



## SAĞLIK: SOSYAL DEVLETİN YAPISAL BİLEŞENİ

Dr. İlker Belek  
Dosya Editörü

2. Dünya Savaşı sonrası yıllar, kapitalizmin tarihinde, beklenmedik bir genişlemenin gözleendiği ve bugün de halen çok önemli tartışma alanlarından birisini oluşturan Refah Devleti (Welfare State) ya da Sosyal Refah Devleti (Social Welfare State) ya da kısaca Sosyal Devlet denilen olgunun kendisini ortaya koyduğu bir konjonktüre karşılık gelir.

Sosyal devlet, kapitalizmin, ekonomik genişleme ve toplumsal stabilizasyon ile tanımlı özel bir dönemi/biçimidir.

Tam istihdam sağlamanın hedeflenmesi; kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerinin örgütlenmesi; yaygın eğitim; ekonomiye yoğun devlet müdahalesi sosyal devletin temel özellikleridir.

Bilindiği gibi kapitalizm, ilk kez **Marx** tarafından sistematik biçimde analiz edilen genişleme ve bunalım dönemleri ile seyrederek. Söz konusu sürecin ekonomi politisinin incelenmesi ayrı bir konu... Ancak burada çok kabaca şu noktalara işaret etmekte yarar var: Genişleme dönemlerinde sermayenin üretim, halkın ise tüketim kapasiteleri artar. İzleyen bunalım dönemlerinde ise bu olgular tam tersi yöne döner: Yani yatırılan sermayenin birim miktarının, sermayedara sağladığı ortalama kâr oranları (teknolojik yoğunlaşmanın önemli etkisiyle) düşer. Düşüş aynı anda reel ücretlerin düşürülmesi ile halkın tüketim kapasitesinin düşüşü eşlik eder. Sonuç iflaslar, işten çıkarmalar vb.'dir.

Daha sonraki dönemlerde, **Kondratief** ve **Mandel** tarafından, kapitalist bunalım olgusuna daha bütünlüklü çerçeve kazandırılarak, **Marx**'ın tanımladığı genişleme ve bunalım dönemlerinin, aslında daha uzun süreli genişleyen ve daralan dönemsel dalgaların alt başlıklarını oluşturduğu, genişleyen uzun bir dalga boyunca daralma periyotları olsa da, bunların dönemin genişleme özelliğini değiştirmediği; daralan uzun bir dalga boyunca da genişleme periyotları olsa bile, bunun da daralmanın önünü alamadığı saptanmıştır. Her bir uzun dalganın süresi 20-25 yıl arasında değişmektedir. (Konunun teorik zeminini

oluşturan bu bilgiler için Dünya Kapitalizminin Bunalımı adlı çok değerli çeviri derlemeye bakılması uygun olacaktır. Derleyenler: Sungur Savran ve Nail Satlıgan, Alan Yayıncılık, 1988.)

İşte 2. Dünya Savaşı sonrasında gözlenen sosyal devlet olgusu, dönemin sosyal bilimcilerinin hemen hiçbirisi tarafından bu denli boyutlanacağı beklenmemiş olsa da, kapitalizmin en yapısal genişleyici uzun dalgasına işaret etmektedir.

Aslında, özellikle içinde bulunduğumuz yüzyılın başlarında yaşanmaya başlayan ve etkileri 30 yılı aşkın bir süre devam ederek iki büyük dünya savaşı ile sonuçlanan derin ekonomik, toplumsal bunalım; 1920'li ve 30'lu yıllarda bunalım sorununu ve çıkış arayışlarını ekonomi disiplininin inceleme alanı içerisine sokmuştu. Ancak yine de, konu üzerinde tezler geliştirenlerin Refah Devleti diye tanımlanacak bir genişlemeyi öngörmedikleri belirtilmektedir.

**Keynes** yukarıda anılan yıllarda bunalımdan çıkış için sistem içi tezler üreten ve ürettikleriyle bugün halen burjuva ekonomi disiplininin çok önemli tartışma eksenlerinden birisini oluşturmuş bir toplum bilimcidir.

**Keynes**'e göre; bunalımı yaratan; kapitalizmin "serbest rekabetçi" olarak tanımlanan ve o zamana dek hiçbir kurum tarafından hiçbir düzenleyici faaliyete konu edilmemiş olan doğasıdır. Müdahale edilmediği takdirde, "serbest rekabetçi" yapı bir süre sonra anarşik bir ekonomik ortam yaratmaktadır ve bunalım da bu anarşik ortamın kendisidir.

