

Refah Devletin Krizi

Sosyal-Liberal Sentezin sona ermesine neden olan kriz

1970-Kapitalizmin Krizi....Tebdir; yeniden Liberalizm mi?

Kaynak: Refah devletin Krizi

Songül Salmangül Sosyal Devlet Bitti! Yaşasın Piyasa!

Türk hukuk sisteminde yerleşik olan sosyal devlet teriminin karşılığı olarak Fransızcada esirgeyen devlet, İngilizcede refah devleti, Almandada ise bizde olduğu gibi sosyal devlet terimleri kullanılmaktadır. Bu terimlerin hepsi, devletin en genel anlamda sosyal ve ekonomik güvencesizliklere, yoksulluk sorununa ve daha özel olarak da çalışma yaşamına, sosyal politika ve sosyal hukuk araçlarını kullanarak müdahale etmesi, sosyal adaleti sağlamak için yoksullar ve çalışanlar lehine olumlu edimlerde bulunması anlamına gelmektedir. Sosyal devletin temel amaçları, “yaşama güvenliği (sosyal güvenlik)”, “tam istihdam” ve “çalışma gücünün korunması”dır. Sosyal devlet, bir sosyal grup veya tabakanın kültürel ve ekonomik baskısını ve mağduriyetini reddeden, onunla mücadele eden ve kaldırmaya çalışan devlettir. Sosyal devleti, bir ülke halkının her alandaki yaşam düzeyini iyileştirmek için devlet tarafından alınması yararlı ve gerekli önlemlerin bütünü belirler. Sosyal devlet, bir yandan kaynakların ve zenginliklerin daha adil bir dağılımını sağlamaya çalışırken, öte yandan çalışan kitlelerin güvenliğini gerçekleştirme çabası taşımaktadır. Kısaca sosyal devlet sosyal koruma kurumlarının tümünü içermektedir.

Sosyal devletin özellikleri genel olarak şu şekilde sıralanabilir:

—Sosyal devlet, bir toplumdaki güçsüzlerin ezilmesini önlemek, toplumda dengesizlikler yaratılmasını engellemek, ulusal gelirin adalete uygun bir biçimde dağıtılmasını sağlamakla görevlidir.

—Sosyal devlet, bireylere yalnız klasik özgürlükleri tanımakla yetinmeyip aynı zamanda, onların temel insani ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için gerekli olan maddi koşulların hazırlanmasını da kendisine görev edinen devlettir.

—Sosyal devlet, toplumdaki eşitsizliklerin bilincine varan ve adaletsiz saydığı bu eşitsizlikleri kamu gücünü kullanarak mümkün olduğu ölçüde gidermeyi amaçlayan devlettir.

Bu nedenle, sosyal devlet, yapacağı düzenleme ve müdahalelerle yasa önünde eşitlik ilkesini şans ve olanak eşitliği ilkesiyle tamamlayacaktır. Dolayısıyla, sosyal devlet eşitsizlikleri etkisiz kılmakla görevlidir. Kısaca sosyal devlet, insan onuruna yaraşır bir hayatın koşullarını gerçekleştirmek amacını izleyen bir hizmet, dağıtım ve paylaşım devletidir.

İkinci Dünya Savaşından sonra, Batı demokrasilerinde sosyal devlet ilkesi kabul edilmiş ve yapılan yeni anayasalarda sosyal haklara ayrıntılı, geniş yer verilmiştir. Sosyal refah devleti anlayışının en temel göstergelerinden biri olan sosyal güvenlik anlayışı İkinci Dünya Savaşı'nın ardından dünya genelinde hız kazanmış, Bismark ve Beveridge tarafından ortaya konan sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla sosyal güvenlik uygulamaları kurumsallaşmıştır. Fakat 1970'lerden sonra meydana gelen makroekonomik krizlerin etkisiyle yeni liberal politikaların artması sonucunda sosyal güvenlik sistemi hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde yönetilebilir olmaktan çıkmıştır. Bu amaçla sosyal güvende tek katmanlı sistemlerden çok katmanlı sistemlere geçilmiş; aynı zamanda Şili'nin başını çektiği; sosyal güvenliğin özelleştirilmesine yönelik radikal uygulamalar faaliyete geçirilmeye çalışılmıştır. Sosyal güvenlik sistemlerindeki sorunları çözmek için ülkeler tarafından benimsenen yeni anlayışlar ve uygulamaya konan tedbirler şu şekilde sıralanabilir:

—Sistemin daha etkin ve ekonomik olarak düzenlenmesine önem verilmektedir.

