

REFAH İLE KALKINMA: KALKINMACI REFAH DEVLETİ VE SOSYAL İNOVASYON (*)

(**) **Doğa Başar SARIİPEK**

ÖZ

Refah devleti, toplumların kalkınmışlık seviyelerinin önemli göstergelerinden biridir. Ekonomik temellerin sağlam olduğu, demokratik değerlerin yerleşik ve güçlü olduğu, sosyal vatandaşlık haklarının korunduğu ve insanların yaşam kalitesinin yüksek olduğu toplumlar genellikle refah devleti olarak adlandırılır. Bu yoruma göre, refah devleti gelişmişliğin bir aşaması ve sonucudur. Ancak bu modernist kalkınmacı bakışın aksine, refah devletini kalkınmanın bir sonucu olarak değil, sebebi olarak görmek de mümkündür. Kalkınmacı refah devleti olarak somutlaşan bu model, sosyal sektörlere yapılacak yatırımlar öncesinde belli bir kalkınmışlık düzeyini beklemek gerekmediğine, tam aksine kalkınmanın bu yatırımlar sayesinde gerçekleşeceğine dayanmaktadır. Kalkınmacı refah devletinin, kalkınma politikalarında önemli bir alternatif teşkil ettiğini savunan bu çalışma, sosyal politikaların ve ekonomi politikalarının

birbirine koşut ve birbirini destekler biçimde tasarlanması ve uygulanması gerektiği iddiasından hareket etmektedir. Sosyal inovasyon uygulamaları ise bu süreci kolaylaştıran araçsal bir işlev üstlenebilmektedir. Bu şekilde daha sağlam temellere dayanan sosyal politikalar sayesinde kalkınma ve refah devletine dönüşme sürecinin daha hızlı ve kolay olacağı kesindir.

Anahtar Kelimeler: Refah Devleti, Kalkınmacı Refah Devleti, Sosyal İnovasyon.

DEVELOPMENT THROUGH WELFARE: DEVELOPMENTAL WELFARE STATE AND SOCIAL INNOVATION

ABSTRACT

Welfare state is one of the important indicators of the development level of societies. Societies where economic foundations are solid, democratic values are well established, social citizenship rights are protected and quality of life is

(*) **Makalenin Geliş Tarihi** / 14.03.2022 - **Makalenin Kabul Tarihi** / 12.04.2022 - **Makalenin Türü** / Kuramsal

(**) **Doç. Dr.** / Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, dsariipek@gmail.com, ORCID iD: 0000-0002-3525-5199.

high are generally called welfare states. According to this interpretation, welfare state is a stage and result of development. However, contrary to this modernist developmentalist view, it is possible to see the welfare state as the cause of development, not as a result. This model, embodied as a developmental welfare state, is based on the fact that it is not necessary to wait for a certain level of economic capability before the investments to be made in the social sectors; on the contrary, the development will be realized thanks to these investments. This study, which argues that the developmental welfare state constitutes an important alternative in development policies, is based on the claim that social policies and economic policies should be designed and implemented in parallel and in a way that supports each other. Social innovation practices, on the other hand, can assume an instrumental function that facilitates this process. In this way, it is certain that the process of transformation into a development and welfare state will be faster and easier for societies thanks to social policies based on more solid foundations.

Keywords: Welfare State, Developmental Welfare State, Social Innovation.

GİRİŞ

Akademik ve siyasi tartışmalarda kalkınma kavramı genellikle toplumların sosyoekonomik değişim süreçlerini açıklamak, karşılaştırmak ve yönetmek için kullanılan bir kavram olarak anlaşılmakta ve belli bir ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmişlik düzeyine erişmiş toplumları nitelendirmek için kullanılmaktadır. Bu bakış açısına göre, refah devleti haline gelebilmek için öncelikle ekonomik büyüme hedeflerinin gerçekleştirilmesi, sosyal sektörlere sonrasında yatırım yapılması gereklidir.

Ancak günümüzün değişen ve gittikçe güçleşen ekonomik, sosyal, siyasi ve hatta kültürel koşulları bireylerin sosyoekonomik hayata eşit vatandaşlar olarak katılımlarını, yani sosyal içermenin kapsamını temelden sarsmıştır. Örneğin, yeni çalışma biçimleri, yeni ihtiyaç türleri, yeni sosyal riskler,¹ yeni gelir kazanma biçimleri oluşmuş ve yaşam tarzlarının da hızla değişmesiyle ihtiyaçlar hiyerarşisindeki öncelik sıralaması bir değişim göstermiştir. Bu süreçte refah açısından standart dışı birey gruplarında ve ihtiyaçlarda da bir artış olmuş ve sosyoekonomik katılım özellikle bazı birey grupları için daha güç hale gelmiştir. Sosyal ve ekonomik üretken alan dışında kalan bu grupların ülkelerin kalkın-

¹ Yeni sosyal riskler konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Sarıipek, D. B., Yeni Sosyal Riskler ve Yeni Refah Düzeni, Karatahta İş Yazıları Dergisi, Ağustos 2018/11, 69-86.

ma politikaları açısından atıl ve faydasız gruplar olmalarından hareketle, kalkınmacı refah devleti anlayışı bu grupların yeniden sisteme kazandırılarak bir taraftan sosyal içermelerinin sağlanmasını, diğer taraftan da kalkınma sürecindeki aktif fayda sağlayıcılar olarak yeniden değerli hale getirilmelerini hedeflemektedir. Bu yeni anlayış çerçevesinde refah sadece bir sosyal vatandaşlık hakkı olarak görülmemekte, kalkınmanın anahtarlarından biri olarak değer kazanmaktadır. Doğrudan ifade etmek gerekirse, refah artık toplumsal zenginleşmenin ve kalkınmışlığın bir neticesi değil, tam tersine kalkınmanın temel bir aracı haline gelmiştir.