Bu teorik öncüllerden hareket eden **Keynes** devletin düzenleyici müdahalesinin hem üretim sürecindeki kargaşayı gidereceğini, hem de düşen tüketim kapasitelerinin para politikaları ile önlenilebileceğini öngörmüştür. Gerçekten de daha sonraki yıllarda, izlenen **Keynesçi** politikalar bunalımı belki önleyememiş ancak, bunalımın yığılımlı etkilerini hem geciktirme, hem de hafifletme işlevini görmüştür. Dolayısıyla, sosyal devletin gelişiminde ve tüm burjuva ideologlarını, kapitalizmin artık sonsuz

bir genişleme ve refah periyoduna girdiği düşünceyle sevindiren sürecin ortaya çıkışında, **Keynesçi** ekonomik politikaların önemli katkısı olmuştur.

**Keynes**'in önerdiği düzenleyici devlet müdahalesi temel olarak şu alanlarda gerçekleşmiştir: Tam istihdamın sağlanması, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik sistemlerinin örgütlenmesi ve ekonominin alt yapı yatırımları olarak görülen ve özel sermayenin pahalı bularak yatırım yapmak istemediği çeşitli ağır sanayiler ile yol, kanalizasyon yapımı gibi sektörler.

Bütün bu söylenenlerden, sosyal devlet olgusunun salt **Keynesçi** politikalarca belirlendiği sonucunu çıkarmak tümüyle yanlış bir genelleme olur.

Gerçekten de **Keynes**'in önerileri ancak 2. Savaş sonrası dönemde realize edilebilme olanağı bulabilmiştir. Nedir, bu dönemin, **Keynes**'in önerilerine yaşam şansı tanıyan temel özellikleri:

1—) Savaş sırasında, bütün Avrupa'nın hatta dünyanın çok büyük boyutlu yatırımları mümkün kılacak denli yıkımı: Savaş öyle bir yıkıma yol açmıştır ki, ekonominin hemen bütün sektörlerinde dev yatırımları ve bu anlamda da sermayenin yeniden yapılmasını gerektiren bir harabe bırakmıştır geride.

2—) Savaş yılları boyunca halkın artan beklentileri: Rahatlık, mutluluk beklentisi, bir yandan sistemi bu beklentileri hiç olmazsa kısmen karşılayacak düzenlemeler yapmak zorunda bırakmış; öte yandan ise iyice bunalmış kitleleri küçük de olsa reel gelir ve refah düzeyi artışlarına razı konuma getirmiştir. Kısaca, tek başına savaşın bitişi bile sosyal devletin en klasik biçimde kendisini ortaya koyduğu B. Avrupa toplumları tarafından bir "kazanım" olarak algılanabilmiştir. Sonuç olarak, reel ücretlerin ancak 1960'ların başında savaş öncesi dönemin düzeyini yakalayabilmesine karşılık, 1945 ile 1960 arasındaki uzun yıllar boyunca, bu bölgede, hemen hiçbir ciddi toplumsal muhalefet gözlenmemiş; kapitalizmin sosyal yanını kutsayan bir bilinç atmosferi egemen olmuştur.

3—) Kapitalist dünya işçi ve emekçi sınıflarının, savaş yılları boyunca sınıfsal mücadele alanındaki kayıpları: Savaş çalışanların sendikal ve siyasal örgütlenmelerini parçalamış, (sosyalist kopuşu gerçekleştiremeyen B. Avrupa'da) kopuş yönündeki bütün umut ve hareketlenmeleri söndürmüştür. Sönüş, kapitalizme, halkı manipüle edebilme olanağı sağlamıştır.

4—) Savaş sırasında bir bütün olarak kapitalizmden kopan sosyalist sistemin ideolojik baskısı: Sosyalist sistem savaş sonrası dönemde, kapitalist dünya üzerinde bir tehdit durumunu almıştır. Sosyalist dünyanın herkese iş, sağlık, eğitim güvencesi ve eşitlikçi yapısı, kapitalist dünyanın ezilenleri için her zaman bir örnek oluşturabilme potansiyeli taşımıştır. Söz konusu baskı, kapitalist hükümetleri zaman geçirmeden,

refah devleti düzenlemelerine yönlendirmiştir.

5—) Savaş sonrası dönemde hızlı bir gelişme periyoduna giren yeni teknoloji ve üretim tekniklerinin daha nitelikli emek-gücü gereksinimi: Özellikle bilgisayarlı üretimin yaygınlaşması; bir yandan klasik **Taylorist-Fordist** üretim yapısının sorgulanmasını, bir yandan da emek-gücünün niteliğinin artırılmasını gerektirmiştir. Sağlık, eğitim hizmetlerinin ve sosyal güvenlik sistemlerinin yaygınlaştırılarak örgütlenmesinin bir nedeni de budur.

