

TÜRKİYE'NİN REFAH REJİMİ

Siyasal Birikim Stratejisine Dönüşen Sosyal Politika



SERVET GÜN

TÜRKİYE'NİN REFAH REJİMİ

Siyasal Birikim Stratejisine Dönüşen Sosyal Politika

Servet Gün

Nika Yayınevi - 309
1. Baskı: Mart 2026

ISBN: 978-625-6520-85-1
Sertifika No: 48850

Kapak Tasarım: Ali İmren
Sayfa Düzeni: İlhan Ulusoy

© Bu kitabın basım, yayın, satış hakları © Nika Yayınevi Basım Yayın Matbaacılık Dağıtım Reklam Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti.'ye aittir. Anılan kuruluşun izni alınmadan kitabın tümü ya da bölümleri, mekanik, elektronik, manyetik ya da başka yöntemlerle çoğaltılamaz, basılamaz. Kitaptaki yazıların her türlü hukuki sorumluluğu yazarlarına aittir.

Baskı ve Cilt: Bizim Büro Matbaacılık
Sertifika No: 42488

Nika Yayınevi
Osman Temiz Mah. Dikmen Cad.
Nadir Apt. No: 297/K Çankaya/ANKARA
www.nikayayinevi.com.tr
info@nikayayinevi.com.tr

TÜRKİYE'NİN REFAH REJİMİ

Siyasal Birikim Stratejisine Dönüşen
Sosyal Politika

•
SERVET GÜN



Nika Yayınevi

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	11
-------------	----

BİRİNCİ BÖLÜM

Refah Rejiminin Yükselişi ve Düşüşü: Sosyal Politikanın Ekonomi-Politiği.....	15
Giriş	15
1. Geleneksel Sosyal Politikanın Doğuşu	19
2. Refah Devletinin Doğuşu ve Evrimi.....	21
3. Refah Devleti Sosyal Politika İlişkisi	25
4. Refah Devletinin Yükselişi	28
5. Refah Devletinin Düşüşü ya da Neoliberal Devletin Yükselişi	32

İKİNCİ BÖLÜM

Tarihsel Süreç İçerisinde Türkiye'nin Refah Rejiminin Gelişimi: Sosyal Politika Uygulamaları ve Toplumsal Dinamikler	39
1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Nitelikli Politikalar ..	43
1.1 Çalışma İlişkilerine Yönelik Sosyal Politikalar	44
1.2. Çalışma İlişkilerine Yönelik Politikaların Yasal Çerçevesi	50
1.2.1. Bireysel İş İlişkilerine Yönelik Düzenlemeler..	51
1.2.2. Diğer Bireysel Koruyucu Düzenlemeler	56
1.2.3. Toplu İş İlişkilerine Yönelik Düzenlemeler	56
1.3. Sosyal Refaha Yönelik Politikalar.....	61
1.3.1. Yoksulluk, Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Politikaları	63
1.3.2. Yoksullara Yönelik Yerel Yönetim Politikaları..	66

1.3.3. Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Kurumları	67
1.3.4. Emeklilik Sitemi ve Tekaüd Sandıkları.....	69
1.3.5. Halk Sağlığı Hizmetleri.....	70
1.3.6. Fukaraperver Cemiyetleri.....	71
1.3.7. Vakıflar	72
1.3.8. Darüleytam.....	72
1.3.9. Osmanlı Hilâl-i Ahmer Cemiyeti	73
2. Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Nitelikli	
Politikalar: 1920-1950.....	74
2.1. Çalışma İlişkilerine Yönelik Politikalar.....	75
2.1.1. 1923'e Kadar Olan İşçi Hareketleri	77
2.1.2. 1923 Sonrası İşçi Hareketleri	78
2.2. Çalışma İlişkilerine Yönelik Politikaların	
Yasal Çerçevesi	79
2.2.1. Bireysel İş İlişkilerine Yönelik Düzenlemeler..	80
2.2.2. Kolektif İş İlişkilerine Yönelik Yasal	
Düzenlemeler	86
2.3. Sosyal Refaha Yönelik Politikalar	88
2.3.1. Yoksulluk, Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet	
Politikaları.....	89
2.3.2 Halk Sağlığına Yönelik Politikalar	89
2.3.3. Sosyal Hizmete Yönelik Politikalar	91
3 . Çok Parti Dönemi Sosyal Nitelikli Politikaları: 1950-2002	98
3.1. Çalışma İlişkilerine Yönelik Politikalar.....	98
3.2. Sosyal Refaha Yönelik Politikalar	101
3.3. 1960-1980 Dönemi Sosyal Nitelikli Politikalar	103
3.4. 1980-2002 Dönemi Sosyal Nitelikli Politikalar	107
3.4.1. Çalışma İlişkilerine Yönelik Politikalar.....	110
3.4.2. Sosyal Refaha Yönelik Politikalar	112

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AKP'nin Refah Siyaseti: Siyasal Birikim Stratejisine

