla duyarlılık gösterdikçe, dünya ekonomilerini geleneksel tipte liberalizmle idare etmenin, kamu harcamalarındaki kesintileri toplumsal sonuçlarına bakmaksızın talep eden IMF'ye kalacağına dair kaygılar dile getirildi. İki akıl yürütme bunun bir basitleştirme olduğunu gösterecektir. Birincisi, IMF'nin çalışma raporlarında neo-liberal ortodoksluk içinde değerlendirilemeyecek görüşler ifade edilmiştir (Chand, 1990). İkincisi, diğerlerinin yanı sıra Asya'daki finansal krizin IMF'yi şu anki sosyal politikalarının yeterliliği üzerine ciddi bir şekilde düşünmeye ittiğine dair kanıtlar vardır.

IMF'nin Asya ekonomik krizini ele alışına dair kendisine yöneltilen eleştiriye getirdiği kamuya açık karşılık, dosdoğru bir politika gözden geçirmesinin sırada olduğuna işaret etmektedir. Demeçler, açıklamaktan çok gizlemeyi amaçlamış olabilir, ama Fon yöneticisinin Washington Basın Kulübüne (2 Nisan 1998) yaptığı yorumlar ilgi çekicidir:

> ...kaygılarımızın çapını küreselleşmiş bir dünyada amaçlara ulaşmak için önemli olan diğer öğeleri de dahil ederek genişletmeye mecburuz...yeni öğeler şunları içeriyor: temel sağlık ve eğitime daha yüksek ve maliyet açısından daha etkili kaynak aktarımı; yoksullar, işsizler ve diğer korunmasız gruplar için yeterli sosyal koruma; çevre koruması; hükümette ve şirket işleyişinde daha fazla şeffaflık ve sorumluluk; uyum ve reform için desteği artırmak ve temel çalışma hakları korunurken toplumun tüm kesimlerinin büyümeden faydalanmasını garanti altına almak için emek kesimi ve sivil toplumun geri kalanı ile daha etkin bir diyalog.

Bu ifadeyi takiben IMF'nin Mali İşler Departmanı hakkaniyet ve ekonomi politikaları üzerine bir konferans düzenledi. Konferansın çerçeve raporu, büyüme ve hakkaniyet arasında algılanan birbirini dışlama ilişkisi üzerinde duruyor ve kanıtların iki yolu da gösterdiği sonucuna varıyordu:

> Büyük ölçekli vergi ve transfer programları aslında ekonomik büyümeyi yavaşlatabilir ama yoksulluğun azaltılması ve temel sağlık hizmeti ile eğitime evrensel erişimin sağlanması, hakkaniyeti aynı şekilde düzeltebilir ve ekonomik büyümenin üzerine dayandığı beşeri sermayeyi güçlendirir (IMF, 1998:2).

Konferans katılımcıları karşılanması gereken asgari hakkaniyet koşulları üzerinde uluslararası bir konsensüs sağlanabilir mi sorusunu tartıştılar. Evrensel olarak, yaşam giderleri ve "topluma katılım gelirinden" (yani topluma –istihdam, bakım sunumu, çalışma vb. yolu ile– bir şekilde katılan herkes için evrensel olarak temel bir gelirden yararlanabilme konumuna gelme) yararlanabilme konumuna gelmenin istenirliğine dair görüşler ile özdeşleşmiş Amartya Sen ve Anthony Atkinson, bu konuyu tartışmak üzere davet edilen akademisyenler arasında idiler.

Son olarak Mali İşler Departmanı başkanının 10 sene içerisinde vergi toplama ve ülkelerin vergi politikalarını yönlendir-

me gücüne sahip bir Dünya Vergilendirme Otoritesinin kurulması için çağrıda bulunmasına da dikkat etmek gerekir.[2]

ILO'nun küreselleşmenin meydan okuduğu evrenselciliği

Bazı Güney hükümetlerinin bakış açılarını incelediğimizde, küreselleşmenin gelecekteki yönelimlerinin, Dünya Bankası ve IMF tarafından belirlendiği ve bunların sosyal koruma önlemlerine ilişkin yenilenmiş bir ilgi taşıdığı görüşüne meydan okunduğunu fark ederiz. Ortak küresel çalışma standartları ve sosyal standartlar için Kuzey hükümetlerinin öne sürdüğü argümanlar, Güney'de, gelişmiş ülke halklarının toplumsal refahlarını Güney'in rekabetinden korumak için harcadıkları bencilce çabalar olarak algılanırlar. Bu algılayış 1996'da dünya ticaret anlaşmaları içine sosyal maddeleri dahil etme çabalarını boşa çıkardı. Bu tip kaygılar aynı zamanda Birleşmiş Milletler kurumlarının gelişmiş refah devletlerinde bir miktar hakkaniyet tesis edilmesini sağlayan tipte sosyal politikalar için ağırlık koyma kapasitelerini de sınırladı. Sosyal şartları dünya ticaret anlaşmalarına sokmaya dair ilk argümanlar, ILO içerisindeki müteakip çıkmazın gösterdiği gibi, ittifak içerisindeki bazı Güney ülkelerinin kampanyaları ile devre dışı bırakıldılar. Bu tartışmayı değerlendirirken ILO'dan Lee şunu vurgulamıştır: "sanayileşmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında derin bir güvensizlik hattı var...ILO aracılığı ile evrilen şimdiki uluslararası çalışma standartları sistemi ister istemez bu tartışmanın yaylım ateşinin ortasında kaldı" (1997:177). İki yıl sonra Seattle'da yaşanan çöküş bu gözlemin doğruluğunun altını çizmeye hizmet eder.

Bu tartışmanın olumlu yönü tüm tarafların temel çalışma standartlarını kabul etmeleri idi. Bunlar genel olarak "zorunlu çalışmanın ve çocuk emeğinin yasaklanması, sendikalaşma öz-

2 23 Kasım 1999'da Toplumsal Korumayı Finanse Etme üzerine AB konferansında, Tanzi böyle bir önerinin, eğer ABD kongresindeki görüşler dikkate alınırsa, uygulanabilir olduğuna inanmadığını belirtmiştir.

gürlüğü ve örgütlenme ve kolektif pazarlık hakkı, eşit iş için kadın ve erkeğe eşit yükselme hakkı ve istihdamda ayrımcılık yapılmaması idi" (Kyloh, 1998).[3]

Emeklilik politikasına ilişkin küresel tartışma çerçevesinde ILO, Dünya Bankası'ndan gelen, kendi görüşlerinden taviz verme baskılarını hissetmiştir. Edgren ve Möller (1991) kısmen araştırma programındaki bütçe kısıtlamaları nedeni ile ve kısmen de Banka'nın bazı ILO projelerini fonlaması nedeniyle ILO'nun 1990'lardaki neo-liberalizm tartışmalarında etken bir rol oynayamadığını iddia etmişlerdir. Ve ILO tarafından emeklilik politikasına ilişkin olarak yapılan bir araştırmada (Gillion vd., 2000, ayrıca bkz. Gillion 1999) Banka'nın yaklaşımına eleştiriler getirilse de, Banka'nın dili kullanılmış ve dört-ayaklı emeklilik politikası savunulmuştur. Birinci ayak, ihtiyaç tespitine dayalı olabilecek, devletin sağladığı bir refah emekliliğidir. İkincisi yaşam boyu ortalama gelirin yaklaşık yüzde 40 ila 50'si şeklinde mütevazı bir tamamlama oranına sahip, zorunlu ve getirisi belli bir emekliliktir. Üçüncüsü, mecburi, sermayeye dayalı, katkı belirlenimli (yatırım esaslı) bir emekliliktir. Dördüncüsü isteğe bağlı özel eklemedir. Birinci ayağın ihtiyaç tespitine dayalı olabileceğine dair tavizler ile bireyselleştirilmiş ve sermayeleştirilmiş özel emekliliğe verilen geniş rol, ILO'nun sosyal güvenlik bölümünün Bretton Woods politikalarına karşı artık bir dayanak olarak sunulamayacağını göstermektedir.

Banka'da olduğu gibi ILO'da da farklı eğilimler görülmeye başlanmıştır. Yeni genel direktörün yönetimi altında bir dizi InFocus çalışma projesi tasarlanmıştır (ILO, 1999). Bunlardan biri olan, 21. Yüzyılda Ekonomik ve Sosyal Güvenlik, 21. yüzyılda küresel çalışma esnekliği bağlamında vatandaş (ve ikamet eden) güvenliğine katkıda bulunabilecek evrensel politikaları inceleyen geniş bir sunum içermektedir. Bu program ILO içindeki, konvansiyonel sosyal güvenlik haklarını enformel sektördeki daha fazla işçiye ulaştırmayı savunan daha mu-

3 Bkz. ILO Konvansiyonu 29, 87, 98, 100, 105, 111 ve 138.

hafazakâr yaklaşım tarafından (ki buna da gerek var) zedelenmezse, aşağıdan başlayan yeni bir evrenselciliğin ortaya çıkışının yükünü taşıyabilir. Bu, mesela Brezilya'da olduğu gibi şehir meclisleri tarafından kadınlara çocuklarının okula gitmeleri koşulu ile sağlanan gelir desteği programıyla hayata geçirilebilir. Bu tip bir çalışma ILO içerisindeki entelektüel akımın Atlantik boyunca tek yönlü gitmediğini gösterir.

OECD küreselleşme bağlamında daha fazla sosyal harcama için çağrıda bulunuyor

Kamu sosyal harcamalarındaki kesintileri meşrulaştırmak isteyenler için *The Crisis of The Welfare State* (Refah Devletinin Krizi) (OECD, 1981) önemli bir yayındır. Burada, sosyal politikaların birçok ülkede ekonomik büyüme önünde engeller yarattığı sonucuna varılmıştır. OECD'nin Eğitim, İstihdam ve Sosyal İşler Sekreteryası içinde bir paradigma kaymasının işaretleri, sosyal politikalarda yeni yönelimleri savunan ve refah harcamalarının ekonomik büyümeye katkıda bulunduğunu ve insani gelişmeyi cesaretlendirdiğini ve kolaylaştırdığını iddia eden bir sonraki raporda gözlemlenebilir (OECD, 1994). Daha yakın bir zamanda, *The Caring World* (Şefkatli Dünya) raporunda ise şu ifadeler yer almaktadır: "küreselleşmenin etkilerinden biri sosyal koruma için talebin artması olabilir... reform için daha işe yarar bir tasarı, küreselleşmenin bir miktar sosyal koruma ihtiyacını ortaya çıkardığını kabul etmelidir" (OECD, 1999:137).

Diğer yandan OECD, sağlık ve sosyal bakım alanında küresel piyasaların yayılmasını sağlayacak olan bir Çoktaraflı Yatırım Anlaşması (MAI) için ilk tartışmalara ev sahipliği yapmıştır. Bu, internette gelişkin bir karşıtlar ağı ve özellikle Fransa gibi bazı ülkelerin itirazları ile sekteye uğratılmıştır. Bir "İkinci çeşit MAI" (MAI Mark Two) geliştirme görevi de simdi Dünya Ticaret Örgütü'ne düşmüştür.

DTÖ önemli bir oyuncu olarak ortaya çıkmaktadır

MAI'ye yönelik itirazlar şuna dayanıyordu: özel yabancı sunumcuların, ulusal kamu sosyal hizmetlerine ya da ulusal hükümetin kâr gütmeyen sunumculara desteğine meydan okumasına izin verilmesi adaletsizlik yaratır (Clarke ve Barlow, 1997; Sanger, 1998). Çocuk bakımı merkezlerinden, kâr amacı gütmeyen hastane ve cemaat kliniklerine, özel laboratuarlardan bağımsız doktorlara kadar tam bir sağlık ve sosyal hizmet yelpazesi MAI tarafından kapsanacaktı.[4] Hibe ve teşvikler için MAI kurallarını uygulamak, kamunun parasının alınmasını koşullara bağlayarak ulusal, kentsel ve bölgesel otoritelerin sağlık ve sosyal hizmetleri idare etme ve düzenleme kabiliyetlerini ciddi anlamda kısıtlayacaktı. MAI'nin temel direği, MAI'ye taraf olan diğer bir ülkede konuşlanmış yatırımcılara yapılacak ayrımcı bir uygulamayı yasaklamak idi. Mesela Kanada'da iş yapan başka bir ülke-temelli bir sağlık ve sosyal hizmet sağlayıcısı, benzer bir Kanadalı sağlık hizmeti sağlayıcısı ile aynı koşullarda kamu hibe ve teşviklerinden yararlanabilme konumuna gelecekti (bkz. Sanger, 1998).

Konu, aşağıda yorumlanacak olan 1999 Seattle görüşmelerinin sonuca varmadan dağılmasından sonra bile DTÖ içinde gündeme gelmeye devam etmiştir (ayrıca bkz. Price vd., 1999; Koivusalo, 1999). DTÖ Hizmet Ticareti Konseyi Sekreterliğince hazırlanan bir çalışma raporu bunu (WTO, 1998a) "gelecek görüşmenin (DTÖ'deki) üyelere şu anda diğer büyük sektörlerin gerisinden gelen sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetlere dair taahhütlerin genişliğini ve derinliğini yeniden düşünme olanağı önereceğine" dikkati çekerek doğrulamaktadır (sayfa 1). "Yurtdışında yüksek kaliteli hizmetlere çabuk ulaşmayı isteyen, gelir düzeyi yüksek insanların" gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere gitmesinin yani sağlık hizmetinde artan küresel ticaretin kabulünün sinyallerini vermektedir (sayfa 5).

4 Yatırımcılara yapılacak muameleyi düzenleyen MAI kuralları, örneğin, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması'nın (NAFTA) yatırımla ilgili bölümündekilerden daha geniş bir sağlık ve sosyal hizmet alanına uygulanmaktadır.

Hizmetlerin Ticaretine dair Genel Anlaşma'nın (GATS) 1:3 (c) maddesi uyarınca, hükümet otoritesi altında ne ticari temelde ne de rekabete dayalı olarak sağlanan hizmetler, serbest ticaret yükümlülüklerinin dışında tutulmuşlardır. Bu nedenle 1998 çalışma raporunda şöyle denir: "özel hastaneler ve devlet hastanelerinin birlikte mevcudiyeti, rekabet ilişkileri ve GATS'ın uygulanabilirliği ile ilgili soruları gündeme getirebilir" (sayfa 11). Madde 1.3'ün böylesi durumlara uygulanmasını savunmanın gerçekçi olmadığı öne sürülmektedir. Bu, Sanger'in, yukarıda dikkat çekilen kaygılarını doğrulamaktadır.

Eğitim üzerine olan paralel rapor, ticareti artırma hırsı noktasında biraz daha ölçülüdür. İlk ve orta şeklinde tanımladığı temel eğitimin, hükümet otoritesinin güdümünde, ticari temelde ya da rekabete dayalı sunulmayan bir hizmet oluşunu sorgulamamaktadır. Ancak rapor, yüksek öğretime ilişkin olarak gümrük tarifesi dışındaki ticaret kısıtlamaları üzerinde durur: sınır ötesi arz, dışarıda tüketim, yabancıların ticari olarak varlığı ve "doğal" kişilerin varlığı (mesela yabancı profesyonellerin). Bunların nasıl azaltılabileceği konusunda ticaret bakanlarını düşünmeye davet eder. Eğer Seattle'da küresel piyasa serbest bırakılsaydı kamu eğitimi ve düzenlenmiş özel eğitime ne olabilirdi sorusuna ilişkin bir en kötü durum senaryosu Demokrasi ve Eğitim Hareketi (*Movement for Democracy and Education*) tarafından sunulmuştur (Frase ve O'Sullivan, 1999). Kaygı verici olan, ulusal eğitim kurumları için hükümet desteklemelerinin, eğitim araçlarının içeriğinin düzenlenmesinin ve vatandaşlara öğrenci bursları sağlanmasının, eğitimdeki haksız uygulamalar ve serbest ticaretin önüne konulan engeller olarak algılanabilecekleridir.

Sosyal politikalar konusunda küresel söylem bu nedenle farklı yönlere gitmektedir. IMF, OECD ve Dünya Bankası artan şekilde küreselleşmenin olumsuz toplumsal etkileri ile ilgilenir görünmekte ve çözümlerini bu yönde revize etmektedir. Diğer taraftan ILO, evrensel kamu emeklilik sunumu yönündeki önceki kararlılığından geri adım atıyormuş gibi görünmekte ve DTÖ sekreteryası da, eleştirellikten uzak biçim-

de özel sosyal refah alanında küresel bir piyasaya bağlı kalmaktadır.

Başka bir yerde de vurguladığım gibi (Deacon, 1999a) bu ahenksiz söylemin içinde küresel sosyal sorumluluğa ilişkin yeni bir politika olarak ortaya çıkan şeyin öğeleri farkedilebilir. Ortodoks ekonomik liberalizm ve gayri-insani yapısal uyum politikaları Dünya Bankası ve IMF tarafında küreselleşmenin toplumsal sonuçlarına yönelik kaygılara yol veriyormuş gibi gözüküyor. Uluslararası kalkınma yardımı sosyal gelişme üzerine yoğunlaşmıştır. Birleşmiş Milletler kurumları artan şekilde küreselleşmenin olumsuz toplumsal sonuçlarından kaygı duymaya başlamıştır. Politik yaklaşımdaki bazı kaymalar, sosyal anlamda daha sorumlu bir küreselleşmeyi haber veren somut adımlarla birlikte Tablo 2'de özetlenmiştir. Bu adımlara gelebilecek muhtemel eleştiriler de belirtilmiştir.

TABLO 2
Sosyal Anlamda Daha Sorumlu Bir Küreselleşmeye Doğru

Politik yaklaşımdaki kaymalar ve somut adımlar	*Muhtemel eleştiriler*
İnsan haklarından sosyal haklara ve ifadeden uygulamaya doğru hareket	Fakat kaynak transferi olmadan hakları ahlâkileştirmek verimsiz bir sonuç doğurur.
Amaçları ortaya koyma ve ilerlemeye kılavuz olma yönünde uluslararası kalkınma işbirliğinde eğilimler	Fakat ulaşılabilir kalkınma hedefleri sadece en muhtaçlara yönelik sosyal politikaların meşrulaştırılması olabilir.
Küresel asgari çalışma ve sağlık standartlarını ve sosyal standartları güvence altına almaya doğru hareket	Fakat temel çalışma standartları bazılarının standartlarında bir düşme anlamına gelir.
Toplumsal anlamda sorumlu yatırım ve iş pratiği için kurallar bütünü oluşturmak	Fakat bu kurallar bütünü yatırımın Güney'den çekilmesine neden olabilir.
Küresel ekonomik düzenleme ve vergilendirmeye çağrı	Fakat sosyal politikalardaki prensipler ve iyi uygulamalar IMF tarafından göz ardı mı ediliyor?
Toplumsal yönü olan kurucu bölgeselciliğin genişlemesine yönelik hareket	Fakat bölgeler aynı zamanda sosyal korumacı bloklar mıdır?

Bu adımların hepsi Bretton Woods kurumları tarafından vurgulanmamaktadır –banka, çalışma hakları ya da sosyal haklar dilini sahiplenmeye gönülsüzdür– ve bunların her biri bazı açılardan sorunludur. Ama birlikte ele alındığında küresel bir liberalizm politikasından küresel bir sosyal ilgi politikasına kayışı gösteriyor gibiler. Önümüzdeki üç bölümde bu gelişmelerin bazılarını daha yakından ele alacağız.

Sosyal haklar küreselleşiyor mu?

Bu bölümde sosyal anlamda sorumlu bir küreselleşmeye doğru atılan adımlardan, uluslararası diyalogda öncelikli dikkati üzerine topluyor gibi gözüken birini irdeleyeceğiz. İlk olarak Batı'nın insan haklarına ilişkin kaygısını çevreleyen anlaşmazlığın bir kısmı değerlendirilecek, sonra da bu tartışmaya yönelik en yeni katkı –sosyal haklar– özetlenecek.

Hakları ahlâkileştirmek verimsiz bir sonuç doğurur

Serbest ticaret bağlamında küresel emek standartlarına uyma çağrılarına bazı Güney hükümetlerinin muhalefetleri, Batı'nın insanlık ailesi adına kendisini evrensel insan haklarının taşıyıcısı olarak koymasına yönelik muhalefette de yansıyor. Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi'nin uygulanmasını isteyen insan hakları eylemcileri "koruyucu melekler" olarak değil de yeni bir küresel hegemonyayı teyit etmek için etik iddiaları kullanan "küresel (emperyalist) gangsterlerin" destekleyicileri olarak görülmeye başlanıyor (Wheeler, 1996). Chandler'in (1996) savunduğuna göre Batı'nın, Soğuk Savaş'ın bitişinden beri, Avrupa'da Güvenlik ve İşbirliği (OSCE) gibi kurumlar aracılığı ile azınlık haklarının korunması üzerine yoğunlaşması, kendi ahlâki üstünlüğünü vurgulayan ve Doğu'yu şeytanlaştıran bir Doğu-Batı ayrımını yeniden üretiyor.

Batı ülkelerinin bu sorular söz konusu olduğunda genellikle ikiyüzlü davrandıkları ve kendi içlerindeki insan hakları ihlallerini pek gündeme getirmedikleri görüşü, yakınlarda Ulusla-

rarası Af Örgütü tarafından ifade edilmiştir. Batı'nın insan hakları üzerinde bir tekeli olmadığına ilişkin olarak Malezya Başbakanı'nın yaptığı meşhur yorum, bu ihtilafın en görünür yanlarından biridir: kültürel çeşitlilik, Müslüman toplumlarda farklı bir ahlâk ve sosyal politika gündemini meşru kılmak için kullanılmıştır (Dean ve Khan, 1997). Aynı şekilde Çin'de sosyal güvenlik ve sosyal yardım programları için önerilen Avrupa tarzı politika reformlarının, bir devlet tarafından vatandaşlarına bahşedilen haklara yönelik Konfüçyüsçü kayıtsızlık kayasına çarpıp batacağı savunulmuştur (Wong, 1998; Tao ve Driver, 1997).

Batı bağışçılarının insan hakları yaklaşımının en güçlü eleştirisini Katarina Tomasevski yapmıştır. Ona göre yardım politikasındaki insan hakları koşulluluğunun hedef kitlesi aslında yardım veren ülkenin halkıdır. Yardım alan ülkelerde demokratik seçimlerin teşvik edilmesi uygulamasında da bu böyledir. Yardım alan ülkelerin durumunun düzeltilmesi ile ciddi biçimde ilgilenen Batı'nın bakış açısından kilit mesele, siyasî liberalizm çağrısının, ekonomik liberalizmin ihyası ile birarada yürümesidir; bu da yardım alan hükümetlerin insan hakları retoriğini temel sosyal haklarla besleyecek şekilde sosyal hizmetleri sağlama kapasitelerini zayıflatmaktadır.

> Bağışçıların politikasının altında yatan, ekonomik ve politik liberalizasyonun birarada gittiği varsayımı, politik güçlenmeyi ekonomik güçsüzleşme (ki bunu güçsüzleşen, yoksullaşan ve bu nedenle insan hakları yükümlüklerini uygulamakta zorlanan hükümetlere bakınca fark ederiz) ile birleştirerek insan haklarının altını oydu. İnsan hakları kavramı belli hükümet yükümlülüklerini gerektirir. Eğer bir hükümet insan hakları yükümlülüklerine uyabilmek yönünde gelirini artıramıyorsa, insan hakları garantileri göz boyama haline gelir (Tomasevski, 1997:240).

Bu nedenle "uluslararası camianın" stratejisinin, bir yandan evrensel insan haklarını vurgulayıp, bir yandan da yeterli kaynakları bunlara sahip olan hükümetlerden olmayanlara doğru

yeniden dağıtmayı reddetmek olduğu iddia edilebilir. Bu ikiyüzlülük –bu tip bir yeniden dağıtımı destekleyebilecek– Kuzeyli ve Batılı sosyal demokratların argümanlarını bile yeni bir ahlâki sosyal haklar kılığına bürünmüş serbest piyasa emperyalizmi olarak reddeden seslerin Doğu'da ve Güney'de yükselmesine neden olmuştur. Bazılarının Doğu'da ve Güney'de kültürel çeşitliliği savunmaları, küresel olarak üzerinde uzlaşılmış, mantıklı bir sosyal ilerleme arayışının bir kenara bırakılmasına yol açacaktır.

Sosyal politikalardaki prensipler ve iyi uygulamalar

Bu güçlü argümanların yanı sıra –ve belki de Batı'nın borç öteleme biçiminde daha fazla kaynağa dair kaygıları ortak hamleler tarafından teşvik edilmiş şekilde– şu anda (i) insan haklarının evrenselliği; (ii) toplumsal boyutları; ve (iii) küresel sosyal hakların daha etkili şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacak araçların temini yönünde yenilenmiş bir baskı mevcuttur.

Bu hamlenin geri planında uluslararası sermaye akışının düzenlenmesi tartışmasını, spekülatif sermaye akışlarının zarar verici toplumsal sonuçlarını kontrol etmek, ya da önlemek ihtiyacına eklemlemek için Birleşik Krallık maliye bakanı Gordon Brown tarafından yapılmış bir çağrı vardır. Kendisi

> ...her ülkede geçerli olacak, asgari standartları belirleyecek ve IMF ile Dünya Bankası, sorun yaşayan bir ülkeye yardım ettiklerinde üzerinde uzlaşılmış reform programının büyüme için hayati sosyal programlar ile eğitim ve istihdam programlarına yatırımı güvence altına almasını sağlayacak sosyal politikaların en iyi küresel uygulamasına dair bir yasayı

savunmuştur.

Ayrıca Brown'a göre bu yasa

> ...dar anlamı ile sadece sosyal güvenlik ağlarının yaratılması olarak görülmemelidir. Bunu eğitim, istihdam ve hayati kamu hizmetleri için daha az değil daha çok yatırım yapmak sure-

tiyle herkes için olanaklar yaratılması şeklinde değerlendirmeliyiz (Brown, 1996:6-7).

Brown, Dünya Bankası 1999 bahar toplantısında bu yasanın üzerinde uzlaşılması gerektiğini belirtti. Fakat yasa nasıl düzenlenecekti? Başlangıçta, Birleşik Krallık Uluslararası Kalkınma Departmanı'nın (*UK Department for International Development*) Sosyal Gelişme Birimi'nden (*Social Development Section*), sosyal politikalarda en iyi uygulamanın (i) temel sağlık, eğitim, su ve sıhhi koşullar ile konuta hakkaniyetli erişimi; (ii) bireylerin şoklara karşı savunmasızlıklarını azaltmalarına imkân tanıyan sosyal korumayı; ve (iii) temel çalışma standartlarını içermesi gerektiği önerisi geldi. Ancak, hangi uluslararası örgütün küresel sosyal politikalar yasasını düzenleyeceği noktasında uzlaşmazlık baş gösterdi: bu tip konularda küresel uzmanlığa sahip olduğu iddiasındaki Banka mı, yoksa sosyal politikalar ile uğraşma yetkisine sahip Birleşmiş Milletler mi? Banka ilk olarak "bu sosyal politika prensiplerinin en iyi uygulamasına dair detaylı bir araştırmanın, Dünya Bankası'nın çalışma programının bir parçası olarak yapılacağı" ve daha sonra Birleşmiş Milletler tarafından Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi'nin beşinci yıl değerlendirmesinde kullanılacağı ikiz yol yaklaşımını önerdi (23 Mart 1999). Fakat Banka Gelişme Komitesi'ne (*the Development Committee of the Bank*) sunulan bir sonraki (9 Nisan 1999) önerge, sorumlulukların dengesini Birleşmiş Milletler'e doğru kaydırdı. Şimdi ikiz yol yaklaşımı, "BM'nin sosyal politika evrensel prensiplerinin gelişiminde...liderlik rolünü üstleneceğini" ve Banka'nın, bu ilkeleri uygulamaları için üyelerine yardım edeceğini beyan ediyordu. Gelişme Komitesi'nin 28 Nisan 1999'daki toplantısının nihai resmî tebliğinde, "sosyal politikalarda iyi uygulama ilkelerinin daha da gelişmesinin en iyi şekilde Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi'nin icrasının parçası olarak Birleşmiş Milletler çerçevesinde sürdürüleceği" duyuruldu.[5]

5 Bu bilgi International Bank for Reconstruction and Development dokümanlarından alınmıştır: *Principles of Good Practice in Social Policy: A Draft Outline for Dis-*

Yapılan bu atıf, Birleşmiş Milletler'i güçlendirmekten ziyade bazı Güney hükümetlerinin IMF ve Dünya Bankası'nın yeni ilkeleri kredi ve borç ötelemesi sürecinde bir sosyal koşullar seti olarak kullanacağı endişesi ile şekillenmiştir. BM içinde bazıları bu hamleyi hoş karşılamışken bazıları küresel sosyal sorumluluğun –ki bu ilkeler onu kolaylaştırmak için tasarlanmıştır– Banka ve Fonun kafasının karışmasına neden olacağını ileri sürmüşlerdir. Tehlike yeni bir küresel finans mimarisinin sosyal politika ilkelerine atıfta bulunmadan şekillendirilecek olmasıdır. Hangi görüşün daha doğru olduğundan bağımsız olarak, teknik iş Birleşmiş Milletler'e ve özelde Sosyal Zirve Hazırlama Komitesi değerlendirme toplantısına bırakılmıştır. Banka'nın ilk müzakereleri ilkelerin şunlara dayanması gerektiğini söyleyen ve onun üzerinde ilerlenecek bir ilk taslağın oluşmasını sağlamıştır: (i) kaliteli temel eğitim ve sağlık hizmetini içeren temel sosyal hizmetlere evrensel ve adil erişimi sağlama; (ii) tüm kadın ve erkeklerin güvenli ve sürdürülebilir yaşam alanları ve uygun çalışma koşullarına erişimlerini sağlama; (iii) sosyal koruma sistemlerini geliştirme; ve (iv) toplumsal hayata katılımı sağlamayı destekleme. Bu taslak, Birleşik Krallık hükümeti tarafından önerilen temel çalışma standartlarını dışarıda bırakmıştır. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı'nın Sosyal Politikalar ve Gelişme Bölümü, ilkelerin hem sosyal politikaların 'yumuşak' kısımlarını hem ekonomi politikalarının 'katı' kısımlarını yönlendirecek şekilde algılanması gerektiğinin altını çizmiştir. Eğer bu, Sosyal Zirve değerlendirme sürecinin sonucu olsaydı, BM, küresel ekonomik ve sosyal politikaların idaresinde güçlendirilebilirdi.[6]

---

cussion and Guidance (23 Mart'ta yorum için dağıtıldığı ve 1 Nisan'daki Yönetim Kurulu toplantısının dikkatine bir bütün olarak sunulduğu şekilde); *Principles and Good Practice in Social Policy: A Draft Note for Discussion by the Development Committee* (28 Nisan); ve Gelişme Komitesi'nin 28 Nisan tarihli tebliği.

6 Bu konu Eylül 1999'da Dünya Bankası ve IMF'nin yıllık toplantılarında, Gordon Brown Uluslararası Para ve Finans Komitesinin başkanlığını yaptığı halde, detaylı olarak ele alınmamıştır. Bu nedenle, IMF'nin gözlemine bırakılanlar arasında sosyal bir yasa olmayacaktır.

Uluslararası Gelişme Departmanı'nın daimi bir üyesinin bu tartışmaları etkilemeyi amaçlayan bir yazı yazması için uygun zamandı. Bu yazıda Küresel Sosyal Politikalar ve İnsan Hakları konusuna değinilerek "BM konvansiyonlarının, deklarasyonlarının ve dünya konferansı raporlarının küresel mimarisinin bu ilkeler için mevcut en otoriter kaynağı sağlamakta" olduğu iddia edildi (Ferguson, 1999:1; ayrıca bkz. Eyben, 1998). Birleşmiş Milletler belgeleri toplumsal, ekonomik ve politik konular üzerine uluslararası olarak meşrulaştırılmış bir anlaşma bütünü sağlamakta. Ferguson bu uluslararası anlaşmalara atıfta bulunarak kültürel anlamda görececi argümanları reddetmekte ve sivil ve siyasî hakların yanı sıra sosyal ve ekonomik hakların eşit ağırlığını savunmaktadır. Yazıda daha sonra çeşitli Birleşmiş Milletler konvansiyonları ve deklarasyonlarından bir dizi sosyal politika ilkesi ve uygulaması çıkarılmaktadır. Bu şekilde tanımlanan sosyal politikalar halkın 'güçlendirilmesini', 'geçim güvencesini', 'sosyal hizmetlerin sunumunu' ve 'toplumsal bütünlüğü destekleyen' çabaları kapsamaktadır. Daha sonra, (i) bireylerin güvenliğini; (ii) demokratik katılımı; (iii) sivil toplumu; (iv) asgari geçimi; (v) üretken istihdamı; (vi) çalışma standartlarını; ve (vii) hizmet sunumlarını içeren bir politika dizisi üreten Birleşmiş Milletler konvansiyonları ve konferans anlaşmaları değerlendirilmektedir.

Gelecek aylar bunların, 2000 Haziran'ında Cenevre'de yapılacak beş-yıllık Sosyal Zirve toplantısında benimsenmelerini sağlamada önemli olacaktır. Sosyal politikalarda en iyi uygulama için nihai düzenlemenin, çok fazla hedefleme ve özelleştirmeye meyilli olmayacağı umulmaktadır. Farklı gelişmişlik seviyelerindeki ülkeler için evrenselcilik ve kamu sorumluluğunun alternatif kutuplarının ne olabileceği açıklanmalıdır. Düzenlemenin *temel* eğitim ve sağlık hizmetleriyle daha fazla ilgileneceği de umulmaktadır. Küresel sosyal hakları sadece temel seviyede sunum ile sınırlamanın tehlikesine bu makalenin son kısmında değinilecektir.

Sosyal politika gelişme gündeminde üst sıralara mı taşınıyor?

Bağışçı ülkelerin hemen hepsinde geçtiğimiz on yıl içinde Kuzey'den Güney'e akan yardımın miktarı, GSMH'deki oranı bağlamında azalmıştır. Ancak, aynı zamanda bu yardımı daha etkin kullanmak, daha fazla kısmını sosyal sektörlere (sağlık ve eğitim dahil olmak üzere) dağıtmak ve gelişmekte olan ülkelerin işbirliğini, örneğin kamu harcamalarının yüzde 20'sine karşılık yardımın yüzde 20'sini sosyal amaçlar için kullanan 20/20 inisiyatifi gibi yollarla kazanmak için örgütlenmiş bir uluslararası çaba mevcuttur. 2015 itibariyle en uç düzeyde yoksulluk içindeki insanların sayısını yarıya indirmek gibi gerçekleştirilebilineceğine inanılan hedefler (ve aşağıda da tartışılacak diğerleri) ana bağışçılar tarafından belirlenmiştir. Bunun ötesinde yeni yüzyılın ilk yılında serbest bırakılan fonların yoksulluğu azaltma amaçları için kullanılması koşuluna bağlı olarak ciddi borç öteleme konusunda gerçek bir beklenti mevcuttur. Bu kısımda kalkınma politikalarının bu yönleri etrafındaki çekişmenin bir kısmını değerlendireceğiz.

Ulaşılabilir kalkınma hedefleri: Küresel sosyal ilerleme mi, sadece en muhtaçlara yönelik sosyal politikaları meşrulaştırma mı?

Uluslararası kalkınma işbirliği, Banka ve IMF tarafından kısa dönemli olumsuz toplumsal sonuçlarına hiç bakılmadan önerilen yapısal uyum programlarından bugüne epey yol katetti. "Yardımın, makroekonomik politikalar, yoksulluğun azaltılması ve iyi yönetişim uygulamaları alanlarındaki performansın değerlendirilmesi temelinde yoksul ülkelere gitmesi etrafında oluşan yeni konsensüsü" (Gwin, 1992:2) şekillendiren yeni bir kalkınma işbirliği paradigması ortaya çıktı. Küresel sivil toplumun ve Birleşmiş Milletler kurumlarının eleştirilerine cevaben, Dünya Bankası ilk defa 1990'da yoksulluğun azaltılması için bir gündem geliştirdi. Bu, baskın yardım paradigması içerisin-

de geniş çaplı büyüme, temel sosyal hizmetler ve güvenlik ağları sağlama yönünde bir hamlenin sinyallerini verdi. Birçokları biraz gelişme kaydedilmesine rağmen bunun, küresel çapta sosyal politikalar ve sunuma yönelik sadece en muhtaçları hedefleyen bir yaklaşımın kurumsallaştırılmasını temsil ettiğini iddia ettiler. Başka bir yerde, kalkınma lobisinin o dönemde yaptığı 'yoksulun en yoksuluna' vurgusunun, bazı ülkelerdeki sendikalar, işverenler ve hükümet arasındaki, bazı şehirli işçilere sosyal güvenlik ve diğer sosyal refah yardımları sağlamaya dair –ithal ikameci (ya da bazılarının şimdi prematüre devlet inşası olarak adlandırdığı) dönem sırasında müzakere edilmiş– anlaşmayı tehdit ettiğini öne sürmüştüm (Deacon, 1997). Latin Amerika'daki getirisi belli (maaş esaslı) (PAYG) sosyal güvenlik sistemlerinin ve Hindistanlı ve Afrikalı memurların devletten emeklilik haklarının, sadece nispeten imtiyazlı sektörler için mevcut olduğu ve bu hakları enformel istihdama doğru genişletmenin yollarına sadece şimdi değinildiği doğrudur (van Ginneken, 1998). Buna rağmen bunların, yapısal uyum baskıları altında şu anda geliştirilen bireyselleştirilmiş ve özelleştirilmiş birikim hesaplarına kıyasla daha sağlam ve potansiyel olarak daha kabul edilebilir bir evrensel temel sağladıkları iddia edilebilir. Dünya Bankası'nın bu tip üç ayaklı anlaşmaları müzakere eden ülkelerdeki sosyal politikalara yaklaşımı şu şekildeydi (Graham, 1994; Deacon, 1997). Uluslararası STK'lar ve kalkınma lobisi, dışlanmış yoksullar ile bir ittifak kurarak, oluşum halindeki refah devletlerini baypas edip hedefli bir sosyal güvenlik ağı yaklaşımı lehinde bir erime sürecine terk ettiler. Dünya Bankası, kalkınma lobisi ile üzerinde anlaştığı sosyal güvenlik ağlarına yoğunlaşma planı çerçevesinde Yeni Politika Gündemi içerisinde yoksullara yönelik sosyal fonları sağlama konusunda aracı olarak STK'ları tayin edebildi (Hulme ve Edwards, 1995; Fowler, 1995). Yapısal uyum ve borç yükü, bir çok gelişmekte olan ülkede, devletin henüz oluşum aşamasındaki sosyal refaha dair rolünü zedelemiştir; bu da uluslararası STK'ların bir role ve güçlü çıkarlara sahip olacağı sosyal güvenlik ağı yaklaşımının temellerini atmaktadır.

1998'deki bir makalesinde Stiglitz, Washington Konsensüsü'nü tekrar düşünme ihtiyacından söz etmiştir. İki yıl sonra, Banka içerisindeki sosyal gelişme konuları üzerine düşünme tarzı ve politikalarda, sosyal güvenlik ağları ile birlikte gerçekten de liberalizmden bir kayma olup olmadığı daha tam olarak görülmemiştir. Verilen mesaj karışıktır. Yoksulluk üzerine *2001 Dünya Gelişme Raporu*'nun ilk taslağı (bkz. http://www.worldbank.org/devforum) güçlendirme, güvenlik, fırsat ve uluslararası yapısal konularda dört uçlu bir yaklaşımı önermektedir. Buna karşın işsizlik sigortasına ilişkin kısımda, yoksulları hedefleme saplantısı varlığını sürdürmektedir: "kilit konu... bu programları öyle tasarlamaktır ki en yoksullar için sigorta sağlama işlevlerini sürdürebilsinler ve o kadar da yoksul olmayanları kapsamasınlar". Aynı zamanda Dünya Bankası Başkanı James Wolfensohn'un Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesi önerisi, iyi yönetişimi, etkin bir hukuki sistemi ve denetlenen bir finans sistemini kapsamaktadır, fakat hâlâ sosyal güvenlik ağları çerçevesinde konuşmakta ve evrensel temel eğitim ile komünal ve yerel düzeyde sağlık hizmetlerini vurgulamaktadır (Wolfensohn, 1999a). Olumlu açıdan ise *2001 Dünya Gelişme Raporu* taslağı, eğitim ve sağlığın daha yüksek düzeyde özel sektör tarafından sağlanmasını ciddi anlamda savunmamaktadır.

Banka'nın İnsani Gelişme Ağı'nın (*Human Development Network*) Sosyal Koruma bölümü, gelir grupları arasında, nesiller arasında, uluslar ve bölgeler arasında gelirin yeniden dağıtımı için bir çabanın gerekliliğini kabul eden bir rapor hazırlamıştır (Holzmann ve Jorgensen, 1999). Ancak, analitik çalışmanın temel hareket noktası, bireylerin ve ailelerin kendilerini riskten koruyabilmelerini sağlayacak bir risk yönetimi stratejisidir. Gelir desteği politikası yaklaşımı açısından, makalenin ara sonuçları Banka'nın piyasa yaklaşımı ile uyum halindedir. Rapora göre bu analiz, "çok ayaklı emeklilik sistemlerinin ve çoklu riskler (işsizlik, hastalık, maluliyet, yaşlılık) için bireysel sosyal hesapların önemini vurgulayacaktır" ve "hükümetin rolünü süreç dahilinde ortaya koyacaktır: hükümetler enformel ve piyasa temelli düzenlemelerin kurulması ve işlemesin-

de önemli bir role sahiptir; hükümetler ve kamu idaresinin aynı zamanda bu tip ayarlamaları politik riske maruz bırakan kendi gündemleri vardır". Kamu tarafından sağlanmış, yeniden dağıtımcı vergilendirme ile finanse edilmiş evrensel ve etkin bir grup hizmet için cılız bir ses!

Bu nedenle ulaşılabilir kalkınma hedefleri belirlemek için uluslararası kalkınma işbirliğindeki yeni modanın su katılmamış küresel sosyal ilerleme olduğu fikrini sorgulamadan verili almamak gerekir. Gerçekten de birçok Avrupa sosyal politika bakanı, Güney'i de ilgilendiren sosyal gelişmedeki bu hamlelere ilham veren mantığın bir kısmı Kuzey'in sosyal politikalarına uygulansaydı bir hayli endişelenirdi. OECD Gelişme Yardım Komitesi (DAC) raporu, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation* (21. Yüzyılı Şekillendirmek: Kalkınma İşbirliğinin Katkısı) (1997), bir dizi kalkınma politikası hedefi ortaya koymuştur. Bu, DAC, bağış yapan zengin devletler ve Dünya Bankası arasında, gelişme göstergeleri oluşturmaları için bir ortak girişime önayak olmuştur (bkz. http://www.oecd.org/dac/indicators). 2015 itibariyle gerçekleştirilebileceği düşünülen bu hedefler yoksul ülkelerdeki yoksulun en yoksuluna odaklanmıştır. Bunlar, uç yoksulların sayısını yarıya indirmeyi; tüm kızlar ve erkeklere temel eğitimi mümkün kılmayı ve doğum esnasındaki anne ve çocuk ölümleri ile cinsiyet eşitsizliğinde ciddi azalmalarla herkesi üreme sağlığıyla ilgili hizmetlere ulaşabilir kılmayı kapsamaktadır. Bu yaklaşımın iki olumlu yönünden ilki yeniden dağıtım politikalarının tümüyle unutulmadığını gösterecek şekilde üzerinde uzlaşılmış yoksulluk ölçütleri içerisine bir eşitsizlik göstergesinin (ulusal tüketimin içerisinde en yoksul yüzde beşin payı) konulması ve ikinci olarak ölçülebilir ve gerçekleştirilebilir hedeflerin saptanması ile izleme mekanizmalarının belirlenmesidir. Önemli bir olumsuz boyut ise evrensel temel eğitimin ve evrensel üreme sağlığı hizmetlerinin kamu tarafından sağlanması açısından sınırlı hedeflerin belirlenmiş olmasıdır. Bu, uluslararası ilgi sadece temel hizmetlerin sağlanmasına odaklanırken geri kalan sosyal hizmetlerin özelleştirilmesi için geniş bir alan bırakmaktadır.

Sosyal politika ve kalkınma konusunda artan bir Kuzey-Güney diyaloğunun önündeki engeller

Kamu sosyal hizmetlerinin yokluğunda bir çeşit STK destekli, hedefli sosyal fonun hiç yoktan iyi olacağı üzerinde ısrar eden kaygılı yardım görevlilerine karşı çıkmak güçtür. Kaynaklar kısıtlıyken kamunun parasının orta eğitime değil temel eğitime harcanması gerektiği görüşüne de kusur bulmak eşit derecede güçtür. Aynısı, temel sağlık hizmetlerine yapılan harcamaya öncelik vermede de geçerlidir. Fakat bu tip görüşler, orta ve yüksek eğitimin imtiyazlı olması ve özel sektör tarafından sağlanması ile hastane hizmetlerinin özele devri yönündeki müteakip gelişimi desteklediklerinde, eleştiriye açık hale gelirler. Yukarıda tarif edilen koşullardaki ülkelerde elitlerin küresel özel sağlık hizmeti ve yüksek eğitim piyasasına taşınması, uzun vadede herkes için yeterli evrensel eğitim, sağlık hizmeti ve sosyal koruma sistemlerini şekillendirmek için ihtiyaç duyulan sınıflar arası dayanışmayı sonsuza dek yok edebilir. Güney'deki sosyal gelişmeye ilişkin sadece en muhtaçlara yönelik bir yaklaşımın savunucularının göstermeleri gereken, bu stratejinin her seviyede kabul edilebilir kamusal sunumu ne şekilde sağlayacağıdır. Tablo 3, bu konularda artan Kuzey-Güney diyaloğunun önündeki engellerden bazılarını göstermektedir. Güney'e dair söylemdeki baskın eğilim (hedefleme, temel eğitime yoğunlaşma, hizmetlerin sağlanmasında STK'ların rolü) (birinci sütun) Kuzey'de daha yaygın olan evrenselcilik söylemine karşı konumlanmıştır.

Politika yaklaşımlarında söylem seviyesindeki ayrışma –bereket versin ki– uygulamadaki ayrışmadan muhtemelen daha büyüktür. Mesela Dünya Bankası, orta sınıfların devlet hastanelerinden yararlanmasını kaynakların hakkaniyetsiz kullanımı olarak nitelemekte ısrar etse de, Hindistan'da ve diğer yerlerde uygulama böyle devam etmektedir. Bir grup ülkeden yakın zaman önce gelen veriler (Gwatkin, 1999), bu ülkelerdeki nüfusun en zengin yüzde yirmisinin kamu sağlık tesislerini kullanımlarının en yoksul yüzde yirmisinin kullanımından sa-

TABLO 3
Sosyal Politika ve Gelişme Üzerine Artan Kuzey-Güney Diyaloğunun Önündeki Engeller

Hedefleme ve sosyal güvenlik ağları üzerine söylemler

Güneye uygulanan	*Kuzeye uygulanan*
Hedefleme desteklenmelidir.	Hedefleme doğrudan, Amerikan tipi sadece en muhtaçlara yönelik refah lehine Avrupa geleneğinin evrenselciliğine meydan okumaktadır.
Kaynaklar sınırlıdır; Dünya Bankası'nın faydalanan endeksi ile ölçülen dağıtımcı hakkaniyete gerek vardır: hedefleme bize bunu sağlamakta yardımcı olur.	Hedeflemeden kaçınılmalıdır, çünkü kendisinden vergi alınmasına itiraz etmemesi için orta sınıfın da sosyal harcamadan faydalanması gerekir.
Önceki formel evrensel sosyal güvenlik sadece ayrıcalıklı bir çalışan grubu ya da memur sınıfı için mevcuttu.	

Temel eğitim ve sağlık üzerine söylemler

Güneye uygulanan	*Kuzeye uygulanan*
Kaynak kısıtları öncelikleri dayatmaktadır.	Devlet sunumunu temel eğitim ve temel sağlık ile sınırlandırmak, orta ve yüksek eğitim ile hastaneleri özelleştirmeye terk etmek demektir. Bu, Avrupa evrensel sosyal politika geleneğini yıpratan küresel özel toplumsal refah piyasasını beslemektedir.
İlköğretime ve üreme sağlığına temel insani ihtiyaçlar olarak öncelik verilmelidir.	
Geçmişte parasız yüksek eğitim ve hastane tıbbi hizmetleri adil olmayan şekilde sadece elitler tarafından kullanılmıştır.	

Refaha STK katılımı üzerine söylemler

Güneye uygulanan	*Kuzeye uygulanan*
Afrika ve diğer yerlerdeki birçok hükümet çürümüştür.	Hükümetler iyi sosyal politikaları evrenselleştirmede sorumluluk sahibidir.
Sivil toplum az gelişmiştir.	Sosyal politikalarla ilintili kaynak önceliklerine dair kilit sorular sadece hükümet tarafından çözümlenebilir. STK'lar bunu önleyebilir.
STK'lar yeni kaynakları harekete geçirebilir ve yoksulları kapsayabilir. STK rolünü genişletmek iyidir.	

dece ufak bir miktar daha az olduğunu göstermektedir. Ele aldığımız ülkelerin çoğunda profesyonel orta sınıf, özel hastane bakım masraflarını karşılayamamaktadır. Aynı durum bir çok ülkede yüksek eğitim için de geçerlidir. Ancak bazı Asya ve Latin Amerika ülkelerinde durum farklıdır.

Borç öteleme yaklaştıkça ve serbest bırakılmış fonların sosyal refahı sağlamak için harcanması yollarını aramak daha da acil hale geldikçe bu konuların önemi artmaktadır. Bunlar, daha önce tartışılan sosyal politika küresel ilkeler bütününe sıkı sıkıya bağlıdır. Burada mesele şudur: yeni yüzyılın başında dünya, Kuzey tarafından yoksullaştırılmış bir Güney'in ani olumsallıklarından çıkan ve ABD'de egemen olan sadece en muhtaçları hedefleyen yaklaşımı yansıtan sosyal politikalar için en iyi uygulama grubunun arkasında mı duracak yoksa sosyal refahı gerçekleştirmek için Avrupa'nın mücadelesinden çıkan dersleri –yani sosyal sunuma yönelik sadece evrenselci ve kapsayıcı yaklaşımlar herkes için istikrarı, huzuru, güvenliği ve sosyal zenginliği sağlayabilir– mi sosyal gelişme misyonunda kullanacak.

Küresel ekonomiye sosyal kaygıları zerk etmek?

Sosyal haklar küresel seti kurmaya veya kalkınma işbirliğinde evrenselci sosyal sunumlara yoğunlaşmaya yönelik bir dizi hamle, eğer bunlar küresel ekonomik süreçleri bu kaygılarla aynı çizgiye getirme çabalarıyla birarada gitmezse, sosyal anlamda sorumlu bir küreselleşmeye çok az katkıda bulunacaklardır. Bu, spekülatif sermaye akımlarının denetlenmesini, dünya ticaretine ve ikili ticarete toplumsal bir boyutun zerk edilmesini, ulusaşırı şirketlerin toplumsal açıdan sorumlu bir yatırım stratejisi benimsemelerini ve hem vergi rekabetini engelleyecek hem küresel seviyede toplumsal amaçlar için kullanılacak gelirleri artıracak vergi reformlarını kapsayan geniş bir konudur. Bu bölüm bu konular hakkındaki küresel tartışmayı gözden geçirecektir.

Kısmen spekülatif sermaye akımlarının neden olduğu Asya krizi ve diğer finansal krizlerin olumsuz toplumsal sonuçlarına rağmen, ne yapılması gerektiği üzerinde küresel bir uzlaşmanın sağlanması çok zor oldu. Kısa vadeli spekülatif akımları vergilendirerek azaltmaya yönelik hamleler aşağıda incelenecek. Spekülasyona açık ekonomilerin bankacılık sektörlerinin bir çeşit düzenlemeye ihtiyaç duyduklarına dair genel bir uzlaşma mevcuttur ama bunun nasıl ve hangi araçlarla yapılacağı pek de net değildir. IMF ulusal ekonomileri gözetim bağlamında yoksulları korumaya dair endişesini ifade etmiştir. IMF'nin İcra Direktörü Michel Camdessus, ulusal seviyedeki iyi yönetişimin "sağlam sosyal ve insani gelişme politikalarına yönelik sıkı bir kararlılık ile tamamlanmak zorunda olduğunu" iddia etmiş ve yukarıda tartışılan, sosyal politikaların en iyi uygulamasına dair bir düzenlemenin gelişimi için desteğini ifade etmiştir (Camdessus, 1999:3). Başka bir yerde ise IMF, eğer uyum çabaları başarılı olacaksa uyumun insani maliyetlerine yönelik dikkatin gerekliliğini savunmuştur (IMF, 1998). Birleşik Krallık maliye bakanı Gordon Brown, ülkelerin finansal, mali ve sosyal politikalar ve kurumsal yönetişime (*corporate governance*) dair düzenlemelere uymalarını sağlayacak bir gözetim biriminin IMF içerisinde kurulmasını savunmuştur (*The Guardian*, 22 Nisan 1999). Bunun ötesinde bu uygulamaların IMF'nin 182 üye ülke tarafından kabul edilmiş 4. Madde müzakereleri içinde getirilmesini istemiştir. Böylece, uygulamaların sadece bazı ülkelere yöneltilmiş yeni bir koşulluluk biçimi olacağı suçlaması da dayanaksız kalacaktır. Mali, parasal ve finansal şeffaflık, kurumsal yönetişim ve bankacılık ile sigortacılık sektörlerinin diğer yönlerine ilişkin düzenlemeler geliştirmede ilerleme sağlanmıştır. Buna rağmen yukarıda anlatıldığı gibi sosyal politika düzenlemesi Dünya Bankası'nın Gelişme Komitesi'ne ve oradan da Birleşmiş Milletler'e aktarıldı. Bunun hükümetlere tavsiyelerinde sosyal konuları dikkate alma yükünden IMF'yi kurtarmak olarak algılanabileceği tekrarlanmalıdır.

Bu süreç içerisinde ve yaklaşan borç ötelemesi çerçevesinde Oxfam, aldıkları borç ötelemesinin yüzde 85 ila 100'ünü sağlık hizmetlerine ve sosyal hizmetler ile yoksulluğun azaltılmasına harcayan ülkelerin daha hızlı şekilde daha fazla öteleme ile ödüllendirilmeleri gerektiğini savunmuştur (Oxfam, 1998). Katolik Yardım Vakfı (CAFOD) ve Hıristiyan Yardımı gibi (Christian Aid) diğer uluslararası STK'lar da benzer tutumlar geliştirmişlerdir (A. Wood, 1999). Bu küresel bir süreç olarak gözükebilir ama Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Toplumsal İşler İcra Komitesi için bir çalışma kolu tarafından küresel ekonomik kriz üzerine hazırlanan bir rapora göre "koşulluluk...meşru ulusal otoritelerce belirlenmesi gereken...ekonomik ve sosyal gelişmeye ilişkin meseleleri içermemelidir" (United Nations, 1999a:5).

Benzer şekilde, (i) yaptırımlardan ziyade bağışçılar ve yardım sahipleri arasındaki anlaşmalar yoluyla "pozitif koşulluluğun" nasıl korunabileceği; ve (ii) Dünya Bankası'nın yoksulluğun azaltılmasının yapısal uyumda bir öncelik olduğu görüşünü IMF'nin kabul etmesinin nasıl sağlanabileceği, Banka ve IMF'nin 1999 Eylül'ünde gündemindeki konuların başında geliyordu. Banka'nın Gelişme Komitesi için hazırlanan bir Dünya Bankası/IMF ortak makalesi, büyümenin yoksullukla devamlı bir mücadele için önemli de olsa tek başına yeterli olmadığını ve yoksulluğun azaltılması için kamu sosyal harcamalarını yoksulların sağlık ve eğitim düzeylerini düzeltmeleri yönünde kullanmak gibi politik eylemlere ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir (bkz. *The Guardian*, 24 Eylül 1999). Ortak toplantılar, yoksulluk karşıtı bir borç öteleme inisiyatifini uygulamak için bağışçılardan bazı kaynaklar toplamıştır; borçlu ülkeler, önceki Yüksek Borçlu Fakir Ülkeler (HIPCs) inisiyatifi yaklaşımındaki gibi altı yerine üç yıllık IMF incelemesinden sonra fonlara erişim kazanacaktır. Bu yoksulluk karşıtı borç öteleme sürecine Banka önderlik edecekti; yeni konsensüsü yansıtmak için IMF, yapısal uyum mekanizmasının adını "Yoksulluğu Azaltma ve Büyümeyi Kolaylaştırma" olarak değiştirdi (*The Guardian*, 27 Eylül 1999). Pozitif koşulluluk meselesi, şu anlaşma ile halle-

dilmiş gözüküyordu: potansiyel yardım alan ülkeler hem serbest bırakılan parayı temel eğitim ve sağlık hizmetleri için harcamayı planlayacak hem de yoksulluğu azaltmak için kendi tasarımlarını ortaya koyabileceklerdir. Bu tip bir tasarım –bir yoksulluğu azaltma stratejisi raporu– ideal olarak STK'larla müzakere içerisinde oluşturulacaktı (A. Wood, 1999). Şu anda ne planların IMF/Banka tarafından onay usülleri ne de süreç açıktır. Bunların, ortaya çıkmakta olan en iyi sosyal politika uygulaması ilkeleriyle, eğer varsa, ne tip bir bağlantısının bulunduğu da açık değildir. Buna karşın, Gordon Brown, gelişmelerle ilgili olarak son derece olumludur:

> ...bu tarihî toplantı için dünyanın en büyük zenginliği kendilerine sunulanlarla dünyanın en büyük borcu ve yoksulluğu altında ezilenlerin, yoksulluğa karşı yeni ve dünya çapında bir ittifak kurmak için biraraya geldikleri söylenebilir; bu ittifak sayesinde yeni yüzyılda tüm ülkelerdeki tüm halkların daha iyi bir gelecek inşa etmek için bir şansları olacaktır.[7]

Dünya ticaretinin toplumsal düzenlemesi mi?

Uluslararası ticaret anlaşmalarına toplumsal bir boyutun zerk edilmesi yönündeki gelişmeler, sermaye akımlarının sosyal düzenlemesinin karşılaştığı türde çatışmalarla yüzyüzedir. Yukarıda, ticaret çerçevesinde ortak küresel çalışma standartları ve sosyal standartlar getirilmesi yönünde görüş bildiren Kuzey'in çabalarının, gelişmiş ülkelerdeki insanların, diğer türlü Güney'in rekabetiyle zayıflayacak, sosyal refahlarını korumak için gündeme getirdikleri bencil çabalar olarak algılandığından bahsetmiştik. Lee ilerlemenin gerçekleşmesi için ortak standartları çok daha ciddi Kuzey-Güney kaynak transferleri ile bağlama ihtiyacı olduğunu belirtmiştir. "Sanayileşmiş ülkeler (gelişmekte olan ülkelerin çalışma standartlarını uygulamayı becerebilmeleri için sırtlamaları gereken) bu yükün bir

7 Bkz. Larry Elliot, "Brown hails alliance against debt" (Brown borca karşı ittifak için çağrıda bulunuyor), *The Guardian*, 28 Eylül 1999, sayfa 24.

kısmını paylaşmalıdırlar, çünkü söz konusu "uluslararası kamu kötülüklerinin" (*public bad*) azalmasından onlar da faydalanacaktır" (1997:180). Mesela çocuk emeğini bertaraf etmeye yönelik çağrılara çocuklara ve ailelere destek olacak yardımlar eşlik etmelidir.

Bu durum, küreselleşme çerçevesindeki istenilir sosyal politikalara dair tartışma dahilindeki fikir mücadelesinin, sadece bir Kuzey-Güney hattı boyunca değil aynı zamanda Kuzey'de Avrupa ve Anglo-Sakson yaklaşımları arasında ve Güney'de de şu anki hakkaniyetli sosyal politikaların yokluğunu kullanmada göreli bir avantaj görenlerle görmeyenler arasında gerçekleştiği noktasının altını tekrar çizmektedir.

Kasım 1999'da Seattle'daki, başarısızlığa uğrayan DTÖ konferansıyla ilişkili tartışmalar ve o dönemdeki sürtüşmeler bu konuları tekrar gündeme getirdi. Sosyal açıdan kaygıları olan ve/veya sosyal korumacı bazı Kuzey hükümetleri ve örgütleri, çalışma standartları ve ticareti ya yaptırımlar yoluyla doğrudan ya da diğer forumlardaki tartışmalar aracılığıyla, birbirlerine ilintilendirmek istediler. Mesela Uluslararası Hür Sendikalar Konfederasyonu (ICTFU) bu tür bir bağlantının gerçekleşmesini istedi (1999). Güney'den pek çok insan ise bu tür bir bağlantıyı istemedi; DTÖ'nün yeni yatırım, rekabet politikası ve AB tarafından düzenlenen hükümet yardımları gündemine müdahalesini engellemek ile daha fazla ilgiliydiler (Khor, 1998;1999). Seattle'da ABD, çalışma standartları konusuna bir hayli bencilce yaklaştı, bununla birlikte AB ve bilhassa BK, soruna daha geniş kapsamlı bir "küresel yönetişim" çerçevesinde yaklaşılmasına doğru bazı geçici deneme adımları attı. Örneğin Birleşik Krallık, ticaretin, borç ötelemesi vasıtası ile standartlara ve yoksulluğun azaltılmasına nasıl bağlanabileceği üzerine çalışmak amacıyla DTÖ, ILO ve Dünya Bankası'nın temsilcilerini içeren bir çalışma grubuna Birleşmiş Milletler'in başkanlık etmesini önerdi. Öneri dikkat çekiciydi, çünkü ilke düzeyinde küresel düzenlemenin (bu sayede düzenlemenin de maliyetinin çıkarılabileceği) küresel yeniden dağıtım ile (bu sayede düzenlemelerin onlardan etkilenenler

tarafından sahiplenilmesini sağlayan) küresel güçlendirmeye bağlanması zorunluluğunu ifade ediyordu.

Tarım ve (sağlık ve eğitimi içeren) hizmet ticareti Seattle'da gündemdeydi ve görüşmelerin başarısızlığından bağımsız şekilde bu konular ticarete dair ilginin ön sıralarında yer almaya devam etti. Bu iki alan, yukarıda bahsedilen Kuzey-Kuzey, Güney-Güney ve Kuzey-Güney farklılıklarını yansıtan Seattle yolunda ve Seattle'da oluşan çekişmeyi ortaya çıkardı. AB en yoksul ülkelerin zararına işleyen bazı tarım gümrüklerini düşürmeye hazırlanırken Birleşik Krallık da serbest ticarete yönelik bir hamle olarak Güney'e gerçekten fayda sağlayacak şekilde bunların tümünün feshini istedi. Bu esnada halihazırda AB tarafından yakın zamandaki tercihli gümrük indirimleri görüşmelerinde iyi yönetişim koşulunun konması nedeniyle hoşnutsuz olan Afrika, Karayipler ve Pasifik (ACP) ülkeleri, bazı müzakerelerin onların seslerini duymazdan gelen üst perdeden atmosferi ile çileden çıktılar. Ve Fransız Eğitim Bakanı, Birleşik Devletler'i yerkürenin her tarafına ABD üniversiteleri açarak dünyanın beynini yıkamak amacıyla Seattle'ı kullanmakla suçladı (bkz. *International Herald Tribune*, 24 Kasım 1999). Seattle, öngörülebilir çöküşü nedeniyle tarihî bir dönüm noktasıydı: sosyal politika meseleleri (sağlık, çalışma ve sosyal güvenlik, eğitim) –küresel sosyal politikayı şekillendirmede *katılım hakkı* mücadeleleri ile bu politikanın *içeriğine* ilişkin iktidar mücadelelerinin dinmediği– rekabet halindeki uluslararası kurumlarca (DTÖ, DB, BM) ele alındığında küresel mekanizmaların sorunları da ortaya çıkıyordu. Seattle'ın olumlu sonucu bu küresel sosyal yönetişim konularına ciddi anlamda dikkati çekmesi olacaktır.

Ulusaşırı şirketlerin toplumsal denetimi mi?

Küresel ekonomik aktivitelerin daha fazla sosyal sorumluluk hamlelerinin bulunduğu başka bir kolu da ulusaşırı şirketlerin istihdam ve sosyal politikadaki uygulamalarıdır. Bazı ülkelerin düşük çalışma ve sosyal standartlarını sömüren ulusaşırı şir-

ketler tarafından sürdürülen sosyal refah alanında dibe doğru yarışı önlemek için bu şirketlerin aynı istihdam uygulamalarını kullanmaları ve nereye yatırım yaparlarsa yapsınlar aynı seviyede vergi ödemeye kendiliklerinden razı olmaları önerilmiştir. Birçok alanda, temel uluslararası ekonomik entegrasyon aracı olarak ticaretin yerini küresel üretim sistemleri almaktadır. Ulusal sınırlar içinde ve arasında taşeronlaşmayı içeren yakın ticari ilişkilere giden süreç şu anki düzenleyici normlara meydan okumaktadır. Ulusaşırı şirketler tüm dünyada en ucuz ve en az düzenlenmiş işgücünün peşine düştükleri için bu tip üretim süreçleri üretime (ve kalkınmaya) dair bir "kes ve yak" (*slash and burn*) yaklaşımına neden olabilir. Üretimin küreselleşmesinin bir yönü İhracat İşleme Bölgeleri'nin (*Export Processing Zones: EPZs*) büyümesi idi. Kanıtlar İİB'deki işçilerin genellikle ya çok az ya da hemen hiçbir temel çalışma standardına uyulmadan istihdam edildiğini göstermektedir ve kendi haklarını korumak için örgütlenmeye çalışan işçiler de sindirilmektedir (ICTFU, 1998).

Lobiler ve uluslararası sendika hareketi tarafından yürütülen kampanyalar, özel sektörün sosyal ve çevresel sorumluluğunu gerektiren alanları göstermek için medyayı ve elektronik iletişim araçlarını etkin şekilde kullandılar, tüketicileri ve hissedarları ulusal sınırlar arasında harekete geçirdiler. İmajlarını ve en son kertede kârlılıklarını etkileyebilecek olumsuz reklamdan kaçınmaya önem veren firmalar buna tepki vermek zorunda kaldılar. Mesela 13 Mayıs 1998'de Nike, artık 18 yaşın altında kimseyi istihdam etmeyeceğini açıkladı. Bu, Nike'ın hissedarlarının istihdam uygulamalarına dair eleştirilerinin bir sonucu idi. Düzgün davranış kurallarını benimseyen şirketlerin daha verimli olarak algılandığına ve daha fazla yatırımcı desteği elde ettiğine dair artan kanıtlar mevcuttur.

Çokulusluların çalışmalarını yönetecek uygulanabilir uluslararası bir çerçevenin yokluğunda, firmalara gönüllü düzgün davranış kuralları benimsemeleri için baskı yapmak, çalışma standartlarını uygulatmak için temel bir strateji haline gelmiştir. Mesela Birleşik Krallık merkezli Ahlâki Ticaret İnisiyatifi

(*The Ethical Trading Initiative, ETI*) 1998'in sonlarında (büyük) firmalardan, sendikalardan ve STK'lardan yüzlerce insanı adil ticaret konuları ile şirket düzgün davranış kurallarını tartışmak üzere biraraya getirdi. Yakınlarda yapılmış araştırmalar (yabancı hisselere göre sıralama yapılmış) en üst 100 çokulusludan dokuz BK şirketinin altısının şu anda düzenleme taslağı çıkardığını ortaya koymuştur (Ferguson, 1998). Düzenlemeler, şirketin ve temelde, denizaşırılar da dahil olmak üzere, tüm taşeronlarının uymalarının beklendiği asgari çalışma standartlarını tanımlar. Farklı düzenlemeler içerikte büyük oranda değişirler fakat yakın zamanda standartlaşmaya doğru bir kayma söz konusudur. 15'in üstünde büyük BK şirketinin üzerinde anlaştığı ETI düzenlemesi, ILO konvansiyonlarından kaynağını almaktadır ve örgütlenme özgürlüğü, sağlık ve güvenlik standartları, çocuk emeği, istihdam saatleri, ayrımcılık vb. ile ilgili maddeleri içerir.

Düzgün davranış kurallarının gelişimini, ahlâki iş ve adil ticaret hareketinin hızlı büyümesi çerçevesinde daha geniş ele almak önemlidir. Birkaç yıl içinde ticareti adil yapılmış ürünler ve adil ticaret hareketi, çalışma haklarını gündeme getirmek için bir strateji olarak kenarlardan merkeze yönelmiş gibi gözükmektedir. Geçtiğimiz on yılda adil ticaretin çerçevesi genişlemiş ve boyutları büyümüştür; 1995 itibarı ile adil ticaret mallarının perakende satışı sadece Avrupa'da 250 milyon dolara ulaşmıştır.

Yine de bu, böylesi bir stratejide sorun olmadığı anlamına gelmez. ABD hazır giyim sektörünün çocuk emeği konusundaki deneyiminin gösterdiği gibi etik Kuzey tüketicisinin talepleri her zaman güneydeki işçinin en fazla çıkarına olan eylemlere yol açmamaktadır. Kötü koşullara sahip atölyelerde çalışan çocuklara ilişkin Birleşik Devletler'de kamu tepkisini cevaplamak için, Levi's gibi bir dizi şirket kendi üretim süreçlerinde çocuk emeğinin kullanımını yasaklayan düzenlemeleri yürürlüğe koydular. Çocukları emek arzı zincirinden çıkarmak, çalışma koşullarını iyileştirmekten daha az olumsuz reklam riski içermektedir. Kanıtlar, şirketlerin eylemlerinin sonu-

cunda Birleşik Devletler'e ihracat yapan hazır giyim endüstrisinde çocuk emeğinin kullanımında bir azalma olduğunu göstermektedir. Fakat alternatif başka güvenli bir gelir imkânının yokluğunda, bu, illa, Güney ülkelerinde çalışan tüm çocukların çıkarına olmamıştır. Düzgün davranış kurallarının, Kuzey ülkeleri tüketicilerinin, STK'ların, şirket hissedarlarının *ve* Güney işçilerinin taleplerine cevap vermesi beklenmektedir. Bu taleplerin çatıştığı noktada, bazı durumlarda Güneyli işçilerin çıkarları zarar görmektedir. Şirketler tüketicilerin acil eylem taleplerine işçilerin kademeli iyileştirme ihtiyaçlarından daha kolay yanıt verebilirler. Düzenlemeler, etkin olabilmek için, bu çelişkileri aşan ve en az güçlü olanın ihtiyaçlarına cevap veren bir biçimde yapılandırılmalı ve uygulanmalıdır. Aynı şekilde, ihracat sektörlerinde düzgün davranış kurallarının yürürlüğe konmasının bu sektördeki çalışma koşulları ile diğerleri arasındaki farklılıkları, en savunmasız işçilerin daha iyi gelirli ve düzenlenmiş ihracat endüstrilerinden dışlanması ile, daha da artırması tehlikesi vardır.

Toplumsal amaçlar için küresel vergiler mi?

Ele alınması gerekli nihai bir soru, küresel vergi yönetimi ve vergi gelirlerini artırma ile ilgilidir. OECD ülkelerinde sosyal refah alanında dibe doğru bir yarıştan korkulabilir çünkü sermayeyi vergilendirme yoluyla fonlanan sosyal sigortalar, eğer sermaye daha düşük vergi oranlarına tâbi olduğu bir ülkeye veya bölgeye kaçma seçeneğine sahipse, finansal kaynaklarını kaybedebilirler. Aynı şekilde, emek üzerindeki vergilerin (en azından firmalar tarafından ödenen bordro vergilerinin) yatırımcılar toplam emek maliyetinin düşük olduğu ülkelerin arayışı içine girecekleri için özendirilmeme ihtimali de vardır. Elbette bu tip en kötü durum senaryolarının aksine de argümanlar vardır. Ona yük olsa da sosyal harcamanın bazı yönleri sermayeye de yararlıdır. İyileştirilmiş işçi verimliliği ve artan sosyal ve siyasî istikrar uzun vadeli yatırımlar söz konusu olduğunda fayda hanesindedir. Benzer şekilde, bir miktar sabit ser-

mayenin ürün piyasalarına daha yakın durmasının geçerli sebepleri vardır, böylece sermaye kaçışı korkulduğu kadar büyük çaplı olmayabilir. Gelişmiş ekonomilerdeki vergilendirme ve sosyal harcama eğilimleri, küreselleşmenin vergilendirme politikasına bazı sınırlamalar getirdiğini ama bunun çok da kapsamlı olmadığını göstermektedir. Dahası, hükümetlerin küreselleşme çerçevesinde sosyal koruma önlemleri sağlama yönündeki istekleri ve kapasiteleri arasındaki farklılıklar da devam etmektedir. OECD ülkelerindeki kamu harcaması 1960'ta GSYİH'nın yüzde 30'unun hemen altından 1995'te yaklaşık olarak yüzde 50'sine yükselmiştir. Bu artışın yarısından fazlası GSMH'nın yüzde 9'undan 20'sine çıkan sosyal transferlerdeki artış nedeniyledir (OECD, 1998). Bu artan harcama, artan vergilerle sağlanan (yukarıda tariflenen) dengeli bütçelere yönelik kararlılıkla uzlaştırılmıştır. OECD ülkelerinde vergilerin GSYİH'ya oranı 1985'ten beri artmıştır. Buna rağmen bu süreç içerisinde bir dizi ülke, kayıtları dengelemek için bazı alanlardaki sosyal harcamalarda kesintiye gitmiştir.

Vergilendirme eğilimleri şöyle sıralanabilir: (i) sermaye gelirinden alınan verginin oranında azalma (Rodrik, 1997); (ii) emek gelirinden alınan verginin artması (Rodrik, 1997); (iii) düşük ücretli istihdamı teşvik etmek için bordro vergilerinin indirilmesi yönünde baskılar (Scharpf, 1998); (iv) gelir vergisinin marjinal kısmında indirim (bu sayede vergilendirmenin yükü oransız ölçüde düşük gelirler üstüne binecektir); (v) gelirlerin ve tüketimin vergilendirmesinde (yani emek gelirinin vergilendirmesinde) bir sınır belirlenmesine yönelik çabalar (OECD, 1998) ile düşük vergi oranları arayan kalifiye ve profesyonel emek küresel piyasası; ve (vi) çevre dostu yeni vergilendirme biçimleri (O'Riordan, 1997). Çevre vergilendirmesi ile sağlanan gelir, yüksek vergili ve yüksek harcamalı refah devleti geleneği taraftarları ile küreselleşme bağlamında çevre koruyucuları arasında ortak bir çıkar yaratacak gibi gözükmektedir.

> Reform için en kapsamlı öneri, istihdamın vergilendirmesinden çevre kirliliği ve diğer çevre zararlarının vergilendirmesine

doğru kayma idi. Fikir hâlâ başlangıç aşamasında olsa da, ilk çalışmalar umut vericidir. Norveç için yapılmış bir OECD araştırması bu tip gelirden bağımsız bir vergiye kaymanın, çevre zararını ciddi anlamda azaltırken işsizliği de yüzde bir oranında azaltabileceğini ortaya koymuştur (UNDP, 1998:100).

Buna rağmen çevre vergisi stratejisi sınırötesi anlaşma gerektirir ve bu açıdan ortak oranlarda müşterek vergilendirme üzerinde küresel seviyede bir anlaşmaya ulaşmak için gerekli diğer önlemlerden bir farkı yoktur.

Yukarıda belirtildiği gibi küreselleşme, vergileri emek gelirine doğru kaydırmıştır, fakat gelir vergilerinin de giderek sınırlarına eriştiği düşünülmektedir. Ancak yeni bir küresel vergi otoritesinin yönetimi altında işleyecek uluslararası bir anlaşma ile bu durum tersine çevrilebilir ve sermaye gelirleri üzerindeki telafi edici vergiler artırılabilir. AB içinde şirketlerin vergi oranlarını düzene sokacak adımlar atılmaktadır ama buna yönelik BK muhalefeti, küresel bir anlaşmanın yokluğunca beslenmektedir. Emek, tüketim ve birikim vergisi oranları üzerinde de küresel düzeyde benzer bir uzlaşmaya ihtiyaç olabilir. Bu çerçevede BM Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı Sosyal Politikalar ve Gelişme Bölümü'nün, Sosyal Zirve sonuçlarının değerlendirileceği toplantı için muhtemel bir eylem gündemi maddesi olarak vergi rekabetini masaya koyması cesaret vericidir (United Nations, 1999b). Buna karşın, Hazırlık Komitesi'nin ilk beş yıllık değerlendirme toplantısı, 28 Mayıs 1999'da tamamlandığında, atılacak somut adımlar üzerine bir anlaşmaya varacak gibi görünmemektedir.

Sadece spekülatif sermaye akımlarını engelleme değil aynı zamanda sosyal amaçlar için küresel seviyedeki geliri artırma açısından, havayolu seyahati vergileri gibi diğerleri ile aynı şekilde önemli bir öneri olarak Tobin vergisi gündeme gelmektedir (Cassimon, 1999). Daha zengin ülkelerdeki finansal işlemlerden gelen gelirin bir kısmının Birleşmiş Milletler nezaretindeki yeni bir küresel harcama otoritesine havale edilmesi ve yoksul ülkelerdeki işlemlerden gelen bütün gelirin o ülkeler

tarafından alınması da önerilmiştir (Kaul ve Langmore, 1996). 22 Aralık 1999'da Birleşmiş Milletler, 2001'de Kalkınmayı Finanse Etmek üzerine üst düzey bir konferans düzenlemeye karar verdi. Karar, toplantının "kalkınmayı finanse etmeyle ilintili ulusal, uluslararası, sistemik konuları bütüncül bir tarzla küreselleşme ve karşılıklı bağımlılık çerçevesinde" irdelemesi gerektiğini ifade etti (United Nations, 1999c). Bu toplantının hazırlığı Dünya Bankası, IMF, DTÖ, uluslararası STK'lar ve özel sektörü de kapsayan bir temsilciler grubunu içermekteydi. Konferansın kendisi, belli kalkınma hedeflerini karşılamanın bir aracı olarak Tobin vergisinin bir türünün ciddi hükümetlerarası dikkate mazhar olacağı bir ortama dönüşebilir. Kaynaklarının bir kısmı Birleşmiş Milletler kurumları tarafından yönlendirilen bu tip bir küresel vergi, hem Kuzey'de hem de Güney'de sosyal refahın sağlanmasına bir dizi olumlu etkide bulunabilir. Mesela:

- OECD DAC hedeflerine (*tüm* dünya vatandaşları için temel eğitim ve temel sağlık hizmetlerinin yanı sıra su, kanalizasyon ıslahı ve barınmayı sağlamak) ulaşılmasını *ve* hedeflerin orta öğretim ve hastanede bakımı kapsayacak şekilde genişletilmesini teminat altına alabilir;
- Kamu refahı sunumlarında, özelleştirme ve sadece en muhtacı hedefleme ideolojisini zayıflatacak şekilde uluslararası seviyede güç dengesini Dünya Bankası ve IMF'den Birleşmiş Milletler'e kaydırabilir;
- Büyüme üzerinde olumlu bir etkisi olabilecek küresel talep yönetimini ve küresel Keynezciliğin bir unsurunu teşvik edebilir. Bu, küresel sosyal standartlar ile çalışma ve sağlık standartlarına ilişkin bir Kuzey-Güney uzlaşması yönünde verilen çabayı içerecek daha uygun bir ortam yaratabilir;
- Ülkeler arasında ve içinde daha fazla eşitlikçilik sayesinde, hakkaniyetsizlikten kaynaklanan, uluslararası suçlar, narkotik trafiği, yasa dışı ekonomik göç ve çevrenin yıpratılması gibi küresel kamu kötülüklerinin erozyonuna katkıda bulunabilir; ve
- Ortaya çıkmakta olan, sosyal politikalarda en iyi uygulamaya dair küresel düzenlemeyi ve bununla birlikte gelen kü-

resel sosyal haklar dizisini hayata geçirmek için kaynak sağlayabilir.

Hakkaniyetli sosyal gelişmenin koşullarını zayıflatan unsurlar

Bu makalede küreselleşmenin sosyal sonuçlarına dair küresel söylemin, sosyal sorumsuzluk politikasından sosyal kaygıya doğru kaydığı iddia edildi. Uluslararası kalkınma cemaatinde aşağıdakilere dair artan bir uzlaşma söz konusu:

- Küresel makroekonomik yönetimin küreselleşmenin sosyal sonuçlarına işaret etmeye ihtiyacı vardır;
- Vatandaşların talep edebilecekleri küresel bir sosyal haklar ve yararlanabilme konumları dizisine şekil verilebilir;
- Uluslararası gelişme yardımı temel sosyal ihtiyaçların karşılanmasına odaklanmalıdır;
- Borç ötelemesi, serbest bırakılan fonlar yoksulluğu azaltmak için kullanıldığı sürece, hızlandırılmalıdır;
- Uluslararası ticaret, çalışma standartlarının ve sosyal standartların küreselleşmesi ihtiyacını yaratmıştır;
- Toplumsal olarak sorumlu gelişmeyi cesaretlendirecek temel bileşen iyi hükümetlerdir.

İnsani Karakterli Bir Uyum (Adjustment with a Human Face) (Cornia vd., 1987) yaklaşımını gerektiren durumdan epey uzaklaşılmıştır. Yeni dönemi "insani karakterli bir küreselleşme" olarak adlandırmaya ikna olunabilir. Fakat bu yeni yönelimlerin nasıl devam edeceği konusunda bir dizi anlaşmazlık vardır.

- Güney'in çoğunluğu ilerlemeci de olsa sosyal koşulluluğa kuşkulu bakmaktadır.
- Dünya ticaretinin ve dünya emek standartlarının asgari temel standartlara indirgenmeden veya korumacı amaçlar için kullanılmadan nasıl birarada var olabilecekleri net değildir.
- Birleşmiş Milletler'in gelir artırıcı küresel güçlerle donatılmasına yönelik inisiyatiflere bazıları tarafından ciddi şekilde direnilmektedir.

Bu makalede öne sürülen argümanlar başka bir kaygıyı ortaya çıkarmaktadır: yeni küresel sosyal gündemin nasıl yorumlanacağı ve fonlanacağına dair anlaşmazlıkların üstesinden gelinseydi bile, bu, Kuzey'de ve Güney'deki hakkaniyetli sosyal politikaları ve gelişmeyi tehdit edecekti. Neden mi? Refah devletinin kurulması için verilen mücadelenin tarihçesi bize, herkes için yüksek miktarda sosyal hizmet sağlanmasına dayalı sosyal hakkaniyetin, ancak refah hizmetlerinin orta sınıf için mevcut olduğu ve orta sınıf tarafından kullanıldığı zaman korunabildiğini ve sürdürülebildiğini öğretmektedir. Orta sınıfın keskin dirseği –işçi sınıfının yoksullar için baskısı ve/veya kaygısı kadar– iyi kaliteli sosyal sunumu garanti altına almaktadır. Daha iyi durumda olan, ancak kendisi de yararlanacaksa vergilendirilmeyi kabul eder.

Yeni küresel paradigma içerisinde, peşinden gidilmesi mümkün dört eğilim, hakkaniyetli toplumsal gelişmenin bu önemli önkoşulunu baltalamaktadır; üstelik tam da dünya yeni bir binyıla *bu tip hakkaniyetli gelişmeyi fonlayacak kaynaklarla* girerken. Bu dört eğilim şunlardır:

- Dünya Bankası'nın, hükümetlerin sadece asgari seviyede sosyal koruma sağlaması gerektiği yönündeki inancı;
- OECD Gelişme Yardım Komitesi'nin sadece temel eğitim ve temel sağlığa destek vermeye yoğunlaşması;
- Uluslararası STK'ların hükümetin sosyal hizmetlerini ikame etmekteki çıkarları; ve
- DTÖ içinde özel sağlık, eğitim ve sosyal sigorta küresel piyasası açmak için yapılan hamlelerdir.

Azalan devlet sunumu bağlamında, gelişmekte olan ekonomilerdeki ve geçiş ekonomilerindeki orta sınıflar, özel sosyal güvenlik programlarına, çocukları için özel orta ve yüksek eğitime ve kişisel yoksullaşma pahasına bile olsa özel hastanede bakıma para harcama yönünde ayartılacaktır. Bu tip özel hizmetleri sağlayanlar da Kuzey Amerikalı ya da Batı Avrupalı olacaktır. Yeni refah devletleri kurmak için sömürgecilik döneminden kalan sınıflararası sözleşmeyi inşa etme, ya da geçiş ülkelerinde yenilerine şekil verme potansiyeli, özel sosyal sunum ala-

nında küresel bir piyasanın varlığı ile zayıflatılacaktır. Bir çok ülkede oluşmakta olan orta sınıfların küreselleşme çerçevesinde karşılaştıkları koşullar, önceki refah devletlerinin şekillenmesine yardım eden önceki orta sınıfların karşılaştıkları koşullardan temelde farklıdır. Sonucu kestirmek zor değil. Yoksullar için olan hizmetlerin de yoksul olacağını biliyoruz. Evrensel kamu sağlık hizmetleri ve eğitim sunumu olmayan gelişmiş ülkeler bunları sunan diğerlerinden daha eşitsiz olmakla kalmaz, aynı zamanda daha güvensiz ve suç yönelimli de olurlar.

Küresel sosyal kalkınma lobisi, küresel gündemi, yoksulluğu azaltacak ve temel eğitime evrensel erişimi sağlayacak borç ötelemesine kaydırdığı için kendisini kutlamaktadır. Fakat genellikle, küresel orta sınıfın refahı için özel bir gelecek tasarlayan Banka ve DTÖ'nün hamlelerinin hem Güney'de hem de Kuzey'de sosyal hakkaniyeti nasıl tehdit ettiğini görmemektedir. Farklı bir şekilde söyleyecek olursak, küreselleşme 20. yüzyıl boyunca ülkelerin içindeki sosyal adaleti koruyan "sosyal bağı çözmektedir" (Devetak ve Higgot, 1999). Bu bağ, 21. yüzyılda uluslarüstü seviyede yeniden yaratılmak zorundadır.

Küresel sosyal politika ve kalkınma söyleminde hakkaniyeti yeniden kurmak

Bu eğilimi tersine çevirmek kolay olmayacaktır. Sosyal politikalarda ve sosyal kalkınmada hakkaniyeti yeniden oluşturmak, temel analiz ve politika değişikliklerini gerektirmektedir. Mesela kalkınma analizi yoksullara ve onların koşullarına odaklanmış dikkatini zenginlere ve onların özel ayrıcalıklarına kaydırmak zorundadır. Sosyal refah konusunda ortaya çıkan küresel piyasaların acilen bir resmini çizmek gereklidir.

Bu, Birleşmiş Milletler, UNDP, WHO, UNESCO vb.'nin yeni küresel vergilerle fonlanmalarını ve yeni 10 ülke Grubu, IMF, Dünya Bankası, DTÖ ve bölgesel gruplarla, hakkaniyetli küresel gelişmenin hesap verebilir şekilde *planlanması* için birlikte çalışmak üzere güçlendirilmelerini gerektirir. Bu tip bir planlama, hizmetler için rekabet eden özel yardım kurumları ve

STK'ların geçtiğimiz on yıl boyunca çoğalması ile ortaya çıkan taşeronlaşmış yönetişim kaosunu da önleyecektir.[8] Planlama şu anda ideolojik olarak kuşku uyandıran modası geçmiş bir sözcük olabilir ama James Wolfensohn'un yakınlarda yaptığı şu çağrıda yerini bulmaktadır: "İhtiyaç duyulan şey programlar, politikalar ve uygulamanın uyumlulaştırılması için küresel bir ortaklıktır...tedarik [ve] uygulamalar için ortak standartlar olması şarttır... kalkınma sisteminin verimsizliklerine karşı koordine bir saldırının vakti gelmiştir" (1999b:8). Buna karşın, bu planlama sürecini şekillendirme işi (mesela yeni Küresel Gelişme Ağı aracılığı ile[9]) sadece Dünya Bankası'na bırakılamaz.

Bu tip kamu sunumunu her seviyede finanse edecek temel bölge içi ve bölgelerarası kamu ve özel kaynak aktarımları gerekecektir. Aynı şekilde özel sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlere (hangi noktada kamu sunumunun yerine geçerlerse hükümet desteklemeleri ile) herkesin erişimini ve bu hizmetlerin standartlarını garanti altına alacak bir küresel sosyal düzenleme dalgası da gerekecek.

21. yüzyıl küresel sosyal gündemi bundan daha azını kapsayamaz. Ama 21. yüzyılın, insani karakterli küreselleşmeye, sosyal anlamda sorumlu bir küreselleşmeye *ve dahası* ülkeler içinde ve arasında sosyal politika konusunda hakkaniyetli bir küreselleşmeye ulaşmasını sağlayacak bu tip bir yaklaşım değişikliğini kim destekleyecek?