Bu arka plan ışığında, kalkınmacı refah devletinin bir taraftan sağlık, eğitim, barınma, bakım, ulaşım, istihdam hizmetleri gibi geleneksel refah hizmetlerini, bir taraftan çocuk ve aile gelir destekleri, asgari emeklilik aylığı düzenlemeleri, asgari gelir güvenceleri gibi gelir desteklerini, diğer taraftan da sosyal içirme, coğrafi alan bazlı stratejiler, belli gruplar veya topluluklar için özel düzenlemeler, yeni sosyal risklere ve ihtiyaçlara yönelik yeni bir farkındalık ve sosyal inovasyon uygulamaları gibi daha fazla etkileşim gerektiren politikaları kapsayan üç ayaklı yeni bir yapı olduğu belirtilebilir.

Bu çalışma, kalkınmacı refah devletinin hem toplumların dengeli ve kararlı kalkınma sürecinde

hem de refah devletinin uzunca bir süredir yaşamakta olduğu finansal krizin aşılmasında yeni bir anlayış olabileceği varsayımına dayanmaktadır. Bu amaçla, çalışmada öncelikle mevcut durum tartışılmış ve sonrasında kalkınmacı refah devletinin tarihsel ve teorik temelleri açıklanmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise kalkınmacı refah devleti modelini hayata geçirmede etkili bir yöntem olarak değerlendirilen sosyal inovasyon uygulamaları tartışılmıştır. Sonuç kısmında öncelikle bu modele yöneltelen eleştiriler ortaya konularak, kalkınmacı refah devleti modelinin uygulanmasından elde edilebilecek toplumsal faydalar özetlenmiştir.

1. GELENEKSEL NEOLİBERAL KALKINMA POLİTİKASI VE ELEŞTİRİSİ

Neoliberal küreselleşmenin zaman zaman yaşadığı krizler, alternatif kalkınma politikaları arayışlarına yol açmıştır. Bu kapsamda gerçekleşen temel tartışmalardan biri, başarılı bir ekonomik kalkınmanın gittikçe yükselen bir sosyal koruma düzeyi ile nasıl bir arada gerçekleştirilebileceğidir. 1980'li yıllardan bu yana, kalkınma politikası alanı büyük oranda neoliberal politika reçeteleri ile yönetilmiştir. Bu reçeteler de kamu sektörüyle piyasa etkileşimini arttıran yeni yönetim tekniklerine veya doğrudan kamu sektörü kurum ve kuruluşlarının özelleştirilmesine odaklanmıştır. Bunların

dışındaki diğer neoliberal politikalar devletin ekonomi üzerindeki müdahalesinin azaltılmasını, finans piyasalarının kuralsızlaştırılmasını, doğrudan yabancı yatırımların artırılmasına yönelik düzenlemeleri ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) çatısı altında çok taraflı ticaretin serbestleştirilmesi çabalarını içermektedir. Aynı zamanda, başarılı politika üretme süreçlerinin daha önceleri kamu sektörü tarafından yürütülen hizmetlerin özel sektöre aktarılması, karar alım süreçlerinin ademi-merkezi bir hal alması ve iyi yönetim ilkelerinin güçlendirilmesi gibi unsurlara dayanması gerektiği her fırsatta vurgulanmaya başlamıştır (UNRISD, 2010: 257-58).

Özellikle son 40 yıl içinde bu politikalar, başta Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) olmak üzere uluslararası finans kuruluşları tarafından ilkesel olarak desteklenmiş ve yaygınlaştırılmıştır. Genellikle liberal veya kalıntı refah modelleri olarak adlandırılan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki liberal sosyal politika uygulama yaklaşımları sınırlı devlet müdahalesi, piyasanın güçlendirilmesi ve uzun vadede büyümenin gittikçe daha çok vatandaş tarafından paylaşılması ve bu sayede yoksulların korunmasının sağlanması süreçlerine dayanmıştır.

Ne var ki bu neoliberal varsayımlar şiddetli eleştirilerle karşılaşmıştır. DB tarafından iddia edilen ve diğer birçok kurum tarafından da

Dünya Bankası ile ters düşmemek için neredeyse hiç eleştirilmeden kabul edilen bir iddia, 1990'lı yıllarda piyasa tabanlı politikalar sayesinde mutlak yoksulluk düzeylerinde kayda değer gerilemelerin yaşanmış olduğudur. Bu iddia, hatalı hesaplama yöntemlerine ve yoksulluğu meydana getiren olguların yanlış kavramsallaştırılmasına dayandığı gerekçesiyle geniş kesimler tarafından eleştirilmiştir (Kiely, 2007: 420). Üstelik doğru kabul edilseler bile DB verileri yoksulluktaki azalmanın büyük ölçüde Çin'deki ve daha düşük oranda da Hindistan'daki ekonomik büyümeden kaynaklandığını göstermektedir. Dolayısıyla, bu iki ülkenin denklemden çıkarılması halinde, 1990'lı yıllardan bu yana yoksulluk oranlarında somut bir gerileme olmadığı söylenebilir (Parsons, 2008).