—Toplumun en çok ihtiyaç duyan kesimlerine hizmet götürülmesi amaçlanmaktadır. Genelleştirilmiş ve sosyal güvenlik yardımları yerine, kişisel ihtiyaçlar ve farklılıklar dikkate alınmaktadır.

—Sosyal güvenlik sistemlerinin popülist uygulamaların dışında tutulmasına ve hükümetlerin sosyal güvenlik fonlarına müdahale etmemesine özen gösterilmektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının özerk ve bağımsız bir statüye kavuşturulmasına önem verilmektedir.

—Sanayileşmiş ülkelerde 1970'li ve 1980'li yıllarda işsizliğe karşı bir alternatif olarak uygulanan erken emeklilik politikaları, sistemin mali yükünü arttırmıştır. Ülkeler bu uygulamayı terk ederek emeklilik yaşını yükseltmekte, hak kazanma koşullarını zorlaştırmakta, sağlanan yardımları azaltmaktadırlar.

—Emeklilik yaşı birçok ülkede kadınlarda 60, erkeklerde 65 olmasına rağmen bir yandan kademeli olarak 67'ye yükseltilmesi (Danimarka gibi), diğer yandan kadınlar lehine olan 5 yıllık erken emeklilik imkânının ortadan kaldırılması (Hollanda, Fransa

ve Almanya gibi) gündeme gelmiştir. Yaşlılık sigorta dalında giderek artan maliyetler ve işgücünün gelecekteki nitelik düzeyine ilişkin endişeler, bireyleri mümkün olduğu kadar işgücü piyasasında tutmaya yönelik politikalara ağırlık verilmesine neden olmuştur. Bir kısım ülkede (örneğin Fransa) ise, emekli aylığına hak kazanabilmek için gerekli olan minimum sigortalılık süresi artırılarak emeklilik yaşı doğrudan yükseltilmektedir.

—Sosyal güvenlik sistemlerinin reformu dâhilinde ortaya çıkan eğilimlerden biri, hükümetlerin bu alandaki yükümlülüklerini bireylere ve özel sektöre aktararak finansman krizini aşmaya çalışmalarıdır. Buna göre sosyal güvenlik, toplumda mümkün olduğunca daha çok kişiye minimum bir gelirin sağlanması ile yükümlü tutulmakta, bunun üzerinde bir imkân sağlanması özel programlarla/sigortalılarla bireylere bırakılmaktadır. Kamu ve özel sektörün bir arada toplumun sosyal yönden korunmasını sağlamaları gerektiği düşünülmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızlı bir büyümeyle beraber hızlı bir yoğunlaşma yaşanmıştır. Politik açıdan bu olguyu, gelişmiş kapitalist ülkelerin büyük korporasyonlarının tekeli denetimlerini artırmaları biçiminde tanımlamak mümkündür. Pazara ve üretim sürecine egemen olan büyük firmalar, küçükleri pazardan silmek için sürekli bir fiyat düşürme eylemine girmemişler, aksine likidite gereksinimleri için fiyatları sürekli artırmışlardır.

Yoğunlaşma, yani büyüklerin küçükleri denetim altına alması, daha çok teknoloji geliştirme yoluyla gerçekleşmiştir. Yani genel olarak yoğunlaşma, teknoloji üretimi için harcama yapma ve dünyanın çeşitli yörelerinde yatırım yapma biçiminde kendini göstermiştir.

Kapitalizmin yeniden yapılanması çerçevesinde, 1970'lerde kendini gösteren bunalımda teknolojik gelişmenin maliyet ve likidite gereksinimi açısından sürekli fiyat artışlarına neden olurken istihdamı da olumsuz yönde etkilemesinin rolü olmuştur. Böylece yaklaşık 20 yıllık bir dönemi kapsayan gelişme ve zenginleşme, yerini karmaşık, daha öncekilerine benzemeyen derin ve uzun dönemli bir bunalıma bırakmıştır. Sözü edilen bu bunalımın, sosyopolitik yaşamdaki etkisi, kısaca belirtmek gerekirse sosyal devletin çöküşü olmuştur. "Devletin mali krizi", "küçülen devlet" vb terimlerle de ifade edilen bu olgu, devletin rolü ve işlevleri alanında kapsamlı bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Uygulamada sosyal devlet gerilerken, kapsamlı

özelleştirme girişimleriyle devletin küçülmesi gündeme gelmiştir. Küresel ortamda sosyal devlet harcamalarının ulusal ekonomilerin rekabetçiliğini olumsuz etkilediği, ekonomik büyümeyi engellediği ve hatta krizlere yol açtığı ileri sürülerek, sosyal devletin yükümlülüklerinin ve harcamalarının azaltılması ve piyasalaştırılması salık verilmektedir. Bu doğrultuda, piyasanın, ulusal ve uluslararası piyasa güçlerinin, sivil toplumun çalışma alanlarının genişletilmesine olanak sağlanması, bunun için de sosyal haklardan, sosyal devletten ve sosyal güvenlik hizmetlerinin sosyal devletin bürokrasisi eliyle sunulmasından vazgeçilmesinin gereği de vurgulanmaktadır.