Küresel Tuzak'ta (The Global Trap) Martin vd., eğer küresel ekonomik liberalizasyonun tehlikelerinden kaçınılacaksa aşağıdakiler yapılmalıdır der:

> Avrupa ülkeleri bu tehlikeye (liberalleştiren küreselleşme tehlikesine) karşı bir arada hareket edebilirler ve etmelidirler, fakat çözüm oluşmakta olan Amerika İstihkamına karşı bir Avrupa İstihkamı zıtlığında değildir...amaç yıkıcı...neo-liberalizmin karşısına kuvvetli ve dayanıklı bir Avrupa alternatifi ile çıkmaktır...zincirlerinden boşanmış küresel kapitalizmde an-

8 Daha fazla bilgi için, bkz. "Third Seminar", http://www.stakes.fi/gaspp

9 Daha fazla bilgi için, bkz. http://www.gdnet.org

cak birleşmiş bir Avrupa daha büyük bir sosyal denge ve ekolojik yeniden yapılanma sağlayan yeni kurallar aracılığı ile sonuna kadar gidebilir...adına gerçekten yakışan bir Avrupa Birliği vergi cennetlerinin temizlenmesinde, asgari sosyal ve ekolojik standartların yürürlüğe konmasında ya da sermaye ve para ticaretine bir devir vergisi uygulanmasında ısrar edebilmelidir (1997:219).

AB böylesi küresel ilerlemeci bir rol oynuyor mu? Finlandiya Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığı için GASPP tarafından (1999'un ikinci yarısında Finlandiya'nın AB başkanlığı sırasında) yapılan bir değerlendirmeye göre, pek de oynamıyor.[10]

AB'nin, yıkıcı küresel neo-liberalizme karşı, sosyal anlamda sorumlu bir küreselleşmeyi öne çıkaracak şekilde hareket edebileceğini ve etmesi gerektiğini hissedenler için değerlendirmenin sonuçları biraz sinir bozucuydu (Deacon, 1999b). Sosyal anlamda sorumlu bir küreselleşmeye yönelik adımların atılıyor olduğu bir dizi arenada ve politika zemininde AB'nin küresel anlamda sadece muhtacı hedefleme ve özelleştirme yerine küresel sosyal hakkaniyete yönelik bir tavır sergilemesi beklenir. Fakat AB kesinlikle tartışmanın göbeğinde değildir. Mesela sosyal politikalarda en iyi uygulamaya dair ortaya çıkmakta olan küresel düzenlemeyi tamamlayan küresel sosyal hakları tasarlamaya yönelik bir dizi hamle, AB'ye çok az şey borçludur. Her ne kadar AB uluslararası yardıma büyük bir oranda katkıda bulunsa da, kalkınma politikası küresel eşitsizliğe yoğunlaşma açısından diğer aktörlerin gerisinde kalmak-

10 Değerlendirmeyi talep edenin bir sosyal demokrat ülke olması şaşırtıcı değil. Finlandiya'da küresel sosyal reformizmi savunan bir dizi yazı yayınlandı (Patomaki, 1999; Kiljunen, 1999). Patomaki mesela şunları yazdı: "...sosyal/demokrat idealleri devam ettirmeyi çok güç hale getiren koşulları değiştirmek için mücadele etmek İskandinavların çıkarınadır...bu süreç en azından kısmen egemen devlet kavramından ayrıştırılmalı ve bağımsızlaştırılmalıdır. Bunun yerine dikkat, dünya politikasının demokratikleştirilmesi ve toplumsallaştırılmasına yönelmelidir... –dışarıda bir dış politika ile birlikte– net bir iç gelişme ve evrensel refah modeli artık varolmayan bir ortamı varsayınaktadır...her anlamlı İskandinav kurtuluşu bölgesel ve küresel sosyal/demokrat reformlara bağlı olmalıdır...ve son olarak, tek evrenselci ve kısmen temsilî bir örgüt olan Birleşmiş Milletler, küresel sosyal/demokrat reformların merkezinde yer almalıdır.." (1998:18,21,26).

tadır. Bu nedenle AB, yoksulları dışarıda hedeflemenin Avrupa içerisinde işleyen daha evrensel sosyal politika yaklaşımları ile çelişip çelişmediği tartışmasına girecek bir pozisyonda değildir. Dahası Avrupa Komisyonu, bu aşamada küresel vergilendirme politikasına veya ulusaşırı şirketleri sosyal açıdan düzenlemeye yönelik hamlelere dair tartışmalara çok az katkıda bulunuyor gibi görünmektedir.

GASPP raporu, –bir Birlik olarak– Avrupa Birliği'nin, küreselleşmenin dinamiklerinin sosyal boyutun ve sosyal hakkaniyetin daha ciddiye alınması yönünde şekillendirilmesine etkin biçimde katılmak istiyorsa yapması gereken değişiklikleri önerdi. AB'nin anayasasında, hem çok geniş bir seviyede hem de bir dizi spesifik alandaki politikalarda, organizasyonda ve işleyişte değişiklikler yapmak gerekir. Yeni inisiyatifler de gereklidir. Genel seviyede gereken, korumacılığa bir geri dönüş ile liberal küreselleşme uygulaması arasında bir yol tutan, küreselleşmenin olumsuz sosyal sonuçlarına değinen daha açık ve daha tutarlı bir Avrupa politikasının oluşturulmasıdır. Eğer yukarı seviyede, hükümetlerarası anlaşmaya ulaşılabilirse, sosyal anlamda sorumlu bir küreselleşme lehine gür bir sesle konuşan AB için beklentiler de daha yüksek olur. Benzer şekilde, AB politikasının ayrık boyutları arasında da daha büyük bir tutarlılığa ihtiyaç vardır. Vergi uyumluluğu ile ilgili iç tartışmalar küresel finansal düzenlemeler ile ilgili G-7'deki tartışmalara, veya iç sosyal politikalar ile ilgili tartışmalara bağlanmazsa çok az şey ifade edebilir. Aynı şekilde dünya ticaret görüşmelerinin gelecek oturumu veya canlandırılmış bir MAI için politik pozisyonlar, bunların AB'nin sağlık ve sosyal politikalarına bağlantılarının derinlemesine bir incelemesi olmadan belirlenemezler.

AB'nin uluslararası kalkınma işbirliği, küresel adaletsizliklere ve yoksulluğa –sadece temel bir seviyede değil nihai olarak tüm seviyelerde– toplumsal sunuma evrenselci yaklaşımlar için artırılmış yardım kanalı ile odaklanmalıdır. AB'nin iki taraflı ve çok taraflı ticaret politikası, ülkelerin standartlarını iyileştirmeyi hedefleyen yardım yoluyla yükseltilmiş sosyal standartlara ve çalışma standartlarına bağlanmalıdır – anlaşmalarla

ve ILO, WHO vb.'nin desteği ile. Küresel sermaye akımlarının düzenlenmesine ilişkin AB politikası, Avrupa sosyal politikalarının en iyi uygulamasına dayanan, sosyal politikada en iyi uygulama düzenlemesine verilen desteği içermelidir. Bu politika, küresel bir vergilendirme otoritesi ve Tobin vergisi gibi gelir artırıcı küresel bir işleme verilen desteği de içermelidir.[11]

21. yüzyıla girerken küresel sosyal hakkaniyeti amaçlayan bir politikayı şekillendirmeden önce, AB'nin ne kadar ileri gitmesi gerektiği bile küresel refah politikasındaki karmaşayı ortaya çıkarır. DTÖ, WHO'dan küresel sağlık politikası giysilerini çalar ve bunları tersine çevirir: "Herkes için sağlık" herkes için sağlık piyasaları haline gelir. Bill Gates, 19. yüzyıl hayırseverliği yoluyla, STK'lar aracılığı ile aşılar için WHO'nun sağlayabileceğinden daha fazla para sağlıyor. Küresel bir amaç olarak hakkaniyetin kilit savunucusu ve özel emeklilik lobisinin yarattığı mitlere muhalif olan Dünya Bankası baş ekonomisti istifa ediyor. ILO kendi içinde insani güvenliğin geleceği için nasıl güçlü bir duruş belirleyebileceğinin kavgasını veriyor. Sosyal politikaların esinlenilmiş küresel ilkeleri sadece borç öteleme çerçevesinde ihtiyaç duyulduklarında sıralanıyor. IMF devlet bütçelerini kemiren kımıl zararlılarına karşı uyarıyor ama Birleşik Devletler'in iç politikası nedeniyle bir şey yapacak gücü olmadığını iddia ediyor.

Küresel sosyal politika ve kalkınma ile ilgili diğer bir sorun, kurumların işlevsel ayrılığı ve parçalılığı (DTÖ, Dünya Bankası, IMF, ILO, WHO, UNDP, UNESCO, OECD, bölgesel gruplar) ile küresel sosyal politikalara ve o politikaların *içeriğini* biçimlendirmeye *katılma hakkı* için kendi aralarında ve içlerinde çatışıp rekabet etmeleridir. Belki Haziran 2000'deki Sosyal Zirve'nin beş yıllık değerlendirmesi ve Kalkınmayı Finanse Et-

11 Bu rapordan beri (Deacon 1999a), yeni bir Komisyon görevi devraldı ve koordineli ve ilerlemeci düşünmenin sinyalleri gelmeye başladı. Kalkınma Komisyonunun yeni üyesi, küresel yoksulluğun azaltılmasının öncelikli hale getirilmesini destekledi (Nielson, 1999). Komisyonun 2000-2005 için stratejik hedefleri şu şekilde ortaya kondu: "...Birlik uluslararası ekonomik mimarinin reformuna ve bir kolektif yönetişim mekanizmasının kurulmasına hayati bir katkıda bulunabilir" (European Commission, 2000:8).

mek üzerine 2001 için planlanan BM toplantısı, küresel sosyal politika anarşisine doğru olan bu kaymayı tersine çevirebilir. Bu toplantılar, ülke içi ve ülkeler arasındaki hakkaniyete yönelik bir araç olarak çalışan ve sosyal anlamda sorumlu, hesap verebilir ve kaynağı sağlanmış bir küresel yönetişim sistemi oluşturma sürecini başlatabilir. Pek çok şey AB'nin mevcut uygulamayı iyileştirmesine bağlıdır. Aynı şekilde başka pek çok şey de hem Kuzey'in hem Güney'in çıkarlarına uygun küresel yönetişim yapısında iyileştirmeler için taraf olacak Güneyli ilerlemeci seslere bağlıdır.

KAYNAKÇA

Brown, G. "Rediscovering public purpose in the global economy", *Social Development Review*, 3(1), 1999, s. 3-7.

Camdessus, M. *Looking Beyond Today's Financial Crisis: Moving Forward with International Financial Reform*, speech to the Foreign Policy Association (New York, 24 Şubat), 1999.

Cassimon, D. "A modified Tobin tax", *Social Development Review*, 3(1), 1999.

Chand, S.K. vd. *Aging Populations and Public Pension Schemes*, Occasional Paper No. 147, IMF, Washington, DC, 1990.

Chandler, D. *The Internationalization of Minority Rights Protection in East Europe: An Example of How the Globalization Thesis Recreates the East/West Divide*, UK Political Studies Association yıllık konferansına sunulan tebliğ, (Manchester, March) 1996.

Chassard, J. *Social Protection and Incentives: Employment-Centred Social Policy*, Conference on Financing Social Protection in Europe (Helsinki, 22-23 Kasım), 1999.

Chen, I. ve M. Desai "Paths to social development: Lessons from case studies", Mehrota ve Jolly içinde, op.cit., 1997.

Clarke, T. ve M. Barlow *MAI: The Multilateral Agreement on Investment and The Threat to Canadian Sovereignty*, Stoddart, Toronto, 1997.

Cornia,G.A., R. Jolly ve F. Steward *Adjustment with a Human Face*, Clarendon Press, Oxford, 1987.

Deacon, B. *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*, Sage, Londra, 1997.

— *Towards a Socially Responsible Globalization: International Actors and Discourses*, GASPP Occasional Paper No. 1, Stakes, Helsinki, 1999a.

— *Socially Responsible Globalization: A Challange for the European Union*, Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, 1999b.

Dean, H. ve Z. Khan "Muslim perspectives on welfare", *Journal of Social Policy*, 26(2), 1997, s. 193-209.

Devetak, R. ve R. Higgott "Justice unbound? Globalization, states and the transformation of the social bond", *International Affairs*, 73(3), 1999.

Edgren, Gus ve Brigitte Möller "The agencies at a crossroads: The role of the United Nations specialized agencies", *The United Nations: Issues and Options - Five Studies on the Role of the UN in the Economic and Social Fields* içinde, Commissioned by the Nordic UN Project, Almqvist & Wiskell International, Stockholm, 1991.

Esping-Andersen, G. "Welfare states without work: The impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy", G. Esping-Andersen (der.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, UNRISD ve Sage, Londra, 1996.

European Commission *Strategic Objectives 2000-2005*, COM (2000) 154 Final, Brüksel, 2000.

Eyben, *R. Poverty and Social Exclusion: North-South Links*, Social Development Division, DFID, Londra, 1998.

Ferguson, C. *Codes of Conduct for Business*, Social Development Division, DFID, Londra, 1998.

— *Global Social Policy Principles: Human Rights and Social Justice*, Social Development Division, DFID, Londra, 1999.

Fowler, A. "NGOs and the globalization of social welfare", J. Semboja ve O. Therkisden (der.), *Service Provision Under Stress in East Africa* içinde, Heinemann, Portsmouth, 1995.

Frase, P. ve B.O'Sullivan *Education Connection*, http://www.corporations.org/democracy, 1999.

Gilllion, C. *Europe in 2035: The Financing of Pensions and Other Social Protection Programmes*, Conference on Financing Social Protection in Europe, Finlandia Hall (Helsinki, 22-23 Kasım), 1999.

Gillion, C., J. Turner, J. Bailey, ve D. Tatulippe (der.) *Social Security, Pensions: Development and Reform*, ILO, Cenevre, 2000.

Graham, C. *Safety Nets, Politics and the Poor*, Brookings Institution, Washington, DC, 1994.

Gwatkin, D. *Poverty and Inequalities in Health within Developing Countries*, Public Health Forum, LSHTM, (19-23 Nisan), 1999.

Gwin, K. *The New Development Cooperation Paradigm*, Overseas Development Council (www.odc.org/commentary/vpjun.html), 1999.

Holzmann, *R. A World Bank Perspective on Pension Rreform*, ILO-OECD ortak atölye çalışması için hazırlanmış tebliğ, Workshop on the Development and Reform of Pension Schemes (Paris, 15-17 Aralık) 1997.

Holzmann, R. ve B.N. Jorgensen *Social Protection as Social Risk Management*, World Bank (Human Development Network), Washington, DC, 1999.

Hulme, D. ve M. Edwards *Non-Governmental Organizations: Performance and Accountability Beyond the Magic Bullet*, Eastern, Londra, 1995.

Hurrell, A. ve N. Woods *Inequality, Globalization and World Politics*, Oxford University Press, New York, 1999.

ICFTU *Behind the Wire: Anti Union Repression in the Export Processing Zones*, ICFTU, Brüksel, 1998.

— *Development, Environment and Trade*, Statement to the High-Level Symposium of the World Trade Organisation on "Trade and Environment" and "Trade and Development" (Cenevre, 15-18 Mart), 1999.

ILO *The ILO, Standard Setting and Globalization-Report of the Director General*, International Labour Conference (85th Session), Cenevre, Haziran 1997.

— *Decent Work-Report of the Director General*, International Labour Conference (87th Session), Cenevre, 1999.

IMF *Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue*, IMF Pamphlet No. 47, Washington, DC, 1998.

Kabeer, N. *IDS Social Policy Programme: What Are the Big Issues?*, DFID toplantısında müzakereye sunulan bildiri, Social Policy Research Meeting (Londra, 13-14 Mayıs), 1999.

Kangas, O. *Past and Present Trends in the Financing of Social Protection*, Conference on Financing Social Protection in Europe (Helsinki, 22-23 Kasım), 1999.

Kaul, I. ve J. Langmore M. ul Haq, I. Kaul ve I. Grunberg (der.) *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility* içinde, Oxford University Press, New York, 1996.

Kaul, I., I. Grunberg ve M.Stern *Global Public Goods*, Oxford University Press, New York, 1999.

Kiljunen, K. *Global Governance*, mimeo, Helsinki, 1999.

Khor, M. *The WTO and the South: Implications and Recent Developments*, Third World Network Briefing Paper, Penang, Malezya, 1998.

— *Issues and Positions for the (1999) Ministerial Process*, seminer konuşması WTO, Developing Countries and Finland's EU-Presidency, Parliament House (Helsinki, 28 Mayıs) 1999.

Koivusalo, M. ve E.Ollila *Making a Healthy World: Agencies, Actors and Policies in International Health*, Zed Books, Londra, 1997.

Koivusalo, M. *The World Trade Organization and Trade Creep in Health and Social Policies*, GASPP Occasional Paper No. 4, Stakes, Helsinki, 1999.

Korona, J. *Employment and Social Protection, Free Movement and Competition, Taxation and Social Security*, Conference on Financing Social Protection in Europe (Helsinki, 22-23 Kasım), 1999.

Kyloh, R. *Governance of Globalization: The ILO's Contribution*, ACTRAV Working Paper, ILO, Cenevre, 1998.

Lee, E: "Globalization and labour standards: A review of issues", *International Labour Review*, 136 (2), 1997, s. 173-190.

Lonroth, K. *Current Situation and Trends in Social Protection Financing*, Conference on Financing Social Protection in Europe (Helsinki, 22-23 Kasım), 1999.

Martin, H. ve H. Schumann *The Global Trap: Globalization and the Assault on Democracy and Prosperity*, Zed Books, Londra, 1997.

Mehrota, S. ve R. Jolly *Development with a Human Face*, Oxford University Press, Oxford, 1997

Moe, T. *Social Protection: Global and European Values*, Conference on Financing Social Protection in Europe (Helsinki, 22-23 Kasım), 1999.

Nielson, P. *The Future for Development Cooperation*, konuşma (Viyana, 15 Aralık), 1999.

O'Riordan, T. *Ecotaxation*, Earthscan, Londra, 1997.

OECD *The Crisis of the Welfare State*, Paris, 1981.

— *New Orientations for Social Policy*, Paris, 1994.

— *Background Document: The Caring World*, DEELSA/ELSA/MIN (98)3, komite toplantısına sunulan tebliğ, Employment, Labour and Social Affairs Committee (23-24 Haziran), 1998

— *A Caring World: The New Social Policy Agenda*, Paris, 1999.

OECD DAC *Shaping the 21st Century – The Contribution of Development Co-operation*, OECD Development Assistance Committee, Paris, 1997.

Orszag, P.R. ve J. Stiglitz *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, Conference on New Ideas About Old Age Security, World Bank (Washington, DC, 14-15 Eylül), 1999.

OXFAM *Debt Relief and Poverty Reduction: Strengthening the Linkage*, Oxfam International Briefing Paper, 1998.

Patomaki, H. "Beyond Nordic nostalgia: Envisaging a social democratic system of global governance", *Conflict and Co-operation*, 34, 1999.

Pierson, P. "Post-industrial pressures on the mature welfare states" P. Pierson (der.), *The New Politics of the Welfare State* içinde, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Price, D., A. Pollock ve J. Shaoul "How the World Trade Organization is shaping domestic policies in health care", *Lancet* vol.354, 27 Kasım 1999.

Rhodes, M. "Capital unbound? The transformation of European corporate governance", *Journal of European Public Policy*, 5(3), 1998, s. 406-427.

Rodrik, D: "The paradoxes of the successful state", *European Economic Review*, 41 (3-5), 1997, s. 411-442.

Sanger, M. "The MAI and public and social services", A. Jackson ve M. Samger (der.), *Dismantling Democracy: The MAI and its Impact* içinde, James Larimer & Co., Toronto, 1998.

Schaprf, F.W. "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", M. Rhodes ve Y. Meny (der.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract* içinde, Macmillan, Basingstroke, 1998.

Stiglitz, J.E. "More instruments and broader challenges for development. Towards a post-Washington concensus", *Dessarrollo Economico*, 38 (151), 1998, s. 691-722.

Sykes, R., B. Palier ve P. Prior *Globalization and the European Welfare States: Challenges and Change*, MacMillan, Aldershot, 2000.

Tanzi, V. *International Dimensions of National Tax Policy*, Uzmanlar toplantısında sunulan tebliğ, International Economic and Social Justice, Potantico Conference Center of the Rockefeller Brothers' Fund, United Nations Division for Social Policy and Development (New York, 12-14 Kasım), 1998.

— *Globalization and the Financing of Social Protection*, Conference on Financing Social Protection in Europe (Helsinki, 22-23 Kasım), 1999.

Tao, J. ve G. Driver "Chinese and Western notions of need", *Critical Social Policy*, 17(1), 1997, s. 5-25.

Tomasevski, K. *Between Sanctions and Elections: Aid Donors and their Human Rights Performance*, Pinter, Londra, 1997.

United Nations *Towards a New International Financial Architecture*, komite raporu Economic and Social Affairs, UN (New York, 21 Ocak), 1999a.

— *Further Initiatives for the Implementation of the Outcomes of the World Summit for Social Development*, Genel Sekreter Raporu, Genel Kurulun Özel Oturumu için Hazırlık Komitesi, Implementation of the Outcomes of the World Summit for Social Development and Further Initiatives, First Substantive Session (New York, 17-28 Mayıs) (A/AC.253/8), 1999b.

— *High-Level International Intergovernmental Consideration of Financing for Development*, Genel Kurul kararı, A/RES/54/196, 1999c.

UN Development Group Office *Guidelines: Common Country Assessment*, UN DGO, New York, 1999.

UNDP *Human Development Report 1998*, UNDP Human Development Report Office, New York, 1998.

— *Human Development Report 1997*, UNDP Human Development Report Ofiice, New York, 1999

Van der Pijl, K. *Transnational Classes and International Relations*, Routledge, Londra, 1998.

Van Ginneken, W. *Social Security for All Indians*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Van den Broucke, F. *Globalization, Inequality and Social Democracy*, Institute for Public Policy Research, Londra, 1998.

Wheeler, N.J. "Guardian angel of global gangster: A review of the ethical claims of international society", *Political Studies*, 19, 1996, s. 123-135.

WHO "Promoting health locally, nationally and globally", *World Health*, 51(2), 1998, s. 22-23.

Wolfensohn, J. *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, araştırma taslağı, World Bank, Washington, DC, 1999a.

— "Development aid needs fixing", *International Herald Tribune*, 8 Aralık 1999b.

Wong, I. *Social Policy Reform in China: Any Role for International Organizations?*, GASPP Seminerinde sunulan tebliğ, Global Governance and Social Policy, (Kellokoski, Finlandiya, 28-30 Mayıs), 1998.

Wood, A. *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

— *What Role for the Multilateral Institutions, Donors and NGOs in the New Framework for Poverty Eradication?*, GASPP 3rd Seminar on Global Social Policy (Helsinki, 11-13 December), (www.stakes.fi/gaspp), 1999.

Wood, G. *Adverse Incorporation: Another Dark Side of Social Capital?*, DFID toplantısına sunulan tebliğ, Social Policy Research, Londra, 13-14 Mayıs, 1999.

World Bank *Health, Nutrition and Population: Sector Strategy*, World Bank, Human Development Network, Washington, DC, 1997.

— *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*, World Bank, Washington, DC, 1999.

WTO *Health and Social Services. Background Paper S / C / W / 50*, WTO Council for Trade in Services, Cenevre, 1 Eylül 1998a.

— *Education Services. Background Paper S / C / 49*, WTO Council for Trade in Services, Cenevre, 23 Eylül 1998a.

Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim

Mark Kleinman

Sosyal politika nedir?

Avrupa sosyal politikasını tartışmaya başlamadan önce sosyal politika terimi ile ne kastettiğimizi tanımlamamız gerekir. Bununla birlikte, sosyal politikayı nasıl tanımladığımız sosyal politika alanında Avrupa Birliği'nin rolünü nasıl yorumladığımızı ve anladığımızı da belirleyecektir; tanım ne kadar geniş olursa, AB'nin sosyal politika konusunda o kadar aktif olduğunu iddia edebiliriz (Leibfried ve Pierson, 1995).

Çok geniş anlamda, sosyal politikanın 'Anglo-Sakson' ve 'kıta' tanımları arasında ayrım yapılabilir. İngiliz ampirik geleneğinde sosyal politika, sosyal hizmetlerin kolektif olarak sağlanması ile tanımlanmaktadır: eğitim, sağlık ve kişisel sosyal hizmetler, sosyal güvenlik ve belki de konut (Kleinman ve Piachaud, 1993). Bu hizmetlerin sunumundaki etkinlik ve verimlilik, hizmetleri kimin sağladığı, hizmet sağlayanların kime karşı sorumlu olduğu, sosyal politikanın başlıca unsurlarıdır. Avrupa'nın diğer ülkelerinde ise 'sosyal politika' terimi daha çok emek piyasasına mahsus kurumlar ve ilişkileri, özellikle de işçi haklarını ve 'sosyal ortaklar' olarak nitelendirilen işverenler, sendikalar ve hükümet arasındaki anlaşma çerçevesini ifade etmektedir.

Bu yazıda, sosyal politikanın daha geniş kapsamlı bir tanımını kullanıyorum: "topluma bir çeşit şekil verebilmek için, devletin bireysel davranışları etkileme, kaynaklar üzerinde hâkimiyet kurma ya da ekonomik sistemi belirleme amacına hizmet eden müdahaleleri" (Kleinman ve Piachaud, 1993, s. 3). Bu tanıma, ekonomik gelişmelerin sosyal sonuçlarını önleme, hafifletme ya da dindirme amacını güden tüm politikaları dahil ediyorum. Belki bu biraz Anglo-Sakson bir tanım, ancak sosyal politikayı, piyasadan kaynaklanan olguları düzelten, endüstriyel ilişkiler, eğitim, öğretim, aile, sosyal güvenlik ve pek çok başka konuyu düzenleyen politikalar olarak tarif eden Leibfred ve Pierson'un (1995) tanımıyla genel olarak tutarlıdır.

Sosyal politikayı tanımlamak ne kadar zorsa, 'refah devleti' tarifinde hemfikir olmak da o kadar zordur. *The Encyclopaedia Britannica* refah devletini aşağıdaki gibi tanımlıyor:

> Devletin, vatandaşlarının ekonomik ve sosyal refahını korumak ve sürdürmek konusunda anahtar bir görev üstlendiği yönetim kavramı. Fırsat eşitliği, zenginliğin adil dağılımı ve iyi bir yaşam için gerekli asgari şartları sağlayamayacak kişilere karşı kamu sorumluluğu gibi ilkeler üzerine kurulmuştur.

Esping-Andersen (1990, s. 19) 'genel ders kitabı tanımı'na gönderme yaparak refah devletinin vatandaşları için temel sosyal refahı güvence altına alma yönündeki devlet sorumluluğunu içerdiğini belirtmektedir –bu, T.H. Marshall'ın sosyal haklarla ilgili yazdıklarına çok yakın bir tanımdır. Marshall sosyal vatandaşlık haklarını, "bir parça ekonomik refah ve güvenliğe sahip olma hakkı, sosyal mirastan pay alma ve toplumda hâkim olan standartlar çerçevesinde modern bir hayat sürme"yi kapsayacak geniş bir eksende tanımlamıştır (Marshall, 1950, s. 11). Buradaki problem, eksenin iki ucunda da varolan belirsizliktir. 'Toplumda hâkim olan standartlar çerçevesinde modern bir hayat' nasıl ve kime göre tanımlanmıştır? Hemen her modern devlet, bir miktar sosyal hizmet sağlamaktadır. Çok geniş bir tanım ise, 'refah devleti' kavramını işlevsel olarak anlamsız hale getirme riskini taşır. Veit-Wilson (2000, s. 2), "'re-

fah' sıfatının tüm açıklayıcı ya da ayırt edici anlamından yoksun, modern sanayileşmiş devletlere gönderme yapan herhangi bir kelimenin yerine kullanılır hale geldiğini" öne sürmektedir.

Bir başka zorluk ise 'refah devleti' teriminin hem normatif hem de açıklayıcı yönlerinin olmasıdır. İlk başlarda bu, olumsuz bir şeydi. 1920'lerde *Wohlfahrstaat*, sosyal-demokratik Weimar Cumhuriyeti'ne sağ-kanattan gelen eleştirilerde kullanılan bir terim idi (Glennerster, 1995 s. 1). Otuz yıl sonra, savaş sonrası oydaşmada 'refah devleti' terimi, İngiltere'de ve başka yerlerde neredeyse efsanevi bir nitelik kazandı: "Refah Devleti'nin mükemmel şekline 1948'de ulaşıldığına inanılıyordu. Bir Yunan tapınağı gibi, mantıksal ve entelektüel olarak tatmin edici oranlara sahipti" (Glennerster, 1995, s. 8). Bir otuz yıl daha geçti ve tekerlek bir kez daha döndü: 1980'lerde Yeni Sağ yükseldiğinde, refah devletinin düşük üretkenlikten ailenin parçalanmasına kadar tüm modern kötülüklere neden olduğu için suçlandığı görüldü.

Sosyal politika, devlet müdahalesini kapsar ancak bu müdahale, özellikle düzenleme, finans ya da sübvansiyon ve hizmetlerin doğrudan sunumu gibi bir ya da birden çok biçim alabilir. Geniş tanımıyla sosyal politika, sadece işçilerle değil (vatandaş olmayanlar da dahil) toplumun tüm üyeleriyle ilişkilidir. Sosyal politika, amaçları ve hedefleri; bu hedefleri gerçekleştirmek için kullanılan mekanizmalar ya da aktiviteler; sonuçları ya da etkileri açısından tanımlanabilir. Çeşitlilik gösteren sosyal politika hedefleri aşağıdaki başlıklar altında toplanabilir:

- Kazançlardaki aksamalara karşılık risk yönetimi ve sigortası
- Hayat döngüsü içinde yeniden dağıtım
- Haneler arasında yeniden dağıtım
  - Zenginden fakire
  - Sermayeden emeğe
  - Aile olmayanlardan ailelere
- Piyasanın tedarik etmeyeceği kamu mallarını sağlama
- Refah arzı eksikliği ile sonuçlanacak dışsallıkları düzeltme

• Toplum için değerli mal ve hizmetleri (*merit goods*) temin etme
• Devleti güçlendiren harcamalar
• Gruplar arasında 'sosyal barışı' ya da uyumu pekiştirme
• Belirli değerleri geliştirme ya da pekiştirme

Bu sosyal politika hedeflerini gerçekleştirebilmek için hükümetler üç şekilde müdahalede bulunur:

• Zaman içinde ya da gruplar veya bölgeler arasında yeniden dağıtımı gerçekleştiren maliye politikaları (vergilendirme ve kamu harcamaları) ile
• Asgari standartları belirleyen veya refah mallarının temini özel sektör ya da kâr amacı gütmeyen kurumlara bırakan düzenlemeler yolu ile
• Doğrudan hizmet üreterek.

Sosyal politika kavramıyla neyin tanımlandığı, ülkeler arasında, hatta aynı ülkede zaman içinde değişiklik göstermektedir. Buna rağmen, önem sırası olmaksızın şematik bir liste şunları içerir:

• Sosyal koruma: emeklilik, işsizlik ve maluliyet destekleri
• Aile ve çocuk politikaları
• Sosyal bakım
• Yoksulluğa karşı ve sosyal içermeye yönelik politikalar
• Sağlık, eğitim, konut ve kişisel sosyal hizmetlerin sağlanması
• Emek piyasası, çalışma koşulları ve endüstriyel ilişkilerin düzenlenmesi
• Halk sağlığı
• Fırsat eşitliğinden yana, ayrımcılığa karşı politikalar

Bunlara ek olarak, şu anda sosyal politikanın kapsam sınırlarında gezinen daha yeni konular da belirtilebilir:

• Kentsel politikalar
• Çevre koruma ve ekolojik konular
• Tüketiciyi koruma

Bu bileşenler arasındaki denge, Avrupa ülkeleri çapında çeşitlilik göstermektedir. Pek az ülkede, yukarıdaki konuların *tümü* sosyal politikanın bileşeni olarak görülmektedir. Bunun-

la birlikte, Avrupa ülkeleri arasında, politika hedeflerini gerçekleştirmek için kullanılan *mekanizmalarda*, sosyal politikayı oluşturmak ve yürürlüğe sokmak için gerekli *kurumsal çerçevede* ve devlet, özel sektör, birey ile sosyal gruplar arasındaki *işlevsel ilişkilerde* farklılıklar görülmektedir.

Devletin müdahale zeminleri verimlilik, hakkaniyet ve dayanışma ile ilgili argümanlara bağlı olarak üç ana kategoride toplanabilir (Kleinman ve Piachaud, 1993).

Verimlilik bağlamında sosyal politika müdahalesinin gerekliliği iki açıdan savunulabilir. Birincisi, sağlık hizmetleri veya eğitim gibi belirli hizmetlerin temin edilme derecesiyle ilişkilidir. Herhangi bir toplum için bu hizmetlerin herbirinin temininde sosyal faydaların sosyal maliyetlere en azından eşit olduğu, sosyal olarak etkin bir seviye vardır. Piyasa güçleri, dışsallıkların, eksik bilgi akışının ve arz esnekliğinin mevcudiyetine bağlı olarak tek başlarına optimal olmayan bir sunum gerçekleştirecek; serbest piyasada, gerçek kamu malları hemen hiç üretilmeyecektir. Dolayısıyla, bazı refah hizmetleri ya az sağlanacak ya da hiç sağlanmayacaktır; bu durumu düzeltebilmek için de müdahale gereklidir.

İkinci olarak, böylesi optimal olmayan bir tedarik durumunun gerçekleşmesi, ekonominin tümündeki verimlilik ve üretimi etkileyecektir. Modern ekonomiler, iyi eğitimli, sağlıklı bir işgücüne ihtiyaç duymaktadırlar, bu da ancak yeterli miktarda eğitim ve sağlık hizmetinin sağlanması ile gerçekleşir. Ekonomik üretimi azami seviyede tutmak, yani ulusal üretimi sadece ekonominin teknik kapasite kısıtları çerçevesinde azamileştirmeye çalışmak, yüksek, sabit ve etkin bir talebi gerektirir. Bu da, işsizlik ya da hastalık dönemlerinde hanelerin gelirlerini koruyabilecek bir sosyal güvenlik sistemini içeren istikrar politikalarına işaret etmektedir. Başka bir deyişle, verimli ekonomiler etkin eğitim, sağlık, konut ve sosyal güvenlik politikaları gerektirirler. Sosyal politikanın gereğinden az sunulması, sanayi sermayesinin verimliliğini azaltarak, üretim ve kârın teknik açıdan uygun miktarın altına düşmesine neden olur.

Sosyal politikalara devlet müdahalesi *hakkaniyet* ya da dağıtım açısından da savunulabilir. Hakkaniyet genel ya da özel çerçevede dikkate alınabilir: mesele gelirin genel olarak dağılımının "adil" olup olmamasıyla veya örneğin sağlık hizmetleri ya da eğitim olanaklarının dağılımıyla ilgili olabilir: yani, mesele fırsatlarla da, elde edilen sonuçlarla da ilgili olabilir. Dağıtım etkinliği mantıksal olarak kesin terimlerle tanımlanabilirken (tabii ki ölçüm başka bir sorundur), hakkaniyet kavramının tanımı, teknik yaklaşımlardan daha fazlasını içerir – ki teknik meseleler de bunla bağlantılıdır (Le Grand, 1991). Zorluklar ve belirsizliklere rağmen, hakkaniyeti sağlamak sosyal politikanın meşru kılındığı belki de üzerinde en kolay uzlaşılan zemini oluşturmaktadır. Hakkaniyet amaçlı müdahaleler, dağıtımla ilgili sonuçlara dair bir çeşit karar verme kuralı ya da kurallarına işaret etmektedir. Liberal demokrasilerde bu tip kurallar, en azından prensipte, seçim süreci ile, temsilî demokrasi ve genel oy hakkı yoluyla belirlenmektedir. Ancak, parlamenter demokrasi hakkaniyet-temelli bir sosyal politika için ne gerekli ne de yeterli koşuldur. Hayırsever diktatörler ya da iyi niyetli aristokratlar da sosyal politikayı hakkaniyet temelinde gerçekleştirmeye karar verebilirler. Hatta bu politikalar, teoride, demokratik süreçlerle elde edilen sonuçlardan hakkaniyet bazında daha iyi sonuçlar bile vermektedir.

Üçüncü olarak, sosyal politikalar *dayanışma* üzerinden meşru kılınabilir. Bu kavram, daha çok kıta Avrupası sosyal politika tartışmalarında yaygın olarak kullanılmaktadır. Anglo-Sakson tartışmalarında, 'cemaat' kavramı bazen benzer bir rol oynar. 'Dayanışma' Avrupa kelime dağarcığında anahtar bir kelimedir. Örneğin, İstihdam ve Sosyal İşler Komisyonu Üyesi Anna Diamantopoulou, 1999'da, Avrupa Parlamentosu'ndan yöneltilen sorulara cevap verirken şöyle demiştir: 'Avrupa sosyal modelini yeniden düzenlemek 'dayanışma'yı azaltmak demek değildir. Aksine, onu desteklemek anlamını taşımaktadır.'

Dayanışma kavramı çok geniş yorum ve uygulamalara işaret etmektedir (Spicker, 1991). İşbirliğinin artırılmasına ve fedakâr davranışlara; refah hizmetlerinin toplum için değerli mal

ve hizmetler olarak sağlanmasına; yerel, ulusal ya da Avrupa düzeyinde bir tür cemaat duygusunun oluşturulmasına işaret edebilir. Bu yaklaşıma göre vatandaşlar bazı mal ve hizmetleri sağlamak için rekabet etmek yerine işbirliği yapmaya karar verebilirler çünkü rekabet kadar işbirliği de insan davranışının bir özelliğidir.

Bir noktada, refah hizmetleri toplum için değerli mal ve hizmetler olarak algılanabilir; yani, devletin bazı hizmetleri üretmesi, tüketicilerin tümüyle adem-i merkezî bir sistemde serbestçe seçecekleri seviyenin ötesinde meşru kılınabilir. Örneğin, ortak müfredatı olan zorunlu eğitim, dayanışma hissini artırabilir. Bunun da ötesinde, sosyal politika, özellikle bir kimlik ya da dayanışma hissi oluşturmak için kullanılabilir; sosyal politikaların genişlemesi ve gelişimi ulusal refah devletinde ulus inşasının kilit bir kısmını teşkil etmiştir. Bu şekilde kullanılan bir sosyal politika, hem sosyal içerme hem de sosyal dışlama aracıdır. Ulusal düzeyde sosyal politika, sosyal yardımlar için kimin hak sahibi olduğunu ve kimin olmadığını, sosyal hakları kimin uygulatabildiği ve kimin uygulatamadığını tanımlayarak, ulusun sınırlarını belirlemek ve denetlemek, fakat aynı zamanda sınırlar dışında kalanları dışlayacak şekilde, sınırlar içinde yaşayanlar arasında dayanışma yaratmak konusunda önemli bir rol üstlenmektedir.

Müdahale zeminleri ne olursa olsun, politika oluşturma ve uygulamanın uygun olacağı *hükümet seviyesi* konusunda sorular belirmektedir. Politika, yerel, bölgesel, ulusal seviyede ya da Avrupa seviyesinde mi oluşturulmalı? Özellikle, uluslarüstü politika hangi durumda oluşturulmalı? Dışsallıklar ve eksik bilgilendirme konularında bazı argümanlar geliştirilebilir. Ekonomik açıdan bütünleşmiş bir Avrupa'da bedavacılığı ve gereğinden az yatırım yapılmasını önlemek için eğitim, öğretim, çalışma koşulları vb. alanlarda sosyal düzenleme yapma durumu söz konusudur. Avrupa çapında düzenlemenin (ya da ideal olarak küresel düzenlemenin) olmadığı durumlarda, ulus devletlerin oldukça hareketli sermaye ve az hareketli kalifiye işgücünü kendine çekebilmek için refah devletlerinin

kapsamı ve cömertliğini azaltma konusunda (ki bu sürece 'sosyal damping' denir) birbirleriyle vahşi bir rekabete girecekleri sıklıkla iddia edilmektedir. Hatta, bunun sonucunda, sosyal refah temini konusunda rekabet adına düzenleyici önlemlerin sınırlanması ve 'dibe doğru yarış'ın gerçekleşeceği öne sürülmektedir.

Verimlilik, hakkaniyet ve dayanışma kriterleri nasıl müdahalenin kendisine uygulanıyorsa, müdahalenin hangi mekânsal seviyede olacağına dair sorunsala da uygulanabilir (bkz. Kleinman ve Piachaud, 1993) ancak sonuçlar çok kesin değildir. *Verimlilik* açısından, sınır ötesi dışsallıklar ve genellenmiş bilgi sorunlarının varlığı, Avrupa sosyal politikası inşa etmek için neden oluşturur. Öte yandan, AB içerisinde sosyal politikaların tek tip olması için hiçbir önsel neden bulunmamaktadır. Tam tersine çeşitlilik, yenilikleri, deneysel çalışmaları ve karşılaştırmalı araştırmaları teşvik ederek sosyal politikanın dinamizmini ve teknik verimliliğini güçlendirebilir. *Hakkaniyet* bakımından, eğer Avrupa ekonomik bütünleşmesi tüm AB çapında eşitsizlikleri artıracak şekilde gerçekleşirse, Avrupa sosyal politikasının eli daha güçlü hale gelebilir. Son olarak, *dayanışma* hedefi hiç şüphesiz Avrupa vatandaşlığı ve Avrupa kimliği gibi kavramların kapsam, faaliyet alanı ve cazibesine dair bir tartışmayı içermelidir.

Refah devletlerine ne oluyor?

Kitap raflarına şöyle bir bakıldığında, refah devletlerinin en azından 1970'lerin ortalarından itibaren 'kriz'de olduğunun öne sürüldüğü görülür. Bu pek olası değildir çünkü 'kriz' kelimesi 'bir dönüm noktası' ya da 'karar anı' anlamına gelir. Pocket Oxford Dictionary'deki tanıma göre kriz, uzun süre devam eden bir süreç değil bir andır. 1970'lerde ve 80'lerde refah devletinin bu şekilde tanımlanmasının abartılı bir nitelik taşıdığını fark etmek kolaydır. Görüleceği gibi, şiddetli bir değişimden çok devamlılık, Avrupa refah devletlerinin en baskın özelliği olagelmiştir.

Eğer 'refah devleti krizi' yaklaşımı abartılı gözüküyorsa, savaş sonrası dönemde refah devletinin gelişimi nasıl tanımlanabilir? Yakın zamana dek, refah devleti araştırmalarında baskın olan yaklaşım, refah devleti harcamalarındaki artışı, öncelikle ekonomik gelişme ve ülkeler arasındaki sosyo-ekonomik benzeşme (*convergence*) ile açıklıyordu (Wilensky vd., 1987). Sanayileşmenin, sosyal politikaları, sanayi öncesi sosyal örgütlenme şekilleri zarar gördüğü için gerekli ve modern bürokrasinin yükselişi ile de mümkün kıldığı iddia edilmiştir. Dolayısıyla, 'bu yaklaşım ülkeler arası farklılıklardan çok benzerlikleri vurgulamaya eğilimlidir; sanayileşmiş ya da kapitalist olmak güç ilişkilerindeki kültürel çeşitlilikleri ya da farkları üstbelirlemektedir' (Esping-Andersen, 1990, s. 12).

Benzeşme, benzerliğin ötesinde bazı şeyler gerektirir ve farklı ülkelerin sistemlerinin zaman içinde daha benzer hale gelmelerini gerektiren nedensel bir süreç fikrini içinde taşır. Aslında, daha eski olan benzeşme kavramı, sanayileşme teorisine yaslanıyordu; sanayileşmenin sosyal değişimin lokomotifi olduğunu ve tüm sanayileşmiş toplumların, önemli miktarda devlet müdahalesi barındıran bir tür karma ekonomiye doğru benzeşeceklerini öngören bir bakış açısını ifade ediyordu (Harloe ve Martens, 1983). Benzeşme teorisi, sanayileşmenin mantığının sınıf çatışması değil, elit hâkimiyeti ve kitlesel tepki doğuracağı fikrini içeriyordu (Goldthorpe, 1984). Çoğulcu sanayileşme başka ideolojik seçim hakkı kalmadığı için benzeşme yaratacaktı.

1970'lerde ve 80'lerde, bu 'ideolojinin sonu' argümanı gücünü yitirmiştir. 1945'ten sonraki ilk otuz yılda, Keynezyen talep yönetimi tekniklerinin başarısı, yüksek ve sürekli ekonomik büyümeyi garanti etmiş görünüyor ve devletlerin zor kararlar vermeden, sadece üretimdeki artış sayesinde, refah hizmetlerindeki sürekli genişlemenin maliyetini karşılayabilmelerini sağlıyordu. Ancak, 1970'lerin ortalarından itibaren, bu tarihsel sosyal uzlaşma, tüm Batı Avrupa ülkelerinde daha belirsiz ve çelişkili bir döneme yerini bıraktı.

1973'ten sonra Batı ekonomilerinde yaşanan durgunluk ve

bunu takiben refah devleti harcamaları ve sosyal politikalar ile ilgili baskılar, refah devletinin devam eden genişlemesinin kaçınılmaz olduğu fikrini çürütür niteliktedir. Ancak, 1970'lerin ortalarından itibaren Avrupa refah devletlerinin erozyona uğradığı fikri doğru değildir. Uzun büyüme döneminin sona ermesi ve bununla birlikte refah devleti iyimserliğindeki azalma, belirli refah devletlerinin ortaya çıkışının rastlantısal ve özgün sebeplerine dikkat çekmiştir.

1980'lerden beri, refah devleti alanındaki çalışmalarda olağanüstü bir artış gözlenmektedir. Örneğin, İngiltere'de 1970'lerin başlarına dek refah devleti ya da sosyal politika ile ilgili çalışmalarda, kademeli olarak iyileştirmenin kaçınılmazlığını ve sosyal koşullarda harikulade olmasa da sabit iyileşmeyi vurgulayan Fabiancı bir sosyal yönetim yaklaşımı hâkimdi. Bunun, politika odaklı bir araştırmayla sorunların daha fazla farkına varma ile aydınlanmış hükümet, eğitimli profesyoneller ve tarafsız bürokratların uygulamaları sonucu gerçekleşeceği düşünülmekteydi.

1970'lerden itibaren bu durum, büyük ölçüde değişmeye başladı. Geleneksel ya da hâkim yaklaşım üç yönden eleştiriye maruz kaldı. İlk eleştiri, refah devletinin görev, sınırlama ve örgütlenme prensiplerine dair olarak neo-Marksistlerden (Gough 1979, O'Connor 1973), sonra da anti-ırkçı ve feministlerden (Ginsburg 1992, Williams 1989) yani Sol kesimden geldi. İkincisi, rekabetçi ve kârlı bir kapitalist ekonomiyi yaşatmak ile gittikçe artan sosyal harcamaların baskısı arasında temel bir çatışma olduğu görüşünü neo-Marksistlerle paylaşan Yeni Sağ'dan gelmiştir. Terminolojileri farklı olmasına karşın temel argümanları benzerdi: Neo-Marksistlere göre, devletin birikim ve meşrulaştırma görevleri arasında bir çelişki vardır; Yeni Sağ ise üretken faaliyete, üretken olmayan faaliyet tarafından yer bırakılmamasının kapitalist refaha karşı bir tehdit oluşturduğunu öne sürmektedir. Kamu yönetimi alanında akılcı seçim teorisinin artan etkisi, Fabiancı tarafsız sosyal yönetici imgesinin yerini, daha az güven telkin eden yeni bir 'bütçe-azamileştirici' bürokrat tipinin alması demekti. Üçüncü ve belki de uzun va-

dede en belirgin olan eleştiri, hâkim iktisat teorisi ve uygulamalı iktisattan gelmiştir. Sebep-sonuç nedenselliği, verimlilik ve hakkaniyet hedeflerinin ayrıştırılması, fayda-maliyet analizi, yöntemsel bireycilik ve tüketici hâkimiyeti gibi uygulamalı iktisadi analiz araçlarıyla sosyal politikaya bakılmaktadır. Bunların sonucu olarak da, savaş sonrası dönemdeki refah devletinin kapsamı, rolü ve müdahale biçimleri ile ilgili geleneksel varsayımlar inceleme altına alınmış, daha önceden üzerinde siyasî fikir birliği olan her ne ise savunmaya çekilmiştir.

Bunlara ek olarak, karşılaştırmalı refah devleti çalışmalarında 1980'lerden beri gözlenen artış, 'kültüre-has' ya da yalıtımcı yaklaşımları da geçersizleştirmiştir. Farklı sosyal güçlerin, farklı kurumların, varsayımların ve mantıkların varlığı gibi nedenlerden doğan geniş bir refah devletleri yelpazesi olduğu anlaşılmıştır. Karşılaştırmalı çalışmaların artması, farklı refah devleti biçimlerinin güçlü ve zayıf taraflarının, hepsinden önemlisi, olası düzenlemeler yelpazesinin genişliğinin farkına varılmasını sağlamıştır.

Son olarak, 1960'ların ve 1970'lerin 'büyük teorisi'nin çöküşü (Mishra, 1990), paradoksal bir şekilde refah devletine dair ampirik çalışmalar için daha kullanışlı ve uygun bir teorik çerçevenin koşullarını yaratmıştır. Büyük teorinin önemli kısmının ilintisizliği ve belirsizliği ile birlikte kademeli olarak sosyal iyileştirmenin yetersizlikleri, bir yanda yapısal etmenlerle teorik çerçevenin, öte yanda mevcut sistemlerin özelliklerinin kendilerini gösterecekleri teorik açıdan bilgilenmiş ampirik bir yaklaşıma yer açmışlardır.

Ancak, 1980'lerin sonlarında ve 1990'larda, refah devletlerinin benzeşeceğini öngören teori (*convergence theory*) daha önceki halinden oldukça farklı bir şekilde yeniden belirmiştir. Bu, genişleyen bir refah devletinin kaçınılmazlığı çerçevesinde bir *yukarı doğru* benzeşmeden ziyade, ulus devletlerin serbest piyasa taleplerine uyum sağlamaktan başka şansları olmadığı için harcamaları kısmada ortaklaştıkları *aşağı doğru* bir benzeşmeyi ifade etmektedir. Artık, refah devletlerini aşağı doğru benzeşmeye iten güç sanayileşme mantığı değil 'küreselleşme' mantığıdır.

Bu yazıda bu iki çeşit benzeşme versiyonuna bakıp, benzeşmenin kanıtlarını ve bu çerçevede oluşan konuları inceleyerek devam edeceğim. Aşağı doğru benzeşmeyi irdelemek refah devletlerini etkileyen hem iç hem de dış etmenleri analiz etmeyi gerektirir. Refah devletleri üzerindeki temel dış etmenlerden biri olan 'küreselleşme' başlı başına bir yazı konusudur. Avrupa bütünleşmesinin refah sistemlerinin benzeşmesini ne derece desteklediğini dikkate alacak olmamıza rağmen bu yazı öncelikle iç etmenlere odaklanacaktır.

Eski benzeşme modeli

Eski benzeşme modelinde vurgu, refah devletinin kaçınılmazlığı ya da geri döndürülemezliği üzerinedir. Modelde refah devletleri, sanayileşmenin mantığı çerçevesinde açıklanabilmektedir. Sosyal ve ekonomik sanayileşme ve modernleşme süreçleri, emeğin sosyal olarak yeniden üretilmesini sağlayacak devlet faaliyetine yani refah devletlerinin oluşumuna yönelik bir gereksinim yaratmıştır (Wilensky, 1975). Sanayileşme ve modernleşme, aile ve cemaat bağlarının zayıflamasına, yaşlıların nüfus içinde sayısal ve oransal olarak artışına ve formel, sanayileşmiş ekonomiye katılımın artmasına neden olmuştur. Aynı zamanda periyodik kitlesel işsizlik, ekonominin büyüme döngüleri içinde yer almaya başlamıştır (Kloostermann, 1994). Sonuç olarak, istikrar ve ekonomik hayatı korumak için devletin büyük çaplı müdahalesi gerekli hale gelmiştir.

Bunlara ek olarak modernleşme, hem siyasî hem de sınai bir devrimi ifade etmektedir; yani, tebanın vatandaşa dönüştüğü sosyal ve siyasî bir süreçtir (Pierson, 1991). Toplumsal uzlaşma ve paylaşılan vatandaşlık statüsü yoluyla oy verme hakkı, sınıf politikalarının önemini azaltmıştır. Marshall'ı (1950) takip ederek modernleşmenin, vatandaşlık haklarının sivil ve siyasî alanlardan sosyal alana doğru genişlemesini ifade ettiği savunulmuştur. Refah devleti de bu tarihî birikimin anahtar bir bileşenidir. Refah devletinin gelişimi temelde ekonomik etmenlere göndermeyle açıklanabilir: 'ekonomik büyüme ile

onun demografik ve bürokratik sonuçları, refah devletinin genel olarak ortaya çıkmasının temel nedenleridir' (Wilensky, 1975, akt. Pierson, 1991). Bu yaygın açıklamayla birlikte, refah devletlerinin sadece Avrupa çapında değil tüm dünyada, zaman içinde birbirlerine daha benzer hale gelmeleri beklenmekteydi. Bu nedenle, 'eski benzeşme' hipotezi aslında *işlevselci* bir argümandır (Ginsburg, 1992).

Bu tip bir açıklamada vurgulanan, refah devletinin evrenselliğidir. Piyasalar, devletleri gerektirir – piyasaların insanî yeniden üretimi güvenceye alma konusundaki başarısızlıkları özel (aile) ya da kamusal refah sunumunu gerektirmektedir (Pierson, 1991, Therborn, 1987). Dolayısıyla refah devleti, değiştirilemez, işlevsel bir gereklilik olarak görülmektedir (Pierson, 1991).

Uzun süreli ekonomik yükselişin sona ermesinin, enflasyonun daha yüksek, büyümenin daha yavaş ve kamu politikası seçimlerinin daha zor olduğu bir dönemi işaret ettiği 1970 ve 1980'lerde bu genel durum, sürdürmesi güç bir hal aldı. Gelişmiş ülkelerin çoğu, modernleşmeci refah devletlerinin artık güven telkin edici görülmediği, daha belirsiz bir döneme girdiler. Literatürde, refah devletleriyle ilgili yeni bir karşılaştırmalı araştırmalar dalgası, açıklayıcı değişkenler olarak ekonomik gelişmenin yanında siyasî, tarihsel ve sosyolojik etmenleri vurgulamaya başladı (örneğin Baldwin, 1991, Castles, 1982, Flora, 1986, Therborn, 1987). Bu çalışmaların çoğu, sosyal harcamaları refah devleti faaliyetini ölçmek için kullanmaya devam etmiş, ancak bunu yapısal değişkenlerle birlikte siyasî değişkenlerle de ilişkilendirmeye çalışmışlardır. Örneğin, Castles (1982), on sekiz OECD ülkesindeki eğitim, gelir desteği ve sağlık hizmetleri harcamalarına bakmış ve siyasî etmenlerin –özellikle de parti siyasî gücünün– anlamlı açıklayıcı değişkenler olduğunu ortaya koymuştur.

Diğer yazarlar (Esping-Andersen, 1990, Leibfried, 1993) ise, ülkeler arasındaki benzerliklerden çok farklılıkları vurgulayan refah devleti ideal tiplerine ya da 'refah devleti rejimlerine' dair sınıflandırmalar geliştirmişlerdir.

Benzeşme ekolünün mantığı üç ayrı aşamadan oluşmakta-

dır. İlk olarak, sosyal harcamaların GSYİH'ya oranı gibi bir ölçüt kullanılarak refah devletinin özü yakalanmıştır ve ilgili veri tüm ülkeler arasında oldukça tutarlıdır. İkinci olarak, bunun asıl hatta tek sebebi ekonomik gelişme seviyesidir. Son olarak, zaman içinde uluslararası gelişme derecelerinin birbirlerine benzeşeceği, bununla birlikte benzeşen refah devletlerinin ortaya çıkacağı açıkça söylenmese de ima edilmektedir.

Hem 'benzeşme ekolü' hem de onun 'siyaset önemlidir' diyen karşıtları, sosyal refahı sağlamaya yönelik çabaları –sosyal harcamaların niceliksel ölçütlerini– açıklayıcı olarak kullanma konusunda hemfikirdir. 'Siyaset önemlidir' ekolünün benzeşme kuramcılarına eleştirisi, bu üç aşamanın ikincisine odaklanmıştır. İlk aşamaya bağlı olarak, daha yakın tarihli, karşılaştırmalı çalışmalar çoğunlukla refah devleti harcamalarının sadece derecesine değil şekline ve içeriğine dikkati çekmişlerdir – ima edilen ne çeşit bir refah devleti rejimidir? Katkılar ve yardım miktarları yeniden dağıtımcı mıdır yoksa statükoyu mu yansıtmaktadır? Ücretli ve ücretsiz iş ayrımı konusunda ne gibi varsayımlar yapılmaktadır? Benzer harcama seviyeleri olan refah devletleri, dağıtımla ilgili, kurumsal ya da sosyal özellikleri bakımından benzeşmeyebilir. Üçüncü aşama ile ilgili olarak, sosyal benzeşmenin ekonomik benzeşmenin mantıksal sonucu olup olmadığı düşünülürken, ekonomik benzeşmenin kaçınılmaz olduğu varsayımında bulunulmamalıdır. Bugüne kadarki kanıtların da gösterdiği gibi, ekonomik bütünleşme, ister federal devletler içinde olsun, ister bağımsız devletler arasında artan ticaret ile gerçekleşsin, GSMH ve yaşam standartları konusunda bir çeşit benzeşmeye yol açabilir. Aynı zamanda, ekonomik büyüme ve artan ekonomik bütünleşmenin, bireyler, haneler ve coğrafi yöreler arasında artan eşitsizliklerle uyum içinde birarada var olabileceğine dair de kanıtlar mevcuttur.

Yeni benzeşme ve sosyal harcamaların kısılması

Eski tip refah benzeşmesi aslında bir çeşit iyimserlikten doğmuştur: sanayileşme ve modernleşmeyle birlikte refah devlet-

lerinin ortaya çıkması kaçınılmazdır ve tüm uluslar yavaş yavaş, zaman içinde daha çok benzeşecek olan refah devletleri geliştirmektedir. Buna karşın yeni benzeşme, kötümserlikten doğmuştur; piyasanın büyüyen gücü, politikacıların devlet harcamalarını ve kamu borçlanmasını azaltma istekleri, ve vatandaşların vergi ya da katkılar yoluyla refah harcamalarını karşılamak istememeleri sonucunda her yerde refah devletinin gerilediğine duyulan inançtan... Rhodes ve Meny (1998) 'refah kötümserliği çağı'na gönderme yapmaktadır; onlara göre bu döneme şu unsurlar damgasını vurmaktadır: sosyal kontratın zayıflaması ya da erimesi, nüfusun yaşlanması ile bunun nesiller arası anlaşmaya etkisi ve küreselleşmenin etkisi – 'haklı ya da haksız, küreselleşme sorunun kökü olarak algılanmaktadır' (age., s. 8). Küreselleşme ve artan Avrupa bütünleşmesi gibi dış kısıtlar, ulusal hareket kabiliyetini daraltmaktadır. Hükümetler, müdahale kapasitelerine olan inançlarını kaybetmişler ve yeterli kanıt olmasa da, yüksek refah seviyesi ile ekonomik büyümenin bir arada gerçekleşemeyeceğine dair inanç yaygınlaşmıştır.

Çoğu yazar için sosyal politika kurumları ve ideoloji konusunda süregiden ulusal farklılıkların, daha fazla benzeşmeye yönelik eğilimlerle birlikte varolabileceği karmaşık bir süreç söz konusudur. Taylor-Gooby'ye (1996) göre bu, bir çeşit 'kırılgan' benzeşme sürecine denk düşmektedir:

> Siyasî karmaşıklığın etkisi, gelişme seviyesi ve benzeşme eğilimi ile karşılaştırıldığında çok büyük değildir. Her yerde, yardım miktarlarını azaltma ve harcamaları kısma programları gündemdedir ve ülkeler arasındaki farklılıklar bu politikaların uygulanma derecelerine ve bunlar üzerindeki ısrara bağlıdır (s. 214).

Değişim eğilimleri tüm ülkelerde birbiriyle tutarlı değildir. Örneğin, İngiliz refah devletinde 1980'lerden beri yaşanan değişimler başka yerlerde görülenden çok farklı ve daha radikal bir nitelik taşımaktadır (Taylor-Gooby, 1996, Clasen ve Gould, 1995); bu tip, vurguya ve öze dair farklılıklar başka yerlerde

de gözlenebilir. Bu nedenle, eski benzeşme teorisinde olduğu kadar yeni benzeşme teorisinde de siyaset *önemlidir*. Ülkeler arasında sonuçlar farklılaşmaktadır ve bu farklılıklar hem siyasî güçlerin kurulumlarına hem de radikal harcama kısma politikalarına karşı frenleyici olarak hareket eden refah devletinin içindeki kurumsal etmenlere bağlanabilir. Statükoda güçlü örgütsel çıkarın olduğu refah devletlerinde sürekliliklerin daha büyük olduğu kanıtlanmaktadır.

Ancak, genel olarak hâkim gidişat, devamlılık yönündedir. Refah devletinin politikası çoğunlukla statükonun politikası olarak kalmaktadır – genellikle de eski sosyal kontrat yerinde durur (Rhodes ve Meny, 1998). Sonuç olarak, radikal değişime dair pek az kanıt vardır; söz konusu olan 'donmuş' bir refah manzarasıdır (Esping-Andersen, 1996).

Refah devleti krizi olarak görülen gelişme, belki de altta yatan gerçekliğin değil de 1970'lerin sonları ve 1980'lerin başında literatürdeki Anglo-merkezli önyargının bir yansımasıdır (Pierson, 1995). Aslında, refah devletlerinde ve sosyal refah harcamalarında süreksizlikten çok süreklilik belirgindir. Hiçbir yerde sosyal refahın yerini piyasa mekanizmaları alamamış ve sosyal harcamaların GSYİH'ya oranı neredeyse aynı kalmıştır (Falkner ve Talos, 1994, Scharpf, 2000). 'Büyüme furyası' belki bitmiş olabilir ama radikal değişim yerine durumu kurtarmak asıl norm haline gelmiştir (Pierson, 1995). Ancak, 1970'lerin refah krizi çok abartılmış olsa da bu zamandan beri refah teminini genişletmenin meşruiyeti sorgulanmış, beceriksiz ve verimsiz olarak algılandıklarından, bürokrasilere duyulan güven sekteye uğramıştır (Rhodes ve Meny, 1998).

Refah devleti benzeşmesinden bahsetmek yanlış olmasına rağmen, sosyal refahın gelişiminde birtakım ortak eğilimlerin var olduğundan söz edilebilir. Bu eğilimler aşağıdakileri içermektedir (Falkner ve Talos, 1994; Jordan, 1998; Rhodes ve Meny, 1998; Taylor-Gooby, 1996):

> (i) Devletin sosyal politikadaki rolü mevcut ekonomik koşullarla yakından ilişkilidir. Genel olarak literatürde, çok iyi

anlaşılmamış olan 'küreselleşme'ye abartılmış bir ilgi mevcuttur. Şüphesiz doğru olan ise, hükümetlerin refah harcamalarına yönelik politikalarını yerli ekonominin koşullarına bağlı olarak düzenleme yönünde hareket ettikleridir.

(ii) 'Toplumsal yeniden üretimin üç unsuru' olarak nitelendirilen devlet, piyasa ve aile arasındaki ilişki değişmektedir. Piyasa ve aile temelli refaha doğru kayış devletin hareketsizliği ve kendini geriye çekmesi ile pekiştirilmektedir.

(iii) Sorumluluklar daha fazla adem-i merkeziyetçi hale gelmiştir. 'Avrupa' ya da 'dünya piyasaları'na yönelik, yukarı doğru bir güç kaybının yanında, ulus devletler güç ve sorumluluklarını aşağıya doğru, bölgelere ve belediyelere devretmektedirler.

(iv) Sosyal harcamalar üzerinde, hem refah hizmetlerinin reel maliyetlerinden hem de hükümetlerin seçmenleri ve finansal piyasaları, vergi ve borçlanmaların hızını keserek yatıştırmak istemelerinden kaynaklanan baskılar artmaktadır. Bu yerel kaynaklı baskılar, 1990'larda Avrupa hükümetlerinin deflasyonist Maastricht benzeşme kriterine uyma gerekliliklerı ile birleşmiştir.

(v) Hükümetler, refah harcamalarını karşılamak için vergiler ve sosyal güvenlik katkıları dışında gelir yaratmaya çalışmaktadırlar.

(vi) Maliyetleri azaltmak ve verimliliği artırmak amacıyla kamu hizmetlerinin yönetimsel reformu ('modernizasyonu') için programlar sürdürülmektedir.

(vii) Bazı durumlarda sosyal dışlanma ve daha yüksek yoksulluk riskine yol açabilen seçicilik artmaktadır.

Bu, ülkeler arasında politika, retorik ve algılanan problem benzerliklerine gönderme yapan tanımlayıcı bir listelemedir. Daha analitik bir seviyede, 21. yüzyılın başlangıcında Avrupa ülkeleri arasında artan benzerliklerin ardında yatan yedi anahtar etmen tanımlayabiliriz. Ulus devletler bağlamında bunlardan beş tanesi iç, iki tanesi de dış etmendir.

Değişime yönelten iç ve dış etmenler

İç etmenler

Daha yavaş büyüme: İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden ilk otuz yıl ile bunun arkasından gelen yirmi beş yıl arasındaki en önemli fark, ikinci dönemde gelişmiş ekonomilerde büyümenin yavaşlamasıdır. Bunun niçin böyle gerçekleştiği yüzlerce kitaba konu olmuştur, ancak en uygun cevabı Paul Krugman'ın verdiği öne sürülebilir: 'Bilmiyoruz'. Burada asıl önemli nokta, özel tüketim ile devletin finanse ettiği refahın birlikte büyüyebildiği otuz yıldan sonra, hem vatandaşlar hem de hükümetler için daha zor tercihlerin gündeme gelmiş olmasıdır.

Buna ek olarak, en azından kuzey Avrupa refah devletleri için, olgunlaşma problemi söz konusudur; refah devletleri zaten GSYİH'nın önemli kısmını harcayacak kadar genişlemiştir. Örneğin çok yaşlı nüfusun artmasıyla birlikte sosyal hizmet maliyetlerini karşılamaya yönelik olarak gerçekleştirilecek daha fazla genişleme, göreli olarak pahalı hale gelecektir. Bu bağlamda olgunlaşma, aynı zamanda vatandaşların kapsamlı ve karmaşık bir refah sistemine alışık hale geldiklerini, bu sistemi modernitenin muazzam değil neredeyse olağan bir boyutu olarak algıladıklarını ifade etmektedir. Bu durum, refah devletinin ortaya çıkmasının savaşa, ekonomik durgunluğa ve siyasî eşitsizliğe karşı uzun süredir devam eden bir kavganın bitişi olarak algılandığı savaş sonrası dönemle de zıt düşmektedir.

Emek piyasasındaki değişimler: Savaş sonrası dönemde refah devletinin genişlemesi tam istihdam ilkesine ve bunu gerçekleştirebilmek için hükümetlerin kullandıkları 'Keynezyen' talep yönetimi politikalarına sıkı sıkıya bağlıydı. 1970'lerden beri hem Avrupa emek piyasalarında hem de Avrupa hükümetlerinin politika hedefleri ve araçlarında önemli değişiklikler olmuştur. İstihdam kalıplarındaki değişimler ve sanayileşme-sonrası emek piyasalarının işleyişi, ülkeler arasında önemli farklılıklar gösteren karmaşık olaylardır. Ancak, bazı ortak eğilimler de mevcuttur. Kimisi için geçiş süreci daha zor olsa da,

tüm Avrupa ülkeleri, hizmet ekonomisi olma yolunda ilerlemektedir. Açık ya da zımni şekilde sosyal koruma sunan, geleneksel, tam zamanlı ve sabit (genellikle erkek) istihdamın azaldığı görülmektedir. İstihdamdaki artış, daha çok yarı-zamanlı, geçici, belirli süreli kontratlara dayalı işlerde ve geleneksel olarak 'kadın' sektörü olarak nitelenen alanlarda gerçekleşmiştir. ABD ya da Japonya'yla karşılaştırıldığında, ülkeler bazında farklılık gösterse de, Avrupa'daki istihdam oranları daha düşük, işsizlik oranları daha yüksektir.

Politika bağlamında eşit derecede önemli bir gelişme, 1980'ler ve 90'larda Avrupa devletlerinin tam istihdama bağlılık ilkesinden ödün vermeye başlamalarıdır. Bu ilke tüm refah devleti türlerinin temelini oluşturmaktaydı. Beveridgegil, muhafazakâr-korporatist ve sosyal demokrat refah devletleri, farklı yollarla da olsa çalışan bir toplumu öncül olarak almaktaydı. Ancak bu ilke, önce İngiltere'de daha sonra da tüm AB'de enflasyonun kontrol altına alınmasının ve kamu harcaması ile kamu borçlanmasını azaltmanın diğer tüm makroekonomik politika hedeflerinin önünde tutulduğu daha farklı bir ideolojik konum karşısında geri çekilmiştir. Politikalar ve altında yatan ideolojideki bu kayma, hem ulus devlet hem de Avrupa seviyesinde gerçekleşmiştir. Anti-enflasyonist politikanın tam istihdamın sağlanmasının önünde tutulması, 1990'ların önemli AB anlaşmaları olan Maastricht ile Amsterdam Antlaşmaları ve İstikrar Paktı'nda yer almakta ve bunlar tarafından desteklenmektedir.

Tam istihdamın olmayışı, refah devletleri üzerinde büyük baskılar yaratmaktadır. İşsizliğin artışı hem refah harcamalarının artmasına hem de vergi gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır. Bunların sonucunda, harcamalar ve haklarda kesintiler yönünde daha fazla baskı oluşacak, hem kamu harcamasının hem de kamu borçlanmasının GSYİH'ya oranı artacaktır. Artan işsizlik ve buna bağlı sosyal dışlanma, suç oranının ve diğer sosyal patolojilerden kaynaklanan sosyal maliyetin artmasına yol açmaktadır.

Bunlara ek olarak, işsizliğin sürekli yüksek seviyelerde sey-

retmesi, refah devletinin doğasını da etkilemektedir. Uzun-süreli işsizliğin ve genç işsizliğinin artması, özellikle bazı sistemlerde sosyal yardımdaki ve ihtiyaç tespitindeki (*means-testing*) artış ya da sosyal koruma sisteminden büsbütün dışlanma ile ilişkilidir. Sosyal yardım, sosyal güvenlikten niteliksel olarak farklıdır. Sosyal yardım yapan bir refah devletinde, sosyal dışlanma ve sosyal bölünme artar. Ayrıca, sosyal yardım masraflıdır ve idaresi zordur.

Özetle, emek piyasasındaki değişimlerin ve hükümetlerin tam istihdama yönelik kararlılıklarının azalmasının etkileri oldukça derindir. Tam istihdamdan vazgeçilen ve refahın giderek daha fazla piyasaya ya da damgalayıcı sosyal yardıma bırakıldığı bir devlette, bireyler arasındaki ve birey ile devlet arasındaki sözleşmeye bağlı yükümlülükler zayıflar. Bu zayıflamış yükümlülük, kendi başına, refah devletinin gelecekteki yörüngesini belirleyen değişkenler bileşiği içinde bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır. İşte geçmişin belirleyiciliği ile kastedilen budur. Sonuçların kaçınılmaz bir şekilde geçmiş olaylar tarafından belirlenmesi *değil*, alternatiflerin önceden gerçekleşmiş olaylar tarafından sınırlanması söz konusudur.

Bu durum, 'yeni benzeşme'nin çok önemli bir yönüdür. Emek piyasaları 'Altın Çağ' ya da savaş sonrası büyüme dönemindekinden daha az ya da daha fazla güvenli olabilir. Küreselleşme ise niteliksel olarak yeni ya da eski olabilir. Ama savaş sonrası dönemdeki ilk otuz yıl içinde refah devletinin büyümesi ve tam istihdam iki yönlü nedensellik içeren sıkı bir ilişki içindeydi. Kaçınılmaz şekilde tam istihdam hedeflerinin hükümetler tarafından zayıflatılması ya da ortadan kaldırılması, sosyal politikanın yönelimi açısından ciddi sonuçlar yaratacaktır.

Demografik değişimler: Avrupa devletlerinin nüfuslarının yaşlanması ve aile yapılarındaki değişimler iyi bilinmektedir. Emek piyasasında ve uluslararası işbölümünde gerçekleşen değişimler ile birlikte, sağlam kanıtları kehanetvari yorumlardan ayırmak gerekliliği ortaya çıkmıştır. 'Demografik saatli bomba' öngörüleri abartılmıştır ancak yaş dağılımındaki kay-

malar özellikle emeklilik ve sağlık hizmetlerinin finansmanı konusundaki sosyal harcamalar üzerinde baskı oluşturmaktadır. 60 yaşın üstündeki Avrupa nüfusunun 1960 ile 2020 arasında %70 oranında artarak, 2020'de toplam nüfusun %27'sini oluşturacağı tahmin edilmektedir (Hantrais, 2000, s. 148). Hızı ve kapsamı bakımından üye ülkeler arasında önemli farklılıklar olmasına rağmen, sürecin hepsinde ortak olduğu açıktır. 1990'ların sonlarında, İrlanda hariç tüm üye ülkelerde yaşlılara yönelik harcamalar, sosyal harcamaların en büyük kalemini teşkil etmekteydi. Bu artan bağımlılık sorunu, üye ülkelerde 1980'lerde ve 90'larda zorunlu ya da gönüllü erken emeklilik ve kısmî emeklilik politikaları ile şiddetlenmiştir. Resmî emeklilik yaşından 10 yıl kadar önce ekonomik aktivite oranlarının düşmeye başladığı gözlenmektedir (Hantrais, 2000).

Bu sosyal değişimin ülkeler arasında geniş benzerlik göstermesiyle birlikte, nüfusun yaşlanması uluslar arasında benzeşme yönünde etki etmektedir. Buna ek olarak, harcamaların sonuçları, bir felaket değilse de, elitler ve seçmenlerin kamu harcamalarını, vergileri ve katkıları azaltma yönünde gittikçe yaygınlaşan yaklaşımlarıyla birleşerek, harcamaları kısma ve hakları azaltma yönünde kayda değer baskılar üretmektedir.

Diğer başlıca demografik değişim, aile yapısı bağlamında gerçekleşmektedir. Tüm Avrupa'da doğurganlık oranları asıl olarak Güney Avrupa'da doğurganlık oranının çok hızlı düşüşünden kaynaklanan bir benzeşme göstermektedir. 1990'ların sonlarında AB'deki doğurganlık oranı ABD'dekinden çok daha düşüktür ve Japonya ile birlikte dünyadaki en düşük değerlerdir (Hantrais, 2000, s. 99). Evlilik oranlarının da 1960'taki binde 8'den 1990'ların sonlarında binde 5'e gerilediği görülmektedir. Evlilik dışı doğumlar ise farklı oranlarda da olsa tüm ülkelerde artış göstermiştir; en yüksek değerler ile en düşük değerlere sahip olanlar (geniş anlamda Kuzey ve Güney Avrupa) arasındaki fark bariz şekilde genişlemiştir (Hantrais, 2000, s. 100-1). Boşanma konusunda da örüntü benzerdir: boşanma oranları her yerde artmıştır ancak Kuzey ve Güney Avrupa arasında keskin bir ayrım yapmak da mümkündür. Kıs-

men bunun sonucu olarak, ülkeler arasında tek ebeveynli aile sayısında farklılıklar gözlenmektedir; tek ebeveynli aileler, 1980'lerin sonlarına doğru Birleşik Krallık ve Danimarka'da tüm ailelerin %15-17'sini, Yunanistan, İtalya ve İspanya'da ise %5-7'sini teşkil etmektedir.

Aileye dair eğilimler açısından kanıtlar biraz karmaşıktır. Her yerde düşük doğurganlık oranı ve evlilikten kaçış mevcutken Güney Avrupa'da geleneksel aile yapılarının daha büyük bir önemi koruduğu görülmektedir. Sosyal örgütlenmedeki bu farklılık, Güney ve Kuzey Avrupa'da refah devleti düzenlemelerindeki farklılıklarla temellendirilecek ve desteklenecektir. Genel sonuç olarak, demografik eğilimlerin, yaşlanan bir nüfusun harcama etkileri açısından benzeşme dürtüsü ile aile ve haneye dair eğilimlerde bazı ortaklaşmalar yarattığı belirtilebilir. Ancak, Güney ve Kuzey Avrupa arasında, Güney Avrupa refah devletlerini ayrı bir tür olarak değerlendiren argümanları destekleyen önemli farklılıklar mevcuttur.

Kitlelerin yaklaşımındaki değişim: Avrupa vatandaşları, en azından açıklanan düşüncelerinde, refah devletine yönelik güçlü desteklerini sürdürmektedir. Eurobarometer verileri AB vatandaşlarının 2/3 çoğunlukla, yüksek vergi yükü pahasına da olsa sosyal korumanın sağlanmasına inandıklarını göstermektedir. Kapsamı genişletme konusunda en büyük destek Yunanistan, Portekiz, İspanya ve BK gibi az harcama yapan ülkelerden, en az destek ise çok harcama yapan ülkelerden gelmektedir (Taylor-Gooby, 1996). Yedi Avrupa ülkesinin –Almanya, Britanya, İtalya, Avusturya, İrlanda, İsveç ve Norveç– 1985 ve 1990 verileri incelendiğinde, vatandaşlarının çoğunluğunun refah devletini desteklediği ve en azından vergilerin adil bir kısmını ödemeye hazır oldukları görülmektedir (Newton, 1998). Çoğunluk, zenginlerin çok az, fakirlerin çok fazla vergi ödediğini düşünmektedir. Vatandaşlar, radikal olmayan ancak daha geniş bir gelir eşitliğini desteklemektedir. En başta sosyal refah programlarından yana olmak üzere, kültür ve çevre harcamaları ile kanun, düzen ve savunma harcamaları lehine farklı ka-

mu politikaları ve programları arasında ayrım yapmaktadırlar. Refah bütçesi içerisinde, farklı programlar ve araçlar arasında tercihte bulunurlar.

Newton (1998), Avrupa vatandaşlarının, birçok teorinin öngördüğünden daha derin düşündükleri sonucuna varmıştır. Çalışmaya konu olan ülkeler arasındaki örüntü benzerdir; ulusal çeşitlemeler göreli olarak az olmakla beraber, hükümet ve siyasî katılım konusunda görüşler çeşitliyken refah devleti ile ilgili ortak bir 'Avrupa bakış açısı'ndan söz etmek mümkündür. Halkın yüzde 90'ı, refah devletinin temel hizmetleri olan sağlık, eğitim, konut ve yaşlı bakımını devletin sorumluluğu olarak görmektedir.

Ancak oy verme davranışlarında Avrupa vatandaşları, harcamaları ve vergileri artıracak parti ve adayları destekleme konusunda daha az isteksiz görünmektedir. Politik yaklaşımların Avrupa'da 1980'lerden beri sağa doğru keskin salınımlar yaptığına dair bir kanıt yoktur. Aksine, sadece Avrupa'da değil dünya çapında, vatandaşların hükümet kurumlarına, daha da genel olarak kolektif kurumlara olan inancını kaybettiği gözlenmektedir. Kurulu makamlara karşı tüm saygı biçimleri sönümlenmektedir. Avrupa vatandaşları daha pragmatik hale gelmişlerdir ve geniş çerçeveli yaklaşım onları daha az heyecanlandırmaktadır. Hükümet politikalarını ve parti programlarını daha geniş kavramlar çerçevesinde değil bunların özelde kendileri ve aileleri üzerindeki etkileri çerçevesinde değerlendirmeye başlamışlardır. Refah devletini ilke olarak desteklediklerini, ancak uygulamada hizmet artışı ile ilişkilendirilmezse vergi artışlarını onaylamayacaklarını belirtmişlerdir.

Bunlara ek olarak, gelişmiş ekonomiler hizmet ekonomileri haline gelmeye başladıkça refah devletinden beklentiler de artmaktadır:

> Hizmet sağlayıcıdan ne beklenmesi gerektiği, kapitalist sistemin, bankacılık ve sermaye piyasaları, süpermarketler ve alışveriş merkezleri, moda ve kişisel hizmetler ile tanımlanan keskin sırtı tarafından belirlenmekte. Buna rağmen, insanların en

> çok dikkat ettikleri konu hâlâ çocuklarının eğitimi ve hastalık ya da yaşlılık durumundaki bakım hizmetleridir. Çocuklarını hastaneye ya da okula götürdüklerinde, en azından haftasonu alışverişi için gittikleri parlak, renkli, çocuk dostu ve tüketiciyi özendirici süpermarkettekine benzer bir çeşit ortam ve hizmet beklentisi içindedirler (Glennerster, 1999, s. 9).

Bu çok yaygın bir eğilimdir; refah devleti benzeşmesine doğrudan etkisi sınırlı da kalsa orta ve uzun vadede, hükümetlerin önündeki seçenekleri kısıtlayacak etkili bir güç oluşturmaktadır. Eğer siyaset, olasılıklar sanatı ise, Avrupa vatandaşları arasındaki bu yaklaşım değişimi refah alanında olası addedilen durumların, hatta refah politikalarının alanını daraltmaktadır.

Elitlerin yaklaşımındaki değişim: Siyasî, ekonomik ve finansal elitlerin yaklaşımındaki değişim, daha bariz olarak ortaya çıkmaktadır. Bu dünya görüşüne göre, hükümet müdahalesinin kapsamı oldukça sınırlıdır; piyasalar desteklenmeli belki de onlara rehberlik yapılmalı, ama kesinlikle piyasanın yerini başka bir şey almamalı, işsizliğin ortadan kaldırılması yerine enflasyonun kontrol edilmesi ana ekonomik hedef haline gelmelidir.

> Hâkim kamu seçimi teorileri piyasa teorileri ile kaynaşmış ve son yirmi yıla siyasî olarak damgasını vuran güçlü yeni bir ideolojiye dönüşmüştür. Bu yeni ideoloji, Keynezyen refah devleti olarak adlandırılan, önceki baskın ideolojiyi yıkmakta ya da onun otoritesini sarsmaktadır... Yeni ideoloji...piyasaların genel iyiliğini ve siyasetin pek çok hatasını ortaya koymaktadır... Ne yazık ki, bu karma ideoloji için uygun bir isim henüz mevcut değildir. Siyaset ve hükümetin rolü ile ilgili piyasa bazlı bakış açısının baskınlığını yansıtan 'piyasanın yönetimi' ifadesi, belki de anlamı layıkıyla yansıtmaktadır (Self, 1993, s. 56).

Sonuç olarak, Avrupa devletlerinde ekonomi politikaları gittikçe benzer hale gelmiş, hükümetin sosyalist ya da muhafazakâr olması önemini yitirmiştir. Avrupa'da paradigmatik dö-

nem, sosyalist Fransız hükümetinin 1981-83 deneyimidir. 'Tek ülkede Keynescilik' deneyimi başarısız olduktan sonra, Fransız devleti o zamandan beri geniş çapta doğru olarak kabul edilen bir ekonomik ve finansal ortodoksi yoluna sokulmuştur. Bu ortodoksi, enflasyon kontrolü ve güçlü bir para birimi sağlamayı ön planda tutarak, toplumsal bütünlüğün bozulması ve işsizlik pahasına, tek para birimi ile tam ekonomik ve parasal bütünleşmeyi sağlamayı amaçlamaktadır. Fransız Keynezyen deneyimi, başarısızlığı ve sonucundaki politika değişiklikleri sadece Fransa açısından değil Avrupa bütünleşmesi projesi açısından da çok derin sonuçlar yaratmıştır. İki taraftaki söyleme rağmen, Avrupa bütünleşmesi projesi süregiden ekonomik ortodoksiye sıkı sıkıya bağlıdır.

Ortodoks doktrin, resmî raporlar ya da OECD ve Avrupa Komisyonu gibi önemli uluslararası örgütlerden gelen baskılarla desteklenmektedir. Bu raporlar sürekli olarak yapısal uyum, ücret maliyetlerini azaltma, kamu harcamalarını kısma, emek piyasalarında daha fazla esnekliğe yönelme gibi ihtiyaçları vurgulamaktadır. Uygun ekonomik ve sosyal politikalara dair bu üstü örtük fikir birliği, Maastricht Antlaşması'yla daha açık ve zorunlu bir hal almıştır. Antlaşma, reel ekonomideki hiçbir değişkene değinmeyerek parasal ve mali uyuşma kriterlerini ön plana çıkarmıştır. Sonradan, Amsterdam Antlaşması ve İstikrar Paktı da bu ortodoks çizgiyi devam ettirmiştir.

Dış etmenler

Avrupa refah rejimlerinin benzeşmesiyle ilgili olarak çoğunlukla iki temel dış etmenin varlığından söz edilir: küreselleşme ve Avrupa bütünleşme süreci.

Benzeşme etmeni olarak Avrupa bütünleşmesi: Avrupa'da bütünleşmenin artması, hem ekonomik hem de siyasî yönlerden sosyal politika benzeşmesi için baskı yaratmaktadır. Ekonomik bütünleşmenin gümrük birliği, ortak pazar, para birliği gibi farklı 'aşamaları' arasında net bir ayrım yoktur ve siyasî ve sos-

yal uzantıları olmadan ekonomik bütünleşmeden bahsetmek mümkün değildir. Aslında, tüm modern ekonomilerde devlet müdahalesinin her tarafa yayılan doğası düşünüldüğünde bariyersiz bir iç piyasa yaratmak, sosyal politikalar arasında bir çeşit benzeşme ya da uyumu ifade etmektedir. Bunun sebebi, eğitim, emeklilik, ulaşım, sosyal yardım vb. alanlarda hükümet müdahalelerinin, ticaret engelleri, tarifeler ve diğer doğrudan sınır müdahaleleriyle benzer etkilere sahip oluşudur.

Eğer sınırlar arası dışsallıklar varsa sosyal politikalardaki çeşitlilik verimsiz sonuçlara yol açacaktır. Örneğin, eğitim ve öğretim konusunda ülkeler arasındaki farklılıklar, bazı ülkeler için diğerlerinin eğitimli işgücünü avlama yönünde teşvikler yaratmaktadır. Bu uyarlamada, her ülkenin kendi menfaatinin peşine düşmesi tüm Avrupa genelinde eğitim ve öğretim alanında yatırımların azalmasına yol açarak aşağı doğru bir yaklaşma yaratacaktır. Alternatif olarak üye ülkeler, asgari seviyede hizmet (yukarı doğru benzeşme ya da en azından sosyal asgarinin gerçekleşmesi) konusunda bağlayıcı, hükümetler arası ya da uluslar üstü anlaşmalar yapmaya karar verebilirler.

Daha çok benzeşme yönüne işaret eden hakkaniyete ilişkin kaygılar da mevcuttur. Öncelikle, gelir seviyelerinde, kamu hizmetlerinin sağlanma derecelerinde, sosyal koruma ve asgari standartlar konusunda üye ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır. Maastricht Antlaşması'nın 'Üye Ülke uyruğunu taşıyan her kişi Birliğin vatandaşı sayılacaktır' maddesi dikkate alındığında, üye ülkelerde yaşayan vatandaşlar arasındaki farkların azalması gerektiği öne sürülebilir. Ancak, güçlü bir hakkaniyet argümanı, ekonomik bütünleşmenin sonuçlarıyla da ilişki kurmaktadır. Eğer bütünleşme, hem üye ülkeler arasında hem de ülkelerin içinde farkların ve eşitsizliklerin artmasına yol açıyorsa, Avrupa genelinde bunları iyileştirebilmek için sosyal politika müdahalesine ihtiyaç olduğu öne sürülebilir. Bu tip bir müdahale, mevcut ulusal sosyal politikaların 'seviyesini yükseltme' süreci ile ya da özel olarak (uluslar üstü) Avrupa sosyal politikası ile gerçekleşebilir.

Bunlara ek olarak, sosyal politikalarda benzeşme, bütünleş-

menin sonucu olarak değil de bütünleşmenin gerçekleşmesi için ön koşul olarak devreye girebilir. Avrupa Komisyonu'nun tek piyasaya erişmenin temel sebebi olarak gördüğü verimlilik kazançları, üretken faktörlerin en verimli kullanım için yeniden dağıtılmasına dayanmaktadır. Benzer şekilde, hakkaniyete ilişkin kaygılar, Birlik vatandaşlarının tek piyasa ve ekonomik bütünleşmeden doğan ekonomik avantajlara erişimlerinin eşit ya da eşite yakın olması gerektiğini ima etmektedir. Bunların ikisi de en azından işsizlerin ya da eksik istihdam edilenlerin yeniden eğitilip, yeni işler bulabilmelerine yönelik, benzer aktif emek piyasası politikalarının ve belki de emeğin devingenliğine yardım edebilecek benzer eğitim, sağlık hizmetleri ve sosyal koruma seviyelerinin gerçekleşmesini ifade etmektedir.

Bunların dışında, siyasî açıdan daha doğrudan benzeşme baskıları mevcuttur. Genişleyen Avrupa sosyal mevzuatı, üye devletleri sağlık, güvenlik, emek standartları, ayrımcılığı önleme gibi konularda ortak standartlar ve düzenlemeler yönünde bağlamaktadır. Ancak son yıllarda Avrupa Komisyonu, sosyal politikaları (uygulamada temel olarak sosyal koruma sistemlerinin) 'uyumlulaştırmak' konusundaki maksimalist görüşünden daha sınırlı bir benzeşme hedefine doğru kaymaktadır.

