FİNANSMAN

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDEKİ GELİŞMELER VE SINIFLAR ARASI GÜÇ DENGELERİ

Özlem ONARAN

İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyada istikrarlı ve yüksek oranlı bir büyüme yaşandığı yıllarda, özellikle gelişmiş kapitalist ülkelerde oluşan "refah devleti", kapitalist ekonomide piyasa mekanizmasının sağlayamadığı dengeyi sürdürülebilir kılmanın güvencesi olarak kurumsallaşmıştır. Bu dönemden başlayarak, emekçilerin alım gücü ve yaşam düzeyi dengenin sürdürülebilmesinde kilit bir öneme sahip olduğundan refah devletinin sosyal güvenlik sistemine yönelik harcamaları da merkezi bir önem kazanmıştır.

Çok özgül tarihsel koşulların ürünü olan refah devleti öncesinde de bir tür sosyal yardım kuruluşları oluşmuşsa da sosyal güvenlik sisteminin toplumsal yaşamda belirleyici bir düzenleme rolü üstlenmesi ancak 1940'lı yıllardan sonra öncelikle gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkmıştır. Daha düşük profilli ve toplumun daha sınırlı bir kesimini içermekle birlikte azgelişmiş ülkelerde de sosyal güvenlik sistemini kurumsallaştırma çabaları görülmüştür. Bu dönemde sosyal güvenlik ağının sadece yaygınlaşması değil aynı zamanda bunun devletin iktisadi etkinliğinin önemli bir bileşeni haline gelmesi söz konusudur. Bu gelişmede hem emekçilerin verdiği mücadele hem de devletin toplumsal istikrarı koruyarak emeği toplumsal uzlaşmanın parçası haline getirme çabası ve sürekli bir talep genişlemesi yaratma prespektifi belirleyici olmuştur.

Dolayısıyla 1945 sonrasında gelişmiş ülkelerde yaygınlaşan sosyal güvenlik sistemini sınıflar arası ilişkilerin dinamik ihtiyaçları sonucu şekillenen bütünlüklü bir iktisadi politika çerçevesinde ele almak gerekir. Bu dönemin refah devleti uygulamaları, 1930'ların, daha önce görülmemiş işsizlik ve üretim gerilemesi oranlarında billurlaşan krizine yanıt olarak üretilen devletin istihdam ve talep yaratması uygulamalarını sistemli hale getiriyordu.

"BÜYÜK BUNALIM"DAN REFAH DEVLETİNE

Savaş öncesinde yaşanan kriz bir aşırı üretim ya da eksik tüketim kriziydi. 19. yüzyılın sonunda başlayan kapitalist gelişme dalgasında bir yanda yeni yönetim (Taylorculuk) ve üretim tekniklerine (elektrikli makinalar, demir-çelik sektöründeki gelişmeler) diğer yanda da artan sömürü oranlarına dayanarak yüksek kar oranları elde etmek, dolayısıyla üretimi ve yatırımları arttırmak sermaye açısından mümkün hale gelmişti. Fakat bu tabloda üreticilerin, işçi sınıfının tüketici olarak yeri son derece sınırlıydı. Ücretlerin düşüklüğü bir yandan üretimi arttırırken diğer yandan da tüketimi azaltmaktaydı. Dolayısıyla artan üretimin pazarda alıcı bulması zorlaştı. Tüketime oranla bir aşırı üretim krizi ortaya çıktı. Bunun yarattığı durgunluğa sendikal hareketteki güçlenme ve uluslararası düzeyde antiemperyalist ve antikapitalist mücadelelerin yükselmesi de eklenince istikrarsızlığın koşulları çoğaldı. Kar oranları düşerken ve üretim azalırken, işsizlik arttı, hem nominal hem de reel ücretler düştü.

Krizden çıkmak için Almanya ve İtalya'da faşizm ve İkinci Dünya Savaşı gibi çok radikal yeniden dağıtım mekanizmaları, hem sermaye içi rekabeti çözümleyecek hem de işçi sınıfının yoksullaşmaya karşı direnişini kıracak müdahaleler gerekli oldu. İki dünya savaşının ardından işçi sınıfı sermayenin karşısında örgütsüz ve güçsüz durumdaydı. Ücretler genel olarak düşük bir seviyedeydi. Faşizm deneyimini yaşamış ülkelerde iş yerindeki denetim tamamen sermayenin elindeydi.

Sınıf örgütlenmelerinin kırılamadığı veya savaş sırasında güçlendiği ülkelerde ise soğuk savaşın ilk yıllarında sermaye sınıflararası ilişkileri kendi lehine çevirmeyi başardı (Örneğin ABD'de Mc Carthy dönemi).

Diğer bir yandan da devlete piyasayı tamamlama rolünden öteye aktif bir iktisat politikası örgütü olarak yeni işlevler yüklenmeye başlandı. Bu çerçevede krizi aşmak için ilk olarak 1930'larda önerilen ve 2. Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşan çözümler, öncelikle yatırımlardaki ve tüketimdeki düşme eğilimine çare bulma amacındaydı. Kendi topraklarında savaş yaşanmamasının avantajlarından yararlanan ABD, krizden çıkışın öncüsü olurken,

dünya kapitalizminin liderliğine soyunarak politikalarını önce Avrupa'ya sonra da az gelişmiş ülkeler de dahil kapitalist dünyanın geri kalanına doğru yaygınlaştırdı.