Kamu yönetimine piyasa mekanizmalarını enjekte eden yeni liberal anlayış, eşitsizlik ile karakterize olan çağdaş toplum için önerilmektedir. Yeni sağ, piyasa mekanizmalarının toplumsal eşitsizliği derinleştirici etkilerine karşı duyarsızdır. Özel sektörleşmiş kamu yönetimi, piyasa mekanizmalarının eşitsizlik ve yoksulluk üretme etkisini daha da yaygınlaştırma ve derinleştirme riski taşımaktadır. Model, devletin gündeminden toplumsal eşitsizlik sorununu çıkarmaktadır.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında altın çağını yaşayan refah devleti anlayışında, devletin sosyoekonomik yaşama müdahale etmesi gerektiği vurgusundan hareketle; sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, barınma ve çalışma alanlarında vatandaşlık hak alanları genişlemiş ve bu hakların karşılanması devletin yükümlülüğü olarak kabul edilmiştir. 1970'li yıllara kadarki dönemde refah devletinin etkin ve güçlü bir biçimde gelişmesi kamu hizmetlerinin kapsamını da genişletmiştir. Refah devleti döneminde, dönemin siyasal ve ekonomik gerekliliklerine uygun biçimde toplumsal alan, ekonomik alana ve iş gücünün yeniden üretimine yönelik doğrudan devlet müdahalesiyle düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler, bireyin sahip olduğu üretme kapasitesinin korunmasının ve bu kapasitenin hem bireysel anlamda hem de nesiller arasında yeniden üretiminin yoğunlukla kamusal hizmetler aracılığıyla sağlanmasını hedeflemiştir. Bu dönemde, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmetler devlet tarafından vatandaşlara ücretsiz ya da minimum ücretler karşılığında sağlanmış, bu hizmetlerden istisnasız bütün toplumsal kesimlerin faydalandırılmasına yönelik gelişmeler yaşanmış, tam istihdam hedeflenmiş, yoksulluğun sona erdirilmesine yönelik sosyal politikalar geliştirilmiştir. Kamusal hizmetlerin finansmanı, vergilerle oluşturulan bütçeden sağlanarak, ihtiyaçların karşılanması bireylerin ödeme gücüne

endeksli olmayan bir biçimde örgütlenmiştir. Genel olarak da bireysel sorunların toplumsallaştırılması yoluyla işleyen bir yönetim mekanizmasının varlığından söz edilebilir. Toplumsal alana dair düzenlemelerde bireyler standart tipler olarak ele alınmış, dolayısıyla ihtiyaçlar ve sorunlara dair standart çözümler oluşturulmuştur. 1970'lerin sonlarından itibaren refah devleti ve onun tüm uygulamaları ile araçları yoğun eleştiri ve baskı altında kalmış; özellikle de 1980'li yıllarda yeni liberal politikaların egemen hale gelmesiyle birlikte refah devleti uygulamaları sorgulanmaya ve yönetim yapıları yeniden gözden geçirilmeye başlanmıştır. Refah devletinin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, emeklilik, sosyal yardım vb. uygulamalarının; sorunları çözmek yerine devlet harcamalarını arttırdığını, yatırım ve istihdamı olumsuz etkileyerek adaletsizliğe yol açtığını dile getiren yeni liberaller, eleştirilerini refah devletinin bu hizmetleri çerçevesinde yoğunlaştırmışlardır. Yeni liberal anlayışın refah devletine yönelik eleştirilerinin bir boyutu da; "refah devletinin hantal bir yapıya sahip olduğu ve kamunun verimsiz çalıştığı" şeklindedir. Devletin yeniden yapılandırılması ile bu sorunun çözülebileceği ileri sürülmektedir. Hantal yapının değiştirilmesi ve devletin yeniden yapılandırılması söylemiyle; verimsiz olduğu vurgulanan devletin verimli hale getirilmesi hedeflenmektedir. Yeni liberal anlayış, devletin verimsiz çalışmasının nedeni olarak refah harcamalarının artmasını ve devlet tekellerini göstermektedir. Yeni liberal bakışa göre, devletin verimli hale getirilmesi için; personel, yatırım, sağlık, eğitim vb devlet harcamalarında kısıtlamalara gidilerek sosyoekonomik yaşamda devletin etkinliğinin azaltılması ve piyasa aktörlerinin etkin kılınması gerekmektedir. Bu bağlamda; geleneksel kamu yönetimi uygulama ve yöntemlerinin yol açtığı sorunların çözümünün, piyasa ilke ve yöntemlerinin uygulamasından geçtiği belirtilmiş ve bu öneriye uygun politikalar geliştirilmiştir. Refah devleti döneminde insan / vatandaş, kamusal hakları üzerinden tanımlanırken ve bu haklardan faydalanmak ödeme gücünden bağımsız biçimde kamusal bir güvenceye dayandırılırken, 1980'li yıllardan itibaren kamuya ait işletme ve ekonomik etkinlik alanlarının özelleştirilmesiyle beraber devlet- vatandaş ilişkilerinde yeni bir dönem başlamıştır. Asıl olarak bireysel ödeme gücüne göre sunulan ve arkasındaki kamusal güvencenin çeşitli müdahalelerle eritildiği kamusal hizmet anlayışı ön plana çıkmış, devlet kamusal hizmetlerin sunumu ve üretilmesi yerine bu işlerin organize edildiği bir birim olarak belirmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerinin finansmanının kaynağı artık devlet bütçesi değil, çoğunlukla bu hizmetleri talep edenlerin yaptıkları ödemelerdir. Kamusal hizmetler alanı arz yönlü bir alan olmaktan çıkarılmaya