Aynı derecede önemli bir başka konu, politika benzeşmesinin daha az doğrudan araçlarıdır. Avrupa iş konseyleri Avrupa çapında korporatist düzenlemelerde işveren örgütlerini ve işçi sendikalarını bir araya getirmektedir. Çıkar grupları, Brüksel ve Strasbourg'a lobi yapmak için Avrupa çapında örgütlenmektedir – FEANTSA (Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les sans-Abri) Evsizlerle ilgili Ulusal Dernekler Avrupa Federasyonu; ve CECODHAS (Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social) Toplumsal Yaşam Alanı Koordinasyonu Avrupa Komitesi bunlara iki örnektir. Konferanslar, akademik ve profesyonel araştırma çalışmaları, mesleki örgütler arasındaki işbirliği ortaklığı ise diğer örnekler olarak verilebilir. Bütün bu gelişmeler, politika yapıcıların, profesyonellerin ve hizmet götürenlerin başka yerlerdeki politika ve uygulama konusunda farkındalıklarını artırmakta-

dır. Uzun vadede, alternatiflerle ilgili geliştirilen bu bilinç ve diğer sistemleri işlerken görme pratik deneyimi, belirli AB direktiflerinden daha etkili olabilir. Hepsinden önemlisi de, AB tarafından özel olarak sosyal politika hedeflerini ilerletmek için değil tek piyasayı tamamlamak, Avrupa'da ekonomik ve parasal birliği yaratmak ve tek bir para birimi getirmek amacıyla alınan önlemlerin dolaylı etkileri olabileceğidir.

Yakın zamana dek, Avrupa bütünleşmesi Avrupa refah devletleri için, derhal uyum olmasa bile, daha çok benzeşme için doğrudan bir kuvvet olarak görülmekteydi. Ancak, 1980'lerin sonlarından itibaren Avrupa projesi ile ilgili daha büyük belirsizliklerin oluştuğu, Avrupa kurumları ile ilgili siyasî kuşkuların doğduğu, vatandaşların kamu politikalarına daha faydacı yaklaştıkları ve vergi mükelleflerinin hükümetin etki alanının artmasına karşı direnç gösterdikleri görülmektedir. Sonuç olarak da, Avrupa projesi adına 'yukarıdan-aşağıya' benzeşme için baskıların artması, gelecekte daha çok uzaklaşma ve çeşitlilik talepleri yaratabilecek bir merkezkaç tepkiyi kışkırtabilir.

Refah harcamalarını kısma konusunda kanıtlar nelerdir?

Bu iç ve dış etmenlerin Avrupa refah devletleri üzerindeki etkileri neler olmuştur? Bu baskılara farklı Avrupa ülkelerindeki hükümetler benzer mi yoksa farklı mı tepkiler vermiştir? Özellikle, refah devletinin harcamaları kısması, yani aşağı doğru refah benzeşmesiyle ilgili ne gibi kanıtlar mevcuttur? Eğer aşağı doğru benzeşme süreci varsa, bunu doğrulayacak verilerin harcama seviyelerinde karşımıza çıkmasını bekleriz; refah rejimlerinin gittikçe benzeşmelerini ve siyasî düşüncede refah devleti harcamalarını kısma yönünde ortak bir kayma gerçekleşmesini bekleriz. Peki bunlar gerçekten oldu mu?

Tablo 1, AB üyesi ülkelerde son 20 yılda sosyal koruma harcamalarına dair eğilimleri göstermektedir. Bu eğilimin, aşağıya doğru çekilme *olmadığı* kesin olarak görülmektedir. İlk olarak, sosyal koruma harcamalarının GSYİH'ya oranında aşağıya

TABLO 1
AB Üye Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (%) 1980-1997

Ülke	*1980*	*1990*	*1997*	*Ülke*	*1980*	*1990*	*1997*
Belçika	28,0	26,7	28,5	Lüksemburg	26,5	22,6	24,8
Danimarka	28,7	29,7	31,4	Hollanda	30,1	32,5	30,3
Almanya	28,8*	25,4	29,9	Avusturya	—	26,7	28,8
Yunanistan	9,7	23,2	23,6	Portekiz	12,8	15,6	22,5
İspanya	18,1	19,9	21,4	Finlandiya	—	25,5	29,9
Fransa	25,4	27,7	30,8	İsveç	—	33,1	33,7
İrlanda	20,6	19,1	17,5	Birleşik Krallık	21,5	23,2	26,8
İtalya	19,4	24,1	25,9	AB-15	24,3**	25,4	28,2

(*) Batı Almanya (1980); (**) AB-12 (1980).
Kaynaklar: Eurostat (1996), Eurostat (2000)

doğru bir benzeşme yoktur. AB genelinde bu oran, 1980'de yüzde 24,3'ten 1997'de yüzde 28,2'ye çıkmıştır. Bu artış yalnızca göreli olarak daha fazla harcama yapan üç yeni üyenin birliğe katılımından kaynaklanmamaktadır: 15 ülkeyi kapsayan genişlemiş AB'de sosyal koruma harcamaları 1990 ile 1997 arasında artmaya devam etmiştir. İrlanda ve Lüksemburg hariç tüm ülkelerde, 1997 yılına ait oran, 1980 yılınınkinden daha yüksektir. İkinci olarak, ülkeler genelinde benzeşmeye dair bir kanıt mevcut değildir. Genelde, göreli farklılıklar zaman içinde korunmuştur. 1980'de yüksek harcama yapan ülkeler 1997'de de yüksek harcama yapanlar olarak kalmaktadır, düşük harcama yapanlar da bu durumlarını korumaktadır.

1970 ile 1997 arasında 18 OECD ülkesi üzerine yapılan bir çalışmada da benzer sonuçlar elde edilmiştir (Scharpf, 2000). 1970'lerde, vergilerin ve sosyal sigorta katkılarının GSYİH'ya oranı OECD ülkeleri çapında artmıştır, ancak 1980'lerin başlarında bu artış yavaşlamış, 1985'ten 1995'e dek oran neredeyse sabit kalmıştır. Bir istisna ile, bu örüntünün her bir ülke için de doğru olduğu söylenebilir:

> Zaman içinde benzeşmenin olmadığı görülmektedir. Onun yerine vergi gelirlerindeki durgunluk, İskandinav yüksek-vergi ülkelerinde, Anglo-Sakson düşük-vergi ülkelerinde ve kıta

Avrupası orta seviye-vergi ülkelerinde aşağı yukarı aynı kısıtlayıcı etkiyi yapmış gibi gözükmektedir (Scharpf, 2000, s. 200).

Farklı gelişme seviyelerindeki 39 ülkeyi kapsayan sosyal harcamalarla ilgili geniş çaplı bir çalışmada, kabaca harcama oranlarına bakıldığında, dibe doğru yarışın söz konusu olmadığı görülür – ortalama harcamalar zaman içinde artmıştır. Benzeşmeye dair herhangi bir eğilim olmamakla beraber, ayrışmanın biraz arttığı söylenebilir. Diğer taraftan bu verilerin analizi, verili zenginlik seviyesine göre sosyal harcamayı azaltma eğilimine kanıt bulunabileceğini de göstermektedir; yani ulusal zenginlikleri bilinen, çok harcama yapan refah devletleri 'beklenen' harcama eğilimine yakınlaşmaya başlamışlardır (Alber ve Standing, 2000).

1960 ile 1994 arasında, OECD ülkelerinde toplam devlet harcamaları iki katına çıkmıştır, böylece 1990'ların başında devlet harcamalarının GSYİH'nın yarısından fazlasını teşkil ettiği görülmektedir (Garrett, 2000). Toplam kamu harcamaları, vergiler ve açıklar, en hızlı artışı durgunluk dönemlerinde yaşamışlardır; bunun sebebi de ekonomik durgunlukların hem işsizlik ödeneği gibi talep-belirlenimli harcamaları ('haklar'ı) artırma hem de vergi gelirlerini azaltma etkileridir. Fakat, 'bunlardan da önemlisi, kamu ekonomisinin ekonomik canlanma zamanlarında da daralmadığı gerçeğidir' (Garrett, 2000). Ayrıca, OECD ülkeleri arasında, kamu harcama ortalamaları etrafındaki standart sapma –yani, ülkeler arasındaki uzaklaşma derecesi– 1960'lardan 1990'lara dek, 1980'lerde biraz benzeşme olmasına rağmen, uzun-vade bir artış eğilimi göstermektedir. Ancak, bu dönem bile 'ülkelerarası mali politika farklılıklarının arttığı durgunluk dönemlerinden önce gelmektedir ve onlar tarafından takip edilmektedir' (Garrett, 2000).

Stephens vd. (1996), refah devletinin sağladığı haklarda geriye gidişin ve sosyal politikaya dair partilerarası siyasî farklılıklardaki aşınmanın ne düzeyde olduğunu incelemek için, sosyal harcama ölçütlerine dair ülkelerarası veriler ve ülke ça-

lışmaları kullanmaktadır. Sayısal veriler, AB'nin 11 üyesini içine alan 18 gelişmiş ülkeye aittir. Veriler 1958-89 dönemini kapsamakta ve 'refah sağlamaya yönelik çabaları' devlet harcaması olarak ya da gelirleri GSYİH'nın yüzdesi olarak ölçmektedir. Bu çalışma, görüldüğü gibi 1990'lara ait gözlem içermemektedir. Yazarlar, buldukları sonuçların, "1950'lerin sonlarından 1971'e, 1971'den 1979'a ve 1979'dan 1980'lerin sonlarına" şeklinde üç farklı dönem ayırt edilebileceğine dair hipotezi destekler nitelikte olduğunu öne sürmektedir:

> Hükümetler, ekonomik zorluklara öncelikle, durgunlukla ve işsizlikle mücadele etme ve bunların sonuçlarını hafifletme gayreti içinde hakların devam ettirilmesi ve artırılmasını içeren geleneksel formülleri kullanarak karşılık verdiler. On yıllık bir 'el yordamıyla çözüm arayışından' sonra, siyasî görüşlerinden bağımsız olarak tüm hükümetler, harcamalardaki artışın dizginlendiği ve gelirlerin artırıldığı yeni politikalara yönelmeye başladılar (Stephens vd., 1996, s. 6).

Yazarlar, partilerin refah harcamaları ve gelirleri üzerindeki siyasî etkilerinin, 'Altın Çağ'da güçlü, 1970'lerde daha zayıf olduğunu ve 1980'lerde neredeyse hiç mevcut olmadığını öne sürüyorlar. Bu durumda, sayısal verilerin analizi, ülkeler arasında politikalar açısından bir miktar benzeşmenin olduğunu ve doğrudan partilere dayalı siyasî farklılıkların azalmaya başladığını önermektedir. Ancak ülke çalışmalarında, sosyal-demokrat, liberal ve Hıristiyan-demokrat ülkelerin politika yörüngelerinde önemli farklılıklar tespit etmişlerdir. Son dönemlerde bazı kesintiler olsa da, İsveç, Norveç ve Finlandiya gibi sosyal demokrat ülkeler 'hâlâ oldukça cömert refah devletleridir ve gelecekte de öyle olmayı sürdüreceklerdir' (Stephens vd., 1996, s. 12). Buna karşın Britanya'da, sosyal harcamanın yapısının Beveridge idealinden uzaklaşarak sadece en muhtaç durumdakileri hedefleyen bir modele doğru kaydığı gözlenmektedir.

Yazarlar, 1990'ların ortalarındaki sosyal yardım miktarlarının, 1970'teki değerlerin altında seyrettiği –Birleşik Krallık ve Yeni Zelanda istisnaları dışında– çok az ülke örneği olduğu sonucu-

na varmaktadır. Hemen her örnekte, farklı refah devletlerinin temel kurumsal özellikleri –ve haliyle aralarındaki farklılık– korunmaktadır. Stephens vd., bu duruma istisna olarak 'sadece en muhtaç durumdakileri hedefleyen' sisteme doğru bir yönelişin olduğu Birleşik Krallık ve Yeni Zelanda'yı göstermektedir.

Yazarların vardığı genel sonuç şudur: refah devletleri üzerinde şüphesiz baskılar mevcuttur, yine de özellikle 1980'lerden itibaren:

> acımasız bir ekonomik kısıtla değil, siyasî bir kısıtla uğraşıyoruz. Alternatifler Altın Çağ'dakinden daha kısıtlı olmasına rağmen, toplumlar hâlâ sürdürmek istedikleri refah devleti çeşidiyle ilgili siyasî seçimler yapabiliyorlar (Stephens vd., 1996, s. 21).

Ancak, daha önce de gördüğümüz gibi, refah devletine seçmen yaklaşımında sağa doğru genel bir kayış olmamıştır. Avrupa'daki refah devletleri, geniş bir siyasî desteği elinde tutmaktadır. Vatandaşlar, refah hizmetlerini karşılayacak vergi miktarlarının korunması ilkesi konusunda tercihlerini açığa vurmaktadır. Ancak, aynı zamanda genel olarak hükümete karşı duyulan güvende bir azalma olduğuna dair kanıtlar da mevcuttur.

Sonuçlar

Sık tekrarlanan, Avrupa refah devletlerinin yapısal olarak aşağıya doğru ortak bir parçalanma süreci yaşadıkları görüşü asılsızdır. Ampirik kanıtlar, farklı Avrupa ülkelerinde harcama seviyelerindeki *istikrarı* ve refah devletinin kapsamı, şekli ve içeriğindeki sabit *farklılaşmayı* vurgulayan alternatif bir görüşü destekler niteliktedir. İşlevselci teorinin yanlış olduğu gösterilmiştir; 'küreselleşme mantığı' ise refah devletleri arasındaki yapısal ve kurumsal farklılıkları 'sanayileşme mantığının' yıllar önce gerçekleştirdiğinin ötesinde ortadan kaldırmamıştır.

Ancak, sosyal politikalar konusunda bir miktar benzeşmeye zorlayan bazı etmenler mevcuttur. Kısmen bunlar, basitçe Av-

rupa'daki ekonomik bütünleşmenin sonuçlarıdır – kuzey refah devletlerinin olgunlaşması ya da 'sınırlara kadar büyümesi' ve göreceli olarak az gelişmiş Güney refah devletlerinin genişlemesi ile Avrupa refah devletleri arasında daha çok benzerlik olacaktır. Bu süreç, doğrudan Avrupa sosyal politika önlemleri ile ekonomik bütünleşme sürecinin dolaylı sonuçları gibi Avrupa genelinde bazı faaliyetlerle de desteklenmektedir. Bunlara ek olarak, emek piyasalarında yapısal değişikliklerin şekli üzerinde ortak baskılar mevcuttur ve doğurganlık ile demografi örüntüleri değişmektedir. Son olarak, hem elitler hem de kitle seviyesinde, özellikle hükümet faaliyetinin etkisi ve etkinliği konusunda artan şüphecilik gibi bazı ortak siyasî eğilimler de mevcuttur.

Fakat Avrupa refah devletleri kendilerine özgü olarak kalmaktadır. Bu makalede ulus devletler ve onlara ait kurumların hâlâ önemlerini korudukları, refah devletlerini aşağı doğru sürükleyen bir 'küreselleşme mantığı'nın bulunmadığı ve refah devletlerinin temel belirleyicisinin vatandaşlarla siyasetçilerin siyasî tercihleri olmayı sürdürdüğü gösterilmiştir.

KAYNAKÇA

Alber, J. ve Standing, G. (2000) 'Social Dumping, Catch-up or Convergence? Europe in a Comparative Global Context', *Journal of European Social Policy*, 10(2), s. 99-119.

Baldwin, P (1991) *The Politics of Social Solidarity*. Oxford University Press.

Castles, F. (1982) 'The Impact of Parties on Public Expenditure', F. Castles (der.) *The Impact of Parties* içinde, Londra: Sage.

Clasen, J. ve Gould, A. (1995) 'Stability and Change in Welfare States: Germany and Sweden in the 1990s', *Policy and Politics*, 23(3), s. 189-202.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

— (1996) *Welfare States in Transition*. Londra: Sage.

Eurostat (1996) *Social Protection Expenditure and Receipts 1980-1994* Lüksemburg: Avrupa Komisyonu.

— (2000) *Social Protection Expenditure and Receipts 1980-1997* Lüksemburg: Avrupa Komisyonu.

Falkner, G. ve Talos, E. (1994) 'The Role of the State within Social Policy', *West European Politics*, 17(3).

Flora, P. (der.) (1986) *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*. New York: De Gruyter.

Garrett, G. (2000) 'Shrinking States? Globalization and National Autonomy', N.Woods (der.), *The Political Economy of Globalization* içinde, Londra: Palgrave.

Ginsburg, N. (1992) *Divisions of Welfare*. Londra: Sage.

Glennerster, H. (1995) *British Social Policy Since 1945*. Oxford: Basil Blackwell.

— (1999) 'Which Welfare States are Most Likely to Survive?', *International Journal of Social Welfare*, 8, s. 2-13.

Goldthorpe, J. (1984) 'The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies', J.Goldthorpe (der.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* içinde, Oxford University Press.

Gough, I. (1979) *The Political Economy of the Welfare State*. Londra: Macmillan.

Hantrais, L. (2000) *Social Policy in the European Union* (2. baskı). Londra: Palgrave.

Harloe, M. ve Martens, M. (1983) 'Comparative Housing Research', *Journal of Social Policy*, 13, s. 255-77.

Jordan, B. (1998) *The New Politics of Welfare: Social Justice in a Global Context*. Londra: Sage.

Kleinman, M.P. ve Piachaud, D. (1993) 'European Social Policy: Conceptions and Choices', *Journal of European Social Policy*, 1, s. 1-19.

Kloostermann, R.C. (1994) 'Three Worlds of Welfare Capitalism? The Welfare State and the Post-Industrial Trajectory in the Netherlands after 1980', *West European Politics*, 17(4), s. 166-89.

Le Grand, J. (1991) *Equity and Choice*, Londra: Harper Collins.

Leibfried, S. (1993) 'Towards a European Welfare State', C. Jones (der.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe* içinde, Londra: Routledge.

Leibfried, S. ve Pierson, P. (der.) (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington DC: Brookings Institution.

Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge University Press.

Mishra, R. (1990) *The Welfare State in Capitalist Society*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Newton, K. (1998) 'The Welfare State Backlash and the Tax Revolt', H. Cavanna (der.), *Challanges to the Welfare State: Internal and External Dynamics for Change* içinde, Cheneltam: Edward Elgar.

O'Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

Pierson, C. (1991) *Beyond the Welfare State*. Cambridge: Polity Press.

— (1995) 'Comparing Welfare States', *West European Politics* içinde değerlendirme yazısı, 18(1), s. 197-203.

Rhodes, M. ve Meny, Y. (1998) *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*. Londra: Macmillan.

Scharpf, F. (2000) 'The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options', *Journal of European Public Policy*, 7(2), s. 190-228.

Self, P. (1993) *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Londra: Macmillan.

Spicker, P. (1991) 'The Principle of Subsidiarity and the Social Policy of the European Community', *Journal of European Social Policy*, 1(1), s. 3-14.

Stephens, J.D., Huber, E. ve Ray, L. (1996) 'The Welfare State in Hard Times', H. Kitschelt, G. Marks ve P. Lange (der.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism* içinde, Cambridge University Press.

Taylor-Gooby, P. (1996) 'Paying for Welfare: The View From Europe', *Political Quarterly*, 67 (2), s. 116-26.

Therborn, G. (1987) 'Welfare States and Capitalist Markets', *Acta Sociologica*, 30, s. 237-54.

Veit-Wilson, J. (2000) 'States of Welfare: A Conceptual Challenge', *Social Policy and Administration*, 34(1), s. 1-25.

Wilensky, H.L. (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley ve Los Angeles, California: University of California Press.

Wilensky, H.L., Luebbent, H.L., Hahn, G.M., vd. (1987) *Comparative Policy Research*. Berlin: Gower.

Williams, F. (1989) *Social Policy: A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press.

Sosyal Avrupa'da "Güney Avrupa Refah Modeli"

Maurizio Ferrera

Güney Avrupa refah modeli arayışı

Son on yılda, demokrasinin geri dönüşü ve Avrupa Topluluğu'na girişle birlikte, "yeni" Güney Avrupa gittikçe görünür hale geldi. Bununla beraber, entegrasyonun ekonomik ve parasal boyutunun dışında sosyal boyutuyla ilgili güncel tartışma, ulusal ve ulusüstü politika yapıcıların dikkatlerini Güney'deki üye ülkelerin refah sistemleriyle ilgili özel sorunlara ve yaklaşımlara çekmeye başladı. Yeni politikaya duyulan bu ilginin altında yatan düşünce şuydu: bu sistemler kendi gelişme modellerine bağlı bazı ortak özellikler taşırlar ve entegrasyon sürecinin şimdiki aşamasında kendilerine has zorluklarla karşı karşıyadırlar.

Ne yazık ki, bugüne dek Güney Avrupa refah devleti üzerine akademik çalışma pek yapılmamıştır. Güney Avrupa politikaları ve ekonomi politiği üzerine yazılmış eserler, bu bölgenin diğerlerinden farklı olduğunu kabul etmelerine rağmen henüz açıkça sosyal politikaya değinmemişlerdir.[1] Benzer şe-

1 Bu tip araştırmaların bugünkü durumu Gunther, Diamandouros ve Puhle tarafından derlenmiş olan "The New Southern Europe (Yeni Güney Avrupa)" dizisinin ciltlerinde bulunabilir. Ciltlerden biri Gunther vd.dir (yayınlanacak). Bu

kilde, karşılaştırmalı sosyal politika yazını da, geniş örneklem gruplarında uyguladığı detaylı ülkelerarası istatistikî çalışmalar ve son zamanlardaki tipolojik değinmelerine karşın, sistematik olarak Latin ülkelerini (İtalya ve Fransa hariç) gözlem sahası içine dahil etmeyi başaramamıştır. 1980'lerin büyük araştırma çalışmalarının (örneğin Flora ve Heidenheimer 1981; Flora 1986/87; Esping Andersen 1990; Castles 1989 ve 1993a vb.) hiçbiri örneklem gruplarına İspanya, Portekiz veya Yunanistan'ı dahil etmemiştir. Dahil edildikleri birkaç durumda ise bunlar, diğer "muhafazakâr-korporatist" kıta ülkelerini takip edecek, geriden gelen ülkeler olarak nitelendirilmişlerdir. Sadece yakın zamanda, Güney Avrupa ülkelerinin refah devletleri grubu içinde ayırt edici ortak politika niteliklerine sahip bir "uluslar ailesi" oluşturabileceği ortaya konulmaya başlanmıştır.[2]

Peki bu ayırt edici özellikler tam olarak nelerdir? Yabancı akademisyenlerin ilgisi öncelikle "Latin sınırındaki" (Leibfried 1992) ülkelerin refah programlarının "gelişmemişliğine" ve geleneksel ailenin hâlâ önemli bir rol oynadığı bir bağlam içinde Katolikliğin bu programları şekillendirici etkisine odaklanmıştı (Castles 1993b). Görüldüğü gibi bu öğeler, büyük resmin birer parçasıdır. Bunları kullanarak (mesela *gelişmemiş* veya *Katolik* refah rejimlerinden *tout court* söz ederek) bütünü ifade etmeye kalkmak yanıltıcı olabilir. Aslında, Güney'in bazı refah programları (en belirgin olarak da emeklilik sistemleri) gelişmemiş olmaktan çok uzaktır ve neredeyse Avrupa'daki en cömert desteği sağlamaktadır. Ayrıca, güçlü ve köklü sosyalist/komünist alt kültürlerin varlığı Latin sosyal politikasını şekillendirmede önemli katkılarda bulunmuştur; özellikle bazı kri-

---

büyük projenin sadece bu bölgedeki refah gelişimine değinen kısmı marjinal bir ilgi çekebilmiştir.

2 "Uluslar ailesi" kavramıyla ilgili krş. Castles (1993a) ve (1994). Bu tip metaforların diğer örnekleri gibi bu kavram da dikkatli kullanılmalıdır. Yani kavram; tarihsel durumlar arasındaki benzerlik boyutlarını tanımlamak için kullanılan, başka boyutlarda farklı gruplamalar anlamına gelebilecek, sadece yönlendirici bir araç olmalıdır.

tik durumlarda bu katkı, Kilise ve onun sosyal doktrininden daha önemli hale gelmiştir.[3]

Bu makale, niteliksel göstergeler üzerinde durarak Güney Avrupa refah politikasının daha yakın bir profilini çıkarmaya çalışacaktır. Tipoloji çabamızın amacı basit: tutarlı ve keskin bir "tip" taslağı oluşturmak yerine sadece başlangıç niteliği taşıyan, tanımlayıcı özellikler listesi çıkarmayı amaçlıyoruz. Umuyoruz ki bu liste, gelecekte bu alanda yapılabilecek araştırmalara ışık tutar ve şu an için de, Güney Avrupa'daki refah devletinin yaşadığı sorunları ve gelecekteki etkilerini daha iyi anlayabilmek için yararlı bir araç olarak kullanılır.

Yanıltıcı bir terminolojiden kaçınmak için sadece coğrafi sıfatlar kullanacağız (Güney Avrupa, Latin veya Akdeniz refah devletleri). Tartışmamız, mevcut birkaç karşılaştırmalı kaynak ve çeşitli tek ülke katkıları üzerine kurulacak. Aslında, Güney ülkelerindeki ulusal tartışmalar, kendi ülke deneyimlerinin diğer Kuzey Avrupa ve Kıta Avrupası ülkeleriyle karşılaştırıldığında farklı nitelikler taşıdığının farkında olmaya başladıklarını gösteriyor. Bizim analizimiz, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın yanı sıra İtalya'yı da içermekte çünkü bu ülke hem Güney Avrupa'nın tam ortasında yer alıyor hem de refah gelişimi bütün bölgeye yol gösterici nitelik taşıyor.[4]

Gelir desteği: Parçalanma, ikilik ve etkisizlik

Nakit desteği (özellikle emeklilik), Güney Avrupa refah sistemlerinde önemli bir rol oynamaktadır: Aslında bu sistemler

3 İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da sosyalist ideallerin refah politikaları üzerindeki etkisi kendini ancak demokrasinin ülkeye geri gelişi ile açıkça ortaya koyabilmiştir. İtalya'da ise PCI ve PSI'nın sosyal politika yönelimleri 1950'lerden beri geçerli konumdadır (Ferrera 1993b).

4 Ama Fransa'yı dahil etmeyeceğiz. Diğer dört ülkemizle benzerlik gösterdiği noktalar olsa da (örneğin Katoliklik), refah devletinin morfolojisi (daha adil gelir koruma sistemi, sağlık hizmetlerinde korporatizmin esnekliği, etkin ve güçlü devlet yönetimi vb.) ve genel refah gelişimi (erken modernleşme, otoriter müdahalelerin yoksunluğu vb.) bakımından önemli farklılıklar taşımaktadır. Güney Avrupa kavramı altında toplanmış tarihsel durumlarla ilgili genel bir tartışma için tekrar bkz. Gunther, Diamandouros ve Puhle (yayınlanacak).

Kıta Avrupası'na özgü "transfer merkezli" sosyal koruma modelinin uç versiyonlarını oluşturmaktadırlar (Kohl 1981; Esping Andersen 1990; Kosonen 1994). Diğer "Bismarkçı" ve "korporatist" ülkelerde olduğu gibi, Güney Avrupa'daki gelir desteği de işteki statüye dayandırılmıştır ve kurumsal parçalılık derecesi de oldukça yüksektir. Özel sektör çalışanları, kamu çalışanları ve kendi hesabına çalışanlar için yaygın olarak, katkı ve emeklilik desteği bakımından düzenleme farklılıkları içeren programlar vardır (MISSOC 1994). En parçalı yapının İtalya ve Yunanistan'da bulunduğu söylenebilir. Bu iki ülkede, farklı (son derece sınırlandırılmış) mesleki topluluklara (belli sektörlerdeki kamu ve özel sektör işçileri, çeşitli kendi hesabına çalışanlar ve serbest meslek grupları vb.) hizmet eden ve sanayi işçilerini şemsiyesi altında toplayan INPS (İtalya) ve IKA (Yunanistan) genel programlarıyla birlikte varlığını sürdüren gerçek bir ayrık programlar (genellikle mikro-programlar) bolluğundan söz edilebilir. En azından gelir desteği söz konusu olduğunda İtalya ve Yunanistan, Fransa ile birlikte, parçalı ve korporatist refah devleti modelinin belki de en uç örneklerini oluşturmaktadır. İspanya'da sadece basit mesleki ayrımları –kamu veya özel sektör çalışanları, tarımda ya da diğer sektörlerde kendi hesabına çalışanlar, serbest meslek grubu gibi– yansıtan kurumsal farklılıklar içeren orta derece (kıta standartlarına uygun şekilde) bir parçalılık olduğu söylenebilir. Portekiz'de ise bu bölgenin en az parçalı sistemi görülür: ülkedeki kamu refah sistemi (çeşitli kategorilerdeki) kamu çalışanları ile özel sektör çalışanları arasında ayrım yapar, ancak kendi hesabına çalışanların çoğunu özel sektör çalışanlarına uygulanan genel program içine dahil eder.

Güney Avrupa ülkelerinde uygulanan gelir desteklerinin en ayırt edici özelliği, sunulan sosyal korumanın ikili hatta neredeyse 'kutuplaşmış' olma niteliğidir. Bu noktada güney refah anlayışının kıta ya da Biskmarçı refah anlayışından (Fransa dahil) ilk önemli farklılığı ile karşılaşırız. Bir yandan bu ülkelerdeki programlar "kurumsal" emek piyasasına konuşlanmış işgücünün formel sektörlerine cömert bir koruma (en azından

prensipte, örneğin emeklilik), kurumsal olmayan ya da düzensiz olarak adlandırılabilecek piyasalara (ki geniş bir mesleki sektördür) konuşlananlara ise çok az destek sağlamaktadır. Üstelik İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan, Avrupa Birliği üye ülkeleri arasında, yeterli kaynağı olmayan birey ya da ailelere asgari gelir desteği sağlayan programı bulunmayan yegane ülkeler grubudur.

Tablo 1 tüm çalışma hayatı boyunca kurumsal emek piyasasında çalışmış (İtalyanların deyimiyle *il sistema delle garanzie* altında bulunmuş) bir işçinin emekliliği geldiğinde yararlanabilme konumunda olacağı "teorik" desteği göstermektedir. Destek, ortalama net kazancın yüzdesi olarak ifade edilmiştir (1990): Tablodaki değerler güncel vergi kurallarının ve emeklilik hesap formülünün birleşmiş etkisini yansıtmaktadır. Görüldüğü gibi, dört güney ülkesine ait yüzdeler tüm Avrupa'nın uzak ara en yüksek değerlerini ifade ediyor: Yunanistan'da net destek, net maaşı bile geçmektedir.[5] Buna karşın, asgari emeklilik maaşı (yani katkı miktarlarını tamamlamamış yaşlılara verilen maaş) miktarları, İtalya ve Yunanistan'da daha da düşük olmak üzere, Güney Avrupa'da epey düşüktür.

Tablo 2 ise ilk işini arayan (genellikle düşük bir mesleki pozisyon) genç bir birey için öngörülen destekleri özetlemektedir. Çoğu kuzey Avrupa ve kıta Avrupası ülkesinde (Fransa hariç) bu durumdaki bir birey genellikle işsizlik ödeneği şeklinde bir gelir desteği alır. Fakat üç Güney Avrupa ülkesi için durum farklıdır: İtalya, Yunanistan ve İspanya'da bu tip bir bireye verilebilecek bir gelir desteği yoktur. Aslında, bu ülkelerde emek piyasasında yer alan bireyler için sağlanan işsizlik ödeneği, Avrupa Topluluğu ortalamasından çok da fazla sapmamaktadır (hatta İspanya ve Portekiz'de AT ortalamasının üstündedir) (Tablo 3). Ancak, bu tabloda sunulan veriler tamamen "teorik"tir: çoğu işçi, bu göreli cömert destekten faydalanmak için gerekli şartları yerine getirememektedir (ya da

5 1992'de Yunanistan'daki emeklilik sistemi yeniden yapılandırıldı ve tablodaki değerleri değiştirecek daha cömert bir uygulama getirildi. Portekiz (1993) ve İtalya'da (1995) da kısıtlayıcı düzenlemeler gerçekleştirildi.

TABLO 1
Yaşlılık Destekleri (1990)

Kol İşçilerinin Emeklilikte Aldıkları Desteğin Ortalama Net Kazançlarına Oranı (%, 1990)

Ülke	*Katkılı emeklilik kişisel oran*	*Asgari destek kişisel oran*
Belçika	73	47
Danimarka	60	52
Almanya	77	39
Fransa	88	46
Irlanda	42	35
Lüksemburg	78	46
Hollanda	49	49
Birleşik Krallık	44	31
EUR 12	75	36
Yunanistan	107	8
İspanya	97	32
İtalya	89	19
Portekiz	94	30

Kaynak: European Commission (1993).

ilk kez iş arayan birey durumunda olduğu gibi bu gelirden yararlanabilme konumunda hiç bulunmamıştır). Örneğin, 1989'da toplam işsizlerin İspanya'da sadece %25'i, İtalya'da %18'i, Yunanistan'da ise %6'sı destekten faydalanabilmektedir (Portekiz için veri bulunmamaktadır) (Room vd. 1992).

Güney Avrupa'nın sosyal koruma boşluklarının başka bir örneği hiçbir katkı ödeneği yapmamış olan tek ebeveynlere sağlanan gelir desteğini gösteren Tablo 4'te verilmektedir. Bu örnekte, İtalya ve Yunanistan'ın İspanya ve Portekiz'den daha iyi olduğuna dikkat çekilmelidir.

Son olarak Tablo 5, Güney Avrupa'da yaşlılık ve maluliyet durumlarındaki asgari gelir desteğinin azlığının ve sigortasız işsizlik durumundaki güvence ağının yokluğunun altını çizmektedir. Yaşlı ya da malul olmayan, işsiz, daha önce hiç prim katkısı yapmamış ve hiçbir geliri olmayan kişiler, tüm Güney Avrupa'da güvence kapsamı dışında kalmaktadır. Fakat İspan-

TABLO 2
Genç İşsizler için Destekler (1992)

18 Yaşındaki Bir İşsize Verilebilen Destekler

Ülke	*Yalnız yaşayan*	*Birlikte yaşayan*
	Ortalama kazancın yüzdesi	
Belçika	47	0
Danimarka	35	35
Almanya	39	*
Fransa	0	0
İrlanda	32	16
Lüksemburg	45	45
Hollanda	34	0
Birleşik Krallık	18	0
EUR 12	25	12
Yunanistan	0	0
İspanya	0	0
İtalya	0	0
Portekiz	44	44

(*) Ödenebilen miktar tek tek durumlara göre değişmektedir.
Kaynak: European Commission (1993).

TABLO 3
İşsizlik Destekleri (1992)

Ülke	*Birinci dönem kazancın yüzdesi*	*Süre (ay)*	*İkinci dönem kazancın yüzdesi*	*Süre (ay)*
Belçika	79	12	55	Süresiz
Danimarka	73	30	63	Süresiz
Almanya	63	12	56	Süresiz
Fransa	80	12	67-33	Süresiz
Irlanda	41	12	32-35	Süresiz
Lüksemburg	85	12	46	Süresiz
Hollanda	74	24	49	Süresiz
Birleşik Krallık	23	12	23	Süresiz
EUR 12	61	14	42	-
Yunanistan	28	12	0	-
İspanya	80	6	70	18
İtalya	26	6	0	-
Portekiz	81	21	44	21

Kaynak: European Commission (1993)

TABLO 4
Tek Ebeveynler İçin Destekler (1992)

Ülke	*Ortalama net kazancın yüzdesi*
Belçika	59
Danimarka	60
Almanya	55
Fransa	50
İrlanda	44
Lüksemburg	54
Hollanda	63
Birleşik Krallık	38
EUR 12	40
Yunanistan	32
İspanya	3
İtalya	16
Portekiz	0

(*) Yunanistan'da yardım sadece bekâr annelere verilmektedir
Kaynak: European Commission (1993)

ya ve İtalya'da bu tip bir birey, yerel kurumlardan bir çeşit asgari gelir desteği alabilmektedir.

Bu ikili gelir desteği sistemi, Güney refah devletlerinin sosyal hizmet kullanıcıları arasında özgül bir kutuplaşma yaratma eğilimindedir. Bu ülkelerde bir yanda, "garanti" altına alınan (ya da alınmış) bir grup "hiper-korunan" fayda sahibi vardır: en tipik örnekleri, kamu çalışanları, beyaz yakalı işçiler ve orta ve büyük ölçekli özel sektörde iş güvenliği içeren tam kontratla çalışan işçilerdir. Bu kategori içindekiler, kısa vade riskler için (hastalık, doğum, geçici ya da kısmi işsizlik vb.) cömert sosyal destek ödentilerinden yararlanabilme konumunda olurlar, ayrıca emekli olduklarında yüksek emekli maaşı alırlar. Öte yanda ise çok sayıda, koruma altına alınmamış, sadece nadiren yetersiz gelir desteği alan ve şiddetli maddi sıkıntı çeken işçi ve vatandaşlar vardır: en tipik örnekleri, iş güvenliği olmadan "zayıf" sektörlerde (küçük işletmeler, geleneksel hizmetler ya da tarım vb.) düzensiz çalışan işçiler, enformel ekonomide çalışanlar, genç ve uzun süreli işsiz bireylerdir.

TABLO 5
AB Ülkelerinde Sosyal Taban (1992)

Ülke	*Yaşlılık*[1]		*Malullük*[2]		*İşsizlik*[3]	
	ECU/ay	*Kişi başına GSYİH yüzdesi*	*ECU/ay*	*Kişi başına GSYİH yüzdesi*	*ECU/ay*	*Kişi başına GSYİH yüzdesi*
Belçika	442,7	32	924,4	67	442,7	32
Danimarka	599,7	34	967,4	55	699,7	40
Almanya	506,7	29	506,7	29	506,7	29
Fransa	447,5	30	447,5	30	322,1	22
İrlanda	329,3	38	329,3	38	329,3	38
Lüksemburg	607,8	36	863,9	51	607,8	36
Hollanda	552,3	41	552,3	41	552,3	41
Birleşik Krallık	363,2	30	376,3	31	263,4	22
EUR 12	377,03	28,75	511,51	38,00	310,33	21, 67
Yunanistan	49,1	10	79,3	16	0	0
İspanya[4]	272,8	28	272,8	28	0	0
İtalya[4]	230,5	16	695,4	49	0	0
Portekiz	122,8	21	122,8	21	0	0

1 Katkılı desteklerden yararlanabilme konumunda olmamış ve başka gelir kaynağı bulunmayan, emeklilik yaşına gelmiş bekâr kişi

2 40 yaşında, katkılı desteklerden yararlanabilme konumunda olmamış, başka gelir kaynağı olmayan ve çalışamayacak durumda olan bekâr kişi

3 40 yaşında, katkılı desteklerden yararlanabilme konumunda olmamış, başka gelir kaynağı olmayan ve çalışabilecek durumda olan bekâr kişi

4 İtalya ve İspanya'da resmî bir asgari düzeyde gelir desteği mevcut değildir ancak pek çok bölgede kişiler bölgesel ve yerel yönetimlerden sosyal yardım alabilmektedir

Kaynak: European Commission (1993).

Sosyal korumadaki bu ikili yapı, Güney Avrupa gelir desteği sistemlerini sadece kapsama alanı geniş, evrensel hak temelli hayli homojen Kuzey Avrupa sistemlerinden değil, "düşük" ve "yüksek" koruma arasındaki uçurumun daha az olduğu (hatta 'yüksek' korumadan faydalanan kimselerin daha çoğunlukta olduğu) diğer korporatist kıta Avrupası sistemlerinden de ayırmaktadır. Güney Avrupa ve kıta Avrupası sistemleri arasındaki bu farklılığın kısmen az gelişmişlik ile açıklanabileceği doğrudur. Zaten, Fransa, Belçika ve Lüksemburg gibi ülkeler güvence ağlarındaki eksikleri son yirmi yılda tamamlamışlardır[6] ve Güney ülkeleri de en kısa zamanda onları yakalayacak şekilde gelişmeye devam edeceklerdir. Ancak bu "gelişme safhası" argümanı, madalyonun öteki yüzünü göz ardı etmektedir: yani emek piyasasının korunmuş kısmı için ayrılmış, karşılığı olmayan cömertlik. Bu seçici *iper-garantismo* Latin sınırının kendine has bir özelliğini ifade etmektedir.

Unutulmamalıdır ki, Güney Avrupa gelir desteği sistemini "ikili" olarak tanımlamak aslında bir basitleştirmedir. Son on yılda İspanya'daki durumu ortaya koyan Perez Diaz ve Rodriguez (1994) farklı iş/gelir *ve* sosyal refah imkânlarına sahip 4 ayrı sosyo-ekonomik alanı belirten "dört köşeli toplum" fikrini geliştirmişlerdir: 1) emek piyasasının korunmuş kısmı 2) geçici ve düzensiz iş sağlayan sektör 3) kayıtdışı sektör 4) eski çalışanlar ve işsizler.

Bir fikir veriyor olmasına rağmen bu metafor bile çok basitleştirici olma riski taşımaktadır: aslında bireyler dört alanın sunduğu farklı imkânları değerlendirip pek çok farklı sosyo-ekonomik biçimlerin oluşmasını sağlayabilirler.[7]

Bu sıklıkla değişen manzaraya potansiyel fazlalıklarını ve çelişkilerini hafifleterek bir miktar tutarlılık kazandıran şey ise, hâlâ sosyal denge mekanizması işlevi gören, karmaşık emek piyasası ile aynı derecede karmaşık gelir desteği sistemleri arasındaki zor ilişkide dengeyi bulmayı sağlayan "güneyli

6 Fransa'da *Revenue Minimum d'Insertion* 1988'de, Belçika'da *Minimex* 1974'te ve Lüksemburg'da *Revenue Minimum Garanti* 1986'da uygulanmaya başlamıştır.

7 Perez Diaz ve Rodriguez de bunu kabul etmektedirler.

aile"dir.[8] Tüm Güney Avrupalıların bir nebze de olsa kolektif "köşe kapmaca oyunu"nda[9] bir araya geldiği ne kadar doğru ise, her İtalyan, İspanyol, Portekizli ya da Yunanlı aile için, en az bir aile bireyinin sıkı bir şekilde *garantismo* köşesinde kalması o kadar hayati önem taşımaktadır. Geri kalmış bölgelerde en çok talep, kamu sektöründeki işleredir. Aslında işgücü talebinin kronik yetersizliğini (ve ülke genelindeki dengesizliğini) ortadan kaldırmak amacıyla kamu sektöründeki iş imkânlarının artırılması da, Güney Avrupa refah modelinin bir başka kendine has özelliği olarak görülebilir.

Bazı aileler (ve bazı ailesiz bireyler) ne yazık ki "köşe kapmaca oyunu"nu kaybederler. Tablo 6'da görüldüğü gibi, İspanya, Portekiz ve Yunanistan (İrlanda ile birlikte) Avrupa Birliği içerisinde yoksul hanehalklarının en çok bulunduğu ülkelerdir. İtalya'ya ait göstergeler ise İngiltere ve Fransa'nınkilerden daha düşüktür; ama ekonomik anlamda iki İtalya'nın varlığı hatırlanmalıdır: orta-kuzeyde ortalama yoksulluk oranı sadece %9 iken, güney kesimlerde bu oran %26,4'e ulaşmaktadır (Saraceno 1992). Pekçok geri kalmış bölgede, güney İtalya ve daha genel olarak Güney Avrupa'nın periferi-

---

8 Güney Avrupa'daki aile eğilimleriyle ilgili olarak bkz. Yıllık Aile Politikası Üzerine Avrupa Gözlem Raporları (European Commission, Brüksel, çeşitli yıllar). Güney Avrupa ailesine dair tarihsel bir gözden geçirme için bkz. Kertzer ve Brettell (1987). İtalyan "aileselciliği" üzerine bir tartışma için bkz. Ginsborg (1995). Güney aileselciliğinin "büyük dayanışma" madalyonunun öteki yüzünün kadınların omuzlarına binen ağır yük olduğu unutulmamalıdır. Güney Avrupa aileselciliği ve sosyal politikaların cinsiyetle ilgili uzantıları için (özellikle İtalya örneği için) bkz. Saraceno (1994).

9 "Bu oyunda, dört çocuk bir oda ya da bahçenin dört köşesine yerleşirler, bir çocuk da ortadadır. Çocuklar köşelerine yakın oldukları sürece güvendedirler ancak tabii ki bir köşeden ötekine geçişler, yer değiştirmeler olmaktadır. Herhangi bir çocuk köşesini bırakıp başka köşeye giderken, onun boşalttığı yeri ortada duran beşinci çocuk kapar. Oyundaki amaç, köşedekiler için dikkatli ve hızlıca bir köşeden ötekisine geçerek herhangi bir köşede kalmak, ortadaki için ise bu geçişler sırasında boşalan bir köşeyi kapabilmektir. İspanyol işçiler de bir köşeden ötekine geçerler, bu arada onları takip eden beşinci oyuncu ise şu ya da bu şekilde güvence ağından düşmüş olan şanssızlardır... Gün geçtikçe artan oranda yabancı göçmen bu oyunu oynamakta ve her biri bu oyuna şanssız beşinci oyuncu olarak ortada başlamaktadır.." (Perez Diaz ve Rodriguez, 1994: 32).

TABLO 6
AB Ülkelerinde Yoksulluk (1980-85)

1980 ve 1985 için Karşılaştırmalı Yoksulluk Oranı (Yoksulluk Sınırı Ulusal Ortalama Denk Harcamaların %50'si olarak alınmıştır)

	Haneler		*Bireyler*	
Ülke	*1980*	*1985*	*1980*	*1985*
Belçika	6,3	5,2	7,1	5,9
Danimarka	8,0	8,0	7,9	8,0
Almanya	10,3	9,2	10,5	9,9
Fransa	18,0	14,8	19,1	15,7
İrlanda	18,5	17,4	18,4	19,5
Hollanda	6,9	7,9	9,6	11,4
Birleşik Krallık	14,1	18,9	14,6	18,2
Yunanistan	20,5	17,4	21,5	18,4
İspanya	20,3	17,8	20,9	18,9
İtalya	12,0	14,7	14,1	15,5
Portekiz	31,4	31,7	32,4	32,7

Kaynak: European Commission (1993).

sinde 1990'ların ortalarında bile yoksulluk hâlâ gerçek bir acil sosyal sorundur.

Ulusal sağlık sistemi: Özel sektör tarafından sağlanan kısmı genişleyen (yaklaşık) evrenselcilik

Güney Avrupa refah devletleri, gelir desteği sistemlerinde mesleki gruplar paralelinde yüksek kurumsal parçalılığa, sağlık sistemlerinde ise evrenselci bir niteliğe sahiptir. Gelir desteğindeki mesleki parçalılık ve sağlık alanındaki evrenselcilik bileşimi, Güney refah devletlerinin ikinci, oldukça kendine has bir özelliğidir. İspanyol, İtalyan, Portekiz ve Yunan anayasalarında sağlık hizmeti (sadece çalışanlar için değil) tüm vatandaşlar için hak olarak açıkça belirtilmiştir. Tarihsel olarak bakıldığında geçmişte sağlık sistemleri aynen gelir desteğinde olduğu gibi mesleki olarak parçalı olmasına rağmen, bu dört ülke, geçen yirmi yılda ulusal sağlık hizmetini vergilerle finanse edilebilen, standartlaşmış kurallar ve örgütlenme çerçeve-

sinde, tüm vatandaşlara açık ve ücretsiz hale getirmeyi amaçlayan reformlar gerçekleştirmeye çalışmışlardır.

Evrenselcilik için harcanan bu çaba en çok İtalya'da başarılı olmuştur. 1978 reformu mevcut işe bağlı programları ortadan kaldırarak yerleşik tüm nüfusu yeni Ulusal Sağlık Hizmeti (*Servizio Sanitario Nazionale*) güvencesi altına almış, ülke çapında (son derece adem-i merkeziyetçi olmasına rağmen) tek bir örgüt yapısıyla herkese standartlaşmış bir hizmet sunmaya başlamıştır (Ferrera 1989a ve 1995a).

Portekiz, mesleki kapsamdan evrensel kapsama resmî olarak devrimden sonra, 1976'da sıçramıştır. İtalya'nın aksine, daha önce varolan zorunlu sigorta programlarını ortadan kaldırmadığı için Ulusal Sağlık Hizmeti (*Servicio Nacional de Saude*), aslında daha iyi durumdaki çalışanların (özellikle kamu sektörü çalışanları) ayrıcalıklı erişim ve bakım koşullarına (özellikle kamu sigorta programları tarafından sunulan geniş seçim özgürlüğü sayesinde) sahip olduğu ikili bir yapı halinde kalmıştır. Bunun dışında USH'nin daha ziyade "nüfusun daha savunmasız grupları –yaşlılar, özürlüler, çocuklar, okuma yazma bilmeyenler, yoksullar, eski kolonilerden gelen göçmenler, uyuşturucu bağımlıları, işsizler ve kronik hastalıkları olan insanlar– tarafından" kullanıldığı belirtilmektedir (Pereirinha 1992:91).

İspanya resmî olarak evrensel kapsam ilkesini 1986'da kabul etmiştir fakat uygulamaya ancak 1990'da başlanmıştır. Aslında İspanyol sistemi tam kapsamlı bir sistem değildir çünkü çok yüksek gelir grupları (yaklaşık olarak nüfusun %0,5'i) USH üyeliğine dahil edilmemiştir. Ayrıca, organizasyonel standartlaşma henüz tüm ülke çapında gerçekleştirilememiştir: sistem; INSALUD, otonom topluluklar, eski *mutualidades* vb. gibi çeşitli kurumlar tarafından yönetilmektedir. Yaklaşık 2,4 milyon kamu çalışanı, INSALUD tarafından sunulana kıyasla daha iyi bir bakım hizmeti sunan kendilerine özel hizmet sigortaları tarafından kapsam altına alınmıştır (Freire 1993).

Yunan sağlık sistemi ise evrensel üyelik, tektip yapı ve uygulamalara dayanan USH modeline diğerlerine göre daha uzaktır. Yunanistan'ın evrensel ulusal bir hizmetle donatıldığı

düşünülse de, aslında bakıma erişim hâlâ işe bağlı sigortalar aracılığıyla gerçekleşir; hiçbir sigortaya dahil olmayan vatandaşlar ise bakım hizmetini kamu yardım ağı çerçevesinde alabilmektedir.

Hiçbir Güney Avrupa sağlık sisteminin İngiliz ve İskandinav sağlık hizmetlerinin ana prensibi olan vergiyle finanse edilme özelliğini taşımadığına dikkat edilmelidir. Dört ülke de primlerden vergilere topyekün geçişi amaçladıklarını tekrar tekrar vurgulasalar da, hiçbiri bu geçişi (henüz) sağlayamamıştır. Sağlık hizmetlerine erişim ve bakım hizmetleri konusunda varolan mesleki farklılıklar (özellikle Portekiz ve Yunanistan'da), büyük bölgesel eşitsizlikler ve finansmanın karışık yapısı, Güney Avrupa'daki genel evrenselci retoriğe ve bu çerçevedeki çabalara rağmen, sağlık hizmet imkânlarının yapısında oldukça yaygın dağıtım çarpıklıkları yaratmaktadır.

Güney Avupa sağlık sisteminin başka bir belirgin niteliği, kamu ve özel hizmetlerin karışımından oluşmasıdır. İngiltere ve İskandinavya'da ulusal sağlık hizmetinin oluşturulması sadece evrensel kapsam ve yapısal standartlaşmayı değil, özel hizmet kurumlarının (özellikle özel klinikler ya da hastanelerin) sağlık sektöründen çekilmelerini, ya da en azından kamu ve özel sağlık hizmetinin alanları ve rollerinin kesin olarak ayrılmasını beraberinde getirmiştir. Kamu ve özel hizmetler karışımı Güney Avrupa'da farklı şekilde evrilmiştir. Burada, İtalyan ya da İber tarzında ulusal bir sağlık sisteminin oluşması, kamu hizmetlerinin güçlenip özel sektörün çekilmesine değil, kamu ve özel sektörün, buraya özgü bir şekilde, özel sektör için büyük avantajlar ve kârlılık sağlayacak şekilde bir *ortaklık* kurmasına yol açmıştır (Paci 1987). Güney Avrupa'da USH personeli (hastanedeki doktorlar bile) kamusal yapı içerisinde dahi hizmetleri özel şekilde sunabilme özgürlüğüne sahiptir. Daha önemlisi USH, teşhis testlerinden orta derecedeki ameliyatlara kadar geniş bir hizmet yelpazesini sözleşmeli olarak yapılmak üzere özel sağlık merkezlerine (İspanyol *conciertos*, İtalyan *centri convenzionati*) sevketmektedir. 1987'de Portekiz'de sağlıkla ilgili kamu harcamalarının %40'ına yakını özel

merkezler tarafından yapılmıştır (Mozzicafreedo 1992); İtalya'da bu oran 1989'da %37,5'tur (Censis 1991). İtalya'daki son *malasanit* (usulsüz sağlık) skandalı göstermiştir ki, bu kamu ve özel hizmet harmanı hem büyük miktarlarda kamu parasının ziyan edilmesine yol açmakta hem de özel sektör tedarikçileri ile sağlık sektörü yöneticileri ve politikacılar arasındaki hileli ortaklık sayesinde manipülasyonların oluşmasına zemin hazırlamaktadır (Ferrera 1995b).

Tikelci-klientalist bir refah devleti

Refah kaynaklarının tikelci şekilde dağıtımı, sadece sağlık sektörüne değil, gelir desteği dahil tüm Güney Avrupa sosyal politikalarına özgü bir niteliktir. Akdeniz refah devletleri "devletlik" kavramıyla ilgili çifte bütçe açığıyla tanımlanmaktadır.[10] Bir yandan, sağlık hizmetlerinde görüldüğü gibi, refah kurumlarında devlet mevcudiyeti düşük seviyededir. Öte yandan devletin gücünün yerinde kullanıldığı da pek söylenemez[11] – bu ülkelerde kamu kurumları partizan baskılara ve manipülasyonlara son derece açıktır. Dolayısıyla güney refah devletinin işleyiş tarzı, kayda değer bölüştürücü ve dağıtıcı açılımlarıyla, diğer Avrupa sistemlerininkinden bir miktar farklıdır. Güney Avrupa 'tikelciliği' dört ülkede belirli aralıklarla ortaya çıkan skandalların gösterdiği gibi genellikle doğrudan politik yol-

10 Bilindiği gibi, "devletliğin" (geniş anlamda devlet görevlilerinin devlet dışı aktörlere karşı karar verme özerkliği ve kararları uygulama kapasitesi) refah devletinin gelişmesi ve işleyişinde önemli rol oynadığı fikri, karşılaştırmalı tartışmanın güncel bir boyutudur ve genellikle Amerikan deneyimine referansla betimlenmektedir (bkz. Orloff 1993 ve Skocpol 1992). Güney Avrupa deneyiminin ise bu boyutun geçerliliğini pekiştireceğine inanıyoruz. Devletin refah alanındaki varlığı ile kavramlaştırılan refah devletçiliği için bkz. Flora'nın Giriş bölümü (Flora 1986/87).

11 Burada "devletin gücü" kavramını Mann'ın kullandığı şekilde hem "devlet seçkinlerinin, sivil toplum gruplarıyla rutin, kurumsallaşmış bir uzlaşmaya gerek duymadan bazı eylemleri gerçekleştirme yetkisine sahip olmaları" (*despotik güç*) hem de "devletin sivil topluma nüfuz edebilme ve tüm ülkede siyasî kararları uygulayabilme kapasitesi" (*altyapısal güç*) anlamlarında kullanmaktayız (Mann 1986: 113).

suzluk yani özel rüşvetler karşılığında yasa dışı "kayırmalar" şekline bürünmektedir. Fakat en tipik ve sistematik haliyle refah manipülasyonu, siyasî klientalizm, yani herhangi bir partiye verilen oy gibi, herhangi bir kamu örgütüne verilen destek karşılığındaki menfaatler olarak ortaya çıkmaktadır.[12]

Sosyal yardımların seçim başarısı için manipülasyonu, tüm demokratik ülkelerde bilinen bir olaydır ve "siyasî iş çevrimleri" üzerine olan literatürde de ampirik çalışmalarla desteklenmiştir.[13] Bu literatürde, refah ve oy kullanma arasındaki ilişki yakın, doğrudan ve kişisel (yani bireysel oyların bireysel kazançlar için kullanılması) bağlamda değil genel ve kişisel olmayan bağlamda algılanmaktadır. Güney Avrupa'da ise yukarıda sözü geçen *voto di scambio* denilen ilk tip ilişki, aslında ikinci tip genel, seçimle ilgili ilişkiye ve daha genel anlamda refah devletinin politik olarak kullanılmasına zemin hazırlamaktadır. Güney Avrupa emek piyasalarının güçsüz sektörleri (yani yapısal bir istihdam talebi eksikliği ve bu nedenle ortaya çıkan düzensiz ve "enformel istihdam" ile tanımlanan sektörler), yetersiz ücretleri desteklemeye yönelik devlet transferlerinin genellikle sendikalar vasıtasıyla bireysel seviyede parti desteği ile değiş tokuş edildiği "klientalist bir piyasanın" oluşumu ve genişlemesi için uygun ortamı sunmaktadır.[14]

Bu klientalist refah piyasasının geniş faaliyet alanı ve özel işleyiş tarzı en çok İtalya örneğinde ön plana çıkarılmış ve belgelenmiştir.[15] Burada ufak bir parantez açıp Güney refah klientalizminin özel dinamiklerini aydınlatabilmek için İtalya örneğinden bahsetmekte fayda vardır.

İtalyan partileri (özelde önceki DC ve bilhassa güneydeki-

12 Yolsuzluk ve klientalizmi İtalyan örneğine değinerek tanımlama ve ayrıştırmaya yönelik literatür taraması için bkz. Della Porta (1992).

13 1980'lerde bu literatür üzerine yapılmış bir tarama için bkz. Ferrera (1989b).

14 Güney Avrupa klientalizmi, politikacılar ve oy verenler arasında geniş çapta *bireysel* alışverişleri içerdiği için çoğu demokratik sistemde görülen politik çıkar amaçlı kaynak kullanımı işlemlerinden farklıdır. İkinci tip alışveriş kısıtlanmış olsa da hâlâ *yasama* merkezlidir ve tekil menfaatçileri değil dar da olsa sosyal kategorileri içermektedir.

15 Krş. bu alandaki literatürü de özetleyen Ferrera (1984) ve (1987).

ler) büyük ölçüde "kitlesel patronaj" partileri olarak görülebilir. Bu tip partiler oy kazanabilmek için seçmenlerine kamu sektöründe iş olanağı temin etmek ya da refah bürokrasisinden teşvik almada yardımcı olmak gibi değişik yollarla bireysel menfaat sağlamaktadır. Parti tarafında bu "alışverişin" kontrolü gayrımeşru yolların kullanılmasına gerek kalmadan[16] tercihli oylar piyasasında yapılmaktadır, daha doğrusu yapılmaktaydı.[17] *Sottogoverno*nun (devlet teşekkülleri, çeşitli kamu kurumları, sosyal güvenlik fonları vb. yoluyla verilen çeşitli menfaatler) genişlemiş alanı, bu tikelci alışverişin ana merkezidir ve burada sosyal destekler, kullanılan rayiçlerden sadece biridir. Refah devletinin seçmene yönelik amaçlar doğrultusunda klientalistik olarak kullanımı iki türlü gerçekleşmektedir: 1) refah yönetiminin partizan şekilde (sadece yönetici kadronun üst kademelerinde değil, özellikle yardımların keyfî şekilde dağıtılabildiği alt kademelerde) içine girilerek 2) refah yönetimini, gene yardım dağıtımında keyfî güce sahip özel alt komisyon ya da komiteler kurup yok sayarak.

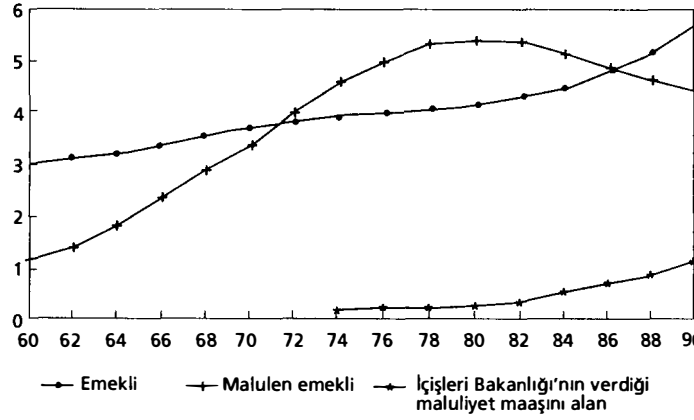
Geri kalmış güneydeki tarım sektörleri böyle bir klientalist piyasanın işleyişi için tercih edilen zeminlerden biridir. Bu sektörlerde, gelir elde edebilmek için tek olanak devlet teşviki almaktır; bu nedenle işsiz veya yeterli geliri olmayan çalışanlar kendilerine bir çeşit teşvik (özellikle de maluliyet maaşı şeklinde) sağlayabilecek siyasî girişimcilere oylarını satmaya çoktan hazırdırlar.

Şekil 1 ve 2'de görüldüğü gibi, maluliyet maaşı alanların sayısının (INPS programları) özellikle güney İtalya'da 1960'lardan beri gösterdiği artış şaşırtıcıdır. 1960 ile 1971 arasında rakamlar neredeyse üç katına çıkarak artmış, 1972'de ise yaşlılık maaşını alan sayısının üzerine çıkmıştır. 1982'de 5,379 milyon emeklilik ödemesi ile en yüksek sayıya ulaşılmıştır – ki bu neredeyse her on İtalyan içerisinden bir kişi demektir. 1980'lerde

16 Geleneksel kontrol uygulama örneği için bkz. Ancisi (1976).

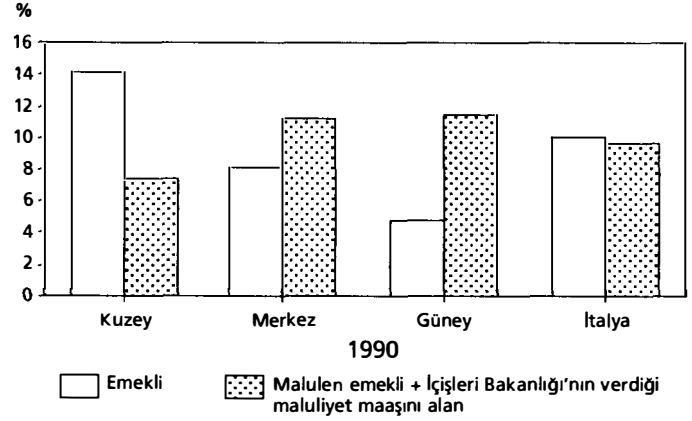
17 1991'de tercihli oylamayla ilgili kurallar ulusal bir referandumla değiştirilmiş, böylece klientalist alışverişlerin manevra alanları daraltılmıştır. Bkz. Pasquino (1993).

ŞEKİL 1
Emekli ve Malulen Emekli Sayısı (milyon) (İtalya)



Kaynak: ISTAT Annuario della Previdanza e dell'Assistenza Sociale, Roma, anni vari.

ŞEKİL 2
Emekli Sayısı / Nüfus (İtalya)



Kaynak: ISTAT Annuario della Previdenza e dell'Assistenza Sociale, Roma, anni vari.

ise INPS maluliyet maaşı alanların sayısı, klientalist istismarları önlemek amacıyla konan daha katı düzenlemelere bağlı olarak azalmaya başlamıştır. Ancak aynı dönemde İçişleri Bakanlığı tarafından verilen ve daha esnek kriterleri olan "sivil" ma-

luliyet maaşı alanların sayısındaki artış, bu uygulamanın INPS'nin yerini aldığını gösterir niteliktedir.

Desteklerdeki bu inanılmaz artış aslında parti-sendika örgütsel ağı ve refah yönetim ağı içindeki uzmanlaşmış yapılara dayanan karmaşık bir "siyasî mekanizma"nın ürünüdür. Parti-sendika ağı tarafında, düzensiz işçilerden gelen maluliyet maaşı talepleri, yarı partizan ve/veya sendikayla yakın ilişkili organlar olan *patronati* tarafından eklemlenmiş ve bütünleştirilmiştir. Bu organlar, başvuranlara imkân ve prosedürlerle ilgili bilgi verme, gerekli dokümanları hazırlama, gecikme durumlarında ehil idare için bastırma, reddedilen başvurularda yönetim ve yargı davaları açma gibi kişisel yardımlar sağlamaktadır. Refah yönetimi tarafında ise, bana göre, sosyal desteğe tikelci şekilde "el konulması", ya partiye bağlı bürokratların göz yumması yoluyla ya da daha sistematik olarak, reddedilen başvurulara dair *patronati* tarafından yapılan ricalarla ilgili hüküm ve karar verme yetkisine sahip INPS bünyesinde ayrı siyasî komitelerin kurulması yoluyla güvence altına alınmıştır. Bu komiteler, maluliyet maaşı için artan talebi, maluliyeti geniş anlamda ('çalışmak' terimi değil de) "gelir kazanma yetisinin azalması" olarak tanımlayan kanundaki esneklik ya da boşluklara dayanarak, başvuru sahibinin ikamet ettiği bölgenin sosyo-ekonomik durumunu da dikkate alarak karşılayabilmektedir.[18]

İtalyan klientalist piyasası özürlüler ile ilgili durumlarda oldukça incelikli bir şekilde işlemektedir; bu, işsizlik sigortası ve yerel düzeyde sosyal yardım desteği için de geçerlidir. Şekil 1, bu tip bir piyasada gerçekleşen tüm işlemlerin şematik bir özetini vermektedir. En tipik işlemler, şeklin alt kısmında belirtilmektedir. Gelir desteğine ihtiyaç duyan seçmenler oylarını patronaj kurumlarının aracılığıyla siyasî partilere satmaktadır. Destekler ise arz tarafının manipülasyonu ile sağlanmakta-

18 1984'te özürlülük maaşı alacakların değerlendirilmesinde "düzeltici" faktör olarak kullanılan ikamet ettiği bölgenin sosyo-ekonomik durumunu dikkate alma prensibi kaldırılmıştır. Bu sıkılaştırmadan sonra, INPS'ten faydalanan sayısında azalma olmuş ancak İçişleri Bakanlığı'nın vermiş olduğu maaşı alanların sayısında da paralel bir artış gözlenmiştir (bkz. Şekil 1).

dır; bu, üç farklı yol izleyebilir: patronaj kurumları, INPS'ye karşı hüküm ve karar verme yetkisine sahip olan siyasî komiteler üzerinde baskı kurabilir; bu baskılar partiler (veya sendikalar) aracılığıyla yapılmış olabilir; partiler kendi adamlarını yerleştirdikleri refah bürokrasisine doğrudan baskı yapabilir. En uygun manipülasyon yönteminin seçimi, kişisel bağlantıların ya da partiye bağlılığın kapsamı ve yoğunluğu gibi, çok sayıda etmene bağlıdır. Seçilmiş yöntem sadece bir dönem uygulanır, yerine, kurumsal değişikliklere bağlı olarak bir sonraki dönemde başka bir yöntem getirilebilir.

1980'lerde İtalyan sosyal bilimciler tüm bu olayları tanımlamak için "tikelci-klientalist refah modeli" kavramını yaratmışlardır (Ascoli 1984; Ferrera 1984; Paci 1984). Karşılaştırmalı sistematik bir çalışma olmamasına rağmen, diğer üç Güney Avrupa ülkesinde benzer sendromların gelişmiş olduğuna dair göstergeler mevcuttur. Devletin "patrimonyal" şekilde algılanışı ve iç içe geçmiş hâmi-hâmilik edilen ağlarının varlığı İspanyol, Portekiz ve Yunan siyasî sistemlerinin yapısal özelliklerini oluşturmaktadır ve şüphesiz, refah devleti kurumlarının gelişimini ve devletin işleyiş şeklini etkilemektedir (Eisenstadt ve Roniger 1984). Sosyal desteklerdeki artışın 1970'lerin ortalarından itibaren otoriter sistemlerden demokrasiye geçişi kolaylaştırdığı ve (sosyalist partiler dahil) yeni partilerin seçim tabanlarını oluşturmalarında önemli bir rol oynadığı söylenmektedir (Maravall 1992; Moreno ve Sarasa 1992). Bu genişleme –İtalya'da olduğu gibi– özellikle kırsal ve geri kalmış bölgelerde tikelci dağıtım ağlarını yaratmış ya da varolan ağları güçlendirmiştir.

İspanya'da örneğin, özürlü yardımı alan kişi sayısı 1976 ve 1982 yılları arasında neredeyse ikiye katlanmıştır (Guillen 1992) ve o tarihten beri hızla artmaya devam etmektedir. Bu destekler, İtalya'da olduğu gibi, 'enformel ya da yarı-enformel ekonomilerden kazanılıp geniş bir alanda yerel yönetimlerin, partilerin, sendikaların ve de Kilise'nin suç ortaklığı ile bilfiil sadık oylar karşılığı dağıtılan rutin gelir destekleri' olarak tanımlanmaktadır (Perez Diaz 1990: 16). Bazı bölgelerde (özellikle Endülüs ve Extremadura), tarın işçileri (*braceros*) için

İtalyan *Mezzogiorno*suyla benzer özellikler gösteren bir klientalist gelir desteği sistemi oluşturulmuştur. Geçici (örneğin, mevsimlik) işçiler son 12 ay içinde en az 60 iş günü çalışmışlarsa, karşılığında Plan de Empleo Rural (PER) tarafından belirlenen istihdam programlarındaki çalışmalara katılım zorunluluğu ile birlikte, epey cömert bir yardımdan yararlanabilme konumunda olurlar. Geri kalmış bölgelerde, 1980'lerde tarımda çalışan işgücündeki azalmaya rağmen yardım alan kişi ve PER katılımcı sayısı hızla artmıştır. Bu artışın sosyal ve siyasî klientalizme özgü mekanizmalar tarafından teşvik edildiği herkes tarafından bilinmektedir. Bazı 'işverenler', hâmilik ettikleri kişilerin 60 gün koşulunu doldurabilmeleri için resmî belgelerde gerçek olmayan işler için imzalarını satmaktadır; aynı zamanda bazı yerel yöneticiler de yardımın ödenebilmesi için başvuru sahibinin PER gereklerini yerine getirdiğini onaylamaktadır (Cazorla 1992 ve 1994). Bazı Endülüs köylerinde belirli mevsimlerde gerçekten işsiz kalan sayısının yardım alanların sadece %10'unu teşkil ettiği tahmin edilmektedir (Cazorla 1992: 35). Bu klientalist piyasada PSOE, seçilmiş yerel yöneticilerin aktivizmi (çoğu Endülüs belediye başkanları sosyalisttir) ve INEM (işsizlik sigortası enstitüsü) gibi devlet kurumlarının nüfuzunu artırması sayesinde asıl aktör olarak yer almaktadır. Bu tip bir sistemin sonucu olarak, 'işsizlik (yerel düzeyde) iktidardaki partiye karşı siyasî bir silah olmaktan çok partiyle bağlantılı siyasî mekanizma aracılığıyla fazlasıyla sömürülen bir güç kaynağı olmaktadır' (Cazorla 1992: yazarın çevirisi). İspanya'nın güneyinde kırsal oylar tamamen sosyalistler tarafından kontrol edilmektedir.

Yunanistan'da da, kamu refah kurumları partizan amaçlar uğruna yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu ülkede:

> bürokrasi ... siyasî klientalist ağlarla kuşatılmış durumdadır. İdari talepler en üstteki siyasî liderlerin araya girmesi veya bürokratlarla kurulan bağlantılar aracılığıyla karşılanmaktadır. Bu da ya doğrudan kurulan ilişkiler ya da kent 'aracıları' sayesinde gerçekleşir; bu aracılar devlet dairelerindeki idare-

> den kaynaklanan zorlukları aşma yollarını ve yardım edecek doğru kişileri bildikleri için rutin kararları aldırma konusunda uzmanlaşmışlardır (Eisenstadt ve Roninger 1984: 77).

Tikelci bağlantılar (özellikle de parti-sendika ağı içindekiler), Yunan emeklilik sisteminin karmaşık düzenlemelerinden faydalanmada epey işe yaramaktadır. Bu bağlantıların sağladığı bilgi ve yardımların mevcut olmadığı durumlarda, insanlar yasal ve bürokratik labirent içinde yollarını bulamayabilir.

> Sonuçta daha iyi bilgi sahibi olan ya da devlet bürokrasisinin işleyişine aşina olan bireyler birden çok yardım alabilirken, çoğu hak sahibi birey yardımdan faydalanamamaktadır... Geniş tikelci ağlarla bağlantıları ya da önemli pozisyonlarda tanıdıkları olan bireyler hak sahibi olup da bu haklarının peşine düşecek tanıdıkları olmayan bireylerden daha avantajlı durumdadırlar (Karantinos vd. 1992: 34).

Özetle Güney Avrupa refah devleti, onu, sadece homojen, standart, evrensel hak temelli Kuzey Avrupa refah devletlerinden değil, daha parçalı olan kıta Avrupası sistemlerinden de ayıran özgün bir siyasî işleyiş şekline sahiptir. İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'daki sosyal politika kurumları aslında diğer korporatist (ve Katolik) ülkelerdekileri andırabilir ama işleyişlerine yön veren "sosyo-politik davranış bilgisi" oldukça farklıdır. Sosyal haklar; açık, evrenselci bir siyasî kültür ve katı, Weberci, kendi kurallarının yönetiminde adil bir devlet anlayışı içine oturtulmamıştır. Tersine, bu haklar Avrupa'nın bu bölgesinde tarihsel olarak varlığı sabit olan patronaj ilişkilerinin mantığı ile aşılanmış kapalı, tikelci bir siyasî kültüre ve 'yumuşak' bir devlet aygıtına dayanmaktadır. Ancak, pek çok yabancı gözlemcinin sıklıkla belirttiği gibi, diğer gelişmiş toplumlar ve onlara ait sosyal politikalar da, belli bir seviyede kültürel ve kurumsal tikelcilik tarafından şekilleniyor. Ayrıca, 1970'lerin ortalarındaki krizden sonra, diğer ülkelerde de, belirli sosyal destek tiplerinde keyfî uygulamaların oluşmaya başladığı doğrudur. Örneğin, Hollanda ya da ABD gibi ülkeler-

de 1970'lerde ve 1980'lerin başlarında özürlülere sağlanan desteklerin tıp çalışanları ve yönetici kadronun yasal gerekliliker konusundaki keyfî yorumlamaları neticesinde cömertçe dağıtıldığı gözlenmiştir (Stone 1984). Ne var ki, uygulama alanı ve yoğunluktaki farklılık, küçümsenemeyecek ya da yok sayılamayacak ölçüde belirgindir. Perez Diaz'ın deyişiyle "asıl soru, bu tikelci kuralların kişilerin gerçek stratejilerinin marjinal bir kısmını mı yoksa daha geniş bir kısmını mı bağlayıcı nitelikte olduğudur" (Perez Diaz 1990: 15). Ayrıca, mesleki ya da bürokratik değerlendirmeye bağlı keyfî davranma, patronaj sistemlerine dayanan siyasî keyfiyetten farklıdır. Yukarıda betimlendiği gibi güney refah modeli, meslekicilik ve evrenselciliğin bir bileşimini (gelir desteği konusunda mikro-korporatist dayanışma; sağlık hizmetinde ise –becerilebildiği ölçüde– ulusal dayanışma) oluşturmaktadır; ancak bu noktada bu modelin, çeşitli nedenler yüzünden içinde kültürel ve siyasî evrenselciliğin hâlâ tam olgunluğa erişmesi beklenen bir sosyo-politik ortama içkin olduğunu eklemek gerekir. Tamamen işlevsel perspektiften bakıldığında, Güney Avrupa'daki refah klientalizminin çok önemli işler gördüğünü belirtmek yerinde olur. Özürlü maaşından gelen gelir ve işsizlik destekleri olmasaydı, İtalya ve İspanya'nın geri kalmış bölgelerinde gerçekten ciddi sosyo-ekonomik sorunlar yaşanabilirdi. Önemli olan şu ki, aynı sorunlar, (özellikle İtalya için) ciddi bir işsizlik sigortası programı ya da 'evrenselci' asgari gelir desteği gibi başka politika araçlarıyla da çözülebilirdi. Refah patronajı tek strateji değildi. Peki bu ülkeler (özellikle de İtalya) niçin bu yolu kullanmayı seçtiler? Bu soruya cevap bulmak için tanımlardan açıklamalara geçmek gerekiyor.

Güney yolunun açıklaması: Siyasî-kurumsal bir perspektife doğru

Güney Avrupa refah modelinin kendine özgü profilini nasıl açıklayacağız? Eğer yaptığımız analiz doğru ise, aşağıdaki dört unsur açıklamanın temelini oluşturmalıdır:

1. Gelir desteğine mahsus 'aşırılıklar': koruma kapsamındaki geniş boşluklar ile birlikte giden doruğa ulaşmış cömertlik,

2. Sağlık hizmeti alanında kurumsal korporatizmden kopma ve evrensel ilkeler üzerine kurulmuş bir ulusal sağlık hizmetinin (kısmen) kurulması,

3. Genel eğilim olarak, sosyal refah alanında devletin az varlık göstermesi ve kamu ile kamu dışı kurum ve kuruluşların birlikte varlık göstermesi,

4. Klientalizmin sürmesi ve bazı durumlarda nakit yardımlarının seçici dağıtımında hayli gelişkin 'patronaj sistemleri'nin oluşturulması.

Bu dört unsur, Güney Avrupa'nın kendine has özelliklerinin tamamını oluşturmaz elbette. Ancak, tanımlayıcı tartışmadan teorik tartışmaya geçiş için ön bir hazırlık niteliğinde olan tutarlı bir açıklama kümesi oluştururlar.

Gelişmeci bir perspektifin benimsenmesi durumunda, bir grup sosyo-ekonomik ve siyasî-kültürel etmenin, makul etmenler oldukları kolaylıkla öne sürülebilir: Süregiden 'geri kalmışlık', sektörel ve bölgesel ikilik, a-moral aile bağları ve çevreyle sınırlı toplumsal aidiyet, güçlü bir Katolik kilisesi, uzun süren otoriteryanizm dönemlerinde deyim yerindeyse boğulmuş ve geleneksel olarak hükümetten uzak kalmış zayıf bir Sol. Güney Avrupa'nın modernleşme sürecinin bütün bu tipik öğeleri, yukarıda betimlenen sosyal politikaların kendine has özelliklerini açıklamak için yeterli zemini oluşturmaktadır.[19] Dolayısıyla, güçlü bir Katolik kilisesinin varlığı ve korporatist geleneğin esnekliği, devletin zayıf varlığının sorumluluğunu üstlenmektedir, ayrıca gelir desteğinin bu denli düzensiz gelişmesine tümüyle parçalanmış emek piyasası ve (yine Katolik dayanışmasına bağlı olarak) aile merkezli olarak yapılanmış sosyal doku da şüphesiz katkıda bulunmuştur. Güney Avrupa refah modelini açıklamak için kullanılabilecek bir yöntem, 'muhafazakâr-korporatist' ya da 'sosyal kapitalist' refah rejimle-

19 Güney Avrupa modernleşmesinin farklı veçheleriyle bir tartışması için krş. Gunther vd. (yayınlanacak) ve özellikle Malefakis'in katkıları. Ayrıca bkz. Giner (1993).

rinin oluşumuna dair varolan teorileri (à la Esping-Andersen 1990 veya Van Keesbergen 1995) "Latin sınırı" içindeki ülkelerin tarihsel yapılanmaları ışığında yeniden tanımlamak olabilir.

Benzer şekilde, güney sendromunu açıklarken siyasî-kurumsal etmenlere odaklanıp bunu Güney Avrupa devlet idare şekillerinin özgül yapısı sonucu ortaya çıkan 'güç oyunları' ışığında yorumlamak da mümkündür. Bu devlet idare şeklinin oyun alanı, tarihsel olarak Kıta Avrupası ülkeleri için betimlenen 'muhafazakâr-korporatist' özellikleri paylaşmış olsa da güney refah modelinin profilini açıklamaya katkıda bulunan bazı farklı özellikler de sergilemektedir. Kesin olarak üç farklı özellik bu bakış açısından anlamlı gözükmektedir:

1) özellikle bürokratik profesyonellik ve otonomi bakımından devlet kurumlarının zayıflığı ('yumuşak' bir devlet). Bu ülkelerin, refah programlarının kitlesel genişlemesi öncesinde, sivil hizmetleri 'Weberci' anlamda modernleştirmeyi başaramamaları, klientalist ilişkilerin varlığını sürdürebilmesi ve bu ilişkilerin belki de daha sağlamlaşması ve karmaşık hale gelmesi için zemin hazırlamıştır. Bu bağlamda Güney Avrupa'daki gelişmeler Orloff (1993) ve Skocpol'un (1992) ABD'de 19. yüzyılın sonlarına doğru dulların ve eski askerlerin emekli maaşlarının etrafında oluşan patronaj sistemini anlatan yazılarında betimledikleri sendromun başka bir tarihsel örneğini teşkil etmektedir.[20]

2) sosyal çıkarların bir araya getirilmesinde partilerin ana aktörler olarak önem kazanması – bu özellik hem Güney Avrupa sivil toplumlarının giderek zayıflaması hem de otoriter dönem sonrası demokrasinin yeniden inşasının özgül biçimleri ile ilişkilendirilebilir.

3) ideolojik kutuplaşma *ve* özellikle radikal-maksimalist *ve* bölünmüş bir Sol'un varlığı. Bu iki unsur, kıta Avrupası'na öz-

20 ABD'nin tersine, Güney Avrupa'da bu tarihe dek ciddi ve etkin bir bürokratik reform gerçekleştirilmemiştir. Aslında, Güney Avrupa siyasî sistemlerinin niçin bürokratik evrenselcilik için koalisyon sağlayacak bilgi akışını gerçekleştiremediklerinin (Shefter 1977) sebeplerini incelemek, karşılaştırmalı araştırma yapanların önünde acil bir görev olarak durmaktadır.

gü 'muhafazakâr-korporatist' siyasî senaryoyu çeşitli aktörlerin stratejilerini değiştirmek suretiyle Güney Avrupa'da daha karmaşık hale getirmektedir.

İlk iki unsur, sosyal yardımların dağıtımları için siyasî partilerin kontrolü altında klientalist bir pazarın oluşumunu büyük ölçüde açıklarken, üçüncü unsur güney modelinin kurumsal mimarisini anlamaya katkıda bulunmaktadır: sağlık alanındaki evrensellik ilkesi ile eşleşmiş çalışmaya bağlı ikili gelir desteği. Bu nedensel ilişki aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Güney Avrupa Solu (1950'lerden beri İtalya'da, 1970'lerden beri diğer üç ülkede) kapsamlı refah reformlarını 'sosyalist' çizgide (evrensel kapsam, cömert yardımlar, devletin geniş rolü vs.) yapmak için çok mücadele etmiştir. Sol'un baskıları sayesinde, İtalyan, Yunan, İspanyol ve Portekiz anayasaları, örneğin hükümetin sosyal görevleriyle ilgili oldukça hevesli talimatlar içermişlerdir. Sağlık hizmeti alanında ise, Sol'un neredeyse tamamı evrenselci projenin büyük bir azimle peşine düşmüştür: 1970'lerin ve 1980'lerin reformları, geniş anlamda anayasal vaatlerin gerçekleştirilmesi ve Katolik kilisesininkiler de dahil muhafazakâr-korporatist çıkarlara karşı kazanılan 'siyasî zaferler' olarak algılanabilir. Sosyal transferler (özellikle emeklilik) alanında ise Güney Avrupa sosyalizminin 'işçici' eğilimleri ve onun iç bölünmeleri, karşıt gruplarla sert karşılaşma durumlarının hâkim olduğu bir ortamda korporatist parçalanmanın varlığını sürdürmesine hizmet etmiştir. Bazı kritik dönemlerde (örneğin İtalya'da 1960'larda ve İspanya'da 1980'lerin başında) sosyalist partiler, sosyal sigortayı yapılan işe bağlayan sistemin ortadan kaldırılması ve İskandinav stili bir evrensel emeklilik sisteminin kurulması için uğraştılar (Ferrera 1993b ve Lopez Novo 1990). Bu çabalar geleneksel 'muhafazakâr' oluşumun direnciyle karşılaştı. Ancak başarısızlığın asıl nedeni, kendi seçmeni olan sanayi işçilerinin özgül pozisyonunu tamamen taktiğe dayalı sebeplerden dolayı savunmayı tercih eden aşırı Sol'dan (İtalya'daki Komünist Parti, İspanya'daki CC.OO.) gelen muhalefetti. Aşırı Sol'un bu rekabete girmesi, emeklilik hakkının evrenselleşmesini hem PSI

hem de PSOE için riskli hale getirmiştir. Bu nedenle bu iki parti projeyi rafa kaldırmış ve bunun yerine, sanayi işçilerine yapılan yardımların iyileştirilmesini (ya da en azından korunmasını) ve diğer işçilerin de patronaj sistemi yoluyla tikelci şekilde içerilmelerini sağlayan, ikili bir politika uygulamaya başlamışlardır. Böylece, İtalya ve İspanya'nın gelir desteği sistemlerinde görülen içsel dengesizliklerin, Sol'un hem kendi içindeki hem de muhafazakâr, patronaja yönelmiş partilerle giriştiği rekabetin ürünü olduğu öne sürülebilir.

Bu tip bir önerme açıkça teorik olarak daha fazla geliştirilmeye ve ampirik olarak da teyit edilmeye ihtiyaç duymaktadır. Başka bir yazıda siyasî-kurumsal dinamiklere odaklanmanın İtalyan refah devletini anlama konusunda nasıl yeni bir ışık tutabileceğini göstermiştik (Ferrera 1993b). Bu perspektifin sistematik olarak diğer üç Güney Avrupa ülkesine yönelik genişletilmesinin de uğraşmaya değer bir çaba olduğuna inanmaktayız.

Güney Avrupa'da sosyal koruma: Yapısal bir kriz

Güney Avrupa refah devletleri, benzer özellikler ve benzer çıkış noktalarının yanı sıra, gelişmeyle bağlantılı iç ve dış kaynaklı benzer zorlukları da paylaşmaktadır.

Dışsal zorluklar, Avrupa'nın ekonomik ve parasal birliği (EMU) sürecinden, ve daha da genel olarak dünya ekonomisinin gittikçe küresel bir ekonomi haline gelmesinden kaynaklanmaktadır. Üye güney Avrupa ülkelerinde bu gelişmeler mali disiplin, bürokratik rasyonalizasyon ve 'sistemik' rekabete ayak uydurabilmek için ücret dışı emek maliyetinin azaltılması yönünde baskı yaratmaktadır. 1993'te Britanya ile birlikte bu dört üye güney Avrupa ülkesi Avrupa Birliği içindeki en yüksek (Maastricht kriterlerinin çok üzerinde) bütçe açıklarına sahip durumdaydılar (Tablo 7). Bu açıklar sosyal harcamaların (özellikle emeklilik) dinamiği ile ilintilidir. Ayrıca, Yunanistan ve İtalya (Belçika ile birlikte) tüm Avrupa çapında en yüksek kamu borçlanması olan ülkelerdir (bkz. Tablo 7). Bu dört ülkede

TABLO 7
AB Ülkelerinde Kamu Borçları ve Açıkları

Brüt Devlet Borçlanmasının ve Genel Devlet Net Borçlanmasının GSYİH'ya Oranı (%)

	Brüt devlet borcu			*Devlet net borçlanması (-)*	
Ülke	*1980*	*1993*	*% Değişim*	*1980-1992 ortalaması*	*1993*
Belçika	7B,8	142,2	63,4	-8,8	-7,0
Danimarka	39,9	80,4	40,5	-2,5	-4,6
Almanya	31,8	48,9	17,1	-2,2	-3,3
Fransa	20,1	43,9	23,8	-2,3	-5,7
İrlanda	70,8	99,0	28,2	-7,7	-2,3
Lüksemburg	13,8	6,8	-7,0	2,7	1,4
Hollanda	47,6	81,2	33,6	-4,9	-2,9
Birleşik Krallık	54,3	48,2	-6,1	-2,7	-7,7
EUR 12[1]	39,0	66,0	27,0	-4,4	-6,0
Yunanistan[2]	28,8	145,2	116,4	-11,9	-16,3
İspanya	17,5	55,9	38,4	-4,4	-7,3
İtalya	57,8	118,3	60,5	-10,7	-9,5
Portekiz	37,2	66,6	29,4	-7,4	-7,1

1 1980 verisine Batı Almanya, 1993 verisine ise Almanya dahildir.
2 Yunanistan'a ait veriler Yunan ulusal hesaplar sisteminin revizyonundan önce hesaplanmış GSYİH rakamlarına dayanmaktadır.
Kaynak: European Commission (1995).

harcamaların azaltılması yerine vergilerin artırılması yoluna gidilebilir: Tablo 8'de görüldüğü gibi, vergi gelirlerinin GSYİH'ya oranı, özellikle Portekiz ve İspanya'da, Avrupa Birliği ortalamasının altındadır. Ancak son on yılda vergi gelirlerinin hızla artmaya başladığı ve enformel sektörün büyüklüğünün GSYİH'nın formel kısmı üzerinde vergi baskısı yarattığı dikkate alınmalıdır. Bazı yakın tarihli hesaplamalara göre İtalya'nın GSYİH'sının %15'ini oluşturan kayıt dışı ekonomi, 'formel' ekonomi üzerindeki toplam vergi baskısını %43'ten %55'e yükseltmektedir.[21] Dolayısıyla, vergilerin daha da artırılması vergi ödeyen kesimler üzerinde tehlikeli bir 'geri tepme'ye neden olabilir. Emek maliyetleri ise (özellikle Portekiz ve Yunanistan'da)

21 Bu konudaki bilgi kaynağımız haftalık *Il Mondo* dergisinin 11.09.1995 tarihli sayısında özeti verilen Alesina ve Marrè'ye ait bir çalışmadır.