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN EKONOMİ-POLİTİĞİ

Bu politikaların teorik zemininde de dönemin hegomonik iktisat okulu haline gelen Keynescilik yer alıyordu. Keynescilikten esinlenen dönemin krize karşı iktisat politikalarını devlet harcamaları ve vergi toplama aracılığıyla geliri yeniden dağıtma ve talep yaratma politikası olarak özetlemek mümkün. Bunların içinde işçi sınıfının eline geçen ücreti yükseltici, sermayenin kendi iç çelişkilerini ve işçi sınıfı ile ilişkilerini düzenleyici harcamaları; özel sermayenin üstlenemeyeceği alt yapı ve araştırma ve geliştirme yatırımlarını yapmak, kredi sağlamak vardı.

Bu çerçevede savaş sonrası dönemde kapitalist gelişme, hem ulusal sınırlar çerçevesinde hem de uluslararası düzlemde kitlesel üretime ve kitlesel tüketime dayanıyordu. Ölçek ekonomileri ve tekelci rekabet sonucu ortaya çıkan birikim potansiyelinin gerçekleşebilmesi ancak üretimdeki verimlilik artışına paralel olarak genişleyen bir tüketim potansiyeli de var olduğu sürece istikrarlı bir büyümeye yol açabilirdi. Tüketim potansiyelinin yani talebin sürekli genişlemesi ise tek tek işverenlerin çalışanların ücretlerini yükseltme konusundaki kişisel keyfine bırakılamayacak olan, şirketlerin üstünde bir düzenleme etkinliğini gerekli kılıyordu. İşte işçilerin eline geçen ücreti yükseltici politikalar bu noktada devletin geliri yeniden dağıtma politikalarıyla belirlendi ve aslında sermaye sınıfının hakim kesiminin tamamına yaradı. İşçi sınıfının ücretini yükseltmeye ve tüketimini arttırmaya yönelik politikalar arasında da sosyal güvenlik harcamaları oldukça önemli bir paya sahipti.

1945 sonrası dönemde devlet harcamalarının toplam milli hasılaya oranı tüm gelişmiş ülkelerde sürekli artmış, bazı durumlarda da % 50'ye kadar ulaşmıştı. Bu harcamalar içinde de sosyal güvenlik harcamalarının payı artmıştı (Keyder, 1981:20).

Bu dönemde harcamalara paralel olarak devletin istihdam ettiği kişi sayısı da arttı. Bunların çoğu devletin eğitim, sağlık vb. sosyal güvenlik sistemine yönelik etkinlikleri için istihdam edilen personeldi. Fakat bu arada hemen tekrarlamak gerekir ki, refah devletinin debdebeli günlerinde dahi devlet harcamalarının diğer bir önemli bölümü de sermayenin ve genel olarak iktisadi alt yapının ihtiyaçlarını karşılamaya yönelikti.

Devlet içi sosyal sigorta sisteminin, gerçekten değinilmesi gereken türev bir işlevi daha olmuştur. Çok büyük nakit paraya sahip olan sosyal sigorta sandıkları bu sermayeyi devletin iç borçlanma senetlerine yatırabilirler; çok düşük fiyatlarla devlete borç olarak kullandırabilirler. Nazi rejimi dahil hemen hemen bütün kapitalist ülkeler bu tekniği kullandılar (Mandel, 1963:71).

Bu dönemde işçi sınıfının özellikle sendikalı olan kesiminin kişisel ücretlerinin de üretkenlik artışlarına paralel olarak (biraz altında kalmakla birlikte) arttığı gözlenmekte. Bu sermayenin üretim sürecinde verimliliği arttırmak için geliştirdiği montaj bandı gibi teknolojik gelişmeleri ve işin parçalara ayrılarak vasıfsızlaştırılmasını sendikalara kabul ettirebilmek, işçi direnişini kırmak için verdiği bir ödündü. Kişisel ücretlerdeki artışa sosyal güvenlik sistemindeki gelişmeler sonucu sosyal ücretlerdeki artış da eklenince 1945 sonrasının kitlesel tüketime dayalı uzun iktisadi büyüme dönemine başta sendikalı, ayrıcalıklı işçiler olmak üzere genel olarak işçi sınıfı da toplumsal mutabakatın parçası oluyorlardı. Diğer tarafta ise ücret artışına işsizlikdeki önemli boyuttaki azalma da eklenince işçi sınıfı hareketinin radikalleşmesi daha olanaklı hale geliyordu. Bu radikalleşme sendika bürokrasisinin denetimiyle hep ketlendiysede en azından refah devleti döneminin sosyal kazanımlarını ve ücret düzeylerini savunmak ve geliştirmek yönünde bir hareketlilik yükselebildi.