Bu nedenle, IMF ve DB dışındaki alternatif kalkınma teorisyenleri devletin ve kurumlarının kalkınma sürecindeki öneminin altını çizmektedir. Buna göre, devlet sanayi ve bilgi temelli bir kalkınma için liderlik etmelidir. Çünkü piyasaların ayakta kalabilmeleri için gereken koşullar piyasanın kendisi tarafından sağlanamaz. Ayrıca, bu tür bir ekonomik geçiş süreci daha geniş ve güçlü bir devlet anlayışı ile mümkün görünmektedir. Söz konusu kalkınmacı devlet yaklaşımının en temel özelliklerinden biri, geçiş sürecinin toplumsal maliyetleriyle baş edebilmesi için topluma sosyal koruma sağlamak ve bu sayede kamusal düzenin

bozulmasını da önlemektir. Bu temel özellik, "çift yönlü hareket" olarak da adlandırılmaktadır ve esas olarak, ekonomik ve toplumsal ilerlemenin bir arada gerçekleştirilmesi çabalarına dayanmaktadır (Polanyi, 2016).

2. KALKINMACI REFAH MODELİNİN KÖKENİ

Kalkınmacı sosyal refah modeli refah yazınında sosyal kalkınma yaklaşımı olarak da bilinmektedir. Esas olarak 1940'lı yıllarda Batı Afrika'da doğmuştur. Bu dönemde İngiltere bu bölgedeki kolonilerine yönelik yatırımlarını arttırmış ve altyapıyı desteklemiştir. İngiltere'nin bu çabaları milliyetçi akımlar tarafından da desteklenmiştir. Bu kalkınma programı bağlamında, tedavi edici sosyal kalkınma programlarına nispeten daha düşük bir öncelik verilmiştir. Asıl olarak şehirlerdeki çocuk suçlulara, dilencilere ve en muhtaç durumda olanlara barınma ve koruma sunan bu tedavi edici sosyal hizmet programları genellikle kıt kaynakları üretken olmayan alanlara harcadığı için eleştirilmiştir (Livingston, 1969; Midgley, 1981). Kolonilerdeki refah programlarının yöneticileri bu eleştiriler karşısında tedavi edici yaklaşımın ötesine geçecek ve ekonomik kalkınmaya pozitif etkilerde bulunacak yeni sosyal müdahale yöntemleri arayışına girmiştir. Bu kapsamda hayata geçirilen en önemli yeniliklerden biri kitlesel okuryazarlık kampanyasıdır. Kitlesel okuryazarlık sadece dar anlam-

da okuma eğitimlerini içermemiş, aynı zamanda özellikle kırsal bölgelerdeki yoksul bireylerin yaşama standartlarını geliştirmeyi amaçlayan bir dizi faaliyeti de kapsamıştır. Bu bağlamda, küçük ölçekli tarım ve yerli hayvan yetiştiriciliği eğitimleri, çeşitli zanaat ve kırsal üretim teknolojilerinin geliştirilmesi, yollar, köprüler, sulama sistemleri gibi altyapı unsurlarının inşası, küçük ölçekli aile işletmelerinin kurulması, temiz su ve sanitasyon sistemlerinin geliştirilmesi, sağlık merkezlerinin, okulların ve diğer toplum merkezlerinin inşa edilmesi gibi faaliyetleri içermiştir (Omolewa, 2008; Holford, 1988).

Bu yaygın faaliyet ağı sayesinde kitlesel okuryazarlık hareketi geleneksel tedavi edici politikardan çok daha fazla kişiye ulaşmış ve refah kurumlarının kısıtlı kalıntı müdahalelerinin ötesine geçmiştir. Ayrıca, bu yeni ve çok daha kapsamlı yaklaşım kıt kaynakların üretken olmayan alanlara harcanması yerine, ekonomik kalkınma hedefi çerçevesinde bireylerin refah seviyelerinin yükselmesini hedeflemiş ve bu sayede, sosyal refaha ilişkin yeni bir yaklaşım olarak kabul edilmiştir. Zaman içinde Londra'daki İngiliz Koloni Bürosu tarafından kavramsal bir değişikliğe gidilmiş ve kitlesel okuryazarlık yerine, topluluk kalkınması ifadesi kullanılmaya başlamıştır. Bu yeni ifadenin, bireyden çok toplumu ya da belli bir bölgedeki toplulukları daha net işaret ettiği iddia edilmiştir.

1954 yılına gelindiğinde ise dönemin İngiliz hükümeti geleneksel sosyal refah ve topluluk kalkınması ifadelerinin bir kombinasyonu olarak sosyal kalkınma ifadesini resmi olarak kabul etmiştir. Bu en son ve yeni kavram, her iki unsurun da kolonilerdeki ekonomik kalkınma düzeyini geliştirmeye yönelik daha geniş çabaların bir sonucu olarak değerlendirilmiştir (Holford, 1988).