TABLO 8
AB Ülkelerinde Vergi Gelirleri

Toplam Vergi Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı (%)

Ülke	*1970*	*1980*	*1992*
Belçika	35,7	44,4	45,4
Danimarka	40,4	45,5	49,3
Almanya*	32,9	38,2	39,6
Fransa	35,1	41,7	43,6
İrlanda	31,0	33,8	36,6
Lüksemburg	30,9	46,0	48,4
Hollanda	36,7	44,7	46,9
Birleşik Krallık	36,9	35,3	35,2
EUR 12	30,9	36,8	41,4
Yunanistan	25,3	29,4	40,5
İspanya	16,9	24,1	35,8
İtalya	26,1	30,2	42,4
Portekiz	23,1	28,7	33,0

(*) 1991'den başlayarak birleşmiş Almanya ifade edilmektedir.
Kaynak: OECD (1993)

Avrupa standartlarının halen altındadır. Ancak, verimlilik dikkate alındığında, bu ülkelerin karşılaştırmalı üstünlükleri, istihdam üzerine yıkılabilecek sosyal yükün daha da artırılmasını imkânsız kılacak şekilde ortadan kalkmaktadır. Bu dış kısıtlar artan şekilde güney devletlerini sosyal programlarının kapsamını daraltmaya zorlamaktadır. Bu nedenle bu ülkelerin en azından toplam harcamalar bakımından Avrupa'nın geri kalan kısmını yakalayabilme şansları riske girmektedir.

Eşit derecede etki eden iç zorluklar da 'kemer sıkma politikaları'na yönelten baskılarda bulunmaktadır. Ekonomik büyümenin yavaşlaması ve yüksek seviyedeki işsizlik, gelirleri azaltmakta ve sosyal bütçe üzerine ağır sorumluluklar yıkmaktadır. Nüfusun yaşlanması (İtalya ve İspanya dünya üzerindeki en düşük doğurganlık oranlarına sahiptir – Tablo 9), sağlık hizmeti ve emeklilik sektörleri üzerinde artan bir talep yaratmaktadır. İtalya ve Yunanistan'da yaşlılar için yapılan kamu harcamaları (özellikle de emeklilik maaşları) 1991'de YİH'nın sırasıyla %15,3'ü ve %12,8'ini teşkil ederek OECD

TABLO 9
AB Ülkelerinde Doğurganlık

Üye Ülkenin Toplam Doğurganlık Oranı

Ülke	*1960*	*1992*	*Yüzde Değişim*
Belçika	2,56	1,56	-1,00
Danimarka	2,54	1,76	-0,78
Almanya	2,37	1,30	-1,07
Fransa	2,73	1,73	-1,00
İrlanda	3,76	2,03	-1,73
Lüksemburg	2,28	1,64	-0,64
Hollanda	3,12	1,59	-1,53
Birleşik Krallık	2,72	1,79	-0,93
EUR 12	2,61	1,48	-1,13
Yunanistan	2,28	1,39	-0,89
İspanya	2,86	1,23	-1,63
İtalya	2,41	1,25	-1,16
Portekiz	3,10	1,55	-1,55

Kaynak: Eurostat (1994).

bölgesindeki en yüksek değerlere ulaşmıştır. İspanya ve Portekiz, %7,9 ve %5,5'lik harcama paylarıyla diğer iki ülkenin görünür şekilde gerisinde kalmıştır. Ancak 1991'den itibaren bu iki ülkede cömert emeklilik formülleri olan sistemlerin olgunlaşması, harcama artışının hız kazanmasını ateşleyici etmenlerden biri olmuştur (OECD 1994).

Güney Avrupa refah statükosuna karşı bütün bu sosyo-ekonomik zorluklar, yukarda özetlenen Akdeniz modelinin siyasî kurumsal özelliklerinin yarattığı birtakım çelişkilerle şiddetlenmiştir. Gelir desteğindeki ikilik ve emek piyasasında yaşanan krizin yarattığı ekonomik güvensizlik ve dışlamanın boyutları –bahsedildiği üzere– sözü edilen ülkelerin belli bölgelerinde gerçek bir sosyal kriz yaratacak duruma gelmiştir. Bütçedeki kısıtlamalar ve son zamanlarda 'siyasî ahlâk' yönündeki baskılar, yardımlar aracılığıyla yaratılan geleneksel toplumsal bütünleşme yöntemlerini sarsacak şekilde eski tikelci-klientalist destek sağlama biçimlerinin üzerine ağır kısıtlar koymuştur. 'Güneyli Aile'nin kendisi, sağladığı geleneksel sosyal gü-

venlik, köşe kapmaca oyununda zedelendikçe, gücünü yitirmektedir. Sağlık hizmetlerinin özellikle finansal kısmındaki yarım yamalak evrensellik, hizmetten faydalanma noktasında karşı karşıya gelinen pahalı yan ödeme çeşitlerinin ortaya çıkmasıyla birlikte, hakkaniyet ikilemleri yaratmaktadır (Ferrera 1995b). Sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetler alanında kamu ve özel sektör ortaklığının sonucunda ortaya çıkan 'israf', bu yeni 'kemer sıkma politikaları' atmosferi ile uyumlu değildir. Zaten hizmet örgütlenmesiyle ilgili anketler de bu alanlarda kullanıcı memnuniyetsizliğinin had safhada olduğunu göstermektedir (bkz. Tablo 10). İtalya'da ve İber yarımadasındaki ülkelerde, bu gelişmelerin halkın refah devletine olan desteğini aşındırabileceğine dair kaygı verici işaretler mevcuttur. Tablo 11'de görüldüğü gibi, vergi-refah geri tepmesini oluşturabilecek potansiyel bir tavrın İtalya, İspanya ve Portekiz'de varolduğu söylenebilir. İtalya'da bu tavır zaten 1992/1994 seçim sarsıntılarından sonra oluşmaya başlayan Lega Nord ve Forza Italia gibi yeni partiler tarafından açıkça sömürülmektedir. İs-

TABLO 10
Sağlık Hizmetlerinin Etkinliği: Kamu Yaklaşımları

'Ortalama Vatandaşa Sunulan Sağlık Hizmetleri Yetersizdir ve Hastalara Gerektiği Kadar İyi Bakılmamaktadır'

Ülke	*Katılıyorum*	*Katılmıyorum*	*Bilmiyorum*
Belçika	37	57	6
Danimarka	46	50	4
Almanya	27	65	7
Fransa	36	61	3
İrlanda	58	32	10
Lüksemburg	32	62	6
Hollanda	32	61	7
Birleşik Krallık	43	50	4
EC 12	50	44	6
Yunanistan	82	9	10
İspanya	72	18	9
İtalya	82	14	4
Portekiz	80	16	4

Kaynak: Ferrera (1993a).

TABLO 11
Sosyal Güvenliğin Maliyeti: Kamu Yaklaşımları

'Sosyal Güvenlik Toplum İçin Çok Maliyetlidir. Destekler Azaltılmalı ve Katkılar Düşürülmelidir'

Ülke	*Katılıyorum*	*Katılmıyorum*	*Bilmiyorum*
Belçika	47	47	6
Danimarka	41	56	2
Almanya	25	68	7
Fransa	46	51	4
İrlanda	32	55	13
Lüksembourg	33	66	11
Hollanda	40	54	6
Birleşik Krallık	17	73	7
EC 12	36	55	8
Yunanistan	27	57	16
İspanya	48	36	16
İtalya	50	38	12
Portekiz	47	44	9

Kaynak: Ferrera (1993a).

panya'da ise bu yaklaşım potansiyeli, PSOE hegemonyasına rakip olarak ortaya çıkmaya başlayan Partido Popular için zemin hazırlamaktadır. Güney Avrupa sosyal koruma sisteminin yapısal krizden kurtulması çok kolay olmayacaktır. Yardımların daha adil olarak (yani ihtiyacı olmayan imtiyazlı gruba daha az, evrensel bir güvence ağı kurarak, daha ihtiyaç sahibi gruba ise daha fazla verecek şekilde) yeniden dağıtımı ve sağlık sektörünün örgütsel ve mali yeniden yapılanması (daha etkin hizmet, daha adil bütçeleme), çok dikkat isteyen hassas işlemlerdir; artan dış baskılar tabii ki bunların pürüzsüz şekilde gerçekleşmesini zorlaştıracaktır.

Bazıları 'daha derin ve daha yaygın' Avrupa Birliği'nin, yeni Güney Avrupa için belki de çok erken geliştiğini ve bu nedenle yeni Güney Avrupa'nın ikinci sınıf bir 'çevre' olarak kalmaya mahkûm olduğunu ifade etmektedir. Diğerleri ise birliğe entegrasyon sürecinin koyduğu kısıtları, hâlâ az gelişmiş durumdaki Akdeniz sahilini daha medeni iç Avrupa ile aynı hizaya getirebilecek 'büyük' bir modernleşme 'patlaması'nın ger-

çekleşmesi için bir imkân olarak görmektedir. Hangi senaryonun gerçekçi olduğunu, önümüzdeki on yıl gösterecektir.

Teşekkür

Bu makalenin daha önceki versiyonları Madrid, Sigtuna ve Pavia'da pek çok yararlı yorum aldığım akademik konferanslarda sunulmuştur. Özellikle değerli önerileri için meslektaşlarım Francis Castles, Nikiforos Daimandouros, Peter Flora, Ana Marta Guillén, Stephan Leibfred, Ted Marmor, Ann Orloff, Celia Valiente ve ismini bilmediğim bir hakeme teşekkür etmek isterim.

KAYNAKÇA

Ancisi, A. (1976) *La cattura del voto*, Milan, Angeli.

Ascoli, U. (1984) *Il sistema italiano di welfare* U. Ascoli (der.) *Welfare state all'italiana* içinde, Bari, Laterza, s. 5-51.

Castles, F. (der.) (1989) *The Comparative History of Public Policy*, New York, Oxford University Press.

— (1993a) *Family of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot, Hants.

— (1993b) "Social Security in Southern Europe", American Social Science Research Council Güney Avrupa alt komitesi tarafından düzenlenen bir konferansta sunulan tebliğ, Bielefeld, Temmuz.

— (1994) "On Religion and Public Policy", *European Journal of Political Research*, 25(1): 19-39.

Cazorla, J. (1992) *Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolucion y caracteristicas*, Barselona, Institut de Ciencies Politiques i Socials, Working Paper no. 55.

— (1994) *Del clientelismo de partido en Espana ante la opinion publica*, Barselona, Institut de Ciencies Politiques i Socials, Working Paper no.86.

Censis (1991) *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roman, Censis.

Della Porta, D. (1992) *Lo scambio occulto*, Bologna, Il Mulino.

Eisenstadt, S.N. ve Roniger, L. (1984) *Patrons, Clients and Friends*, Cambridge, Cambridge University Press

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New York, Polity Press.

European Commission (1993) *Social Protection in Europe*, Brüksel.

— (1995) *European Economy*, Brüksel.

Eurostat (1994) *Demographic Statistics*, Lüksemburg.

Ferge, Z. ve J.E. Kolberg (der.) *Social Policy in a Changing Europe* içinde, Boulder, Westview Press, s. 119-42.

Ferrera, M. (1984) *Il welfare state in Italia*, Bologna, Il Mulino.

— (1987) "Italy" P. Flora (der.) *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War I* içinde, I.2, s. 385-482.

— (1989a) "The Politics of health reform. Origins and performance of the Italian Health Service in comparative perspective", G. Freddi ve U. Bjorkman (der.) *Controlling Medical Professionals* içinde, Londra, Sage, s. 116-29.

— (1989b) "Political Economy e Scienza Politica: un Primo Bilancio", A. Panebianco (der.) *L'analisis della politica* içinde, Bologna, Il Mulino, s. 451-68.

— (1993a) *EC Citizens and Social Protection*, Brüksel, European Commission.

— (1993b) *Modelli di Solidariet, Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino.

— (1995a) "The rise and fall of democratic universalism. Health care reform in Italy, 1987-1994", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 20(3).

— (1995b) "Party government and health care", *Conference on Two Partitocracies in Crisis: Belgium and Italy*'de sunulan tebliğ, Brüksel, Eylül.

Flora, P. (der.) (1986/1987) *Growth to Limits: The European Welfare States Since World War II*, Berlin, New York, De Gruyter, 3 cilt.

Flora, P. ve Heidenheimer, A.J. (der.) (1981) *The Development of Welfare States in Europe and North America*, New Brunswick, Transaction.

Freire, J.M. (1993) "Cobertura Sanitara v Equidad en Espana" *Actos del I Simposio Sobre Igualidat Y Distribucion e la Renta Y la Riqueza*, cilt VIII içinde, Madrid, Fondacion Argentaria, s. 113-37.

Giner, S. (1993) "La modernisacion de la Europa Meridional", E. D'Auria ve J. Casassas (der.) *El estado moderno en Italia y Espana* içinde, Barselona, Publicacions Universitat de Barcelona.

Ginsborg, P. (1995) "Parentala, Clientela and The Republican State", *Conference on Strutturte e Metodi del Consenso nell'Italia Repubblicana*'da sunulan tebliğ, Pisa, Nisan.

Guillén, A.M. (1992) "Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939-1982)" Gunther, R., Diamandouros, P.N. ve Puhle H.J. (der.) (yayınlanacak) *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press.

Karantinos, D. (1992) *Greece*, consolidated report for the Observatory on national policies to combat social exclusion, Brüksel, European Commission.

Kersbergen, K. Van (1995) *Social Capitalism*, Londra, Routledge and Kegan Paul

Kertzer, D.I. ve Brettell, C.B. (1987) "Recenti sviluppi nella storia della famiglia italiana e iberica", *Rassegna Italiana di Sociologia*, no. 2, s. 249-89.

Kohl, J. (1981) "Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development" P. Flora ve A.J. Heidenheimer (der.) *The Development of Welfare States in Europe and North America* içinde, New Brunswick, Transaction, s. 367-412.

Kosonen, P. (1994) *European Integration: a Welfare State Perspective*, Helsinki, University of Helsinki Sociology of Law Series, no. 8.

Leibfried, S. (1992) "Towards a European Welfare State" Z.Ferge ve J.E. Kolberg (der.) *Social Policy in a Changing Europe* içinde, Boulder, Westview Press, s. 245-279.

Lopez Noveo, J. (1990) *Spain's Welfare Tradition: a Developmental Perspective*, Madrid, Instituto Juan March.

Mann, M. (1986) "The Autonomous Power of the State: lts Origins, Mechanisms and Results" J.Hall (der.) *States in History* içinde, Oxford, Blackwell, s. 109-36.

Maravall, J.M. (1992) *What is Left? Social Democratic Policies in Southern Europe*, working paper of the Juan March lnstitute, Madrid.

MISSOC (1994) *Social Protection in the Member States of the Community*, Brüksel, European Commission.

Moreno, L. ve Sarasa, S. (1992) *The Spanish Via Media to the Development of the Welfare State*, working paper of the lnstituto e Estudios Sociales Avanzados, Madrid.

Mozzicafreddo, J. (1992) "Portugese Welfare State: dimensions and specific features", *Conference on Comparative Studies of Welfare State Development*'ta sunulan tebliğ, Bremen, Eylül.

OECD (1994) *New Orientations for Social Policy*, Paris.

— (1993) *Revenue Statistics 1965-1993*, Paris.

Orloff, A.S. (1993) *The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States*, Madison, University of Wisconsin Press.

Paci, M. (1987) "Il sistema italiano di welfare tra tradizione clientlare e prospettive di riforma", U. Ascoli (der.) *Welfare State all'Italiana* içinde, Bari, Laternza, s. 297-326.

— (1987) "Pubblico e privato nel sistema italiano di welfare", P. Lange ve M. Regni (der.) *Stato e regolazione sociale, Nuove prospettive sul caso italiano* içinde, Bologna, Il Mulino, s. 27-93.

Pasquino, G (der.) (1993) *Votare un solo candidato*, Bologna, Il Mulino.

Pereirinha, J. (1992) *Portugal*, consolidated report for the Observatory on national policies to combat social exclusion, Brüksel, European Commission.

Perez Diaz, V. (1990) "El Espectro del Neo-clientelismo", *El Pais*, 5 Haziran, s. 15-16.

Perez Diaz, V. ve Rodriguez, J.C. (1994) *Inertial Choices, Spanish Human Resources Policies and Practices*, ASP research paper 2(b), Madrid.

Room, G., J. Berghman vd. ile birlikte (1992) *Second Annual Report*, Observatory on national policies to combat social exclusion, Brüksel, European Commission.

Saraceno, C. (1992) *Italy*, consolidated report for the Observatory on national policies to combat social exclusion, Brüksel, European Commission.

— (1994) "The ambivalent familism of the Italian Welfare State", *Social Politics*, no. 1, s. 60-82.

Sarasa, S. (1995) "Altruistic associations and the Welfare State. A comparative perspective", *Second Catalan Sociological Congress*'te sunulan tebliğ, Girona, Nisan.

Shefter, M. (1977) *Patronage and its Opponents: a Theory and Some European Cases*, Ithaca, Center for International Studies, Western Societies Program Occasional Papers no. 8.

Skocpol, T. (1992) *Protecting Soldiers and Mothers*, Cambridge, Harvard University Press.

Stone, D. (1984) *The Disabled State*, Philadelphia, Temple University Press.

Güney Avrupa'da Sosyal Yardım*

Ian Gough

Son birkaç yılda, Güney Avrupa'nın sosyal refah sistemlerine ilişkin araştırmalarda ciddi bir artış sözkonusu. Güney Avrupa devletlerinin kendilerine has refah yapısını, Kuzey Avrupa ve diğer OECD ülkelerinin refah devletlerini anlamak için geliştirilmiş kavramlar ve kategoriler ışığında açıklamaya çalışan analizler, betimleyici ve tarihsel çalışmalarla birarada yer alıyor. Bu arada, Batı Avrupa'nın güney ülkelerinin apayrı bir refah rejimi oluşturduğunu iddia edenler de var: az gelişmiş sosyal haklar ve zayıf kamu uygulamasının yanısıra bu haklara ilişkin "müsrif" anayasal vaatler; kilise, aile ve enformel ekonomi üzerinde kuzeydekine göre daha ağır bir yük (Leibfried 1993). Bu gruba İspanya, Portekiz ve Yunanistan her zaman dahil edilmiştir; normal olarak Güney ya da tüm İtalya, bazen de Fransa bu gruba dahil edilir. Bu makalede Fransa hariç tüm bu ülkeleri inceleyeceğim ancak bunların arasına Türkiye'yi

(*) Bu makalede sözü edilen araştırmayı Sosyal Bilimler Araştırma Bursu ile 1993-94'te destekleyen Nuffield Vakfı'na minnettarım. Sonuçlar, Sosyal Güvenlik Bölümü ve OECD tarafından desteklenen, York Üniversitesi öğretim üyeleri Jonathan Bradshaw, John Ditch, Tony Eardley ve Peter Whiteford ile işbirliğimi yansıtmaktadır. Makalenin ilk taslağı hakkında görüşlerinden faydalandığım Martin Baldwin-Edwards, Maurizio Ferrera ve Graham Room'a da teşekkürlerimi sunarım.

de katacağım. Dar kapsamda düşünüldüğünde Türkiye'nin büyük kısmı Avrupa'ya dahil sayılmasa da, makale boyunca 'Güney Avrupa' terimiyle bu beş ülkeyi kastedeceğim.

Güney Avrupa sosyal politikasının ayırt edici niteliklerini ortaya koyan en detaylı çalışma Ferrera (1996) tarafından yapılmıştır. Ferrera'ya göre bu nitelikler şunlardır:

> 1) Formel işgücüne dahil ayrıcalıklı gruplara yüksek, nüfusun geri kalanına ise çok az ya da düzensiz yardımın sağlandığı, ikili gelir desteği sistemi. Ayrıca, çalışma yaşındaki bireylere ve ailelere sunulan işsizlik ödeneği ve diğer desteklerin zayıflığına karşın emeklilik ödentilerinin oldukça cömert olması da sistemin eşitlikçi olmayan başka bir yanıdır.
>
> 2) Buna karşın, sağlık hizmeti sistemleri evrenselcidir. Diğer aynî hizmetler gibi bu hizmette de uygulamalar, vaat edilenlerin çok gerisinde kalmaktadır: özel sektör, piyasalar ve ayrıcalıklar kamu sağlık hizmetleriyle bütünleşmişlerdir. İsraf her zaman vardır ve verimlilik düşüktür.
>
> 3) Belirli kamu refah hizmetlerinin planlaması ve dağıtımında tikelcilik, klientalizm ve hatta yolsuzluk sıklıkla görülür. Weberci bürokrasi modelinin aksine, siyasî destek için menfaat alışverişinde bulunan siyasî partiler baskındır.
>
> 4) Dinamik transfer harcamaları ve vergi toplamada yaşanan sıkıntılar "devletin mali krizine" yol açmıştır. Güney Avrupa ülkeleri, tüm Avrupa Topluluğu üye ülkeleri arasında kamu borçlanmasının GSMH'ya oranının en yüksek olduğu ülkelerdir ve bu konuda diğer ülkelerle aradaki farkın gittikçe açılacağı tahmin edilmektedir.

Tüm bu özellikler sistematik olarak birbirlerine bağlıdır ve siyasî krizler yüzünden de kendi kendilerini pekiştirmektedirler. Klientalizm, bürokratik ve haklara dayalı bir reformun yapılmasını engellerken, yüksek destekler ikili bir emek piyasasına yol açmaktadır; bu iki etmen, güvence ağının geliştirilmesini ve tüm nüfus için gerekli hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlayacak kamu finansman kaynaklarının tüketilmesine yol açmaktadır. Ayrıca bu sorunların beraberinde getirdiği sosyal

baskılar, reform için mücadele tabanını zayıflatacak şekilde, aile, cemaat ve enformel ekonomi tarafından masedilmektedir.

Bu makale, Güney Avrupa'daki sosyal politikanın mali açıdan önemsiz ama sosyal açıdan önemli sayılabilecek bir boyutunu, sosyal yardım programları aracılığı ile ulusal bir gelir "güvence ağı" sağlama konusunu incelemektedir. Yürürlükteki programları geliştirme konusundaki baskılar, Sosyal Dışlanmayla Mücadele Yönündeki Ulusal Politikaları Gözleme ve 1992 Yeterli Kaynaklarla İlgili Konsey Tavsiyesi'nde de görüldüğü gibi Avrupa Birliği'nden gelmiştir. Kuzey Avrupa'da emek piyasaları klasik sosyal sigorta programlarının varsaydığı ideal modelden uzaklaştıkça, değişen davranış örüntüleri ailenin yükümlülükleriyle ilgili varsayımları çürüttükçe ve "yeni yoksulluk" değişik riskler ve güvensizlikler yarattıkça, sosyal güvenlik reformuna duyulan ihtiyaç artmaktadır (Room 1990). Ancak Güney Avrupa'daki sosyal yardımın durumu ve kapsamı, amaçları ve yönetimi, yoksulluğu azaltmada ya da diğer başka amaçları gerçekleştirmedeki etkinliği ile ilgili henüz çok fazla şey bilinmemektedir.

Bu makale, York Üniversitesi Sosyal Politika Araştırma Birimi'ndeki çalışma arkadaşlarımla birlikte yürüttüğüm, OECD ülkelerinde sosyal yardımı konu alan henüz tamamlanmamış bir araştırmaya dayanarak, bu açığı kapatmayı amaçlamaktadır. Bu çalışma 1992 yılında, 24 OECD ülkesindeki yardım programlarını tüm detaylarıyla incelemektedir. Sosyal yardım düzenlemeleriyle ilgili veriler iki tür anket ile toplandı; ilki ilgili devlet kademelerindeki görevlilere, ötekisi de sosyal yardım hakkında bilgisi olan akademisyenlere gönderildi. Anketlere verilen cevaplar harmanlanıp, tek bir ülke raporu haline getirildikten sonra bilgi veren kişilere geçerlilik sınaması için geri gönderildi ve ülkelerarası sistemleri karşılaştıran bir cilt oluşturuldu (Eardley vd. 1996b). Bu cilt, ülkelerarası düzenlemeleri karşılaştırıp farklarını ortaya koyan daha detaylı analitik bir rapor için ham verileri sağlamış oldu (Eardley vd. 1996a). Aksi belirtilmedikçe, aşağıda sunulan tüm bilgiler bu iki ciltten alınmıştır.

Sosyal yardım ve güvence ağları – ön tanımlar

"Sosyal yardım" terimi sabit veya evrensel bir anlama sahip değildir. Güney Avrupa'yı tartışırken bu önemlidir çünkü bu ülkelerdeki "sosyal yardım", kaynak tespitine dayalı (*resource-tested*) olmayan ama yetimler, göçmenler, doğal afet mağdurları, evsizler gibi grupları hedef alan, geniş bir sosyal yardım programını kapsamaktadır. Öte yandan terim, sosyal sigortanın bir parçası olarak yönetilen (ihtiyaç tespitine dayalı "sosyal emeklilik ödentileri" gibi) ihtiyaç tespitine dayalı ya da gelirle bağlantılı (*income-related*) yardımları genellikle içermemektedir.

Devletin bireylere ya da hanelere 'doğrudan'[1] gelir ya da hizmet sağladığı sadece üç temel mekanizma vardır (bkz. Atkinson 1989: bölüm 7). Birinci mekanizma, belirli bir sosyal kategori içindeki tüm vatandaşlara gelir ya da istihdam durumundan bağımsız olarak dağıtılan, beklenmedik durumlar karşısında verilen ya da "evrensel" olan desteklerdir. İkinci olarak, desteğin (a) istihdam durumuna ve (b) programdaki katkı paylarına bağlı olduğu sosyal sigorta sistemi mevcuttur. Her iki durum da az çok katı bir şekilde uygulanabilir. Üçüncü mekanizma, uygunluk durumunun, diğer kategorik koşulların yanı sıra hizmetten faydalananın cari ve sermaye kaynaklarına bağlı olduğu ihtiyaç tespitine dayalı ya da gelirle bağlantılı yardımlardır. Çalışmamız asıl olarak, ihtiyaç tespitine dayalı ya da kaynak tespitine dayalı yardımlar olarak adlandırılacak üçüncü kategoriye odaklanacaktır.

Kaynak tespitine dayalı yardımlar bazen "hedeflenmiş" yardımlar olarak da adlandırılır ancak bu kullanım çok da açıklayıcı değildir. Beklenmedik durumlar karşısında verilen yardımlar ve sosyal sigorta programlarının her ikisi de düşük gelir gruplarına ya da şiddetli ihtiyaç içinde olan kişilere yönlen-

1 'Doğrudan' olması, yardımların devlet kurumları tarafından nakdî ya da aynî olarak sağlanması ile sınırlanması demektir. Diğer doğrudan olmayan uygulamalar, vergi indirimleri ya da özel yardım ya da hizmetleri içermektedir. 'Bireyler ve haneler' ise, yardım veya hizmetin karşılamayı düşündüğü beklenmedik durumun tanımına coğrafi konum dahil olsa da, belirli mekânsal yerleri hedefleyen hizmetlerin dahil edilmediği anlamına gelmektedir.

dirilebilir. Acil yardım ve hizmetler, evsiz çocuklar ya da uzun süreli işsizler gibi yoksulluk ve aşırı ihtiyaç ile ilişkili grupları hedef alabilir. Sosyal sigorta programları, programın tüm üyelerinin altına düşmeyeceği bir gelir tabanı (İtalya'daki *integrazione al minimo* gibi) oluşturmak için asgari emeklilik yardımları ya da başka yardımlar sağlayabilir. Çalışmamız, bu programlara ancak kaynak tespiti içerdiği noktada değinecektir.

Kaynak tespitine dayalı yardımlar içinde 3 ana grup tanımlanabilir:

1) *Genel Yardım*: Belli bir asgari gelir standardının altında olan tüm kişilere nakit desteği sağlayan programlardır. Örnek olarak, BK'daki Gelir Desteği ya da Belçika'daki Minimex verilebilir. Çoğu kişinin "garanti edilmiş ulusal güvence ağı" olarak düşündüğü şeye çok yakındır.

2) *Kategorik Yardım*: Yaşlılar ya da işsizler gibi belirli gruplara nakit desteği sağlamaktadır.

3) *Bağlı (Tied) Yardım*: Konut ya da sağlık hizmeti gibi belli başlı mal ya da hizmetlere aynî ya da nakdî şekilde erişmeyi sağlamaktadır.

İzleyen bölümlerde bu üçünden söz edeceğim. Tablo 1 bu sınıflandırmayı kullanarak beş ülkedeki yardım şemalarının kapsamını özetlemektedir.

Güney Avrupa'daki sosyal yardım: Ulusal kesitler

İtalya

Şehirlerde belediyeye ait yoksul yardımlarının uzun bir geçmişi olduğu halde, İtalya'da 19. yüzyılda yoksul yardımlarının büyük kısmını dinî hayır cemiyetleri (*opere pie*) sağlamaktaydı. 1930'larda sosyal sigorta kurumlarının gelişmesi başlangıçta yardım programlarında bir değişiklik yaratmadı. Savaş sonrası yazılan anayasanın 38. maddesinde "yaşamak için gerekli gelirden yoksun ve çalışamaz durumdaki her vatandaş geçim yardımı ve sosyal yardımdan yararlanabilme konumunda olur" dendiği halde, savaş sonrası dönemde buna dair hiçbir

TABLO 1
İhtiyaç ve Gelir Tespitine Dayalı
Ulusal Programların Sınıflandırılması

Ülke	*Genel yardım*	*Kategorik yardım*	*Bağlı yardım*
Yunanistan	—	Korunmaya muhtaç çocuklar programı; Anneliği koruma programı; Hiçbir sigortası olmayan yaşlılar programı	Hiçbir sigortası olmayan yaşlılar için konut yardımı
İtalya	Yerel nakit yardımı (*minimo vitale*)	*Pensione sociale*; *Pensione di inabilitá*; Asker emekli maaşları	Yerel yardım hizmetleri
Portekiz	—	Aile yardımı; Ek yardımlar; Doğum yardımı; Yetimlere maaş; Sosyal maluliyet yardımı; Sosyal yaşlılık yardımı; Gençlerin topluma entegrasyonuna yönelik yardım; Dullara yardım	Konut yardımı
İspanya	*Ingreso minimo de inserción*	Yaşlılara ve özürlülere ihtiyaç tespitine dayalı emekli maaşı; İşsizlik yardımı	—
Türkiye	SYDTF	Yaşlılık yardımı ve maluliyet yardımı	Yeşil Kart ile sağlık yardımı

Kaynak: Eardley ve diğerleri (1996a), Tablo 2.1.

yasal düzenleme yapılmadı.

Aslında İtalya'da ulusal bir sosyal yardım sistemi bulunmamaktadır. 1960'larda, düşük gelirli emekliler (*pensione sociali*) ve özürlüler (*pensione de inabilita*) için çoğu sosyal sigorta ödeneğinden daha düşük, garanti edilmiş yardımlar sağlayan ulusal kategorik programlar oluşturulmuştur. Nüfusun geri kalan kısmı ise yerel yardım programlarından, kiliseden ve gönüllü yardım kurumlarından faydalanmaktadır. Bu tür yardım için yetki 1972'de bölgelere, 1977'de belediyelere kaydırılmış, mahalli idarelerin gücü 1990'daki Yerel Muhtariyet Yasası ile daha da artırılarak, sosyal yardım için genel çerçeve oluşturma yetkisi bölgelere verilmiştir, ancak bunu yapmaya zorunlu kılınmamışlardır. 1990'da on bir bölge belirli yönergeler oluşturmuş veya yardımları sosyal ya da diğer emeklilik yardımlarına bağlamıştır, geri kalan dokuzu ise ya hiç yönerge belirtmemiş ya da yet-

kiyi mahalli idarelere veya yerel sağlık otoritelerine bırakmıştır. *Minimo vitale* henüz bir vatandaşlık hakkı olarak ortaya çıkmamıştır. *Caritas* gibi kilise kurumlarının önemli bir rolü vardır ve diğer STK'lar da 1970'lerde ve 1980'lerde ortaya çıkmaya başlamışlardır. Bütün bu aktörlerin sosyal politikadaki rolleri 1991'de çıkarılan Gönüllü Örgütler Yasası ile de geliştirilmiştir.

Dolayısıyla İtalya'da sistem, resmî bir güvence ağı yerine yerel yönetimler, kilise, gönüllü kuruluşlar ve aileye dayanmaktadır. Lødemel ve Schulte (1992) bunu, genel yardımın olmayışının geniş halk gruplarını yardım için aile ve gönüllü kuruluşlara muhtaç bıraktığı "eksik ayrıştırılmış yoksulluk rejimi" (*incomplete differentiated poverty regime*) olarak tanımlamaktadır. Yakın zamanda ulusal bir çerçeve kanunu (*Leggo-quadro sull'assistenza*) çıkarma denemesi başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Ferrera 1987, İçişleri Bakanlığı t.y., Cerami 1979: bölüm 3, Saraceno 1992, Negri ve Saraceno 1996).

İspanya

Yakın zamana dek İspanya'da yoksul yardımı, yerel idareler ve kilisenin sorumluluğu altındaydı. Ulusal hükümet, ancak 1933'te Serseri Yasası ile sert kontroller getirerek devreye girdi. Asgari gelir desteği programının kökleri 1960'ta Franko rejiminin Sosyal Yardım Ulusal Fonu'nu (FONAS) kuran kanunu çıkarmasına kadar dayanır. Bu yasa, getirisi belli (maaş esaslı) sigorta kapsamı dışında kalan yaşlılar ve özürlülere yönelik Asgari Emeklilik ve Maluliyet Maaşlarını düzenlemektedir.

1978'de henüz demokratikleşmiş İspanya, ekonomik güvenlik ve garanti edilmiş asgari gelir taahhüt eden (Madde 41) yeni bir Anayasa çıkarmıştır. 1984'te ise gittikçe artan işsizlik karşısında sosyalist hükümet sosyal yardım harcamalarının bugün çoğunluğunu oluşturan işsizlik yardımını yürürlüğe sokmuştur. FONAS destekleri 1990 Sigorta Dışı Emeklilik Yasası ile birleştirilmiş ve hak olarak düzenlenmiştir (Cabrero 1992). Bask yöneticileri ancak 1988'de genel bir asgari gelir programına (*Ingreso Minimo de Inserción* ya da *Renta Minima*) öncülük

etmişlerdir. Bu programın varyasyonları İspanya'nın on yedi Otonom Topluluğu'nun (Balearik Adaları hariç) on altısında uygulanmaktadır ama ulusal bir çerçeve mevcut değildir ve uygulanan programlar önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir.

Portekiz

Portekiz'de Salazar sonrası anayasada "ulusal bir asgari gelir yaratma ve güncelleme" vaat edilmektedir (Madde 59, akt. Pereirinha 1992). Salazar diktatörlüğüne karşı devrimi takiben ilk kategorik yardımlar (gene yaşlılar ve özürlüler için) 1974'te verilmeye başlanmıştır. O tarihten itibaren Portekiz, doğum yardımı, yetim aylığı, aile yardımı ve gençlerin topluma entegrasyonuna yönelik yardım gibi, prim katkılı olmayan belirli yardım programları uygulama konusunda epey ilerleme kaydetmiştir. Bütün bu programlar koordineli olmayan bir şekilde farklı bakanlıklar ve kurumlar tarafından idare edilmektedir. Portekiz, genel güvence ağı programı yaratma doğrultusunda çok az çaba sarf etmiştir.

Yunanistan

Yunanistan'da da sosyal yardım sınırlıdır ve bir bütün olarak değerlendirildiğinde sosyal güvenlik sistemi içinde ufak bir yer tutmaktadır. Yakın zamana dek "sosyal yardım" terimi, depremzedeler ya da mülteciler gibi gruplar için acil toptan koruma programlarına işaret ediyordu. Anlık krizlere karşı daha sürekli bazı kategorik yardım programları geliştirilmiştir ancak bunların hepsi ihtiyaç tespitine dayalı değildir. Bunlardan ilki, 1960 yılında yasalaşan, yetim, tek ebeveynli, özürlü, risk altında ya da yoksul çocuklara yardım götürmeyi amaçlayan 'korunmasız çocuklar' programıdır. Program asıl olarak tarım hasadındaki düşüşten etkilenerek yoksullaşanlara ve İç Savaş mağdurlarına yardım etmektedir; şu anda da eski SSCB, Doğu Avrupa ve Akdeniz'in diğer bölgelerinden vatanlarına geri dönen Yunanlılara yardım sağlamaktadır. 1973'teki 57 no.lu Ka-

nun Hükmündeki Kararnameyi takiben, düşük gelir gruplarındaki kişiler de tıbbi harcamalarının karşılanmasından yararlanabilme konumu edinmişlerdir. 1982'de yasalaşmasına rağmen yaşlı ve özürlü grupları, diğer Güney Avrupa ülkelerinin aksine, öncelikli olarak kategorik bir programla güvence altına alınan gruplar olmamışlardır. Genel güvence ağı programı Yunanistan'da da mevcut değildir (Karantinos vd. 1992).

Türkiye

1923'ten itibaren Türkiye Cumhuriyeti tarafından yürürlüğe konan batılılaşma ve modernleşme programına rağmen, yoksul yardımı mahalli idarelerin ve İslâmi kurumların çalışma sahası içinde kalmıştır. İlk değişiklik, 1976'da, hiç geliri olmayan yaşlılar veya özürlülere yönelik, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'un çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Ancak, 1986'da Türkiye, muhtaç durumda olan ya da az bir eğitim ve öğretim yardımı ile bağımsız şekilde hayatını kazanabilecek kişiler için, çeşitli ek yardımlarla da olsa, bir genel yardım programı oluşturmuş ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nu kurmuştur. 1992'de sosyal güvence kapsamında olmayan düşük gelirli kişilere temel sağlık hizmetlerini sunmayı amaçlayan Yeşil Kart uygulaması yürürlüğe girmiştir. Yerel sosyal yardım uygulamasının kapsamı ve işlevi bilinmemektedir.

Güney Avrupa'da yardım: Ortak bir örüntü

Farklı tarihsel rotalarına, sosyo-ekonomik ve kültürel niteliklerine rağmen bu beş ülkedeki sosyal yardım pek çok ortak özellik göstermektedir:

Ulusal gelir güvencesi ağının olmayışı

En ayırt edici özellik, büyük anayasal taahhütlere rağmen, yeterli geliri olmayanlara destek sağlayacak bir ulusal yardım

programının bulunmayışıdır. Sosyal refah kanununun kodifikasyonu ve kanuna bağlı, asgari yaşam seviyesini tanımlamaya yönelik, üzerinde uzlaşılmış standartlar mevcut değildir.

Gruba-özgü ulusal yardım programlarının varlığı

Türkiye dışındaki tüm ülkelerde gruba-özgü ya da kategorik yardımların bolluğundan söz edilebilir. Beş ülkede de yaşlı ve özürlüler için ulusal sosyal sigorta sistemine bağlı emeklilik destekleri mevcuttur. Çoğunda, yetimler ya da korunmaya muhtaç çocuklar için ihtiyaç tespitine dayalı olmayan programlar vardır. Diğer kategorik yardım programları tüm bölgede çeşitlilik göstermektedir, örneğin İspanya'da geniş bir İşsizlik Yardımı Programı mevcuttur. Farklı programlar, farklı devlet bakanlıkları ya da kurumları tarafından yönetildiğinden en sık rastlanan özellik, koordinasyon eksikliği ve parçalılıktır. Sonuçta, tüm ülkelerde yaşlı ve özürlüler (ne kadar etkili olduğu zamanla ortaya çıkacak olan) bir çeşit ulusal korunma altında iken diğer gruplar mevcut yerel yardıma güvenmek durumundadır.

Adem-i merkeziyetçi ve düzensiz temel programlar

Mevcut tüm genel yardım programları, yakın zamanda ortaya çıkmıştır ve bölgesel (İspanya) ya da yereldir (İtalya, Türkiye). Özellikle tüm Güney Avrupa'da sıkça rastlanan, bir sefere mahsus acil yardım ödentilerinden yararlanabilme konumunda olanların belirlenmesinde, yerel sosyal refah görevlileri geniş bir takdir hakkına sahiptir.

Ortak ikamet koşulları

Beş ülkenin tamamında, vatandaşlık, etnik veya dilsel farklılık ya da göçmenlik statüleri yüzünden yardım alma hakkının dışında tutulan çok az grup vardır. Örneğin, Körfez Savaşı'ndan kaçan Kürtler, Türkiye'deki SYDTF'nin dağıttığı yardımdan yararlanabilme konumunda olmuşlardır. Yardımların dışında

tutulan asıl grup, sayıları ciddi miktarlara ulaşan yasa dışı göçmenlerdir. Ancak adem-i merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak, ikamet gerekliliği, İtalya'da Belediye sınırları içinde bir yıl, İspanya'da bölge sınırları içinde bir yıl (ihtiyaç tespitine dayalı emeklilik maaşı alabilmek için on yıldır) ve Yunanistan'da ise iki yıldır oturuyor olmak şeklinde düzenlenmiştir.[2]

Sıkı ve enformel ihtiyaç tespiti

İhtiyaç tespiti bir açıdan çok sıkı yapılmaktadır: herhangi bir gelir ya da varlık için hiçbir muafiyet söz konusu değildir ve gelir arttıkça verilen yardım miktarı azalmaktadır. Bunun dışında, yardımdan yararlanabilme konumu edinme aşamasında Yunanistan ve Türkiye'de (çekirdek aileninkinin tersine) hanenin kaynakları değerlendirmeye katılmaktadır. Öte yandan, değerlendirme prosedürleri ve ihtiyaç tespiti, genellikle sadece gelirin ve mülklerin yazılı beyanından başka bir şeye ihtiyaç duyulmaksızın enformel olarak yapılmaktadır.

Sosyal yardımın sosyal güvenlik içinde az yer tutması

Tablo 2, sosyal yardımın tüm sistem içindeki yerini üç ölçütle değerlendirmektedir. Sosyal yardım alan hanelerdeki kişilerin sayısı tüm ülkelerde düşüktür: İtalya hariç, Avrupa Birliği ortalamasının yarısından da azdır. Bu rakamlar, bölgesel ve demografik eşitsizlikleri gizlemektedir. İspanya hariç tüm ülkelerde yardım alanların çoğunluğunu yaşlılar ve özürlüler oluşturmaktadır. İspanya'da işsizlik yardımı programı, daha çok gençler ve uzun süreli işsizlerin oluşturduğu %20'nin üzerindeki işsizlik oranı ile birlikte düşünüldüğünde, yardım alan hanelerin azımsanmayacak miktarda olduğunu göstermektedir. 1982'de işsizlik yardımı alan hane sayısı 106.000 iken, bu rakam 1992'de 937.000'e yükselmiştir. İspanya ve İtalya dışın-

2 'Kıta' Avrupa Topluluğu'nda bu tip kısıtlamalar ortak olarak görülür: en uç örnek yabancılara RMI'dan (*Revenue Minimum d'Insertion*) yararlanma konumu edinmeleri için 10 yıl ikamet şartı getiren Fransa'dır.

TABLO 2
Sosyal Yardım: Yardım Alan Kişi Sayısı ve Harcamalar

Ülke	*Nüfus içinde SY alan kişi sayısı (%)*	*GSYİH içinde SY harcamasının payı (%)*	*Sosyal güvenlik harcamaları içinde SY'ın payı (%)*	*SY alan kişi sayısındaki değişim (%) 1980-92*	*SYH/ GSYİH oranındaki değişim (%) 1980-92*	*Sosyal güvenlik oranındaki değişim (%) 1980-92*
Yunanistan	0,7	0,1	-	-	0,0	-0,4
İtalya	4,6	3,3	9,1	+1,2	+0,4	0,0
Portekiz	2,1	0,4	3,8	+1,2	+0,2	+1,5
İspanya	2,7	1,2	8,4	-	+1,0	+6,3
Türkiye	-	0,5	-	-	-	-
AT 12 ortl.	6,3	1,9	11,5	+2,5	+0,8	+4,2

Kaynak: Eardley vd. (1996a), Tablo 2.3'ten 2.8'e dek; Sütun 3 ve 6: Sosyal Güvenlik verileri, devletin yaptığı sosyal güvenlik hesaplamalarının kullanıldığı Portekiz hariç, OECD'nin Hanehalkı Transfer Veri Tabanı'ndan alınmıştır.

daki ülkelerde, sosyal yardımın harcamalar içindeki payı Avrupa Birliği ortalamasının çok altındadır.

Düşük yardım miktarları

Güney Avrupa'daki sosyal yardımın şimdiye kadar belirtilen özellikleri yardım miktarlarını karşılaştırma ve miktarlara dair tahmin yapmayı sorunlu hale getirmektedir. Sosyal *minima*ya dair Avrupa Birliği verileri, dört güney üye ülkenin, yaşlılık, maluliyet (İtalya hariç) ve –yasal olarak destek garantisi verilmemiş olan– işsizliğe karşı sosyal korumada değişmez şekilde en düşük değerlere sahip olduklarını göstermektedir (European Commission 1993: 62). Ancak bu veriler, farklı aile tiplerini etkileyen yardım ve maliyet paketlerini dikkate alamamaktadır.

Bunu dikkate alabilmek için, çalışmamızda model aileler kullanılarak ekte anlatıldığı şekilde simülasyon alıştırmaları yapılmıştır. Bu yaklaşım, ortalama yardım miktarlarının ülkelerarası iki türlü karşılaştırmasını mümkün kılmıştır: ödeme miktarlarını ortak bir para birimi cinsinden ifade ederek mutlak olarak karşılaştırma ve yardımları ülke bazındaki ortalama

TABLO 3
Sosyal Yardım Alan Ailelerin Net Aylık Harcanabilir Gelirleri, 1992
(Satınalma Gücü Paritesiyle $)

Ülke	*35 yaş bekâr*	*35 yaş çift*	*Çift + 7 yaşındaki çocuk*	*Tek ebeveyn + 7 yaşındaki çocuk*	*68 yaş bekâr*
Yunanistan	48	48	52	60	60
İtalya	(388)	(705)	(833)	(666)	388
Portekiz	251	251	270	270	124
İspanya	312	358	417	377	208
AT 12 ortl.	368	531	627	524	378

Yöntemler için bkz. Ek. İtalya'ya ait değerler, emekli aileler hariç bütün hanelerin yardım alma olasılıkları ve yardım miktarları hakkında iyimser varsayımlarda bulunduğundan dikkatle incelenmelidir.
Kaynak: Eardley vd. (1996a), Tablo 6.5.

maaş ya da gelir seviyesiyle göreli olarak karşılaştırma. Tablo 3 ilk yöntemi uygulayarak, altı farklı aile tipinin toplam kullanılabilir gelirlerini, ortak bir para birimi cinsinden ifade ederek karşılaştırmaktadır. Her bir aile tipinin sosyal sigortadan faydalanmadığı varsayılmış, ancak yararlanabilme konumunda olacakları sosyal yardım gibi diğer destekler hesaba katılmıştır. Bütün aile tipleri için yardım miktarlarının Güney Avrupa'da çok daha düşük olduğu tabloda görülmektedir.

Tablo 4 ise tüm aile tipleri için iki yöntemi de kullanarak yapılan toplam tahminleri göstermektedir. Konut maliyetlerinin dikkate alındığı ve alınmadığı durumlardaki yardım miktarları arasında ayrım yapılmaktadır. Tüm hesaplamalarda Güney Avrupa'daki yardım miktarlarının düşük olduğu tabloda açıkça görülmektedir. Simülasyon yöntemi yardımdan yararlanabilme konumunda olanların gerçekten yararlandığını varsaymaktadır; ancak, oldukça parçalı, yerele dayalı ve düzensiz Güney Avrupa sistemlerinde bunun gerçekleşmesi pek de mümkün gözükmemektedir; bu nedenle gerçekte yardım miktarları diğer OECD ülkeleri ve Avrupa Topluluğu ülkelerinin gerisinde kalmaktadır. Güney Avrupa içinde, İtalya en yüksek, Yunanistan (ve tabloda bulunmayan Türkiye) en düşük yardım miktarlarına sahiptir.

Yaygın yoksulluk

Tablo 4, her ulusun ortalama denk (*mean equivalent*) harcamalarının yarısının altındaki hane harcamaları olarak ifade edilebilecek (Ramprakash 1994) göreli yoksulluk tahminlerini, dört Güney Avrupa ülkesi için göstermektedir. Bu tahminlere ihtiyatla yaklaşılmalıdır ancak dört ülkede de yoksulluk oranının diğer tüm üye ülkelerden daha yüksek olduğu açıktır. İtalya, İspanya ve Türkiye'deki bölgesel eşitsizlikler de bunu destekler niteliktedir. Örneğin İtalya'nın güneyindeki yoksulluk oranı (yukarıda tanımlandığı gibi), tüm İtalya'nınkinin iki katı değerdedir (Saraceno 1992).

Avrupa bağlamında güney sosyal yardım rejimi

Yukarıda açıklanan özellikleri bir Güney Avrupa *sosyal yardım rejimi* tanımlayarak özetleyebilir ve OECD dünyasındaki diğer

TABLO 4
1992'de Sosyal Yardım Miktarları ve Yoksulluğun Kapsamı, 1987-1990

Ülke	*Mutlak yardım miktarları: Konut maliyetleri hariçldahil*	*Göreli yardım miktarları: Maliyetleri dahil*	*Yoksul nüfus (%) 1987-90*
Yunanistan	-91 / -119	-16	18,7
İtalya	(0) / (28)	(60)	21,1
Portekiz	-63 / 90	19	24,5
İspanya	-45 / -41	25	16,9

Sütun 1: Sosyal yardım alan kişilerin satın alma gücü paritesine göre hesaplanmış (konut maliyetleri hariç / dahil) harcanabilir gelirlerinin tüm OECD ülkeleri ortalamasına oranı: dokuz aile tipinin ortalaması.

Sütun 2: Sosyal yardım alan kişilerin harcanabilir gelirlerinin, aile reisinin ortalama erkek kazancını elde edebildiği aynı aile tiplerinin harcanabilir gelirlerine oranı: konut maliyetleri dahil olarak altı aile tipinin (yani tekil emekli, emekli çift ve 3 yaşında çocukları olan çift hariç) ortalaması.

Sütun 1-2: Yöntemler için bkz. Ek. İtalya'ya ait değerler, emekli aileler hariç bütün hanelerin yardım alma olasılıkları ve yardım miktarları hakkında iyimser varsayımlarda bulunduğundan dikkatle incelenmelidir.

Sütun 3: Ulusal ortalama denk harcamanın %50'sinden az geliri olan hanelerde yaşayan kişiler.

Kaynaklar: Eardley vd. (1996a) Tablo 6.7a, 6.7b, 7.6b; Ramprakash 1994:120.

örnekleriyle karşılaştırabiliriz. Lødemel (1992) ile Lødemel ve Schulte (1992), bu alanda öncülük eden çalışmalarında sosyal hizmet ölçütlerinin yardım almaya bağlı olup olmaması ve programların merkezilik derecesi şeklinde iki kriter kullanarak dört "yoksulluk rejimi" tanımlamışlardır. "Eksik ayrıştırılmış" olarak tanımladıkları bir rejim, Fransa ile Güney Avrupa'nın Latin ülkelerini kapsamaktadır. Kendilerinin bu iki kriterinin geçerliliğine katılıyoruz fakat yukarıda belirttiğimiz diğer etmenlerin de göz önüne alınması gerektiğini düşünüyoruz. Bu bağlamda OECD içerisinde 8 farklı sosyal yardım rejimi belirleyebiliriz. ABD, Japonya ve Avustralya'nın her biri farklı sistemlere sahipken Avrupa'da 5 sistem görülmektedir.

Bütünleşmiş güvence ağına sahip refah devletleri: İngiltere, İrlanda ve Almanya

Bu grup, karışık ama yeterli sayıda ortak özellikle biraraya gelmiştir. İngiliz Gelir Desteği sosyal sigorta seviyesinde ya da altında geniş bir güvence ağı sunan büyük, ulusal ve genel bir programdır. Konut yardımı da dahil edildiğinde, yardım miktarı OECD ortalamasının üzerine çıkmaktadır. Yardım alma hakkı, göreli olarak iyice kökleşmiştir ve ihtiyaç tespiti, Aile Kredisi yolu ile çocuklu kişilere çalışma teşviki vererek ciddi esneklikler gösterir. İrlanda ise ilk bakışta farklı gözükür: İngiltere'deki gibi ihtiyaç tespitleri ve yararlanabilme konumları ile nüfusun büyük bir kısmını kapsayan kategorik yardım programları mevcuttur; ancak, gün geçtikçe daha entegre bir sistem oluşmaktadır. Almanya farklı bir tarihsel geçmişe sahip olduğu halde benzer şekilde gelişme göstermiştir: Federal toprak yapısına rağmen *Sozialhilfe*, coğrafi olarak eşit, kanunla belirlenmiş, haklar temelinde tanımlanmış, yaygın ve ortalama cömertliğe sahip bir sistemdir.[3]

3 Lødemel ve Schulte'nin (1992) Almanya'yı ayrı bir kategoriye koyan argümanları, pratikte sosyal sigorta ve sosyal yardım karışımı olarak nitelendirilebilecek, işsizlere yönelik ayrı bir programın ve daha geniş aile sorumluluklarının varlığını beraberinde getirmektedir. Bu bahsedilen özellik, Avrupa'da Almanca konuşan ülkelerde ortak olarak gözlemlenir ancak çok da önemli değildir. Yine

İkili sosyal yardım: Fransa ve Benelüks ülkeleri

Bu ülkeler belirli gruplar için kategorik yardım programları sunmakta ve bunları genel bir temel güvence ağı sağlayan daha yeni programlar ile desteklemektedirler. Yerel takdir yetkisi halen mevcuttur, ancak bu yetki, ulusal ve düzenleyici bir çatı altında yer almaktadır. Kazançların göz ardı edilmesi gibi kaynak tespiti süreçleri de kısmen esnektir. Ancak verilen yardım miktarları bakımından cömert Hollanda ve Lüksemburg ile ortalamanın altındaki Belçika arasında farklılıklar görülmektedir. Tüm ülkeler, toplumsal bütünleşmeye yardım etmesi açısından çalışma veya eğitim alma koşullarını da kullanmaktadır.

Sadece en muhtaca yönelik sosyal yardım: Kuzey ülkeleri

Tam istihdam ve evrensel refah sunumu geleneği, sosyal yardımı bu ülkelerde sosyal programların kenarlarına sürüklemiştir – en azından işsizlik problemi Danimarka'yı 1980'lerin sonlarında, Finlandiya, İzlanda ve İsveç'i 1990'larda vurana dek. Her ülkenin cömert yardımlar içeren tekil genel bir yardım programı vardır. Ulusal düzenleme çerçeveleri bulunmasına rağmen, yerel makamların rolü önemlidir ve sosyal hizmet ile sosyal bakım arasındaki bağlar korunmuştur. Sıkı ihtiyaç tespiti, ailenin finansal yükümlülükleri fikri ile birleşmekte ve bu da, başka pek çok ülkeden daha fazla, özellikle de birlikte yaşamaya bağlı olarak, bireye vurgu yapmaktadır. Norveç dışındaki ülkelerde genel, vatandaşlık temelli prosedürler bu vurguyu hafifletmektedir.

Cömert ama yerel ve düzensiz yardım: Avusturya ve İsviçre

Bu ülkeler, hem kuzey hem de güney Avrupa modellerinin özelliklerini taşımaktadır. Yardım, sosyal hizmet ve geniş akra-

de belirli açılardan Almanya, aşağıda belirtilen ikinci grup ülke ile bu grup arasında bir köprü olarak algılanabilir.

balık yükümlülüklerine bağlı yerelleşmiş, düzensiz desteği içerir. Ancak, yardım miktarları ortalamanın üzerindedir – İsviçre (seçilen kanton ve topluluklara göre) OECD ülkeleri arasında en cömert yardım miktarını sunmaktadır. Yine de, çok az kişi sosyal yardıma başvurmaktadır. Bu da, kısmen erkekler için istihdamın gerçekleşmiş olmasına, kısmen de yerel sosyal refah çalışanlarının müdahalelerinin ciddi anlamdaki etkisine bağlanabilir.

Az gelişmiş yardım: Güney Avrupa ve Türkiye

Ulusal kategorik yardım programları, belli özgül grupları kapsamaktadır; özellikle de yaşlıları ve özürlüleri. Bunun dışında belediye teşkilatları ya da (Yunanistan ve Türkiye'de ulusal olarak düzenlenen) dinî hayır kurumları tarafından sunulan yerel ve düzensiz yardım mevcuttur. İhtiyaç tespiti çok sıkı kurallara bağlı değildir ve Türkiye dışındaki ülkelerde yükümlülükler çekirdek ailenin ötesine geçmemektedir. Para yardımı, sosyal hizmet ve diğer hizmetlerle birleştirilme eğilimindedir. Yardım miktarları çoğunlukla çok düşüktür, bazı gruplar ve bölgeler için mevcut bile değildir.

Beş güney ülkesinde bütünleşmiş ulusal bir gelir güvencesi ağının bulunmayışının, sadece onlara özgü olmadığı açıktır. Kuzey ülkeler ve Alp ülkeleri için de bu durum geçerlidir. Fakat güney ülkelerinin tersine bütün bu ülkelerde tam istihdam, refah devletinin ondan ayrı düşünülemez bir niteliğidir (Therborn 1986). Norveç dışındaki kuzey ülkelerinde işsizlik oranı 1990'larda tırmanışa geçmiş ancak kapsamlı, vatandaşlık temelli sosyal refah anlayışı çoğunlukla korunmuştur. Güney beşli, birleştirilmiş bir sosyal yardım programının, yakın geçmişte tam istihdama dair kurumsallaştırılmış bir taahhüdün, ya da kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin olmayışı bakımından özgül bir konuma sahiptir.

Sosyal yardım rejimlerini açıklama

Sosyo-yapısal etmenler

Hem sosyo-yapısal hem de siyasî-kurumsal etmenler, Güney Avrupa'daki sosyal yardımın geri kalmışlığını açıklamada yardımcı olur (Ferrera 1996). Her iki etmeni de sırayla ele alalım. Dört sosyo-yapısal faktörle başlayalım: ekonomik gelişmişlik seviyesi, aile-hane yapısı, emek piyasasının özellikleri ve göç.

Güney Avrupa geri kalmışlığının bir açıklaması ekonomiktir. Sanayileşme ve bazı yönleriyle modernleşme, Güney Avrupa için yakın tarihli gelişmelerdir. Bu nedenle yardım programları da, geçen iki yüzyılda kuzey-batı Avrupa'da kolektivizasyon süreçleri ile ortadan kalkmış olan modernlik öncesi özellikleri göstererek geriden gelmektedir (de Swann 1988, bölüm 2). Bu yaklaşım Portekiz, Yunanistan ve Türkiye'yi açıklamaya yeterli olmasına rağmen İspanya ve özellikle İtalya için yetersiz kalmaktadır. Yunanistan'da işgücünün %22'si, Türkiye'de ise %44'ü tarımda istihdam edilirken İtalya'da bu oran sadece %8'dir. İtalya'da kişi başına düşen gelir Türkiye'dekinin 3 katıdır. Ülkeler arasındaki bu tip farklılıklar, basit bir "gelişme evreleri" açıklamasının yeterli olmadığını göstermektedir.

Öteki iki etmen, devlet-iş-aile üçgeninin diğer yanına değinmekte ve Güney Avrupa'da kamu güvence ağına düşünüldüğünden daha az gerek duyulduğunu, böyle bir yapı kurmanın önünde büyük engeller olduğunu belirtmektedir.

Bu etmenlerden ilki "güneyli aile"nin doğası ve rolüdür. Tablo 5'te görüldüğü gibi, dört Avrupa Topluluğu üye ülkesinin demografik ve aile yapıları kuzey Avrupa ülkelerinden oldukça farklıdır. Boşanmalar, evlilik dışı doğumlar (Portekiz hariç) ve tek ebeveynlik nadir rastlanan durumlardır. Buna ek olarak, yaşlıların daha büyük bir kısmı çocuklarıyla birlikte yaşamaktadır: 1985'te İspanya'da bu oran %37, İtalya'da ise 1990'da %39'dur (OECD 1994b:105). Avrupa Komisyonu'na göre (European Commission 1995a: 19): "Evlilik öncesi birlikte yaşama, evlilik dışı doğumlar, boşanmaların sıklığı, tek ebeveynli aileler, yeniden yapılandırılmış aileler gibi Kuzey

TABLO 5
Bazı Demografik, Sosyal ve Ekonomik Göstergeler

Ülke	*Doğurganlık oranı 1992*	*Evlilik dışı doğumlar (%) 1992*	*Tek ebeveynli aileler (%) 1990-91*	*Kadın istihdamı/ nüfus 1980-91*	*Aile işçisi olarak çalışan gençler (%)*
Yunanistan	1,4	3	6	36	69
İtalya	1,3	7	—	34	65
Portekiz	1,6	16	9	55	58
İspanya	1,2	10	6	29	61
AT 12	1,5	18	12	44	39

Kaynaklar: Sütun 1-3 ve 5: European Commission (1995a: 18, 19, 49), Sütun 4: OECD (1994b:115).

Avrupa'da olağan hale gelmiş çoğu olay, güney için hâlâ marjinal durumdadır".

Bu ve diğer özellikler, ailelerin dayanışmasını güçlendirmekte ve aksi durumda dışlanacak olanlara ailenin daha fazla maddi ve sosyal yardım sağlamasına imkân vermektedir. Ailenin bir bireyi, istihdamın birincil bir sektörü ve beraberindeki sosyal yardımlar ile ilişkisini devam ettirdiği sürece, çeşitli aile güvence ağları herhangi bir kamu güvence ağının yerini tutabilecek hale gelmektedir. Bunun dışında, sosyal yardım tipik olarak çekirdek bir aileyi varsaymakta ve ihtiyaç tespiti yapmak için küçük ve istikrarlı hanelere gereksinim duymaktadır (Goodin 1992). Dolayısıyla, Güney Avrupa örüntüsü ihtiyaç tespitinin genişletilmesini engelleyecek örgütsel sorunlar barındırmaktadır.

Türkiye hariç tüm güney ülkelerinde doğurganlık oranındaki hızlı ve benzeri görülmemiş düşüş, tüm bunların tersine işlemektedir. Bu süreç önümüzdeki yıllarda nüfus içindeki yaşlı insan sayısında hızlı bir artışa yol açmanın yanı sıra gelecekte ailelerin üyelerine bakabilme yetisini de azaltacaktır. Bu kuşak kayması –şu andaki büyükannelerin yerini yaşlanan 1960'lar kuşağının alması– aile dayanışması açısından da hızlı değişiklikleri beraberinde getirebilir.[4]

4 "Nesil" kavramının modern toplumlardaki bir değişken olarak teorik ve pratik önemi konusunda araştırmalar mevcut değildir.

Sosyo-yapısal farklılıkların üçüncü boyutu istihdam yapısıdır. İşsizlik açısından tek biçimli bir örüntünün varlığından söz edilemez: daha gelişmiş bir ekonomik yapıya sahip olan İtalya ve İspanya'da işsizlik oranı AB ortalamasının üzerindedir, ama diğer üç ülkede bu değer ortalamanın altında seyretmektedir. İstihdama bakıldığında ise, tüm ülkelerde ortak olarak özellikle kadınların işgücüne düşük oranda katılımı (Portekiz hariç); geniş bir enformel sektör ve kendi hesabına çalışan sayısının fazlalığı ile birlikte yüksek bir eksik istihdam gözlenmektedir. Enformel sektörle ilgili veri sıkıntısı olsa da tabloda buna dair bir gösterge mevcuttur: dört AT üye ülkesinde genç nüfusun %58 ila %69'u aile fertlerince istihdam edilmektedir.[5] İşgücü piyasasının bu özellikleri ihtiyaç tespiti için gerekliliği azaltmakta, uygulama güçlüklerini artırmaktadır. Geniş enformel gelir kaynaklarının varlığı, formel ekonomide kazanılmış gelirin, tüm kaynakların bir ölçütü olarak kullanılmasını geçersiz kılmaktadır (Gough 1994, Goodin 1992).

Dördüncü ve son özellik ise göçtür. Güney ülkeler son yıllarda dışa göç verir olmaktan çıkıp, göç alır duruma gelmişlerdir. Bu durum, kısmen kuzey ülkelere daha önce göçmüş olan işçilerin geri dönüşlerinden, ama esas olarak istisnai yeni göç dalgalarından kaynaklanmaktadır. Yeni göç dalgaları, Yunanistan'a Balkanlar ve eski Sovyet blokundan gelen etnik Yunanlılarla yasal olan ve olmayan Arnavut göçmenleri, Afrika'daki eski kolonilerden gelen Portekizlileri, Maşrık ve Mağrip'ten İtalya, İspanya ve Yunanistan'a gelen mültecileri ve yasal olmayan göç-

5 Türkiye'deki emek piyasası, tarımda istihdamın yüksek oranda olması ve nüfus artış ve doğurganlık oranlarının hâlâ yüksek değerlerde seyretmesi nedeniyle diğerlerinden farklılaşmaktadır. Yine de 1993 OECD Raporu tüm güney Avrupa'da geçerli olan şu özellikleri belirtmektedir:

> Türkiye'deki emek piyasasının bir başka önemli özelliği kentsel bölgelerde kadınların işgücüne oldukça düşük katılım oranlarıdır... Hem enformel sektörde hem de tarımda çocuk işçilerin istihdam edilmesi, gelirin bölgesel dağılımındaki ciddi eşitsizlikler ve tarımda büyük miktarda mevsimlik göç, diğer özelliklerdir... Kentsel işgücüne dahil pek çok kişinin köken sektörleri olan tarımla ekonomik ve sosyal bağlarını bir şekilde koruyor olmaları da dikkat çekicidir. Başka bir ayırt edici özellik ise toplam kentsel istihdam içinde kamu sektörünün yüksek payıdır (OECD 1993: 36-37).

menleri kapsar. Bu göç hareketleri devlet ya da gönüllü kuruluşlar üzerinde yeni bir talep baskısı oluşturmaktadır. Ancak, bu baskının daha sistematik bir devlet desteği yaratma potansiyeli asgari düzeydedir; kamusal tartışma daha çok, ırk, vatandaşlık ve göçmen hakları gibi konulara odaklanmıştır.

Dört AB ülkesinin birbirinden farklılaştığı pek çok boyut gündeme getirilebilir. Örneğin, Portekiz'de işsizlik oranı diğer üç ülkeden düşüktür. Ancak aile, iş ve göç konularında, beş ülkenin tümünde gözlenen güvence ağının yokluğunu anlamamıza yardım edecek paralelliklerden söz edilebilir.

Siyasî-kurumsal etmenler

Yukarıda sayılanlara ek olarak, Güney Avrupa devletlerinde kurumlaşmış bir sosyal yardım rejiminin yokluğunu açıklayacak üç siyasî-kurumsal etmen mevcuttur: rejim tipinin beslediği çıkar grupları, farklı siyasî süreçler ve kategorik yardımın tarihsel gelişme örüntüsü.

İlk olarak, beş ülkenin tümü Esping-Andersen'ın (1990) tanımladığı gibi "muhafazakâr-korporatist" bir refah rejimini miras almışlardır. Bu rejim, üyelerinin desteklerini koruyan ve genişleten ayrışmış çıkar grupları yaratan, ayrışmış sosyal sigorta sistemlerine sahiptir. Bu çıkar gruplarının, devlet tarafından finanse edilen bir güvence ağının sağlanması gibi evrenselci reformlara karşı koymaları beklenebilir. *Garantismo*'ya ait emeklilik sisteminin ve diğer desteklerin yüksek maliyeti, radikal sosyal güvenlik reformlarının önünü kesmektedir. Fakat bu özellik güney yöresinin farklılığını ortaya koymaya tek başına yeterli değildir, çünkü bu tip bir akıl yürütme ile Batı Almanya'daki *Sozialhilfe*nin oluşumunu ve genişleme sürecini açıklayamayız.

İkinci aşamada, güney devletlerinin farklı siyasî süreçlerine odaklanıyoruz. Ferrera (1996), bu süreçleri aşağıdaki gibi özetlemektedir:

> Refah hakları; açık, evrenselci bir siyasî kültür ile kendi kurallarının yönetiminde katı, Weberci ve adil bir devlet anlayışı

üzerine oturtulmamıştır. Aksine, bu haklar Avrupa'nın bu bölgesinde tarihsel olarak varlığı sabit olan hâmi-hâmilik edilen ilişkilerinin mantığı ile aşılanmış, kapalı, tikelci bir siyasî kültüre ve 'yumuşak' devlet aygıtına dayanmaktadır.

Ferrera, sosyal politika konuları çevresinde gelişen "güç oyunları"nı şekillendiren matrisin üç öğesini şöyle tanımlamaktadır: 'yumuşak' devlet anlayışı, güçlü siyasî partiler ve ideolojik kutuplaşma.[6] AT'nin dört güney üye ülkesinde sol partiler, evrensel sağlık hizmeti sağlamak konusunda başarılı olmuşlarsa da, bu başarılarını sosyal güvenlik alanında tekrarlayamamışlardır. Radikal soldan gelen muhalefetin yanı sıra, yardıma ilişkin alternatif bir yolun önünü açmışlar ve daha çok sayıda enformel sektör işçisinin patronaj arayışına girmesine neden olmuşlardır. Güney İtalya'da maluliyet yardımları, maluliyet emeklilik sisteminin yanında 1980'lerde ortaya çıkıvermiş ve 1990'ların başlarında iyice yaygınlaşmıştır. Her ikisi de güney İtalya'da işsizlere alternatif bir yardım sağlamaktadır. Başka bir deyişle klientalist sistem, siyasî partilerin, mevcut kategorik yardım programlarını başka ihtiyaçlara hizmet etmeleri için uyarlamalarına olanak sağlamakta, patronaj ise varolan sistemi yeniden tanımlama ve reformları engelleme yönünde işlemektedir.

Üçüncü açıklama, güney ülkelerinin kategorik yardım programlarının farklı tarihsel geçmiş ve gelişimlerine odaklanmaktadır. 19. yüzyılda ülkelerin tümünde ulus-devlet, hane içi ya da hane dışı yardımı doğrudan sağlamada veya hayır kurumları, cemaatler ya da diğer yardım kurumlarını düzenlemede, yani yoksul yardımında çok küçük bir rol üstlenmiştir. 1890'da İtalyan hükümeti tarafından yürürlüğe konan devletin hayır kurumlarını kontrolü ve 1930'da İspanya'da çıkarılan Serseri Kanunu dışında, yoksul yardımı yerel hükümetin ve asıl olarak dinî hayır kurumlarının sorumluluğunda kalmıştır. Güney ülkelerinin hiçbiri bu cemaat yardımlarını birleştirme ve ulusallaştırma yoluna gitmemiştir (de Swann 1988: bölüm 2).

6 Üçüncü özellik Ferrera'nın ilgilenmediği Türkiye'ye uygulanamaz.

Tüm Batı ülkelerinde olduğu gibi, yoksul kanunundan nihai kopuş, gerçek muhtaç (*deserving*) olarak nitelendirilen gruplar –ki hemen her durumda hedef kitle yaşlılardır– için ayrı yardım programlarının geliştirilmesiyle meydana gelmiştir. Britanya İrlanda ve Finlandiya hariç tüm İskandinav ülkelerinde bu kopuş, İkinci Dünya Savaşı sonrasına dek gerçekleşmemiştir. Yunanistan ve İspanya'da 1960'ta, İtalya'da 1969'da, Portekiz'de 1974'te ve Türkiye'de 1976'da gerçekleşmiştir.

Ancak bu durum, Hollanda ya da Fransa gibi ülkelerdekinden farklı olarak, birleştirilmiş ulusal bir güvence ağı yaratan üçüncü bir reform dalgasına yol açmamıştır. Bunu açıklamak için Lødemel (1992), 'gerçek muhtaçlar' (yaşlı ve özürlüler) için kategorik yardımın 'gerçek muhtaç olmayan' (*undeserving*) olarak nitelendirilen, çalışabilecek durumdaki ve çalışma yaşındaki yoksullara yönelik yardım uygulamasının gelişmesi üzerindeki etkisini incelemektedir. Emeklilere ihtiyaç tespitine dayalı yardım sağlanması, prim katkılı sosyal sigorta reformuna bir alternatif oluşturmaktadır. Bu nedenle kategorik yardım programları gelişmeye devam etmiş ve siyasî açıdan önemli bir grubun ihtiyacı belirlediği yeni programlar inşa edilmiştir. Ama 'gerçek muhtaç olan' ile 'gerçek muhtaç olmayan' ayrımı, çalışabilecek durumdaki yoksullara yardım sağlayabilecek genel bir programın ortaya konmasına engel olmuştur.[7]

Bu şekilde, sosyal yapılar ve siyasî süreçler, birlikte ve ayrı ayrı, Güney Avrupa'da güvence ağının yokluğunu açıklayabilmektedir. Yukarıda da ima edildiği gibi, tekil örneklerden ziyade açıklamalara dayalı bu analiz, "üst belirleme" ile maluldür (Castles 1989). Tüm bu ve benzeri etmenlerin, sözü edilen beş ülkede politika gelişimindeki etkilerini tek tek ortaya çıkarabilmek için tarihsel tabana oturtulmuş daha fazla araştırmaya ihtiyaç vardır.

---

7 Bu duruma bir istisna İspanya'da 1984'te işsizlik yardımının yürürlüğe konmasıdır. Belirtmeliyiz ki, bu ülkeler ikinci dalgayı gerçekleştirdiği zaman, durgunluk ve yeniden yapılandırma etkisini göstermeye, dışarıya çalışmaya giden işçilerin çoğu geri dönmeye başlamıştı ve bunlar, ekonomik uyumu zorlaştırıyordu.

Güncel konular ve gelecek senaryoları

Bazı fikir ayrılıkları olsa da, uluslararası kuruluşlar, hükümetler ve sosyal politika çalışanlar, bir dizi ekonomik, sosyal ve demografik değişikliğin modern refah devletlerinin içinde bulunduğu ortamı dönüştürmekte olduğu konusunda hemfikirdir (örn. OECD 1988; 1994b, European Commission 1995b: bölüm 2, Pfaller vd. 1991, Esping-Andersen 1996). Bu değişiklikler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Nüfusun bugünkü ve gelecekteki yaşlanması ile bağımlılık oranlarının artışı
- İşsizliğin ve düzensiz iş örüntülerinin artışı
- Kadınların değişen rolü ve geleneksel olmayan aile biçimlerinin artışı
- Kamu harcamalarını sınırlama baskısı
- Sosyal politikayı ekonomik rekabetçiliğin gerekliliklerine uydurmaya yönelik baskılar.

Avrupa Birliği üyeleri ile ilgili yakın tarihli bir çalışma, bu baskıların uygulamaya dair bazı ortak tepkiler yaratmakta olduğunu göstermiştir. Bunlardan biri, daha çok ihtiyaç tespiti kullanarak ve verilen yardımları başka yöntemlerin yanı sıra vergiye tâbi tutmak yoluyla gelire bağlayarak, yardımların hedeflemesini artırmak olmuştur (European Commission 1995b: 37-48). Bu nedenle, güneydeki üye ülkelerde, en az kuzeydekiler kadar, sosyal yardıma daha fazla bel bağlanacağını görmeyi bekleyebiliriz. Tablo 2, 1980'den beri yardım hacmindeki bir miktar artışı göstermektedir. Ancak, İspanya dışında, yardım alan kişi sayısındaki ve programların maliyetlerindeki artış küçüktür – diğer üye ülkeler ve OECD ülkelerinden daha düşüktür. Avrupa Komisyonu raporunda[8] belirtilenin aksine bu değerlere göre benzeşmenin gerçekleştiğine dair pek işaret yoktur. Peki bu durumun yakın gelecekte değişmesi mümkün müdür?

8 Bana göre de, Güney Avrupa devletlerinin "kapsam ve destek miktarı bakımından diğer üye ülkeler ile karşılaştırılabilir sistemleri kurma yolunda geliştiklerini" (European Commission 1995b: 57) gösteren işaretler mevcut değildir.

Bu soruya bir önceki bölümde geliştirilen iki-bölümlü çerçeveyi kullanarak cevap vermeye çalışacağız; önce Güney'in sosyal yardım programlarındaki krizleri haber veren, sistemik baskıların varlığını, daha sonra da temel reformları gerçekleştirebilecek istek ve araçlara sahip aktörlerin olup olmadığını sorgulayacağız.

Yukarıdan sistemik baskılar

İlk soruya benim cevabım 'hayır': yukarıda sıralanan hiçbir sistemik risk, Güney Avrupa'daki sosyal yardımın geleceğine ilişkin olarak büyük bir önem taşımamaktadır.

Nüfusun yaşlanması, yaşlılar için yardım programlarının maliyetlerini çok az etkileyecektir; sigorta-tabanlı emeklilik programlarında yaratacağı problemlerin aksine... Bu çıkarım aslında daha önce belirtilen baskın bir özellikten kaynaklanmaktadır: formel sektördeki işçiler için cömert emeklilik destekleri ile *garantismo* dışında kalanlar için daha düşük destekler. Yaşlılar ve özürlüler için sosyal emeklilik sigortasının yaygın olduğu İtalya'da bile bunların maliyeti, toplam emeklilik harcamalarının sadece %7'sine karşılık gelmektedir.

Benzer şekilde, kuzey refah sistemlerine pahalıya mal olan AT işsizlik oranındaki önlenemez artış, işsizlere verilen yardımların (belli gruplar için olan sosyal güvenlik desteklerinin tersine) önemsenmeyecek kadar az olması ya da hiç olmaması nedeniyle, güney sistemlerini pek etkilememiştir ve etkilemeyecektir. İşgücü piyasasına kıyısından ilişmiş olanlar ise İspanya hariç tüm ülkelerde hem sigorta hem de yardım desteklerinin dışında bırakılanlardır. İspanya, Portekiz ve İtalya'da istihdam ve topluma entegrasyon programları ile ilgili bazı denemeler yapılmasına rağmen uygulamalar derme çatma olmuştur. İspanya'da işsizlik ödeneğinden faydalanan ve sayıları sürekli artan insanları, aktif istihdam ve eğitim programlarına kaydıracak önlemlerin yürürlüğe konmasını bekleyebiliriz.

Benzer şekilde, İngilizce konuşan ülkelere has (yardımların kesildiği ABD hariç) tek ebeveynlere verilen yardım miktarın-

daki artış, Güney Avrupa'da muhtemelen gerçekleşmeyecektir. İlk olarak, tek ebeveynliğe yönelişin az olduğunu ve geniş ailenin önemli bir rolü bulunduğunu zaten belirtmiştik. İkinci olarak ise, tek ebeveynler bu beş ülkenin hiçbirinde, ayrı, ulusal seviyede düzenlenen ve cömert bir yardım programının kapsamındaki gruplardan değildir.

Son olarak, ne kamu harcamalarını azaltma yönündeki baskılar ne de sosyal programları ekonomik hedeflerle uyumlu hale getirme çabası, Güney Avrupa'daki programlar için sorun teşkil etmektedir. İspanya hariç, yardımın maliyeti ve emek piyasasında yaratacağı düşünülen engelleyici rol, marjinaldir.

Aşağıdan siyasî seferberlik

Bazılarına göre Güney refah modelini yeniden yapılanmaya zorlayacak devletin mali krizi, eğer yardım öğesini büyük ölçüde etkilemeyecekse, aşağıdan dönüşüm için öngörüler neler olabilir?

Dört AB üye ülkesinde muhtaç gruplar için sosyal korumanın derecesiyle ilgili rahatsızlıklar diğer tüm ülkelerden daha fazladır (Robbins 1993:45) ve bu, reform yapılmasını destekleyen bir grup seçmenin varlığına işaret etmektedir. Ancak beş ülkenin hiçbirinde bu konular çevresinde geniş bir siyasî seferberlik meydana gelmemiştir. Bu bulgu hem Sosyal Dışlanmayla Mücadele için Ulusal Politikalarla İlgili Gözlem Raporları'nın ikincisi ve üçüncüsü (Room 1992, Robbins 1993) hem de bizim araştırmamız ile desteklenmektedir. Örneğin, ikinci raporda İtalya'dan bahsedilirken, öncelikli gruplar olarak yaşlı ve özürlüler (muhtaç yoksullar), uyuşturucu madde bağımlıları ve Üçüncü Dünya ülkelerinden gelen göçmenler (tehdit edici yoksullar) tanımlanmaktadır. 'Stresli koşullar altında yaşayan çocuklar, katmerli sorunlar yaşayan aileler, hatta daha "olağan yoksul" aileler ile yetişkinler, okulu bırakmış olanlar, davranışsal "problemler"i olmayan ancak yetersiz eğitim ve beceriye sahip genç insanlar, daha az görünürdür' (Room 1992, Ek:20).

Böylece geriye iki olasılık kalmaktadır. Birincisi Avrupa Bir-

liği'nden gelecek baskıdır. 1992 Yeterli Kaynaklarla İlgili Avrupa Konseyi Tavsiyesi (92/441/EEC), Portekiz ve İspanya'da bunun nasıl uygulanacağı konusunda bir tartışmayı beslemiştir; İtalya ve Yunanistan'da ise böyle bir tartışma olmamıştır. İkinci olasılık ise, sol ve merkez siyasî partilerin sosyal vatandaşlık ve kanunla belirlenmiş asgari gelir hakkı konularını ön plana alacak bir strateji değişikliğine gitmeleridir. Şu anda İtalya'da süregiden türde, genel bir siyasî yeniden düzenleme çerçevesinde, bu tip bir değişiklik pek de imkânsız gözükmemektedir. Örneğin, *Commissione di Indagine sulla Povertá sull'Emarginazione* (1995), devlet tarafından finanse edilen ve haklar temelinde düzenlenmiş bir asgari gelir programı oluşturulmasını önermiş ancak henüz merkez-sol partiler bu talebi kendi siyasî platformlarında dile getirmemişlerdir.

Ancak bunların gerçekleşmesi, çok daha kapsamlı ve radikal refah sistemi reformları gerektirmektedir. Örneğin İtalya'daki yoksulluk lobisi, kamunun, sosyal refah programlarındaki yolsuzluk, israf ve etkisizliğe yönelik bariz güven eksikliğine karşı mücadele etmek durumundadır. Buna ek olarak, asgari gelir garantisinin maliyeti de göz ardı edilemez niteliktedir. Carbonaro'ya (1994) göre, 1992'de tüm İtalyanları (daha geniş haneler için yardım miktarlarını resmî denklik cetveli kullanarak hesaplayıp) sadece sosyal emeklilik ve yardımları seviyesine taşımanın maliyeti 15.400 milyon lirettir. Bu miktar, o yıla ait sosyal emeklilik masraflarının dört katıdır ve sosyal bütçeye GSYİH'nın %1'i kadar ek yük getirmektedir. İtalya'da ve güneyin herhangi başka bir bölgesinde, refah sisteminin tümünde daha radikal bir yeniden yapılandırma olmaksızın bunu gerçekleştirmek, siyasî açıdan son derece zordur.

EK: Tablo 3 ve 4 için notlar

Ortalama yardım miktarlarını karşılaştırabilmek için model aileler simülasyon yöntemini kullandık – bunun için bize bilgi verenlerden sosyal yardım miktarlarının seçilmiş model aileler grubuna etkisini öngörmelerini istedik (Eardley vd. 1995b: bölüm 6). Yöntem, seçilen bir zaman diliminde (Mayıs 1992), sosyal yardım alan, sosyal sigor-

tası olan ve ortalama ulusal gelir civarında kazançla çalışan üç değişik aile tipinin net harcanabilir kaynaklarının ne olacağını hesaplamayı içermektedir. Bu yöntemi kullanarak hem mutlak hem de göreli yardım miktarlarını hesapladık. Mutlak miktar, ulusal para birimlerini ortak bir para birimi cinsinden ifade etmek için satın alma gücü paritesini kullanmaktadır. Tablo 3, altı aile tipi için sonuçları göstermektedir.

Tablo 4 ise dokuz aile tipine (35 yaş bekâr, 35 yaş çift, 68 yaş bekâr, 68 yaş çift, 3 yaşında bir çocuğu olan çift, 7 yaşında bir çocuğu olan çift, 7 ve 14 yaşlarında çocukları olan çift, 3 yaşında bir çocuğu olan tek ebeveyn, 7 yaşında bir çocuğu olan tek ebeveyn) ödenen satın alma gücü paritesi sterline göre hesaplanan miktarların ortalamasını alarak ve daha sonra bu toplamı tüm OECD ülkeleri ortalamasının oranı olarak ifade ederek mutlak değerlerin kapsamlı iki endeksini üretmektedir. Tablo 4'ün ilk sütunu bu hesaplamaların sonuçlarını konut maliyetleri dikkate alınmadan ve alınarak vermektedir. Konut maliyetleri karşılaştırmalı araştırmada dikkate alınması gereken zor bir etmendir, ancak göz ardı edilemeyecek kadar da önemlidir.

Tablo 4'ün ikinci sütunu ise değişik aile tipleri için sosyal yardım gelir tamamlama oranları (konut maliyetleri dahil) baz alınarak hesaplanmış göreli yardım miktarı tahminlerini göstermektedir. Bu gelir tamamlama oranları, sosyal yardım alan bireylerin harcanabilir gelir düzeylerini aile reisinin ortalama gelirle çalıştığı aynı aile tipinin harcanabilir gelir düzeyiyle karşılaştırarak elde edilmiştir. Bu değerler muhtemelen, her ülkede sosyal yardım alan bireylerin gerçek tamamlama değerlerini düşük göstermektedir çünkü bu tip bireylerin iş bulduklarında ortalama gelirden daha az –hem de ciddi oranda daha az– kazanacakları öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

Atkinson, A.B. (1989) 'Social Insurance and Income Maintanence', *Poverty and Social Security* içinde, Londra: Harvester Wheatsheaf.

Cabrero, G. (1992) *Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Consolidated National Report: Spain*, CEC DG V, Lille: European Economic Interest Group.

Carbonaro, G. (1994) *Guarantee of Resources in the Italian System of Social Protection*, Brüksel: European Commission Expert Group on Minimum Incomes, Preliminary Report.

Castles, E (1989) 'Introduction: Puzzles of Political Economy,' F. Castles (der.), *The Comparative History of Public Policy* içinde, Cambridge: Polity Press.

Cerami, R. (1979) *Emarginazione e Assistenza*, Milan: Feltrinelli.

Commissione di Indagine sulla Povertá e sull'Emarginazione (1995) *Verso una politica de lotta alla povertá*, Roma.

de Swann, A. (1988) *In Care of the State*, Oxford: Polity Press.

Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough ve P. Whiteford (1996a) *Social Assistance Schemes in OECD Countries: Volume I Synthesis Report*, Department of Social Security, Research Report no. 46, Londra: HSMO.

— (1996b) *Social Assistance in OECD Countries: Volume II Country Reports*, Department of Social Security, Research Report no. 47, Londra: HSMO.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

— (1996) 'After the Golden Age: Welfare and Employment in Open Economies', G. Esping-Andersen (der.) *Welfare States in Transition* içinde, Londra: Sage.

European Commission (1993) *Social Protection in Europe*, DG V, Lüksemburg.

— (1995a) *The Demographic Situation in the European Union*, DG V–Com (94) 595, Lüksemburg.

— (1995b) *Europe: Social Protection*, DG V, Lüksemburg.

Ferrera, M. (1987) 'Italy' P. Flora (der.) *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II* içinde, cilt 2, Berlin: Walter de Gruyter.

— (1996) 'The "Southern Model" of Welfare in Social Europe', *Journal of European Social Policy*, 6/1, s. 17-37.

Goodin, R.E. (1992) 'Towards a Minimally Presumptuous Social Welfare Policy', P. Van Parijs (der.) *Arguing for Basic Income* içinde, Londra: Verso.

Gough, I. (1994) 'Means-testing in the Western World', Richard Titmuss Memorial Lecture, Hebrew University of Jerusalem, 31 Mayıs. İbranice baskısı, *Social Security* 43 (Ocak 1995), s. 24-44.

Karantinos, D., C. Ioannou ve J. Cavounidis (1992) *The Social Services and Social Policies to Combat Social Exclusion in Greece*, EC Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion, Atina: Ulusal Sosyal Araştırmalar Merkezi.

Leibfried, S. (1993) 'Towards a European Welfare State', C. Jones (der.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe* içinde, Londra: Routledge.

Lødemel, I. (1992) 'European Poverty Regimes', The International Conference on Poverty and Distribution'da sunulan tebliğ, Oslo.

Lødemel, I. ve B.Schulte (1992) 'Social Assistance: a Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?', Beveridge konferansında sunulan tebliğ, York.