Sosyal güvenlik harcamaları bir yandan sermaye için piyasada bir dengeleme işlevi görürken diğer yandan da devletin emekçiler nezdinde meşrulaşması hedefine yönelikti. Böylelikle bir taşla iki kuş vurabileceğini sanan devlet aynı zamanda siyasi talepleri iktisadi taleplere dönüştürebilecek bir manevra alanı da kazanıyordu. Fakat özellikle sendikalı işçi yığınlarının da dahil olduğu bir siyasi denklemin bu kadar basit çözülemediği bir süre sonra ortaya çıktı. "Bu konudaki güçlük herhangi bir toplumsal ihtiyacın karşılanması için devlete yönelen bir talep bir kez kabul edilip kurumlaşınca, bunun bir hak sayılmasıdır. Meşrulaştırmanının belli bir mantığı vardır ki, siyasal cihazın belirli bir program karşılığında zaman içinde elde ettiği ek meşruluk getirisinin gittikçe azalmasını içerir. Programlar birer hak olarak görülmeye başlayınca, o programların sürdürülmesi devletin meşruluğuna fazla bir şey katmaz; buna karşılık programlarda yapılacak bir kesinti, meşruluğun yitirilmesine yol açacak bir kaynak olur. Dolayısıyla yerleşmiş programların sürmesi yönündeki bir eğilimin yanı sıra, birikim sürecinin gereklerine bakmaksızın, programların genişletilmesi doğrultusunda sürekli bir baskı da kendini duyurur. Bu nedenle şu varsayım ileri sürülebilir: Keynesci talep düzeyini koruma programları devletin meşrulaştırma işlevleriyle bir kez iç içe geçince, üretici olmayan harcamalar, artık değerin gerçekleşmesiyle ilgili dizgesel gereklerin dayatabileceğinden daha büyük bir hızla artma eğilimi içine girer" (Wright, 1977:207).

REFAH DEVLETİNDE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ KAYNAĞI

Sosyal harcamalar esas olarak sermaye dışı sınıfın refahını yükseltir. İşsizlik sigortası, hastalık ya da yaşlılık ödenekleri, fiyatı olmayan eğitim ve sağlık hizmetleri gibi sosyal güvenlik harcamaları aslında bir anlamda emekçilerin ücretine katkıdır. Bu anlamda emekçiler kişisel ücretlere ek olarak devlet tarafından sunulan hizmetler vasıtasıyla "sosyal ücret" elde ederler.

Devletin bu yeniden dağıtım işlevini yerine getirmek için geliri toplama kaynağı da vergilerdir. Sermayeden de işçilerden de alınan vergiler ise aslında artı değerin bir parçasıdır. Bu anlamda vergilerin sosyal hizmet harcamalarına kanalize olması artı değerin bir parçasının tekrar emeğe geri dönmesidir. Dolayısıyla sermaye açısından da sosyal güvenlik harcamaları artı değeri azaltan bir unsurdur.

Refah devletinin genel anlamda kişisel riskleri toplumsallaştırdığı bir gerçektir. Ancak buradan hareketle bir koruyucu devlet miti yaratılması da iki nedenle son derece ideolojik ve gerçekleri çarpıtan bir süreçtir. Birincisi yukarıda söz ettiğimiz anlamda sistemin kendini yeniden üretme mekanizmasında sosyal güvenlik sisteminin aldığı yerdir. İkincisi de sosyal güvenlik harcamalarının kaynağının doğru analiz edilmesine ilişkindir. Özellikle bu nokta risklerin toplumsallaşması sürecinin sırrını açığa çıkarır. Vergiler ve diğer sosyal güvenlik fon kesintileri - ister emekçilerden ister işverenden kesilsin- işçinin ürettiği artı değerin parçasıdır. Emekçiler hastalık, sakatlık, yaşlılık gibi çeşitli nedenlerle emek güçlerini satamayacak durumda olduklarında veya emek güçlerini satmak isteyip de alıcı bulamadıkları (işsiz kaldıkları) durumlarda işsizlik sigortası, emekli maaşı, sağlık bakımı gibi hizmet ve yardımlardan yararlanabiliyorlar. Üstelik bu bireyler de çalışmış oldukları zaman içinde fonlara katkıda bulunmuşlardı. 1944'den sonra Fransa'da 1945'ten sonra İngiltere'de, Belçika'da ulusal sağlık sistemi gibi sosyal güvenlik alanında en önemli denemelere, vergilerin içinde dolaylı vergileri ve düşük ücretlerden alınan gelir vergisinin payının yükselmesi eşlik etti (Mandel, 1963:73). Gerçekte refah devleti de olsa kapitalist sistemde ulusal gelirin uygun vergilendirmeyle gerçek ve köktenci bir yeniden dağılımı hiç bir zaman olanaklı olmadı.

Aslında refah devletinde sosyal güvenlik sistemi kollektif bir sigortanın devlet eliyle örgütlenmesidir. Brunhoff (1976:404) sosyal hakların geliştiğini söylerken kapitalist tehditler nedeniyle değişmeden süren bir şeyin varlığına dikkat çekiyor: "Sosyal güvenlik ya da yardım kuruluşlarının idaresi öyle olmalıdır ki ücretliliğin önceliği tartışma konusu olmasın. İster 19. yüzyıl İngiliz 'workhouse'ları, ister 20. yüzyıl Amerikan yardım fonları, ister çağdaş Fransız Sosyal Sigorta Kurumu söz konusu olsun, emek gücünün yeniden üretimini karşılamaya yarayan kamu kuruluşlarının ölçütü, doğrudan ücret almayı sağlayan emeğin gerekliliğidir. Bu kuruluşların kaynaklarının ve kurallarının sürekli değişmesinin nedeni de budur. ABD'deki yoksullara yardımda dalgalanmaların toplumsal mücadelelerdeki ilerleme ve gerilemesiyle ilişkili olduğu gözlenmiştir. Fransa'da Sosyal Sigorta Kurumu cepheden bir saldırıya konu olmamıştır ama, patronların, yoğunluğu ve etkileri işçilerin direnişine göre değişen baskılarına maruzdur." Buradaki ana nokta sosyal güvenlik sisteminin uygulanışının ücretliliğin önceliğine göre belirlenmesi ve kapsamının da sınıf mücadelelerine bağlı olarak değişmesidir. Bu noktanın kavranması özellikle içinde bulunduğumuz bunalım döneminde sosyal güvenlik sistemine yönelik saldırıların anlaşılması açısından önemlidir.