Dönüşen Sosyal Politikalar	117
1. AKP'nin Sosyal Politika Rejiminin Temel Felsefesi	121
2. AKP'nin Emek Siyaseti	124
2.1. Emek Piyasalarının Esneklik Temelinde Yapılandırılması	126
2.2. Emek Piyasalarının Güvencesizleştirilmesi	130
2.3. Sendikalar ve Kullanılamayan Sendikal Haklar	136
3. AKP'nin Sosyal Yardım Siyaseti	141
3.1. Sosyal Yardımların Kurumsal (Görünürde) İşleyişi	144
3.2. Neoliberal Siyasa - Sosyal Yardımlar İlişkisinde Borç Sarmalı	151
4. AKP'nin Sağlık Hizmetleri Siyaseti	154
4.1. Aile Hekimliği Sistemi	158
4.2. Sağlık Hizmetlerinin Özelleştirilmesi	159

SONSÖZ 171

KAYNAKÇA 175

*İş cinayetlerinde yaşamını yitiren
MESEM'li çocuklara...*

ÖNSÖZ

Sosyal bilimlerin tarihi kapitalizmle yaşıttır. Zira kapitalizm, ekonomi-politik bir sistem olarak toplumsallaştıkça çeşitli sosyal sorunlar yaratarak yerleşik hale gelmiş; oluşan sorunların çözümü için ihtiyaç duyulan nesnel ve sistematik bilgiyi üretmek üzere çeşitli sosyal bilim disiplinlerinin doğmasına zorunlu olarak yol açmıştır. Bu bağlamda iktisat ve sosyoloji, sonraki yıllarda kapitalizmin gelişmesine paralel olarak çeşitlenecek olan modern sosyal bilim disiplinlerinin öncüleri sayılırlar. İktisat bilimi, daha emekleme aşamasında, tüm enerjisini piyasa mekanizmasını işler kılacak varsayımları serimlemek üzere harcarken; sosyoloji, kendisini iktisatçıların ihmal ettikleri alanları ön plana çıkararak kapitalist işleyişin yarattığı sosyal sorunları anlamaya çalışarak inşa etmiştir. Anlamaya veya meşrulaştırmaya yönelik 'bilimsel çabaların' sergilendiği bu süreçte, sonradan bilimsel bir disiplin hüviyeti kazanacak olan sosyal politika, 'uzlaştırma' ya da 'denge' gibi toplumsal düzeyde bütünleştirici bir yönelimle nispeten anlamının ötesine geçerek 'müdahil' bir tutum sergileyerek ortaya çıkmıştır.

Başlangıçta odağına ücretli istihdamı alarak emek sermaye arasındaki ilişkileri devlet düzeyinde kamusal politikalar temelinde kavrayan bir anlayışla şekillenen sosyal politika, sonrasında, emek sermaye ilişkisinin dışına düşen ve fakat kapitalist işleyişle bağlantılı tüm sosyal sorunlara yönelerek toplumsal

bütünleşmeyi hedeflemiştir. Zira politika yönelimli özelliğe sahip olan sosyal politika, sosyal güvenlikten işçi sendikaları ve toplu iş sözleşmesi düzenine, emeği koruyan ve güçlendiren iş yasalarından sosyal yardımlara, gelir ve ücret politikalarından kamusal sağlık, eğitim ve konut politikalarına kadar geniş bir alanı çevreleyen refah rejimi inşa etmeyi amaçlayan toplumcu bir paradigmaya dayanmıştır. Nihayet toplumcu bir paradigmaya dayansa da, toplumsal bütünleşmeyi esas alan yönelimi disiplinin en tartışmalı boyutunu oluşturmuş; Özuğurlu'nun belirttiği gibi bu sebepten, hem soldan hem de sağdan gelen eleştirilerin hedefine oturmuştur. Sol-Marksist anlayışa göre sosyal politikanın bütünleştirici önlemleri ve bunlarla şekillenen refah rejimi, işçi sınıfının devrimci radikalizmini ehlileştirerek sınıfa yanlış bilinç (vatandaşlık aidiyeti gibi) empoze etmekte; bir bakıma işçi sınıfını kapitalist sisteme entegre ederek katı ve bürokratikleştirilmiş bir kamusal alan içine hapsedmekle sınıfsal dinamikleri boğmaktadır. Sağ siyasa aynı önlemleri, piyasanın özgür işleyişini engelleyen ve piyasa kapasitesini boğan bir devlet müdahalesi olarak değerlendirerek (Özuğurlu, 2003: 61) geleneksel sosyal politikayı piyasa için tehdit olarak görmektedir.