Ministry of Internal Affairs (tarih yok) *Social Assistance and Social Security in Italy*, Roma.

Negri, N. ve C. Saraceno (1996) *Le politiche contro la povertá in Italia*, Bologna: Il Mulino.

OECD (1988) *The Future of Social Protection*, Paris.

— (1993) *Country Report: Turkey*, Paris.

— (1994a) *The Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris.

— (1994b) *New Orientations for Social Policy*, Social Pollicy Studies no. 12, Paris.

Pereirinha, J. (1992) *Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Consolidated National Report: Portugal*, CEC DG V, Lille: European Economic Interest Group.

Pfaller, A., I. Gough ve G. Therborn (1991) *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, Londra: Macmillan.

Ramprakash, D. (1994) 'Poverty in the Countries of the European Union: a Synthesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty', *Journal of European Social Policy*, 4-2, s. 117-28.

Robbins, D. (1992) *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion: Third Annual Report*, CEC DG V, Lille: European Economic Interest Group.

Room, G. (1990) *New Poverty in the European Community*, Londra: Macmillan.

— (1992) *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion: Second Annual Report*, CEC DG V, Lille: European Economic Interest Group.

Saraceno, C.(1992) *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion: Consolidated National Report: Italy*, CEC DG V, Lille: European Economic Interest Group.

Therborn, G. (1986) *Why are Some Peoples More Unemployed than Others?*, Londra: Verso.

Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele

Enzo Mingione

Giriş

Bugünkü haliyle yoksulluk sorunu, kentleşmenin yayılması ve bireyciliğin hâkim hale gelmesi ile tanımlanan sanayi toplumlarının gelişimi ile ortaya çıkmıştır. Adam Smith ve Alexis de Tocqueville, sanayi dönüşümünün, geleneksel cemaat korumasını zedeleğini ve bireyleri piyasa rekabetine (metalaştırmaya) maruz bıraktığını belirtmişlerdir. Çeşitli nedenlerle (yaşlılık, hastalık ya da engellilik, iletişimde ya da bilgilenmede eksiklik, iş vasıflarında noksanlıklar ve diğerleri) piyasada yaşamak için gerekli kaynakları edinemeyenler ekonomik olarak bağımlı hale gelirler, çünkü hayatta kalma ve toplumsal bütünleşme aileden, akrabalardan, arkadaşlardan ve komşulardan, hayır ve refah kurumlarından gelecek yardıma ve gittikçe daha çok devlete bağımlı hale gelir. Bu destek biçimlerinin ötesinde, haneler ve bireyler eğer toplumsal açıdan gerekli olduğu düşünülen ihtiyaçları karşılayamazlarsa da yoksulluk içinde sayılırlar. Sınai gelişmenin çeşitli safhaları, Viktorya dönemi kentlerindeki dramatik yoksulluk ve kıta Avrupası'ndaki kırsal sefaletle başlayıp daha yeni kent yoksulluğu biçimleri ve sosyal dışlanmaya doğru, yeni yoksullaşma riskleri-

ni (ve bu nedenle de bunlarla değişik mücadele biçimlerini) doğurmuştur.

Tüm sorun, modern yoksulluğun statik bir problem değil de, daimi sorunları –zamanla daha kötüleşen ve gelecek kuşaklara da taşınabilecek olan– sosyal dışlanmaya çevirecek dinamik bir süreç olması nedeniyle karmaşıklaşmaktadır. Süregiden yoksulluk, aidiyet hissedilecek bir cemaatle bütünleşmeyi ve kişisel özgüven duymayı zorlaştıran yaşam koşullarını dayatmanın yanı sıra sağlık, temel eğitim ve iş vasfı yenilemesi gibi toplumla bütünleşme için gerekli aktivitelere yatırımı da engeller. Bu bağlamda yoksulluk, geçici bir düşüş olmaktan çıkıp içinden çıkılması gittikçe güçleşen bir kısır döngü haline geldiği andan itibaren ciddi bir toplumsal sorundur. Bundan, çeşitli şekillerde, farklı tarihsel ve sosyo-kültürel bağlamlarda ortaya çıkmış, yoksullukla mücadele etmeye yönelik modern sosyal politikaların altında yatan mantık çıkmaktadır.

Bu makalenin birinci kısmında, yoksulluğun kısır döngülerini getiren bugünkü koşulların ne olduğunu açığa çıkarmak için yoksullaşmanın üzerine oturduğu tarihsel süreç tartışılacak; daha sonra güney Avrupa modelinin özgül yapısını ortaya koyabilmek için, sosyo-kültürel fark sorunu ele alınacaktır.

Sorun ve bağlam

Tarım toplumundan sanayi toplumuna tarihsel geçiş, 19. yüzyılda en üst seviyelerine ulaşmış olan üç farklı modern yoksulluk biçimi doğurmuştur. İngiltere'de erken ve tam bir köyü terk edişin ardından yoksulluk, geniş bir kentlileşmiş nüfusu etkilemiştir. İnsanlar, arz fazlasının ücretleri düşük seviyede tuttuğu, pek düzenlenmemiş bir emek piyasasıyla karşı karşıyaydılar ve kentlerdeki yaşam koşulları ve yüksek seviyede hareketlilik (*mobility*), akraba, arkadaş ve yerel cemaatten yardım istemeyi pratikte imkânsız hale getirmişti. Yüzyılın ikinci yarısındaki Parlamento İncelemeleri (the Blue Books) tüm sanayi kentlerindeki yaygın yoksulluğu ortaya çıkarmıştır. Tehlike sinyalleri veren bu durum, yüzyılın sonuna doğru Booth'un

(1889) Londra'da ve Rowntree'nin (1901) York'ta yaptığı ilk kent yoksulluğu çalışmaları tarafından da doğrulanmıştır. İkinci araştırma, yoksullukla işçi yaşam öyküleri arasında tekrar eden ve genellenebilir bir bağlantı olduğunu açığa çıkarmıştır. Bu yaşam öykülerinde en zorlu anlar, özellikle geniş ailelerde, doğum ve sonrası dönem ile işçilerin piyasada artık rekabet edebilir olmadıkları ve bir emeklilik sistemiyle ya da –genellikle uzakta yaşayan ve her durumda kendi ailelerini kurma aşamasında olan– çocukları tarafından yardım yoluyla korunmadıkları yaşlılık dönemiyle örtüşmektedir.

Aynı dönemde, kıta Avrupası ülkelerinde (ve aynı zamanda İrlanda ve Japonya'da), kentsel yoksulluk, yeni kentlileşmiş işçi sınıfının, memleketlerindeki akrabaları ve hemşehrileriyle sıkı dayanışma bağlarını devam ettirmeleri sayesinde sınırlı kalabilmişti. Bu bağlamda, köylü-işçiler ve akraba ağı içinde farklı dayanışma biçimleri ve değiş tokuş çok yaygındı. Bu dayanışma ve değiş tokuş biçimleri işçilerin özellikle yeni aile kurma ve yaşlılık gibi önemli aşamalarda köylü akrabalarının kaynaklarını ve desteğini kullanmaya devam etmelerine izin veriyordu. İşçi akrabaları olan köylüler de rekabet ve borçlanmanın etkisini yumuşatmak için dışarıdan gelen küçük ölçekli finansal yardıma güvenebiliyorlardı. Bu, hem yukarıda bahsedilen ülkelerin sınai gelişme tarzlarını hem de göç etmiş birçok cemaatin kültürünü içeren kırsal cemaat geleneklerinin, devamı ve uyarlanmasına dayalı bir modernleşme süreci idi. Milyonlarca aileyi göç etmeye zorlayan bir yoksulluk yaşayan, herkesten çok, makinalaşmış tarımın küresel rekabetine maruz kalan köylülerdi. Bazı geç gelişmiş ülkelerde, özellikle de güney Avrupa'da, kırsal yoksulluk ve göç, bugüne kadar çok daha uzun bir süre devam etmiştir.

Göç alan ülkelerde, özellikle ABD'de ama aynı zamanda Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda'da yoksulluk, göçmenlerin hayatı ve entegrasyon deneyimleri üzerinde seçici bir etkiye sahipti. Birçokları için güçlükler, erken dönemlerde yoğunlaşmıştı, fakat (kıta Avrupası'nda yeni işçilerle hemşehri cemaatleri arasındaki ilişki gibi) istikrarlı bir cemaat dayanışması

oluşturamayan ve en fazla ayrımcılığa maruz kalanlar için, güçlükler devam etti ve göç projesinin başarısızlığa uğramasına neden olacak şekilde bir kuşaktan diğerine aktarıldı. ABD'de kıyıdan kıyıya demiryolu inşaatına katılmış Çinli işçiler örneklerden biridir: daha sonraki Çinli göçmenler, koruyucu cemaatler (Çin mahallesi) kurabilmeyi başarmışlardır ancak ilk aşamada hem ölüm oranları hem de ülkeye iade ve sınır dışı sayısı çok yüksektir.

Sanayileşmenin ilk safhasındaki yoksulluğun bu üç biçimi, iki nedenle anlamlıdır. Birincisi, bu ayrım maruz kalınan değişim süreci benzer de olsa sonuçlarının farklı olabileceğini göstermektedir. Aşağıda gösterildiği üzere ayrışma mekanizmaları, bugünkü küreselleşme ve esnekleşme bağlamında bile önemlidir. Güney Avrupa ülkelerinde, aile ve köylü akraba ilişkileri içerisinde yoksullukla başa çıkabilmenin bildik yolları, hâlâ bugünkü yoksullaşma sendromlarını ve kent yoksulluğu ile mücadele etme amaçlı sosyal politikaları açıklamaya yardımcı olmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki otuz zafer yılında, sürekli ve sağlam bir ekonomik büyüme, yüksek verimliliği olan büyük sanayide yetişkin erkek istihdamının genişlemesi, tüketicilik, standartlaşmış ve istikrarlı çekirdek ailenin genel yayılışı ve her şeyden önemlisi devletin sosyal refah programlarının gelişimi, her yerde sanayileşme ve yoksullaşma arasındaki birlikteliğin süregideceğine yönelik inanışa meydan okudu. Ekonomik büyüme ile artan devlet müdahalesinin bileşimi, yoksulluğu, sosyal politikalarla kontrol altına alınabilecek geçici ya da tesadüfi bir olaya indirgemiş gibi görünmekteydi. Ancak, 1970'lerdeki petrol krizleri, şiddetli sanayisizleştirme, ekonomik yeniden yapılanma ve devletin mali krizinden sonra, yoksulluk kısır döngüleri (geçmişe kıyasla çeşitli ve en azından kısmen yeni formlarıyla) bir kez daha akademisyenlerin, politikacıların ve kamunun dikkatini çekti.

Günümüzdeki değişimler, çeşitli refah kapitalizmi rejimlerinin dengede durması için temel sağlayan üç alanı da etkiliyor: istihdam ve emek piyasası; aile ve demografik sistemler; dev-

letin düzenleyici kapasitesi ve sosyal refaha müdahalesi. Birincisiyle ilgili olarak; sanayisizleştirme ve hizmet sektörünün önem kazanmasının bileşimi, çok büyük sayılarda evli kadının ücretli tarım dışı işlere girmesi ile birlikte, çalışma kariyerlerini –özellikle de düşük vasıflı yetişkin erkeklerin aleyhine– daha istikrarsız ve daha heterojen hale getirme eğilimi taşımaktadır. Nüfus bağlamında da, artan yaşam süresi, istikrarlı olmayan evlilikler, fiilî ailelerin yayılması ve evlilik dışı doğumlar, savaş sonrası standart çekirdek ailenin düzenleyici ve mikro-yeniden dağıtımcı kapasitesine zarar vermektedir. Son olarak, ulus devlet tarafından yapılan kamu harcaması ve düzenleyici müdahalenin kapasitesi ve meşruiyeti, ihtiyaçların artması ve çeşitlenmesi ile birlikte, gittikçe sorunlu hale gelmektedir.

Yeni yoksulluk ve sosyal dışlanma riskleri bu değişim süreçlerinin kesişiminde yer almaktadır. Yalıtılmış bireyler, tek ebeveynli ya da geniş aileler, yalnız yaşayan yaşlılar, göçmenler ve azınlıklar eğer buldukları iş düzensiz, belirsiz, yarı zamanlı, ya da düşük ücretli (çoğu emeklinin geliri düşüktür) ise ve modern bir tam ya da kısmi kamu hizmetleri ağı (mesela, ev bakımı) ile korunmuyorlar ise epey desteksiz kalırlar. Eğitim ile mesleğe dair niteliklerin ve iletişim ile okuryazarlığa dair yeteneklerin sosyal içerme için önemli olduğu bir ortamda, yoksulluk bir kez daha toplumsal dışlanma kısır döngüsünün en önemli bileşeni haline gelir. Uzun bir süre yoksul olmak, destek ya da kısmi yardım alındığında bile, insanları çok küçük bir geriye dönme ihtimaliyle karşı karşıya bırakan toplumdan kopuşun bir biçimidir. Eğer yoksulluk, kısır döngünün normal güçlüklerinin kurumsal ayrımcılığın koşullarınca artırıldığı toplumsal olarak dezavantajlı muhitler ve gruplarda yoğunlaşmışsa, bu çok daha fazla geçerlidir.

Yukarıda belirtildiği üzere, bu değişim süreçleri bağlama göre değişen nitelik ve etkilere sahiptir. Güney Avrupa ülkelerinde bugünkü yoksulluk sorununa ve sosyal politikaların bununla nasıl baş edeceği meselesine dönmeden önce, farklı refah modellerini ayrıştıran parametreleri yeniden kurmaya ve

güney Avrupa'dakinin kendine has tarihsel özelliklerini saptamaya ihtiyacımız var.

Refah rejimlerinin tarihsel ve karşılaştırmalı bir yorumu için parametreler

Richard Titmuss'la başlamak üzere (1958), refah sistemlerinin karşılaştırmalı ele alınışı, bize çeşitli seçenekler sunmaktadır. Sorun, karşılaştırmalı tipolojilerin, belirli bir dönemdeki farklılıkların önemine dikkati çeken ancak aynı farklılıkların uzun dönemli oluşumunun altında yatan tarihsel kökenleri ve güzergâhları kapsamayan, kısıtlı bir tarihsel derinliğe sahip olmalarıdır.

Buna karşın tarihsel analiz ise, her tekil durumun niteliksel oluşumuna odaklanarak, belgeli ampirik araştırmaya dayanan karşılaştırmalı yaklaşımı aşırı derecede güçleştirir. Ancak, belirli koşullarda, verinin kullanımını sorunlu hale getirmesine ve açıklayıcı anlatıyı öne çıkarmasına karşın tarihsel açıklamayı karşılaştırmalı yaklaşımla birleştirmek mümkündür. Bu çizgiler etrafında, Esping-Andersen tarafından *The Three Worlds of Welfare Capitalism*'de benimsenen akıl yürütme bizim için bir başlangıç noktası olabilir; daha sonra modernleşmeye giden farklılaşmış yolların nedenlerine ve sonuçlarına odaklanan tarihsel açıklamanın öğelerine ilişkin daha kapsamlı bir değerlendirme aracılığı ile bu akıl yürütmeyi ileri götürebiliriz. Bu noktada öncelik, farklılıkları ve değişim süreçlerini açıklayan niteliksel bir tarihsel anlatıma verilmektedir; alternatif yaklaşımların aksine bu, ampirik doğrulama ve anlaşılır bir şekilde ortaya koyma bağlamında daha etkindir ama belirlenimci çarpıtmalara da daha açıktır.

Anlatının merkezinde, sınai gelişme modellerinin, kapitalizme has yıkıcı metalaşma süreci içerisinde hayatta kalmanın yeterli garantilerini yeniden yaratma, yani metalaşmanın sınırlanması biçimleri ile sonuçta ortaya çıkan savunmasızlığı telafi etme –farklı sosyal ve tarihsel koşullara göre değişiklik gösteren– ihtiyacı tarafından şekillendirildiği fikri bulunmaktadır.

Farklılaşmış telafi süreci tarihsel olarak, en azından kısmen, farklı şekillerde birleştirilmiş üç kurum tarafından harekete geçirilmiştir. Esping-Andersen'ın orijinal tipolojisi kaynak ve hizmetleri üretmek ve bireylerin korunması için üç temel alanın birinin, bu farklı refah mekanizmaları karışımı içerisindeki baskınlığına dayanmaktadır: piyasa, devlet ve cemaat-aile. Birincisi *laissez faire* modelinde, ikincisi sosyal-demokrat modelde ve üçüncüsü muhafazakâr modelde baskındır. Farklılaşmanın kökenlerine ve gelişmesine odaklanan tarihsel bir anlatı ile birleştirildiğinde, bu yaklaşım üç modele ayrışmanın nedenlerini, bir ülkenin niye bir modele değil diğer bir tanesine girdiğini, ve değişimin faklılaşan dinamik ve sonuçlarını açıklayabilir.

Bu yaklaşımı benimsediğimizde, hiçbir gelişme modeli diğerinden daha ileriymiş gibi algılanamaz ve bu da pek çok ideolojik kafa karışıklığının önüne geçer. Sosyal-demokrat modele, İskandinav ülkelerinde evrildiği şekilde her yerde uygulanabilirmişçesine koşulsuz özenenler çokça mevcuttur. Evrensellik ilkesine dayanan yeniden dağıtımcı mekanizmaların politik olarak tercih edilebilirliği tartışılmazdır. Bu daha çok, farklı özelliklere sahip ülke uygulamalarıyla evrenselci hedeflere ulaşmanın özgül yolları sorunudur. Bu açıdan İskandinav biçimleri, uluslararası rekabetin dinamiklerine daha merkezî şekilde entegre olmuş daha büyük, daha az homojen ülkelere ihraç edilemez.

Esnek çalışma imkânları yaratan bir iş makinesi şeklindeki "Amerikan modelinin" üstünlüğü konusunda ikna olan diğerleri ise, yüksek orandaki yoksul işçiler ile genişleyen polis gücü ve hapishane hizmeti gibi yan etkileri göz ardı etmektedirler. Dahası, ikinci sınai ayrıma, küçük işletmelere dayanan sistemlerin ekonomik atılımına ve daha yakın zamandaki İspanyol ekonomik "mucizesine" kadar, Güney Avrupa örnekleri, geri kalmış olarak değerlendiriliyordu ve girişimci aileye ve üretim cemaatlerine (sanayi bölgeleri, taşeron ağları ve diğerleri) dayanan bir modernleşme biçimi yok sayılmıştı. Genele bakıldığında, modernleşme kavramının kendisi, İngilizce ko-

nuşan ülkelerin deneyimlerinden ilham alan dar ekonomistik parametrelerin kullanılmasıyla oluşturulmuştur. Bu parametreler, farklı kültürel geleneklerin farklı şekillerde uyarlandığı diğer deneyimlerin çeşitliliğini gölgede bırakmıştır.

Sınai gelişme modellerinin derinlemesine tartışılacağı nokta, burası değildir; bunun, daha ileride güney Avrupa modelini bağlama oturtmak için yapılması gerekmektedir. Ancak, ondan önce ulus devletlerin ve devlet aygıtlarının tarihsel oluşumu sorusuna değinmek için konudan sapmaya değer. Dikkatimiz, 19. ve 20. yüzyılda politik kurumların gelişiminin, sanayi hamlesi ve bunu takiben refah kapitalizminin gelişimi ile örtüştüğü son safha üzerindedir. Bu tartışma içerisinde, tarihsel farklılık alanlarının çerçevesini çizmek için faydalı olacak, karşılaştırmalı refah tipolojileri analizinde önceden önemsenmemiş unsurlar mevcuttur. Bu çerçevede, daha detaylı bir bakış, devlet aygıtları, devletin algılanışı ve ulusal kimliğin yer aldığı parçalı resmin refah tipolojilerindeki önemli farklılıkları üretmedeki rolünü açığa çıkarmaktadır.

Devlet aygıtlarının farklı şekillerde geliştiği ve en azından kısmen, metalaşmaya karşı koruma biçimlerini üreten üç alandaki uzmanlaşmaya bağımlı olmayan farklılıkları doğurduğu fikrinden hareketle, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra olgunlaşmış üçlü refah kapitalizmi ayrımı beş-modelli bir şemaya dönüşmüştür. Sosyal demokrat deneyimlerin her zaman devlete güçlü bir rol öngördüğü bilindiğinden, daha fazla ya da daha az devletçilik deneyimleri arasındaki ayırım sadece muhafazakâr ve liberal çevreleri ilgilendirir. İkincisinde, daha az devletçi ABD ile diğer İngilizce konuşan ülkeler arasında üzerinde durmayacağımız bir ayrışma vardır. Muhafazakâr çevrelerde, bu yaklaşım, hem sınai kalkınmayı hem de her şeyden önce devlet aygıtının ve devlet politikalarının tarihsel oluşumunu koşullamış zayıf devletçilik ile nitelendirilen güney Avrupa modelinin temel özelliklerini aydınlatmaktadır.

Weber'in, ortaya çıkmakta olan ulus devletler (prensler, politik sınıflar ve bürokratlar) ve gelişmekte olan kapitalizm arasındaki ittifakın tarihsel önemine dair hipotezi, farklı modelle-

rin oluşumunu yorumlamada bize yardımcı olabilir. Aslında, Weber'in ideal tipi, bir tarafta hükümdar, politik sınıflar ve ulusal bürokrasilerin ve diğer tarafta da yeni burjuvazinin, kapitalist birikim lehine olan çıkar birlikteliğinin sınai dönüşümün ve yanında gelen ulus devletlerin ortaya çıkışının önünü açma için gerekli sinerjiyi sağladığına işaret etmektedir. Kendisini kurabilmek için ulusal politik sınıf, adem-i merkezileşme, tikelcilik ve –sanayileşme öncesi toplumlardaki norm olan– otoritenin parçalanmışlığı engellerini aşmak ve kesin sınırları olan bir alan ve ulusla kültürel özdeşleşme üzerinden homojen hale getirilmiş bir nüfus üzerinde düzenleyici otoritenin tekelini kurmak zorunda kalmıştır. Diğer uçta ise, ortaya çıkmakta olan kapitalizm, sermayeyi ve işçileri toplayabileceği ve her şeyden önce haksız rekabetten ve iktidarın kötüye kullanımından uzakta metaların tüketimini devam ettirebildiği homojen, korunan bir piyasaya gereksinim duyuyordu. Bu amaçlar birbirini tamamladı çünkü ulusal otoritenin desteklenmesi, kalkınmanın, iç piyasaların kurumsallaşmasının ve yabancı piyasalara girmenin zorunlu bir koşulu idi; diğer yandan sınai büyüme tarafından üretilen kaynaklar ulusal aygıtların genişlemesinin ve iç ve dış düşmanları yok etmek için sürdürülecek savaşların finansmanı için vazgeçilmezlerdi.

Bu, tartışılan bir süreçti ve her şeyden önce, özellikle akabinde refah devletinin şekillendirilmesinde rol alacak kurumların oluşumu söz konusu olduğunda, bugünün sanayileşmiş ülkelerinin deneyimlerinin birbirinden farklılaştığı bir alandı. Sinerji fikrinin kendisi, ortaya çıkmakta olan dinç bir kapitalizmin ve gücünü akılcılaştırmaya kararlı bir politik sınıfın, ortaklardan birinin güçsüzlüğünün diğerini güçsüz kılarak ilkinden daha farklı bir tarihsel rotaya neden olarak, birbirini harap edici bir dinamik içinde beslediğini öne sürmektedir. Sistemik etkiler hem sanayileşmenin dinamik uzantıları çerçevesinde (zayıf ittifak durumları, normalde sadece gecikmelerce değil aynı zamanda sınai kalkınmanın birkaç alana yoğunlaşması ile de tanımlanırlar) hem de devlet aygıtlarının oluşumu çerçevesinde üretilmişlerdir. Bu, güney Avrupa'da refah

mekanizmaları karışımının tarihsel olarak nasıl tanımlandığını görmek için ele almaya değecek bir konudur. Zayıf devletçilik sistemi refah aygıtlarının inşasını güçlü devletçi sistemlerinkine göre farklı yönlerde etkilemiştir.

Farklı yolları izleyerek güney Avrupa ülkelerinin tümü, sosyal politikaların ve refah mekanizmaları karışımının biçimi ile zayıf devlet algısı, zayıf profesyonelleşme, etkin olmayış ve politikacı ve bürokratların prestijlerindeki eksiklikte kendini gösteren sorunlu bir ittifakı devraldılar. Bu tarihsel güzergâhta ekonomik geri kalmışlığa –iç pazarın gecikmiş gelişimi, yamalı sınai yapı ve geçime dayalı köy ekonomilerinin, yerel piyasaların ve göç dalgalarının varlığını sürdürmesi– vurgu yapılarak, kamu refah düzenlemesinde merkezileşme ve müdahalecilik ve buna mukabil etkin olmayış ile nitelendirilen siyasî yön göz ardı edildi. Buradan hareketle, Akdeniz ülkelerinin zayıf devletçiliğinin ABD'nin *laissez faire* örneğinden derin şekilde farklı olduğu anında açık hale gelmektedir. Fakat bunu, karşılaştırmalı analiz için faydalı olan benzerliklerin ele alınamayacağı sonucu izlemez. Örneğin, güney Avrupa ülkelerindeki yerelcilik biçimleri ve ABD'deki etnik ekonomiler ve göçmen uygulamalarının denk önemini ele alalım. Her iki durumda sonuç, parçalanmış vatandaşlık, daha az uygulanabilir evrenselci politikalar, merkezî hükümetin azalmış prestiji ama diğer taraftan da merkezî ekonominin dinamiğini tamamlayan ve büyüme için (yeniden üretimci) destek sağlayan ekonomik kalkınma alanları olmuştur. Zayıf devletçilik, farklı zamanlarda, zorlu benzeşme süreci için baskıcı siyasî kurumların yerini alan faşist rejimler vasıtası ile yine ifade edilmiştir. Ama otoriter dönemler bile güney Avrupa ülkelerinin sorunlu koşullarında devlet algısı ile aygıtının prestij ve profesyonelleşmesini güçlendirmeyi başaramamıştır.

Bugün artık bu tarzın ekonomik birikimi canlandırma bağlamında herhangi bir etkisi yoktur, çünkü küresel piyasalar çağında güçlü bir ulusal taban, belirleyici etken olmaktan çıkmıştır. Ancak bu tarz, ekonomi, refah sistemi ve kurumsal aygıt üzerinde iz bırakmıştır. Güney Avrupa ülkelerinde şunları

gözlemlemek mümkün: Yüksek oranda vergiden kaçınma ve enformel ekonomik aktivite; küçük ve büyük işletmeler arasında artmış bir ikilik; tikelciliğin, yerelciliğin ve politik patronajın yayılması; çok az toplumsal prestiji olan, politik sınıfın tam olarak emrinde zoraki profesyonel bir bürokrasi ve her şeyden öte aşağıda gösterildiği gibi refah sistemi ve günümüzdeki dönüşüm üzerinde belirli sonuçları olan aile ağırlıklı kültür. Tam da bu nedenle, güney Avrupa örneğini, devletin sağlamlaşması ile kapitalist gelişme arasında daha güçlü yakınlaşmanın farklı sonuçlara yol açtığı kıta Avrupası'ndan ayrı bir modelin içine yerleştirmek gerekir.

Temel farklar, iki cephede bulunmaktadır ve sosyo-ekonomik değişimden kaynaklanan yeni gerilimler de aynı değildir. Güney Avrupa örneğinde aile sistemi, kırılganlaştıran günümüz süreçlerine (boşanma, fiilî ailelerin yayılması, evlilik dışı doğumlar ve akrabalıktan yalıtılma) daha dirençlidir fakat daha ağır bir sorumluluk yükü altında ezilmektedir; devlet yardımı daha büyük oranda enformel ve düzensiz uygulamalar etrafında şekillenmiştir ve bütün sosyal politika alanları zayıf biçimde gelişmiştir. Aynı zamanda, güney Avrupa'daki kurumsal aygıt ulusal ölçekte homojen politikaları uygulama konusunda kısıtlı bir kapasiteye sahiptir ve *laissez faire* şemaları ve yerel uzlaşma ile işlemektedir. Bu, şu anda yerel ve sektörel ihtiyaçlara karşılık vermesini sağladığı için olumlu sonuçları da olan bir yöndür, ama hâlâ küresel değişime hızlı uyumu zorlaştırmaktadır.

Güney Avrupa refah modeli

Güney Avrupa sisteminde dört ülke –İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan– ama beş durum mevcuttur, çünkü model içerisindeki farklılık yelpazesini iyi ifade eden özelliklere sahip olan güney ve kuzey İtalya'yı birbirinden ayırmak gerekir. Kuzey ve güney arasındaki uçurum, İtalyan toplumunun birleşme öncesi ayrışmalarda kökenleri olan ve 20. yüzyıl başlarındaki ilk sınai kalkınma dönemi sırasında daha fazla vurgulanan uzun dönemli tarihsel bir özelliğidir.

Dahası, Kuzey İtalya örneğini tek başına ele alarak modelin kurucu özellikleri ile yüksek düzeyde servet ve sınai kalkınma arasındaki uyumu doğrulayabilir ve bu sayede geri kalmışlık teorisinin geçersizliğini ortaya dökebiliriz.

Güney Avrupa modelinin en önemli sosyo-ekonomik özellikleri, ilk olarak ekonomik dokunun zayıf proleterleşmesi ve kadın istihdamı oranının düşüklüğü ile dengelenen küçük firma ve kendi hesabına çalışan işçi oranlarının yüksek oluşu ve ikinci ve hepsinden önemlisi de, sosyal refah hizmetlerinin sorumluluğunun büyük kısmının, (birarada yaşayan çekirdek birimlerin yanında akrabalık ilişkilerini de içeren) aile sistemine devredilmiş olmasıdır; her ne kadar sanayi verimliliği ve idare, sağlık ve eğitim hizmetlerinde uzmanlaşmayı artırma ihtiyacı tarafından dönüştürülen koşullar içinde olsa da. Bu özellikler, tüm muhafazakâr gelenek için tipik olan istihdam temelinde parçalı Bismarkçı bir sosyal refahta kendini göstermektedir, ancak temel asgari korumadan yoksunluk, yaygın tikelcilik ve kamu hizmetlerindeki geniş bir açık ile de ayrışmaktadır. Oluşumun bu yönleri zayıf devletçiliğin özgüllüğünü hatırlatır. Refah kurumlarının gelişme evresi sırasındaki zayıf ittifak sürecinde ortaya çıkarılan kurumsal çerçevenin doğal şekilleri, tikelciliği ve aile, cemaat ve üçüncü sektör bağlamında güçlü bir yerindenliği teşvik eden, aralıklı ve keyfî biçimde etkin devlet aygıtlarınca tanımlanan güney Avrupa ülkelerini ayrı bir tipoloji olarak ele almamıza neden olurlar. Bu örneklerde, refahın gelişimini tanımlayan aile ağırlıklı olmaktan çıkarma sürecinin –her şeyden önce eğitim ve sağlıkta aile sorumluluğunun geri çekilmesi– aileler, yani kadınlar tarafından üstlenilen bakım hizmetlerinde yeni sorumlulukları ve destekleyici uzmanlaşmayı içereceği varsayılabilir.

Refah karışımının gelişimindeki ve metalaşmadan kaynaklanan risklere karşı korumadaki yerindenlik, aile sorumluluklarını ve gönüllü dayanışmaya başvurmayı azamileştirir; dolayısıyla yapılandırılmış bir temel korunma ve refah hizmetleri ağının gelişimine de bir anlamda alternatif haline gelir. Aynı zamanda üçüncü sektör, özellikle de geleneksel dinsel hayır

kurumları ile yeni dayanışma ve din temelli ve gönüllü hizmet veren inisiyatifler, kamu refahı sistemine dahil edilmeyip, onun tarafından koordine edilmeyip nispeten bağımsız kaldıkları ve ailenin üzerindeki sorumlulukları tamamlayıcı olduklarından, ayrı bir önemi haizdirler. Ayrıca, süregiden göç dalgaları yakın zamana kadar genç insanların eğitimi ve istihdam yoluyla toplumsal içerilmeleri yönündeki programların gelişimini engellemişlerdir. Bu alanda güney Avrupa ülkeleri, savaş sonrası dönemde şu anda bir göç ülkesi olarak göçmen işçilerin rekabetinden genç Almanları korumak için büyük önceliği onların eğitimi ve istihdam yoluyla toplumsal içerilmelerine vermiş Almanya'nın tersine hareket etmişlerdir. Güney Avrupa ülkelerinden göçün devamı, daha sonra ülkeyi terk eden genç insanlar için mesleki eğitim ve istihdam yoluyla toplumsal içermeye ilişkin programların gelişimini önlemiştir; tarıma ve inşaata teşvik biçimindeki müdahale, bunun yerine çoklukla geride kalan yetişkin erkek aile reislerinin işine yaramıştır. Haliyle bu ülkelerdeki genç işsizliği çok yüksek oranda iken Almanya'daki işsizlerin genellikle yetişkinler olması bir rastlantı değildir.

Aşağıda tartışıldığı gibi, güney Avrupa'da çok sayıda genç insan uzun dönemli işsizlik yaşasa da, aileleri onları geçindirdiği ya da yardım ettiği için refah desteği almadıklarında bile doğrudan yoksul olmamaktadırlar.

Bu ülkelerin geç sınai kalkınmasının tarihi güzergâhında, bir tarafta küçük ve büyük firmalar arasında ve ücretliler ile kendi hesabına çalışanlar arasında ikilikler ile homojenleşmeye karşı işleyen yerel, kültürel ve ekonomik yapıları, diğer tarafta da standart evrenselci düzenleyici politikaları etkili hale getirmek için nadiren ilgili, meşru ya da donanımlı olan zayıf devlet aygıtlarını görüyoruz. Bu yüzden, enformel aktiviteler, yaygın şekilde vergiden kaçınma, tikelcilik, yerelcilik ve patronaj, söz konusu modele özgü nitelikler haline gelmiştir. Merkezileşmiş programlarda ve yerel otonominin güçlü olmadığı zamanlarda bile, parçalanma ve farklılaşmış performans, bu refah devleti modelinin tipik bir özelliğidir.

Aileselcilik cephesinde sosyal refah, genelde düşük seviyede kalan, kadınların istihdama katılımına dair verilerin ötesinde, niteliksel bağlamda ele alınmalıdır. Refah hizmetlerinin vekili olarak aile, tam zamanlı ev hanımlarını ama aynı zamanda –aile biyografisindeki kritik durum ve dönemlerde bilhassa sıkıntı verici olan– ikili yükümlülük üstlenen kadınları içermektedir. Vekalet, açıkça ailenin lehine politikaların zayıflığı ile birleştiği için ayırt etmek çok güç olmasına karşın tüm kurumsal ve kültürel bünyeye yayılan hakiki bir yapısal yerindenlik biçimi haline gelmiştir. Aynı şekilde, İtalyan refah sisteminin başlıca aile politikası önlemi olan aile yardımı, yaşlılara yaramaya başlamıştır ve bu nedenle güney Avrupa refah kapitalizmi modelinin tipik bir özelliği olan yaşlılığa karşı gereğinden fazla korumaya katkıda bulunmuştur. Bu kurumsal önlem, zayıf ve parçalı İtalyan refah modelinin farklı hedefler arasındaki kafa karışıklığının tipik bir örneği olarak düşünülebilir.

Sosyal refahın kapsadığı hemen tüm riskler, aile ve akraba ağının (özgür ve bağımsız şekilde, dinsel olan ve olmayan üçüncü sektör kurumlarının dayanışmasından yardım almak da dahil olmak üzere) koruma için birincil sorumluluğa sahip olduğu ve devletin ancak sistematik olmayan bir tarzda müdahale edeceği kavrayışı üzerine kurulmuştur. Bu bağlamda güney Avrupa modeli, evi geçindiren erkek rejimini çok zorlamaktadır ve fazlasıyla, aile mali desteğinin verili olmadığı tek grup olan yaşlıların koruması üstüne dayanmaktadır. Fakat bu durumda da devlet koruması, finansal desteği, bir kez daha aileye yani yaşlıların kızlarına ve gelinlerine yüklenmiş hizmetlere –yatarak tedavi, gündüz hastaneleri, evde bakım ve diğerleri gibi– tercih etmektedir. Diğer taraftan, aileselci kültür çerçevesinde, aile üyeleri ve akrabalar arasındaki yeniden dağıtımın boyutu oranında seyreltilmiş cömert emeklilik maaşları, riske maruz kalan yeni insanları da desteklemeye yardım etmektedir. Örneğin, emekli maaşları daha az cömert olursa –kültürün daha az aileselci ve emekli maaşlarının daha az cömert olduğu Fransa ve Birleşik Krallık'ta olduğu gibi– daha fazla yoksulluk içerisinde uzun dönemli işsiz genç ortaya çıkacaktır.

Aileselci yapının, akrabalık ağlarının daha büyük önemi (birlikte yaşamadan kaynaklanmayan ilişkilerin refahına katkıda bulunarak çoklu genişlemiş ailelerin azalmasını telafi etmektedir), ebeveynler ile yetişkin evlatların evliliğe kadar uzun süre aynı evde yaşamaları (evliliği erteleme eğilimi ile süre uzamaktadır) ve doğum oranlarında vurgulanan düşme (evlilik dışı çocuk sahibi olma düşük oranıyla birleşmektedir) üzerinde demografik sonuçları vardır. Aile istikrarsızlığı biçimlerinin –boşanma, fiilî aileler, tek ebeveynli aileler (yani bir partnerin zaten daha önce evlenmiş olduğu aileler) ve yeniden birleşmiş aileler– düşük oranda oluşu, aile reisinin üzerindeki sorumlulukların fazla oluşuyla da açıklanabilir. Evlilik hayatının istikrarsızlığından çok, bu fazla yük, artan yaşam süresi ve gittikçe azalan doğum ve evlilik oranları ile birleşerek gerilim yaratma eğilimindedir. Ciddi zorluklar içindeki bireyler tarafından (uyuşturucu bağımlıları, uzun dönemli hasta olanlar, kendine bakamayan yaşlılar, uzun dönem işsiz olan gençler ve diğerleri) daha az hırpalanmış geniş akraba ağları için mümkün olan destek paketinin tümü, bugünkü koşullar altında hayli sorunlu hale gelmiştir.

Bunun ötesinde demografik ve mesleki değişimler arasındaki kısa devrenin etkisi göz ardı edilemez. Bu model içinde koruma kapasitesi, aile, cemaat, gönüllülüğe dayalı dayanışma, evi geçindiren ergin erkeklerin istihdamı ve sabit küçük firmalar bileşimi tarafından sağlanır. Çalışanlar cephesinde, hizmet sektörünün önem kazanması ve esnekleşme, erkeklerin iş kariyerlerini daha belirsiz hale getirirken eğitimli kadınlar iş bulmakta zorlanmaktadır (çünkü kamu ve özel refah hizmetlerinin yaygınlaşmasından doğan iş olanakları daha kısıtlıdır ve bundan gençler için olduğu gibi kadınlar için de işsizliğin daha baskın olması eğilimi çıkarsanır) ve buldukları zaman da işle bakım sorumluluğunun fazla yükünü birleştirmede büyük güçlük çekmektedirler. Sonuç, bu modelde az sayıda "atipik" birlikte yaşama biçimlerinin –tek ebeveynli, fiilî, sosyal açıdan yalıtılmış yalnız yaşayan insanların– var olması ama yapılandırılmış refah hizmetleri ile haneden olmayanlarla kurulan iliş-

kilerden ve gönüllü dayanışmadan gelen katkıların yokluğunda, gelirler düşük ve aile yükü çok olduğunda savunmasız hale gelen birçok tek gelirli çekirdek birimin ortaya çıkmasıdır.

Kendi hesabına çalışanlar cephesinde, seyrekleşmiş akrabalık ağları şu anda, siyasî patronajın onları ekonomik yoğunlaşmanın etkilerine karşı koruduğu geçmişe kıyasla mikro-şirket sistemlerinin yeniden üretimine yönelik daha büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Bu zayıflama, küçük şirketlerin ve kendi hesabına çalışmanın en azından yenilikçi sektörlerde önemli bir esnekleşme kaynağı olduğu bir süreçte gerçekleşmektedir.

Güney Avrupa modelindeki sosyal politikaların ve yoksulluğun kendine has özelliklerini tartışmadan önce, zayıf devletin aileselcilik sendromunun önemine ve karşılaştırmalı sonuçlarına yoğunlaşmak gerekir. Bu modelin refah mekanizmaları karışımındaki denge, düşük özel ve devlet sosyal harcamaları ile sosyal hizmetlerdeki göreli sınırlı iş olanakları arasındaki açık simetride (genellikle bu bağlantı yapılmaz) görülmektedir. Bu, genellikle göreceli olarak düşük istihdam oranında ve İspanya ve güney İtalya uç örneklerinde düşük istihdam ve yüksek işsizlik oranlarının bileşiminde kendini göstermektedir. Yüksek istihdam oranları ve mütevazı işsizlik oranları gösterdikleri için farklı yönlerden istisna gibi gözüken kuzey İtalya ve Portekiz, sosyal refah bağlamında iş olanakları geliştirme açısından pek de istisna değillerdir. İlkinde, sıradışı olan yön, bir nüfusun uzun vadeli düşük doğum oranı ile yenilikçi ve ihracatçı küçük şirketlerin alışılmadık genişlemeci güdüsünün bileşimidir; ikincisinde sıradışı olan yön ise, belirsiz çoklu istihdam biçimlerinin sektörde ve hatta tarım dışında yayılmasıdır.

Çok basit fakat o kadar da açık olmayan kavramlarla, bir çok bakım hizmetinin ücretsiz olarak anneler ve büyükanneler tarafından sağlanmasına karşın, özel ve kamu hesaplarına katılmadıkları fakat aynı zamanda çok geniş ve güçlü şekilde büyüyen bir mesleki olanaklar sahası oluşturmalarının beklenmediği söylenebilir. Bu dengenin hem dönüşümün dinamiklerini (ki diğer şeyler yanında, aile *içerisinde* kadınların ve genç insanların kazandığı artan bağımsızlık seviyesinin de gösterdi-

ği üzere, sadece gelenekten kaynaklanmamaktadır) hem de modelin kültürel olarak aşılanmasını ve uyumunu etkilediği için hiçbir şekilde önemsiz olarak addedilemeyecek sonuçları vardır. Ele alınan vakada, sosyal refah reformları en azından üç müşterek nedenden ötürü hâlâ diğer yerlerde olduğundan daha güçtür: maliyetlidirler, çünkü daha önceki harcamalar azdı; politik olarak inandırıcı değildirler, çünkü merkezden kaynaklanan politik ve bürokratik meşruiyet zayıftır; ve modernleşme sürecinin yeni toplumsal koşullara adapte ettiği aile *içi* (ve enformel, cemaatsel ve gönüllü alanlardaki) dayanışmaya dayalı sağlamlaşmış kültürel model ile de çelişirler.

Yoksulluğun özneleri

Bu refah modelinde, güney Avrupa'daki yeni yoksulluk tiplerinin profili de diğer sanayileşmiş ülkelerininkinden ciddi şekilde farklıdır. Bazı özelliklerden zaten bahsedildi –"atipik" birlikte yaşamaların nadiren görülmesi, genç işsizlerin üzerindeki aile koruması, tek gelirle desteklenen çekirdek ailelerin üzerindeki fazla yük– fakat şimdi bu yoksulluk tipolojileri ile model içinde uygulanabilir olan sosyal politikalar arasındaki örtüşmeyi tanımlamak için soruna ayrıntılı olarak bakmak gerekli hale gelmiştir.

Yoksulluk riskleri yaratan ekonomik süreçlere ilişkin bir analize, 1970'lerin sonundan itibaren güney Avrupa'nın tüm kesimlerinde –kuzey İtalya ve İspanya'nın sanayi bölgeleri hariç– geç meydana gelen kırsal kesimden kopuş ile sanayisizleşmenin, istisnai bir zamansal birliktelik yaşadıkları gerçeği ile başlamak önemlidir. İspanya'nın geri kalan kısımlarında ve güney İtalya'da bu zamansal birliktelik yüksek oranlı işsizlikte (hemen hemen her zaman genel olarak %20'nin ve genç insanlar için %50'nin üstünde) kendini göstermiştir; Yunanistan'da ve özellikle Portekiz'de istihdam krizi, göçün devamlılığında ve enformel, mevsimlik çalışma ile marjinal mikro işletmelerin daha fazla yayılmasında kendini belli etmektedir. Savaş sonrası dönemde hâlâ yaygın olan kırsal yoksulluk azalır-

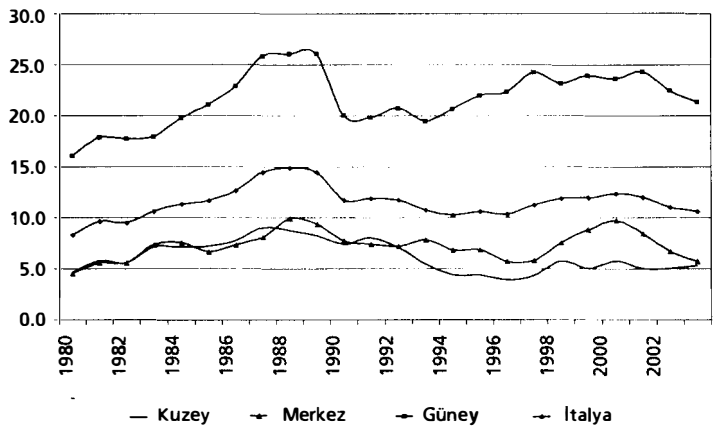
ken, kent yoksulluğu oransal olarak daha fazla artmış ama bu iki istihdam biçiminin eşzamanlı gerçekleşmesinden beklenebilecek astronomik seviyelere çıkmamıştır. Genel anlamda, bu göreceli çabuk düzelmenin iki nedeni vardır: yeni riskler en azından kısmen daha az kırılgan bir aile sistemince masedilmiştir ve ekonomik dönüşüm içerisinde küçük işletmeler ile kendi hesabına çalışma geleneği, bilhassa hizmetler ve turizmde ama aynı zamanda –güney İtalya istisnası dışında tüm güney Avrupa ülkelerini etkileyen yeniden sanayileşmenin görüldüğü– inşaat ve imalat sektörlerinde, yeniden yaşam bulmuştur. Güney İtalya örneği modernleşme modelinin başarısızlığının bir parametresi olarak kullanılırken kuzey İtalya'nın bir başarı parametresi olarak kullanılması da bu nedenledir.

Bu iki etken, kuzey İtalya'daki düşük ve azalan yoksulluk değerlerini açıklamaktadır. Burada, aile sisteminin katılığı ve küçük işletmelerin yenilikçi canlılığı büyük sanayideki iş kayıplarının ve genç insanların düzenli bir iş bulmalarındaki artan zorluğun etkilerini hafifletmiştir. Kadın emeğinin arzı göreli olarak az artarken, hizmet sektörünün önem kazanması ve yeniden sanayileşme, en dezavantajlı çalışma düzenine itilmiş ciddi sayıda göçmene çekici gelmeye başlamıştır; ki şu anda en fazla riskin olduğu alanı onlar temsil etmektedir. Göçmenler risk altındadır, özellikle de ırkçılık, konut problemleri ve sosyal refah hizmetlerine erişimde ayrımcılık bağlamında. Fakat bu vakada da ülkede yaşayan nüfusa oranla göçün az olması (diğer Avrupa şehirlerindeki yüksek oranlara karşın büyük şehirlerde yaklaşık %5), yakın zamanlı ve –geniş bir uluslar yelpazesini, ailesiz birçoklarını ve genellikle geçici konaklamaları içeren– parçalı doğası ile göreli olarak geniş mekânsal yayılımı, toplumsal dışlanma alanlarının ortaya çıkışını engellemiştir.

Güney Avrupa arka planına karşın yoksulluk, aileye fazlaca yüklenilmesinin ve zayıf devletin hem mevcut kaynaklar hem de her şeyin ötesinde politik hareketlilik ve uygulama bağlamında karşılaştığı güçlüklerin kesişiminde yatmaktadır. Yoksulluk sınırının altındaki insanların tipolojileri cephesinde, kuzey İtalya'daki ve İspanya'nın sanayi bölgelerindeki birey-

selleştirilmiş ve toplumsal olarak yalnızlaştırılmış yoksulluk ile güney Avrupa'nın geri kalan kısmındaki baskın tipolojiler arasında belirgin bir fark mevcuttur. İki İtalya'ya dair veriler bu ayrımı göstermek için kullanılabilir (Şekil 1).

ŞEKİL 1
Makro Bölgelere Göre İtalya'da Yoksulluk Oranı, 1980-2003



Kaynak: ISTAT, çeşitli yıllar. Kitap yayına hazırlanırken tablo yazarı tarafından güncellenmiştir.

Güney İtalya ile benzer olduğunu varsaydığımız güney Avrupa'nın büyük kısmında yaygın şekilde, tek maaşla geçinen çocuklu çekirdek aile örnekleri bulmaktayız; aile kalabalık veya genç, akrabalık dayanışmasından yalıtılmış veya sorunlu üyelere sahip olduğunda risk daha büyüktür. Özellikle geniş ailelerin durumunda, bu bizi, geleneksel bir olgunun devam ettiğini düşünmeye itecektir, ama varsayım sadece kısmen doğrudur. Ailenin yaşadığı güçlüğün koşulları, geçmişte geniş ailelere özgü olandan farklı şekilde, daha şehirli, bürokratikleşmiş ve hizmet ekonomisiyle yeni demografik stratejilere uyarlı bir bağlamda ortaya çıkmaktadır. Geniş aileler büyük risk altındadır ama aileye fazlaca yüklenilmesine verilen demografik karşılık –tam olarak da iki İtalya ve İspanya ile başlamak üzere, güney Avrupa'da– doğum oranının dünyanın en

düşük seviyesine keskin şekilde inişi olduğu için sayıları azalmaktadır. Bu nedenle yoksulluk, iki ya da üç bağımlı çocuklu, tek bir düşük ve/veya devamsız gelirle idare eden, akrabalık ağının bulunmadığı ya da sunacak imkânlarının az olduğu ve kamu hizmetlerinin (okullar, hastaneler, ulaşım, ev bakımı, kreşler ve diğerleri) kısıtlı ve düşük kalitede olduğu, verimsiz ya da yetersiz şekilde donatılmış refah çerçevesinin içine yerleşmiş çekirdek ailelerde yoğunlaşma eğilimi gösterir. Risk, bu hanede bir ya da daha çok bağımlı üye fiziksel ya da zihinsel problemlerden sıkıntı çekiyorsa (Down sendromlu çocuklar, uzun dönemli hastalık, çok yaşlılar, uyuşturucu bağımlıları) ve aile reisi çalışma hayatına katılımda dezavantajlı ise (eski mahkûmlar, alkolikler, maluliyet emekliliğinden yararlanma konumu edindirmeyen akıl sağlığı bozuklukları ve toplumsallaşma sorunları olan insanlar) artar.

Tüm bu durumlarda, yüksek bir nesiller arası kısır döngü riski mevcuttur. Problemler ne aile ne de devletin sadece en muhtacı hedefleyen yardımları ile çözülemez: çocuklar dezavantajlı büyürler, büyük ihtimalle okulda başarısız olur ve bırakırlar ve iyi bir eğitim seviyesi ile mesleki nitelik kazanma konusunda daha az fırsata sahip olurlar. Bu nedenle genç yetişkinler olarak seçici bir emek piyasasına, yetersiz kişisel kaynaklarla ve feci iş kariyerlerine mahkûm olmuş bir halde girerler.

Yoksul insanların bu tipolojileri büyük şehirlerdeki en yoksul muhitlerde göreli olarak daha yoğunlaşmıştır ve bize, bazı açılardan, Amerikan getto yoksulluğunu hatırlatır. Fakat bunun bir dezavantajlı azınlıklar ve kurumsal ayırımcılık sorunu olmadığı ortadadır; muhit ve referans modellerinin etkileşiminin daha açık olması analojinin sınırlarını gösterir. Amerikan getto yoksulluğundan farklılıklar, güney Avrupa'da demografik modeli, ailesel, cemaatsel ve gönüllü dayanışmayı ve enformel aktivitelerin önemli rolünü içerir. Yoksul aileler ve kriz içindeki muhitlerde bile, standart evlilik modeli baskındır: ne erken yaşta oluşan aileler ve hamilelikler ne de fiilî birlikte yaşamalar ya da tek ebeveynli aileler çok yaygındır. Akrabalık ve

cemaat dayanışması hâlâ güçlüdür ve enformel iş için hâlâ pek çok fırsat vardır. Bu perspektiften, güney Avrupa'daki yoksul mahalleler, Afro-Amerikan gettolarından çok Hispanik göçmenlerin ikamet ettikleri yerlere benzer.

Bu temel tipolojiler doğrultusunda, güney Avrupa'da sürekli olarak artan sayıda, toplumsal açıdan dışlanmış ve güçlük içerisinde yaşayan insanlar vardır. Bunlar, artan ölçüde, emek piyasasına girmede zorluk, sosyal refah hizmetlerinden dışlanma, barınma sorunları, ayrımcılık ve ırkçılıkla yüzleşen genç insanlar, tek ebeveynli aileler, evsizler ve göçmenlerdir. Bu, temel olarak kuzey İtalya ile İspanya'nın sanayi bölgelerinde bulunan bir tipolojidir. Aynı şekilde bireysel yoksullaşma süreçlerine dayalı yoksulluk biçimleri de, ailelerin fazlaca yük altına girmelerine verdikleri bir karşılık olarak görülmelidir: haddinden fazla ağırlıktaki sorumluluklarla yüzleşen artan sayıdaki aile ağı, daha fazla güçlük içerisindeki üyeleri ile ilişkilerini koparmakta ya da onları terk etmektedir. Bu tip sendromlar göreceli olarak diğer Avrupa bağlamlarına kıyasla daha nadirdir, çünkü her şeyden önce evlilik modeli ve gönüllü ve enformel dayanışma geleneği daha dayanıklıdır. Ayrıca, daha geniş bir alana yayılmaları sayesinde, bölgesel yoğunlaşmanın durumu ağırlaştıran etkisi engellenebilmiştir. Buna karşın, bu yoksulluk biçimlerinin diğer çevrelere kıyasla daha az bulunduğu gerçeği, ne kadar ciddi ve umutsuz olabileceklerinin üstünü örtmez. Toplumsal yalıtılmışlık ve terk edilmenin ciddi sonuçları vardır, çünkü refah modeli daha çok enformel dayanışmaya dayanır ve devletin rehabilitasyon programları ve hizmetleri yetersizdir. O zaman, güney Avrupa refah devletinin yeni yoksulluk riskleri ve toplumsal riskler ile yüzleştiğinde nasıl tepki verdiğine bakalım.

Sosyal politikalar ve dışlanmaya karşı mücadele

Yukarıda görüldüğü gibi, aşırı aileselciliğin olduğu yerlerde zayıf devlet cimrileşir, ulus çapında reformlar ve kurumsal değişimleri uygulamayı ve (aileye ve hayır kurumlarına bırakı-

lan) sosyal refah ile işe yönlendirme hizmetlerini geliştirmeyi zor bulur ve en yoksul kesimlerle sınırlı sistematik olmayan yardımlar ve uygulayıcılarının göreceli olarak düşük profesyonelleşme seviyeleri ile tanımlanır. Hem bireysel yoksullaşmanın kısıtlı şekilde yayılışı hem de kentsel aile yoksulluğunun baskın tipolojisi, zayıf devlet ile, aile, akraba ve cemaat üzerindeki bakım görevlerine ilişkin aşırı yükün bileşimindeki krizin belirtileridir. Aile sistemi aşırı yükü kaldıramamaktadır. Düşük doğum oranı, evlilik modeline dayanma ve artan şekilde sorunlu üyeleri seçici şekilde dışlama tepkileri yetersiz kalmaktadır. Zayıf devletin, yeni yoksulluğu cömert bir harcama ile halletmek için çok az finansal kaynağı ve meşruiyeti vardır. Devlet tarafından sağlanan şu anki sosyal refahın yeniden düzenlenişi genel olarak birbirine bağlı iki süreç ile tanımlanır: yönlendirici asgari gelir programlarının düzenlenmesi (Revenue Minimum d'Insertion) ve üçüncü sektör kurumlarının kapsamı genişleyen rolü.

Fransa'da 1988'de uygulamaya başlanan asgari gelir, faydalanan kişi ve devlet kurumu arasında anlaşmaya dayanan bir gelir desteği programıdır. Bu anlaşma uyarınca kişi, istihdam yoluyla toplumsal içerilmeyi, terapiyi ve mesleki eğitimi kabul eder. Bu program, geleneksel sosyal refaha kıyasla daha yaratıcıdır, çünkü hem faydalanan kişinin ve devlet kurumunun karşılıklı yükümlülüğü üzerinde ısrar eder hem de özellikle İngilizce konuşulan ülkelerde benimsenen çalışma vurgulu politikaların sınırlamalarının ötesine geçer. Bu program sadece güney Avrupa ülkelerinde uygulanmaktadır; Bask Bölgesi ile başlayıp İspanya'daki diğer Özerk Bölgelerce takip edilmiş, 1997'de Portekiz'de, en son olarak da 1999'da İtalya'da, tüm ülkede 2001'de uygulanacak şekilde, sınırlı bir deneme kapsamında benimsenmiştir. Yukarıdaki sıralama şaşırtıcıdır, çünkü Fransa'nın refah rejimi güney Avrupa ülkeleri için nadiren bir taklit modeli olmuştur ve olağan olan bu açıdan İtalya'nın lider ülke olmasıdır. Buna karşın, bu iki anormallik için de tatminkâr açıklamalar mevcuttur. Esnekliğin sınırları ile yerel ve enformel kaynaklardan yararlanan ve bağımsız kalan bir

üçüncü sektör potansiyelini içeren farklı şekilde yapılanma olasılıkları, güney Avrupa'da asgari gelir programının başarısını açıklamaya yardımcı olur. Kuzeyin politik üstünlüğünde geçen bir dönemde temelde güneyde destek sağlamayı amaçlayan bir programı uygulamanın güçlüğü İtalya'nın gecikmesinin bir nedenidir.

Çeşitli güney Avrupa örnekleri içinde, asgari gelir aktarımı/gelir desteği orijinal Fransız modelinden farklıdır. Daha az cömerttir ve bireyden ziyade ailenin durumuna dayanır. Hem enformel stratejilerin hem de –İtalya ve İspanya'da Caritas ya da Portekiz'de Misericordia gibi geleneksel, yine İtalya'da sosyal kooperatifler gibi yeni– üçüncü sektör yapılarından gelen katkıların belirleyici rol oynadığı bileşimler tarafından şekillenmiştir. Bu açıdan, programın mekanizması Fransa'daki orijinalinden daha çeşitli deneyimler doğuracak olan refah modeline uyarlanabilir.

Bu programların etkisini değerlendirmek için henüz çok erken – her şeyden önce, en iyi uygulamaları uygun yapısal koşullardan ayıracak olan karşılaştırmalı bir bakış açısı eksik. Buna karşın, nihayetinde, şimdiki sanayi sonrası dönüşümün içindeki zayıf devlet ve fazla yük altındaki ailelerin bileşimi ile ilgilenen belirli bir bakış açısı çerçevesinde bu programların arkasındaki mantığın üzerinde durmaya değer. Bu mantığın tartışılması toplumsal dışlanmaya karşı savaşımda üçüncü sektörün rolüne dair bazı fikirler öne sürmeye de yarayacaktır.

Asgari gelir programlarına verilen politik desteğin arkasında açık bir motivasyon vardır. Bu programların maliyetleri çok düşüktür ve yerel düzlemde yapılandırılırlar; bu sayede devletin eşgüdüm sağlama kapasitesi ailenin sorumluluğunu eritmeden artırılır ve üçüncü sektör yapıları özerklik sınırlarını koruyarak kullanılabilir. Diğer yandan, aile yoksulluğu ve bireysel yoksullaşma durumlarında ailenin üzerindeki yükü hafifletme konusunda programların potansiyel etkinliği açık değildir. Bu, gelire mütevazı bir katkının en şiddetli ve sürekli güçlükleri kendi başına çözemeyeceği gerçeği bilindiğinden, yönlendiricilik önlemlerini etkin şekilde uygulama olasılığına bağlıdır. Bu bağ-

lamda, Fransız yönlendirici asgari gelir deneyimi, pek de iç açıcı değildir. Yönlendirme sözleşmelerini uygulama kapasitesi değişmektedir ve bunlar, güçlükler yaşanan bazı durumlarda potansiyel fayda sahiplerinin %35'ine ulaşamamaktadır. Özellikle istihdam krizinin en ciddi olduğu, sorunlu bir durum sergileyen güney İtalya'nın büyük şehirleri ile Endülüs ve Alentejo gibi bölgelerde durum budur. Ortalama bir ailenin yaşam standardı ile uyumlu ciddi sayıda iş yönlendirmesi yaratılmasının imkânsızlığı, bu programların etkinliğini zedeleyebilir ve böylelikle onları sosyal refah katkısına indirger.

Demek ki sorumlulukları paylaşma sorunu mevcuttur; yönlendirme programlarının arkasındaki düşünce, muhtaç bireyin ve dağıtımcı yapının birbirini tamamlayıcı şekilde sorumlulukla donatılması gerektiğidir. Fakat güney Avrupa modelinde, aile ve üçüncü sektörün geri planda kalmayıp lider bir rol üstlendiği gerçeği, sorunu karmaşıklaştırmaktadır; her ikisi de devletin koordinasyonundan, her zaman finansal değilse de, en azından uygulayıcı bir özerkliğe sahiptir.

Yardım alan kişi açısından bakıldığında sorumlu kılma (daha önceden tanımlanmadığı ve gerilim ve belirsizliklere maruz kaldığı ölçüde), birey ile aile ağı arasında, yükümlülüklerin paylaşımına ilişkin bir tartışma konusu olarak kalmaktadır. Ailenin sorumluluğuna yapılan vurgu, tercih edilen bir aile ilişkisi biçimini gerektirme etkisi yaratabilir; ki bunun sonucu da tüm atipik birlikte yaşama biçimlerine karşı kurumsal bir ayrımcılık uygulanması ve bireysel özgürlüğün kısıtlanmasıdır. Dahası, en azından teoride, ailenin güçlü katılımı, fiziksel olarak birarada yaşayanlar ile sınırlı değildir ve birlikte yaşamayan üyelerden gelen katkıları gerektirir; bu da güney Avrupa'daki aileselci kültüre özgüdür. Fakat boşanma ve ayrılma vakalarından bildiğimiz gibi bu koşul, yükümlü üyelerin bulunması ya da katılmasının güç olduğu durumların ayrımcılığa maruz kalması sonucunu verir. Aynı şekilde tehlikeli olabilecek bir başka eğilim de örneğin, bazı yoksulluk biçimlerine eşlik eden toplumsal yalıtılmayı kırma amacıyla, iptidai şekilde ailelerin yeniden düzenlenmesinin tercih edilmesidir.

Özellikle kısıtlar (güçsüz bir devlet ile kısıtlı ve bazı durumlarda azalan kamu kaynakları) ve beklentiler (uygulamadaki özerkliğini aşındırmadan üçüncü sektörün katkılarının devlet tarafından koordinasyonu ve kullanımı) arasındaki ilişkiyi göz önüne aldığımızda, dağıtım açısından düşündürücü karmaşıklıklar ortaya çıkmaktadır. Hayır kurumları geleneği, aslında evrenselci sosyal refah yaklaşımı ile pek de uyumlu olmayan niteliklere sahiptir: üçüncü sektör kurumları hâlâ seçici bir mantığa göre ve yüksek seviyede uzmanlaşmış yaklaşımlarla müdahale etmektedir. Günümüz toplumlarında gün geçtikçe daha fazla gönüllü kaynağın kullanılır hale geleceğini varsayarak, yaratıcı inisiyatiflerle bir üçüncü sektör genişleme vizyonu içinde, bir tarafta gönüllü müdahalenin özerkliği ve tikelciliği ile diğer tarafta güçlük içerisindeki tüm fertlere korumanın garantilenmesi arasındaki gerilimin kademeli olarak azalmasını öngörmek mümkündür. Fakat bu, asgari gelir programlarının, bugünkü durumun tüm güçlük ve kısıtlarının kaçınılmaz şekilde üzerine yığılacağı bir deney alanı olduğu, uzun vadeli bir süreçtir. Şu anda, bunun ötesinde, devletin eşgüdüm sağlama kapasitesi sorgulanabilir ve bugünkü yapılandırması içinde üçüncü sektör, güçsüz devlet ve aşırı yük altındaki aile kesişiminde, artan yoksulluğun ortaya çıkardığı ihtiyaçları etkin şekilde karşılama kapasitesinden yoksundur.

KAYNAKÇA

Arrighi G. (1994) *The Long XX Century*. Londra: Verso

Bagnasco A. (1977) *Tre Italie. La problematica territorale dello sviluppo italiano*. Bologna, İtalya: Il Mulino.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

— (1999) *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Ferrera M. (1993) *Modelli di Solideriet*á. *Politica e riforme sociali nelle democrazia*. Bologna, İtalya: Il Mulino.

Flora P. ve Heidenheimer A. (der.) (1981) *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Press.

Gramsci A. (1966) *Estione Meridionale*. Roma: Editori Riuniti.

Granovetter M. (1985) "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91, 481-510.

Mingione E. (1991) *Fragmented Societies: A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*. Oxford: Basil Blackwell.

Piore M. ve Sabel C. (1984) *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.

Polanyi K. (1944) *The Great Transformation*. Londra: Holt, Rinehart and Wilson.

Putman R. (1992) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Rokkan S. (1971) "Nation building: a review of models and approaches", *Current Sociology*, 3, 7-88.

Saraceno C., Oberti M., Voges W., Perenia J., Garcia M. ve Gustafsson B. (der.) (2001) *Evaluation of Social Polices at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied*. Report for the European Commission.

Titmuss R. (1958) *Essays on the Welfare State*. Londra: Allen and Unwin.

'Sosyal Damping' Hipotezini Güney Avrupa'da Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanya'daki Refah Politikaları

Ana M.Guillén ve Manos Matsaganis

Giriş

Yakın zamana dek, Güney Avrupa'daki sosyal refahın, Leibfried'in (1993) ifadesiyle Avrupa'nın kuzeyinin 'gerisinde kaldığı' ve 'gelişmemiş' olduğu düşünülmekteydi. Güney ülkeleri karşılaştırmalı analizlere nadiren dahil olmalarına rağmen bu tanımlamaya gayet iyi uymuş görünüyorlardı. Zaten en az müreffeh Avrupa Birliği üyeleri de onlar değil miydi?

Ferrera'nın (1996) öncü çalışmasından başlayarak daha yakın tarihli araştırmalar, bu tanımlamanın Güney refahının farklı doğasını yanlış yorumlamak anlamına geldiğini ve belirli sosyal refah programlarının (özellikle de emeklilikle ilgili olanların) gelişmemişlikten çok uzak olduğunu ve bütün kıtada cömertlikleriyle göze çarptığını göstermiştir. Güney Avrupa'daki refah düzenlemeleriyle ilgili sorun 'geri kalmışlık'ları değil, adaletsizlikler ve yetersizliklere neden olan dengesizliklerle malul olmalarıdır.

Bu makale Güney Avrupa 'ülkeler ailesi'nin iki üyesine, Yunanistan ve İspanya'ya odaklanmaktadır. Grubun geri kalanını (Portekiz, İtalya) aynen temsil ettiklerini öne sürmek durumu fazla basitleştirmek olur; yine de bu iki ülke Güney Avrupa'nın

tamamına özgü sosyal, ekonomik, politik ve kültürel niteliklere sahiptir. Yunanistan ve İspanya ekonomik boyut ve performans açısından birbirlerinden epey farklı olmalarına rağmen, yakın tarihli bir demokrasiye geçiş deneyimi ve Güney Avrupa refah 'modeli' üyeliği bağlamında benzeşmektedirler.

1980'lerdeki ve 1990'lardaki sosyal politika gelişmelerini incelediğimizde, Yunanistan'daki sosyal koruma sisteminin, Avrupa'nın geri kalanına *niceliksel* açıdan epey yakınlaştığını görürüz – çoğu 'Güneye has' olarak nitelendirilebilecek belli özelliklerini korumasına rağmen. İspanya örneğinde ise sosyal refah benzeşmesi, hem niteliksel hem de niceliksel açıdan gerçekleşmiş gibidir. Sosyal harcama seviyesi diğer AB üyelerininkine yaklaşmakla kalmamış, refah devletindeki dengesizlikler de son yirmi yılda azaltılmıştır.

Bir sonraki bölüm, toplam sosyal harcamalardaki gelişmeleri ve her iki ülkede 1980'lerin başından beri gerçekleştirilen temel reformları gözden geçirerek niceliksel benzeşme iddiasını desteklemektedir. Yazıda, daha sonra sosyal damping tartışmasının önemli değişkenlerinden olan politikadaki gelişmelerin emek maliyetleri üzerindeki etkileri sorununa değinilecektir. Son bölümde ise son yirmi yılda yapılan reformların gerisindeki itici güçler ele alınmaktadır.

Politikadaki gelişmeler

Yunanistan

Yunanistan'ın son zamanlarda refah açısından Avrupa'nın geri kalanına benzeşmesi, başka şeylerin yanı sıra, toplam sosyal harcama istatistiklerine bakarak keşfedilebilir. Buradaki analiz, ESSPROS (European System of Integrated Social PROtection Statistics / Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi) yöntemi[1] ile derlenmiş Eurostat verilerine dayanmaktadır.

1 Sosyal koruma istatistikleri, tanımlama ve karşılaştırılabilirlik sorunlarıyla karşı karşıyadır. Özetle, ESSPROS işsiz ya da işini kaybetme riskiyle karşı karşıya olanları hedefleyen mesleki eğitim dışındaki eğitim harcamalarını sosyal koru-

1980'lere girerken Yunanistan'da sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payı, %17'nin altındaydı, ki bu sırada Avrupa Topluluğu'nda çoktan üyelik statüsüne geçmiş ya da yakın zamanda geçecek olan 12 ülkede, yani 'AT-12' grubunda bu rakam %24'ün üzerindeydi. 1980-1982 arasındaki yüksek artış ve 1982-1987 arasındaki büyüme, bu on yılın sonunda sosyal harcamaları Avrupa ortalamasının sadece %2 altında olan %23 seviyesine çıkarttı. 1990'ların başlarında Yunanistan, sosyal harcamaların GSYİH içindeki payının %22'nin altına düşmesi, AB içinde ise bu oranın artarak 1993'te %29'a ulaşmasıyla birlikte tekrar uzaklaşmaya başladı. Daha sonra sosyal harcamalar bağlamında Yunanistan ile AT-12 arasındaki fark bir kez daha daralmaya başladı: 1996'da AT-12 ortalaması olan %28'e karşılık Yunanistan'da harcamaların payı %23'tü. 1998 yılı geçici verileri ise sosyal harcamaların GSYİH'nm %24'ünün üzerine çıktığını göstermektedir, ki bu tüm zamanların en yüksek değeridir.[2]

Sosyal harcamalara dair istatistikler, Yunanistan'ın Avrupa'nın geri kalanına yetişmekte olduğunu gösteriyor olabilir; yine de bu değerleri yorumlarken dikkatli olmak gerekir. Sosyal korumayla ilgili toplam harcamalar, bir ülkenin sosyal politika alanındaki çabalarının göstergelerinden sadece biridir. Eğer mesele 'tabandakilerin' faydalandığı sosyal korumanın düzeyi ise harcamaları tek başına incelemek pek faydalı olma-

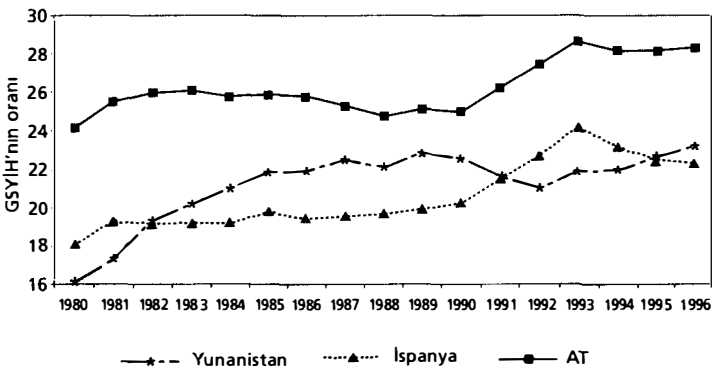
---

ma tanımının dışında tutmaktadır. ESSPROS hükümet ve sosyal sigorta programlarının yanı sıra, çalışanların kolektif olarak yararlanabildikleri ve işin doğasından bağımsız şekilde işveren tarafından temin edilen destekleri de içermektedir (örneğin tehlikeli bir iş ortamında risklere maruz kalmayı takip etmesi için kurulmuş bir sağlık merkezi, sosyal korumadan çok iş sürecinin bir parçası olarak nitelendirilebilir). Karşılaştırılabilirliği sağlamak için ulusal yöneticilerden, verileri ESSPROS yöntemi ile uyumlu şekilde toplamaları istenmiştir. Daha fazla bilgi için bkz. ESSPROS El Kitabı (Eurostat, 1996a).

2 Buradaki değerlerin bir kısmı bu makalenin yazarlarından birinin üyesi olduğu Yunanistan Ulusal İstatistik Hizmetleri tarafından kurulmuş 'Yunanistan'da Sosyal Harcamaların Tahmini için Çalışma Grubu'nun son raporundan elde edilmiştir. Bu kurumun yaptığı tahminler, Eurostat (1999) gibi resmî yayınlara dahil edilmektedir. Çalışma Grubu 1990'dan sonrası ile ilgilendiğinden, 1980'ler için sunulan değerler önceki alt tahminlerin (örn. Eurostat, 1996b) 'ortalama düzeltme faktörü' temelinde hesaplanmasıyla elde edilmiştir.

yacaktır. Sosyal refah programlarının yoksulluk ve eşitsizlik üzerindeki etkisiyle ilgili yakın tarihli araştırmalar, Yunanistan'da sosyal harcama seviyesindeki artışın sosyal transferlerin düşük etkinliği ile birarada gittiğini göstermektedir (European Commission, 1998; Heady vd., 1999).

ŞEKİL 1
Sosyal Koruma Harcaması – Yunanistan ve İspanya ile AT'nin Ortalaması (1980-98) Eurostat (1999) ve Yazarın Hesaplamaları



Bu paradoks sadece ülkenin sosyal koruma sisteminin modası geçmiş yapısına ve anahtar programların eskimiş doğasına atıfla açıklanabilir. Şu özellikler dikkate alınmalıdır.

İlk olarak, Yunan sistemi yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi sigorta edilemez sosyal risklerle başetme mekanizmaları çok sınırlı olan, asıl vurguyu prim katkılı sosyal sigorta nakit desteklerine (özellikle de emeklilik) yapan, öte yandan sosyal hizmetlerin gelişiminin henüz ilk safhalarda bulunduğu bir sistemdir.

İkinci olarak, 'korunan kategorilerin' (devlet memurları, ulusal sanayi işçileri, finans ve sigorta hizmetlerinde çalışanlar, serbest meslekler ve bazı diğerleri) ayrıcalıklarında; devlet desteğinin sosyal sigorta programlarına dağılımında; bu grupların bazılarının 'sosyal refah harcamalarını kısma' (*retrenchment*) mevzuatının dışında tutulmasında; kamu anlaşmaları-

nın özel tedarikçilere paylaştırılmasında; maluliyet emekliliklerinin hızla artmasında ve kanunsuz ya da hakkaniyetsiz şekilde bireylere ya da kategorilere yönelik tercihli muamelenin çok çeşitli diğer örneklerinde, kaynaklara erişimde klientalistik bir yaklaşımın varlığı açıktır.

Üçüncü olarak, Yunan refahı parçalı gelir desteği sistemiyle tanımlanmaktadır: 'korunmuş kategoriler' için cömert, geri kalanlar için mütevazı ve yetersiz prim katkıları olanlar için epey düşük emekli maaşları; çoğu aileler için yetersiz çocuk desteği fakat devlet çalışanları için yüksek aile yardımları ve dört ya da fazla çocuk sahibi ailelerin lehinde şaşırtıcı çeşitlilikte özel düzenlemeler; sadece kısa zaman için dağıtıldığından uzun süreli işsizlerin ya da henüz hiç çalışmamış olanların yararlanabilme konumu edinemediği işsizlik ödenekleri; asgari gelir programından yoksun geniş "delikli" (*perforated*) sosyal yardım ağı.

Son olarak, 1983'ten beri yürürlükte olan ulusal sağlık sistemi teoride evrenselcidir ancak uygulamada sosyal sigortanın yerini alma konusunda başarısız olmuştur, varlığını geniş bir özel sektör ile birlikte sürdürmektedir (ikisinin arasındaki ilişkiler genellikle uygunsuzdur), verimsizlik ve yolsuzlukla maluldür ve hasta tatmin yüzdesi oldukça düşüktür.

Bu, Ferrera'nın Güney Avrupa refah modelini konu alan çalışmasından nerdeyse kelimesi kelimesine alınmış olabilecek, tanıdık bir listedir. Yunanistan bunun tipik bir örneğidir, yine de söz konusu ülkeler ailesinin üyeleri arasında kendi özelliklerini daha uzun süre korumuştur; bu noktaya daha sonra döneceğiz.

Son yirmi yılda Yunan refah devleti, yeni özellikler geliştirip eskileri elinde tutarak önemli ölçüde büyümüştür. 1981 genel seçiminde sosyalistlerin zaferiyle başlayan dönem, reformları beraberinde getirmiştir. Şimdi bu reformlara bakalım.[3]

---

3 Modern Yunan toplumu ve siyaseti üzerine İngilizce literatür oldukça geniştir. 1980'lerdeki siyasî gelişmeler için bkz. Lyrintzis (1987) ve Clogg (1993). Daha yakın tarihli olayların analizi için bkz. Pridham ve Verney (1991) ve Spourdalakis (1996). Sosyal politika konularında tartışmalar için bkz. Petmesidou

Yunanistan'ın modern tarihindeki ilk sosyalist hükümet 1981 seçim zaferiyle iktidara geldi. Hükümet parlamentodaki büyük çoğunluk sayesinde düşük gelir gruplarının yaşam standartlarını iyileştirmeyi hedefleyen radikal taahhütlerini kanunlaştırabildi.

TABLO 1
Yunanistan'da Başlıca Siyasî Gelişmeler ve Sosyal Politika Gelişmeleri (1981-98)

1981-9: sosyalist hükümetler

1981 *Yunanistan Avrupa Topluluğu'na üye olur. Sosyalist parti Ekim ayındaki genel seçimi büyük çoğunluk ile kazanır. Papandreu başbakan olur.*

1982 Asgari ücret %40 oranında artırılır. Asgari ücrete endekslenmiş sosyal sigorta asgari emekli maaşları da buna uygun şekilde artar. Prim katkılı olmayan tarımsal emekli maaşları iki katına çıkar ve kadın köylüler de bundan yararlanabilme konumuna gelirler. Sigortalı olmayan yaşlılara da emekli maaşı verilmeye başlanır.

1983 Ulusal Sağlık Hizmetleri kurulur. Yeni aile yasaları uygulamaya konur.

1984 Yaşlıların 'açık bakım merkezleri' yerel hükümetlere devredilir.

1985 *Sosyalistler Haziran seçimlerini kazanırlar. Papandreu'nun başbakanlığı onaylanır.*

1986 *Simitis ulusal ekonomiden sorumlu bakan olur ve bütçe açıklarını kontrol etmek ile enflasyonu düşürmek için bir istikrar programını yürürlüğe koyar. Ortalama reel ücretler 1980 yılındaki seviyelerine düşer.*

1988 *Simitis ulusal ekonomi bakanlığından alınır. Mali politikalar ve para politikaları gevşetilir.*

1989 *Sosyalist hükümet yolsuzluk suçlamaları ortasında Haziran genel seçimini kaybeder.*

1989-90: koalisyon hükümetleri

1989 *Sol ve muhafazakâr partiler yolsuzluk şüphelilerini mahkemeye getirmek ve yeni bir seçim taahhüdü ile koalisyon hükümetini kurar. Muhafazakâr milletvekili Tzannetakis başbakan olur. Kasım genel seçimi sonuç getirmez. Saygıdeğer ekonomist Zolotas ulusal birlik hükümetini kurar ve kamu maliyesini kontrol etmeye yönelik, pek de başarılı olmayan girişimlerde bulunur.*

1990 İşsizlik ödeneğinin süresi 6 aydan 9 aya çıkarılır.

1990-3: muhafazakâr hükümet

1990 *Muhafazakâr parti Nisan seçimlerini parlamento koltuklarının az farklı çoğunluğunu elde ederek kazanır. Mitsotakis başbakan olur.* Ardı ardı-

(1996), Venieris (1997) ve Matsaganis (1998, yayınlanacak). Güney Avrupa'daki demokratik birlik üzerine teorik bir perspektif ise Gunther vd.'de (1995) bulunabilir.

na gelen emeklilik kanunları yararlanabilme konumlarını sınırlandırır. İşsizlik ödeneklerinin süresi 9 aydan 12 aya çıkarılır.

1992 İki yıl içindeki üçüncü emeklilik kanunu, 1993 yılından sonra emek piyasasına giren işçiler için daha yüksek prim katkıları ve düşük emekli maaşları getirerek yürürlüğe girer. Büyük aileler için nakit destekler uygulanmaya başlanır.

1993 *Muhafazakârlar devlete ait telekomünikasyon şirketinin özelleştirmesiyle ilgili önergede çoğunluğu kaybeder. Erken seçim kararı alınır.*

1993'ten bugüne: sosyalist hükümetler

1993 *Sosyalistler Ekim seçimlerini kazanarak iktidara dönerler. Papandreu başbakan olur.*

1996 *Papandreu sağlık sorunları nedeniyle istifa eder. Parlamento partisi Simitis'i başbakan seçer. Simitis genel seçim çağrısı yapar ve seçimi kazanır. Avrupa Para Birliği'ne giriş hükümetin en önemli amacı haline gelir.* Asgari emekli maaşı alanlar için gelire bağlı yardım yürürlüğe konur.

1997 Sosyal sigorta reformu için 'sosyal diyalog'. Büyük aile yardımları gelire bağlı hale getirilir. Sabit oranlı emekliliğin yerini kademeli olarak yeni, prim katkılı tarımsal emeklilik alır. Sağlık kanunu aile hekimliğini ve hastanelerin profesyonel idaresini devreye sokar.

1998 Göçmen işçilerin yasallaştırılması başlatılır. Sosyal sigorta 'mini reformu' kanunlaştırılır. 'Evde bakım' pilot programı genişletilir. Ulusal Sosyal Bakım Örgütü kurulur.

Bunu gerçekleştirmek için kullanılan başlıca araç, %40 oranında artırılan yasal asgari ücretti. Bu sadece pek çok düşük ücretli işçinin (ve kazanç farklılıklarının düzeltilmesi ile gelir ölçeğinde daha yukarı taşınan diğerlerinin) gelirini artırmakla kalmadı, asgari ücrete endekslenmiş olan asgari emekli maaşları ve diğer destekler üzerinde de belirgin şekilde iyileştirici etkilerde bulundu.

Asgari emekli maaşlarındaki artışın ardından, kendi sosyal sigorta programları tarafından kapsanmayan çiftçiler ve diğer tarım işçilerine ödenen prim ödemesine dayanmayan sabit oranlı emeklilik ödemelerinin düşük düzeyinde %100'lük bir artış gerçekleşti. Dahası, tarımsal emeklilikten yararlanabilme konumu (önceleri hanelerin erkek reisleriyle sınırlı iken) tarımla herhangi bir bağlantısını kanıtlayabilen, kırsal kesimde yaşayan yaşlı kadınları içerecek şekilde genişletildi. Bu değişiklikler Yunanistan'da yaygın olarak görülen kırsal kesimde yaşayan yaşlı çift hane tipinin transfer gelirlerini dört kat artırdı.

1982'de eksik sosyal sigorta prim katkıları ve yetersiz gelirleri olan yaşlıları hedefleyen sosyal yardım emekli maaşı yürürlüğe girdi. Bu maaş, prim katkılı olmayan sabit oranlı tarımsal emekli maaşına eşit olarak düzenlendi, ancak 68 yaşın üstündeki talep sahiplerine ödendi (yaş sınırı daha sonra tarımsal emekli maaşlarında olduğu gibi 65'e indirildi).

İlk Panhelenik Sosyalist Hareket (PASOK) Hükümetinin tüm sosyal reformları arasında en iddialı olanı, 1983'te ulusal sağlık sisteminin kurulması idi. Bu, ücretleri ciddi oranda artırılmış doktorların kitlesel şekilde istihdam edilmelerine yol açtı ve hastane ve sağlık merkezlerinin inşasına yönelik iddialı bir program başlattı. Ancak, kamu sağlık hizmetleri *temininin* dönüşümünü, sağlık hizmetleri *finansmanının* benzer şekilde yeniden yapılandırılması takip etmedi. Bunun beş yıl öncesinde, İtalya'nın Servizio Sanitario Nazionale'yi kurduğunda yaptığı gibi sosyal sağlık sigortasının kaldırılması ya da "Tekil Sağlık Kurumu"nun oluşturulması yoluyla hastalık fonları arasındaki eşitsizlikleri azaltma yönünde tasarılar vardı. Ancak bunların ikisi de, daha iyi donatılmış fonlarının sağladığı sosyal desteklerin ortalamaya ineceğinden korkan "korunmuş kategorilerin" muhalefeti ile engellendi.

Aile ile ilgili yasalar 1983'te yeniden gözden geçirilerek kanunlardaki cinsiyet eşitsizliğine son verildi. Bir önceki hükümet tarafından hizmete sokulan açık-bakım merkezlerine yaşlıların sosyal yalıtımını ve bağımlılıklarını azaltmak için daha çok önem verildi ve bu merkezler 1984'te yerel hükümetlere devredildi. Sosyal yardım maluliyet destekleri yeni kategorileri içerecek şekilde genişletildi. Sabit oranlı temel tarımsal emekli maaşı alanlara, düşük desteği takviye etmek amacıyla ikinci prim katkılı emeklilik seçeneği sunuldu. Parlamentonun süresi dolduğunda sosyalistler, kendi politikalarının Yunan refah devletinin boyutunu ve kapsamını fark edilenden daha öteye taşıdığını iddia edebildiler.

Ancak yine de, ekonomik gerçekliklerden kaçılamıyor: genişlemeci mali politikalar bütçe açığını artırdı, düşük gelir gruplarının (üretkenlikte paralel bir artışla eşlenmeyen) yeni

harcama güçleri enflasyonu ateşleyip, ülkenin ödemeler dengesini daha da kötüleştirdi. Genel seçim yılı olan ve sosyalistlerin daha azalmış bir çoğunlukla seçimi kazandığı 1985 yılı içinde bir 'istikrar programı' yürürlüğe kondu. Yeni ulusal ekonomi bakanı Konstantin Simitis de programın uygulaması ile görevlendirildi. 'Kemer sıkma politikaları' sonuçlarını verdi: iki yıl içinde enflasyon %23,1'den %13,5'e indi ancak bunun maliyeti, sosyal harcamaları hariç tutmaksızın yapılan kısıntılar ve reel kazançları 1981'deki seviyelerine geri döndüren bir ücret dondurulusu oldu.

1988'de bir genel seçim tezgâhı ile başarılı fakat popüler olmayan istikrar programı tamamen terk edildi. Ulusal ekonomi yeni bakanı, mali politikalar ve para politikalarını gevşetti. Sosyalistler yolsuzluk iddialarıyla mücadele ederken onların sosyal politikalarının, maluliyet emekliliklerinin hızla artmasının gösterdiği gibi, Yunan refah devletinin klientalistik yönlerini pekiştirdiği görülmekteydi.

Sosyalistler 1989 seçimlerini kaybetmişlerdi, ama muhafazakârlar da parlamentoda salt çoğunluğu kazanacak kadar güçlü değillerdi: kamu maliyesini kontrol etmeyi ve yolsuzlukla suçlanan şüphelileri yargılamayı amaçlayan bir koalisyon hükümeti kuruldu. Ancak iki amaca da ulaşmada başarılı olunamadı: eski başbakan Andreas Papandreu delil yetersizliğinden beraat etti. Yeni bir seçim de sonuç vermedi. Bu kez gene kamu maliyesini kontrol etmek ve kısa zamanda genel seçime gitmek için sınırlı yetkiye sahip bir ulusal birlik hükümeti oluşturuldu.

Seçim yorgunluğu, muhafazakârların iktidara döndüğü Nisan 1990'da sona erdi; ancak parlamentoda çoğunluğa sahip olmaları, hükümetlerinin istikrarını garanti altına almadı. Yine de, kamu harcamalarını kısmayı ve toplam bütçe açıklarının yaklaşık %50'sini oluşturan emeklilik sisteminin artan açıklarını azaltmayı amaçlayan bir makro-ekonomik programı devreye soktular.