İşte **Keynes**'in önerileri böylesi bir nesnel zemin üzerinde gerçekleşebilmiş, bir anlamda kapitalizmin dönemsel nesnel gereksinimlerine denk düşen bir ekonomik/politik yenilenme faaliyeti olmuştur. Ortaya çıkan yeni formasyon sosyal refah devletidir.

Sağlık alanında özellersek, sonuç; İngiltere ve İskandinav ülkeleri için ulusal sağlık sistemi; Almanya ve diğer Orta Avrupa ülkeleri için sigorta sistemleri; ABD'de Medicare ve Medicaid'dir. Türkiye içinse 224 sayılı yasayı anmak gerekir. 224 sayılı yasanın uygulanış sürecinin değerlendirilmesi bu kısa yazının kapsamına girmiyor. Ancak hemen belirlemekte yarar var: Türkiye Doğulu yapısı ile her zaman Batılı 224 sayılı yasanın önüne ciddi bir engeller örüntüsü çıkarmıştır.

Bu belirlemelerden sonra, şimdi, biraz daha mikro düzeyde şunları söyleyebiliriz:

1—) Sosyal devlet bağlamında devletin sağlık alanındaki düzenleyici işlevi; örgütlenmede standart olarak ve asgari düzeyde hizmet sunumu; finansmanda ise ya genel vergilerle ya da bütün ilgili kesimlerden toplanan ödentilerden oluşan sigorta fonları ile olur.

Finansmanın her iki biçiminde de ödentiler çalışanlardan, patronlardan (işletme sahiplerinden) ve belli miktarda da devletin genel vergi havuzundan çıkar.

2—) Finansman anlamındaki bir diğer önemli olgu, enflasyonun kaynak yaratıcı ve bunalımı engelleyici bir politika olarak gündeme getirilişidir. Çünkü **Keynesçi** politikada, üretim ve tüketim döngülerinin ne olursa olsun sürdürülmesi için; tıkanıklığa girildiğinde karşılıksız para basımı ile finansal krizin "çözümü" önerilir. Enflasyonist para politikası, ilgili tarafların üretim ve tüketim kalıplarını belirgin biçimde devre dışı bırakacak bir noktaya ulaşıncaya kadar sürdürülebilir. Bu noktaya ulaşıldığında ise, bunalım (gecikmeli de olsa) kendisini ortaya koymuş demektir.

3—) Sağlık hizmeti emek-gücünün ertesi günkü çalışma için yeniden üretilmesine yarar. Bu anlamda, sağlık hizmeti için ayrılan pay ücretin sosyal bileşenlerinden birisidir. Bunalım dönemlerinde, sosyal güvenlik kapsamının daraltılması; emek-gücünün bunalım nedeniyle eskisine göre değer yitirilişinin pratik düzlemdeki somutlanışdır.

Dolayısıyla, sosyal devlet ve onun çeşitli alt getirileri, kapitalist sistem içinde çalışanlarla, sermaye sahipleri arasında belli bir denge durumuna, bir başka deyişle de adı konulmamış bir anlaşmaya işaret eder. Devlet emek-gücünün yeniden üretilmesine yönelik hizmet alanlarına derinlemesine girer ve kimi toplumsal hizmetleri elinde toplar. İşte bu olgu, devletin doğasının değiştiği yolundaki iddialara da dayanak oluşturmuştur.

**“Aslında, ünlü refah devletinin sırrı şudur: İşçi sınıfının ve öteki ücretli katmanların (büyük ölçüde küçük burjuvazinin de) bir bölümü, sınıfın bütününe katkıları ile oluşturulan fonlardan yararlanarak yaşamlarını sürdürebilmekte (işsizlik sigortası, emeklilik vb.) ve/veya özgül bazı gereksinimlerini (sağlık bakımı, eğitim vb.) karşılayabilmektedirler. Söz konusu bölüm ya çeşitli nedenlerle (hastalık, sakatlık, yaşlılık) emek-gücünü satamayacak durumda olan bireylerden, ya da emek-gücünü satabilecek durumda olduğu halde ellerindeki bu tek metaya alıcı bulamayan bireylerden (işsizlik) oluşur. Bu bireylerin de çalışmış oldukları sürelerde söz konusu fonlara katkıda buldukları hatırlanırsa, sürecin aslında girift bir ‘kolektif sigorta’ işleminden ibaret olduğu anlaşılır. Yani klasik sigorta işlemi devletin dolayımından geçmektedir. Devletin doğası değişmiş, müşfik ve yüce saikler ön plana geçmiş değildir.”** (Savran, S. Bunalım Sermayenin Yeniden Yapılanması, Yeni-Liberalizm, Dünya Kapitalizminin Bunalımı içinde, s. 52.)