İKİNCİ BÜYÜK KRİZ VE DEVLETİN YENİ İKTİSAT POLİTİKALARINDA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Refah devleti döneminin iktisat politikaları kitlesel üretim ve kitlesel tüketimi sürekli kılmaya yönelik çareler bulurken kapitalist sistemin sürekliliğini tehdit eden diğer bir unsuru daha da güçlendirdi. Ücret düzeylerinin yüksekliği ve devletin sosyal güvenlik sistemine yönelik harcamalar yapmak için artı değerin bir kısmına vergi olarak el koyması sermayeye kalan artı değer miktarını azaltmaktaydı. Kuşkusuz bu unsur kredi gelişmesinden kaynaklanan enflasyonist baskılar, üretim sürecinden ve emek üzerindeki kontrol mekanizmasından kaynaklanan verimsizlik sorunları, artan uluslararası rekabetten kaynaklanan problemlerden sadece bir tanesiydi. Dolayısıyla bir kez daha sistemin istikrarı kar oranlarının düşme eğilimi tarafından tehdit edilmeye başladı* (Mandel, 1980). Sendikalı işçiler, tekelci sermaye ve refah devleti arasındaki toplumsal mutabakata dayalı büyüme 1960'ların sonunda ortaya çıkan kar oranları krizi sonucu "altın çağ" parantezinin kapanmasının sinyallerini verdi. Yatırımlar duraklarken, fiyatlardaki artış devam etti, devletin sistemin istikrarını sağlamaya yönelik harcamalarından kaynaklanan bütçe açıkları ve parasal genişleme sürdürülemez hale geldi. Sermaye arasında özellikle uluslararası düzeyde artan rekabet sonucu ABD hegomonyasının sarsılması, buna paralel olarak dünya para sisteminin çöküşü ve petrol krizi de 1970'li yıllarda krizin simgeleri olarak tarihe geçti.

1945'den 1960'ların sonuna kadar süren dönemde işçi sınıfının mücadele talepleriyle sermayenin ihtiyaçlarını uzlaştırabilen devlet politikalarının bir bileşeni olarak yaygınlaşan sosyal güvenlik harcamaları, bu kez de sistemin bir başka açıdan krize sürüklenmesi sonucu artık dengeyi sağlayıcı unsurlardan -mutabakat noktalarındanbiri olmaktan çıkmıştır. 1970'lerden beri sosyal güvenlik sistemi devlet harcamalarının kısılması, özelleştirme ve emek sürecinin esnekleşmesi dolayımıyla ciddi bir saldırıya maruz kalmakta. Saldırının boyutları oldukça büyük ve son 20 yıl içinde sermaye güç dengelerini kendi lehine çevirdi. Fakat bununla birlikte bir önceki istikrarlı büyüme döneminde kazanılan mevzilerin tamamen kaybedildiği söylenemez. Gelişmiş kapitalist ülkelerde reel ücretlerdeki düşüşe ve işsizlik rakamlarındaki korkunç artışa, sosyal güvenlik harcamalarının ucundan sürekli tırtıklanmasına rağmen, sosyal güvenlik sistemi tamamen yıkılamadı.

1980'lerde yükselen yeni liberalizm genel olarak devlet harcamalarının ve müdahalelerinin ekonomideki

---

* Kar oranı artı-değer miktarının sabit ve değişken sermaye toplamına oranıdır. Artı değer miktarındaki düşmenin yanısıra teknolojik gelişme sonucu artan makinalaşma nedeniyle sermayenin organik bileşimi (sabit sermayenin değişken sermayeye oranı) de artmıştır. Dolayısıyla artı değer yaratabilen tek kaynak emek olduğundan sermayenin organik bileşimindeki artış da kar oranındaki düşmeyi hızlandırmıştır.

denge açısından ne kadar zararlı olduğunu kanıtlamaya çalıştı. Bu sürecin önemli teorisyenleriden Milton Friedman'ın adıyla sembolize olan Friedmancı retorik kar oranlarını ve artı değerin sermayeye kalan kısmını yükseltmenin bir yolu olarak devleti aldığı payı azaltmayı önererek işe başladı. Esas saldırı hedefi ise özellikle gelişmiş kapitalist devletlerde ulusal gelirin çok önemli bir kısmını kapsayan ve giderek artmakta olan sosyal harcamalardı. Muhafazakarların iddiası, gelir düzeyi ortalamanın altında olan çalışan yığınların, seçmen çoğunluğunu oluşturmalarından kaynaklı güçlerine dayanarak sosyal haklarını giderek genişletmekte olduğu ve bunun yükünün de gelire göre artan oranlı şekilde vergilenen sermaye tarafından taşındığıydı. Böylece yeni liberal söylem başta Amerika ve İngiltere olmak üzere bütün dünyada devletin küçültülmesi girişimlerinin sloganı haline geldi.