Hükümet çok geniş kapsamlı bir reform paketi açıkladı ama ülkeyi neredeyse kaosa sürükleyen bir grev dalgası ortaya çık-

tığında paketi geri çekti. Müteakip yasalar ise yumuşatıldı: korunmuş kategorilerdekilerin sıkı sıkıya sarıldıkları ayrıcalıklara çoğunlukla dokunulmazken, çoğu düşük ücretli işçiyi kapsayan en büyük sosyal sigorta örgütü olan Sosyal Sigorta Kurumu (IKA) etkin şekilde başlıca hedef haline getirildi. Bu strateji faydalı oldu: Banka çalışanları sendikası ve ulusal sanayideki işçi sendikalarının baskın olduğu Yunan İşçileri Genel Konfederasyonu kanun tasarısına daha az kararlılıkla muhalefet etti. Bir yıl sonra, aslen sistemin yasal boşluklarını ve istismarları ortadan kaldıracak bir emeklilik yasası onaylandı ve benzer bir başka yasa da 1992'de kabul edildi.

1992 yasası, muhtemelen yakın tarihli emeklilik kanunları içinde en isabetlisi oldu. 1990'dan dersini almış olan muhafazakârlar, düzenlemelerden kaynaklanacak sıkıntıların çoğundan sendika üyelerini koruyarak ve yükü işçilerin şu meşhur "gelecek nesilleri" üzerine yıkarak, sendikalarla karşı karşıya gelmekten kaçındılar. Reform, daha yüksek prim katkısı ve çalışırken ele geçen ücrete göre daha düşük emeklilik geliri oranları (%60'a karşılık %80) getirirken hem erkekler hem de kadınlar için emeklilik yaşını 65 olarak belirledi. Yine de, yeni kurallar sadece Ocak 1993'ten itibaren emek piyasasına girenleri etkiledi. Halen aktif olarak çalışanlar ise özellikle 2007'de emekliye ayrılacaklar için tam etkili olacak şekilde, prim katkılarında bir artış ve IKA ile 'özel fonlar' (memurların, millileştirilmiş endüstrilerde çalışan işçilerin ve banka çalışanlarının) arasındaki emeklilik yaşı farkının kademeli olarak azaltılmasıyla karşı karşıya kaldılar.

Yeni hükümet emeklilik dışında sosyal politika ile pek ilgilenmedi. Ancak üç ve daha fazla çocuğu olan aileler için yeni aile yardımları yürürlüğe girdi – bu, doğurganlık oranındaki düşüşün ulusun geleceğini tehlikeye atacağı korkusundan esinlenmiş 'doğumu teşvik edici' bir politikaydı. Dahası, mevcut ya da planlanan özelleştirmelerin etkisini yumuşatmak için, işsizlik ödeneğinin süresi 12 aya çıkarıldı (1990'da 6 aydan 9 aya yükseltilmişti). Sağlık politikası konusunda hükümet, hastalık fonlarına dahil olanların yatarak tedavi için öde-

dikleri günlük ücreti keskin şekilde artırarak (ki bu ücret neredeyse on yıldır aynı kalmıştır) hastane finansmanı yükünü, Hazine'den sosyal sigortaya kaydırmaya çalıştı.

1993'te muhafazakârlar içindeki bölünme hükümetin kırılgan çoğunluğunu ortadan kaldırdı ve erken seçimi kaçınılmaz hale getirdi. PASOK rahat bir çoğunluk ile kazanarak iktidara geri döndü. Sosyalistler emeklilik reformuna muhalefetteyken karşı çıkmış ve iktidara gelirlerse bunu tersine döndüreceklerini taahhüt etmişlerdi, ancak bu gerçekleşmedi. Sosyal ortakların 'sosyal diyalog' yoluyla bir fikir birliğine varmalarından sonra yürürlüğe gireceği söylenen belirsiz bir reform paketi duyuruldu.

Ocak 1996'da Papandreu başbakanlıktan istifa etti ve yerine uzun süredir rakibi olan Konstantin Simitis geldi. Avrupa Para Birliği üyeliği en öncelikli hedef olarak benimsendi. Yine de başbakan, 'bütünlüğünü korumaya yönelik toplum'a ve mali istikrarın ters etkilerini telafi edecek sosyal önlemlere olan inancını vurguladı. Hükümet, muhalefette oldukları dönemde dile getirdikleri asgari emekliliğin asgari ücret ile bağını (bir aylık asgari emeklilik 20 günlük asgari ücrete eşittir) sağlama taahhüdünden kurtulmalarını mümkün kılacak gelir tespitine dayalı bir emekli maaşını, Ağustos 1996'da devreye soktu. Destek çok düşük gelirlileri hedefliyordu; sendikaların talep ettiği tek tip artış ve asgari ücret endekslemesi de, çeşitli programlardan iki (ya da daha fazla) asgari emekli aylığı alan emeklilerin ve malvarlığımdan ya da işten dolayı geliri olanların menfaatineydi. Hedefleme ve seçicilik gibi yeni kavramlara yapılan vurgu, geniş ailelere ödenen cömert yardımların gelir tespitine dayandırılmasında ve özürlülerin seyahat kartları gibi bazı marjinal yardımlara konulan sınırlamalarda kendini göstermekteydi.

Diğer sosyal politika önlemleri arasında, aile hekimliği programını ve profesyonel hastane yönetimini getiren (ancak henüz tam uygulanmayan) sağlık yasası vardı. Tarımda çalışanlar için, kademeli olarak prim katkılı bir emeklilik programı devreye sokuldu; bu programdaki maaşlar, düşük sabit

oranlı prim katkılı olmayan emekli maaşlarının yerini alacak ve tarımda çalışanların emekli maaşları, diğer sosyal sigorta emekli maaşlarıyla karşılaştırılabilir hale gelmeleri için artırılacaktı. Dahası, şimdiye dek göz ardı edilmiş kişisel sosyal hizmetler alanında da politika değişiklikleri oldu: evde bakım programı (*home help*) başarılı şekilde denendi ve genişletildi, bu alanda çalışan tamamen ayrı teşebbüsleri birleştirmek ve koordine etmek için Ulusal Sosyal Bakım Örgütü kuruldu.

1998'de mevzuat, yasa dışı göçmen işçilerin çalışma izni için başvurmasına ve bir sosyal sigorta kurumuna kayıt olmasına izin verir hale geldi. Potansiyel olarak bundan faydalanabilecek kişilerin ilgisi, yetkililerin başvuruları karşılama yetisinin çok çok ötesindeydi. İlginç şekilde sosyal sigorta kurumları, yasadışı istihdamın 'su yüzünde belirmesi' sonucundaki bu üye akışından büyük bir gelir patlaması beklemekteydi – en azından kısa vadede, yeni üyelerin emeklilik ve diğer yararlanabilme konumuna gelişleri gerçekleşene dek.

Sosyal sigortanın geleceğine dair 'sosyal diyalog' taahhüdü ise, 1997'de başlamasına rağmen, sadece 1998'de sigorta katkılarını ödememe ile mücadele etmeyi amaçlayan 'mini-reform' paketinin yasalaşması sonucunu verdi. Hükümet, sendikalar ile yeni bir yüzleşmeden kaçınarak (ve değişimlerin doğasına ilişkin bir vizyona sahip olmayarak) emeklilik reformunun daha geniş konularıyla uğraşmanın, APB üyeliği gerçekleştikten sonraya ve seçim döngüsünden önceye bırakılmasına karar verdi.

Bütün bunlar sosyal damping sorusunu nerede bırakmaktadır? Bu makalenin temelindeki hipotez, sosyal koruma standartlarının, emek maliyetlerinin (özellikle de vergilerle özdeşleştirilen dolaylı veya ücret-dışı maliyetler ile sosyal koruma için ödenmesi gereken sosyal güvenlik prim katkıları) ulusal ekonominin rekabetçi pozisyonunu tehdit edecek kadar yükselmesinden kaçınmak için, düşük tutulup tutulmadığı sorusuna dayanmaktadır.

Yukarıda sunulan tüm kanıtlar Yunanistan'da bu tip bir durumun söz konusu olmadığını göstermektedir. Refah devleti

bariz şekilde genişlerken, 'sosyal refah harcamalarını kısma' ulusal rekabet gücünü geliştirmeyi değil sosyal katkıları *artırarak* sosyal sigorta açıklarını azaltmayı amaçlamaktadır.

Bu durum, özel sektör çalışanları için 1990-2 emeklilik reformlarının öncesinde ve sonrasındaki sosyal sigorta prim katkısı oranlarını gösteren Tablo 2'de görülmektedir. Tablodan da anlaşılacağı gibi, katkıların vergi öncesi kazançlara oranı standart meslekler için %7,6, 'zor ve yorucu' meslekler[4] için %9,6 ve 'son derece zor meslekler' için %10,6 oranında artmıştır.

TABLO 2
Yunanistan'da Özel Sektör İşçileri için Ücret-Dışı Emek Maliyetleri

	'Normal' meslekler (%)	*'Zor ve yorucu' meslekler (%)*	*'Son derece zor' meslekler (%)*
30.09.1990'dan önce	35,6	39,2	43,1
01.10.1990 – 31.12.1992	38,6	42,2	46,1
01.01.1993'ten itibaren	43,2	48,8	53,7

Not: Bu değerler işveren ve işçi katkılarının net maaşın yüzdesi olarak ifade edilmiş toplamıdır. Katkı oranları emeklilik ve sağlık sigortası için genel sosyal sigorta programında (IKA) uygulandığı gibidir. İnsan Gücü İstihdamı Örgütü (OAEΔ) ve İşçilerin Konut Örgütü'ne (OEK) yapılan katkılar da dahil edilmiştir.

Doğrudan emek maliyetlerinin (yani ücretten kaynaklı maliyetlerin) evrimi de sosyal damping hipotezi ile bağlantılıdır. Bu durum, verimlilik, imalattaki (nominal) birim maliyetler ve (nominal) ortalama kazançların yıllık değişim oranlarının, enflasyon oranı ile birlikte, Yunanistan'ın yakın tarihli siyasî geçmişinin dört yıllık dört bölüm halinde gösterildiği Tablo 3'te verilmektedir.

1980'lerin başlarından itibaren art arda iktidara gelen hükümetlerin uyguladığı gelir politikalarının belirleyici olduğu görülmektedir. 1985'te tüm zamanların en yüksek değerine ulaşan imalattaki reel ortalama ücretler, 1989'da sosyalist yönetimin son zamanlarında 1980'deki seviyesinin %14 üzerindeydi. Bu tarihten sonra, muhafazakârlar iktidardayken bu değer

4 'Zor ve yorucu' işler kategorisi, havayolu yer personelliği, televizyon sunuculuğu ve kuaförlük gibi 'tehlikeli' işleri içerir hale gelmiştir. Bu durum Yunanistan'ın sosyal koruma sisteminin klientalist-tikelci doğasının kanıtıdır.

TABLO 3
Yunanistan'da İmalat Sanayiimdeki Emek Maliyetleri ve Verimlilik (1981-97)

Yıllık değişim	*Birim maliyet (%)*	*Verimlilik (%)*	*Ortalama kazançlar (%)*	*Enflasyon (%)*
1981-5	23,7	0,7	24,6	19,7
1985-9	15,3	-0,1	15,2	16,6
1989-93	12,0	2,7	15,0	17,5
1993-7	7,6	2,9	10,6	8,4

Not: Bu değerler yüzde cinsinden yıllık değişim oranlarıdır. Araştırma, 10 kişi ve üzerinde işçi istihdam eden imalathaneleri kapsamaktadır. Birim maliyetler ve ortalama kazançlar işveren katkısının netidir.
Kaynaklar: Yunanistan Ulusal İstatistik Hizmetleri (ΕΣΥΕ); Ekonomik ve Sınai Çalışmalar Vakfı (IOBE); yazarın hesaplamaları.

düştü ancak sosyalistler 1997 yılında iktidara geldiğinde, 1989'da ulaştığı değeri yakalayarak yeniden yükseldi.

Ancak, rekabetçiliğin anahtar bir başka değişkeni olan verimlilik artışı, 1980'lerde epey yavaştı; 1990'daki değer 1981'deki değerin sadece %1,5 üzerindeydi. 1991'den sonra ise yıllık yaklaşık %3 gibi bir ortalama artış ile hız kazanmaya başladı. Bu gelişmelerin imalat sanayii üzerindeki etkisi, enflasyona göre ayarlanmış birim maliyetlerin, 1980-1985 arasında %14 artması, 1987'de istikrar programının en parlak döneminde 1980 değerine gerilemesi ve 1990'a dek ise %10 civarlarında tekrar artması olmuştur. Reel birim maliyetler 1991 ile 1994 arasında düşmüştür ancak ücretlerin fiyatlardan daha hızlı artmaya başlamasıyla neredeyse sabit hale gelmiştir. Verimlilik artışı sürdüğünden, 1997'de reel birim maliyetler 1980'deki değerinin tamı tamına %13 *altında* gerçekleşmiştir.

İspanya

Yunanistan'ın sosyal koruma sisteminin Avrupa'nın geri kalanına (en azından harcamalar açısından) dikkate değer şekilde benzeşmesi, İspanya'daki gelişmeler için de geçerlidir. 1980'de sosyal koruma harcamaları GSYİH'nın %18'ini ancak aşabil-

mekteydi. Harcamalar, 1980'ler boyunca orta dereceli bir büyüme dönemini takiben 1990'da GSYİH'nın %20,2'si olarak gerçekleşti, böylece bu dönemde düşmekte olan AT-12 ortalamasına da yaklaştı. 1990 ile 1993 arasında hızlı büyüme döneminde İspanya'daki sosyal harcamalar GSYİH'nın %24,4'üne ulaştı. Bu dönemden itibaren, sosyal harcamalar azalmaya başladı ve bu düşüş 1996'da harcamaların GSYİH'nın %22,4'üne gerilemesi ile İspanya'da tüm AB genelindekinden daha yoğun yaşandı (bkz. Şekil 1). İspanya ekonomisinin Avrupa'daki diğer tüm ekonomilerden daha hızlı büyüdüğü 1980'den itibaren sosyal koruma harcaması hâlâ daha da hızlı artmaktadır.

İspanyol refah sisteminin özellikleri, Ferrera'nın tanımladığı 'güney modeli'ne atıfla Yunanistan örneğinden daha az yoğun bir 'güney' profili çizmektedir. İspanyol gelir desteği sisteminin, emek piyasasının formel sektörlerindeki işçileri, sabit dönemli ya da yarı zamanlı şeklinde enformel işlerde çalışanlardan geleneksel olarak daha fazla kayırdığı doğrudur. Bununla beraber, son yirmi yılda hem emeklilerin hem de çalışan nüfusun, gelir desteği sistemi içinde maruz kaldığı bu tip eşitsizlikleri azaltmak için bazı çabalar sarf edilmektedir.[5]

Bilhassa, kapsam açısından emeklilik sisteminin evrenselleştirilmesi, özürlüler için nakit transferlerinin iyileştirilmesi ve özerk bölgeler tarafından asgari gelir programlarının uygulamaya konmasının, yoksulluk oranlarını ve muhtaç grupların karşı karşıya kaldığı sosyal dışlanma riskini azaltma etkileri oldu (CES, 1996; Martinez, 1998). Sosyal bakım hizmetlerinin artması da aynı yönde bir etki yaratmıştır: İspanya halen kamu temini açısından İskandinav ülkelerinin çok gerisinde olmasına

5 Prim katkılı olmayan sabit oranlı emekli maaşları ile asgari prim katkılı emekli maaşları, 1982'den beri artırılmaktadır. Bunun sonucunda, geliştirilmiş, prim katkılı olmayan emekli maaşları, ortalama katkılı emekli maaşının %50'sini teşkil eder seviyeye gelmiştir (Ministerio de Trabajo, 1998). Gelir desteği sistemindeki boşlukları kapatma çabasının yaşlılara daha çok ve çalışma yaşındaki vatandaşlara daha az odaklandığı söylenebilir. Aslında, aile yardımları, asgari gelir programları ve işsizlik ödenekleri, emekli maaşları kadar fazla artış göstermedi ya da 1992'de işsizlik ödenekleri örneğinde olduğu gibi ciddi şekilde azaltıldı (Guillén, 1999).

rağmen durum açıkça düzelmiştir. Dahası, 1999'daki reformlar süresiz sözleşmeli tam zamanlı işler ile yarı zamanlı, marjinal ve geçici işler arasındaki sosyal güvenlik haklarının eşitliğini sağladı. Birlikte düşünüldüğünde, tüm bu politikalar sosyal koruma sisteminin yeniden dağıtımcı etkisini geliştirmiştir.

İspanya, refah kaynaklarına erişimin klientalist aracılıkla gerçekleşmesine işaret eden uygulamaların en az yaygın olduğu Güney Avrupa ülkesidir. Bu nedenle klientalizmi refah devletinin temel bir özelliği olarak tanımlamak zordur. Aslında, Endülüs ve Extremadura'daki mevsimlik tarım işçilerine teşvikler sağlayan ve sosyalistlerin iktidarda oldukları dönemde klientalist uygulamalara imza attığından şüphelenilen Plan Empleo de Rural (PER), muhafazakârlar tarafından sosyal güvenlik çerçevesi içine yerleştirilmiştir. Dahası, özürlülük yardımlarının artması klientalist uygulamaların kanıtı (ki kesinliği yoktur) olarak görülse bile, 1980'lerin ortalarında konulan sıkı kontroller 1976'dan o döneme kadar gözlenen şüpheli hızda artışı engelleyebilmiştir.

Son olarak, Yunanistan ve Portekiz'in aksine, İspanya'daki sağlık hizmetleri sadece yasal anlamda değil uygulamada da evrenselleşmiştir. Eğitim ve sağlık hizmetleri tamamen vergilerle finanse edilmektedir. Buradan hareketle, İspanyol (ve tesadüfen İtalyan) ulusal sağlık hizmetlerinin vergi ile finanse edilme derecesinin, Britanya ve İskandinavya'daki geleneksel olarak vergiyle finanse edilen sistemlerdekinden daha yüksek olduğu söylenebilir (Guillén, yayınlanacak).

Bu tip bir sonuç demokratik rejimin tamamen sağlamlaştırıldığı 1980'lerin başlarından beri yürütülen reformlar sayesinde ortaya çıkmıştır. Demokrasiye geçiş döneminde, yani Franko'nun öldüğü 1975 yılından sosyalistlerin 1982'deki seçim zaferine dek, sosyal politikada temel kural değişimden çok süreklilikti. Bunun nedeni, hem ekonomik krizin siyasî kurumları yeniden tanımlama gereği ile örtüşmesi hem de demokrasiye geçiş sürecinin (örneğin Portekiz'deki sürecin aksine) radikal değişimi yavaşlatan ve zorlaştıran rızaya dayalı niteliğiydi. Ekonomik krizlerin şiddetlendirdiği sosyal ihtiyaçları kar-

TABLO 4
İspanya'da Başlıca Siyasî Gelişmeler ve Sosyal Politika Gelişmeleri (1978-98)

1978: demokratik anayasa

1978 Eski Sosyal Destek Sağlama Enstitüsü, Sosyal Sigorta, Sağlık, Sosyal Hizmetler ve İşsizlik olmak üzere dört Ulusal Enstitüye dönüştürülür. Sendikalar ve işveren birlikleri bu kurumların yönetici kurullarında temsilcilikler kazanırlar.

1981 Özürlülerin Sosyal Entegrasyonuyla ilgili Kanun (LISMI) parlamentodan geçer. Sağlık hizmetleri konusunda Katalonya'ya yetki verilir. Sağlık Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı'ndan bağımsız hale gelir.

1982-96: sosyalist hükümetler

1982 *Sosyalist parti genel seçimleri mutlak çoğunluk ile kazanır. Gonzales başbakan olur. 1986, 1989 ve daha az çoğunlukla olmak üzere 1993 seçimlerinde de başarılı olur.*

1983 Kadınlar için Ulusal Enstitü kurulur. Danışmanlık organıdır.

1984 Temel Sağlık Kurumları ile ilgili Kararname (temel sağlık hizmetleri reformu). Sağlık hizmetleri konusunda Endülüs'e yetki verilir. Emek piyasasını esnekleştirmeye yönelik ilk dalga reformlar.

1985 Emeklilikle ilgili kısıtlayıcı reform. Asgari prim katkı süresi 15 yıla genişletilir. İlk miktarı hesaplamada kullanılan ücretli yıl sayısı 2'den 8'e çıkarılır.

1986 *İspanya Avrupa Topluluğu'na üye olur.* Genel Sağlık Kanunu: ulusal sağlık hizmetinin oluşturulması. Sağlık hizmetleri konusunda Bask Bölgesi ve Valensiya'ya yetki verilir.

1988 Genel grev. Emekli maaşları geçmiş enflasyona endekslenir. İşsizlik korumasının genişletilmesi. Sosyal Hizmetler Bakanlığı kurulur.

1989 Sağlık hizmetleri kapsamının evrenselleşmesiyle ilgili kararname (Daha önceleri Yoksul Yardımından faydalananlar ulusal sağlık hizmetleri tarafından kapsanmaktadır).

1989-93 Sosyal hizmetler tüm bölgelerde adem-i merkezileştirilir. Bölgelerde, aktif yaş grubunda olanlar için asgari gelir programları oluşturulur.

1990 Aile yardımları ile ilgili reform. Program evrensel ve ihtiyaç tespitine dayalı hale gelir. Sağlık hizmetleri konusunda Galiçya ve Navvare'ye yetki verilir.

1991 Bir Parlamento Komisyonu ('Abril Komitesi') sağlık bakım sisteminde maliyetleri sınırlamaya yönelik birtakım önlemler alınmasını önerirler (ancak uygulanmaz). Yaşlılar ve özürlüler için prim katkılı olmayan emeklilik yürürlüğe konur.

1992 Hastanede yatışlar (kamu ve özel) için yapılan ödemelerin kriterlerinde kademeli fonlamaya doğru değişiklik. İşsizlik ödeneklerinde kısıtlayıcı reform: çalışırken kazanılan ücrete oranları düşürülür ve asgari katkı süresi genişletilir.

1993 Kamu tarafından ödenmeyecek olan ilaçların listesi oluşturulur. Emek piyasasını esnekleştirmeye yönelik ikinci dalga reformlar uygulanmaya başlanır. Yarı zamanlı işler teşvik edilir. Özel, kâr amacı gütmeyen istihdam dairelerinin kurulmasına izin verilir.

1994 Sağlık hizmetleri konusunda Kanarya Adaları'na yetki verilir. Emekli maaşları bir sonraki yılın beklenen enflasyon değerine endekslenir.

1995 Sağlık hizmetleriyle ilgili kararname. Ulusal sağlık hizmetleri çerçevesinde sunulan olumlu ve olumsuz hizmetler listesi oluşturulur. Olumlu liste yeni hizmetleri kapsar. Doğum yardımları ile ilgili reform. Gelire oran önceki maaşların %100'üne yükseltilir. Ebeveyn izinleri düzenlenir. Emeklilik sisteminin geleceğiyle ilgili Toledo Paktı.

1996'dan bugüne: muhafazakâr hükümet

1996 *Partido Popular genel seçimleri kazanır. Aznar başbakan olur. Muhafazakâr hükümet, parlamentoda mutlak çoğunluğu kazanmak için milliyetçi bölgesel partilerin desteğine ihtiyaç duyar.* Sosyal İşler Bakanlığı Çalışma Bakanlığı'na bağlanır. Sağlık bakım kurumları yönetiminin özerkliğiyle ilgili kararname (Haziran). Ecza hizmetlerinin esnekleştirilmesi ile ilgili kararname (yeni yerel toplum eczanelerinin kurulması ve açılış saatleri). Emeklilik sistemi reformu konusunda sosyal pakt (Ekim).

1997 Yeni Sosyal Güvenlik Kanunu Toledo Paktı'nın uygulanmasıyla ilgili sosyal pakt kararlarını içine alır. Emekli maaşını hesaplamada kullanılan ücretli yıl sayısı 8'den 15'e yükseltilir. Sağlık hizmetinin bölgesel finansmanı konusunda anlaşma. Emek piyasası politikaları konusunda sosyal pakt, kıdem tazminatı ödemelerinin azaltılması ve sabit işlerin yaratılmasını besleyecek yeni koşullar (Nisan).

1998 Mali reform vergileri düşürür. Aileler için vergi muafiyetleri artırılır.

1999 Toledo Paktı'nı takiben, sağlık hizmetleri tamamen vergilerle finanse edilir hale gelir. INSALUD-Doğrudan Yönetim'e, düzenlenmiş rekabet önlemlerini sokan Stratejik Plan uygulamaya konur. Yarı zamanlı ve sabit süreli işlerde çalışanlara, tam zamanlı işlerde çalışanlar ile aynı sosyal güvenlik hakları tanınır.

şılama baskısı altındaki refah devleti, 1975 ve 1982 yılları arasında niceliksel açıdan büyüme gösterdi. Özellikle, sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payı %50 oranında arttı. Ancak otoriter refah sisteminin dayanakları halen neredeyse hiç dokunulmamış şekilde kalmıştı (Guillén, 1992).

Sosyalistler 1982'de mutlak çoğunlukla seçimi kazanır kazanmaz reformlar yürürlüğe girmeye başladı. Parti, reformların sadece yasalaşmasının değil uygulamasının da gerçekleştiği uzun bir hükümet dönemi boyunca, Mart 1996'ya dek iktidarda kaldı. Yapılan ilk reform temel sağlık sistemini etkiledi. 1984'te eski *ambulatorio*ları çokdisiplinli takımların görevlendirildiği ve önceliğin koruyucu hizmetlere verildiği sağlık merkezlerine dönüştüren, temel sağlık kurumları ile ilgili bir kararname çıkarıldı. 1986'da ise Genel Sağlık Kanunu (GSK)

parlamentoda uzun süren bir tartışmadan sonra yürürlüğe girdi. Bununla birlikte sağlık sistemi tarihinde ilk kez, tüm kamu ağları tek bir program altında toplandı.[6]

GSK, özerk bölgelerin kendi sağlık sistemlerini yönetme haklarını yasal olarak onaylamaktaydı. Zaten bu konudaki yetkiler Katalonya'ya 1981'de ve Endülüs'e 1984'te aktarılmıştı. Diğer bölgeler de kısa sürede sorumlulukları aldılar: Bask Bölgesi ve Valensiya 1987'de, Galiçya ve Navarre 1990'da, Kanarya Adaları da 1994'te yetki sahibi olmuşlardır. Şu anda, yukarıda belirtilen yedi taneye ek olarak geriye kalan 10 bölgeden sorumlu olan INSALUD-Doğrudan Yönetim ile birlikte sekiz bağımsız sağlık sistemi mevcuttur (Guillén ve Cabiedes, 1997).

Sağlık sisteminin tam olarak evrenselleşmesi 1989'da Devlet Bütçe Kanunu'nun Yoksul Yardımı'ndan faydalananları ulusal sağlık hizmetinin içine sokması ile sağlandı. GSK yürürlüğe girdiğinde kapsam oranları zaten çok yüksekti (1986'da %96,1); tam kapsamın hızlı ekonomik büyümeyi engelleyici bir etkisi kesinlikle yoktu. Şimdilerde, sadece en yüksek gelir grubundaki yaklaşık 200.000 vatandaş kamu kapsamının dışında (Freire Campo, 1993). 1989 Kanunu, vergilerle finanse edilen sağlık bakım payını yükseltti. Bu değer 1990'da %68,8'e ulaşarak Güney Avrupa ulusal sağlık hizmetleri arasındaki en yüksek değer haline geldi (Ministerio de Sanidad y Consumo, 1993; Guillén, yayınlanacak). USH tarafından finanse edilen, olumlu ve olumsuz hizmet listelerini içeren hizmet beyannamesi de bir kararname ile 1995'te çıkarıldı. Olumlu liste pek kısıtlayıcı değildi, aksine daha önceleri dışarıda tutulan bazı psikiyatrik ve dental hizmetleri de içermekteydi.

---

6 Daha önceki kamu ağları sadece üç tane idi: sosyal güvenlik hizmetleri, kamu sağlık hizmetleri ve yoksul yardımları. Bunu belirtmek önemlidir çünkü reformlar Yunanistan örneğinde olduğu gibi oldukça parçalı sağlık sisteminin yokluğundan dolayı hafifletilmiştir. İspanyol doktorlar diktatörlük döneminde ücretli çalışanlara dönüştüklerinden hizmet için vizite bazında ödemeler sadece özel sektör ile yapılan sözleşmelerde kullanılabilmekteydi (sağlık hizmetleri için kamu harcamalarının %11'ine yakın bir miktar). Bu durum doktorların, sosyal sigorta sisteminin evrensel hale gelmesine muhalefet etme güçlerini azaltmaktaydı.

Geleneksel ulusal sağlık hizmetleri ile karşılaştırıldığında bazı özelliklerin bu sağlık sisteminde de sürdüğü görülmektedir. Örneğin, kamu görevlileri ya da kendi kendini sigortalayan kuruluşlar (nüfusun yaklaşık %8'i) her iki durumda da kamu tarafından finanse edilen kamu ya da özel sektör hizmeti arasında seçim yapabiliyorken nüfusun geri kalanının böyle bir seçim yapmaya hakkı yoktur. Daha da anlamlı bir örnek, nüfusun yaklaşık %99,8'i kamusal sağlık hizmetinden yararlanabilme konumunda olduğu halde, bu hakkın henüz vatandaşlığa dayalı hale gelmemiş olmasıdır (Freire Campo, 1998). Bu yöndeki yasal düzenleme pek çok durumda önerilmiştir ve kısa süre içinde parlamentoda incelenecektir.

Sağlık harcamaları hem mutlak hem de kişi başına ölçekte 1980'lerin ilk yarısında durmadan artış gösterdi ve ikinci yarısında da hız kazandı; bu sırada İspanya AB'nin en yüksek büyüme oranına sahip ülkesiydi (European Commission, 1995). Genişlemeci önlemler 1980'lerin ortalarında yasalaştı, bunun sorumlusu olarak da sistemin adem-i merkezileşmesi gösterilmekteydi. Harcamalardaki bu artış maliyet kontrolüne yönelik önlem alınması çağrılarına neden oldu. 1991'de, parlamenter bir komisyon olan Abril Komitesi tarafından bu yönde önergeler sunuldu. Ancak, halkın ve sendikaların komisyonun savunduğu bu kısıtlayıcı önlemlerin uygulanmasına olan tepkisi, hükümetin tavsiyelerini geri çekmesine neden olacak kadar güçlüydü.

Pek çok maliyet kontrol önlemi 1990'larda USH'de uygulanmaya başlandı. Bunlar, tahmini bütçeleme, hastanelerle sözleşme anlaşmaları ya da 1993'te ve tekrar 1997'de olumsuz ilaçlar listesi oluşturma gibi arz tarafını etkileyen önlemleri içermekteydi. USH içerisinde, 1970'lerin sonlarında devreye sokulan ilaç kullanımına dair 'kupon' uygulaması dışında –ki o da emekli nüfusu dışarıda bırakır– hiçbir maliyet paylaşımı mevcut değildir. Rasyonelleştirme ve maliyet paylaşımı önlemleri özerk bölgelerde farklılık göstermektedir; Katalonya'da 'İngiliz-tarzı' düzenlenmiş rekabet vurgulanırken Galiçya ya da Valensiya'da özel sektörle artan bir oranda ortak iş yapma söz

konusudur. Yakın zamanda, INSALUD - Doğrudan Yönetim bölgelerinde de Plan Estratégico del INSALUD denilen plan aracılığıyla kontrollü rekabet önlemleri yürürlüğe konmuştur. Neticede reform örüntüsü, reformlarına sonraları merkezî devlet tarafından öykünülen bölgelerin bir yenilik kapasitesi olduğunu göstermektedir (Guillén, yayınlanacak).

Sosyal hizmetlerle ilgili faaliyetler ise, 1982'de geçiş döneminin merkezci son hükümetinin yönetimi altında, Özürlülerin Entegrasyonu için Kanun parlamentodan geçirildiğinde başladı. Bu, özürlülerin yaşam koşullarını her açıdan (ekonomik refah, koruyucu bakım ve rehabilitasyon, konut, ulaşım, iş bulma ve diğer önlemler) iyileştirmeyi amaçlayan iddialı bir yasa tasarısıydı. Ancak kanun, uygulamada nakit transferlerine odaklanmış ve bu da Ulusal Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün diğer çabalarını önemsizleştirmiştir. Kanunun diğer yönleri daha az dikkat çekmiştir (Casado, 1992).

Sosyal hizmetler, sosyalist hükümet dönemlerinde harcamalar ve yardımlar açısından dikkate değer bir genişleme de yaşadı (Barea Tejeiro, 1997). 1980'lerin sonlarında ve 1990'larda, sosyal hizmetler merkezî olmaktan çıkıp, bölgeler ve belediyeler düzeyine yayıldı. Daha önceki gibi sadece sosyal sigortadan faydalananlar değil nüfusun tamamı sosyal hizmetlerden yararlanabilme konumuna geldi, ancak farklı hizmetler için gelir eşikleri belirlendi. Hükümetin merkezî olmayan katmanlarının faaliyetleri ve gelişmeci eğilimleri kadar, 1988'de kurulan Sosyal İşler Bakanlığı'nın da bu konuda yardımı oldu (Casado, 1994; Muñoz Machado vd., 1997: 529-99).

Yaşlılar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal hizmetler 1980'lerde ve 1990'larda dikkate değer şekilde arttı. Ancak hizmetlere ulaşma seviyesi, çok düşük değerlerden başladığı için karşılaştırmalı açıdan gene de düşük kaldı. Bölgeler kendi hesaplarını tuttukları ve kategoriler homojen olmayan şekilde tanımlandığı için şu anda, sosyal hizmetlerden faydalanan kişi sayısını tahmin etmek oldukça zordur. Yine de, örneğin, 65 yaşın üstündeki kişilerin sadece %3'ü evde bakım hizmetinden faydalanırken İskandinav ülkelerinde bu oranın on kat fazla ol-

duğu görülmektedir (OECD, 1997a). Çalışmalar, sosyal hizmetlerin az gelişmişliğinin bakım konusunda İspanyol ailesinin önemli rolü ile yakından ilişkili olduğunu göstermiştir.[7]

Eğitim reformu, üç yaş üzerindeki çocukların bakımı için evrensel hizmet sunumu ile sonuçlanmıştır; ancak 0-2 yaş grubundaki çocuklar için kamu bakım hizmetleri son derece düşük (Yunanistan ve Portekiz'den de düşük %1) kalmaya devam etmiştir (Valiente, 1995a). 1990'da aile politikaları da, hedef kitle bakımından düşük gelir grubundaki ailelere yönelik ve kapsam açısından evrensel olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Ancak konulan gelir eşiği, ortalama gelirin epey altında olduğu için çok az aile bundan yararlanabilmiştir (Rodríguez Cabrero, 1994). Bunun ötesinde, yapılan nakit transferinin değeri de düşüktür (çocuk başına aylık 3.500 pesata; 1999'da ortalama aylık maaş 210.000 pesata civarındadır). Sosyalist hükümetler aile politikalarının reformuna muhtemelen bu konunun otoriter rejim tarafından da öncelikli addedilmesi sebebiyle direnç gösterdiler. Franko rejimi ile özdeşleşmeyi ve parti içindeki (geniş ailenin teşvik edilmesinin kadınlara zarar verdiğini düşünen) feminist kanadı yabancılaştırmayı istemeyen sosyalist yönetim, aile politikalarına pek ilgi göstermemiştir (Valiente, 1995b). Bu, boşanma ve kürtaj gibi konulardaki yasal düzenlemeler ile Medeni Kanun'da aile bireylerinin haklarına ilişkin değişiklikler gibi aile hayatının sosyal politikayla daha az ilintili olan ama kritik öneme sahip unsurlarının reforma tâbi tutulmadığı anlamına gelmemektedir (Iglesias de Ussel ve Meil, 1994).

Doğumla ilgili düzenlemeler de 1995'te yeniden şekillendirildi: izin sırasında alınan ücretin gelire oranları önceki maaşın %100'üne çıkarıldı. Doğum izninin sosyal güvenliğin sorumluluğu altına konulması önemli bir değişikliktir çünkü önceleri doğum, yaygın bir hastalık olarak nitelendiğinden işverenler iznin bir kısmı için ödeme yapmak zorundaydı. Ebe-

7 Bu konuda bir gözden geçirme Guillén'de (1996:267-9) bulunabilir. Pérez Díaz vd. (1998) İspanya'da aile ve refah devleti arasındaki ilişkinin analizini sunmaktadır.

veyn izni de 1995'te düzenlenip, çalışanlara kendi işlerine bir yıllık izin sonrasında, benzer başka bir işe ise iki ya da üç yıllık bir izin sonrasında yeniden başlama hakkı verir hale getirildi. Ancak hâlâ ücretsiz izin olarak sayılmaktadır.

Gelir desteği sistemleri sosyalist yönetim altında yoğun ve neredeyse kesintisiz genişleme yaşayan refah hizmetlerinden farklı bir yol takip etti.[8] 1980'lerin ilk yarısı sosyalist hükümetler için zor bir dönemdi. 1970'lerin sonlarında enflasyon ve işsizlik zirveye ulaşmış, sanayinin yeniden yapılanması gerekli hale gelmişti. Dahası, 1974'te otoriter rejimin sona ermesinden kısa süre önce kanunlaşan emeklilik reformu sisteme genişlemeci bir hamle sağlamıştı. Bu durum, ekonomik krizden doğan yeni sosyal ihtiyaçlar ve erken emekliliğin kullanılmasıyla birleştiğinde sosyal güvenlik sistemi için bir sorun teşkil ediyordu.

Bu baskılar 1985'te prim katkılı emekliliğin kısıtlayıcı şekilde reformu ile sonuçlandı. Reform, sendikalarla müzakere edilmeden onlara dayatıldığından sosyalist parti ile sosyalist sendika ittifakını bozarak hükümet için olumsuz sonuçlar yarattı. Reform, emekliliğin başlangıç değerini hesaplamada dikkate alınan prim katkısı ödenmiş yıl sayısını artırarak (2'den 8'e çıkararak) ve emeklilik maaşı almak için gerekli asgari prim katkısı süresini 10 yıldan 15 yıla çıkararak çalışırken alınan ücrete oranını azalttı. Hükümet, bunun telafisi için emekli maaşlarını enflasyona endeksli hale getirmeyi taahhüt etti.

Ancak emekli maaşlarının endekslenmesi bir türlü gerçekleşmedi. 1988 yılı itibariyle sendikalar, kendileri sosyal paktlar yoluyla maaşları artırmama taahhüdünü yerine getirdikleri halde hükümetin gelir desteği politikalarını geliştirmeye hazırlıklı olmadığını anladılar. 1988 genel grevi bunu değiştirdi. Emekli maaşları enflasyona endekslendi ve hükümet prim katkılı ortalama emeklilik maaşının asgari ücrete eşitlenene dek artırılacağını taahhüt etti (bu 1995'te gerçekleşti). 1991'de

8 Bkz. Guillén (1999). İspanyol emeklilik sisteminin yakın tarihli evrimiyle ilgili bilgi ve geleceğe dair projeksiyonlar Ministerio de Trabajo y Seguriddad Social (1996), Herce San Miguel (1998) ve Jiménez'de (1998) bulunabilir.

prim katkılı olmayan emeklilikle ilgili, emekliler ve özürlüleri hedefleyen bir kanun yürürlüğe girdi. Bu kanun, emeklilik sistemini kapsam açısından evrensel hale getirdi.

Bu arada, hükümet 1980'lerin ortalarında emek piyasası esnekliğini geçici işleri destekleyerek artırmayı amaçlayan ilk önlemleri yürürlülüğe sokmaya karar verdi. Bu durum, hükümet ile sendikalar arasındaki ilişkiyi daha da kötüleştirdi. İş deneyimi ve iş eğitimi sözleşmeleri teşvik edildikçe, müteakip yıllarda gençlerin ve kadınların emek piyasasına erişimleri asıl olarak bunlar aracılığı ile gerçekleşmeye başladı (ancak yarı zamanlı işler benzer bir destek görmedi).

Dahası, merkezî hükümetin muhalefeti karşısında bölgeler, çalışma çağındaki kişiler için asgari gelir desteği programları oluşturmaya karar verdi. 1989'dan 1992'ye dek bölgeler sendikaların kararlı desteğine güvendikleri için bu tip programlar tüm ülkede yayıldı (Laparra ve Aguilar, 1997; Moreno ve Arriba, 1998). Ancak, prim katkılı emeklilik sistemi içinde başka bir yeniden dağıtım aracı oluşturulmuştu: asgari emeklilik maaşına erişebilmek için verilen ilave destekler. 1997 itibariyle, emekli maaşı alanların %37,7'si bu tip ilavelere güvenir hale geldi (Ministerio de Trabajo, 1998).

APB'ye giriş koşullarından kaynaklanan baskılar ve 1990'ların başındaki ekonomik durgunluk, emeklilik sisteminin geleceğine dair kaygıların oluşmasına yol açtı. 1995'te parlamentoda temsil edilen tüm siyasî güçler kamu emeklilik sisteminin uygulanabilirliğini sağlamak için alınması gereken önlemlerle ilgili bir pakta imza attılar. Kısa süre sonra da sendikalar ve işveren birlikleri Toledo Paktı'nı imzaladılar.

İşsizlerin korunması, sosyalist yönetim altında 1990'ların başlarına kadar süren kapsam genişlemesinden (bu noktada işsizlerin %82'si koruma altındadır) 1992'deki kısıtlayıcı reforma kadar dolambaçlı bir evrim geçirdi. Kısıtlayıcı reform, kısmen 1990'ların başındaki ekonomik durgunluk ama daha çok da 1983-4'te uygulanan emek piyasası reformlarının sonuçlarıyla tetiklendi. Reform, geçici işlerin büyümesine izin verdiğinden, 1990'ların başlarında bu tip işler tüm işlerin üçte birini teşkil

eder hale gelmişti (bu, AB içindeki en yüksek orandır). Emek piyasasına girişler ve çıkışlar, sözleşmeler arasında gidip gelen, korunmadan yararlanabilme konumunda olan pek çok insana işsizlik ödeneklerini ödemek zorunda kalan Ulusal İstihdam Enstitüsü'nün iflasa yakın bir noktaya gelmesine yol açtı. İşsizlik ödeneği alanlar yararlanabilme konumu süresi bitene dek başka bir iş arayamadılar. 1992 reformu, ödenekten faydalanan işsiz oranını azalttığından, 1999'da bunların sadece yarısı faydalanır hale geldi. Bunun ötesinde reform, yararlanabilme koşullarını sıkılaştırdı ve teşvikin çalışırken alınan ücrete oranını azalttı (Gutiérrez ve Guillén, 1998).

İşsizlik koruma reformu diğer gelişmelerden de takip edilebilir. Prim katkılı desteklerden faydalanan kişi sayısı düşerken, sosyal yardım alanların sayısında artış gözlendi (Toharia, 1997).[9] Ancak, aktif emek piyasası politikaları lehine bir kayış söz konusu oldu: bu konudaki önlemler için yapılan kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı 1985'teki %0,34 değerinden 1995'te %0,82'ye yükseldi (OECD, 1997b).

1993-4'te emek piyasası politikalarında daha ileri reformlar yapıldı. Sendikalar greve gittiler ancak bu kez reformu engelleyemediler. Diğer önlemlerin yanında bu reformlar, gençleri, yaşlı işsizleri, uzun süreli işsizleri ve özürlüleri istihdam edenler için vergi ve sosyal katkı muafiyeti sağlayarak iş yaratmayı teşvik etmeyi öngörmekteydi. 1984 reformunun aksine, yarı zamanlı sözleşmeler daha fazla teşviklerle destekleniyordu (CES, 1994). 1993-4 reformu kâr amacı gütmeyen özel istihdam kurumlarının yasallaştırılmasını da içermekteydi.

Muhafazakâr Halk Partisi (PP) pek çok başarısız girişimden sonra Mart 1996'da iktidara geldiğinde, sol eğilimli baskı grupları ve partiler arasında bu yeni hükümetin sosyal koruma alanında gelişigüzel kesintiler gerçekleştireceğine dair korkular yayıldı. Hepsinden öte, PP'nin 1993 seçimini kaybetme nedeni, sosyalistlerin halkı (özellikle de emeklileri) muhafazakâr yönetimin sosyal politikalar alanında harcamaları kısacağı-

9 Sosyal yardımdan faydalananlar aslen aile yükleri olan uzun süreli ve yaşlı işsizler idi.

na ikna etmiş olmaları idi.[10] Ancak şu ana dek böyle bir durum gerçekleşmedi. Sosyalist partinin öncülüğündeki muhalefet, sosyal korumanın ulaşılan düzeyini tehlikeye atacak herhangi bir hareketi ve/veya özelleştirme önergelerini etkisizleştirecek kapasiteye sahip olduğunu gösterdi. Buna örnek bir durum, 1996 seçimini kazandıktan hemen sonra PP hükümetinin yürürlüğe soktuğu sağlık bakım yönetimi ile ilgili kararnameydi. Sosyalist partinin kamu hastanelerinin özelleştirilmesine tepkisi, kararname metninde özel yönetime izin verilse bile hastanelerin kamu mülkiyeti olarak kalmasını sağlayıcı değişiklikleri birkaç gün içinde yaptıracak kadar güçlüydü. Dolayısıyla, muhafazakâr hükümet kısıtlayıcı politikaları yürürlüğe sokmayı başaramadı.

Bunun aksine sendikaların, hükümetin (müzakerelerin yokluğunda) tek taraflı hareket edebileceğine dair endişesi iki sosyal paktın imzalanmasına yol açtı. Ekim 1996'da imzalanan ilki, Toledo Paktı'nın hükümlerini geliştirmeyi amaçlıyordu ve bir yıl sonra yasal faaliyete dönüştü. 1997 Sosyal Güvenlik Kanunu emekli maaşlarını hesaplamada kullanılan prim katkılı yıl sayısını artırmak (1997'den 2004'e dek birer yıllık artışlarla 8 yıldan 15 yıla çıkarılmıştır) yoluyla emekli aylıklarının çalışırken alınan ücrete oranlarını daha da düşürdü. Nisan 1997'de imzalanan ikinci pakt ise emek piyasasını ilgilendirmekteydi. Hemen yürürlüğe giren reform, istihdam fazlasıyla kıdem tazminatlarının azaltılmasını kapsamaktaydı. Bu, sendikalar tarafından hükümetin sürekli işler yaratmayı teşvik taahhüdü karşılığında kabul edildi. Daha yakın zamanda, 1998'de, INSALUD-Doğrudan Yönetim bölgesinde düzenlenmiş rekabet modeline benzeşen sağlık politika önlemlerinin yürürlüğe girmesiyle ilgili bir plan onaylandı. Diğer bölgeler Katalonya'nın öncülüğünde bu tip önlemleri 1990'ların başlarında almışlardı. Gene 1998'de gelir seviyesinden bağımsız olarak ailelere vergi muafiyetinin artırılmasını sağlayan –böylece daha

10 Sosyalist partinin (ve sosyalist sendikanın) 1990'ların başlarında karşı karşıya kaldığı yolsuzluk skandalları PSOE'nin seçim başarısındaki düşüşün önemli sebeplerinden biridir.

yüksek gelir gruplarının daha çok faydalanabileceği– bir vergi reformu yürürlüğe girdi. 1999'da Toledo Paktı'nın anlaşmalarını ve 1997 Sosyal Güvenlik Kanunu'nun prim katkılı ve katkısız destek ve hizmet finansının kaynaklarının ayrılması konusundaki hükümlerini takiben, sağlık hizmetleri tamamen vergilerle finanse edilir hale geldi.

Buna mukabil, son yirmi yılda refah devletinin evrimi, genişleme eğilimleri kadar harcamaları kısmayı da içermesine rağmen, birincisi ikincisinden daha çok telaffuz edilmiştir. Ancak, sosyal damping hipotezini test etmek için ücret dışındaki emek maliyetleri de göz önüne alınmalıdır. Tablo 5'te görüleceği gibi 1992'de zorunlu katkılar, imalat sanayiinde emek maliyetlerinin AB ortalamasından daha yüksek oranlı bir kısmını teşkil etmektedir. Ancak, isteğe bağlı katkılar ve profesyonel eğitime ayrılan kısımlar eklendiğinde, ücret dışı emek maliyetleri AB ortalamasıyla uyumlu hale gelmektedir.

TABLO 5
Sanayide Emek Maliyeti Unsurlarının Yapısı (1992)

	İspanya	*AB ortalaması*
Ücret ve maaşlar	75,0	75,5
Zorunlu katkılar	22,5	17,2
İsteğe bağlı katkılar	1,9	5,0
Mesleki eğitim	0,2	1,4
Diğer	1,3	1,3
Teşvikler	1,0	0,7
Toplam	100,0	100,0
Aylık maliyetler (ECU cinsinden)	1391	2086

Kaynak: OECD (1992).

Buna ek olarak, Tablo 6'da görüldüğü gibi, 1986 ile 1992 arasında İspanyol sanayiinde ücretler, verimlilik artışının daha yüksek maliyetleri karşılayamayacağı kadar yükseldi ve bu da yüksek birim maliyetlerine yol açtı. Kanıtlar, bir kez daha, rekabetçi avantajı korumak için düşük ücret ve/veya ücret dışı maliyetler stratejisine değil bir benzeşme sürecine işaret etmektedir.

TABLO 6
İspanyol Sanayiinde Emek Maliyetleri ve Verimlilik

Yıl	*Verimlilik*	*Birim maliyetler*	*Ücret maliyetleri*
1986	100,0	100,0	100,0
1990	119,1	123,5	124,3
1992	132,7	142,8	145,7

Notlar: Birim maliyetler ve ücret maliyetleri sabit fiyatlarla ifade edilmektedir. Verimlilik, işçi başına brüt katma değer olarak tanımlanmıştır. 1990 ve 1992 yıllarına ait değerler 1986'dan itibaren büyümeyi ifade etmektedir.
Kaynak: Herce San Miguel (1996); yazarın hesaplamaları.

Siyasî söylem ve politika tartışması

Bu bölüm, önceki bölümde anlatılan reformların arkasındaki siyasî söylemi incelemektedir. Ulusal rekabetçilik konusunun politika tartışması içinde nasıl ele alındığını netleştirmek amaçlanmaktadır. Politikalar neyle meşrulaştırılmıştır? Ekonomik rekabetçiliği geliştirmekle mi, diğer refah devletlerini yakalama ihtiyacıyla mı? Maastricht Anlaşması sosyal politika reformunun meşrulaştırılması konusunda bariz bir etkide bulunmuş mudur? Bu bölümde, bu soruları cevaplamak için son yirmi yılda Yunanistan ve İspanya'daki hükümet beyanatları ve parti tebliğleri incelenmektedir.

Yunanistan

Son yirmi yıl, sadece Yunan refah devleti için değil ülkenin kendisi için dikkate değer değişiklikler dönemi olmuştur. Sosyalistlerin 1981 genel seçimlerindeki büyük zaferinin belki de en belirgin yanı, ülkenin, 1940'ların sonlarındaki yıkıcı iç savaş ile 1967-1974 yılları arasındaki askerî diktatörlük gibi olaylarla bezenmiş çalkantılı tarihini geride bırakarak ilk defa 'normal' bir ülke olabileceğini göstermiş olmasıdır.

1980'lerde refah harcamalarındaki emsali görülmemiş artış, bu tarihsel arka plan ile daha iyi anlaşılabilir: sosyalist hükümetlerin genişlemeci önlemleri, her şeyden önce, yıllardır si-

yasî ayrımcılığa maruz kalmış geniş halk kitlelerinin beklentilerine verilen bir karşılıktı. 1980'de Yunanistan'ın Avrupa Topluluğu'na girişi –ki bunun siyasî istikrarı sağlayacağı yaygın şekilde düşünülüyordu– halkın diğer Avrupalıların sahip olduğu gelir ve sosyal koruma düzeyine yönelik taleplerini meşrulaştırıyor gibi görünüyordu.

1981 seçimleri arifesindeki sosyalist bildiri geniş bir dizi taahhüt içermekteydi: yüksek maaş artışları ve daha da yüksek emeklilik maaşı artışları, kadınlar için tarımsal emeklilik, ulusal sağlık hizmeti, yaşlılar için sosyal hizmetler vb. (PASOK, 1981). Taahhütlerin ('yükümlülük', seçim sonrası anlamı kalmayacak bir kağıt parçası için çok güçlü bir kelimedir) bu derece cömert olması pek şaşırtıcı değildir. Asıl ilginç olan, bu taahhütlerin, tamamen olmasa da çoğunun, PASOK'un bir sonraki seçimde 'yerine getirdim' demesine izin verecek oranda gerçekleştirilmiş olmasıdır.

1980'lerin genişlemeci politikalarının bir noktada düzeltici önlemlere ihtiyaç duyduğu kısa zamanda netleştiği halde, sosyalistler ikna edici şekilde, kendi sosyal politikalarının o zamana dek uygulananlardan daha cömert ve kapsamlı olduğunu iddia edebilmekteydiler. Benzer şekilde bu iddia, sosyalistlerin daha fazla seçim kazanmalarına yardım etmenin yanı sıra muhafazakâr muhalefetin bu 'kazanımlar'a bir tehdit olarak algılanmasını da sağladı.

Böylesine politize bir ortamda, ekonomik gerçeklere rağbet edilmemesi ve 'siyasî olanın önceliği'nin kendini ortaya koyması kaçınılmazdı. Tarımsal emekliliğin (oldukça düşük olan) değerini %100, asgari ücret ve asgari emekliliği de %40 artırma kararları, yoksul ekonomisi olarak nitelendirilebilir ancak –en azından kısa vadede– akıllı siyaseti temsil etmektedir. 1980'lerin hükümetleri her zaman başarıyla gerçekleştirilmese de iddialı birtakım refah programlarına büyük miktarda para tahsis etmekten ve bunu olumsuz bir ekonomik ortamda yapmış olmaktan gurur duymaktadır (örn. Parlamento Tutanakları, 1985).

Ekonomiyi göz ardı etmek imkânsızlaştığı zaman, sosyalist-

ler tarafından tereddütle, muhafazakârlar tarafından ise kararlılıkla yürütülen mali istikrar zorunlu hale geldi. Bununla beraber, refah reformu (orijinal şekliyle ya da gerçekten yasalaşan hafiflemiş şekliyle) her zaman sosyal sigorta hesaplarını finansal açıdan düzeltme isteğine bağlı bir hareket olarak sunuldu. Muhafazakâr hükümetin 'harcamaları kısma' politikalarının nadir bir örneği olan 1990'lardaki emeklilik reformu, sosyal sigorta açıklarını sosyal katkıları artırarak kapatma ihtiyacı ile açıklanmaktaydı (Parlamento Tutanakları, 1990b, 1992). Sonuçta, refah reformları ve karşı reformların birleşmiş ve paradoksal etkisi, emek maliyetlerini azaltmak değil *artırmak* oldu. Sosyal damping tezinin de ileri sürdüğü üzere, APB'ye giriş için ülkenin 'ikiz açıklarını' kapatma ihtiyacı, 1990'lardaki hükümetlerin, rekabetçilik üzerindeki bu ters etkilere karşı tepkisiz ya da ilgisiz kalmalarına yol açtı.

Aslında, sosyal koruma standartlarının Avrupa'nın geri kalanındakilere yakınlaşması gerektiği varsayımı asla ciddi şekilde sorgulanmadı. 1980'lerdeki reformlar ve refah genişlemesi, refah devletini savunanlar ile onu küçültmeyi savunanlar arasındaki sosyal politika tartışmasını kutuplaştırmadı. Aksine, yüksek sosyal koruma standartlarının yasal bir amacı ifade ettiği konusunda tüm siyasî partiler ve düşünce odakları arasında bir fikir birliği var gibi görünmekteydi. 1990'ların başlarında emeklilik reformları örneğinde olduğu gibi en şiddetlisinde bile sosyal politikayla ilgili siyasî tartışma, daha etkin yönetim, 'fazlalıkları frenleyerek' açıkları azaltma, özel sektöre bir görev yükleme gibi daha dar noktalara odaklandı.

Muhafazakârları iktidara döndüren 1990 seçiminden sonra mecliste başbakanın hükümet programıyla ilgili olarak yaptığı resmî açıklama, bu fikir birliğinin bir yansımasıdır: 'tüm vatandaşları için yüksek seviyede sağlık hizmetini, sosyal hizmetleri ve sosyal güvenliği garanti etmek devletin temel bir yükümlülüğüdür... Etkin bir sosyal koruma sistemi yaratmak bizim görevimizdir' (Parlamento Tutanakları, 1990a:21).

Muhafazakâr başbakan yeni hükümetin, sıkıntılı emekli maaşları konusuyla uğraşma niyetini açıkça belirtse de ('Sosyal

güvenlik, iflasın eşiğinde'), o zamanlar zorluklar yaşayan, sosyalistlerin 'taçlarındaki mücevherleri' ulusal sağlık hizmetine karşı adil bir yaklaşım takınmakta ısrarcı idi:

> Özellikle sağlık hizmetleri konusunda, politikamız merkez ve periferi arasındaki eşitsizlikleri ortadan kaldırmayı, yüksek standartlarda hizmet sunmayı ve tüm vatandaşlar için doğru bir sağlık sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır. Hükümetimiz, iyi politikaları tersine çevirmeyecek ancak gerileyen sağlık hizmetlerini geliştirmek için kararlı adımlar atacaktır (Parlamento Tutanakları, 1990a: 21).

1996'da yeni bir sosyalist hükümet iktidara geldiğinde, bu konudaki fikir birliği pekiştirildi. Aynı zamanda, ilk Bütçe Raporu önemli bir ilke bildirisini içermekteydi:

> Modern ve etkin bir refah devleti bu bütçenin anahtar hedeflerinden biridir... Politikamız, sosyal korumanın kaynak yetersizliğinden dolayı genişletilemeyeceğini reddetmektedir. Kaynaklar planlama olmadan, etkinlikleri değerlendirilmeden ve herkesi eşit derecede etkileyecek şekilde paylaştırıldığında yeterli olamaz. Biz, hedefe yönelik müdahale, etkinlik yoluyla tasarruf ve sosyal korumanın pekiştirilmesi politikalarını benimsiyoruz. Böylece, toplam maliyeti artırmadan sosyal faydayı artıracağız (Bütçe Raporu, 1996: 22-3).

Diğer durumlarda da bu husus yinelendi: reformlar, hükümetin (APB'ye giriş yoluyla) 'gelişme' ile 'toplumsal bütünlüğü' birleştirme amacına dair önemli bir araç olan refah devletini daha etkin ve verimli hale getirmek için gerekli idi. Refah devletinin bir yatırım aracı olarak görülmesi başbakanın, Nisan 1998'de parlamentodaki yoksullukla ilgili tartışmadaki açış konuşmasında daha net ifade edilmekteydi:

> Sosyal politikanın gelişme stratejimiz içinde önemli bir öğe olduğu hükümetin iddiasıdır... Sosyal koruma gelişme sürecinin sonuçlarını ödüllendirme değil süreci destekleme aracıdır... Sosyal güvence ağı isteğe bağlı bir fazlalık ya da aksesuar

değil, ortak ilerleme, herkes için daha iyi yaşam şartları için bir ön koşuldur (Parlamento Tutanakları, 1998: 7545).

Vurgu, 1980'lerin 'Avrupa'yı yakalamak için' genişlemeci teşebbüsünden, 1990'ların sonunda 'niceliksel gelişme'ye doğru kaymış olsa da, işverenlerin maliyetleri azaltmak için standartları aşağıya çekme stratejisine, yani sosyal dampinge yer yokmuş gibi gözükmektedir. Aslında, rekabetçilik ve sosyal harcama arasındaki bağlantı en azından o an için siyasî söylemin bir bölümünü oluşturmamaktadır. Sosyal harcama ya ciddi kesintiler için uygun olmayan bir aday ya da ekonomik gelişmeyi engellemekten çok teşvik eden değerli (en azından potansiyel olarak) bir yatırım aracı olarak görülmektedir. Sosyal katkıların iş yaratma konusunda caydırıcı rol oynayabilecek kadar yüksek olduğu ve hükümetin AB'nin diğer yerlerinde tartışmalı olmayan önlemlerden kaçındığı olasılıklarıyla yüz yüze gelmekten ise yaygın şekilde sakınılmaktadır.

Mayıs 1999'da hükümet tarafından AT'ye sunulan Ulusal İstihdam Planı'nda bu görüşler oldukça belirgindir. Yunanistan'ın AT Kılavuzu 14'e[11] girişi şöyledir:

> 1998'de bu kılavuz altında, vergi yükünü azaltmanın istihdamı teşvik etme konusundaki faydasına ve bu tip önlemlerin devlet ile sosyal sigorta kurumlarının mali planlaması üzerindeki etkisine dair Yunan hükümetinin tereddütleri nedeniyle hiçbir önlem alınmamıştır. 1999'da...Yunan hükümeti, özel şirketlerin kârları üzerine konulan verginin yeni giren işçiler için işverenin ödediği katkıların %50'sine denk gelecek miktarda azaltılmasını öngören [pilot] bir önlemin yasal onayı için başvurmaya karar vermiştir (Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, 1994:34).

İşsizlikle mücadelede ücret dışı maliyetleri emek piyasası önlemleri yoluyla azaltma yönündeki (çoğunlukla AT'den ge-

11 Yönerge 14'e göre: 'Üye ülkeler...uygun yerlerde, kamu maliyesindeki düzelmeyi ya da sosyal güvenlik şablonlarının mali dengesini tehlikeye sokmadan emek ve ücret dışı emek maliyetlerinin, özellikle de göreli olarak vasıfsız ve düşük ücretli emeğin üzerindeki mali baskıyı kademeli olarak azaltacak bir hedef belirlemelidir.'

len) tavsiyelere sendikalar direnç göstermektedir. Sendikalar, bu tavsiyelere, emek maliyetlerinin iş yaratma konusunda bir engel oluşturmayacak kadar düşük olduğunu ve sosyal katkıların azaltılmasının da sosyal sigorta gelirlerini etkileyip sosyal harcamaların düşüşüne neden olacağını öne sürerek karşı çıkmaktadır (Yunan İşçileri Genel Konfederasyonu, 1999).[12]

Simitis hükümeti Papandreu döneminin felaket sonuçlar yaratan 'borç al ve harca' politikalarını geride bırakmışken 'Avrupa modeli'ni terk etme eğilimi de göstermemektedir. Yunanistan'ı yüksek refah ile yüksek sosyal korumayı birlikte gerçekleştirmeyi başarabilmiş ülkelere en azından yakınlaştırmayı istemektedir (Parlamento Tutanakları, 1996a, 1996b). 'Sosyal benzeşme' terimi Yunanistan'ın APB'ye giriş kriterlerini sağlama çabasını ifade eden 'ekonomik benzeşme'nin tamamlayıcısı olarak ortaya konmuştur. PASOK broşürü, Haziran 1999 Avrupa Parlamentosu seçimlerine doğru olan süreci gururla bildirmektedir:

> Yunan hükümetinin stratejisi sosyal politikaların yeterli derecede fonlanması ve sosyal korumanın etkinliğinin artırılmasıdır... Amacımız Yunan vatandaşlarının Avrupa sosyal modeline eşit şekilde katılımları, yani sosyal benzeşmenin gerçekleştirilmesidir (PASOK, 1999:2).

Yine de, böylesine zarif ilke bildirimleri ile artık mevcut olmayan bir toplum için tasarlanmış, verimsiz, hakkaniyetsiz, dengesi bozulmuş ve eskimiş bir refah devleti olağan gerçeği arasında büyük bir boşluk vardır.

1990'ların sonlarında Yunan refah devleti 20 yıl öncekinden oldukça farklı gözükmektedir. Sosyal koruma harcamalarının

12 Sosyal sigorta kuralları işgücünün büyük kısmını teşkil eden küçük ve orta ölçekli işletmeleri cezalandırmaktadır. Sosyal sigorta kurallarının ters etkileri, yüksek prim katkıları ve sosyal sigorta örgütlerinin bürokrasisi ile zaman tüketici uğraşılar yoluyla olduğu kadar hastalık, hamilelik ve kıdem tazminatı gibi durumlarda iş yasası ile işverenlere yüklenen maliyetlerde kendini göstermektedir. Burada işçileri koruma amacıyla oluşturulan ancak korumaya çalıştığı grubun –ve hepsinden önemlisi 'az korunan' ve en yüksek işsizlik değerlerine sahip kadın ve genç kategorilerinin– istihdam olanaklarını daraltan, klasik bir düzenleme örneği görülmektedir.

daha büyük bir pastanın daha geniş bir dilimini ifade etmesinin yanı sıra bunları içeren programların kapsamı da genişlemiştir. Ancak yine de hava, güvenden çok tedirginlikle kaplıdır: düzenlemelerin uygun olmadığı uzun zamandır bilinmesine ve değişimin gerekliliği (ya da en azından kaçınılmazlığı) kamunun daha büyük kesimi tarafından kabullenilmesine rağmen reform için seçim çevresi oluşturulamamıştır. Sonuç olarak, değişim için kararlılık sendelemiştir ve siyasî maliyetin kısa vadeli hesaplamalarının hâkim olduğu görülmektedir.

Radikal reform ihtimali (örn. emeklilikle ilgili) ve bunun sebep olacağı düşünülen gücenme, çoğu politikacının kaygılanmasına neden olduğu halde, refah reformunun ortaya çıkardığı meseleler daha çok kamunun yaklaşık %60'nın özdeşleştiği 'merkez solu' etkilemektedir. Reform kavramının sadece bütçeleri dengelemek için değil eşitsizlikleri tamir etmek için bir şans olduğu artık azınlığın paylaştığı bir görüş olmaktan çıkmıştır. Bu böyle olduğu sürece, refah reformu tartışması, statüko için savaşan ancak bunu ahlâka referansla savunamayanlar ile kuşkucu bir seçmeni ikna etmeyi başaramayan değişim yanlıları arasında kilitlenmiş görünmektedir.

İspanya

İspanyol refah devleti, 1975'te demokrasinin gelişinden 1990'ların sonlarına kadar tanınmayacak şekilde değişmiştir. Sosyal harcamaların ve kapsamın büyümesi İspanyol refah devletini 'gelişmemiş' olarak tanımlanamayacak bir kuruma dönüştürmüştür. 1970'lerde siyasî söylemde ve insanların fikirlerinde mevcut olan geri kalmışlık hissi kuruyup gitmiştir. Aslında, 1970'lerin sonlarında sosyalist ve komünist partiler ile sendikalar 'refah devleti'nin varlığını inkâr edip otoriter refah sisteminin bu tip bir statüye ulaşmaktan çok uzakta olduğunu öne sürdüler. Onlara göre refah devleti, İskandinav ülkelerininkine benzemeli ve sosyal vatandaşlık ilkesine dayandırılmalıydı. Bu fikir sosyalistlerin demokrasiye geçiş dönemindeki seçim programlarında mevcuttu (PSOE, 1979).

Partido Socialista Obrero Español (PSOE - İspanyol Sosyalist Parti) 1982'de iktidara geldiğinde bu tip evrenselci fikirler varolmaya devam etti. Ancak, bunlar gelir desteği yerine sadece refah hizmetlerinde uygulandılar. Halk, demokratik rejimin konsolidasyonunun yanı sıra 'Avrupa' sosyal koruma sisteminin de gerçekleştirilmesini sağlayacağı için sosyalistlerin seçim zaferini hoş karşıladı. 1982 seçimlerinden önce sosyalistlerin seçim programları zaten bu görüşü yansıtmaktaydı. 1986 ve 1989'da kazandıkları seçimlerde de bu programda çok az değişiklik yaptılar, ancak Maastricht'in ve ekonomik durgunluğun gölgesinin düştüğü 1993 seçimleri bir vurgu değişikliği ile sonuçlandı. Hükümetteki partinin seçim programlarından görüleceği gibi (PSOE, 1982, 1986, 1989) bundan önce rekabetçilik konusu pek dikkate alınmazdı. Bu programlarda, ülkenin çağdaşlaşmasının en önemli amacı rekabetçilik açısından değil, ekonomik gelişme ve Avrupa'yı yakalama çerçevesinde sunulmaktaydı. Dahası, *rekabetçilik* ve sosyal politika arasında hiçbir bağlantı açıkça ortaya konmadı. Sosyalist partinin yanı sıra muhafazakâr partinin de seçim bildirileri için geçerli idi bu.

Sosyalistlerin sosyal politika söylemi, hakkaniyeti geliştirmek ve eşit imkânları garanti etmek üzerine kurulu idi. 1982'de özellikle eğitim, sağlık ve sosyal hizmet alanlarının kapsamını tüm nüfusu içerecek şekilde genişletme önlemleri ile sosyal korumanın iyileştirilmesinin üzerinde durulmaya başlandı. Çalışma yaşamına katılım ve iş yaratmayı sağlama aracı olarak kamu eğitiminin evrenselliği başlıca öncelik haline geldi. Sağlık alanında taahhüt edilen reformlar arasında ise, koruyucu hizmetlerin geliştirilmesi, temel bakımın iyileştirilmesi, aile hekiminin özgür şekilde seçilmesi ve bunların ötesinde evrensel bir sağlık sisteminin kurulması yoluyla kamu sağlık hizmetlerinin özel sektörü küçültme pahasına genişletilmesi yer alıyordu. Kamu sosyal hizmetlerinin geliştirilmesine (sosyal yardım ve yoksul yardımının aksine), 'cemaat için refah hizmetleri' kavramına ve vatandaşların ihtiyaçlarının daha iyi tespit edilip karşılanmasını sağlayacak sosyal refahın adem-i merkezileşmesine daha fazla önem verildi (PSOE, 1982: 22-32).

1986 ve 1989 seçimleri için PSOE'nin programları, yine bu doğrultuda idi: yeniden dağıtım ve hakkaniyet kazanımlarına yapılan vurgu ile gençlerin ve kadınların eğitimlerini ve çalışma yaşamına katılımlarını amaçlayan politikaların geliştirilmesine verilen önem. İşsizlerin korunmasının artırılması ve emeklilik sisteminin tüm nüfusu kapsayacak şekilde genişletilmesi 1986'da duyuruldu ve 1989'daki genel grevden sonra buna daha fazla önem verildi. 1989 seçim programı prim katkılı olmayan emekliliği taahhüt etti. Sloganları, 'büyüme ve yeniden dağıtım' idi. Daha iyi sağlık hizmetleri, yenilenmiş ve etkin yönetim ile sosyal hizmetlerin daha da fazla geliştirilmesi de, anahtar hususlar oldu. Ancak sosyalist parti, aile politikasına bağımsız bir bölüm tahsis etmedi ve buna, doğum ve ebeveyn izinlerinin ıslahı –ki bunlar da cinsiyet eşitliğine hizmet edecek politikalar başlığı altında yer aldı– ve bağımlılar için sosyal hizmetler aracılığıyla aile ve çalışma hayatının uzlaştırılması dışında pek önem vermedi (PSOE, 1986: 60-78: PSOE, 1989: passim).

1989 programında sosyal politikaya verilen öneme rağmen González, parlamento oturumunu açış konuşmasında, önceki hükümetler çizgisinde sürdürüleceği belirtilen refah devletine az bir yer ayırmıştı. Bunun aksine, Avrupa'yla entegrasyon ve istihdam ile refah arasındaki bağlantıya öncelikli bir önem atfetti (Ministeiro del Portavoz del Gobierno, 1989).

1993 genel seçimindeki siyasî söylem ise hakkaniyet ve verimlilik arasında daha dengede durmaktaydı. Bu noktada PSOE kendi seçim programına ekonomik büyüme ve rekabetçilik konularına değinerek başladı. İstihdamı öncelik haline getirdi. Ancak halen, kamu refahının artırılması savunuluyordu. Vergiler ekonomik kriz döneminde artırılamazdı ama yolsuzluk ve suistimal ile mücadele ve yönetimi daha etkin hale getirmek yoluyla da olsa, kamu müdahalesini artırmak mümkündü (PSOE, 1993: 12-17. 46-61). Ekonomik büyüme ve rekabetçilik toplumsal ve bölgesel bütünlük olmadan sağlanamazdı. González'in 1993-6 yasama döneminin başındaki açıklaması, dayanışma görüşünü kaybetmeden gerçekleştirilmesi

gereken kemer sıkma politikaları ve makro-ekonomik istikrar ihtiyacını doğrulamaktaydı (Ministerio del Portavoz del Gobierno, 1993: 9-44). Özel sorunlu durumlarla karşı karşıya kalan sosyal gruplar için politikalara daha çok yer verilmesi dışında sosyalistlerin 1996 genel seçim programında çok az değişiklik mevcuttu (PSOE, 1996: 27-61).

Muhafazakârların 1993 ve 1996'daki seçim programları, Avrupa entegrasyonunun ilk sırasına katılabilmek için artan rekabetçilik yoluyla yeni bir ekonomik büyüme modelinin oluşturulmasına vurgu yapıyordu. Reformun arkasındaki temel fikir, ekonomik büyüme olmaksızın sosyal korumanın geliştirilemeyeceğidir. Dahası, sosyal koruma öncelikle istihdam yaratılmasına yarayacaktır. İş yaratma için meslek eğitimi ve mesleki geri dönüşüm önemlidir. Dolayısıyla, muhafazakârların ulaşmaya çalıştıkları sosyal başarılar listesi sosyalistlerinkinden pek de farklı olmasa da, listenin dayandığı ilkeler birbirine zıttır. Kamuya ait, özel ya da gönüllü tüm kaynakların sosyal politika için harekete geçirilmesi anlamına gelen 'modern bir dayanışma kavramı' geliştirilmiştir. Devlet, rolünü, kamu maliyesi hizmetlerini ille de devletin vermek zorunda olmadığı bir yaklaşımla yeniden tanımlamak zorunda kalmıştır. Ancak, sosyal politika kazanımlarına ve Toledo Paktı'nın hükümlerine duyulan saygı da açıkça ifade edilmektedir (PP, 1993: 9-12; PP, 1996a:15-80).

Partido Popular'a (PP) (İspanyol Muhafazakâr Partisi) göre, bireysel sorumluluğun desteklendiği 'yeni bir sosyal ahlâk' oluşmalıydı. Sosyal politika alanında hiçbir kesinti ya da özelleştirme yapılacağı duyurulmadığı halde, hükümet dışı ve gönüllü kuruluşlara ve aileye daha çok başvurulacağı, satırlar arasından açıkça okunabilmekteydi. Aile toplumun mihenk taşı olarak görülmüş ve aile politikasına diğer sosyal politika alanlarından farklı bir önem verilmiştir. Temelde vergileri azaltarak, ailelerin vergi indirimlerinden daha çok faydalanmalarını sağlayarak ve sosyal transferler aracılığıyla bakıcılar temin ederek aile politikası geliştirilecekti. Ancak, bağımlılar için sosyal hizmetler hem 1993'te hem de 1996'da bağımsız bir bö-

lüm olarak görülmedi, böylelikle onlara sadece yaşlılar ya da özürlüler ile bağlantılı şekilde davranıldı. Refah konularında bireysel seçim özgürlüğü ve sosyal dışlanmayı engelleyici asgari standartlar istenir addedilmişlerdir, ancak 1993 ile kıyaslandığında 1996'da daha az vurgulanmışlardır. Bu durum, PSOE'nin yolsuzluk skandalları ve iç bölünmeler ile zayıflamış olduğu halde sosyal politikada kısıntıya gitmeyeceğini söyleyerek kazandığı 1993 seçimlerinden, PP'nin ders alması olarak yorumlanabilir. Son olarak, PP'ye göre verimlilik, yeni kamu yönetimi çizgisinde tam bir kamu idari reformu ile sağlanmalıdır – ki bu reform, 1999'da parlamentoda görüşülmeye başlanmıştır (PP, 1993: 44-89; PP, 1996a: 165-212; PP, 1996b: 35-42).

Sözün kısası, İspanyol siyasî partilerin söylemi, sosyal damping stratejisinin uygulandığı sonucuna varmamıza izin vermemektedir. 1980'lerde, hakkaniyet, koruma farklarını azaltma ve gelişmiş Avrupa refah devletlerini yakalama daha belirgin olarak vurgulanmaktaydı. 1990'lar ise, ekonomik durgunluk ve Avrupa'yla benzeşme gereklilikleriyle karşı karşıya kalındığında ekonomik rekabetçilik ve verimlilik kazançlarına daha fazla önem veren bir söylem oluşturulmasını ifade ediyordu. Ancak, gelişigüzel kesintiler ya da özelleştirmeler seçim açısından maliyetli ve siyasî açıdan yanlış olarak algılanmaktaydı. Belirli politika alanlarının rasyonelleştirilmesi, yani makro-ekonomik istikrar açısından harcamaların 'çok fazla' artmasının engellenmesi söylemde belirmişti fakat bu durum, diğer AB üye ülkelerindeki durumdan pek de farklı değildi.

Sonuçlar: Sosyal damping hipotezini Yunanistan ve İspanya'da sınama

Yunan ve İspanyol refah devletlerinin evrimine ilişkin bir analiz, 'sosyal damping'in ulusal rekabetçiliği artırıcı bir strateji olarak iki ülkede de kullanılmadığı sonucuna varmamızı sağlamaktadır. Genişlemeci eğilimler, gelişigüzel kesintilerden daha ağır basmaktadır. 'Yakalama' stratejileri iki ülkede de refah politikalarının ortak paydasını oluştururken reformlar çoğun-

lukla kapsam boşluklarını doldurmayı, açıklardan çok içsel eşitsizlikleri azaltmayı amaçlamaktadır. Her durumda, önceki bölümlerde gösterildiği gibi, iki ülke de düşük emek maliyetleri ve düşük sosyal koruma standartlarının rekabetçilik stratejisine yardımcı olabileceği düşüncesini kesin şekilde reddetmektedir. Aksine, gelir ve sosyal koruma açısından "Avrupa'yla benzeşme", hükümetler ve muhaliflerce paylaşılan ulusal bir ideal konumuna yükselmiştir.

İki refah devletinin evrimini açıklayacak şekilde bazı geçici hipotezler geliştirilebilir. Öncelikle, sosyal politika harcamalarındaki büyüme ve genişlemeci önlemlerin benimsenmesi, Güney Avrupa ülkelerinde demokrasiye geçiş sürecinde –İspanya ve Yunanistan'da 1970'lerin ortalarından itibaren– hükümetlerin kendilerini meşru kılma ihtiyaçlarıyla bağlantılı idi. Hükümetler ülkeleri sadece siyasî açıdan istikrara kavuşturmaya ihtiyaç duymamakta, ekonomik krizler ve siyasî açıdan demokrasiye geçişin örtüşmesi ile ortaya çıkan yeni ve zorlu sosyal ihtiyaçlara da cevap vermek durumundaydı. Dahası, demokratik rejimlerin kurulması, çıkar gruplarının, sosyal politikanın genişletilmesi ve karar verme süreçlerine katılım konularında baskı uygulamasını kolaylaştırdı.

İkinci olarak, son yirmi yılda sol partilerin uzun süreler boyunca iktidarda kalmaları sosyal politikaların genişlemesi için bir sebep olabilir (Maravall, 1995). Dahası, kamu tercihleri ve baskı grupları da refah politikalarında 'Avrupa standartlarının yakalanması' taraftarıydılar. Sendikalar, pek çok durumda, genişleyen reformların uygulamaya sokulması, kısıtlayıcı olanların önlenmesi ya da ertelenmesi için baskı yapabildiler. Sendika muhalefeti, sonunda başarısız olduğunda bile, 'kısıtlayıcı' reformların siyasî maliyetini artırmıştır.

Üçüncü bir argüman AB tavsiyelerinin etkisini ve taklit edilen bir model oluşturma eğilimini dikkate almalıdır. Aslında bize göre AB üyeliği ve entegrasyon süreci, Akdeniz ülkelerinde sosyal politikanın evrimi üzerinde iki şekilde önemli etkiye sahiptir. Bir tarafta, AB'ye katılmanın, diğer Avrupa ülkeleri ile aradaki mesafeyi kapatmak için sosyal politikaların genişletil-

mesini besleme etkisi vardır. Diğer Avrupa refah devletlerini yakalamak, son otuz yılda Güney Avrupa siyasî söyleminin merkezinde yer almaktadır. Zaten popüler talepler dikkate alındığında bu durumun pek de şaşırtıcı olmadığı görülmektedir.

Öte tarafta ise, ekonomik benzeşme ve açıkları azaltma baskıları kesintileri kolaylaştırarak ters yönde etkide bulunmuştur. Harcamaları kısma politikaları, hükümetler tarafından APB'ye katılım açısından kaçınılmaz ve gerekli olarak gösterilmiştir. APB üyeliği, hükümetlerin sorumluluklarını azaltan ve onları olumsuz seçim sonuçlarından koruyan bir mazeret sağlamaktadır. Yani APB, İtalya'da benzer bir tartışmanın terminolojisinde ifade edildiği gibi *vincolo esterno* denilen şekilde hareket ederek suçtan kaçınma stratejilerinin kullanılmasını hızlandırmıştır (Dyson ve Featherstone, 1996).

Avrupa'nın, Güney Avrupa ülkelerinin özendiği ideal bir 'model' ya da APB'ye giriş için gerekli bir grup kısıtlayıcı koşul olarak Güney refah devletleri üzerinde yarattığı çelişkili etkilerin hiçbir şekilde 'harcamaları kısmayı' ya da sosyal damping ayartmalarına kanmayı içermediği görülmektedir. Her durumda, 'harcamaları kısma' tezi gereksiz şekilde sınırlayıcıdır. Aslında, sürdürülemez ayrıcalıkları kısmak amaçlandığında ya da bir politikadan yapılan tasarruflar refah devletinin diğer alanlarını genişletmek için kullanıldığında, kesintinin hakkaniyet çerçevesinde meşrulaştırıldığı bir durum söz konusudur. Bunun, Güney Avrupa hükümetlerinin, özellikle de ortanın solundakilerin, 1990'ların sonlarında uyguladıkları strateji olduğu açıktır.

Yüzyıl biterken, 'refah devleti'nin genişlemeci hamlesinin tamamen tüketilmiş olduğu görülmektedir. Güney Avrupa refah devletleri henüz kıtanın kuzeyindekilerle tam olarak benzeşmemiştir ancak bu iki grup arasındaki mesafe dikkate değer şekilde kapanmaktadır. Daha ileri derecede sosyal benzeşmenin gerçekleşmesi, ekonomik benzeşmeye bağlı görünmektedir. Her durumda, yeni bir yüzyılın arifesinde Güney Avrupa refah devletlerinin karşı karşıya kaldığı zorluklar daha çok 'niceliksel'dir: değişen bir toplumla uyumlu ve bu toplumun ihtiyaçlarına duyarlı bir refah kurumları kümesinin inşası.

Bugünün genellikle antikalaşmış kurumlarından modern refah devleti kurumlarına otomatik ya da sancısız şekilde geçilemez. Emeklilik reformuyla ilgili tartışmanın ortaya koyduğu gibi bu geçiş, daha acı 'dağıtım kavgaları'na neden olmaya mecburdur. Bu çerçevede, refah devleti ve Avrupa sosyal modelinin altında yatan ilkeler açısından, herhangi bir reform için en son sınama, 'genişleme' - 'harcamaları kısma' basit dikotomisi olamaz. Farklı derecelerde de olsa 'içeridekiler' ile 'dışarıdakiler' arasındaki halen mevcut olan eşitsizliklerin ve 'fazla korunmuş' ile 'az korunmuş' sosyal riskler arasındaki dengesizliklerin kuşattığı refah devletlerinde, reform her zaman şanlı geçmiş başarılarına bir tehdit oluşturmamakta, toplumsal adalet ve daha kapsayıcı bir toplumu teşvik etmek için bir fırsat haline gelmektedir. Toplumsal adalet ve kapsayıcı topluma ulaşılıp ulaşılamayacağı ise başka bir hikâyedir.

Teşekkür

Yazarlar, editörlere, Blanca Ananiada'ya (La Verne University of Athens), Panos Tsakloglou'ya (Athens University of Economics and Business), Dimitri Sotiropoulos'a (University of Athens), Maurizio Ferrera'ya (University of Pavia ve EUI), Martin Rhodes'a (EIU), Bruno Palier'ye (CNRS) ve Santiago Alvarez'e (University of Oviedo) makalenin çeşitli versiyonlarıyla ilgili faydalı yorumları için teşekkür etmektedirler. Analiz ve bulguların yorumlanmasındaki hataların sorumluluğu sadece yazarlara aittir.

KAYNAKÇA

Barea Tejeiro (ed.) (1997) *El gasto público en servicios sociales en España.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Budget Report (1996) *Report on the Budget of the Year 1997 by the Minister of the National Economy and Finance Y. Papantoniou.* Atina: Ministry of Finance.

Casado, D. (1992) 'Política Española concerniente a la discapacidad', *Política social y estado del bienestar* içinde. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales

— (1994) 'Acción social y servicios sociales', Fundación FOESSA (der.) *V Informe sociológico sobre la situación social en España.* Madrid: Fundación FOESSA.

CES (Consejo Económico y Social) (1994) *España 1993. Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral.* Madrid: CES.

— (1996) *La pobreza y la exclusión social en España.* Madrid: CES.

Clogg, R. (1993) *Greece 1981-89: the Populist Decade.* Londra: Macmillan.

Dyson, K. ve Featherstone, K. (1996) 'Italy and the 'vincolo esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State', *South European Society and Politics* 1(2): 272-99.

European Commission (1995) *Social Protection in Europe.* Lüksemburg: Office for the Official Publications of the European Communities.

— (1998) *Social Protection in Europe 1997.* Lüksemburg: Office for the Official Publications of the European Community.

Eurostat (1996a) ESSPROS Manual. Lüksemburg: Office for the Official Publications of the European Community.

— (1996b) *Social Protection Expenditure and Receipts 1980-94.* Lüksemburg: Office for the Official Publications of the European Community.

— (1999) *Social Protection Expenditure and Receipts: European Union, Iceland and Norway (Data 1980-96).* Lüksemburg: Office for the Official Publications of the European Community.

Ferrera, M. (1996) 'The "Southern Model" of Welfare in Social Europe', *Journal of European Social Policy*, 6 (1):17-37.

Foundation for Economic and Industrial Studies. Yayınlanmamış veri, yazar tarafından temin edilmiştir.

Freire Campo, J.M. (1993) 'Cobertura sanitaria y equidad en España', *Las desigualdades ante la salud* içinde, I Simposio sobre la Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza (Mayıs): 67-92. Madrid: Fundación Argentaria.

— (1998) 'Comentarios a propósito del documento de la Subcomisión parlamentaria par la reforma del Sistema Nacional de Salud Español', *Revista de Administración Sanitaria* 2 (5): 23-50.

General Confederation of Greek Workers (1999) 'The National Employment Plan and the GCGW Proposals', Enimerossi Monthly Newsletter 50-51. Atina: Labour Institute.

Guillén, A.M. (1992) 'Social Policy in Spain: fron Dictatorship to Democracy', Z. Ferge ve J.E. Kolberg (der.) *Social Policy in a Changing Europe* içinde. Boulder, CO: Campus/Westview.

— (1996) 'Citizenship and Social Policy in Democratic Spain: the Reformulation of the Francoist Welfare State', *South European Society and Politics* 1 (2): 253-71.

— (1999) 'Pension Reform in Spain (1975-1997): the Role of Organized Labour', European University Institute Working Paper 99/6. Floransa: European University Institute.

— (1999) 'Improving Efficiency and Containing Costs: Health Care Reform in Southern Europe', European University Institute Working Paper 99/16. Floransa: European University Institute.

— ve Cabiedes, L. (1997) 'Towards a National Health Service in Spain: the Search for Equity and Efficiency', *Journal of European Social Policy* 7 (4): 319-36.

Gunther, R., Diamandouros, N.P., ve Puhle, H.J. (1995) *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Gutiérrez, R. ve Guillén, A.M. (1998) 'Protecting the Long-term Unemployed: the Impact of Targeting Policies in Spain', Estudios/Working Papers 1998/116. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Heady, C., Mitrakos, T. ve Tsakloglou, P. (1999) *The Distribution Impact of Social Transfers in the EU: Evidence from the ECHP*, Department of European and International Economic Studies Discussion Paper 99-04. Atina: Athens University of Economics and Business.

Herce San Miguel, J.A. (1996) *Protección social y competitividad: el caso español*. Bilbao: Fundación BBV.

— (1998) 'La reforma de las pensiones en España', E. Alvarado Pérez (der.) *Retos del Estado del Bienestar en Espana a finales de los noventa* içinde. Madrid: Tecnos.

Iglesias de Ussel, J. ve Meil, G. (1994) 'La política familiar desde la transición', Fundación FOESSA (der.) *V Informe sociologico sobre la situacion social en Espana* içinde. Madrid: Fundación FOESSA.

Jimenez, A. (1998) 'El sistema de seguridad social', A. Castells ve N. Bosch (der.) *El futuro del Estado del Bienestar* içinde. Madrid: Civitas.

Laparra, M. ve Aguilar, M. (1997) 'Social Exclusion and Minimum Income Programmes in Spain', M. Rhodes (der.) *Southern European Welfare States* içinde. Londra: Frank Cass.

Leibfried, S. (1993) 'Towards a European Welfare State?, C. Jones (der.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe* içinde. Londra: Routledge.

Lyrintzis, C. (1987) 'The Power of Populism: the Greek Case', *European Journal of Social Research* 15 (6): 667-86.

Maravall, J.M. (1995) *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza.

Martínez, M.A. (1998) 'Política social, pobreza y exclusión social', C. Alemán Bracho ve J. Garcés Ferrer (der.) *Politica Social* içinde. Madrid: McGraw-Hill.

Matsaganis, M. (1998) 'From the North Sea to the Mediterranean? Constraints to Health Reform in Greece', *International Journal of Health Services* 28 (2): 333-48.