İngiltere'nin sosyal kalkınma kavramının ortaya çıkışındaki katkısı kesin olmakla birlikte, bu kavram asıl olarak Birleşmiş Milletler (BM) ve diğer uluslararası kurumlar aracılığıyla yaygınlaşmıştır. Nitekim BM, sosyal kalkınma kavramını sosyal refaha yönelik geniş kapsamlı bir yaklaşım geliştirmeye yönelik kendi çabalarını nitelerek üzere İngiltere'den ödünç almıştır. Bu kapsamda, sosyal refahın ekonomik kalkınma ile uyumlu hale getirilmesini sağlamak üzere BM üyesi olan Üçüncü Dünya ülkelerinin sosyal politikalarını desteklerken, sosyal kalkınma yaklaşımını benimsemelerini teşvik etmiştir (Kotschnig, 1968).

BM'nin sosyal kalkınma kavramsallaştırmasının özünde ekonomik büyüme politikalarının sosyal refah politikalarıyla güçlü şekilde entegre edilmesi gerektiği fikri yatmaktadır. Dolayısıyla, bu yeni durum aslında sosyal ve ekonomi politikaları arasındaki klasik ayrılığa somut bir itiraz teşkil etmektedir. Aynı zamanda, BM'nin o dönemlerdeki yayınlarında ve raporlarında da

sıkça vurgulandığı gibi, bu yönelim bir taraftan merkezi kalkınma teşkilatlarının sosyal planlamayı yeniden yorumlayarak ekonomik meselelere ilişkin geleneksel yaklaşımlarının ötesine geçmelerine yönelik bir çağrı anlamına da gelmiştir. Bu kapsamda, merkezi planlama ve karar alma teşkilatlarının sosyal kalkınma hedeflerini gerçekleştirmekten sorumlu birimler içermesi ve sağlık, eğitim, barınma, topluluk kalkınması ve sosyal hizmet programları ile meşgul olacak sosyal sektör planlarını daha etkili bir şekilde koordine etmesi önerilmiştir. Bu tür sosyal sektör faaliyetlerinin ulusal kalkınma planlarıyla çok daha etkin bir biçimde entegre edilmesi gerektiği de savunulmuştur (United Nations, 1971a).

Bu kapsamda BM bünyesinde oluşturulmuş bulunan uzmanlar komisyonu, o dönemlerde hala egemenliğini koruyan ekonomik büyümenin herkes için daha yüksek yaşam standartlarını kendiliğinden sağlayacağı şeklindeki varsayımı da şiddetle eleştirmiştir. Bu yaklaşım, normalde yüksek ekonomik büyüme oranlarının kitleler üzerinde istihdam ve gelir artışı yoluyla bir pozitif dışsallık etkisi yaratacağına inanan birçok kalkınma teşkilatı tarafından benimsenmiştir (United Nations, 1971a). Dolayısıyla yeni dönemin temel ilkesi, ekonomik büyümenin mutlaka tüm bireylere yayılması olmuştur.

Bu amaçla, "bütünleşik sosyo-

ekonomik kalkınma planlaması" anlayışını benimsemek suretiyle kalkınma teşkilatlarının insanların refahını arttırmak üzere çok daha aktif müdahalelerde bulunmaları gerektiği çağrılarını artmıştır. BM'nin bu konunun üzerinde ısrarla durması sonucunda sosyal planlama 1960'ların sonu ile 1970'lerin başlarında gelişmekte olan ülkelerde hızla yaygınlaşmıştır. Bu kapsamda, merkezi planlama teşkilatları çok daha fazla sayıda sosyal planlamacı istihdam etmiş ve ulusal kalkınma planları sosyal programlara ve hedeflere çok daha fazla önem vermiştir. (Midgley, 1981).

Ancak bu süreç de uzun sürmemiş ve sosyal planlamanın aşırı devletçi ve yukarıdan aşağıya doğru yaklaşımı yerel toplulukların çıkarlarını ihmal ettiği ve yereldeki bireyleri kalkınma sürecine yeterince dâhil etmediği gibi gerekçelerle yoğun eleştirilerle karşılaşmıştır. Dolayısıyla BM'nin devletin finanse ettiği sosyal planlama süreçlerine yönelik aşırı vurgusu ve ilgisi giderek daha çok eleştirilmiştir. BM ise bu eleştirilere cevap olarak topluluk kalkınması anlayışını desteklemeye başlamış ve 1970'li yıllar boyunca topluluk kalkınması fikirleri "halkın veya toplulukların katılımı" öne çıkarılarak birçok BM raporunda yeniden düzenlenmiştir. (United Nations, 1971b; 1975). Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gibi uluslararası örgütler de toplum te-

melli kalkınma stratejilere öncelik vermeye başlamıştır (Unicef, 1982; WHO, 1982). Toplum katılımı taraftarları yereldeki bireylerin birbirinden bağımsız ve tekil çabalarının bile hükümetin tasarladığı ve finanse ettiği topluluk programlarından daha tercih edilir olduğunu ileri sürmüştür. Bunlara göre, hükümet programları yereldeki vatandaşları pasifleştirmekte ve kendi meselelerini halletme yeteneklerini de köreltmektedir. Bu anti-devletçi yaklaşım sivil toplum kuruluşları tarafından da yaygın kabul görmüş ve günümüzdeki sosyal inovasyon uygulamaları için sağlam bir temel oluşturmuştur.