başlanmış ve talebin belirleyiciliği üzerine inşa edilen bir kamu hizmeti piyasası oluşmaya başlamıştır. Yeni liberal anlayışın temelinde büyümeyi, istikrarı, etkinliği ve refah artışını garanti altına alan, işsizliği ve yoksulluğu önleyen, ekonomiyle birlikte toplumu da düzenleyen tek mekanizma olarak piyasayı yüceltmek yer almaktadır. Mal ve sermaye hareketleri üzerindeki tüm sınırlamaların kaldırılarak piyasa aktörlerinin serbestleştirilmesi, özelleştirmeler, sosyal devlet müdahalelerinin tasfiye edilmesi, işgücü maliyetlerini düşürmek üzere emek piyasalarının esnekleştirilmesi ve ekonomi ile birlikte toplumun da piyasaya teslim edilmesi gerektiği yeni liberal anlayış doğrultusunda sıklıkla dile getirilmektedir. Her şeyi metalaştıran ve piyasa aktörlerinin etkinliğini savunan yeni liberal anlayışın temel tezi daha az devlet ve daha çok piyasa şeklindedir. Bu çerçevede öncelikli olarak devletin küçültülmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Devletin küçültülmesine yönelik olarak özelleştirme, rekabetçi seçenekler ve piyasa temelli söylemlerle devletin sosyoekonomik yaşama yönelik müdahalelerinin azaltılması düşüncesi ön plana çıkmıştır. Yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanmasıyla kamu hizmetlerinde de köklü bir dönüşümün önü açılmıştır. Refah devletinin vatandaşlık hakkı olarak gördüğü kamusal hizmetlerin sunumunda, yeni liberal anlayış doğrultusunda müşteri temelli bir anlayışla parası olana hizmet şeklinde bir dönüşüm yaşanmıştır.

1970'lerin ortalarında kapitalist sistemin dünya genelinde yaşadığı krizin bir yansıması olarak ortaya çıkan devletin rolünün ve yapısının yeniden tanımlanma sürecinin en çarpıcı etkileri, kamu kesimi ve kamu yönetimi üzerinde olmuştur.

II. Dünya Savaşı sonrasında çalışanlar refah devleti uygulamaları çerçevesinde, bir iş sahibi olmanın yanı sıra, iş güvencesi, sağlık güvencesi, iş sürecinde onurlarının korunması ve elverişli koşullarda çalışma gibi haklar konusunda kazanımlar elde etmişlerdir. Ancak yeni liberal anlayışla birlikte çalışanların çalışma hakkı konusunda önemli ölçüde kayıpları ortaya çıkmaya başlamıştır. 1980 sonrası dönemde neoliberal politikalar doğrultusunda temelde çalışma hakkına ve bu hakkı tamamlayan sosyal güvenlik hakkı, iş güvencesi, örgütlenme ve eylem hakları gibi kazanımlara müdahale edilmiştir.

1970'lerde yaşanan ekonomik kriz sonrasında özellikle Batı Avrupa'da sosyal devlet uygulamalarından vazgeçilerek yeni liberal politikaların uygulanması gündeme gelmiştir.