Thatcher hükümetinin öncelikle yaptığı sosyal harcamaların, düşük gelir gruplarına yönelik programların hem yerel hem de merkezi yönetim düzeyinde tasfiyesi oldu. Reagan ise bir yandan çoğunlukla işçilerin dışındaki fakir tabakalara yönelik programları sona erdirirken, diğer yandan daha az sistematik bir şekilde de olsa genel olarak refah devleti harcamalarının bittiğini ilan etti (Keyder, 1981:28). Avrupa'nın sosyal demokrat hükümetleri de kemer sıkma politikalarının uygulamalarına katılmakta gecikmedi. Bu yöneliş aslında devlet harcamalarının sosyal ücreti arttırıcı yönde değil de sermayeyi ve yatırımları motive edici yönde kullanılacağının ilanıydı. Nitekim, bir bütün olarak devlet harcamalarının kısılması çabaları sonuçsuz kalırken, 1980'lerdeki bütçe kısıntıları özellikle altyapı, sağlık, eğitim, devlet çalışanlarının ücretleri gibi alanlarda çok aşırıya gitmiştir. 125 ülke arasında 1972 yılına kıyasla 1990 yılında gayrisafi milli hasıla içinde devlet harcamalarının payının azaldığı sadece 12 ülke vardır ve bu ülkelerin hemen hepsi Latin Amerika ve Afrika'dadır (Arın, 1992:630).

EMEK SÜRECİNİN ESNEKLEŞMESİ EĞİLİMİ VE SOSYAL GÜVENLİKLE İLGİLİ YENİ PLANLAR

Bunalım ile birlikte istikrarsız piyasa koşullarına uyum sağlamanın ve artı değeri arttırmanın önemli bir koşulu da emek sürecini esnekleştirmek oldu. Bu yalnızca üretim tekniğinin esnekleşmesi değil, istihdamın, çalışma sürelerinin ve ücretlerin de esnekleşmesi anlamında hedeflendi. İş güvenliği, çalışma süresinin düzenli olması, güçlü sendikalar ve ücret pazarlıkları "iş gücü piyasasının katılığı"na yol açan en önemli nedenler olarak mahkum edildi.

Geçici ve belirli süreli işlerin, eve parça başı iş vererek veya taşeron aracılığıyla çalıştırmanın, yarım zamanlı işlerin yaygınlaştırılması, sendikasızlaştırma veya iş yeri sendikacılığının yerleştirilmeye çalışılması bu süreçteki paralel eğilimler olarak emekçilerin karşısına çıkmakta. İngiltere'de bu tür "esnek" iş kategorilerinde çalışanların sayısı 1981-1985 arasında % 16 artarak 8.1 milyona çıkarken, sürekli işlerde çalışanların sayısı % 6 azalarak 15.6 milyona düştü. Yaklaşık aynı dönemde ABD'de yaratılan 10 milyon yeni işin üçte bire yakını geçici iş kategorisine dahil kabul ediliyor (Onaran, 1992:37).

Emek piyasasındaki parçalanma cins, ırk, etnik grup, yaş temelinde derinleşirken hem uluslar arasında hem de bölgeler arasında sermaye kar ve esneklik peşinde hareketliliğini arttırmakta. Diğer yanda vergi ve sosyal ödenek kesintilerinden kaçmak için kaçak işçi çalıştırılması sadece üçüncü dünyada değil kuzeyin bağrında da hızla artmakta. Geçici veya yarım zamanlı, hatta kayıt dışı çalışma artarken sosyal güvenlik sistemi dışına çıkan işçilerin işsizlik sigortası, sağlık hizmetleri ve diğer sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanma şansı da yok olmakta.

ÖZELLEŞTİRME TEHDİDİ

Devlet harcamalarının azaltılması ve devletin ekonominin etkin işleyişini saptıran faaliyetlerden vazgeçmesi retoriğinin vazgeçilmez bir unsuru da özelleştirme çabaları olmakta. Kuşkusuz devletin bütçe açıklarının kar oranı üzerinde yarattığı baskıdan kurtulma arzusu sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde verilen kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin tek nedeni değil. Son dönemde ortaya çıkan bazı teknolojik gelişmelerin hizmet sektöründe yüksek karlılık vaadetmesi uzun dönemli hedefler açısından sosyal hizmetlerin özelleştirilmesini sermaye açısından rasyonal hale getirmekte. Telekomünikasyonda, tıbbi araçlarda, bilgisayarla eğitimde sağlanan ilerlemeler, sağlık, eğitim, sigorta sistemleri gibi alanlarda da mal üretimindeki gibi üretkenlik ve karlılık artışlarını olanaklı hale getirmekte. Bunun sonucunda sosyal hizmetlerin özelleştirilmesi evrensel bir reçete olarak bütün dünyada dayatılmaya çalışılmakta.