Zamanla refah rejimiyle 'özdeşleşen' sosyal politikanın tarihsel evrimine bakılırsa, bugün sosyal politika, artık sağ siyasa açısından bir tehdit olmaktan çıkmakla kalmamış piyasanın işleyişini kolaylaştıran bir konuma çekilerek piyasaların etkinliğine memur edilmiştir. Nitekim *Türkiye'nin Refah Rejimi* üst başlığını taşıyan eldeki bu çalışma, sosyal politikanın gelişimini Türkiye özelinde izlemekte; küresel ve yerel dinamiklerin etkisiyle dönüşümünü tartışmaktadır. Bu bağlamda ilk bölüm, sosyal politikanın ekonomi politliğini dönüşüm dinamikleri bağlamında teorik düzeyde ele alırken; sermayenin rızasıyla gelişen sosyal politikanın yine sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda şekillenerek dönüştüğünü göstermeye çalışmaktadır. İlk bölüm aynı

zamanda, sosyal politikayı 'işçi sınıfını toplumsal düzenle bütünleştirdiği' gerekçesiyle itham eden Marksist geleneğin itirazına önemli oranda cevap bulabilmeyi hedeflemektedir. Zira sosyal politikanın kaybının nasıl bir toplumsal düzene karşılık geldiği ya da geleneksel anlamda sosyal politikaların yokluğunda işçi sınıfının devrimci radikalizme meyledip-etmediği tarihsel-teorik tartışmalar ışığında ortaya konulmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son yüz yılında ortaya çıkan sosyal politik nitelikli gelişmelerle başlayan çalışmanın ikinci bölümü, 2000'lerin başına kadar ve büyük oranda tarihsel perspektife dayalı bir anlatıyla takip edilmiştir. İlgili yazında oldukça dağınık ve parçalı bir yaklaşımla incelenen yüz yılı aşan bu uzun dönem sosyal politik gelişmeleri, tarihsel bütünlük içerisinde kapsayıcı bir yaklaşımla ele alınmış; dönemleştirmeler büyük oranda 'tarihsel kırılmalar' gözetilerek belirlenmiştir. Türkiye'ye özgü refah rejiminin olgunlaştığı 1980'lerin başları, aynı zamanda Türkiye'nin neoliberal politikalara aneje olduğu ve sosyal politikadaki dönüşümün ilk izlerini taşıyan yıllar olmuştur. Zira Özal'ın öncülüğünde başlayan neoliberal muhafazakârlaşma, sonraki döneme sirayet ederek bugünkü refah rejiminin oluşmasına dayanak olmuştur.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümü, 2002'den günümüze geçen süreçte AKP siyasetiyle şekillenen, aslında günümüz refah rejimiyle gelinen yeri tartışma zeminine çekmektedir. AKP'nin inşa ettiği refah rejimini belirleyen sosyal politik yaklaşımın temelinde iki önemli özellik olduğu görülmektedir. Bu iki temel özellik, neoliberal stratejiyle çizilen piyasa mantığına dayalı sınırlar içerisinde muhafazakar temelli bütünleşik bir yaklaşımla somutlaşmaktadır. Piyasacı beklentilerle AKP'nin siyasal çizgisini birleştiren bu bütünleşik 'neoliberal muhafazakar' yaklaşım, neoliberal popülizm ve klientalizm gibi çeşitli yöntemleri kullanarak -bir bakıma sosyal politikayı araçsallaştırarak- başarılı bir iktidara tutunma stratejisine dönüşmektedir. Zira yoksullaştırıcı neoliberal uygulamalarına rağmen

AKP'nin uzun dönem iktidarının sırrı, popülizm ve klientalizm aracılığıyla kurulan ve karşılıklılık temelinde işleyen sosyo-politik 'siyasal birikim stratejisinde' gizlidir.

Siyasal İktidarın başarı hikâyesinde dayanak oluşturan karşılık gözetilerek kurulan hegemonya, yüz yıllar öncesinde iktidarın doğasını anlamak üzere yazan Étienne de La Boétie'yi ve yazdıklarını hatırlatmaktadır. *Gönüllü Kulluk Üzerine Söylev*'de La Boétie (2017: 29, 63), 'hükümdarın halkın rızasını sağlamak için ideoloji, gizem ve propaganda araçlarına' ek olarak 'başka araçlar' kullandığından da bahseder: 'Maddi çıkarlar sağlayarak satın almak.' La Boétie, 'İnsanlara dağıtılanlar, onları iktidardan fayda sağladıkları yönünde kandırmak için kullanılan kurnazca bir yöntemdir' der ve aslında insanların, 'kendilerinden alınan zenginliğin küçük bir kısmının kendilerine dağıtıldığının farkında olmadığı' konusunda ısrarcıdır. Antik Roma tiranlığını referans gösteren La Boétie, "şehrin çeşitli yerlerinde, yemek yemeyi her zaman yeğ tutacak ayaktakımını tatlı tatlı kandırmak için sık sık ziyafetler verdiler" ve "tiranlar, büyük hediyeler, birkaç kilo buğday, birkaç litre şarap ve biraz sikke dağıttı mı herkes arsız arsız "Çok yaşa Kral!" diye bağırırdı" diyerek; kapitalizmin neoliberal evresinde muhafazakârlıkla bütünleşmiş bugünkü ritüellerin o günden bugüne pek de değişmeden devam ettiğinin bilgisini yüz yıllar öncesinden haber vermektedir.

13 Kasım 2025

TUNCELİ