Geniş katılımlı sosyal kalkınma anlayışına başka küresel örgütlerden de destek gelmiştir. Nitekim 1970'li yıllarda DB, sosyal kalkınma konusuyla yakından ilgilenmiş ve bu dönemde yayınladığı birçok politika belgesinde sosyal programları ekonomik büyümeyle entegre etmeyi hedefleyen bir yaklaşım sergilemiştir. (World Bank, 1975). Benzer şekilde, ILO da üye ülkelere işsizlik ve eksik istihdam sorunlarıyla mücadele etmek için sosyal kalkınma yaklaşımını benimsemeleri çağrısı yapmıştır (ILO, t.y.).

3. MESELENİN TERSTEN OKUNUŞU; REFAH SAĞLAYARAK BÜYÜME

Sosyal kalkınma modelinin tüm gelişmekte olan ülkelerde kurumsallaştığını ileri sürmek mümkün

değildir. Aslında birçok kalkınmakta olan ülke kalkınmacı yaklaşımı uygulamada başarısız olmakta ve dolayısıyla sosyal politikalar kalıntı, etkisiz, dar kapsamlı ve esas olarak şehir merkezleri üzerine yoğunlaşmış olarak uygulanmaktadır.

Ancak yine de zaman içinde sosyal kalkınma yaklaşımını güncelleme ve yeniden tanımlama girişimlerinin de olumlu etkisiyle, birçok gelişmekte olan ülkenin sosyal politikaların uygulanmasındaki en uygun model olarak görerek, sosyal kalkınma modeline yöneldiği söylenebilir.

Adından da açıkça anlaşılacağı üzere kalkınmacı yaklaşımın temel özelliği, kalkınmaya verdiği önemdir. Büyüme, değişim ve ilerleme gibi dinamik ve olumlu süreçleri desteklediği için kalkınmacı olarak adlandırılmaktadır. Filantropi, sosyal hizmet ve sosyal idare gibi diğer sosyal refahı arttırma yaklaşımlarının aksine, sosyal kalkınma sosyal müdahaleleri maksatlı olarak kalkınmayla ilişkilendirmektedir. Bu da sosyal ve ekonomik politikaların çok daha geniş bir kalkınmacı süreç dahilinde entegrasyonunu gerektirmektedir. Sosyal kalkınma ekonomik kalkınma olmadan gerçekleşemez ve ekonomik kalkınma da toplumun tamamının sosyal refahında iyileşmelere yol açmıyorsa anlamsızdır.

Kalkınmacı yaklaşımın, sosyal politikalarla ekonomik büyüme-yi uyumlaştırmak için başvurduğu yollardan biri, ekonomik ve sosyal politikaların entegre edilebileceği

resmi örgütsel düzenlemeler oluşturulmasıdır. Bu bağlamda, ekonomik büyümeden sorumlu örgütlerin sosyal hizmet programlarından sorumlu birimlerle süregelen bağlantılarının olması gerekir (Kwon, 2007).

Kalkınmacı yaklaşım, aynı zamanda ekonomik kalkınmanın bireylerin refah düzeyleri üzerine doğrudan ve pozitif bir etkisinin olmasını da sağlamaya çalışır. Sosyal kalkınma taraftarları ekonomik büyüme gerçekleştiren, ancak bu büyümenin nüfusun tamamının refahında gözle görülür iyileştirmelere yol açmadığı toplum modeline karşıdır. Ekonomik ve sosyal refah arasındaki bu ayrışma çarpık kalkınma olarak isimlendirilmekte ve günümüzde birçok ülkede görülmektedir. Dolayısıyla kalkınmacı model taraftarları bu sorunun farkında olan ekonomi politikalarının benimsenmesini önermektedir. Bu kapsamda, nüfusun geneli için yeni işler ve iş kurma alanları yaratan politikalara öncelik verilmesi gerekir. Benzer şekilde, bireylerin kalkınma süreçlerine katılımını mümkün kılan ve temel sosyal ihtiyaçları karşılayan sosyal hizmet programları uygulamak üzere kaynakları etkin biçimde yeniden dağıtan programlar hayati öneme sahiptir (Midgley, 1999).

Kalkınmacı yaklaşımın şüphesiz en önemli özelliği, ekonomik büyümeye doğrudan katkı sunan sosyal hizmet programlarının tasarlanmasıdır. Her ne kadar ekonomik kalkınmaya doğrudan katkı sunmayan tedavi edici sosyal hizmet program-

larına her zaman bir miktar ihtiyaç bulunsa da kalkınmacı model taraftarları ekonomik büyümeyi destekleyen programları önermektedir. Bu açık hedef, düşük gelirli ve özel ihtiyaç sahibi guruplar arasında beşeri sermayenin desteklenmesine, geniş bir sosyal sermaye ağı oluşturulmasına ve üretken istihdam ve iş kurma alanlarına yönelik fırsatların arttırılmasına ilişkin politikaların benimsenmesiyle daha da geliştirilebilir. Eğitime, çocukların dengeli ve yeterli beslenmesine, sağlık hizmetlerine, mesleki ve beceri eğitimlerine, barınma desteklerine ve diğer temel sosyal koruma alanlarına yapılacak yatırımlar beşeri ve sosyal sermaye stokunun güçlenmesini sağlayacaktır. Bu da ister istemez yatırımlardaki bir artış ve dolayısıyla ekonomik kalkınmaya da açık bir katkı olarak geri dönecektir. Bu kapsamda, birçok gelişmekte olan ülkenin başvurduğu yollardan biri düşük gelir guruplarının ve özel ihtiyaç sahibi gurupların refah düzeyini yükseltmek için mikro ölçekli işyerlerinin desteklenmesidir (Kwon, 2007). Ayrıca, sosyal ve ekonomik altyapıyı aynı anda destekleyen ve üretken yerel kooperatif oluşumlarının kurulmasını kolaylaştıran toplum tabanlı projeler de benzer şekilde etkili olabilir. Bu sayede doğrudan gelir artışları ve yaşam standardında somut iyileşmeler daha kolay sağlanabilmektedir.