AZ GELİŞMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan dünya düzeni paralelinde altyapı yatırımlarını gerçekleştirmiş bir grup 3. dünya ülkesinde ithal ikameciliğe dayalı, iç pazara yönelik sanayileşme başladı. Dış ticaret rejiminde korumacılık sayesinde iç pazar yerel sermayenin tekeline verilirken, iç pazarın sürekli bir alım gücünün oluşması için de devletin gelirin yeniden dağıtımına bu yönde müdahale etmesi gerekiyordu. Bu uygulamalar asgari ücret, sosyal sigorta, sendikalaşma hakları gibi gelişmiş ülkelerdeki Keynesci uygulamalara benzer unsurlar içeriyordu. Aynı zamanda, örneğin gecekondulaşmaya izin verme türü yerel politikalar da bu çerçevede ele alınabilir (Keyder, 1981:38). Bu noktada azgelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenlik sisteminin Avrupa ve Amerika'daki kadar kurumsallaşmamış olsa da risklerin devlet eliyle toplumsallaştırılmasından söz etmek oldukça mümkün. Bu kalkınma stratejisi kendi içinde yarattığı hantallık ve darboğazlara rağmen savaş sonrası dönemde uluslararası düzeyde yayılan Keynesci politikalar ve uluslararası yardımlarla sürdürülebildi, fakat dünya ekonomisinin 1970'lerde içine girdiği hegemonya krizi sonucu

hızla tıkandı. Bunun sonucunda azgelişmiş ülkelerde zaten tam anlamıyla kurumsallaşamamış olan sosyal güvenlik sistemi yeni saldırılara hedef oldu.

Kapitalizmin krize girmesinin ardından özellikle 1980'li yıllarda gelişmiş ülkeler için "devleti küçültme" adı altında geliştirilen sosyal harcamaları kesme politikaları sosyal harcamaların zaten düşük olduğu ülkelere doğru da yaygınlaştırılarak reçeteleştirilmeye başlandı. IMF ve Dünya Bankası'nın sözde yapısal uyum programları çerçevesinde azgelişmiş ülkelere yeni liberalizm dayatılırken, sosyal devlet olmaya kalkışmaları dahi önlenmeye çalışıldı. Bu ülkeler sosyal güvenlik sistemine yönelik harcamaları arttırmaya kalkarlarsa zaten büyük olan devlet harcamaları iyice büyüyecekti. Bu bakış açısına göre devlet zaten ithal ikameci sanayileşme stratejisi çerçevesinde hantal devlet işletmeleriyle ve geniş sübvansiyonlarla kaynakların etkin kullanımını engelliyor, istihdam genişlemesi yaratarak ücret ve maaş adı altında büyük miktarda gelir transferi yapıyordu. Böylece azgelişmiş ülkelerde de yeni bir süreç başladı.

Son zamanlarda azgelişmiş ülkelere adeta bir kalkınma ve sanayileşme başarısı miti olarak sunulan Asya kaplanlarının sosyal güvenlik sistemini ve bunun süreç içindeki evrimini incelemek ise oldukça ilginç veriler sunuyor. Avrupa ve ABD'de yeni sağın bayraktarlığını yaptığının aksine güneydoğu Asya'da gelişmenin tarihsel temellerinde devletin sermaye birikiminin doğrudan parçası olması yatıyor. Güney Kore, Singapur gibi ülkelerde üretimde, dış ticaret rejiminde, teknoloji politikalarında yoğun bir devlet müdahalesi ve planlaması söz konusu. Fakat bunun dışında devletin sosyal hizmet yönündeki harcamaları son derece kısıtlı. Devlet eğitim, savunma ve polis teşkilatı dışında neredeyse hiç sosyal harcama yapmıyor. Bu tür bir devlet geleneğinin ardalanında ise sermaye sınıflarının çeşitli fraksiyonlarından uzun zaman, göreli olarak bağımsız ve halka karşı ise tümüyle sorumsuz kalabilmiş bir devlet bürokrasisi var. Bu bürokrasi de varlığını sömürge geçmişinin mirasına, hem sanayi burjuvazisinin hem de işçi sınıfının yeni oluşmasına borçlu (Yıldızoğlu, 1995).

Fakat gelinen noktada Asya kaplanlarındaki sınıfsal dinamiklerde de önemli bir kıpırdanma gözlenmekte. Özellikle işçi hareketinin ve kalifiye elemanların giderek güçlenmesi ve bir muhalefet gücü oluşturabilmesi sonucu bu ülkelerde toplumsal emeklilik sistemi, sağlık hizmeti, işsizlik sigortası oluşturulması gündeme alınıyor.

Bu dönüm noktası son günlerde Asya deneyinden kalkarak sosyal güvenlik harcamalarına saldırmayı meşrulaştırma çabasındaki Avrupa ve ABD'li bürokratların da dayanaksızlığını ispatlıyor.

TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET VAR MI?

Türkiye'de de diğer azgelişmiş ülkelere benzer olarak oturmuş bir sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaştığından söz etmek mümkün değilse bile, 1980 sonrasında sendikal hakların talan edildiği, askeri darbe ortamının sermayenin emekçiler karşısındaki konumunu garantilediği dönemde, varolduğu kadarıyla bile devletin sosyal hizmetleri saldırı konusu olmaktan kurtulamadı.

Oysa Türkiye'de oldukça büyük olan ve bir türlü daraltılamadığından yakınılan devlet harcamalarının çeşitli fonksiyonlar arasında nasıl dağıldığına bakıldığında son derece çarpıcı sonuçlar elde edilmekte. Türkiye'de devlet bütçesinde faiz ödemelerine ve çoğunlukla altyapıya yönelik iktisadi fonksiyonlara ayrılan harcamalar yekün tutmakta. Sosyal hizmetlere ayrılan paylar ise son derece düşük. Düşük gelirlilere destek harcamaları, yoksulluk ödenekleri gibi transfer harcamaları ise yok denecek kadar az. Sağlık ve sosyal hizmetlere ayrılan harcamaların bütçe içindeki payı nüfus artışına rağmen zaman içinde hiçbir ciddi ilerleme göstermiyor. Genellikle sağlık için bütçenin % 4'ü, sosyal hizmetler için ise bütçenin % 1'inin azı ayrılmakta (Arın, 1992:635).