— (2000) 'Social Assistance in Southern Europe: the Case of Greece Revisited', *Journal of European Social Policy* 10 (1): 69-81.

Ministerio de Sanidad y Consumo (1993) *Presupuesto Insalud 1993. Datos y cifras*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.

Ministerio de Trabajo (1996) *La seguridad social en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

— (1998) *Anuario de Estadísiticas Laborales y de Asuntos Sociales 1997*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Ministerio del Portavoz del Gobierno (1989) *Sesión de investidura. Discurso de Don Felipe González en el Pleno del Congreso de los Diputados el dia 4 de diciembre de 1989*. Madrid: Ministerio del Portavoz del Gobierno.

— (1993) *Sesión de investidura. Intervenciones de Don Felipe González en el Pleno del Congreso de los Diputados los días 8 y 9 de julio de 1993*. Madrid: Ministerio del Portavoz del Gobierno.

Ministry of Labour and Social Affairs (1999) *National Employment Plan 1999*. Atina: Ministry of Labour and Social Affairs.

Moreno, L. ve Arriba, A. (1998) 'Decentralization, Mesogovernments and the New Logic of Welfare Provision in Spain', Reforming Social Assistance and Social Services: International Experiences and Perspectives konferansında sunulan tebliğ, (Aralık), Floransa.

Muñoz Machado, S., Garcia Delgado, J.L., Goutálet Seara, L. (1997) *Las estructuras del bienestar*: Madrid: Civitas.

National Statistical Service of Greece (çeşitli yıllar) *NSSG, Statistical Yearbook of Greece*.

— (çeşitli yıllar) *NSSG, Monthly Bulletin of Statistics*.

OECD (1992) *Survey on Labour Costs*. Paris: OECD.

— (1997a) *Ageing in OECD Countries. A Critical Policy Challenge*. Paris: OECD.

— (1997b) 'Labour Market Policies: New Challenges. Policies for Low-paid Workers and Unskilled Labour Seekers', Meeting of the Employment, Labour and Social Affaris Committee at Ministerial Level, OECD/GD (97) 160 (Ekim), Paris.

Parliament Proceedings (1985) *Presentation of the Government's Programme by Prime Minister A. Papandreou* 22 June: 22-32. Atina: House of Parliament.

— (1990a) *Presentation of the Government's Programme by Prime Minister C. Mitsotakis* 24 April: 14-25. Atina: House of Parliament.

— (1990b) *Debate on Pension Reform (Law 1902)* 24 September: 2476-668. Atina: House of Parliament.

— (1992) *Debate on Pension Reform (Law 2084)* 8 September: 1057-297. Atina: House of Parliament.

— (1996a) *Presentation of the Government's Programme by Prime Minister C. Simitis* 29 Ocak: 3086-93. Atina: House of Parliament.

— (1996b) *Presentation of the Government's Programme by Prime Minister C. Simitis and Debate* 10-11 Ekim: 22-67. Atina: House of Parliament.

— (1998) *Debate Initiated by the Chairman of the Left Coalition N. Constantopoulos on Unemployment, Poverty, Social Exclusion and Social Policy* 28 Nisan: 7545-96. Atina: House of Parliament.

PASOK (1981) *Contract with the People*. Atina: PASOK.

— (1999) *Social Protection in Greece Yesterday and Today*. Atina: PASOK.

Pérez Díaz, V., Chuliá, E. ve Alvarez-Miranda, B. (1998) *Familia y sistema de bienestar: La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*. Madrid: Argentaria.

Petmesidou, M. (1996) 'Social Protection in Greece: a Brief Glimpse of a Welfare State', *Social Policy and Administration* 30 (4): 324-47.

PP (1993) *Ahora. Programa de gobierno para todos*. Madrid: PP.

— (1996a) *Con la nueva mayoría. Programa electoral*. Madrid: PP.

— (1996b) *Discurso de investidura del presidente del gobierno, José María Aznar, 3 y 4 de mayo de 1996*. Madrid: Publicaciones del Partido Popular.

Pridham, G. ve Verney, S. (1991) 'The Coalitions of 1989-90 in Greece: Inter-party Relations and Democratic Consolidation', *West European Politics* 14 (4): 42-69.

PSOE (1979) *Programa electoral. Elecciones 79*. Madrid: PSOE.

— (1982) *Por el cambio. Programa electoral Partido Socialista Obrero Español*. Madrid: PSOE.

— (1986) *Programa 1986/1990. Para seguir avanzando por buen camino*. Madrid: PSOE.

— (1989) *Programa electoral 1989. Una oportunidad para impulsar España*. Madrid: PSOE.

— (1993) *Programa electoral 1993. El programa de la mayoría*. Madrid: PSOE.

— (1996) *España en positivo. Programa electoral. Elecciones generales 1996*. Madrid: PSOE.

Rodríguez Cabrero, G. (1994) 'La protección social a la familia', *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Spourdalakis, M. (1996) 'PASOK's Second Chance', *Mediterranean Politics* 1 (3): 320-36.

Toharia, L. (1997) 'El sistema español de protección por desempleo', *Papeles de Economía Española* 72: 192-213.

Valiente, C. (1995a) 'Children First: Central Government Child Care Policies in Post-authoritarian Spain (1975-1994)', J. Brannen ve M. O'Brien (der.) *Childhood and Parenthood* içinde. University of London: Institute of Education.

— (1995b) 'Rejecting the Past: Central Government and Family Policy in Post-authoritarian Spain (1975-1994)', L. Hantrais ve M.T. Letablier (der.) *The Family in Social Policy: Cross-national Research Papers* içinde, 4 (3): 80-96.

Venieris, D.N. (1997) 'Dimensions of Social Policy in Greece', M. Rhodes (der.) *Southern European Welfare States* içinde. Londra: Frank Cass.

Sosyal Güvenlik Ağları Çılgınlığı: Temel Gelir Doğu Avrupa'da Neden Gereklidir?

*Guy Standing**

Giriş

Çok sık kullanılan bir kelime olan *kriz*, daha kötü şeyler olacağına dair bir tehdidin ve aynı zamanda bu tehdidin uygun şekilde çözümüne dair bir olanağın varlığını ifade eder. "Geçiş ekonomileri" olarak nitelendirilen ülkeler, endüstriyel refah kapitalizminin başka bir döneminde geliştirilmiş sosyal güvenlik modellerini uyarlayarak çözülemeyecek bir sosyal koruma krizinin içinde sendeliyorlar. Bununla birlikte, bu yöne doğru itekleniyor ve özelleştirilmiş sosyal politika tarafından ayartılmak suretiyle Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da uygulanan programların çeşitli türlerini benimsiyorlar. Bu makale, stilize edilmiş gerçekler ve eğilimleri eleştirerek daha radikal bir seçeneği savunmaktadır.

Tarihsel sıralama ve devletin alanı terki

Komünist sosyal koruma modeli, bütün vatandaşlarına, herkesin işgücünün içinde olmasına, düşük ücret almasına ve çalışı-

(*) Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Cenevre. Bu makale kurum adına yazılmamıştır ve görüşler ile sonuçlar ILO'ya atfedilmemelidir.

lan işletme veya kurum aracılığıyla transferler ve hizmetler şeklinde "beşikten mezara" sosyal destek edinmesine dayanan, düşük seviyeli bir ekonomik güvence sunmuştu. Sendikalar destekleri dağıtan ve bunları işyerindeki işçiler üzerinde kontrol aracı olarak kullanan "nakil bantları" şeklinde hareket ediyordu. Sistem, büyük oranda, okulları, klinikleri, sosyal tesisleri ve ritüelleri ile ekonomik olduğu kadar toplumsal niteliğe de sahip çok büyük devlet ekonomik işletmelerinin hâkim olduğu istikrarlı ekonomik yapıya dayanarak bir şekilde devam etti. Baskıcı, paternalist ve keyfîliği bağlamında da adaletsizdi. Bireysel özgürlüğün yitirilmesi pahasına kapsayıcı bir güvence sunuyordu.

Ekonomik reformlar uygulanmaya başladığında, sosyal koruma ve sosyal güvenlik modelinin üstüne kurulu olduğu önceller de hızlı şekilde aşındı. Aslında bu o kadar iyi biliniyor ki, burada anlatmak kesinlikle bir tekrar olacaktır. Bölgedeki müteakip yoksullaşmanın birincil sorumlusunun reform hızından ziyade reformların *birbirini izleyişi* olduğunu belirtmek yeterlidir. "Şok terapisi" ve bunun türleri, enflasyonist baskıları durdurmak için *fiyat liberalizasyonunu* ve onu takip eden bir *istikrar politikasını* içeriyordu. Tekelci üretim ve dağıtım yapıları aynen kaldığı ve parasal genişlemeye gidildiği için, enflasyon aşırı derecede yüksekti. Sonuç olarak istikrara yönelik veya deflasyonist politikaların çok ağır olması gerekti ve bu da üretimin ve ücretlerin azalması anlamına geliyordu. Bu, temel olarak kamu harcamalarının kesilmesi ile gerçekleşti. Uluslararası topluluk, hükümetin bütçe açıklarını GSYİH'nın küçük bir kısmına indirmesini bekledi ve bir kısır döngü oluştu. Üretim düştüğü ve vergiler ödenemediği ya da ödenmediği için devlet gelirini artırmak çok zordu; bu yüzden kamu harcaması ve yatırımı gerçekten çok keskin şekilde kesildi. Sonuç, sosyal altyapı ve harcamaların bilhassa sert bir darbe yediği "devletin alanı terki" olarak adlandırıldı.

Reformların sıralamasında, istikrar sürecinde, ekonomik ve toplumsal yeniden yapılanmanın kurbanlarının yediği darbenin etkisini hafifletmek için bir *sosyal güvence ağı* inşa edildi.

Bu, sanayileşmiş piyasa ekonomisi modellerine dayalı ortaya çıkabilecek ihtiyaç durumlarına yönelik bir sosyal güvenlik programları grubu idi. Bu programlar, muhtaç olanları "hedef alacaktı". Bu politikalar ciddi kaynak kısıtları ve hızla artan toplumsal ihtiyaç koşulları altında yürürlüğe kondu.

Sıralamanın son aşamaları *kitlesel özelleştirme*, daha sonra da kurum ve işletmelerin *yeniden yapılandırılması* idi. Yeniden yapılandırmayı en son ele almak, ahlâki çöküntü yayılırken birçok verimsiz ve tekelci uygulamanın yerinde kalması demektir. Özelleştirme, fırsatçı ve çıkar kollayan hareketleri cesaretlendiren, içerideki azınlıkların kendilerini zenginleştirmeleri için onlara geniş olanaklar tanıyan yapılarla birarada geldi. Yolsuzluk ve ekonomik suç, bölgenin temel nitelikleri oldu; bu, kısmen reformların ilk safhasında kamu sektörünün yeniden yapılanmasına ve güçlendirilmesine öncelik verilmemesinden kaynaklanıyor.

Kamu sektörünün ihmali, kamu yönetiminde, sosyal hizmetlerde ve diğer bütçe kalemlerinde istihdam edilenlerin maaş ve iş koşullarındaki göreli ve mutlak kötüleşmede kendini göstermektedir.[1] Karşılaştırmanın kamu sektöründeki ücretler ile ekonominin geri kalanındaki daha iyi maaşlı işler arasında yapılması gerektiği ve yüksek seviyeli özel sektör ücretlerinin genellikle vergiden ve sosyal katkılardan kaçınmak için daha düşük gösterildiği akılda tutularak birkaç örnek vermek yararlı olabilir.

1990'da Romanya'da devlet memurlarının ortalama ücreti tüm ekonomideki ortalama ücretlerin yüzde 112'si idi; bu oran 1995'te yüzde 96'ya indi. Ermenistan'da resmî istatistikler, 1996 sonlarında kamu sektöründe çalışanların ulusal ücret ortalamasının sadece yüzde 45'ini kazandığını göstermektedir. Polonya'da kamu sektöründe istihdam edilenler bu sektör dı-

1 Kamu sektöründe ücretler ve sosyal desteklerde büyük kesintiler yapılmasının, uluslararası finans kurumları tarafından tavsiye edilen politikaların sonucu olması ironiktir. Bu kurumlar, ekonomilerin ahlâkı, verimliliği ve düzenlenmesine ilişkin sonuçlar netleşince ancak memuriyette yüksek maaşın önemine değindiler. Dünya Bankası'nın 1997'deki *Dünya Gelişme Raporu*'nda bu mevzu ele alındı.

şındaki ortalama ücretin eskiden üzerinde kazanırken Aralık 1995 itibariyle ortalama %85'ini kazanmaktaydı. Bulgaristan'da 1990'da kamu sektöründeki ücretler diğer sektörlerdeki ücretlerin yüzde 93'ü iken, 1995'te sadece yüzde 71,5'i idi; Moldova'da 1991'de yüzde 106'sı, 1996'da da yüzde 59,7'si idi; Slovak Cumhuriyeti'nde, kamu sektöründeki ortalama ücret, özel sektördeki ortalama ücretin yaklaşık yüzde 90'ına kadar düştü. Rusya'da, 1990'ların ortalarında durum daha da kötü idi, çünkü kamu sektöründeki ücretler özel sektördeki ücretlerin çok altına düşmekle kalmadı, aynı zamanda geç ödenmeleri de yaygın hale geldi.

Sosyal politikaları uygulama, idare ve denetleme ile görevli olanlar düşük maaş alıyorsa, etkin ve hakkaniyetli bir sosyal politika da mümkün değildir. Kamu sektörü kesintileri için 1990'dan beri bu kadar güçlü şekilde bastıranlar, kronik olarak düşük maaş alan memurları şimdiki verimsizlik, ufak yolsuzluklar ve ek iş yapılıyor olması nedeniyle suçlayamazlar. Kesintileri savunan kurumlar ve insanların, şimdi yüksek maaşlı liyakat esaslı devlet memuriyetini savunmalarına da güvenilmemelidir. Sosyal politikalarda tasarı, uygulama ve denetleme başarısızlıklarının bir kısmı devletin alanı terki politikalarına atfedilmelidir.

Hayallerin yoksullaşması

Siyasî ve ekonomik reformlar, göreli bir özgürlük ve –kullanabilen bir azınlık yararına– ekonomik fırsatlar çağında ortaya çıktı. Bu iyi haber. Ancak reformlar, aynı zamanda, ciddi miktarda yoksullaşma ve güvencesizliğin yanı sıra sosyo-ekonomik farklılaşma sonucunu da doğurdu. Reform stratejisini savunanlar bazen bunun abartıldığını, acınacak durumda olan önceki sistemi ortadan kaldırmanın bir bedeli olduğunu ve halihazırdaki durumun sürdürülebilir ekonomik büyüme hamlesinden önce kısa vadeli gerekli bir aşama olduğunu iddia ederler. Yeniden yapılandırma kuşkusuz acı vericidir. Ama toplumsal açıdan bedellerinin bu kadar yüksek olmasının ge-

rekli olup olmadığı tartışılabilir; bu stratejinin savunucuları bunları öngörmemişti ve eğer daha fazla tevazu gösterselerdi, durum daha iyi karşılanacaktı.

Bu makalenin amacı mahrumiyeti belgelemek değil. Sosyal politikanın karşılaştığı sorunları göstermek için genel eğilimleri ortaya koymak yeterli olsa gerek. 1990'larda yoksulluk oranları her yerde arttı ve "yoksulluk uçurumları" büyüdü.[2] Daralmakta olan bir ekonomide yoksulluğu tanımlamak güçtür. Klasik yaklaşım, resmî olarak tanımlanmış "ürün ve hizmetlerden ibaret bir sepete" dayalı bir yoksulluk sınırını baz almaktadır. Bu yaklaşım bazı ülkelerde kötüye kullanılmıştır. Mesela, Rusya'da 1991'den beri, zaruri görülen yiyecek miktarı, yoksulluk sınırının aşağı çekilebilmesi için birkaç kere azaltılmıştır. Ayrıca, hesaplamalar yiyeceğin hane bütçesinin yüzde 68'ini oluşturduğu varsayımına dayandırılmıştır ve yoksulluk sınırı yiyecek maddelerini satın almaya öncelik verir. Barınma ve ulaşımı içeren hizmetlerin göreli fiyatları yiyecek fiyatından daha hızlı arttığı için bu yaklaşım yoksulların sayısını gittikçe daha düşük gösterme eğilimindedir.

Diğer yerlerde uygulamalar daha iyidir.[3] Buna karşın yoksulluk sınırı yöntemlerine göre, yoksulluk bir çok ülkede keskin şekilde artmıştır.[4] Ancak bütün bunlar hikâyenin tamamı-

---

2 Tüm bölgede, 1990 satın alma gücü paritesine göre günlük 4 dolar yoksulluk sınırı baz alındığında, yoksul sayısının 1990'da 4 milyondan 1994'te 119 milyona çıktığı tahmin edilmektedir ki bu da, yoksulluk oranında yüzde 4'ten yüzde 32'ye bir artış anlamına gelir (Milanovic, 1997).

3 Ancak, Estonya'da olduğu gibi, bazı ülkelerde, asgari emeklilik maaşını yoksulluk sınırı olarak tanımlamak, bir politik değişkeni bir yaşam endeksiyle karıştırmak gibi gözükmektedir. Bazı durumlarda, çeşitli yoksulluk sınırları resmî kullanım için birbirleriyle rekabet etmektedir. Kırgızistan'da, sosyal destek miktarlarını belirlemek için kullanılan yoksulluk sınırı, Dünya Bankası tarafından çizilmişti; bu, çeşitli ulusal kurumlarca yapılan tahminlerin çok altındaydı. Bu düşük rakamla bile, 1996'da hanelerin çoğunluğunun yoksulluk içinde olduğu bulundu.

4 Mesela, Ukrayna'da bireylerin yüzde 32'si 1995'te oldukça yetersiz bir asgari-tüketim-yoksulluk seviyesini baz alan resmî yoksulluk sınırının altında bir gelire sahipti. Azerbaycan'da, 1995'te Dünya Bankası hanelerin yüzde 68'inin düşük resmî yoksulluk sınırının altında gelirleri olduğu tahmininde bulundu. Bulgaristan'da resmî bir yoksulluk sınırı bazında bireylerin yoksulluk oranı,

nı anlatmıyor. Başka bir yaklaşım yaşam standartlarını geçmişe kıyasla ölçmek olabilirdi. Birey ve hane gelirleri 1980'lerin sonunda mütevazı seviyelerdeyken, ortalama reel gelirler bir çok ülkede 1990'larda keskin şekilde düşmüştür ve daha önceki sistemin üzerine oturduğu işletme destekleri, geniş bir yelpazede sistematik bir erozyona uğramıştır. Mahrumiyet, şu anki parasal gelirle kolaylıkla ölçülemez. 1990'ların sonunda, Rusların yüzde 90'ı yoksullaştıklarını belirtmişlerdir. Göreli olarak daha başarılı Çek ekonomisinde bile toplumun üçte biri 1996'da kendisini yoksul olarak tanımlamıştır.

Diğer bir etken ise gelirdeki eğilimlere iki temel şüpheyle yaklaşılması gerektiğidir. İlk olarak, ulusal gelirin muhtemelen yüzde 20'sini oluşturan birçok ekonomik aktivitenin enformel ve kayıtdışı olduğuna inanılmaktadır. Kayıtdışı ekonomi eski sistemin bütünleşmiş bir parçası olduğundan büyümesini abartmamak gerekir. Ancak bu büyüme, devletin alanı terki ve mali ve idari düzenleme eksikliği ile tutarlıdır. Kayıtdışı ekonomideki gelirin çoğu genellikle zenginlere ya da iyi ücretli istihdama gittiğinden, yoksulların enformel aktivitelerden faydalanıp faydalanmadığı sorgulanmalıdır.[5]

İkinci olarak, işçi ücretinin parasallaştırılması gerçekleşmiştir; ki bu da reel ücretlerdeki değişimi olduğundan fazla gösterir. Leninist stratejinin kilit yönlerinden biri, ücretin içinde "eriyip gideceği" şekilde emeğin meta niteliğinin kademeli olarak ortadan kaldırılması idi. Sonuç olarak, işletmeler ve topluluk tarafından sağlanan destek ve hizmetler, devlet sosyalizmi döneminin sonundaki toplam ücretin yüksek bir oranını oluşturuyordu. 1990'larda bu destekler erimekteydi ve yeni özel sektördeki birimlerin çoğunda nadiren bulunuyordu.

Yoksulluk büyük çapta yayılırken, ekonomik eşitsizlik de inanılmaz bir hızla arttı ve bölgedeki bazı ülkeler dünyadaki en

---

1992'de yüzde 38'den 1995'te yüzde 64'e yükseldi (ILO-CEET, 1995). Moldova'da UNDP, 1990'ların ortalarında hanelerin yüzde 40'ından fazlasının yoksulluk sınırının altında gelirleri olduğunu tahmin etmişti (UNDP, 1996, sayfa 2).

5 Bu, Macaristan ve Polonya'daki araştırmalarda gösterilmiştir (bkz. B. Boyle Torrey vd., 1996, sayfa 5).

hakkaniyetsiz ülkeler haline geldiler. Çek Cumhuriyeti'nde gelir dağılımına dair Gini katsayısı, 1988'de 0,27'den 1994'te 0,38'e çıktı; (Orta Avrupa'da değişimlerin bir değerlendirmesi için bkz. Vecernik, 1996) Bulgaristan'da 1989'da 0,22'den 1995'te 0,38'e; Polonya'da 1990'da 0,23'ten 1994'te 0,30'a yükseldi.[6] Moldova (1995'te 0,34), Estonya (1996'da 0,36), Letonya (1994'te 0,42) ve Litvanya'da bu değerler daha yüksektir; Ermenistan (1995'te 0,65), Gürcistan ve eski Sovyetler Birliği'nin çeşitli bölgelerinde daha da yüksek değerler kaydedilmiştir.

Ekonomik enformelleşme ve ücretlerin parasallaşması eğilimlerinin ortaya çıkardığı ekonomik eşitsizlik artışı, nakdî gelirlere dair kanıtların gösterdiğinden daha fazladır. Bu, kısmen, düşük gelir grupları için daha da fazla öneme sahip evrensel aynî yardımlarda ve hizmetlerde ciddi bir erime oluşu ile açıklanabilir. Eldeki veriyi yorumlamakla ilgili diğer bir sorun da, bazı ülkelerde ücretlerin ve desteklerin ödenmemesi ve ücretin geciktirilmesinin yaygın olmasıdır. Rusya'da *maaş geciktirme*, kamu sektöründe ve özelleştirilmiş ekonominin önemli bir bölümünde norm haline gelmiştir. Bu durum, bölgenin en büyük ikinci ülkesi, Ukrayna'da da aynı şekilde kötüdür (Szoldos ve Standing, 1996). Birçok eski Sovyet cumhuriyetinde, bu, genel bir hal almıştır. Fakat tipik olarak, resmî istatistikler gerçekten ödenen değil *sözleşmedeki* ücretleri rapor etmektedir. Ücretlerin geciktirilmesine ve ödenmemesine maruz kalan işçiler temelde göreli olarak düşük maaşlı olanlar olduğu için, gelir eşitsizliğindeki artış muhtemelen gözlemlenenden daha büyüktür.

Şiddetlenmiş ekonomik güvencesizliğin diğer bir özelliği ise her biri ayrı bir muamele gerektiren ya da öyle gözüken birçok "yeni yoksul" grubunun önem kazanmasıdır. Çok fazla sayıda mülteci, içeride göçe zorlanmış insanlar ve diğer göçmenler, işsizler, kurumsal desteğin fiilen çökmesi ile istihdamdan dışlanmış ya da marjinal hale gelmiş engelliler, barınmanın özelleşti-

6 Rakamlar, daha çok gösterge amaçlıdır çünkü ölçüm ve kavramsallaştırma güçlükleri karşılaştırmaları oldukça kuşkulu hale getirmektedir. Gerçek eşitsizlik, şüphesiz ki istatistiklerin sunduğundan daha büyüktür.

rilmesinden darbe yemiş evsizler, birçok ülkede sayıları hızla artan bakımevine bırakılan çocuklar, sayıları ebeveynlerin ölüm oranlarının yükselmesi ile artan öksüz ve yetimler, boşanmaların artışından etkilenen çocuklar, devlet burslarına erişimin kısıtlanmasından ve bursların miktarının azalmasından etkilenen öğrenciler, işletmelerle resmî olarak ilintili ama ya çok az maaş alan ya da hiç alamayan ve karaborsa ya da enformel ekonomi içerisinde yaşayan, çalışan yoksullar mevcuttur. Geçmişin aksine, yoksulların yüksek bir oranını *çalışan yoksullar* oluşturmaktadır.[7] Bazı ülkelerde, ortalama ücret resmî yoksulluk sınırına yakın seviyeye düşmüştür ve birçok hane, çalışan bir yetişkinin geliri ile yoksulluktan kaçamamaktadır.

Değişen sosyal koruma sistemi, yoksulluğun, güvencesizliğin ve eşitsizliğin artması ve biçimlerinin çeşitlenmesi çerçevesinde değerlendirilmelidir. Bariz gerçeklerin altında korkunç bir insani trajedi yatmaktadır: en çok Rusya Federasyonu'nda olmak üzere, pek çok ülkede, yaşam beklentisi daha önce görülmemiş ölçüde düşmüştür ve hemen her yerde intiharlar ve hastalıklar katlanarak artmıştır. "Geçiş" olarak tanımlanan olgunun toplumsal maliyetinin çok yüksek olduğu konusunda hiç kimsenin şüphesi yoktur.

Bazı gözlemciler yoksulluğa toplumsal bir karşı çıkış olmadan katlanılabilmesine dair şaşkınlıklarını dile getirmiş, hatta kimileri yoksulluğu sadece o zeminde sorgulamaya bile kalkışmıştır. Diğerleri ise yoksulluğa katlanılamayacağına inanmışlardır; "yoksulluk ve güvencesizliğe dair tolerans eşiğinin bölgede düşeceği çünkü insanların kendi toplumlarını sanayileşmiş Batı toplumları ile kıyaslamaya başladıkları" iddia edilmiştir (Offe, 1993, s. 658). Pek çok insan, gelir güvencesinin ancak hürriyetin olmadığı bir durumda sağlanabileceği ve bireysel özgürlüğün sosyal güvenlikle çeliştiği düşüncesine dayalı geçmişi referans alır; bu da güvenlikle özgürlüğü birleştiren bir toplum vizyonunun yokluğunu ve yoksullaşmaya yönelik görünür toleransı açıklamaktadır.

7 Hem Polonya'da hem de Rusya'da, yoksulların çoğunluğu istihdam içerisinde görünüyorlardı (The World Bank, 1996, sayfa 15, 115).

1990'larda, aynı havalandırmaya çıkarılmış mahpuslar gibi, insanlar kapitalizmin hayvani ruhunun özgürce hüküm sürmesine izin verdiler. Ayrıcalıklı elitler ve onların yabancı danışmanları kontrolü ele aldıkça sosyal dayanışma ve yeniden dağıtımcı adalet feda edilebilir ve hatta sağlıksız bir şey olarak görüldü. Piyasanın saf metalaştırılması, toplumsal mekânı, suça ve karaborsa ekonomisi aktivitelerine izin veren ve hatta bunları meşru kılan fırsatçı bireyciliğin tüm biçimlerine açık hale getirdi. Fakat sosyal dayanışma duygusunun aşındırıldığı ya da gereksiz olarak nitelendirildiği toplumlar, popülizme, tolerans eksikliğine, şovenizme ve –azınlıkların, *lümpen* bir öğeyi ya da tarihçilerin deyimiyle "tehlikeli sınıflar"ı yaratması muhtemel sosyal dışlanmayla karşılaştıkları– katmanlaşmaya açık hale gelirler. Yoksulluğa dair toleransın eşiği bazılarının beklediğinden daha yüksek olabilir fakat bunun toplumsal bütünleşme ve dağıtımcı adalet üzerindeki uzun vadeli etkileri son derece olumsuzdur.

İşletmeler tarafından sağlanan desteklerin erimesi

Eski rejimlerdeki sosyal koruma sisteminin öne çıkan bir özelliği, desteklerin ve sosyal hizmetlerin istihdam örgütleri ve işletmeler aracılığıyla sunumuydu. İstihdamın büyük kısmını sağlayan bu çok büyük devlet işletmeleri, pek çok insanın toplumsal varoluşuna etki eden sosyal ve ekonomik kurumlardı.

1990'larda kreşlerin, tatil ve spor tesislerinin, kliniklerin, eğitim enstitülerinin, okulların, lojmanların ve sübvansiyonlu tüketim mallarını bulunduran işletme kantinlerinin erozyonunda görüldüğü gibi, bu hizmetler ve destekler erimekteydi.[8] Gürcistan, Kırgızistan, Rusya ve Ukrayna gibi (değişimlerini işletme anketleri ile gözlemlediğimiz) bazı ülkelerde, birçok işletme geniş bir yelpazedeki sosyal refah işlevlerini sürdürdü.

8 Orta Avrupa'da, benzer eğilimler söz konusudur. Mesela, Slovakya'da 1989'dan önce işletmeler Sosyal ve Kültürel İhtiyaçlar Fonu'na katkı yapmaya mecbur kılınmışlardı, fakat 1989'dan sonra zorunlu katkı payı, tamamen kaldırılana dek, kademeli olarak azaltıldı.

Buna rağmen, fon kısıtları, yatırım yapılmayışı, idarecilerin ilgisinin azalması ve en temel aracı olan sendikaların güçsüzlüğü nedeniyle bu hizmetlerin kapsamları daraldı, kaliteleri düştü. Diğer yerlerde, erime daha da büyük ve hızlı oldu.

Bu tip işlevlerin işletmelerden diğer kurumlara aktarılması için geçerli nedenler vardır. Ancak uygulamada erime, kullanılabilir ekipman ve mekânların çürümeye terk edilmesi ile birçok tesisin kapanması ya da bir kapasite kaybı anlamına geldi. Bazıları devredildi ama birçok sağlık kliniği, kreş, eğitim tesisi, lojman ve diğerleri yerel hükümet otoritelerine devredilmekten ziyade kaybedildi. Bu, devletin terki ve 1990'ların devlet karşıtı ethos'unun bir sonucu idi. Bu ihmalin yaşam standartları üzerinde gereksiz yere olumsuz sonuçları oldu ve sosyal politikalara daha da büyük maliyetler yükledi.

İşletmelerin sağladığı destekler ve hizmetlere erişimde de bir *kutuplaşma* (ya da parçalanma) söz konusudur. Daha başarılı işletmeler formel sektördeki işçilere geniş bir destek yelpazesi sunarken, diğerleri bunu yapmadılar. Desteklerdeki genel erime, hükümetin yardım sağlamasına yönelik *ihtiyacı* artırırken, sosyo-ekonomik eşitsizlik ve güvencesizlikteki artışı da katmerlendirdi. Bu eğilimlerin öneminin ve belirsizlik ve eşitsizliği kötüleştiren temelde yatan eğilimin farkına varılmadıkça, bölgedeki sosyal korumanın mücadelesine ilişkin bir değerlendirme de yeterli olmayacaktır.

İşletmelerin doğrudan rolleri azaldığından, evrim geçiren sosyal koruma politikalarını finanse etmek için daha fazla sosyal güvenlik katkısı yapmaları beklenir. Bu katkılar ortalama ücretin daha büyük bir yüzdesi haline geldikçe, birçok işletme, maaşları düşük göstererek, istihdamı kaydetmeyerek ya da enformel ekonomiye kayarak bunlardan kaçınmanın yollarını bulmuştur. Prim katkısı ödemesinden kaçınma yaygın hale gelmiştir. Bu durum, sosyal politika harcamalarının üzerinde baskıya neden olmuş ve katkıları işverenden işçiye kaydırma eğilimi ortaya çıkmıştır. Mesela, Letonya'da 1996'da yüzde 37'lik katkı oranının yüzde 28'ini işveren, yüzde 9'unu işçi öderken, 2001'de bu değerlerin sırasıyla yüzde 18 ve yüzde 15

olması planlanmaktadır. Polonya'da da benzer bir değişim öngörülmüştür.

İşletmelerin rolü, birçok sanayileşmiş ülkedeki işlevi doğrultusunda evrilmektedir. Ama bu evrilme, emek piyasasındaki enformelleşme ve esnekliğin klasik sosyal katkı sistemlerini daha zor uygulanır hale getirdiği bir zamanda olmaktadır. Bu nedenle, işletmeler sosyal refah işlevlerinde kesintiye gitmişler, devlet programlarına daha az kaynak aktarmışlar ve işçilerin devlet merkezli alternatiflerden yararlanabilme konumu edinmesini güçleştirmişlerdir.

Yanlış kullanılan asgari ücret

Orta ve Doğu Avrupa'daki sosyal politika gelişmelerini resmî asgari ücretin başka yerlere kıyasla oynadığı çok daha büyük rolü kabul etmeden değerlendirmek mümkün değildir. Bu başka bir yerde geniş şekilde tartışıldığından şimdilik 1990'larda asgari ücretin, düşük ücretliler için temel bir gelir kaynağından bir yoksulluk mekanizmasına dönüştürüldüğünü söylemekle yetinelim (Standing ve Whitehead, der., 1995; Standing, 1996). Bunun temel nedeni, birçok sosyal desteğin miktarının asgari ücrete bağlanmış olmasıdır. Kanun koyucular da asgari ücretin reel değerini bazı durumlarda mantıksız şekilde düşük seviyelere, resmî yoksulluk seviyeleri ve asgari yaşam gelirinin bir hayli aşağısına kadar çekerek destekleri düşük tutmuşlardır.[9]

Asgari ücret, emek piyasasında, çalışana az miktarda bir gelir güvencesi verme rolünden epeydir uzaklaşmıştır. Bu tip bir gelir güvencesi kaynağına dönüştürülebileceği umudu da taşınmamalıdır; ancak (bu yakınlarda birkaç ülkede yapıldığı şe-

9 Asgari ücretin suistimali bazı garip durumlara yol açmıştır. 1995'te Rusya devlet başkanı asgari ücretin yükseltilmesini önerdi. IMF buna şiddetle karşı çıktı ve ülkeye finansal yardımını askıya almakla tehdit etti. Önerilen artış asgari ücreti resmî olarak gösterilen "fizyolojik geçim gelirinin" yaklaşık yüzde 20'si haline getirecekti. IMF, bunun toplam sosyal harcama üzerine etkisi ile ilgiliydi. Aslında eleştiri yanlış yöneltilmişti; asgari ücreti destek miktarından ayrıştırma ihtiyacına odaklanmaları gerekirdi.

kilde) mantıklı seviyelere yükseltildiğinde düzgün bir yaşamın standartlarını belirleyebilir. Buna karşın, resmî asgari ücretin, sosyal harcamayı kontrol etmenin rahat ve kaba bir yolu olarak kullanılmaması için sosyal destek miktarı ondan ayrı belirlenmelidir.

Ne idüğü belirsiz sosyal politikalar

1990'larda Orta ve Doğu Avrupa'daki sosyal koruma yapısı, emeklilik reformları, sağlık reformları, eğitim reformları, işsizlik sigortasının yürürlüğe girmesi ve başka uygulamalarla pek çok açıdan değişmiştir. Belirli reformların gerisinde iki eğilimden bahsedilebilir; evrenselcilikten seçiciliğe doğru değişim ve sosyal politikanın kısmî özelleştirilmesi.

Hükümetler, sosyal politikaları daha seçici ve düzgün biçimli kılmanın yanı sıra, en azından kısmî olarak özelleştirme –özellikle de emekliliği– yönünde de bir baskı ile karşı karşıyadır. Bu baskı çoğunlukla uluslararası kurumlar ve diğer yabancı kurumlardan gelmektedir ve bunların ikna güçlerinin sosyal politika konusunda ulusal özerkliği şüpheli hale getirmesinin nedeni ikincisinin finansal gücüdür.

Bu esnada, sosyal transferlerin sosyal sigortadan gelen kaynakları da azalma eğilimine girmiştir. İstihdamın azalması ve yoksulluk oranlarının artması nedeniyle katkılar, yukarıda bahsedilen daha yüksek katkı oranlarına ve katkı temelinin erimesine yol açacak şekilde azalmıştır. (Siyasî danışmanlarda kararsızlık yaratan) enformel sektörün genişlemesi sosyal sigorta alanını da daraltmıştır. İnsanlar enformel sektörde çalıştıkları ölçüde sigorta temelli desteklerden yararlanabilme konumu edinememektedir. Prensipte bu durumun, işçileri, kendilerini yasal olarak korunan işçilere çevirmek için işverenler üzerinde baskı yapmaya itmesi gerekir. Esneklik ve belirsizliğin hâkimiyetindeki emek piyasasında, şimdiki ücretin değeri (alınabileceği de kesin olmayan) gelecekteki desteğe duyulan ihtiyaçtan yukardadır. Bu nedenle, çalışan yoksullar, işveren üzerinde baskı kurmanın kendi menfaatlerine olduğu sonucu-

na muhtemelen varmayacaklardır ve işverenler alternatif seçenekleri ellerinde tuttukları için, bu tip bir baskı beklenen sonucu da vermeyecektir.

Aşağıdakilerin yaygın bir sonuç olduğunu iddia etmek bir abartma sayılabilir, ama bölgede çalışanlar bunu fark ederler. İlk olarak, kamu sosyal harcamalarını azaltmak için baskı uygulandı; bu durum artırılmış "hedeflemeye" başvurma yönünde hükümetleri cesaretlendirdi; ekonomik durgunluk mali baskıyı daha da artırdı; kaynakların daralması ve hedeflemenin karmaşıklığı, sosyal politikaların özelleştirilmesinin hızlandırılması için bir neden olarak gösterilen kamu sektörünün verimsizliğini artırdı. Nihai sonuç ise daha vasat ve daha karmaşık bir devlet sosyal "koruma" sistemi oldu. Şimdi gelir güvencesini etkileyen sosyal korumanın temel alanlarındaki eğilimleri ele alalım.

Emeklilik, aile yardımı ve sosyal yardım alanındaki eğilimler

Emeklilik sistemindeki düzenlemeler devlet sosyalizmi döneminde bir karmaşa içindeydi. Emekli maaşları düşüktü, erken yaşta ve faydalananların çoğunun emekli olduktan sonra da çalışacağı beklentisiyle veriliyordu. 1990'lar boyunca emeklilik reformu sosyal politika gündeminde üst sıralarda yer aldı. Ancak birçok yerde çok başarılı olmadı.

Ülkelerin çoğunda, emekli maaşları, açık farkla sosyal harcamaların en büyük kısmını oluşturuyor. Polonya'da, nüfusun yaş profili epey genç olmasına rağmen, 1996'da emekli maaşları, toplam sosyal harcamanın yaklaşık yüzde 50'si idi. Bir çok ülkede, emekliliğe harcanan GSYİH yüzdesi artmakta. Fakat ortalama devlet emeklilik maaşının da değeri düşmekte.[10] Nü-

10 Ukrayna'da 1996'da ortalama emekli maaşı, ortalama ücretin yüzde 35'i idi – ki ortalama ücret geçim geliri seviyesine yakındı. Ermenistan'da, ortalama aylık emekli maaşı yaklaşık 7,5 dolardı, oysa ki resmî yoksulluk sınırı yaklaşık 35 dolardı; emekli maaşı, ortalama ücretin üçte biriydi. 1995'te Azerbaycan'da ortalama emekli maaşı, ortalama ücretin dörtte birinden de daha aşağıya düşmüştü; ki bu tarihte emekli maaşının gerçek değeri 1991 değerinin yüzde 4'ü

fusun yaşlanması, erken emeklilik ve 1990'lar boyunca bölgedeki istihdamın 20 milyondan fazla azalmasından dolayı, emeklilerin sayısı ve devletten emekli maaşı alan ya da maaştan yararlanabilme konumu edinen nüfusun oranı önemli ölçüde artmıştır. Emeklilik yaşını yükseltme çabaları bu durumu değiştirmemiştir. Bu eğilimler, emeklilik sistemlerinin finansal ve idari kapasiteleri üzerinde ek baskı oluşturmaktadır. Rusya ve Ukrayna gibi ülkelerde, milyonlarca emekli, maaşlarını çok geç ya da kısmi olarak almakta ya da hiç alamamaktadır. Ülkelerin çoğunda, yaşlılar arasındaki eşitsizliği derinleştirecek şekilde özel veya mesleki emekliliğe kayılırken, asgari ve ortalama emekli maaşları arasındaki fark da genişlemiştir.

Ülkeler üzerinde, Şili-tipi emeklilik sistemi uygulamalarını yürürlüğe koyma yönünde ciddi bir baskı mevcuttur. 1997'de, Dünya Bankası tarafından desteklenen ve kısmen finanse edilen Polonyalı yetkililer, birinci ayağın asgari bir maaşı garantilediği üç ayaklı bir emeklilik sistemi planı geliştirdiler (Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, 1997). İkinci ayak, prim katkılarının önceden belirlenmiş emeklilik fonlarına yatırılacağı ve böylelikle emekli maaşının sermayenin getiri oranına bağlı kalacağı, tüm çalışanlar için zorunlu bir plan olacaktı. Üçüncü ayak ise işverenler ve işçilerin isteğine bağlı bir plan olacaktı. Bu Şili-tipi plan maalesef, ortalama gelirin yüzde 28'i olarak belirlenen, çok düşük bir garanti altına alınmış asgari emekli maaşı verecekti. Böylece, seçicilik ilkesi genişletilmiş ve devlet garantili sosyal korumanın rolü azaltılmış olacaktı. Ve uzun dönemli, iyi gelirli istihdam içerisinde yer almayanları yaşam boyu süren bir dezavantajla bırakarak, gelir eşitsizliğini artıra-

---

idi. Bulgaristan'da ortalama emekli maaşı, 1989'da ortalama ücretin yüzde 42,3'ü iken 1995'te yüzde 32,7'sine düşmüştür. Estonya'da, 1996 sonlarında ortalama emekli maaşı, ortalama net ücretin yüzde 42'si idi. Letonya'da, 1996'da ortalama net ücretin yaklaşık yüzde 50'si olmasına karşın, "kriz" asgari gelirinin altındaydı. Kazakistan'da ortalama emekli maaşı, 1995'te ortalama ücretin yüzde 28'si ve 1996'da yüzde 46'sı idi. Kırgızistan'da, ortalama emekli maaşı, geçim gelirinin sabit şekilde altında kalmıştır. Moldova'da 1996'da ortalama ücretin yaklaşık yüzde 42'sine eşitti; Romanya'da ise yüzde 46'sına.

caktı. İşçiler daha büyük risk veya gelir güvencesizliği ile karşılaşacaktı, çünkü emekli maaşları, büyük oranda fon yöneticilerinin başarısına bağlı olacaktı. Temel devlet emekliliği, sadece dezavantajlı bir azınlığın temel sorunu haline geleceği için ona verilen kamuoyu desteği de aşınacaktı. Diğer ülkeler de, benzer reformları devreye sokma baskısı altındadır ve Slovak Cumhuriyeti gibi ülkelerde katkı belirlenimli (yatırım esaslı) fon programlarının, getirisi belli (maaş esaslı) programlara –onların yerini almasını olmasa bile– ek olarak uygulanması sadece bir zaman meselesi gibi gözükmektedir.

Gelir desteğinin diğer türleri de nitelik itibari ile daha cimri ve daha seçici bir hal almıştır. Ekonomik reformun erken döneminde sunulan ya da yeniden düzenlenen *aile yardımları* azalmış ve onlara erişim zorlaşmıştır. Ülkelerin çoğunda, aile yardımlarına yapılan toplam harcamanın GSYİH'ya oranı, en çok Slovakya ve Romanya'da olmak üzere, düşmüştür. Slovakya'da, aile yardımları 1993'te evrensel bir hibeden ihtiyaç tespitine dayalı bir desteğe dönüşmüştür. Geçmişteki istihdama ve kadının geçmiş ücretine dayalı hale getirilmiş olan *doğum destekleri* de azalma eğilimine girmiştir. Destekler fiyat enflasyonuna endekslenmedikleri için gerçek değerleri düşen çalışırken alınan ücrete oranları, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da azaltılmıştır. Hedefleme de Macaristan ve Litvanya'da anaokulu ücretleri için, Polonya ve Slovenya'da okullardaki yemekler ve ders kitapları için mevcut ihtiyaç tespitine dayalı istisnaları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu desteklerden *yararlanabilme konumunda olanlar* arasında bu tip ihtiyaç tespitine dayalı programlardan yararlanma miktarı ve yararlananların oranı ise başka bir araştırma konusudur.

Bu gelişmeler bir yeniden yapılanmaya işaret ederken, sosyal korumadaki en önemli eğilim –gelir desteği seviyesindeki genel erimenin yanı sıra– seçiciliğe doğru kaymadır ve bunu artan şekilde *sosyal yardıma* yaslanmada görmek mümkündür. Artış hızlı olmuştur ve ihtiyaç tespitine dayalı destek alan insan sayısı şu anda epeyce yüksektir. Bir miktar iki kere sayma olma ihtimaline rağmen, Tablo 1 düzenli ve duruma

TABLO 1
Kaydı Tutulan Düzenli ya da Duruma Bağlı Sosyal Yardımlar, Orta ve Doğu Avrupa, 1990-1995, (her 10.000'de)

	Düzenli		*Duruma bağlı*	
	1990	*1995*	*1990*	*1995*
Ermenistan	18,2	64,5[93]	3,4	14,9[94]
Bulgaristan	934,3	998,5[94]	516,1	895,8[94]
Çek Cumhuriyeti	101,2	1041,2[94]	215,5	513,0[94]
Gürcistan	10,8	269,7[94,b]	32,7	309,7[94]
Macaristan	132,9	521,6[94]	845,7	2382,4
Letonya	77,0[92]	2776,0[94]	406,0[92]	5567,0
Moldova	-	-	600,0[93]	1372,0
Polonya	281,1	468,594	571,0	769,7[94]
Rusya	991,1[92,a]	-	2200,0[92,c]	-
Slovakya	39,1	929,6	60,6	228,7[94]
Slovenya	52,0	172,2[94]	181,1	237,4
Ukrayna	262,0[93]	353,0	93,0[92]	575,0[94]

Notlar: Rakamların sağ üstündeki sayılar sütunun üstündeki yıldan farklı bir kaynağı göstermektedir, mesela 92, 1990 yerine 1992 verisinin kullanıldığını gösterir.

a 10,2 milyon emekli, çocuklu 2,5 milyon aile, ve yerel makamlardan ek ödemeler alan 2 milyon öğrenciden toplanan tek kerelik anketten gelen veri.

b Düzenli aynî yardımın yanı sıra, 29.000 kişi düzenli nakit yardımı ve 5.400 kişi de sosyal emeklilik maaşı almıştır.

c Yerel idare tarafından sağlanan ücretsiz ya da indirimli öğünler.

Kaynak: UNICEF, *Children at Risk in Central and Eastern Europe: Perils and Promises* (Floransa, UNICEF, 1997), Tablolar F7 ve 8, sayfa 152.

bağlı olarak sosyal yardım alanların sayısındaki artışı göstermektedir.[11]

Uluslararası deneyim, ihtiyaç tespitine dayalı sosyal yardım alma oranının her zaman mütevazı olduğunu ortaya koymaktadır; bu planlara dair deneyimin kısıtlı ve bunları sunmadaki idari kapasitenin gelişmemiş olduğu toplumlarda bu oranın daha da düşük olacağı öngörülebilir. En yoksul ve savunmasız grupların yardım alma oranının daha düşük olması muhtemeldir ve bu da bir hedefleme yaklaşımının dağıtım sonuçlarını belirsiz halde bırakır. Yerel hesaplara göre, Polonya'da bazı devlet desteklerinden yararlanan hane sayısı zaten çok müte-

11 Mesela Slovakya'da, Çalışma, Sosyal İşler ve Aile Bakanlığı'ndan gelen veriye göre, düzenli olarak sosyal yardım alan hanelerin sayısı 1991'de 42.473'ten 1995'te 341.693'e çıkmıştır.

vazı olan yoksulluk eşiğinin altında geliri olanların yarısından daha azdır, yani gelir desteğine ihtiyacı olanların çoğunluğu bunu alamamaktadır.

Sosyal yardımla ilgili diğer bir boyut da, yardımın, bir insanın geliri yasal asgari ücretten düşükse verilmesi eğilimidir – mesela Kırgızistan'da olduğu gibi. Birçok ülkede asgari ücret her tür geçim ölçümünün altında tutulduğundan gerçekten yoksulluk içinde olan pek çok insan sosyal yardımdan yararlanabilme konumu edinememektedir. Sosyal yardım dağıtma işinin, çoğu genellikle kaynak veya olanaklardan ya da bunları idare etme veya ödeme kapasitesinden yoksun yerel otoritelere devredilmesi, işleri daha da riskli hale getirmektedir; bu devir, kime, ne kadar, ne şekilde vb. yardım verileceği kararlarının keyfî ve gelişigüzel bir çerçevede alınmasına yol açmaktadır.

Sonuçta, emeklilik, aile desteği ve sosyal yardım alanındaki eğilimler, daha fazla seçicilik ve ihtiyaç tespiti ile daha çok resmî takdir yetkisi şeklinde özetlenebilir. Evrensel destek ve hizmetlerin kapsamı daralmış ve değeri azalmıştır ve istihdamın içinde ve dışında olanlar için sağlanan güvenceler arasındaki fark büyümüştür. İstihdamın ve emek piyasasının dışında kalanların gelir güvencesizliği ciddi şekilde artmıştır. Yaşadıkları bu güvencesizliğin, sosyal hizmetlerdeki gelişmeler ile daha da yoğunlaşması muhtemeldir.

Sağlık, barınma ve eğitim alanındaki eğilimler

Sosyal hizmetler alanında, sosyal korumadakilere benzer eğilimler gözlenmektedir. Kamu sağlığı hizmetleri, Çek Cumhuriyeti bir istisna olmak üzere, çoğu ülkede kesintiye uğramıştır. Kamu sağlığında özel ödemeye doğru bir kayma ve özel sağlık hizmeti sunumunda da özel sağlık sigortalarının büyümesine karşılık gelen bir genişleme söz konusudur. Çoğu ülke, bir kamu sağlık sistemine dayanmaya devam etse de, uygulamada özelleştirme oldukça hızlı şekilde ilerlemektedir ve göreli olarak iyi hizmete erişim, gittikçe artan şekilde ödeme gücüne bağlı hale gelmiştir. Aynı zamanda, genellikle ilk bir-

kaç günlük hastalık izinlerindeki yükü işletmelerin üzerine yıkan ve işçiyi giderlere ortak eden reformlarla birlikte, bazı ülkelerde hastalık destekleri daha kısıtlı hale gelmiştir. Kimi ülkelerde, iki ayaklı bir kamu sağlık sistemi yürürlüğe konmuştur. Letonya'da 1997'nin başından beri, stratejik olarak önemli addedilen hastalıklar için ücretsiz tedavinin yanı sıra, yoksul olarak sınıflandırılanlar ve çocuklar dışındaki hastaların giderin yüzde 15'ini ödediği, diğer sağlık ihtiyaçlarına yönelik temel bir programı içeren bir kamu hizmeti mevcuttur.

Benzer şekilde, barınma da gittikçe daha fazla gelire bağlı hale gelmiştir. Kira destekleri yavaş yavaş azalırken, konut hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik bir eğilim söz konusudur. Bu gelişmeler, düşük gelirlilerin finansal yüklerini artırmış ve gelir transferinden yararlanabilme konumu edinmenin sonuçlarını güvenceleri açısından daha kritik kılmıştır.

Eğitime erişim de, benzer süreçler izlemiştir. Devlet okullarında kayıtlı öğrenci oranı yüksek olmaya devam etse de, düşme eğilimine girmiştir. Okul öncesi eğitim olanakları, bilhassa küçük çocukların annelerinin işgücüne katılımlarını daha da güçleştirecek şekilde daralmıştır. Birçok ülkede, Polonya bir istisna olmak üzere, eğitime ayrılan GSYİH payları azalmıştır. Genel olarak ücretsiz kalmaya devam etmesine karşın, devlet eğitiminin tanımı daraltılmış ve ek giderler artmıştır. Orta ve lise öğrencileri için bursların miktarı ortalama ücretlerin küçük bir yüzdesine ve her çeşit geçim değerinin altına düşmüştür.[12] Haklar daha kısıtlı, ihtiyaç tespitine dayalı ve Bulgaristan'da olduğu gibi sınav sonuçlarına bağlı hale gelmiştir.[13] Burslardaki bu eğilimler orta ve düşük gelir grubundan genç insanların ortaokul ve liseye gitmelerini, gidiyorlarsa da de-

12 Örneğin, 1996'da Letonya'da, lisans öğrencilerine verilen burs miktarı, ulusal ortalama ücretin yüzde 11'i idi; Polonya'da, yüzde 12'si; Kazakistan'da da yüzde 17'si.

13 Bulgar sistemi, garipti. Burs miktarları, aile gelirine ve sınav sonuçlarına göre notlanmıştı, bu yüzden yüksek puan alan öğrenciye aile gelirinden bağımsız olarak daha fazla, düşük puan alan öğrenciye ise yoksul bir aileden gelse bile çok düşük miktarda burs veriliyordu. Bunun mantığını anlamak kolaydır. Gelire göre azalan oranlı niteliği de açıktır.

vam etmelerini güçleştirmiştir; bu arada, devam edenlerin öğrenme kapasitesini de etkilemiş olabilir tabii.

Özel okullar yaygınlaşmış ve bazı ülkelerde özel ödemeler kamu sistemi içinde zorunlu hale gelmiştir. Yine tüm bunlar, toplum içerisindeki eşitsizlikleri derinleştirmekte ve eğitime erişimi artan oranda ödeme gücüne bağlı hale getirmektedir.

Sonuçta, kamu sosyal hizmetlerinin kapsamı, birçok ülkede daralmıştır ve hizmetler, potansiyel kullanıcılar için daha pahalı hale gelmiştir. Bu gelişmelerin dağıtıma dair olumsuz sonuçları zamanla tam olarak hissedilecektir çünkü eğitim, konut ve sağlık hizmetlerinden mahrumiyet, daha sonraları düşük gelir ve yüksek yaşam maliyeti ile sonuçlanacaktır. Baskın eğilim, devletin, kullanıcılara giderlerin daha da fazla bir oranını ödeterek ve bir azınlığa ihtiyaç tespitine dayalı finansal ve doğrudan yardım vererek, kamu hizmetleri ve desteğini çok temel bir düzeyde sağlamasıdır. Değişiklikler verimlilik çerçevesinde meşrulaştırılabilir olsa da olmasa da, bunların nüfusun çok büyük bir kesimi için sosyo-ekonomik eşitsizliği ve gelir güvencesizliğini artırdığı kesindir.

İşsizlik ödeneği: Diş çıkarma ağrısı mı, kandırmaca mı, yoksa kaos mu?

Bütün bu süreçler, bilhassa işsizleri ciddi şekilde etkilemiştir. Geçen on yılda, işsizlik bölgede meşru kılınmış ve işsizlerin sayısı kronik olarak yüksek oranlara çıkmıştır, ki bunun da büyük kısmı gizli ya da ölçülemezdir. İşsizlik ödeneği, Batı Avrupa veya Kuzey Amerika'da yürürlükte olan programlardan esinlenerek erkenden yürürlüğe konmuştur. O zamandan beri, şartlılık giderek daralmış, miktar bazen aşağılayıcı seviyelere kadar düşmüş ve haktan mahrum bırakma yaygınlaşmıştır. Bildik karşı çıkışlar da bu zavallı evrime katkıda bulunmuştur.

Uzun yıllardır işsizlik resmî olarak "asalaklık" şeklinde sunulduğundan işsizler de "hak etmeyen" yoksullar olarak gösterilmişlerdir. Bu yaklaşım, pek çok iş bulma kurumunda hâlâ hâkimdir. İlk reformlar o yaklaşımı bir derece yumuşatmaya

çalıştılar, fakat ödenek isteyen işsizlerin artması ile kamu finansmanının üzerindeki baskının birleşmesi, idari beceriksizliğin sürmesine neden oldu. Bu süreç, istihdamın daha fazla özel ve enformel alanlara kaymasıyla birlikte, istihdam veya işsizlik fonlarına yapılan katkılardaki düşmelerle, daha da derinleşti. Otoriteler, kaynak krizine, katkı oranlarını artırarak cevap verince, ödemeden tamamen ya da kısmen kaçma eğilimi arttı; bu oranları azalttıklarında ise, toplam gelir yine muhtemelen düşecekti, çünkü enformelleşme ve katkı ödemelerinden kaçınmaya engel olunamadı. Her iki durumda da, işini kaybedenler işsizlik ödeneğinden yararlanabilme konumu edinemediler.

Aslında, bölgenin genelinde işsizlik ödeneği alabilmek için epey kararlı olmanız gerekmektedir. Birinci olarak, yararlanabilme konumu, iş bulma kurumlarına kayıtlı olmaya bağlıdır. Ülkelerin çoğunda bu merkezler, etkisiz ve sayı açısından yetersizdir; işsiz kimsenin yaşadığı yerden, ancak uzun ve masraflı bir yolculukla ulaşılabilecek mesafede bulunurlar. İşsizlerin çoğu, kayıt olma zorunluluğundan ya da kayıt olmak için nereye gidileceğinden bihaberdir. Kayıt olmanın maliyeti ve bilgi eksikliği nedeniyle, işsizlerin çoğunluğunun sayılmadığı Rusya, Ukrayna ve diğer eski Sovyetler Birliği ülkelerinde kayıt oranları oldukça düşüktür.[14]

İşsizlik ödeneğinden yararlanabilme konumu edinmenin diğer koşulları keyfîdir. Mesela, bir çok durumda bir önceki işinden istifa eden işsizler ya süreli ya da devamlı olarak haktan mahrum kalırlar. Bu nedenle, eğer bir işçi maaşların aylarca ödenmediği bir işletmede çalışıyorsa (ki bu bölgedeki milyonlarca işçi için tanıdık bir deneyimdir) umutsuzluk içinde işten çıkmak işsizlik ödeneği hakkının dışında kalmaya neden olur. Kanun koyucuların bunun böyle sürmesine izin vermele-

14 Bahsedilmeyen bir skandal da, Rusya'da resmî istatistik kurumu Goskomstat tarafından yapılan bir ulusal işgücü anketinin çoğu işsizin kayıt olmadığını ve bu nedenle resmî istatistiklerde de sayılmadığını ortaya çıkarmasıdır. Anket 1996'da, görünüşte tasarruf önlemi olarak, askıya alınmıştır ve sonuç olarak işsizliğin ölçeği ve artışı kanun koyucunun gözünün önünden fiilen kaybolmuştur. İşsizlerin sayılmadığını ortaya koyduğum için, Çalışma Bakanı kabinedeki meslektaşlarına, benim "suyu bulandırdığımı" söylemiştir.

rinin ardında iki neden vardır: bu durum, kamu harcamalarından tasarruf etmeyi sağlamakta ve işçileri işsizlik istatistikleri içerisinde değil, istihdam kayıtları içerisinde kalmaya teşvik etmektedir.

Geniş bir geçmiş istihdam kaydı, işsizlik ödeneğinden yararlanabilme konumu edinmek için genellikle bir önkoşuldur. İşsizlik ödeneği alabilmek için gerekli çalışma süresine dair düzenleme, ülkeler arasında farklılık gösterir ve pragmatik gerekçelere yaslanır. Bu nedenle bu süre, Bulgaristan ve Estonya'da, son on iki ayın en az altı ayı; Çek Cumhuriyeti ve Slovakya Cumhuriyeti'nde, son üç yılın en az on iki ayı; Litvanya'da, son üç yılın en az yirmi dört ayı olarak belirlenmiştir.[15] Bu şekilde, Bulgaristan'da geçen sene toplam yedi ay çalışmış biri işsizlik ödeneği alabilirken, Çek Cumhuriyeti'nde aynı süre çalışmış biri alamaz durumdadır. Bu süreler sağlam ilkelere dayanarak belirlenmiş değildir. Diğer yerlerde ödenek miktarı, geçmiş istihdamın süresine göre değişmektedir. Letonya'da mesela, tam işsizlik ödeneğinden yararlanabilme konumu edinme, işsiz kalan kişinin beş yıl ya da daha fazla süre sosyal kesintiyi ödemesi durumunda mümkündür. Azerbaycan'da tam işsizlik ödeneğinden yararlanabilme konumu edinme, on yıl ya da daha fazla istihdam içinde bulunulduğunun kanıtlanmasını zorunlu kılar.

İşsizlik ödeneğinden yararlanma konumu edinme ve kıdem tazminatı arasındaki bağ da çeşitlilik gösterir. Rusya, Ukrayna ve diğer yerlerde, yüz binlerce işçi, gerçekten absürd bir durum içinde sıkışıp kalmıştır. Eğer çok az para kazandıran ya da hiçbir şey kazandırmayan işlerinden çıkarlarsa, kıdem tazminatı haklarını (genellikle üç aylık maaşa eşittir) kaybederler; özellikle bir iş bulma kurumuna kayıt olmaları için gerekebilecek çalışma geçmişi kütüğünü elde edememeleri durumunda da, işsizlik ödeneği haklarını kaybederler. İşverenler açısından atıl durumdaki işçileri işten çıkarmak çok da anlamlı değildir, çünkü parası ödenmeyen işçiyi tutmanın bedeli kı-

15 Genellikle, çoğunluğu farklı yorumlamalara açık olan diğer bazı koşullar eklenmiştir.

dem tazminatı ödemesinden daha düşüktür. Bu şekilde milyonlarca işçi, ne kendilerinin ne de işverenlerinin son vermek yönünde bir dürtüye sahip olduğu ödemesiz, çalışmadan istihdama saplanıp kalmıştır.[16]

Haklardan mahrum bırakmaya dair her genel düzenlemenin keyfî bir yanı vardır. Bu nedenle, Ukrayna'da işsiz biri işinden kovulmuşsa ya da yerel bir memura haklı gözüken bir neden olmadan işini bırakmışsa, ödenekten yararlanma konumu edinemeyebilir. Ukrayna'da bir iş bulma kurumunu ziyaret eden herhangi bir kimse bu prosedürün idealden uzak olduğunu görecektir. Bulgaristan, Estonya, Slovakya ve diğer yerlerde, bir iş bulma kurumu tarafından önerilen (genellikle ikinci) işin ya da bir eğitim merkezinin, kayıtlı bir işsiz tarafından geçerli bir neden olmaksızın reddi de hakkın kaybedilmesine yol açar. Bu düzenleme devlet planlamacısına ya da siyaset tasarımları yapan akademisyene mantıklı gözükebilir ama gerçekte durum bir hayli farklıdır. Rusya'da bölgesel istihdam hizmetleri sorumlusu bir kadınla konuşmuştum; kendi yönetimi altındaki istihdam ofislerinde kayıtlı işsizlerin çoğu için, teklif edilen işi ya da eğitim merkezini kabul etmenin, vasıfsızlaşma ve sürekli olarak daha kötü bir iş ve daha düşük ücret anlamına geldiğinin farkına varmıştı. Kadın, onların mantığını anlamıştı, fakat işsizler ödenek haklarını yitirmeye ve muhtemelen işsizlik kaydından da silinmeye devam ediyorlardı.

İlk programlarda ortak olarak on iki ay olan işsizlik ödeneği alma süresi de, zamanla büyük oranda değişmiştir. Programın ilk ortaya çıkışından beri süreyi azaltma yönünde yaygın bir eğilim vardır: Beyaz Rusya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Kırgızistan ve Litvanya altı ayla, Letonya dokuz ayla sınırlamış hatta Moldova ve Romanya ödenek seviyesini müteakip aylarda azaltmaya başlamıştır. İronik biçimde, artan işsizlik istihdam ihtimalini azalttıkça süre kısaltmasına gidilmiştir. Elbette bunun bir nedeni artan işsizliğin, istihdam ya da işsizlik fonları üzerinde baskı yaratıyor olmasıdır. Fakat iş bulma

16 Ve işsizliğin az olduğunu iddia etmeye devam eden ekonomi danışmanlarının da bu yönde bir gerekçesi olmamıştır.

güçlüğü arttıkça hak süresini kısaltma uygulaması sorunlu hale gelir. Bulgaristan gibi bazı ülkelerde, hakkın süresi geçmiş istihdamın süresine ve yaşa bağlı hale gelmiştir. Slovakya'da, işsiz kişi on beş ila yirmi dokuz yaşları arasında ise, altı aylık ödeneklerden yararlanma konumu edinir; eğer yaşı otuz ila kırk dört arası değişirse, hak sekiz aya yükselir; kırk beş ila kırk dokuz arası için, dokuz aya, ve daha sonrası için de on iki aya çıkar. Kaba hesap anlaşılabilir, fakat bu, kaba bir adalet tipini de ortaya koymaktadır.

Gerçekten de, kurallar ve koşulların pek çoğu adaletsizdir. Genellikle daha fazla gelir eşitsizliğine ve güvencesizliğe neden olurlar. Örneğin işsizlik ödeneklerinin sigorta temelli mantığı işsizler arasında eşitsizlikleri perçinler çünkü uzun yıllar çalıştıktan yani para kazandıktan sonra işini kaybeden birinin hem gelir desteği alması hem de daha kısa süre istihdam edilmiş birinden daha çok birikimi ve mülkü olması beklenir. Daha büyük ihtiyaç içerisinde olanlar daha az alacaklardır.

Belirli bir yaşın üstündekiler için işsizlik ödeneği alma hakkı ortadan kalktığından, erken emeklilik de işsizlik ödeneği üstünde kısıtlayıcı bir etkiye sahiptir. İşini kaybetmiş yaşlı işçileri emekli statüsüne yerleştirmek, işsiz sayısını azaltarak kamu istihdam dairelerinde hedeflemeyi artırma ve işsizlik ödeneği fonlarında tasarrufa gitme gibi iki yönlü bir amaca hizmet etmektedir. Mesela, Romanya'da, 1995'te uygulamaya konan bir erken emeklilik yasası elli beş yaşın üstündeki erkekleri ve elli yaşın üstündeki kadınları emekli statüsüne yerleştirmiştir. Rusya'da bu yıllardır, ellilerinde çok sayıda erkek ve kadının işgücünden çekilmesine neden olan bir norm haline gelmiştir. Fakat bu, ellili yaşlardaki yoksulların emek piyasası hizmetlerinden faydalanmasını zorlaştıran çarpıtıcı bir müdahaledir. Acaba adil, hatta verimli midir?

Polonya'da işsizlik ödenekleri kişinin ikamet ettiği bölgedeki işsizlik oranına göre değişmektedir. Kişi, ortalamanın üstünde işsizliğin olduğu bir bölgede yaşıyorsa, on iki ay ödenek almaktadır; ortalamanın altında işsizliğin olduğu bir bölgede ise altı ay. Bu durum sadece emeğin yüksek işsizlik olan yer-

lerden düşük olanlara doğru hareket etmesinin önünü tıkamakla kalmaz, kişilerarası düzeyde de adaletsiz bir uygulamadır. Koşulluluğun faydacı bir mantığı vardır ama toplumsal adalet kuramlarıyla çelişir. Neden yüzde 9,9 işsizlik olan bir bölgede oturan birisi yüzde 10,1 işsizlik olan bir bölgede oturanın yarısı kadar ödenek alsın? İki kişi de işsizdir ve eğer nitelikleri farklıysa düşük oranda işsizlik bölgesindeki kişi diğerinden daha çok istihdamını güvence altına alma ihtimaline sahip olacaktır.

İşsizlik ödeneği sistemlerinin evriminin temel sonucu, işsizlerin sadece küçük bir kısmının ödenek almış olmasıdır. Bazı yorumcular, kayıtlı olan işsizlerin ortalama yarısının ödenek aldığı gösterildiği için, sistemlerin uluslararası standartlarda iyi işlediği sonucuna varmıştır. Bu görüşe kuşkuyla yaklaşmak için en az beş neden vardır.

İlk olarak, ülkelerin çoğunda genel anlamda ulaşım maliyetinden bürokratlardan korkmaya ve özelde, haklı ya da haksız, zaten ödeneklerden yararlanma konumu edinilemeyeceği çekincesine kadar pek çok sebepten ötürü, işsizlerin sadece küçük bir kısmı kayıtlıdır (sebeplerin anket verisine dayanan bir analizi için bkz. Standing, 1996b, kısım 2). En uç örnekler, tüm eski Sovyetler Birliği cumhuriyetleridir. Rusya'da işsiz nüfusun dörtte birinden daha azı kayıtlıdır; Letonya'da ise bir anket 1995 sonunda işsiz nüfusun üçte birinin kaydolduğunu göstermiştir. Bazı ülkelerde, işsizlerin sadece küçük bir kısmı kaydolmaktadır. Azerbaycan'da 1996'nın sonunda, Ekonomi Bakanlığı gerçek işsizlik oranının yaklaşık yüzde 20 olduğunu tahmin ederken, kayıtlı "resmî" işsizlik oranı, sadece yüzde 0,8 idi.

İkincisi, kayıtlı işsizlerin sadece mütevazı bir oranı, ödeneklerden yararlanabilme konumu edinmiştir ya da açıkça ödenek almaktadır. Gürcistan'da, resmî raporlara göre, 1996'da *kayıtlı* işsizlerin yaklaşık sadece yüzde 10'u işsizlik ödeneği alırken, işsizlerin yüzde 90'ından fazlası kayıtlı değildi. Tacikistan'da, 1996'nın sonlarında kayıtlı işsizlerin sadece yüzde 13'ü işsizlik ödeneği almaktaydı. İşsizlerin yüzde 5'inden azının kayıtlı ol-

duğu Azerbaycan'da, kaydolanların sadece yüzde 21'i ödenek almıştır ki bu da işsizlerin yüzde 1'inden azının ödenek aldığı anlamına gelmektedir. Bu, nasıl bir sistemdir? Diğer yerlerde, rakamlar daha yüksektir, ama hâlâ şaşırtıcı şekilde düşüktürler. Hırvatistan'da 1996'da kayıtlı işsizlerin yüzde 20'si ödenek almıştır; Bulgaristan'da 1996 sonunda rakam yüzde 23'tür; Litvanya'da yüzde 24, Letonya'da yüzde 47, Polonya'da yüzde 52, Kırgızistan'da yaklaşık yüzde 57 ve Kazakistan'da yaklaşık yüzde 60'tır.

Üçüncü olarak, ödenekten faydalanan kayıtlı işsizlerin oranı bazı ülkelerde abartılmıştır. Bu, kimi yerel memurların gerçek ödemeler yerine ödeneklerden yararlanabilme konumunda olanları bildirmelerinden kaynaklanmaktadır. Yerel memurlar, kayıtlı işsizlerin birçoğunun sıklıkla, yararlanabilme konumunda oldukları ödenekleri ya kaynak olmadığından ya da kaynaklar yerel makamlarca başka amaçlar için kullanıldığından alamadıklarını belirtmişlerdir. Şirketler, kendi katkılarını ödemeyi reddetmiş ya da ödeyemeyeceklerini söylemişlerdir ve bazı durumlarda işsizlere işsizlik ödeneğinin bedelini aynî olarak takdim etmişlerdir. 1996'da, Rusya'da bir anket, ödeneklerden yararlanabilme konumunda olan kayıtlı işsizlerin yüzde 54'ünün hiçbir şey almadığını ortaya koymuştur (Chetvernina, 1997, sayfa 8).

Dördüncü olarak, işsizlik ödeneğinden faydalanan kayıtlı işsizlerin oranı düşme eğilimindedir. Bu rakam, Beyaz Rusya'da, 1992'de yüzde 80 iken, 1994'te yüzde 39'a düşmüş; Moldova'da 1992'de, yüzde 57 iken, 1994'te yüzde 19 olmuştur. Temel nedenler işsiz sayısının artışı, işsizlik ödeneklerinin seçiciliğinin genişlemesi, ödeneğin ücrete oranının düşmesinin katkı ödemeyi caydırıcı niteliği ve hakların oluşturulmadığı enformel sektörün yayılması olarak gözükmektedir.

Beşinci olarak, çoğu durumda işsizlik ödeneklerinin ücretlere oranı düşmüştür. Mesela Ermenistan'da 1996'da bu oran ortalama gelirin yaklaşık yüzde 33'üyken, Polonya'da yüzde 28'i; Romanya'da ise yaklaşık yüzde 50'sidir. Bunlar, geçim geliri ya da yoksulluk sınırının altında kalmaktadır. Yorumcular işsizlik

ödeneklerinin "cömertliğinin" azaltılması yönünde çağrıda bulundukları halde, bunu haklı göstermek çok zordur. Rusya ve Ukrayna'da, ortalama işsizlik ödenekleri, ortalama gelirin küçük bir parçası olan ve geçim geliri seviyesinin iyice altında bulunan asgari ücrete denktir; Beyaz Rusya'da, ödenek miktarı daha da düşüktür. Bulgaristan'da işsizlik ödeneği, ödenek miktarı fiyat enflasyonuna kısmen endekslense de, enflasyonist koşullarda eriyen bir reel değer olan kişinin önceki brüt ücretinin yüzde 60'ıdır. Azami ödenek, 1995'teki ortalama ücretin üçte biri ve geçim geliri seviyesinin yaklaşık yüzde 50'si olan asgari ücretin yüzde 140'ına denk gelmektedir.

İşsizlik ve yoksulluğun yüksek oranlarda seyrettiği Batı Avrupa'da olduğu gibi, birçok kayıtlı işsiz, işsizlik ödeneğinden ihtiyaç tespitine dayalı işsizlik yardımına sürüklenmiştir. İşsizlik sigortası ödeneğinden yararlananlara dair bazı istatistikler daha da düşük değerlerdeki işsizlik yardımlarını da içerir. Mesela Romanya'da işsizlik yardımı seviyesi asgari ücretin yüzde 40'ı olmuştur; Ukrayna'da bu miktar, asgari ücretin yüzde 50'si olarak belirlenmiştir, ki bu da resmî geçim gelirinin yüzde 20'sinden azdır.

Sonuçta, işsizlik ödenekleri keyfî, adaletsiz, verimsiz ve etkisizdir. Miktarları düşük, verilip verilmeyecekleri belirsiz ve edinilmeleri güç olmuştur. Bazı işçileri –özellikle de ücret alamadıkları işlerde sıkışıp kalanları– yoksulluk çıkmazına, ödenek haklarını yitirmekten korktukları için düşük gelirli işlere resmî olarak giremeyen başka bazı işçileri de işsizlik tuzağına düşürmüştür. Emek piyasasının kıyısındakiler için bu ödenekler, gelir güvencesizliğini çözen değil pekiştiren bir unsurdur. İşsizlerin çoğunun ödenek bağlamında hiçbir şey almamasının bir politika tercihi olmadığı varsayılırsa, yapıcı bir reform, siyaset gündeminde geçen yıllarda olduğundan daha yukarıda yer almalıdır. Şu ana kadar gerçekleştirilen reformlar, temelde ödenekleri kısıtlayıcı ve güvencesizliği derinleştirici yönde olmuştur.

Hedeflemenin etiği: Neden bir vatandaşlık gelirine ihtiyaç vardır?

Hepsi bu makalede ele alınmasa da, Orta ve Doğu Avrupa'da 1990'larda gelir güvencesini etkileyen başlıca politika eğilimleri şunlardır:

- İşsizlik meşru kılındı ve işsizlik sigortası ödenekleri işsizlerin sadece küçük bir kısmına ulaşacak şekilde yürürlüğe kondu.
- Sosyal koruma için formel olarak bir sosyal güvenlik tabanı kuruldu, ancak bundan yararlanma hakkının çerçevesi sürekli daraltıldı.
- Resmî asgari ücret, bir gelir güvencesi temelinden ödeneklerin değerini düşüren bir araca ve kamu sosyal harcamalarını kısıtlayan bir mekanizmaya dönüştürüldü.
- Etkin düzenlemelerin ve yaptırımların yokluğu, enformel ve özel sektörün büyümesini hızlandırdı; bu da sosyal güvenliğin prim katkısı temelini aşındırdı.
- Tüketici desteklerinin, okul kitapları ve okuldaki öğünler üzerindeki desteklerin kaldırılması ve kullanıcı harçları, kullanıcı gider-paylaşımı ile hastalık izni için işletmeler ve işçiler tarafından kısmi ödemenin yürürlüğe konması vb.ni de kapsayan çeşitli araçlar ile evrensel sosyal hizmetler ve gelir transferleri azaltıldı.
- İhtiyaç tespitini artırma, ödenek haklarını gelire bağlama ve bazı destekleri vergilendirilebilir hale getirme yoluyla hedefleme artırıldı.
- Yararlanabilme konumunun koşul çerçevesini genişleterek ve düzenlemeleri sıkılaştırarak hedefleme artırıldı.
- Koşulların sıkılaştırılması ve pasif önlemler yerine aktif emek piyasası önlemlerine duyulan inanç aracılığıyla çalışmaya vurgu yapan politikalara doğru sürüklenme başladı.
- Sosyal politikalar daha da özelleşti: bilhassa emeklilik reformları, bazı hizmetleri özelleştirip fiyat belirlemesini piyasaya bırakma ve insanları özel emeklilik, özel sağlık hizmeti ve özel eğitimi seçmeye zorlama ile.

• Politika oluşturma, uygulama ve denetleme sorumluluğunun adem-i merkezileşmesi çoğunlukla etkin finansman ya da hesap verebilirlik olmadan gerçekleşti ve bu da yaygın şekilde ödeme yapmama, keyfî ödeme ve uygulamada duruma bağlı seçicilik ile sonuçlandı.

• STK'ların sosyal politikalar üzerinde sorumluluk alması beklendi.

Orta ve Doğu Avrupa'da sosyal politika krizleri ve eğilimleri her yerden daha güçlüdür, fakat asgari ücretin zalimce kötüye kullanımı hariç benzer eğilimler çoğu endüstrileşmiş ekonomide mevcuttur. Üretim sistemi ve emek piyasasının esnekleşmesi ve enformelleşmesi ile artan şekilde seçici hale gelen sosyal politikalar arasındaki uyumsuzluk, bunun temel etkenlerinden biridir. Bu koşullar altında, 1945 sonrasında Batı Avrupa'da gelişen türde bir refah devletinin Doğu Avrupa'da yaratılması ne mümkün ne de uygundur.

Sosyal koruma politikasının gelecekteki temeli ne olmalıdır? Emekçi adamın yüzyılının sonuna geliyoruz. Geçmiş yüzyıl boyunca inşa edilmiş refah devletleri, bağımlı bir eş ve çocuklara sahip, erken yaştan emekliliğe kadar tam zamanlı istihdam edilen ve geliri istisnai durumlarda kesintiye uğrayan emekçi adam normuna dayanıyordu. Refah sisteminin üç temel hedefi vardı: aileleri hastalık ya da dönemsel işsizlik gibi belirsizlik risklerine karşı desteklemek; yaşlılıkta ve kronik engellilikte gelir güvencesi sağlamak; ve sanayileşmiş ekonominin işleyişini kolaylaştırmak, meşrulaştırmak ve istikrarlı kılmak. Sadece telafi edici rolüne odaklanmak yanlış olur. İşgücünün yeniden üretimini garanti altına alan ve disipline edilmiş emeği destekleyen düzenleyici rolü de her zaman aynı şekilde vardı. Refah devleti hiçbir zaman gelir, zenginlik ya da iktidarın temel yeniden dağıtım araçlarından biri olarak kurgulanmadı.

Refah devleti kapitalizmi ancak şu temel üzerinde gelir eşitliğine gidişi garanti altına alabilirdi: erkeklerin neredeyse tam istihdamı ve gerçek bir kademeli gelir vergisinin uygulanabilir ve toplum tarafından kabul edilebilir olması. Emekçi adamın

yüzyılının sonunda, bu koşulların hiçbirisi tam olarak sağlanamadı ve bunların sağlanabileceği ya da sağlanması gerektiği konusunda bir fikir birliği de ortaya çıkmadı. Bu koşullar olmadan, sosyal koruma sistemleri üzerindeki mali baskının, politikaları, daha seçici, tasarım ve uygulamada daha katı, tüm idari kademelerde daha keyfî ve desteklerin miktarı bağlamında daha cimri yapması muhtemeldir. Bunlar, geçtiğimiz on yılda birçok ülkede olduğu gibi, gelir eşitsizliğini artıracak ve sosyo-ekonomik ayrışmayı yaygın hale getirecektir.

Bu bizi, *evrenselcilik* ve *seçicilik* arasındaki eski çatışmaya götürmektedir. Önerilerin her biri, sermaye, emek ve teknolojinin büyüyen uluslararası hareketliliği ile emek piyasasında esnekleşme, enformelleşme ve güvencesizlik artışını birarada barındıran küreselleşme bağlamında ele alınmalıdır. Asıl mesele. gelir güvencesini esnekleşme, çalışma ve birikime yönelik dürtülerle birleştiren, toplumsal olarak dezavantajlı durumda olanların konumunu düzeltmeye öncelik veren ve ekonomik, toplumsal ve ekolojik olarak sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemi yaratmaktır.

Seçicilik ve hedeflemenin mantığı iyi bilinmektedir ve geçen on yılda bu, küresel bir nakarat halini almıştır. Görünüşteki hedefler daha fazla verimlilik aracılığıyla kamu harcamalarının azaltılması; kamu sosyal harcamalarının muhtaçlara yoğunlaştırılması; ve insanlara üretici olmadıkları (yoksul) için destek sağlayan değil de, üretici olmaları (bir gelir kazanmaya) için yol gösteren politikalara yönelme, yani sosyal politikayı refah temelinden kalkınma temeline kaydırma idi. Bu, en azından retorik nakarattı. Uygulamada ise seçicilik, kamu tarafından fonlanan ve sağlanan sosyal korumanın çapını daraltmak, yardımları büyük oranda kısmak ve "gerçek muhtaç olan" ve "olmayan" ile ilgili yargıda bulunmak anlamına geliyordu.

Temel argümanları düşünün. Verimlilik sadece bir mali gider sorunu değildir. Buna, her zaman için transferleri vermeyerek ve değerlerini azaltarak ulaşılabilir. Verimlilik aynı zamanda, temel hedef olması gereken, tüm nüfusa gelir güvencesi vermeye ulaşmanın maliyeti ile de ilgilidir. Dar olarak ta-

nımlanmış verimliliğe, ihtiyaç tespitine dayalı ve davranış koşullu transferler aracılığı ile ulaşmaya çalışmak, politikacılar ve kamu görevlilerinin gayri ahlâki davranma ihtimallerini artırır. Eğer yardımı teslim alma oranı düşükse, hükümet ya da yerel otorite başka amaçlar için ayırabileceği ya da kamu harcamasını kısma aracı olarak kullanacağı "parayı tasarruf etmiş olur". Bu açık bir verimlilik kazancı ya da bütçe açığındaki bir azalma olarak gösterilebilir. Destek talep etmeyen ya da bunu beceremeyen insanlar, ihtiyaç içinde olmayan ya da toplumsal olarak benimsenmiş davranış kodlarına uymayan insanlar olarak sunulabilirler; ki bu da politikacıların ve analizcilerin onları "muhtaç" kategorisinden çıkarmalarını mümkün kılar. Kısaca, seçicilik idari oportünizme açıktır ve nadiren şeffaftır. Sonuç, verimlilik artışının kanıtı olarak gösterilebilir. Oysa böyle değildir. Verimlilik, toplumda ekonomik açıdan savunmasız herkes için genişletilmiş gelir güvencesi ile ölçülmelidir.

Seçiciliği savunmakta kullanılan ikinci bir argüman, göreli olarak hakkaniyetli oluşudur. Mesela, gelir eşitsizliği arttığı için, yapılacak transferlerde hedeflemenin gelir eşitsizliğini azaltacağı iddia edilir. Ancak küresel deneyim göstermiştir ki sosyal destekler nadiren etkin bir yeniden dağıtım aracı olurlar (Esping-Andersen, 1990). En fazla, gelir güvencesini artırabilirler. Peki seçici programlar bunu başarabiliyor mu? Seçici programların temelinde, tutarlı ve ahlâki açıdan sağlam bir dağıtımcı adalet sisteminin olup olmadığı pek de net değil. Mesela, aile yardımları ile işsizlik ödeneklerinin, daha yoksul gruplara verildikleri için emekli maaşlarından daha ileri bir yöntem olduğu iddia edilmekte. Fakat genellikle güvence ağının kapsamına girmekte en çok zorlananlar, en savunmasız ve toplumsal olarak en donanımsız olanlardır. Diğer bir deyişle, yardımı teslim alma oranlarının düşük olması nedeniyle, yardımdan yararlanabilme konumundakileri dışarıda bırakma hataları meydana gelmektedir. Bazıları bu yüzden, daha geniş kategorik hedeflemeyi önermişlerdir. Böylesi bir hedefleme, daha başarılı olabilir. Ancak, kolaylıkla görünen durumların ötesinde (örneğin ciddi şekilde engelli olanlar), kategorik hedeflemenin de kendine özgü

dışarıda bırakma hataları ve sigorta türü bir güvenceye dayanarak dikkatsiz davranma açmazları vardır; özellikle de insanları desteğin verildiği durumlara özendirmesi halinde.[17]

Çoğu programın ihtiyaç tespiti ve davranış koşulları, toplumsal düzenleme ve denetleme mekanizmaları haline gelmiştir ve uygulamadaki hatalar nedeniyle kesinlikle kişilerarası ve gruplararası hakkaniyetsizlikle sonuçlanmaktadır. Eğer mesela, yararlanabilme konumu edinilmiş yardımı kullanma oranı düşükse ve bunun nedenlerini ortadan kaldırma yönünde bir girişim yoksa, ihtiyaç tespitine dayalı seçicilik toplumsal olarak adaletsiz olacaktır. Bu makalenin kapsadığı ülkelerde, durum kesinlikle böyledir.

Seçiciliği savunmakta kullanılan üçüncü bir argüman da, desteği ihtiyacı olanlara ve/veya layık olanlara doğru yoğunlaştırdığıdır. Bu, belki de yukarıda sayılanlar arasında en kuşkulu iddiadır. Eğer daha da beteri değilse, paternalizm taraftarı bir saptırmadır. Bu tip bir ayrım, kimin seçileceği, hangi kriterin kullanılacağı, vb. üzerine ahlâki ve ekonomik yargılar içerir. Buradan ahlâkla ilgili diğer sorunlar gündeme gelir: bu tip yargıları, kim, hangi temelde ve hangi öncelikle yapmalıdır. Mesela, birçok ülkede emekli maaşları diğer transferlerden daha çok artmıştır. Bu, yaşlılar diğerlerinden daha muhtaç oldukları için mi yoksa daha büyük bir oy bloğu oluşturdukları için midir? Grupların gelir güvencesinin ortalama değerinin üzerine oturan kategorik hedefleme dahi, birçok muhtaç göz ardı edilirken, bazı transferlerin göreli olarak daha az muhtaç olanlara yapılmasına yol açacaktır.

---

17 Bu konu, liberteryanlar tarafından işlenmiştir. Özel ihtiyaçları olanlar için ikinci ayak sosyal transferleri de içeren, bir miktar kategorik hedeflemenin kullanılması kuşkusuz arzu edilmektedir. Fakat bildik bir örnek verecek olursak; eğer bazı destekler sadece tek ebeveynli ailelere sağlanırsa, umutsuz şekilde yoksul olan çocuklu bir karı koca, kadının sosyal destekten yararlanabilme konumu edinmesi için ayrılmaya teşvik edilecektir. İşleyişin çatlak vereceğini kabul etmek için birçok insanın bu şekilde *davranacağına* inanmaya gerek yoktur. Olasılıklar nedeniyle, yetkililer daha büyük bir denetleme rolü benimsemeye teşvik edilecekler ve düzenleyici kurallar artan şekilde mütecaviz ve yargısal hale gelecektir. Bu, seçici hedeflemenin neredeyse kaçınılmaz bir sonucudur.

Kimin gelir desteğinden yararlanma konumuna sahip ya da buna layık olduğuna ilişkin yargıların etkileri, tarihsel ya da başka nedenlerden dolayı enformel cemaat destek ağının güçsüz ya da namevcut olduğu, keskin şekilde daralan ekonomilerde daha da büyür. Bunlar, eğer idari mekanizma gelişmemişse, deneyimsizse ya da kendi tuhaflıklarına uygun hareket etmeye meyyalse de büyür. Sistem daha karmaşık ve seçici hale geldikçe, işlem maliyetleri artar. Fakat yargılar, genel anlamda maliyetler ve faydalar çerçevesinde yapılmalıdır. Seçicilikten sağlanan mali birikim, transferleri diğer türlü resmî kriterlere göre "hak etmeden" alabilecek insanlara ödeme yapılmaması sayesinde biriktirilen paralardan oluşur. Kanun koyucular hak edenleri nadiren tanımlarlar; bunu yapmanın ek maliyetleri vardır. Daha fazla kamu yönetiminin gerekliliği, açık maliyetlerden biridir. Zımni maliyetler ise, resmî olarak kabul edilmiş kriterlere göre "gerçek muhtaç" olarak algılananlara yapılmamış ödemelerin değerini (yararlanabilme konumu edinilmiş yardımı kullanmama sorunu) ve resmî kriteri karşılamayan muhtaçlara yapılmamış ödemelerin değerini içerir.