Öte yandan, kalkınmacı refah devletinde devletin doğrudan sorumluluk üstlendiği temel refah

alanları toplumun tüm bireyelerine açık ve erişilebilir olmalı, bu hizmetler yüksek bir standartta sunulmalı ve herkes için tek tip olmak yerine bir taraftan eşit, bir taraftan da farklı bireysel koşullara uygun tasarlanmış olmalıdır. Bu refah hizmetleri eğitim ve sağlık erişimi gibi son derece bilindik ve klasik sektörler olabileceği gibi çocuk, engelli, yaşlı bakımı ve yetişkin eğitimi gibi sosyal içermeci ve nispeten daha yeni sosyal koruma alanları da olabilir. Buradaki kilit nokta, bu hizmetlere erişimin bir taraftan herkes için eşit ve adil olması, diğer taraftan da farklı gurupların benzer hizmet kalitesine ulaşması için kademelendirilebilir ve özel koşullara göre ayarlanabilir olmasıdır. Doğrudan ifade edilecek olursa, sonuçlarda bir katılık, ancak uygulamada bir esneklik içermesi gerekmektedir.

Bu nedenle, kalkınmacı refah devleti aslında refah ve sosyal koruma sağlayıcı aktörler olan devlet (merkezi ve yerel düzey), piyasa, sivil toplum örgütleri ve aile (bireyler arası dayanışma ve yardımlaşma ağları) arasında yeni bir işbirliği ve birbirini tamamlayıcılık ilişkisi kurulmasını içermektedir. Bu yeni anlayışın en somut çıktısı giderek yaygınlaşan sosyal inovasyon uygulamalarıdır. Nitekim daha önceleri sosyal koruma ihtiyaçlarını formel sistem dışından sağlayan "geleneksel olmayan ihtiyaç gurupları", kalkınmacı refah devleti anlayışı ile asli refah sağlayıcılarının sorumluluk alanına dahil olmuşlardır. Çünkü

artık sosyal korumanın dağıtımında bir taraftan eşitlik ve adalet ilkesinden ödün vermeyen, ancak bireysel ve grupsal farklılıkları da gözetilen bir anlayış ön plana çıkmaktadır. Bu esnek sosyal koruma alanlarının en somut örnekleri düşük gelirli ve özel ihtiyaç sahibi bireylerin barınma hizmetlerine erişimi, özel ihtiyaç sahibi çocukların eğitimi, dezavantajlı bölgelerdeki çocukların okul performanslarının artırılması, engelli bireylerin sosyal içermesi, dezavantajlı bölgelerde bireylerin istihdam edilebilirlik kapasitelerinin artırılması olarak göze çarpmaktadır (Sarıpek, Cerev ve Yenihan, 2021). Kısacası, kalkınmacı refah devleti yardım ve hizmetlerde katı bir eşitlik ilkesi yerine, sosyal adalet ilkesi gereği gerekli olduğunda pozitif ayrımcılık yapabilecek kadar esnek bir refah modelidir.

4. KALKINMACI REFAH DEVLETİ VE SOSYAL İNOVASYON UYGULAMALARI

Her ne kadar adına refah devleti denilse de aslında hiçbir toplumda devlet, refahın tek kaynağı değildir. Örneğin piyasa, bir toplumdaki insanların büyük kısmı için temel refah kaynağı olabilir. Nitekim insanlar geçimlerini ya doğrudan ya da ailelerinden bir başkası aracılığıyla piyasa üzerinden sağlamaktadır. Dolayısıyla, piyasa devlet kurumlarıyla birlikte refahın resmi (formel) sağlayıcısıdır. Ancak refahın aile (bireyler arası dayanışma ve yardımlaşma ağları) ve sivil toplum gibi en-

formel kaynaklardan sağlanması da mümkündür. Dolayısıyla, formel ve enformel refah kaynakları arasında sistematik bir iş birliği ve koordinasyon içinde bir denge ve uyum sağlayabilen refah toplumları, en başarılı refah devletleri haline gelir ve vatandaşlarına daha iyi sosyal koruma sağlar (Sarıpek, 2017).

Bununla birlikte, dünyadaki ekonomik, sosyal, politik ve hatta kültürel ilişkiler son yıllarda önemli ölçüde değişmiştir ve bu değişim bireylerin mevcut refah seviyelerini sürdürme kapasitelerini tehdit etmektedir. Refah ekonomileri artık artan yoksulluk oranları, değişen aile normları, bekar ebeveynlik, doğurganlık oranlarındaki düşüş ve yetersiz istihdam koşulları gibi bir dizi demografik ve toplumsal zorlukla karşı karşıyadır. Çalışan yoksul sayısındaki artış ve kamu hizmetlerine yönelik bütçe kısıtlamaları, piyasaların ve devlet kurumlarının yetersizliğini açıkça göstermektedir. Buna bir de enformel ağların hiçbir zaman refahın asli sağlayıcıları olarak düşünülmemeyecek olması eklendiğinde, gelişmiş refah toplumları mevcut standartları koruyabilmek için yeni arayışlar içine girmiştir. Bu kapsamda, vatandaşların yeni refah ihtiyaçlarını karşılamak için alınan en yaygın önlemlerden biri, piyasaların kapasitesinin genişletilmesi ve devlete doğrudan refah sağlayıcısı olmaktan ziyade bir koordinatör rolü atfedilmesidir. Başka bir deyişle devlet, refahın sağlanmasında öncü rolü daha az yerine getirmekte, an-