Dünya Bankası raporlarına göre 1990'da Türkiye'de sosyal refah harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı sadece % 3.6, eğitim, sağlık ve sosyal harcamaların GSMH içindeki payı % 6.5'dir. En fakir ülkeler de dahil toplam 74 ülke içinde refah harcamalarının bütçedeki payı açısından Türkiye en düşük on altıncı sırada, orta gelirli 33 ülke arasında da altıncı sırada yer alıyor. Bu oranın % 10'un üzerinde olduğu orta gelirli ülke sayısı 21, % 20'nin üzerinde olduğu ülke sayısı ise 10. Toplam sosyal harcamaların toplam devlet harcamaları içindeki payı açısından da Türkiye orta gelirli ülkeler arasında sondan onuncu (Arın, 1992:637).

İşsizlik oranlarındaki yükseklik, düzenli bir işi olmayanların, yarım zamanlı, kayıt dışı sigortasız, taşeron firma aracılığıyla çalıştırılanların, ücretsiz aile işçilerinin sayısının giderek arttığı gözönünde bulundurulduğunda sosyal güvenlik sistemi açısından göstergeler daha da vahim hale geliyor. Bu iş kategorilerinde çalışanlar, mesela geniş bir kadın çalışan-ev kadını kesimi devletin sağladığı sınırlı sosyal hakların dahi dışında kalıyor.

1994 krizi ise bu gelişmelere tuz biber ekti. Kriz idaresi sonucu sağlık, eğitim ve diğer sosyal güvenlik harcamaları reel olarak % 30 daraldı. Aynı dönemde kamu maaş ve ücretleri de reel bazda % 22 azalırken borç faiz ödemelerinin % 24 oranında artması devletin geliri ne yönde yeniden dağıttığını açıkça sergiliyor (DPT Temel Göstergeler). Bu göstergeler devletin sosyal devlet olamaması bir yana, iyiden iyiye bir rantiye devleti haline geldiğini gösteriyor. 1996 bütçesi ise artık hükümetin eğitim ve sağlık hizmetlerini kamu hizmeti olmaktan çıkarmaya doğru yönelişinin doruk noktasını ilan ediyor.

Özelleştirme girişimleri ekonomideki ve siyasi ortamdaki genel belirsizlik nedeniyle bir türlü gerçekleştirilemese bile devlet sosyal güvenlik alanından elini çekerek bu hizmetlerin özelleştirilmesine hazırlık yapıyor. Aynı şekilde

sosyal sigortalar sisteminin özelleştirilmesi de gündemde. Bunun anlamı eşitsizliklerin daha da artacağı ve herkesin giderek artan oranda kendi bütçesine göre bir sosyal güvence ve sağlık hizmetine hak kazanacağı.

Sermaye cephesinin kendi içindeki bütün siyasi temsiliyet ve liderlik krizine rağmen emek cephesinin güçlerini birleştirmekten ve bütünlüklü bir alternatif oluşturmaktan uzak olduğu koşullarda, sermaye birikim krizini çözmek için emekçilerin haklarına saldırmaya devam edecek. Ekonomik kriz koşulları ve gümrük birliğine girme hazırlıklarının dayattığı maliyetleri düşürme zorunluluğu karşısında sermaye rekabet gücünü arttırmak için daha esnek ve müdahalesiz bir emek piyasası oluşturmayı hedefliyor. Esneklik konusunda işverenin beklentilerini ve sosyal güvenlik alanında planlanan saldırıların boyutlarını anlatması açısından Tükiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Başkanı Refik Baydur'un söyledikleri fazla söze gerek bırakmıyor: "Günümüzde işletmeler üzerindeki ağır sosyal yükler, yatırım ve üretim kararlarını olumsuz yönde etkilemekte ve istihdam yaratılmasını önemli ölçüde engellemektedir... 500'den fazla işçi çalıştıran ortalama 750 işyerine karşın, 1 ila 9 arasında işçi çalıştıran ortalama 350 işletme mevcuttur. Endüstrinin küçülmesinin en önemli sebebini sosyal politikaların faturasını büyük işletmelerin üstlenmesi oluşturmaktadır. Sendikalara muhatap, mevzuata uygun çalışan şirketler vergi, prim, fon ve benzeri mali yükümlülükler altında ezilirken, küçük işletmeler katı mevzuat kurallarından rahatlıkla kaçabilmektedirler".