Bunalımın boy vermeye başladığı, enflasyon ile büyümenin birlikte varoluş koşullarının kendisini sınırlandırdığı (stagflasyon durumu) anda, denge/adı konulmamış anlaşma da tek yanlı olarak bozulur. Bozan da genellikle emekçi sınıflar değil, sermaye olur. Bu noktada, artık devlet de, herşeye gereksiz yere karıştığı ve işleri bozduğu gerekçesiyle suçlanmaya başlar.

Ulusal sağlık sistemlerinin, sosyal güvenlik ağlarının övülerek, kapitalizmin en önemli kazanımları olarak nitelendirildikleri on yılların sonrasında, şimdi bu kazanım ve kurtarıcılarının kapitalist serbest rekabetçi işlevselliğinin başlıca engelleri olarak suçlandıkları böyle bir dönemdeyiz.

İşte 224 sayılı yasa dünyanın son derece kendine özgün bu dönemecinde, bir sosyal devlet yansıması olarak ve politik düzlemde ciddi popülist argümanlarla donanmış biçimde, Türkiye'nin gündemine girdi... şüphesiz Türkiye'nin kendisine özgü ekonomik, politik ve ideolojik atmosferi içinde ve Batı'daki örnekleri ile arasına, özellikle pratik düzlemde çok önemli bir mesafe koyarak.

224 sayılı yasa 1950'li yıllar boyunca gerginle-

şen sınıf ilişkilerinin sonucu olarak ortaya çıkan ve toplumsal beklentilere kendi alanından yanıt veren bir formül olarak tanımlanabilir mi? 224 sayılı yasa hangi toplumsal arayışlara yanıt vermektedir? Ya da ortaya çıkışında arkasında belli bir toplumsal güç odağının, (örneğin işçilerin veya köylülerin) desteğini alabilmiş midir ve Türkiye'nin o günkü koşulları bu türden bir ayrışmaya/netleşmeye olanak vermiş midir? 224 sayılı yasa, yalnızca dönemin iyi niyetli ve popülist eğilimler taşıyan aydın inisiyatifine indirgenebilir mi ya da aynı aydının ideolojik yönelimlerinden ne derecede etkilenmiştir? Dönemin toplumsal atmosferi, güç ilişkileri, yasanın maddelerine ne ölçüde yansımıştır ve uygulama sürecinde belirleyici olmuş mudur ya da ne derecede olmuştur?

Elinizdeki dosya bu sorulara verilebilecek yanıtları bir araya getirebilmek amacıyla hazırlandı.

Bir yandan da, özellikle geçtiğimiz 2 yıllık süreçte, aynı konu, sağlık reform çalışmaları çerçevesinde derinlemesine tartışıldı. Tartışmalar çoğunlukla söz düzeyinde kaldı. Bu anlamda söylenenleri yazıya dökmek ve tartışma sürecini toparlayarak, bir ara nokta koymak, tartışma eksenlerini belirginleştirmek gerekiyordu. Kısaca Dosya böyle bir işlevi yerine getirmeye de soyundu.

Yukarıda sıralanan sorun ve hedefler, konunun hem toplum bilimsel alt yapısının belirlenmesini, hem de halk sağlığı disiplini açısından incelenmesini gerektiriyor. İlk kısım için, ilgili dönemin hukuki, siyasal, ideolojik, ekonomik ortam analizleri zorunludur. Dosya yazıları bu zorunluluğa yanıt üretecek tarzda toparlanmaya çalışıldı: Sırasıyla, **Sırrı Öztürk**'ün, **Temel ve Yücel Demirel**'in, **Metin Çulhaoğlu**'nun ve **Ali Yıldırım**'ın yazıları ilk amacı gerçekleştirmeye yöneliktir.

Halk sağlığı disiplini kullanılarak yapılacak değerlendirmeler içinse, konuyla ilgili özgün görüşleri olduğu; tartışma ortamındaki ana düşünsel eksenleri net biçimde tanımlayabileceği öngörülen öğretim üyelerine/uzmanlara başvuruldu, kendilerinden istekte bulunuldu. Bunlar sırasıyla: **Dr. Akif Akalın**, **Dr. Recep Akdur**, **Dr. Gazanfer Aksakoğlu**, **Dr. Münevver Bertan**, **Dr. Necati Dedeoğlu**, **Dr. Rahmi Dirican**, **Dr. Nevzat Eren**, **Dr. Caner Fidaner**, **Dr. Gürhan Fişek**, **Dr. Osman Hayran**, **Dr. Ahmet Saltık**'tır. İsteğimizi yanıtlayanların makalelerini Dosya'da bulacaksınız.

Bütün yazarlara Toplum ve Hekim adına bir kez daha sonsuz teşekkür ediyorum.

Her türlü eleştiri ve katkıya açık olduğumuzu belirtiyor, bu özel sayının yararlı olmasını diliyorum.