cak özel şirketler, sivil toplum kuruluşları ve hatta aile arasında yeni bir işbölümü tarzının koordinasyonunu üstlenmektedir. Bu, devlet ve diğer refah sağlayıcılar arasında bir hiyerarşiden çok, yeni bir ortaklık türüdür. Sosyal inovasyon, kalkınmacı refah devleti anlayışıyla birlikte ve hatta onun bir uzantısı olarak, bu arayış çerçevesinde gündeme gelen ve güçlenen alternatif uygulamalardan biridir.

Toplumlardaki sosyoekonomik sorunların çözümüne yönelik sosyal politika müdahaleleri yapmada yeni bir yol olarak sosyal inovasyon, refah karmasının aktörleri arasında yeni bir rol ve sorumluluk paylaşımını mümkün kılarak refah devletinin yeniden yapılandırılmasında etkili ve alternatif bir yoldur. Sağladığı faydalar göz önüne alındığında, sosyal inovasyon refah sunumunda daha aktif bir toplum ve vatandaş düzenine zemin hazırlayarak, refah karmasının yeniden tasarlanmasında en iyi alternatiflerden biri olarak görülebilir. Bu nedenle önde gelen sosyal politika analizlerinin birçoğunda kendine sağlam bir yer bulmaktadır.

Sosyoekonomik risklere karşı yapılan sosyal politika müdahalelerine ilişkin yeni bir yaklaşım olarak sosyal inovasyon, etkin şekilde karşılanamayan sosyal ihtiyaçları ve demografik dezavantajları gidermeye çalışmanın yanı sıra, bütçe kısıtlamalarının üstesinden gelme girişimlerine de önemli katkılar sunar. Kâr amacı güden ve gütmeyen

kurumları bir araya getirerek daha etkin bir sivil toplum hareketi oluşumunun önünü açar ve vatandaşların refah ve sosyal koruma ihtiyaçlarını karşılamada yeni bir sosyal müdahale yolu tesis eder. Başka bir deyişle, sosyal inovasyon devlet ve diğer sağlayıcılar arasındaki klasik işbölümü yollarının ötesine geçerek, bir tutum değişikliği ve vatandaşların aktif katılımını sağlar ve dolayısıyla, refahın sunulmasında en uygun maliyetli çözümlerden birini sunar. Bu yüzden, sosyal inovasyon değişen sosyal taleplere daha etkin bir şekilde yanıt vermek için ve kalkınmacı refah devletinin "sonuçlarda eşitlikçi ve katı, yöntemlerde ise esnek olmak" şeklinde özetlenebilecek temel anlayışına uygun bir yöntemdir.

Bu üstünlükleriyle sosyal inovasyon, birçok gelişmiş refah toplumunda değişen sosyal taleplerin ve risklerin hem tanımlanmasında hem de çözümünde giderek daha fazla öncü rol üstlenmiştir. Sosyal inovasyon yoluyla daha önce hak temelli sosyal politika ilkeleri kapsamında devlet tarafından sağlanan birçok refah hizmetinde piyasanın mevcut rolünü arttırmak, piyasaların "mümkün olan en fazla karı elde etmek" şeklindeki geleneksel hedefinin yanına, sosyal içerme, sosyal adalet ve sosyal kalkınma gibi toplumsal hedeflerin de eklenmesi anlamına gelmektedir. Bu da sosyal politikanın ve refah devletinin "piyasanın insancıl zaafalarını dizginlemek" biçimindeki başlangıç hedefiyle uyumlu bir uygulamadır.

SONUÇ

Her ne kadar yeterli bir teorik ve tarihsel zemine sahip gibi görünse de kalkınmacı refah devleti anlayışı hala tartışmalıdır ve bazı temel varsayımlarına yönelik ciddi eleştiriler yöneltilmiştir. Modernizasyon teorisinden türetilen ilk eleştiri, örneğin Asya refah rejimleriyle Batı refah rejimleri arasındaki benzerliklere işaret etmektedir. Buna göre, farklı ekonomik yapıdan, kültürden ve coğrafyadan gelmelerine rağmen, bu ülkelerde refah devletine yönelik rejim dönüşümü ancak milli gelirleri belli bir seviyeye ulaştığında ve uluslararası politikaların ulusal kararlara daha fazla nüfuz etmesi sonucunda gerçekleşmiştir (Kwon, 2007; Walker, Druckman ve Jackson, 2021).