RÜZGARIN YÖNÜNÜ DEĞİŞTİREBİLMEK

Bu politikaların sürdürülmesi dünya çapında sınıflar arası güç dengelerinde radikal bir değişikliği de beraberinde getirdi. Özellikle 1960 ve 70'lerin siyasi ve iktisadi ortamında güç kazanan sendikal hareket ve radikalleşen muhalefet hareketleri nezdinde sosyal güvenlik sistemi çerçevesindeki uygulamalar doğal birer hak haline gelmiş ve mücadele sonucu kazanımlar sürekli olarak ilerletilmişti. Dolayısıyla bu hakların geri alınması devletin meşruluğunda ciddi bir aşınmayı ve işçi sınıfının toplumsal mutabakatın dışına atılmasını beraberinde getirmekte. Bu süreçte sermayenin emekçiler karşısında dünya çapında bir taarruz başlattığı ve güç dengelerini de büyük oranda kendi lehine çevirmeyi başardığı bir gerçek. Emekçi yığınlar ise yeni haklar için mücadeleden çok çoğunlukla bir mevzi savunma konumunda direnmeye çalışıyor. Kuşkusuz işsizlik rakamlarının resmi verilere göre OECD genelinde % 8'lere yaklaştığı, Avrupa ortalamasının ise % 11 civarında dolaştığı, Japonya'nın ömür boyu iş güvencesinin hayal olmaya başladığı, işsizlik rakamlarının resmi olmayan rakamlara göre kuzey ülkelerinde 50 milyona, güney ülkelerinde 100 milyona vardığı, giderek daha çok sayıda insanın sosyal güvenlik sisteminin dışına itildiği, mutlak yoksulluk sınırının altında yaşayanların sayısının nüfusun % 10'u ile % 30'u arasında değiştiği, sermayenin artan uluslararası örgütlenmesi, akışkanlık ve hareketlilik kazanmasına rağmen bu boyutta bir örgütlenmeden yoksun olan emekçilerin global bir rekabete zorlandığı koşullarda varolan mevzileri korumak son derece zorlaşmış durumda. Yine de henüz tarihsel ve kesin bir yenilgi söz konusu değildir.

Gerek Avrupa Birliği'nin birleşme sorunlarının dayatması, ABD'nin bütçe açıklarının uluslararası çapta yarattığı artan dengesizlikler, gerekse de 3. dünya ülkelerinin yüzyüze kaldığı istikrar paketleri devlet harcamalarının kısılmasını ne kadar zorlarsa zorlasın, bu iş 1990'larda daha da zor olacağa benziyor. Piyasaların yarattığı artan belirsizlik ve güvencesizlik sonucu hem sermaye tarafı hem de emekçiler devletin daha çok harcama yapması için baskı oluşturmakta. Devlet bir yandan sermaye birikiminin önkoşullarını gerçekleştirip kriz koşullarında sermayenin karlılığını arttırmak, bir yandan da artan iktisadi ve toplumsal eşitsizlikleri telafi etmek için müdahalede bulunmaya zorlanıyor. Bu iki zıt yönlü baskının uzlaşacağı bir denge durumunun, kapitalizminin yeni bir altın çağının, bir daha yinelenmesinin görünebilir gelecekte mümkün olmadığı ortada. Çubuğun sosyal harcamalara doğru ne oranda bükülebileceği ise sınıflar arası güç ilişkilerine bağlı olacaktır.

Bu kritik dönemde çalışan kitleler ve işsizler, ev kadınları, marjinal sektör çalışanları dahil tüm emekçilerin parçalanmayı aşarak bir dayanışma ağını oluşturmak; bunun uluslararası plan da dahil, somut örgütsel ayaklarını yaratmak konusunda ne denli başarılı olabileceği belirleyici olacaktır. İşsizliğe karşı iş gününün ücretler düşürülmeden kısaltılması, herkese iş sağlanması, emekçilerin denetiminde, kaynağını karlardan, spekülatif kazançlardan alan radikal bir vergi programıyla yaygın bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması taleplerini bir bütünlük içinde ele alabilmek rüzgarı tersine çevirebilmek için tek seçenek olarak önümüzde durmakta.

KAYNAKLAR:

1. Arın, Tülay (1992), **Dünyada ve Türkiye'de Devlet Harcamaları**, Petrol-İş Yıllığı, İstanbul, 629-638.
2. Brunhoff, Suzanne De (1976), **Kapitalist Bunalım ve Ekonomik Politika**, Dünya Kapitalizminin Bunalımı İçinde, der. Savran, S. ve Satlıgan, N., Alan Yayıncılık, 1988, İstanbul, 391-406.
3. Baydur, Refik (1995), **Çalışma Hayatına Esneklik Gelsin**, Ekonomik Forum, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Aylık Dergisi, 15 Eylül 1995, 25-26.
4. Keyder, Çağlar (1981) **Kriz Üzerine Notlar**, Toplum ve Bilim, Yaz 1981, İstanbul, 3-43.
5. Mandel, Ernest (1963), **Marksist Ekonomi Kuramına Giriş**, Ünlü Yayıncılık, 1991, İstanbul.
6. Mandel, Ernest (1980), **Kapitalist Gelişmenin Uzun Dalgaları**, Yazın Yayıncılık, 1986, İstanbul.
7. Onaran, Özlem (1992), **Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Esnek Birikim**, Yeniyol, 10, 36-40.
8. Wright, Erik Olin (1977), **Kapitalist Bunalım ve Ekonomik Politika**, Dünya Kapitalizminin Bunalımı İçinde, der. Savran, S. ve Satlıgan, N., Alan Yayıncılık, 1988, İstanbul, 172-218.
9. Yıldızoğlu, Ergin (1995), **"Büyük" Kamu Harcamaları Tartışması**, Cumhuriyet, 30 Ekim 1995, 9.