Sosyal politika idaresi; kapasite, personel miktarı, eğitim ve kamu bilinci açısından deneyimsiz ve yetersiz olan ekonomilerde tüm bu sorunlar –verimsizlik, hakkaniyetsizlik ve yargılayıcılığın taşıdığı, ahlâki açmazlar– net bir şekilde görülür. Verimli ve hakkaniyetli şekilde işleme ihtimalleri pek yokken karmaşık davranışsal vb. koşullar gerektiren seçici programları önermek naiflik ya da sinikliktir. İdarenin yetersizliği sosyal politikaların yönetişiminin özelliklerine kadar uzanır. 1990'larda yürürlüğe konan önlemlerin çoğu, geçici bir karaktere sahipti: destekler ve yararlanabilme konumuna dair kararlar, hepsi sorumluluk alanları için itişen ve çok az bilgi ile iş gören çeşitli bakanlıkların çalışanları arasındaki *ad hoc* müzakerelere dayanıyordu. Kararlar genellikle özenle seçilen sendika, işveren ve hükümet sözcülerinden oluşmuş sözde üçlü yapıların kurulması ile meşrulaştırılıyordu. Bunların teknik veya temsilî kapasitesi sınırlıydı (eleştirel bir değerlendirme için, bkz. Standing, 1997). İşçilerin, işverenlerin, kendi

hesabına çalışanların ve işgücünün marjındakilerin çıkarlarını temsil eden daha fazla temsilî yapının yokluğunda, karmaşık ve seçici programları verimli ya da hakkaniyetli şekilde uygulayabilecek ve denetleyebilecek yönetişim programları öngörmek güçtür.

Seçiciliği destekleyen diğer bir argüman da iki tip özelleştirme biçiminin önünü açacak olmasıdır – sosyal desteklerin özel ticari sunumu ve gönüllü sivil toplum örgütlerince yapılacak özel sunum. Ticari ve temsilî çıkarları daha fazla ön planda tuttukları için, daha verimli ve daha etkin olabilecekleri düşünülmektedir.

Üretimin ve sosyal koruma politikalarının özelleştirilmesinin kapsamı zaten geniştir ve daha da genişlemektedir. Bu durum, verimlilik ve kâr kaygılarının artması ile işlem maliyetlerini azaltabilir ancak sosyo-ekonomik farklılaşmayı ve güvencesizliği derinleştirmesi de muhtemeldir. Özelleştirilen sosyal destekler, ödeme durumu ve becerisi olanlara yönelir, yani aslında avantajlıya avantaj sağlar. Bu illa, güçlü bir uluslararası süreci tersine çevirmeyi deneme yönünde bir argüman değildir. Daha çok, güvenlik ve gelir eşitsizliğini artıran ve makul miktardaki kamu yardımına ilişkin konsensüse dayalı kararlılığı zayıflatan çok ayaklılığın tehlikelerine dikkat çeken bir argümandır.

Devletin, kendi rolünü azaltmak ve seçiciliğini güçlendirmek için kullandığı bir başka yol, STK'ların kamu sosyal hizmetlerinin bazı işlevlerini yüklenmesine izin vermesidir. Orta ve Doğu Avrupa'da, STK'lar yayılmaktadır ve bir yere kadar, bunların devlet tarafından sağlanan sosyal korumanın erimesi ile oluşan boşluğu doldurmaları beklenir. Fakat bunu yapabilirler mi ya da yapmalılar mı? Bir olasılık, düşük ücretli gönüllü işçilerin yönetimden sorumlu hale getirilmeleri ve tatmin edici olmayan her türlü sonuçtan sorumlu tutulmaları olabilir.

Ahlâki açmazlar, "müşterilerin" STK'lara bağımlılıklarının derinleşmesi ve özel, hesap verebilirliği olmayan bürokrasilerin potansiyel olarak daha fazla hesap verebilir kamu bürokrasileri-

nin yerini alması eğilimlerini içerir. Daha küçük grupları ve daha az "gerçek muhtaç olduğuna" kanaat getirilmiş grupları temsil edenlerin göreli olarak daha güçlü bloklar tarafından dışarı itilmesi eğilimi de söz konusudur. Emeklinin sesi her zaman muhtemelen etnik bir azınlığın sesinden daha fazla duyulacaktır. Başka şeylerin yanı sıra bu nedenle de, STK'lara yaslanmak, sosyo-ekonomik ayrışmayı derinleştirir. Bunun bir kısmı, STK'ların kaynaklar ve kamunun sempatisini kazanmak için giriştikleri rekabetten kaynaklanır. Bu rekabet aynı zamanda, STK'lar tarafından ya da onlar için devreye sokulan fonların bir bölümünün, fon artırımına ya da olumsuz lobi faaliyetlerine gitmesi demektir. Böylece, sosyo-ekonomik hakkaniyetsizliğe ağır bir sızma etkisi de eklenir.

STK'lar sosyal koruma yönetişiminin parçası haline gelirse, muhtacın sesini duyurma işlevleri ile gelir transferini ve hizmetlerin ulaşmasını düzenleme işlevleri arasında bir çelişki meydana gelir. Eğer sosyal transferler sistemi yüksek seviyede hedefleyiciyse, STK'lar destek için gerçek muhtaç olma ve olmama durumları üzerine keyfî yargılarda bulunan, sosyal adaletin mikro-arabulucuları haline gelirler. Böyle bir durumda muhtacın temsiliyetini güvence altına alan bağımsız ses olma özellikleri nereye gider?

Seçici gelir desteği programlarının alternatif uygulayıcıları ve denetleyicileri olarak STK'lar uygun değildir. STK'ları yönetimin araçları haline getirmek, sosyal destek ve hizmetlerin klientalist dağıtımını güçlendirir ve bu da vatandaşlık hakları kavrayışını tahrif eder. Seçiciliğin ve koşullu sosyal politikaların bu boyutu üzerinde pek durulmamıştır.

Sonuçta hedefleme, ihtiyaç tespiti ve davranış testi planları –toplum mühendisliği, idari yetkinlik ve teknik derinliğin bir karışımını sunar gibi gözüktükleri için– elit yaklaşıma uysalar da, tümüyle seçiciliğe dayanmak en kötüsünden mikro-idare ve mikro-denetleme demektir. Sosyal politikalarda bir miktar özelleştirme ve sivil toplum kurumlarının daha fazla entegrasyonu istenir bir durumdur, ama hedeflemenin çeşitli dezavantajları vardır.

Evrenselcilik lehindeki argümanlar, güvencesizlik, esneklik ve ekonomik faaliyetlerin enformelleşmesi ile tanımlanan yeni dönem bağlamında değerlendirilmelidir. İdeal olarak evrenselcilik, herkese gelir güvencesi, belki temel sosyal hizmetlerin herkes için ücretsiz olması ve –iş durumu, geçmiş veya şu anki faaliyeti, vergi katkısı, özelleştirmenin hasılatı ve diğer etkenlerden bağımsız olarak– ihtiyacı olan herkes için gelir desteği sağlamayı içerir. Evrensel temel gelir güvencesi idealine yakın bir gelecekte ulaşılamayabilir, zaten birçokları da maliyet, gerekçeler ve diğer etkenler temelinde bunun istenilir bir şey olmadığını savunacaktır. Yine de, yakın gelecekte daha az koşulluluk ve daha az hedeflemeye doğru yönelmeyi savunmanın temelleri mevcuttur; bu belki de kategorik kriterlerle belirlenmiş destekler sağlayan ikinci ayak kamu sistemi ile birarada sosyal hak olarak temel gelir transferine yönelerek gerçekleşecektir.

Evrenselciliği destekleyen çeşitli argümanlar mevcuttur. Şeffaflık erdemine sahiptir ve eğer herkes asgari koşullarla temel gelir desteği hakkına sahipse, ihtiyaç duyan herkesin bunu alabileceğine ilişkin bir güven oluşur. Mevcut ve önerilen hedefleme programlarına kıyasla, herkesin alacağını kesinleştirmek, idari açıdan da daha kolay olacaktır.

Evrenselciliği savunmakta kullanılan ikinci bir argüman, her türlü gelir destek programından faydalanan ne kadar çok insan olursa, toplumsal dayanışma duygusunu teşvik etmenin ya da sürdürmenin de o kadar kolay olacağıdır. Bunu eleştirenler, program daha evrenselci oldukça mevcut kaynakların daha dar, gelir desteğinin daha yetersiz ve sonucun daha az yeniden dağıtımcı olacağını iddia etmektedirler. Evrenselciliğin savunucuları ise, eşitsizliği azaltmak için vergilendirme veya diğer araçların kullanılabileceği; seçici programların, fırsatçı politikacılar tarafından istismar edilmeye karşı savunmasız ve muhtaçların çoğuna ulaşamaz oldukları için, daha evrenselci programlardan daha cimri hale gelebilecekleri karşılığını verirler. Potansiyel seçmenlerin hiçbir önemli bloğu yüksek derecede seçici programlardan faydalanmayacağı için, politikacı-

ların ve bütçeyi kısan bürokratların, desteklerin gerçek değerinin düşmesine ve şartlılığın daha sıkılaştırılmasına yönelmeleri mümkündür. Toplumun geniş bir kesitine gelir güvencesi sağlayan desteklerin yeterli seviyedeki transfer için geniş temelli destek bulması daha muhtemeldir ve bu, ulaşılabilir ve sürdürülebilir bir seviyedeki daha büyük bir sosyal sorumluluğu da beraberinde getirir.

Evrenselcilik yönünde üçüncü bir iddia da "gerçek muhtaçlara" dair yargının istenir bir şey olmamasıdır. Bu türde bir yargıyı savunanlar, kaynakların, ya zengin oldukları için ya da bazı davranışsal normlara uymadıkları için "gerçek muhtaç olmayan" diye nitelendirilen kişilere gideceğini iddia edeceklerdir. Kademeli gelir vergisi veya zenginler tarafından satın alınan tüketim mallarına vergilerin uygulanması, eleştirinin ilk kısmına karşılık olarak dile getirebilir. İkinci kısmına dair de sadece, davranışsal normlar üzerine yargılarda bulunmanın, özgürlüğün ihlali anlamına geldiği ve uygulamada bireylerarası hakkaniyetsizliği pekiştireceği belirtilebilir. Eğer miskinlerin ve "kötü" olduğunu düşündüklerimizin yaşamaya hakkı bulunmadığı kanaatinde değilsek, temel bir gelir güvencesi sağlamak ve halkın büyük çoğunluğunun bununla yetinmeyeceğini ve bu nedenle daha yüksek bir gelir edinmek için çalışmak isteyeceğini varsayımak muhtemelen daha verimli ve hakkaniyetli olacaktır. Pasif hale gelen ve az bir temel gelirle yetinmeyi isteyenlerden kaynaklanan kayıp ürün maliyeti, yönetim ve asayiş maliyeti ile, yoksulluk ve işsizlik tuzakları içeren koşullu programların barındırdığı verimsizliklerin maliyetinden çok daha az olacaktır.

Neredeyse koşulsuz bir temel gelir güvencesi temelinde evrensel bir sisteme doğru yönelmeye ilişkin dördüncü bir argüman, bunun çalışmak için daha da fazla gerekçe sağladığına işaret eder. Bu paradoksaldır, çünkü evrenselciliğe karşı çıkanlar, çalışma koşulları ile gelir güvencesini ayrıştırmaya, çalışma isteğini azaltacağı gerekçesiyle itiraz ederler. Esnek emek piyasaları, tartışmanın içeriğini değiştirmektedir. Enformel sektör yaygın ve büyüyen bir gerçeklik haline geldiğinden ve

gelir kazanmanın muhtemelen başlıca yolu olarak kalacağından, içinde yer almanın teşvik edilmemesi pek de anlamlı değildir. Fakat bu, aynen bazı diğer ihtiyaç tespitine dayalı veya koşullu programlar gibi, çoğu işsizlik ödeneği programlarının yaptığı bir şeydir. İşsizlik ve yoksulluk çıkmazları keyfîdir ve yakalananlar için genellikle kaçınılmazdır. İnsanlar, fırsatlar, istekler ve kendi yetenekleri uyarınca yarı zamanlı, aralıklı ve enformel çalışmaya teşvik edilmelidirler. Öyleyse, ihtiyaç tespitine dayalı ve koşullu sosyal desteklerin bu tip faaliyetleri aktif şekilde kösteklemesi tuhaftır.[18] Eğer enformel sektörde çalışarak elde edilen mütevazı bir gelirin sosyal destek haklarında bir kayba yol açacağına inanılıyorsa, üç aksi sonuç teşvik ediliyor demektir:

- İş yapılmayacak, bu yüzden üretim ve refah azalacaktır.
- İş yapılacak ancak beyan edilmeyecektir; bu da yasadışılığın artması, muhtemel bir vergi kaybı ve tehdit ve sömürü gibi toplumsal açıdan istenmeyen ve maliyetli davranışlarla karşılaşma demektir.
- İş enformel şekilde yapılacak ve bu, işçiler arasında rekabet oluşturarak düşük ücretli işçilerin ücretlerini ve çalışma koşullarını aşağıya çekme yönünde bir baskıya yol açacaktır.

Seçiciliğin yol açtığı hakkaniyetsizlik ve çalışmaktan caydırmaya diğer bir örnek, kategorik seçiciliğin bir biçimi olan yaygın erken emekliliktir. Ellili yaşlarındaki erkek ve kadınları erken emekli etmek, onları ekonomiye katkıda bulunmaktan caydırarak ve emek piyasasında ayrımcılığa maruz bırakarak, ekonomik anlamda marjinalleşmelerini pekiştirir. Ücretli iş aramayacakları ya da bu işler için hazır olmadıkları düşünüldüğünden bu durum, kamu istihdam hizmetlerine eşit –ya da her türlü– erişimlerinin inkâr edilmesine yol açar. İnsanların yaşı veya işgücündeki konumuna bakılmaksızın doğrudan bir

18 Bölgedeki (ve diğer yerlerdeki) nakaratlardan biri, "aktif sosyal politikaların" ve "aktif emek piyasası politikalarının", "pasif" politikaların yerini alması gerektiği olduğu için, *aktif şekilde* kavramı ironik biçimde kullanılmaktadır. Paradoksal olarak, 'aktif politikalar' insanları iş, eğitim merkezi ve benzerlerine yerleştirerek kişinin sonuçta pasif hale getirilmesi için tasarlanmışlardır.

temel gelir sağlanması, istihdam hizmetinde bu tip yaş ayrımcılığını ortadan kaldıracaktır.

Herkes için temel gelir güvencesini savunmanın bir gerekçesi de, yöneticileri ve transferlerin potansiyel alıcılarını zor durumlarda bırakan ahlâki sorunları azaltacak olmasıdır. İhtiyaç tespitine ve koşula bağlı destekler, şu ana kadar bahsedilenlerin yanı sıra, gerçeği söyleyenleri, düzenlemelere yabancı olanları ve çirkin yüzlüleri bir nevi cezalandırır. Bu bir şaka değil maalesef. Destek almak için müracaat eden kişi eğer sempatik gözükmüyorsa muhtemelen daha detaylı bir sorgulamadan geçer. Doğruluk meselesine gelince; iş bulma kurumuna yaşadığı yerden uzun bir yol kat ederek gelmiş bir kadın düşünün, yaşadığı yerdeki kadınların yarısının işsiz olduğunu ve her hafta iş aramanın çok da anlamlı olmadığını bilmektedir. Geçen hafta iş arayıp aramadığı sorulduğunda, aramadığını söyler. Çoğu yerde, bankonun ardındaki muhtemelen deneyimsiz ve bu konuda eğitimsiz memur kendi yetkisi dahilinde kadına işsizlik ödeneği vermeyecektir. Benzer bir deneyimi yaşamış diğer bir kadın ise içeri girecek, iş aradığını söyleyecek ve desteği alacaktır. Sistemi savunanlar, her iki tarafın da yasal ve sosyal tavsiyeye ihtiyacı olduğu karşılığını verebilir. Fakat bu da meseleyi çözmez; böyle bir durumda "bilgisizlik mazeret değildir" anlayışına başvurulamaz. Benzer bir durum muhtemelen kayıt koşullarında da yaşanmaktadır. Altmış kilometre uzaktan gelen ve seyrek geçen bir otobüsü yakalamak için bir sürü para harcayan ve sonra da iş bulma kurumuna uzun bir yol yürüyen kadın için, iş bulma kurumunun bulunduğu muhitte oturan birisiyle karşılaştırıldığında durum çok daha sıkıntılıdır. Davranış koşulluluğun gerçekliği budur işte. En tatsızından bir düzenleme biçimidir. İronik olan şu ki koşulluluğu savunanlar, genellikle diğer alanlarda düzenleyici önlemlerin sınırlanmasının en sıkı savunucularıdır.

Hedefleme, seçim özgürlüğünü tehdit etmektedir. Bazı ülkelerde aile yardımı hakkının hanedeki ergenlerin okula devamlılığı koşuluna bağlı hale getirilmesi, yönlendirici hedeflemeye doğru olan yönelişin bir göstergesidir. Bu, ahlâki açıdan haklı

çıkarılamayacak, toplumsal olarak hakkaniyetsiz ve idari açıdan etkisiz paternalist bir devlet müdahalesi haline gelebilir. Çalışmaya vurgu yapan politikalar da çok dile getirilmektedir ve bir yere kadar daha kapsamlı koşulluluk vasıtası ile de takdim edilir. Uzun bir bürokratik yönetim ve paternalizm geçmişinden gelen bölgede sosyal politikada çalışma vurgusu çözüm olmayacaktır. İnsanlar bu geçmişi yaşamış ve tüketmiştir.

Social Research'teki bir makalesinde Claus Offe, daha güçlü bir "toplumsal güven"e –başkalarına ve geleceğe yönelik bir güven– duyulan ihtiyaca işaret eder (Offe, 1993, s. 684). Güven ancak sosyo-ekonomik dayanışmanın bir temeli varsa ve bireyler ihtiyaç ortaya çıktığında bir gelir kaynağına dayanabileceklerini ve kendi yerel ve ulusal cemaatlerinde gelir güvencesine sahip olduklarını hissedebiliyorlarsa kurulabilir. Güven, enformel cemaat desteği ağları yoksa gelişemez. Bunlar da ortak bir gelir güvencesi temeli olan yerde gelişebilir. Böylesi bir argüman, toplumsal güvenin sağlayıcısı olarak güvence altına alınmış bir gelir yönünde faydacı bir argümandır. Temel gelir güvencesi, her şeyden önce, sosyal ve ekonomik özgürlük için maddi bir temel sağlayacaktır.

Sonuçta, bölge genelindeki ekonomi, emek piyasası ve sosyal politikalara dair gelişmeler, insanları bir güvencesizlik dönemine itmiştir: bu dönemde gelir güvencesine yönelik hak açıkça ya da örtülü biçimde ilga edilmiş ve çoğu insan içkin belirsizlikler nedeniyle yaşam standartları üzerinde kontrole sahip olmayı başaramamıştır. Bu belirsizliğin çoğu sosyal politikanın, artan şekilde seçici hale gelerek artan şekilde keyfîleşmesinden ve yerel görevliler, yerel politikacılar, devlet memurları, ulusal politikacılar ve –yüksek maaşlı memurları talimatlar yazıp, hak koşullarını belirtip sonra da çekip giden– uluslararası kurumların kaprislerine bırakılmış olmasından kaynaklanmaktadır. Seçici, ihtiyaç tespitine dayalı, koşullu sistemler her zaman için güvencesizlik yaratırlar ve toplumdaki yoksullar ile daha az bilgi sahibi olanların yaşamları üzerinde keyfî bir kontrolün aracı olarak kullanılabilirler. Bazı kanun koyucuların, bağımlılığa yol açtığı için insanların güvencesiz-

lik içinde olmasından hoşlanmaları pekâla mümkündür; bağımlılık ilişkisi içinde insanlar "gerçek muhtaç" olabilmek ve yararlanabilme konumu edinmek için her şeye uymayı öğrenirler. İhtiyaç tespitine dayalı, koşullu destek, mutlak surette, bireysel davranışın bürokratik idaresini veya kişisel tercihe tecavüzü içerir.

İdari açıdan, çeşitli karmaşık ve yüksek seviyede seçici sosyal destek programları sağlama kapasitesi, çoğu Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde mevcut değildir ve yakın gelecekte olması da çok mümkün görünmemektedir. Verimsizliğin, en cılız sesi en fazla mahrum bırakarak sosyal desteklerin verilmesinde kişilerarası ve gruplararası hakkaniyetsizlikle birlikte gitmesi muhtemeldir. Kaynak yetersizliği, transfer ödemelerindeki gecikmelerin temel nedenidir; idari karmaşıklık ve basiretsizlik de söz konusu gecikmelerden sorumludur. Bu kesinlikle, transferlerin daha evrensel bir gelir garantisine doğru basitleştirilmesi ve birleştirilmesi yönünde hareket etmek için bir neden oluşturur.

Seçicilik eğilimi muhtemelen bir süre için daha devam edecektir, çünkü kamu harcaması daraltıldıkça işsizlik ve yoksulluk yaygınlığını koruyacaktır. Ancak yeterli sayıda insan seçiciliğin verimsiz olduğunun, bir sosyal kontrol aracı ve derinleşmiş gelir güvencesizliğinin bir nedeni olduğunun farkına vardığında, temel gelir güvencesine ilişkin retorik kararlılığı anlamlı hale getirecek bir baskı gündeme gelecektir. Gerçek gelir güvencesi olmadan, yeniden dağıtımcı adalet inşa edilemez.

KAYNAKÇA

Chetvernina, T. vd., *Establishment of a System of Umemployment Insurance in Russia,* Moskova: Center for Labor Market Research, Temmuz 1997, mimeo.

Esping-Andersen, G., *Three Worlds of Welfare Capitalism,* Cambridge: Polity Press, 1990.

ILO-CEET (International Labor Organization), *The Bulgarian Challange; Restruction Labour Market and Social Policy,* Budapeşte: ILO, 1995.

Milanovic, B., "Income, Inequality and Poverty during the Transition", Washington, D.C.: The World Bank, 1997.

Offe, C., "The Politics of Social Policy in East European Transitions: Antecedents, Agents and Agenda of Reform," *Social Research* 60:4 (Winter 1993): 658.

Standing, G., ve Whitehead, D. Vaughan, der., *Minimum Wages in Central and Eastern Europe: From Protection to Destination*, Budapeşte, Londra ve New York: Central European University Press, 1995.

Standing, G., "Social Protection in Central and Eastern Europe: A Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets," G. Esping-Andersen, der., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde, Londra: Sage Publications, 1996a, s. 225-55.

—, *Russian Unemployment and Enterprise Restructuring: Reviving Dead Souls*, Basingstoke: Macmillan, 1996, bölüm 2.

—, "Labour Market Governance in Eastern Europe," *European Journal of Industrial Relations* 3:2 (July 1997): 133-59.

Szoldos, L., ve Standing, G., *Labour Market Dynamics in Ukraine: Results From the ULFS*, Cenevre: International Labor Organization, 1996.

Torrey, B. Boyle vd., "Rowing between Scylla and Charybdis: Income Transition in Central European Households", Luxembourg Income Survey Working Paper no. 132, mimeo, 1996, s. 5.

UNDP (United Nations Development Programme), *1996 National Human Development Report: Republic of Moldova*, Chisinau, Moldova, 1996.

Vecernik, J., "Incomes in Central Europe: Distributions, Patterns and Perceptions," *Journal of European Social Policy* 6:2 (1996): 101-22.

World Bank, *Poverty Reduction and the World Bank*, Washington, D.C.: The World Bank, 1996.

'Süper Kadınlar' ve Akdeniz Refahı*

Luis Moreno

Giriş

Aile bütün refah rejimlerinin anahtar bileşenidir. Refah rejimi kavramı, refahın ana üreticileri (devlet, piyasa ve aile) arasındaki yasal, maddi ve örgütsel kaynakların bileşimini ifade eder. En çok analiz edilen refah kapitalizmi kategorilerine (Anglo-Sakson, Kıta Avrupası ve İskandinav) Yunanistan, İtalya, İspanya ve Portekiz'i içeren Akdeniz kategorisi dördüncü olarak eklenebilir (Ferrera, 1996; Rhodes, 1997; Moreno, 2000a). Akdeniz rejiminde ailenin rolü,[1] rejimin kendine has özelliklerinden birini oluşturmaktadır (Moreno, 2000b).

Güney Avrupa refahı örneği, devlet-merkezli analizlerin eksikliklerini ortaya koymaktadır.[2] Bu analizler, devlet ku-

(*) Bu makalenin daha önceki bir versiyonunu okuyup görüş ve önerilerini sunan Inés Alberdi, Ana Arieba, Anna Cabré, Julio Carabaña, Enrique Gil Calvo, María José Gonzáles, Ana Guillén, Lisa Hagerman, Margarita León, Maite Montagut, Magüi Moreno, Manuela Naldini, Patrizia Rinaldi, Olga Salido, Sebastián Sarasa ve Constanza Tobio'ya minnettarlığımı belirtmek isterim.

1 Ya da Güney Avrupa. Portekiz'in Akdeniz'e kıyısı bulunmuyor ve deniz aşırı genişlemesi tarihsel olarak Atlantik zihniyetiyle gerçekleşmiş; yine de değerlerle ilgili kaynakları daha fazla *Mare Nostrum* kültür dünyasına ait.

2 Benzer şekilde ve belirli bir cinsiyet perspektifinden, politika rejimleri tercihli olarak merkezî güç ve devlet anlayışına bağlanmıştır (O'Connor vd., 1999).

rumlarının özerk ve zorlayıcı faaliyetlerini vurgulamaya eğilim göstermiş ve devletler, piyasalar ve aileler/hane halkları arasında yapılan düzenlemelerin çeşitli sonuçlarını değerlendirmede başarısız olmuşlardır. Esping-Andersen'ın üç-dünya tipolojisi (1990), kadınları 'göz ardı etmekle' kalmamış, metalaşmanın sınırlanması (*decommodification*) kavrayışı ile, ücretsiz işin hayatî önemini es geçmiştir (Lewis, 1992). Kadınlar, aile/hane içinde ücretsiz bakıcılar olarak anahtar bir rol üstlenirler ve bu Akdeniz refah rejiminin önemli bir unsurudur.

Aile, devlet ve sivil toplumun faaliyetlerini tamamlayıcı olmanın ötesinde, esenliğin, dolayısıyla da sosyal refahın önemli bir üreticisidir. Güney Avrupa'da aile, sosyalleşmenin merkezî kurumu ve mikro-dayanışmanın sağlam ağı olarak kalmayı sürdürmektedir. Son yıllarda Akdeniz ülkeleri, refah devletinin masraflarını kısma programları ile daha iyi başa çıkabilmekle kalmamış, sosyal harcamalarını Orta ve Kuzey Avrupa refah rejimlerindekinden daha büyük oranda artırabilmişlerdir. Refah reformunun daha 'liberal' bir anlayışla gerçekleştirildiği bu ikinci grup ülkelerde kamu politikalarının, aileler ve hane halkları devlet müdahalesinin yerini alacak şekilde yeniden yönlendirildiği görülmektedir. Birleşik Krallık'taki Yeni İşçi Partisi hükümetleri bunu açıkça örnekler niteliktedir (Green Paper on Welfare Reform, 1998).

'Aileselci' terimi genellikle pejoratif bir anlamda kullanılmaktadır. Bu terim çerçevesinde aile, erkeklerin aile üyeleri üzerinde keyfî güç uyguladığı modern öncesi ataerkil bir kurum olarak görülmektedir. Klasik işlevselci paradigmaya göre, akrabalık ve geniş aile, ekonomik açıdan azgelişmiş yörelerde 'ahlâk dışı' (*amoral*) olarak nitelendirilen kurumlardır.[3] Genelde bu düşünce ekolü, modernleşme, sanayileşme, kentleşme ve kitlesel demokratikleşme eğilimlerinin geniş aileden çekir-

3 İtalyan *Mezzogiorno*sundaki grup içi uygulamalar 'ahlâk dışı aileselcilik'in ürünü olarak nitelendirilmektedirler (Banfield, 1967). Oldukça şaşırtıcı bu önerme deneysel ve tarihsel temellendirmeden uzaktır. Bunun üzerine bir tartışma için bkz. Gribaudi (1997).

dek aileye geçişi gerçekleştireceğini öngörmektedir. Anne, baba ve çocuklardan oluşan bu Parson modeli, insan medeniyetinin daha ileri bir aşamasının temsilcisi olabilir.[4] Bu tip bir reçetenin özellikle Akdeniz rejimi için epey basitleştirici olduğu ortaya konmuştur (Guillén, 1997; Pérez-Diaz vd., 1998). Paradoksal şekilde bu argüman, yakın zamanlarda çekirdek aileye az rastlanan Kuzey Amerika gibi bir ortamda sürekli tekrarlanmaktadır.[5]

OECD ülkelerinde yürütülmüş sosyal refah araştırmalarının çoğunda, temel birim olarak bireyler alınmıştır. Sosyal refahı sağlayan ve bundan yararlananlar, duygusal bağları olmayan bağlam dışı varlıklar olarak nitelendirilmektedir. Bunların kültürel kaynakları (yaklaşımları, beklentileri, algılayışları ve değerleri) basit şekilde göz ardı edilmekte ve bu da daha karmaşık sosyal olayları, özellikle de gelişmiş sanayi toplumlarında ailenin sosyal refah teminindeki rolünü anlamaya engel olmaktadır.

Aile ve sosyal değişim

Güney Avrupa'daki geleneksel sosyal yapılar ve kamu politikaları, evi geçindiren erkeğin *pater familias* olarak otoriteyi elinde tuttuğu, kadının işlevinin ise yeniden üretim ve bakım ile sınırlı olduğu aile içi ilişkileri desteklemektedir. Yeni binyılın eşiğinde Güney Avrupa'daki aile yapıları 'görünüşte' gelenekseldir.[6]

---

4 William Safran'a (1987) göre genel olarak Kuzey-Amerika sosyal biliminin, özel olarak ise siyaset biliminin davranışsalcı-işlevselci ekolünün, ayırt edici özelliklerinden biri tarihdışı yapısıdır. Tarih iki zeminde reddedilmektedir: "birincisi, ...karşılaştırma ve genelleme yapmaya izin vermeyen olaylar silsilesi olarak... İkincisi, modern-öncesi (ilkel) toplumlarla özdeşleştirildiği için..." (1987: 13). Dolayısıyla açıklayıcı modeller, doğrusal kalıplardan çok çeşitliliğin istisna olmaktan çıkıp kural haline gelmeye başladığı gerçeğini genellikle yakalayamamaktadırlar.

5 ABD'de evli çift ailesinden oluşan hane sayısı 1970'lerin başındaki %45 değerinden 1998'de %26'ya gerilemiştir.

6 İspanya'da refah kapitalizminin Altın Çağı'nın (1960-75) üzerinde geliştiği 'evi geçindiren erkek' modeli, şimdilerde her 3 İspanyol kadının 2'si tarafından reddedilmektedir (CIS 1995, Estudio 2194).

Yeni modeller, sağlamlaşmak için zamana ihtiyaç duysalar da aslında eski modellerin artık uygulanamaz olduğunu göstermektedirler (Tobio, 2001a).

Aile, Akdeniz refah gelişiminde hayati öneme sahip bağımsız bir analiz değişkenidir; yine de genellikle iki sebepten dolayı göz ardı edilir (a) aile üzerine sistematik ve güvenilir veri elde etme güçlüğü (b) bağlılıkla ilgili kategorileri istatistikî amaçlar için niceliksel bilgiye dönüştürememe. Bunların ötesinde, Güney Avrupa'daki aile içi transferler, kaynak birleştirme ve gevşek bütçeleme[7] gibi uygulamalar, ev sahipliği şekilleri, ve sosyal yeniden üretimin parçalı heterojenliği, aileyi araştırma amaçları için bir çeşit metodolojik 'kara kutu' haline getirmektedir.

Diğer refah kapitalizmi ülkelerinde olduğu gibi, Güney Avrupa'da da aile önemli değişimler geçirmiştir. Hiç şüphesiz yeni aile şekilleri, aile hayatının ataerkillikten çıkması ile birlikte anılan 'babanın azalan rolü'nü yansıtmaktadır (Flaquer, 1999). Ancak ataerkillikten çıkış süreci, diğer refah rejimlerinde olduğu gibi yeni aile tiplerinin genelleşmesine dönüşmemiştir. Güney Avrupa'da tek ebeveynli hanelerin sayısında ciddi bir artış olmasına rağmen, rakamlar diğer refah rejimlerininkilerden daha düşüktür (bu rakam, Anglo-Sakson ve İskandinav ülkelerinde 1/4 iken Güney Avrupa'da 1/10'un altındadır[8]). 20 ile 34 yaş arasındaki tüm yaş gruplarında hem erkekler hem de kadınlar için birlikte yaşama oranı da, %3'ün altında kalmaktadır (Kiernan, 1999).

Akdenizli kadın ve erkeklerin aile kurmak için en çok tercih ettikleri yol evlilik olmaya devam etmektedir. 1997'de İspanyol nüfusunun sadece %14'ü 'evli olmadan birlikte yaşama'yı tercih seçeneği olarak görmektedir (CIS, 1997). Benzer şekil-

7 Gevşek bütçeleme uygulamaları, kaynak birleştirme ile birlikte, gelir ve harcamalara ilişkin şu akıl yürütmede ifade bulur: fazla harcayan aile bireyleri, diğer bireylerin nihayetinde aile hesaplarını denkleştireceğine inandığı için bunu yapmaktadır (Petmesidou, 1996).

8 Bunun ötesinde, İspanya'da tek ebeveynli hanelerin büyük çoğunluğunu çocuklarının bazılarıyla yaşayan yaşlı kadınlar ya da dul ve boşanmış kadınlar oluşturmaktadır.

de, İspanya'da evli kadınların %90'ı, evli olmayanların ise sadece %5'i annedir.[9]

Güney Avrupa'daki demografik dönüşümler, Orta ve Kuzey Avrupa'da yaşanan aile dönüşümüne benzeşmeyi değil de ailenin sosyal refahın başlıca sağlayıcısı ve sosyalleşme kaynağı rollerini pekiştirmektedir. Akdenizli gençler, aileyi hayatlarındaki en önemli kurum olarak görmeye devam etmektedirler.[10]

İkametle ilgili bağımsızlık eğilimlerindeki farklılıklar ise, Güney Avrupa'da geçiş ritüelleri ve sosyal yeniden üretim açısından oldukça açıklayıcıdır. 1986'da Yunanistan, İtalya ve İspanya'da 20-29 yaş grubundaki gençlerin üçte ikisinden fazlası halen aileleri ile birlikte yaşamaktadır (İspanya'da %72'si). 1994'te bu fark artmış, oran Yunanistan'da %71'e, İtalya'da %78,5'e, İspanya'da ise %79'a çıkmıştır. Karşılaştıracak olursak aynı oran Almanya'da %44, Fransa'da %41, BK'ta ise %36 olarak gerçekleşmiştir (Fernández Cordón, 1997).

Hane içinde daha fazla cinsiyet eşitliğini sağlamak amacıyla kadınların, 'aile ağırlıklı modelden çıkma'nın ilk aşaması olarak 'metalaşmaları' gerektiği öne sürülmüştür (Orloff, 1996). Bu süreçler temelde devlet müdahalesi ile gerçekleştirilebilir. Bazı alternatif görüşler ise, emek piyasasında daha fazla cinsiyet ayrımcılığının ve mesleki yapıda kalıcı bir cinsiyet tabakalaşmasının görüldüğü bazı İskandinav ülkelerindeki durumu örnek olarak gösteren modele itibar etmemektedir (Lewis ve Astrom, 1992). Özellikle Güney Avrupa'da yukarıdan aşağı devlet politikası oluşturma konusunda kuşkular ve huzursuzluklar söz konusudur. Örneğin İspanya'da, aileye devlet müdahalesi Franko diktatörlüğü dönemindeki otoriter politikaların acı hatıralarını geri getirmektedir (Valiente, 1995).[11]

9 Bu değer, İskandinav ülkelerinde doğan çocukların %50'sinden fazlasının evlilik dışı olmasıyla karşılaştırılmalıdır.

10 Örneğin İspanya'da 15-29 yaş grubundaki gençlerin %76'sı ailenin 'çok önemli' olduğunu, %23'ü 'oldukça önemli' olduğunu ve sadece %1'i 'önemsiz' olduğunu belirtmektedir (CIS, 1996).

11 Dört Güney Avrupa ülkesi, tarihsel geçmişleri, değer sistemleri ve kurumsal özellikleri bakımından benzerlikler taşımaktadır. Hepsi geçmişte otoriter ve

Hane içinde cinsiyet eşitliğini sağlamak için en optimal faaliyet çizgisinin ne olması gerektiği konusunda feministler arasında bir fikir birliği bulunmamaktadır. Güney Avrupa'da 'çift gelir' modelinin ilerici bir genellemesi refah politikaları üzerinde derin etkiler yaratmaktadır. Ailenin 'bireyselleşmesini' güvence altına alacak 'kazan-kazan' ya da 'pozitif sonuç' stratejisi, bireysel sosyal hizmetlerin ulusal 'korunmuş sektörleri'nin gelişimi olacaktır (Esping-Andersen, 1999).[12] Kadınların ücretsiz bakım işlerinin dışsal şekilde 'aile ağırlıklı olmaktan çıkması'nın cazibesinin ötesinde, bu tip önermelerin hane içindeki eşit olmayan güç ilişkilerinin şeklini değiştirmekten başka bir etkisi olup olmayacağı halen bilinmemektedir. O halde, hane sorumluluklarının aile bireyleri arasında eşit paylaşımını etkin kılmadan eve ait işlerin dışsallaştırılması ile cinsiyet eşitliği sağlanabilir mi?

Bu tartışma çerçevesinde, aile ağırlıklı olmaktan çıkarma sadece kadınları ücretli emek piyasasına çekme amacı ile sosyal refahın bireyselleştirilmesi süreci olarak değil, aile bireylerinin hanedeki işleri nasıl paylaştıkları bağlamında da ele alınmalıdır. Ücretsiz işi yapma ya da yapmama konusundaki kararın desteklenmesi veya ücretli ya da ücretsiz işe girilmesi hâlâ önemli bir kaygı olmayı sürdürmektedir. Jane Lewis'in de ifade ettiği gibi:

> Sorun, kadınların ücretli iş, ücretsiz iş ve refahla karmaşık ilişkilerinin, onların hem ücretli işe girmeme haklarını (metalaşmanın sınırlanması), buna bağlı olarak ücretsiz iş yapma haklarını, hem de ücretli işe girme haklarını ve buna bağlı olarak ücretsiz iş yapmama haklarını göz önüne almamız gerektiği ile ilgilidir (1997: 73-74).

---

diktatoryal yönetim deneyimine sahiptir (bu durum İspanya ve Portekiz'de daha uzun sürmüştür) (Giner, 1986, Moreno, 1998).

12 Esping-Andersen'a göre, hane içinde erkeğin katılımını artıracak politikalar, kadın bakış açısından daha eşitlikçi görünebilir ancak 'kazan-kazan' stratejisi de oluşturmaz. Düşük ücretle çalışan işçilerin çok olduğu ABD örneğinde, kişisel hizmetlerin piyasa tarafından sağlanması, aile ağırlıklı olmaktan çıkış politikaları için en çok tercih edilen mekanizmadır (1999).

'Süper kadınlar' ve hane-istihdam ilişkisi

'Süper kadın' terimi ile, hane içinde ücretsiz bakım işi ile ücretli emek piyasasında gittikçe artan profesyonel faaliyetlerini uzlaştırabilmiş Akdenizli kadın tipini anlatıyoruz. 40-59 yaş grubundaki kadınlar, bu tip 'süper kadın'ların temsilcileridir. 1980'lerin ve 1990'ların 'neo-liberal' taarruzu sırasında Güney Avrupa'da Akdenizli süper kadınların hiperaktivitesi, etkin bir sosyal tampon oluşturmuştur. Masrafları kısma ve maliyetleri sabit tutma politikaları, kamu harcama kesintilerine daha az maruz kalmış bir refah rejiminde daha az etkili olabilmiştir.[13] Dolayısıyla, son yıllarda Güney Avrupa'daki yüksek miktardaki harcamalar, süper kadınların ekstra faaliyetleri ve bu faaliyetlerin Akdeniz ülkelerinde hem toplumsal bütünlük hem de ekonomik büyümeyi destekleyici rolleri çerçevesinde anlaşılmalıdır.[14]

Ücretsiz bakıcılar olarak süper kadınlar, mesleki kariyerlerine devam ederken ailelerinin refahına da büyük katkıda bulunmuşlardır. Bu tip bir hiperaktivite 'imkânsız durum'[15] olarak nitelendirilmesine rağmen, hayatlarının genelinde bir günün içinde iki iş günü yaşamışlardır. Ev işlerinin diğer aile bireyleri tarafından paylaşılmaması, ev içinde ve dışında feda-

13 1975-1995 döneminde tüm Güney Avrupa, AB-12'nin yüzde büyümelerini ikiye katlamıştır. Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya'daki artışlar sırasıyla %15,1, %11,3, %10,2 ve %13,1'e ulaşmıştır. Tüm AB ülkelerinin ortalaması ise %5,3 olarak gerçekleşmiştir (Moreno, 2000a). Oldukça açıklayıcı İspanya örneğinde, 1970'ten beri 65 yaş üstündeki nüfus %60 civarında artmasına rağmen emekliliğin İspanyol ekonomisindeki ağırlığı altı katına, maaş alanların sayısı ise iki katına çıkmıştır.

14 Kısmen de olsa bu durum Akdeniz ekonomilerinin niçin Avrupa'daki diğer ekonomilerden daha iyi performans gösterdiğini açıklamaya yardım etmektedir. En gelişmiş Avrupa ekonomilerini 'yakalama' sendromu özellikle İspanya örneğinde geçerlidir. 1959'da İspanya'da kişi başına düşen GSYİH, AT ortalamasının %58,3'ü iken 1985'te %70,6'sına, 1998'de ise %81,5'ine çıkmıştır. Yıllık 'yakalama' yüzdesi olan 0,8 sağlanabilirse, İspanya'nın AB ortalamasını 2025'te yakalaması beklenmektedir (Moreno, 2001b).

15 Nicole-Drancourt (1989), evi geçindiren erkek modelinin erkeklerin işle ilgili arzularına ulaşmalarında iyi işlediğini fakat kadınların, erkeklerin geleneksel olarak aldıkları destekten yoksun bir şekilde emek piyasasına girmek için mücadele etmeleri gerektiğini öne sürmektedir.

kârlıklar ve uzun sorumluluk saatleri anlamına gelmektedir.[16] Aile-refah bağlantısının özelliğine bağlı olarak Akdenizli kadınların durumunun, artan sorumluluk yükü ile kötüleştiği konusunda hiç şüphe yoktur (Trifiletti, 1999).

Şimdilerde Akdenizli kadınların istihdam-hane ilişkisine dair yeni kalıplar, 'kararsız aileselcilik' yaklaşımlarını yansıtmaktadır (Saraceno, 1995; Flaquer, 1995). Bu tip bir ifade, kadınların önceliklerindeki mesleki ve duygusal boyutların zor uyumunu tanımlamaktadır. Bu mesleki-duygusal ikili bakış açısı, Güney Avrupa'da refah gelişimi açısından geniş kapsamlı sonuçları düşünüldüğünde, daha ciddi ele alınmalıdır. Şimdi genelleşmiş bir olay olarak süper kadınların kaçınılmaz ve nihai ortadan yok oluşlarının bazı yönlerine odaklanalım. Diğer Akdeniz ülkelerine de göndermeler yapılacak olmasına rağmen, asıl analitik odağımız İspanya örneği olacak.

Kadınların resmî eğitim seviyeleri,[17] profesyonel kariyerlerin ön planda tutulması ve emek piyasasına daha fazla kadın katılımı arasında doğrudan bir korelasyon mevcuttur (Alberdi, 1999). Kadın başına düşen çocuk sayısında keskin bir azalma görülmüştür ancak doğurganlıktaki bu düşüşü tek bir değişkene bağlamak fazlasıyla üstünkörü bir yaklaşım olur. Güney Avrupa'daki düşük doğurganlık oranları –İspanya, 1998'de kadın başına 1,07 çocuk ortalaması[18] ile dünya üzerindeki en düşük değere sahiptir– kadınların artan metalaşlamaları ve değişmeyen kamu politikalarının yanı sıra insanların değer yar-

16 Bugünlerde bile evlerdeki çalışan annelerin kararlılıkları hâlâ etkileyicidir. İtalya'da, çalışan annelerin yarısı haftada yaklaşık 60 saat çalışmaktadır. Bunların üçte biri ise 70 saatten fazla çalışmaktadır. Buna karşılık çalışan babaların sadece %15'i haftada ortalama 60 saat çalışmaktadır. Kocanın evde bulunmaması, eşleri için iki saat daha az çalışmaya tekabül etmektedir (*La Republica*, 09.02.1999).

17 İspanya'da genç insanların eğitim seviyesi Avrupa ortalamasının üzerindedir (Eurostat, 2000). 1996'da 15-19 yaş grubundaki kadınların yaklaşık %60'ı yüksek öğrenime devam etmekteydi.

18 Bu, İspanyol Ulusal İstatistik Enstitüsü tarafından yürütülmüş makro bir araştırma tarafından sağlanan geçici bir değerdir ve iyi tanımlanmamış 'yapısal doğurganlık oranı'na işaret etmektedir. 1999 yılına ait sabit oran bu değeri doğurgan kadın başına 1,2 çocuk olarak yükseltmiştir, ancak bu halen AB'deki en düşük değerdir (*El Pais*, 27.06.2000).

gılarındaki, yaşam tarzlarındaki ve kültürel kaynaklarındaki değişimin de sonucudur. Bu düşük doğurganlık oranları, Akdenizli kadınların anneliğe daha az önem verdikleri şeklinde algılanmamalıdır. İspanya'da daha genç nesil kadınlar anne olma konusunda daha isteklidirler (15-24 yaş grubunda 10 kadından 9'u, 25-29 yaş grubunda 10 kadından 8'i bunu ifade etmektedir).[19]

İspanya'daki zayıf doğum yanlısı politikaları örneklemek için annelerin aldığı çok düşük devlet desteği ile çocuk büyütmenin gerçek maliyetini karşılaştırabiliriz. İspanya'da ilk iki çocuğun her biri için 1200 Euro ve üçüncü ve sonraki çocuklar için ek 1800 Euro civarında yıllık gelir vergisi kesintisi uygulanmaktadır; buna karşılık çocuk maliyetleri ortalama 4800 ile 12200 Euro arasında değişmektedir.[20] 2000 yılında, Sosyal Güvenlik yardımları yıllık 300 Euro'da sabitlenmiş ve üçüncü ile sonraki çocuklar için bir sefere mahsus ödemeler yapılması uygun görülmüştür.

İnsanların değer sistemlerindeki değişimler, aile-emek ilişkilerini koşullandıran önemli unsurlar ve Akdeniz ülkelerinde son zamanlarda yaşanan demografik dönüşümü anlamak için açıklayıcı değişkenler olarak algılanmalıdır. Gerçekten de, 20-29 yaş grubundaki genç kadın ve erkeklerin genel olarak kendilerini aile kurmaya yönlendirmemeleri, hem anneliğin ertelenmesi hem de azalan doğurganlığın sebebi olarak görülebilir.[21] Bireysel ve ben-merkezci yaşam tarzlarının oluşmaya başlamasının, ailesine ve mesleğine kendini adamış süper kadınların kademeli olarak yok olmasında doğrudan etkisi vardır.

---

19 Fiziksel engelleri olanlar dışında potansiyel çocuk büyüten kadın nüfusunun tamamında, araştırmaya katılan kadınların yarısı çocuk sahibi olmayı istediklerini belirtmişlerdir (INE, 1999).

20 *Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios* (CEACCU, İspanya Ev Kadınları, Tüketici ve Kullanıcı Örgütleri Konfederasyonu) tarafından hazırlanan *Lo que cuesta un hijo* ('Bir çocuğun maliyeti nedir?') raporu çocuk büyütmeyle ilgili harcamaların büyük kısmının, gelir düzeylerinden bağımsız olarak, görüşülen tüm ailelerde ortak olduğuna işaret etmektedir (*El País*, 25.01.2000).

21 İspanya'da kadınlarda ortalama evlenme (aile kurmak için tercih edilen formül) yaşı 1980'de 23,4 iken 1995'te 26,9'dur (Castro Martin, 1999).

Daha genç nesiller için aşk ve bağlılık, refah kapitalizminin 'evi geçindiren erkek' modelinde olduğu gibi mekanik olarak evlilik ve aile için hayat boyu taahhütlere dönüşmemektedir. 20'li yaşlardaki kadın ve erkeklerin rahat ev hayatını terk etmek konusundaki tereddütlerinin gözlendiği Güney Avrupa örneğinde bu açıktır. İspanya'da 29 yaşındakiler arasında ekonomik açıdan bağımsız olanlar on kişiden sadece yedisidir.[22] Yaşam tarzlarına yaklaşımları, gittikçe aile fedakârlıklarının olumsuz olarak karşılandığı kolektif hayatın Epikürcü ve özçıkarcı algılanışını desteklemektedir.

Alternatif olarak, bu eğilimin gelecekte tersine döneceği ve aile kurmayla ilgili 'eski alışkanlıklar'ın geri geleceği öne sürülmektedir. İspanya örneğinde en kalabalık nüfuslu neslin hâlâ üreme çağında olması bu görüşü destekler niteliktedir. İspanyol Ulusal İstatistik Enstitüsü'ne göre, çok da uzak olmayan bir zamanda doğurganlık oranında ufak bir artış beklenmektedir. Böyle bir tahmin, 1997-2015 arası dönem için BM ve AB tarafından yapılan projeksiyonlarla uyumlu gözükmektedir: yıllık yüzde -0,2. Anna Cabré (1993) argümanını demografik döngülere ve 'evlilik piyasası'nın ihtiyaçları ve taleplerine dayandırarak, bu tip kendi kendini var eden kehanetlere meydan okumaktadır. Cabré doğurganlık oranındaki artışın çok yakın zamanda gerçekleşebileceğini düşünenlerdendir.[23]

Akdenizli kadınların, ailenin 'niceliği'nden çok 'niteliği'ne önem verdikleri görülmektedir. Örneğin İspanya'da, doğanların yarısından çoğu ilk çocuktur. Çoğu zaman, daha iyi –ancak daha rekabetçi ve talepkâr– işler bulma şansı olan daha yüksek eğitim almış kadınlar, ikinci bir çocuğa sahip olmamayı tercih etmektedir.[24] Ancak, Güney Avrupa'daki çeşitli aile tiplerine ve

22 1984'te 25 yaşındakilerin üçte ikisi kendi ayakları üzerinde durmaktadır ancak on yıl içinde bu oran üçte bire düşmüştür (Tobío, 2001a).

23 Cabré, Easterlin kuramının 'küçük kız kardeş' yaklaşımına dayalı tahminini İspanya'da doğurganlık oranlarının azaldığı 1990'ların ikinci yarısı için yapmıştır. Ancak artış beklentileri gelecek yıllar için olasılığını korumaktadır.

24 Okuma yazma bilmeyen kadınlar arasında kişi başına düşen çocuk miktarı 3,9 iken lise eğitimli grupta bu ortalama 0,72 olarak gerçekleşmektedir. En doğurgan 25-34 yaş grubunda okuma yazma bilmeyen kadınlarda oran 3,13

süper kadınlara ilişkin bazı nitelendirmeler yapılabilir. Aile tipleri bakımından Kuzey-Güney ayrımının çok derin olduğu İtalya örneğinde, güçlü farklılıklar ortadan kalkıyor olsa da pek çok aile kültürü ve modeli mevcuttur. Güney İtalya'da son yıllarda doğum oranlarındaki keskin düşüş dikkat çekicidir ve bu durum Kuzey'in tek çocuklu ailesine karşı iki çocuklu aile genellemesinde ifadesini bulmaktadır (Naldini, 2002).

Diğer süper kadınlar açısından ise, sınıf ve eğitim seviyesine bakacaksak daha detaylı bir nitelendirme yapmamız gerekir. Süper kadınların hepsi kendilerini bir bütün halinde orta sınıf ve üniversite kategorileri içerisinde görmez. Düşük gelir düzeyindeki süper kadınlar hem eve ait hem de mesleki yükümlülüklerini bir arada götürmeye karar vermişlerdir, ancak kendilerini ücretsiz ev içi faaliyetlerle kısıtlayan annelerininkinden farklı sebepleri vardır. Daha 'pahalı' yaşam tarzlarını sürdürmek istedikleri için evlendikten sonra eve 'ikinci bir maaş'ın girmesi iyi karşılanmaktadır. Sonuç olarak toplumsal tabakalanma boyunca 'çift gelirli' aileler her zaman aynı sebeplerle olmasa da hızla çoğalmaktadır. Süper kadınların, anneleri ile aynı tüketim ihtiyaçlarını kabul etmiş olsalardı 'ikinci bir maaşı' güvence altına almak için emek piyasasında kalmaları icap etmezdi denilerek, metalaşmalarına dair gerekliliğin biraz 'kurgusal' olduğu öne sürülebilir. Dolayısıyla işçi sınıfı süper kadınlarının, toplumsal kalıpları, ev ekonomilerinin empoze ettiği kısıtların ötesinde değiştirdikleri gözlemlenebilir. Bu durum, Akdenizli aileler içindeki mikro-dayanışmayı değiştirmeyen fakat tüketim kalıplarını etkileyen dönüşümlerin sonucudur. Bu açıdan, süper kadın olgusu, kendisini tüm sosyal gruplar ve sınıflarda açıkça ortaya koyan genel bir gölge olgu sayılabilir.[25]

çocuk iken, üniversite mezunu kadınlarda 0,33 çocuktur. Bu ikinci değer, 10 kadından 8'inin çocuk sahibi olmak istediği bu yaş grubunda, 3 potansiyel anneye bir çocuk düşmesi şeklinde ifade edilebilir.

25 Daha detaylı incelemeler, bu durumun insanların beklentilerinde neo-liberal refah bireyselleşmesine bağlı olarak gerçekleşen ideolojik değişikliklerin ve 'yeni ekonomi' zamanlarındaki kendi menfaatine tüketim alışkanlıklarının sonucu olup olmadığını açıklamaya odaklanmalıdır. Bu konuda zihin açıcı yorumları için Olga Salido'ya müteşekkirim.

Aslında, aile kurma konusundaki çeşitlilikleri açıklamak için en çok ele alınan değişken emek piyasası olmuştur. Etmenlerin oldukça çeşitli olması (kültürel, ekonomik, uluslararası, adlî, kanunî, teknolojik vb.) nedeniyle tahminler ve açıklamalar çoğunlukla yanıltıcıdır ve bunları biçimlendirmek de zordur. Ancak, emek piyasasındaki değişimler, Güney Avrupa'daki yakın tarihlerdeki aile dönüşümünü en çok etkileyen unsurlar arasındadır.

İspanya'da, işgücü bileşiminin tek en bariz özelliği geç Frankoculuk ve demokrasiye geçiş döneminden beri kadınların artan katılımlarıdır. İstihdamın genel büyümesinin son iki döneminde (1964-74 ve 1985-1990), erkek işçilere *karşılık* kadınların emek piyasasına katılımları artmıştır. 1969'da her 100 erkek işçiye karşılık 32 kadın işçi varken, bu oran 1974'te 39/100'e, 1985'te 41/100'e, 1994'te ise 56/100'e çıkmıştır.[26]

Kadınların katılımı özel sektörden çok kamu sektöründe artış göstermiştir. 1964'te her 100 erkek kamu işçisine karşılık 17 kadın işçi varken,[27] bu oran 1991'de 70/100'e fırlamıştır. 1971-1991 döneminde, kamu işleri neredeyse iki katına çıkmıştır (Kadın kamu işçilerine tekabül edenlerdeki artış yüzde 271'dir). 1977-1998 yılları arasında emek piyasasına giren kadın işçilerin hemen hemen yarısı kamu sektöründe istihdam edilmiştir. 1990'da 25-29 yaş grubundaki kadın kamu işçilerinin erkek işçilere oranının 105/100 olduğuna dikkat edilmelidir (Salido, 2000)

İş güvencesi ve istikrarı bu yaş grubundaki kadınlar için hâlâ önemli gözükmektedir. Daha genç nesil kadınların emek piyasasına büyük çapta girişlerinin yanı sıra öncelikli özellikle-

26 Kadın faaliyet oranları İspanya'da hâlâ düşüktür ancak bu, 40 yaşın üstündeki İspanyol kadınların düşük faaliyet oranlarına sahip olmalarıyla açıklanabilir. Eurostat İşgücü araştırmalarına göre 1997'de kadın faaliyet oranı konusunda AB ortalaması %45,6 iken İspanya'da %36,7'dir. Ancak 1986'da yüzde 12,8 olan farkın yüzde 8,9'a indiğine dikkat edilmelidir. Buna ek olarak, 30-34 yaş grubu için kadın faaliyet oranı 1989'da %30,8 iken 1999'da %68,1'e çıkmıştır. Projeksiyonlar gerçekleşirse, 2005 yılında 35-39 yaş grubunda emek piyasasına kadınların katılım oranı %85'e ulaşacaktır (Tobío, 2001a).

27 1975'te İspanya'da yaklaşık 1 milyon kamu çalışanı mevcutken bu sayı 1996'da 1 milyon 800 bine yaklaşmıştır.

rinden biri de anne oldukları zaman işlerini bırakmamalarıdır. Almanya ve İngiltere'deki durumun aksine, İspanya'daki –ve bütün olarak Güney Avrupa'daki– istihdam kesilmeleri, annelik kaygılarından çok mesleki sebeplerden kaynaklanmaktadır. Bu kalıp da yüksek devamlılık oranlarında ve yarı-zamanlı işlerin sayıca azlığında kendini göstermektedir (Jurado ve Naldini, 1996).[28]

Son yıllarda, hane-istihdam ilişkisi Güney Avrupa ülkelerindeki kadınlar için açıkça daha çok önem kazanır hale gelmiştir. Akdenizli kadınlar, kaçınılmaz olarak mecburiyete bağlı daha esnek bir yaklaşım kullanmak zorunda kalmışlardır. Gergin hane-istihdam ilişkisinin yarattığı problemlerin çözümü, bir sonraki bölümde özetle incelenecek bir grup 'aile stratejisinin' hızla çoğalmasında kendini göstermektedir.

Aile stratejileri, nine-anneler ve şaşırmış babalar

'Aile stratejisi' kavramı aile faaliyetlerini daha az ya da daha fazla örgütleyebilme kapasitesine ilişkin yeni bir terimdir. Aile bireylerinin (öncelikle çiftin) maddi kaynakları azamileştirmek ve aile ihtiyaçlarını temin edebilmek amacıyla 'rasyonel seçim' yeteneklerini vurgulamaktadır. Buna bağlı olarak, çocuk sahibi olma kararında seçim unsurunun önem kazanmasıyla, istenmeyen etkilerin sınırlandırılması beklenmektedir. Bu etkiler arasında bulunan aile bireylerinin sayısı ile maddi kaynakların yeterliliğinin örtüşmemesi, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın başlıca sebeplerinden biri olmuştur.

Güney Avrupa ülkelerinde, şiddetli yoksulluk oranları, ailenin maddi kaynakların dağıtımında gördüğü işlev nedeniyle, daha düşüktür. Örneğin, İspanya'da çok yoksul sayısı (yani kişi başına düşen ortalama denk hane gelirinin dörtte birinden daha az gelire sahip olma durumu) toplam nüfusun, bireysel olarak hesaba katıldığında yüzde 36'sını, hanelerde yaşayanlar olarak hesaba katıldığında ise sadece yüzde 5'ini oluşturmak-

28 AB'de kadın işçilerin %29'u yarı-zamanlı istihdam edilirken bu oran İspanya'da sadece %14'tür (Eurostat, 1995).

tadır (Carabaña ve Salido, 1999). İkinci değer, Akdeniz günlük hayatında aile ve hanelerin insanların yaklaşımlarındaki, beklentilerindeki ve kararlarındaki önemini ortaya koymaktadır. Ancak, yakın bağlarını yitirme ve sosyal dışlanmayla ilgili tehlikeler, liberal Anglo-Sakson ülkeleri başta olmak üzere diğer refah rejimlerinde gözlenen refah değerlerinin bireyselleştirilmesi ile birlikte daha büyük etki yaratabilir.

Çiftlerin ilişkilerinde daha fazla sekülerleşme, özellikle refah düzenlemelerinde din öğesinin önemli olduğu ülkelerde, aileye ilişkin dinî davranış hükümlerinin gevşemesine de katkıda bulunmuştur.[29] Tüm bunlar düşünüldükten sonra ve insanî akılcı eyleyiciliğe yapılan vurguya rağmen, aile stratejileri ille de bir rasyonel karar içermek durumunda değildir ve yapısal etmenlerle koşullanmıştır (Garrido Medina ve Gil Calvo, 1993).

Güney Avrupa'da ücretli emek piyasasındaki işleri ve ücretsiz ev faaliyetlerini birleştiren enformel stratejilerin analizi, devlet, aileler ve piyasalar arasındaki refah düzenlemelerinin dinamiğini anlamak için gereklidir. Küçük çocukları olan pek çok Akdenizli kadın şimdilerde ücretli emek piyasasındadır.[30] Geçmişteki davranış biçimlerini yeniden üretememekte, bu nedenle haneler ve işler arasındaki 'uzlaşma'yı sağlayabilmek için yaratıcı yollar ve araçlara başvurmaktadırlar. Bu noktada strateji kavramı, bireyin durumunu değiştirecek faaliyetlerle ilgili olan ve yeni ortaya çıkan sorunlara çözüm bulan uygulamalar olarak tanımlanabilir (Tobío, 2001b).

Bu sosyal değişim çerçevesinde, kadın ve erkeğin, aile stratejileriyle örtüşebilen ancak birbirleriyle çelişebilen bireysel stratejilerine değinmek gereklidir. Aslında, bireysel stratejilerin bu bileşiminin altında çoğunlukla cinsiyet eşitliği iddiası yatmaktadır. Erkekler için, aile stratejileri geleneksel olarak kendi ka-

29 Ancak bazı yazarların dile getirdiği gibi belirleyici etmen değildir. Ortodoks Yunanistan'ın Akdeniz rejimine getirdiği asimetrinin dışında, İrlanda ya da Polonya gibi diğer 'aileselci' Katolik ülkelerdeki doğurganlık oranının İtalya ve İspanya'dan epey yüksek olduğunu belirtmekle yetinelim. Diğer dinsel göstergeler de çeşitlilik arzetmektedir.

30 İspanya'da şimdiki çalışan çocuklu kadın nesli, çoğu üyesinin ücretli işlerde olduğu ilk nesildir (Tobío, 2001b).

riyer menfaatlerine eklemlenmiştir. Süper kadınlar ise kişisel fedakârlıkların oransız miktarından dolayı onları 'imkânsız durum' sınırına koyan, geçiş dönemine ait ve istisnai bir uzlaşmayı temsil etmektedirler. Akdenizli kadınlar artık duruma bağlı ancak olasılıkçı bir tavırla inisiyatif almaktadırlar.

'Şaşırmış babalar' için mesleki kariyerlerinin korunması, ailenin etrafında konuşlandırıldığı tek ve en önemli amaç olmaktan çıkmıştır. Aile düzenlemelerindeki çok önemli anne ve bakıcı rolleri düşünüldüğünde, kadınların stratejileri en az erkeklerinki kadar önemli olmaya başlamaktadır. Aile içindeki cinsiyet eşitliğini geliştirme konusunda başlıca iki somut kısıt aynı kalmıştır: (a) Ev içindeki sorumlulukların eşit olmayan şekilde paylaşılması[31] (b) Dış desteğin mevcut olmaması (kişisel sosyal hizmetler ve doğum izni).[32]

Genç Akdenizli annelerin başlıca stratejisi, genellikle yakında oturan bir aile bireyi ya da annenin yerini alabilen akrabalara[33] güvenmektir. İspanya'da, çalışan annelerin dörtte üçünün, aynı kentte yakın bir akrabası yaşamaktadır; örneklerin yarısından çoğunda ise bu akraba kendi anneleridir. Büyükannelerin yardımı, çoğu örnekte büyük önem teşkil etmektedir

---

31 İspanya'da evlerde rollerin yeniden üretilmesi, geleneksel olarak kadınları, erkeklerin mesleki önceliklerine karşı, 'ikinci derece' bir konuma yerleştirmektedir. Buradaki ataerkillik açıktır; ancak annelerin, kızlarına ev işlerini öğretirken, evi yönetmenin bir kadını ailenin 'patronu' kılacağı inancıyla hareket ettikleri de belirtilmelidir (Guillén, 1997; Pérez-Díaz, 1998). Aslında, kadınlar erkeklerin sorumlulukları paylaşmalarını isterler ancak bazı durumlarda aile örgütlenmesi ile ilgili konularda karar verme sürecini ne kadar paylaşmak isteyecekleri pek de net değildir.

32 İspanya'da doğum izinleri Avrupa Yönetmeliği'ne (96/34/CE) uyum sağlamak için düzenlenmiştir (Kanun 39/1999). Buna göre, izinler anne ya da baba için çocuk altı yaşına gelene dek azami üç yıl olarak mevcuttur. Bu izin ücretsizdir; bu nedenle çalışan annelerin %11'i babaların ise %2'si bunu kullanmıştır (Tobío, 2001b).

33 Constanza Tobío (2001b) stratejileri şöyle ayırmaktadır: (a) temel stratejiler (örn. birbirinin yerine geçen kadınlar, ya büyükanne ya da ücretli yardımcı), organizasyon, planlama ve kontrol, kaynak ve strateji olarak erkekler (b) tamamlayıcı stratejiler (örn. çocuk bakım merkezleri ve okullar, mekânsal stratejiler, zaman stratejileri ve ev işini kolaylaştırıp azaltma) (c) istenmeyen stratejiler (örn. çocuğu evde yalnız bırakma) ve (d) dolaylı stratejiler (örn. çocuk sayısını azaltma).

ve Güney Avrupa'daki çalışan annelerin başlıca yardım kaynağı olarak görülebilir. 'Nine-anneler' genç annelerin stratejileri için hiç şüphesiz güvenebilecekleri vazgeçilmez bir destek oluşturmaya devam etmektedir. Buna ek olarak, 'nine-anneler', annenin yerini alarak, çalışan annelerin ücretli istihdama dahil olma konusunda kendilerini suçlu hissetmelerini de ortadan kaldırmaktadır.[34]

Bakım sorumluluklarının genç ebeveynlerden büyükanne, büyükbaba ya da akrabalara kaydırılması Güney Avrupa'daki 'aile ve akraba dayanışması' modelinin kültürel temellerini pekiştirmektedir (Naldini, 1999). Ancak, Akdeniz ailesi mikro-dayanışmasının çoktandır devam eden ters etkisi önümüzdeki yıllarda da görülmeye devam edebilir: çoğu durumda çalışan annelere karşı pek dostça olmayan genellikle pasif ve sınırlı devlet müdahalesi. Bu senaryoya karşı alternatif bir görüş, siyasî partilerin, ev-istihdam ilişkisinin pek çok alanda (eğitim, istihdam, maliye, sağlık, konut veya sosyal hizmetler) seçim sonuçlarını etkileyecek önemli bir konu olmaya başladığının farkına varacaklarını belirtmektedir. Yakın gelecekte Güney Avrupa ülkelerinde siyasî partilerin seçim konuları olarak refah düzenlemeleriyle daha fazla ilgileneceklerini tahmin etmek zor değildir. Ancak bu tip bir ihtimal, süper kadınların üzerine yıkılmış ağır stratejileri uygulama konusundaki isteksizliklerini şu ana kadar belli etmiş olan çalışan genç annelerin talepleri ve seferberliklerine bağlıdır. Politika yapma konusunda kadınların ilgili aktörler olarak katılımda bulunmamaları, politika unsurlarının, sonuçlar bakımından kadınlar için neden ayrımcı olduğunu açıklayabilmektedir (Léon, 2001).

'Şaşırmış babalar'ın hane içindeki değişen ve istikrarsız rolleri, ev içindeki sorumluluğun kendilerini de ilgilendirdiğinin farkına varmalarını sağlayacaktır.[35] Neticede, çalışan babalar,

34 İspanya'da görüşülen kadınların yarısı çocuklar için en iyisinin annenin çalışmaması olduğunu söylüyor. Fakat aynı zamanda İspanyol kadınlarının %42'si işlerini hayatlarındaki en önemli şey olarak görüyor; bu oran AB'de %28'de kalıyor (Tobío, 2001b).

35 Hane içindeki maddi kaynakların azamileştirilmesi ve evdeki ücretli yardımcıya ödenen paradan tasarruf etme, en basit sebeplerdir. Kadın göçmenlerin Gü-

çalışan annelerin ev içinde daha çok cinsiyet eşitliğine ve kişisel hizmetlere yönelik daha geniş kamu desteğine dayanan yeni bir model oluşturmadaki mücadelelerinde 'tarafsız' müttefikleri olmaya başlayacaklardır. Bu, daha rekabetçi 'evlilik piyasası'nda kadınları 'bulmaları'na yardımcı olacak ve ev içinde de bir amaç hissetmelerini sağlayacaktır (Cabré, 1993).

Akdeniz refahının gelecekteki gelişimi konusunda temel bir soru, süper kadınların kızları ve torunlarının kendi çocukları ve torunları için aynı miktarda bakım faaliyetini sürdürüp sürdürmeyecekleridir. Süper kadınların kızlarının aynı annelerinin yaptığı gibi 'nine-anne' stratejilerini üretmelerini beklemek çok anlamlı gözükmemektedir. Dolayısıyla, gelecekteki düzenlemeler Akdeniz refah rejimi için önemli sonuçlar doğuracaktır. Yeni bir modele geçiş tüm toplumu aktif şekilde dikkate almalıdır. Bunu yaparken de, 'kadın sorunu' olarak nitelendirilen şeyle artık kapalı kapılar ardında uğraşılmamalıdır. Son yıllarda Akdenizli 'süper kadınlar'ın fedakârlıkları gelecek nesiller için daha fazla cinsiyet eşitliğine yol açmış, ancak Akdeniz rejiminin önümüzdeki yıllarda nasıl değişeceği konusunda yeni belirsizlikleri de beraberinde getirmiştir.

Sonuç

Akdeniz refah rejiminde sosyal koruma, halen ailenin sosyal refahın üreticisi ve dağıtıcısı olarak üstlendiği role dayanmaya devam etmektedir. Güney Avrupa'da kadınların yaşlılar ve çocukların ücretsiz bakımına katılmaları, toplumsal bütünlük için önemlidir. Hükümetler, refahı ailenin sağlamasını, geleneksel olarak 'verili bir durum' olarak algılamaktadır. Evdeki faaliyetlerin eşit olmayan şekilde paylaşımı genellikle cinsler arasında yasal eşitsizlikler ve farklılıklar ile birleşmiştir.

---

ney Avrupa hanelerinde gittikçe artan rollerinin altı çizilmelidir. Örneğin İtalya'da "mia filippina" (benim Filipinim) ifadesi, bu tip bir ücretli yardımcılık işini, hatta bunun uzantısı olarak çocuk bakma faaliyetlerini tanımlamak için kullanılır hale gelmiştir. 'Evlilik piyasası' arzı dahil olmak üzere gelecekteki gelişmeler için göç meselesi dikkate alınmalıdır.

40-59 yaş grubundaki süper kadınlar, diğer AB ülkelerinde refah masraflarını kısma ve sosyal masrafı sabitleme politikalarının uygulandığı bir zamanda, Güney Avrupa'da hem ekonomik ilerlemeye katkıda bulunan hem de ailelerin refah düzeyinin korunmasını sağlayan başlıca kaynak olmuşlardır. Şimdilerde, kadının işgücüne katılımının artması, aile kurma ve genişletme üzerine binen yeni yüklerle birleşerek, kadınların çalışma ile anneliği uzlaştırmalarına ilişkin önemli sorular ortaya çıkarmaktadır.

Sosyal hayatın 'neo-liberal' algılanışından kaynaklanan bireysel ve ben-merkezci yaşam tarzlarının ortaya çıkması, kendini ailesine ve işine adamış süper kadınların kademeli olarak ortadan kaybolmasının başlıca sebebidir. Daha genç nesiller için aşk ve bağlılık, refah kapitalizminin 'evi geçindiren erkek' modelinin aksine, doğrudan evlilik ve aile için hayat boyu taahhütlere dönüşmemektedir. Yaşam tarzlarının bireyselleşmesi ve kadınların mesleki konulara öncelik tanımaları, Güney Avrupa ülkelerinde doğurganlık oranlarının keskin düşüşüyle ve endişe verici bir demografik manzarayla sonuçlanmıştır.

Akdeniz refah modelinde süper kadınların kademeli şekilde ortadan kaybolmalarının etkisini azaltmayı amaçlayan çeşitli reformlar arasında önemli bir atılım, erkeklerin ev sorumluluklarını eşit olarak paylaşmaları olacaktır. Böylece, çalışan anne ve babalar, devletin daha kararlı müdahalesi için tarafsız müttefikler haline geleceklerdir.

Hane-istihdam ilişkisi siyasî tartışmayı kışkırtacak nitelikte görülmektedir ve partilerarası rekabette merkezî bir seçim meselesi haline gelecektir. Ev içindeki faaliyetlerin eşit paylaşımının yanı sıra, kendini tamamen aile hayatına adamayı düşünen ya da emek piyasasına giremeyecek kadınlar için daha fazla cinsiyet eşitliği sağlayacak başka tedbirler de uygulanabilir. Ev-içi bakım kredileri ya da kredi ödenekleri, mali tedbirlerle birlikte, ev içindeki ücretsiz (öncelikle bakım) faaliyetlerin etkin şekilde ve yasal zeminde maddi niteliğinin de farkına varılmasını sağlayacaktır (Luckhaus, 2000). İstenen bir senaryo olarak temel bir maaş planının uygulanması, cinsiyet eşitliği ve seçim-

leri konusunda başlıca sorunları çözebilir (Van Parijs, 1992).[36] Bu tip bir plan, 'negatif gelir vergisi' çizgisinde sürdürülebilir ve dayanışma uygulamalarını, Akdeniz hanelerinin mikro seviyesinden, yurttaşlığı kozmopolit bir demokrasi çerçevesinde içerecek bir seviyeye *fiilen* genişletebilir (Montagut, 2001).

Akdenizli süper kadınların yaptığı fedakârlıklar hem akademisyenler hem de kamu tarafından pek farkedilmemiştir. Bu durum, onların Güney Avrupa refah rejiminin performansına yaptıkları kararlı katkıların üstünü örtmemelidir. Hiç şüphesiz onların torunları hem ev içinde hem de ev dışında daha eşit olacaklardır.

KAYNAKÇA

Alberdi, I. (1999) La nueva familia española. Madrid: Taurus.

Banfield, E.C. (1967) *The Moral Basis of a Backward Society*. Nueva York: Free Press.

Cabré, A. (1993) 'Volverán tórtolos y cigueñas', Garrido, L. ve Gil Calvo, E. (der.), *Estrategias familiares* içinde, s. 113-144. Madrid: Alianza.

Carabaña, J. ve Salido, O. (1999) Documento de Trabajo 99-07, Madrid: IESA-CSIC (http://www.iesam.csic.es/).

Castro Martín, T. (1999) 'Pautas recientes en la formación de pareja', *Revista Internacional de Sociología*, 23: 61-94.

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (1995) *Estudio 2194*. Madrid.

— (1996) *Estudio 2221*. Madrid.

— (1997) *Estudio 2248*. Madrid.

Flaquer, L. (1999) *La estrella menguante del padre*. Barcelona: Ariel.

Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Pres.

— (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Eurostat (1995) *Women and men in the European Union*. Lüksemburg: Oopec.

— (2000) *Les chiffres clés de l'éducation en Europe*. Lüksemburg: C.E.

Fernández Cordón, J.A. (1997) 'Youth residential independence and autonomy. A comparative study', *Journal of Family Issues* 6: 576-607.

Ferrera, M. (1996) 'The "Southern Model" of Welfare in Social Europe', *Journal of European Social Policy* (6)1: 17-37.

36 Bu tip bir evrensel, garanti edilmiş gelirin eksikliği duyulmaktadır. Diğer avantajlarının yanı sıra bu gelir, kadınlara ücretli ve ücretsiz iş arasında karar verirken daha geniş kapsamlı olasılıklar sunabilmektedir.

Flaquer, Ll. (1995) 'El modelo de familia española en el contexto europeo', Sarasa, S. Ve Moreno, L. (der.) *El Estado del Binestar en la Europa del Sur* içinde. Madrid: CSIC.

— (1999) *La estrella menguante del padre*. Barselona: Ariel.

Garrido, L. ve Gil Calvo, E. (der.) (1993) *Estrategias familiares*, s. 13-34. Madrid: Alianza.

Giner, S. (1986) 'Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe', O'Donnell, G., Schmitter, P. ve Whitehead, L. (der.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe* içinde, s. 11-44. Baltimore: John Hopkins University Press.

Green Paper on Welfare Reform (1998) *New Ambitions for Our Country. A New Contract for Welfare*. Londra: Department of Social Security.

Gribaudi, G. (1997) 'Famiglia e familismo', Barbagli, M. ve Saraceno, C. (der.), *Lo stato delle famiglie in Italia'* içinde. Bologna: Il Mulino.

Guillén, A.M. (1997) 'Regímenes de bienestar y roles familiares: un análisis del caso español', *Papers*, 53: 45-63.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (1999) *Encuesta de Fecundidad*. Madrid.

Jurado Guerrero, T. ve Naldini, M. (1996) *Is the South so Different? Italian and Spanish Families in Comparative Perspective*, Working Paper 1/12, Mannheim Centre for European Social Research.

Kiernan, K. (1999) 'Cohabitation in Western Europe', *Population Trends* 96 (Yaz): 24-32.

León, M. (2001) 'Reconciling Work and Family. A New Welfare Paradigm?'. Cost Action 15'te sunulan tebliğ, WG2 toplantısı, Nisan, Berlin.

Lewis, J. (1992) 'Gender and the Development of Welfare Regimes', *Journal of European Social Policy*, 2(3): 159-173.

— (1997) 'Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts', *Social Politics* 4(2): 160-177.

Lewis, J. ve Astrom, G. (1992) 'Equality, Difference and State Welfare: The Case of Labour Market and Family Policies in Sweden', *Feminist Studies* 18(1): 59-87.

Luckhaus, L. (2000) 'Equal treatment, social protection and income security for women', *International Labour Review*, 139 (2): 159-173.

Montagut, T. (2001) 'Republicanismo y Estados del Bienestar', *Claves de Razón Práctica*, 112: 41-46.

Moreno, L. (2000a) 'The Spanish "Via Media" to the Development of the Welfare State', Kuhnle, S. (der.), *Survival of the European Welfare State* içinde, s. 146-165. Londra: Routledge.

— (2000b) *Ciudadanos precarios. La 'ultima red' de protección social*. Barselona: Ariel.

— (2001a) '"Supermujeres" y bienestar en la sociedades mediterráneas', *Claves de Razón Práctica*, 111: 49-53.

— (2001b) *The Federalization of Spain*. Londra: Frank Cass.

Morlino, L. (1998) *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Naldini, M. (1999) *Evolution of Social Policy and the Institutional Definition of Family Models. The Italian and Spanish Cases in Historical and Comparative Perspective*. Doktora tezi. Floransa: European University Institute.

— (2002) *The Family in the Mediterranean Welfare States*. Londra: Frank Cass.

Nicole-Drancourt, C. (1989) 'Stratégies professionnelles et organisation des familles', *Revue Française de Sociologie*, 40(1): 57-79.

O'Connor, J.S.; Orloff, A.S ve Shaver, S. (1999) *States, Markets, Families. Gender Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Orloff, A. (1996) 'Gender in the welfare state', *Annual Review of Sociology* 22: 51-78.

Pérez-Díaz, V. (1998) 'Ancianos y mujeres ante el futuro', *Claves de Razón Práctica*, 83:2-12.

Pérez-Díaz, V.; Chuliá, E. ve Álvarez-Miranda, B. (1998) *Familia y sistema de bienestar: La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.

Petmesidou, M. (1996) 'Social Protection in Southern Europe: Trends and Prospects', *Journal of Area Studies*, 9: 95-125.

Rhodes, M. (der.)(1997) *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*. Londra: Frank Cass.

Safran, W. (1987) 'Ethnic Mobilization, Modernization, and Ideology: Jacobinism, Marxism, Organicism and Functionalism', *Journal of Ethnic Studies*, 15(1): 1-31.

Salido, O. (2000) *La movilidad ocupacional de la mujeres en España. Por una sociología de la movilidad femenina*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Saraceno, C. (1995) 'Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano', Sarasa, S. ve Moreno, L. (der.) *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur* içinde, s. 261-288. Madrid: CSIC.

Sarasa, S. ve Moreno, L. (der.) (1995) *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC.

Tobío, C. (2001a) 'Marriage, cohabitation and the residential independence of young people in Spain', *International Journal of Law and the Family* 15: 68-87.

— (2001b) 'Working and mothering. Women's strategies in Spain', *European Societies* (yayınlanacak).

Trifiletti, R. (1999) 'Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women', *Journal of European Social Policy*, 9(1): 49-64.

Valiente, C. (1995) 'Rejecting the past: central government and family policy in postauthoritarian Spain (1975-94)', Hantrais, L. ve Letablier, M.T. (der.), *The Family in Social Policy and Family Policy* içinde, s. 80-96. University of Loughborough: Cross-National Research Papers.

Van Parijs, P. (1992) *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical reform*. Londra: Verso.

Sözlük

able bodied: çalışabilecek durumda, çalışabilecek güçte
activity rate: faaliyet oranı, çalışma oranı
affirmative action: olumlu ayrımcılığa yönelik politikalar
assets test: varlık tespitine dayalı
assistance: yardım, destek, iane, katkı

basic income: temel gelir
basic pension: temel emeklilik ödeneği
behaviour testing: davranış tespitine dayalı
benefit: ödenek, destek, hak, yarar

commodification: metalaşma
contingency benefit: beklenmedik durum (acil durum) ödenekleri
contribution defined social insurance: katkı belirlenimli sosyal güvenlik
contributory: prim katkılı
corporate plans: şirket sigortası
corporate welfare: şirket sosyal güvenlik programları
cost disease (Baumol): maliyet hastalığı

decommodification: metalaşmanın sınırlanması
defamilization: aile ağırlıklı olmaktan çıkış, aileselci olmaktan çıkarma
defined benefit: getirisi belli (maaş esaslı) emeklilik planı
defined contribution: katkı belirlenimli (yatırım esaslı) emeklilik planı

deregulation: düzenleyici önlemlerin sınırlanması
deruralization: kırsal kesimden kopuş
deserving: hak eden, gerçek muhtaç
discretionary: keyfî, sistematik olmayan, kuralsız

earnings related pension: gelire bağlı emeklilik planı
earnings related unemployment benefit: ücrete bağlı işsizlik yardımı
efficiency savings: etkinlik yoluyla tasarruf
employment exchange centre: istihdam ofisi
entitlement: yararlanabilme konumu, bir şeyden yararlanabilir konumda olmak

familialist: aileselci, aileye ağırlık veren
family allowance: aile yardımı, çocuk yardımı
family benefit: aile yardımı
flat rate benefit: eşit oranlı sosyal yardım
flat rate contribution: eşit oranlı sigorta primi

income insecurity: gelir güvencesizliği
income maintenance system: gelir desteği sistemi, yoksullara düzenli gelir sağlamak amacıyla hükümetin yaptığı para yardımı
income security: gelir güvencesi
income tested: gelir tespitine dayalı
insertion agreements: işsizlik yardımının getirdiği koşullara ilişkin anlaşma
institutional welfare: kurumsal refah; refahın temel bir kurum olması ve devletin sağlık, eğitim, konut ve sosyal güvenlik alanlarında evrensel ve kapsayıcı hizmetler sunması durumu
integrated safety net: bütünleşmiş güvence ağı
invalidity pension: maluliyet emekliliği

labour shedding: işçi çıkarma, istihdamı azaltma, istihdamda düşüş
life course: hayat akışı
life cycle: hayat döngüsü

managed competition: kontrollü rekabet
market distortion: piyasa koşullarından sapma
market driven: pazarın yönlendirdiği
market failure: piyasa başarısızlığı
means test: ihtiyaç tespiti

means tested: ihtiyaç tespitine dayalı
means tested assistance: ihtiyaç tespitine dayalı yardım
merit goods: toplum için değerli mal ve hizmetler
minimum income: asgari gelir
minimum pension: asgari emeklilik

moral hazard: sigorta türü bir güvenceye dayanarak dikkatsiz davranma, nasıl olsa prim ödeniyor düşüncesiyle gereksiz miktarda hizmet kullanma (hasta olmasa da hasteneye gitme gibi)
needs tested: ihtiyaç tespitine dayalı
non contributionary: primsiz

occupational company scheme: işyeri sigortası
occupational pension: işyeri emeklilik sigortası
old age pension: emeklilik, yaşlılık sigortası

parental leave: ebeveyn izni
pay as you go: getirisi belli dağıtım sistemi, gelirin tahakkuku anında prim/vergi kesme
pension: emekli aylığı, emeklilik
poverty line: yoksulluk sınırı
poverty relief: yoksulluk yardımı
poverty trap: yoksulluk çıkmazı
progressive income tax: kademeli gelir vergisi, artan oranlı gelir vergisi

redundancy payments: kıdem tazminatı
replacement rate: yardımın geliri istenen düzeye –mesela ortanca gelire– tamamlama oranı; emekli maaşının çalışırken alınan maaşın yüzde kaçına denk düştüğü; bir ülkede nüfusu sabit tutmak için gerekli doğurganlık oranı
residual: en muhtaç durumdakilere yönelik
residual welfare: refahın diğer türlü yaşamını idame ettiremeyecek olan yoksullara sosyal güvence ağı sunmakla sınırlanması; refahın ancak aile ve piyasa ihtiyaçları karşılayamadığında, geçici olarak ve asgari düzeyde, evrensel ve kapsayıcı değil de ihtiyaç tespitine ve hedeflemeye dayalı programlarla devreye girmesi durumu
right: bir şeye hakkı olmak

safety net: güvence ağı, sigorta
severance pay: kıdem tazminatı, işten çıkarma tazminatı

shadow economy: kayıtdışı ekonomi
single parent: tek ebeveyn
social assistance pension: sosyal emeklilik
social cohesion: toplumsal bütünlük
social dumping: sosyal damping
social insurance: sosyal sigorta
social insurance benefits: sosyal sigorta ödenekleri
social insurance contributions: sosyal sigorta primleri
social security: sosyal güvenlik, sosyal sigorta
social security benefits: sosyal güvenlik ödenekleri
social security contribution: sosyal sigorta primi
social security dependency benefits: sigortalının bakmakla yükümlü olduklarına sağlanan güvenceler
social work: sosyal hizmet
state welfare: devlet yardımı
subsidiarity: yerindenlik, bir alt kurumun üstlenebileceği sorumluluğu daha üst bir kurumun üstlenmemesi ilkesi

take up rate: yararlanma oranı
targeted intervention: hedefli müdahale
targetting: hedefleme
tertiarization: hizmet sektörünün önem kazanması
two tiered: iki ayaklı

underprovision: yetersiz sunum
undeserving: hak etmeyen, gerçek muhtaç olmayan
unemployment assistance: işsizlik yardımı
unemployment benefit: işsizlik ödeneği

welfare: refah, sosyal yardım
welfare residual: refah tamamlayıcı alan
welfare retrenchment: sosyal refah harcamalarının kısılması
work insertion: istihdam yoluyla toplumsal içerme
workfare: "refah devleti"nden (welfare) farklı olarak "çalışma devleti", refaha değil çalışmaya vurgu yapan önlemler

Küreselleşme, özellikle zengin ülke devletlerinin yerleşmiş sosyal güvenlik programlarını sürdürebilme kapasitesini tehdit ediyor. 1945 sonrası dönemde fabrikalar işlerken ve insanlar hayat boyu sürdürecekleri işlerde çalışırken, gerek patronlar gerekse refah devletleri cömert bir sosyal güvenlik platformunun oluşmasını kabullenmişlerdi. Eğitim bedavaydı, sağlık harcamalarının çoğunu devlet karşılıyordu, emekli maaşları güvenliydi, işsizlik sigortası da iyi işliyordu. Oysa son yirmi yıllık dönemde refah devletinin bu saydığımız kazanımlarının hepsinin krizde olduğu ileri sürülüyor. Devletler bu garantileri sürdüremeyeceklerini söyleyip her bir harcama kaleminde kısıntı yapmaya uğraşıyor. Bu arada, bireylerin karşı karşıya oldukları risklerin arttığı gözlemleniyor. Esnek istihdam hem işsizlik oranını ve süresini artırıyor, hem de insanların emeklilik maaşlarına yaptıkları katkıları azaltıyor. Çalışan insanlar artık aynı işte ömür boyu kalıp oradan emekli olacaklarını düşünemiyor. İstihdamın güvensizleşmesi ve eski sektörlerin küreselleşme ile tasfiye edilmesi giderek büyüyen bir "yeni yoksulluk" kategorisini ortaya çıkarıyor. Elinizdeki kitap, böyle bir ortamda yürütülen güncel sosyal politika tartışmalarının pek çoğunun temelindeki kuram ve kavramları geliştiren veya derinlemesine tartışan, günümüzün klasikleri sayılabilecek metinlerden oluşuyor. Bu metinlerin daha önce Türkçe'ye çevrilmemiş olmalarının, Türkiye'deki sosyal politika alanındaki azgelişmişliğin hem kanıtı hem de önemli bir nedeni olduğunu düşünüyoruz. ■

iletişim