İkinci tehdit doğrudan doğruya kalkınmacı devlet kavramına yöneliktir. Modelin kökenine inen bu eleştiriye göre, kalkınmacı devlet olgusunun günümüzde geçerliliğini koruyup korumadığı konusu tartışmalıdır. Daha açık bir ifadeyle, neo-liberal politikaların iyiden iyiye güçlendiği günümüzde devletlerin daha önceki tüm piyasayı düzenleyen emredici rollerinden sıyrılarak ve çok daha sınırlı bir rol üstlenerek, karar alım süreçlerinde arabulucu rolüne geçtiği ileri sürülmektedir (Walker, Druckman ve Jackson, 2021). Dolayısıyla bu iddiaya göre, kalkınmacı modelin öngördüğü merkezi ve tek güç durumundaki ulus devlet gücünü yitirmiş ve üstünlük diğer refah sağlayıcı aktörlere geçmiştir.

Özellikle ikinci eleştiri kapsamında düşünüldüğünde, kalkınmacı refah modeli temel ilkelerinde mevcut koşullara göre belli güncellemeler yapması şartıyla, refah devleti krizini aşmada yeni bir açılım sağlayabilecek gibi görünmektedir. Doğrudan ifade etmek gerekirse, bünyesine sosyal inovasyon gibi çok taraflı ve katılımcı uygulamaları dâhil ederek, bir taraftan "refah yatırımları ile kalkınma" şeklinde özetlenebilecek temel hedefini uygulayabilecek, diğer taraftan da refah devleti kriziyle etkili mücadelenin önünü açabilecektir. Nitekim küresel ekonomide dönem dönem meydana gelen ekonomik krizler, piyasaları rahatlatıcı tedbirlerin artmasına yol açarak, piyasa güçlerinin daha fazla otonomi kazanmasına yol açmıştır. Buna küresel kamuoyunun ve sivil toplum farkındalığının artmış olması da eklenince, refahın devlet dışındaki iki temel aktörünün günümüzde oldukça güç kazanmış olduğu anlaşılmaktadır. Tüm refah aktörlerinin bu denli güç kazandığı bir ortamda geniş tabanlı ve katılımcı karar alım ve uygulama süreçlerini savunan sosyal inovasyon uygulamaları refah devletleri için ilkelerini hayata geçirmede etkili bir araç haline gelmiştir. Dolayısıyla, kalkınmacı refah devletleri sosyal koruma işlevlerini yerine getirmede sosyal inovasyon yaklaşımını bünyelerine etkili bir şekilde dâhil edebildikleri ölçüde başarılı olacaklardır.

KAYNAKÇA

Holford, J. (1988), Mass Education and Community Development in the British Colonies, 1940–1960: A Study in the Politics of Community Education, *International Journal of Lifelong Education*, 7: 3, 163–183.

ILO (t.y.), Portfolio Of Policy Guidance Notes on the Promotion of Decent Work in the Rural Economy, <https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang--en/index.htm>, (Erişim Tarihi: 01.03.2022)

Kiely, R. (2007), Poverty Reduction through Liberalisation? Neoliberalism and the Myth of Global Convergence. *Review of International Studies* 33 (4): 415–34.

Kotschnig, W. (1968), The United Nations as an Instrument of Economic and Social Development. *International Organization*, 22 (1), 16–43.

Kwon, H. J. (2007), Transforming the Developmental Welfare States in East Asia. DESA Working Paper No 40, United Nations, Department of Economics and Social Affairs.

Livingston, A. (1969), *Social Policy in Developing Countries*. London: Routledge & Kegan Paul.

Midgley, J. (1981), *Professional Imperialism: Social Work in the Third World*, London: Heinemann Educational Books.

Midgley, J. (1999), Introduction. In *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. SAGE Publications Ltd.

Omolewa, M. (2008), Programmed for Failure? The Colonial Factor in the Mass Literacy Campaign in Nigeria, 1946–1956, *Paedagogica Historica*, 44:1–2, 107–121.

Parsons, A. D. (2008), World Bank Poverty Figures: What do they mean? <http://www.stwr.org/globalization/world-bank-poverty-figures-what-do-they-mean.html>, (Erişim Tarihi: 03.03.2022)

Polanyi, K. (2016), *Büyük Dönüşüm*, (Çeviren: A. Buğra), İstanbul: İletişim Yayınları.

Unicef (1982), *Popular Participation in Basic Services: Lessons Learned Through UNICEF's Experience*, *Assignment Children*, 59/60, 121–132.

Sarıpek, D. B., (2017), "Hak Temelli" Sosyal Politikadan "Hayırseverlik Temelli" Sosyal Politikaya Geçişte Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü, *İnsan ve İnsan*, 4/11, Kış, 81–99.

Sarıpek, D. B., Cerev, G. ve Yenihan, B. (2021), Social Innovation as a Policy Response to Restructure the Welfare State, *Multidisciplinary Sciences*, 2786–1465, 11, 5, 269–276.

United Nations (1971a), *Social Policy and Planning in National Development*, *International Social Development Review*, no. 3, 4–15.

United Nations, (1971b), *Popular Participation in Development*, New York.
United Nations (1975), *Popular Participation in Decision Making for Development*, New York.

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). (2006), *Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD research*. Research and Policy Brief 5, Geneva: UNRISD.

UNRISD (2010), *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. Geneva: UNRISD.

Walker, C. C., Druckman, A. ve Jackson, T. (2021), *Welfare Systems without Economic Growth: A Review of the Challenges and Next Steps for the Field*, *Ecological Economics*, Volume 186.

World Bank (1975), *The Assault on World Poverty*, Baltimore. MD: Johns Hopkins University Press.

WHO (1982), *Activities of the World Health Organization in Promoting Community Involvement for Health Development*, Geneva.