

Dönemsel Bir Yapılanma Olarak Sosyal Devletin Ekonomi-Politığı

*

The Political Economy of the Social (Welfare) State as a Temporary Structure

Uğur Kara

Özet

Bu çalışma, sosyal devletin üzerine inşa edildiği ekonomi-politik temel ile sosyal devleti aşındıran yeni ekonomi-politik bağlamı tahlil ederek sosyal devletin geçici (dönemsel) doğasını göstermeyi amaçlamaktadır. Çalışma, sosyo-ekonomik yapının çeşitli unsurlarını sosyal devletle ilişkileri bakımından irdelemektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal devlet, Kapitalizm, Keynesçi iktisat, Fordizm, Neo-liberalizm

Abstract

This study aims to demonstrate the temporary nature of the welfare (social) state by analyzing the political economy on which the welfare state was built and the new political economy which has been undermining the welfare state. The study examines various components of socio-economic structure in terms of their relationship with the welfare state.

Keywords: Social (welfare) state, Capitalism, Keynesian economy, Fordism, Neo-liberalism

1. Giriş

Sosyal devlet, gelir temini, sağlık, beslenme, eğitim ve barınma gibi alanlarda asgarî yaşam standartlarını garanti etme sorumluluğunu üstlenen bir devlet anlayışını temsil etmektedir (Friedman, 1981: 3). 20. yüzyıldaki gelişmeler sayesinde insan hakları çerçevesinde düşünölmeye başlanan bu alanların, bireyler için hak ve devlet için yükümlölük şeklinde ele alınmasının sosyal devletin ayırt edici bir özelliği olduğu ileri sürölebilir (Kara, 2004: 247). Bu tarz bir devlet anlayışının gerçekleşmesi, devletin ekonomiye müdahalesinin sosyal bir nitelik kazanarak, geniş toplum kesimleri lehine bir içeriğe bürünmesi sayesinde mümkün olmuştur; bu itibarla, sosyal devletin, bölüşüm ilişkileri anlamına da gelen üretim ilişkileri alanına ilişkin bir olgu olduğu savunulabilir. Bu yüzden, sosyal devletin 20. yüzyılda tanık olunan görkemli yükselişi ve ardından gelen gerileme sürecinin dinamiklerini ilgili dönemlerin ekonomi-politiğinde ve buna uygun düşen düşünce evrenlerinde aramanın isabetli olacağı söylenebilir.

Bu tarz bir bakış açısıyla konuya yaklaşan bu çalışmada, sosyal devleti mümkün kılan ve gerileten özgün tarihsel dönemler ekonomi-politik temelli bir tahlile tabi tutularak, sosyal devlet modelinin belirli bir tarihsel döneme özgü ve dolayısıyla geçici niteliği gösterilmeye çalışılmıştır. Sosyal devletin yaşam bulabildiğinde bile gelişmiş ölkelere göre hayli mütevazı sınırlar içinde gerçekleşebildiği ve genellikle varılması gereken bir hedef olarak anılmakla kaldığı az gelişmiş ölkelerin sosyal devlete ilişkin özgün dinamikleri bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

2. Sosyal Devlet Öncesi Dönemin Ekonomi-Politiği: 'Serbest Piyasa'nın Gücüne Mutlak İnanç

Sosyal devlette ekonomiye devlet müdahalesinin değışen niteliğinin, gerek olgusal gerekse kurgusal olarak devlet-ekonomi, devlet-toplum ilişkilerinin sosyal devlet öncesi dönemde nasıl konumlandığına bakılarak anlaşılabilereği ileri sürölebilir. 18. yüzyılla başlatılıp 20. yüzyılın başlarına kadar uzatılabilerecek bu dönem, kapitalist gelişmenin *sanayi kapitalizmi* evresine ulaştığı ve kapitalist gelişmeye paralel olarak 'serbest

piyasa ekonomisi'nin gücüne dair mutlak bir iyimserliğin egemen olduğu bir tarihsel kesit görünümündedir.

Bu iyimserliğin liberal ekonomi-politik dünyasındaki ilk sözcüsü, 18. yüzyılda görülen 'fizyokrazi' akımı olmuştur. Fizyokratlar, merkantilizmin sanayici-girişimciyi engelleyen politikalarına sert tepki göstermiş, ticaret üzerindeki devlet müdahalesini ve bu arada ekonomik faaliyeti sınırlayan loncaları karşısına almış, ayrıca, işsizlik yardımı veya fakirlere yardım gibi sosyal harcamaları da ekonomi alanına müdahale olarak görüp reddetmiştir. Liberal ekonominin bayraklaşan kuramcısı Adam Smith ise serbest piyasa ekonomisi kurgusuna karakteristik çizgilerini kazandırmıştır. Smith, müdahaleden arınmış piyasa tasavvurunu, 'doğal fiyat' olarak kavramsallaştırdığı bir ölçüt üzerine kurmuştur. "Toprak rantını, emek ücretini ve [...] metayı yetiştirmek, hazırlamak ve pazara götürmek için kullanılan mal mevcudunun kârını doğal oranlarına göre" ödeyen bir değer olarak "doğal fiyat, tüm meta fiyatlarının sürekli olarak çekimine kapıldıkları bir merkez fiyattır" (Smith, 2001: 56-58). Bu özelliğiyle doğal fiyat, üzerinde ancak ticaret sınırlamaları, yoksullara yardım yasaları, imtiyazla verilen tekeller, çıraklık tüzükleri v.b.nin bozucu etkide bulunabildiği, "sosyal fenomene uyarlanmış yerçekimi yasası"dır (Reisman, 1987: 212).

Barber'ın (1999: 43-44) belirttiği gibi, "tabii fiyatın, bir ürünün reel değerini temsil ettiğinin kabul edilmesi, -gerek hükûmetler tarafından (örneğin ticarete sınırlamalar getirmek veya patent sahibi imtiyazlar vermek suretiyle) gerekse özel çıkar çevreleri tarafından (tekeller veya çıraklık tüzükleri şekillerinde) başlatılan -piyasanın işleyişini engelleyici tüm uygulamaların toplumsal açıdan kınanmayı hak ettiklerini kabul etmek anlamına gelecekti." Müdahalenin olmadığı 'normal koşullar altında' piyasanın görünmez eli, doğal durumdan sapma gösteren piyasa fiyatlarını işleyen rekabet sayesinde doğal fiyatlara dönüştürecek, aynı görünmeyen el, kişisel çıkarları doğrultusunda hareket eden bireylerin, aynı zamanda farkında olmadan toplum çıkarlarını da gerçekleştirmelerini sağlayacaktır.

Smith, piyasanın kendi seyrine bırakılması halinde ekonomik büyümenin temeli olarak gördüğü işbölümünün işlevini yerine getirebileceği ve gene piyasayı dengede tutan rekabet etmeninin de ancak bu sayede işlerlik kazanacağı iddiasındadır. Bu doğrultuda, yararlanma koşulu

olarak sabit bir ikametgâhı dayatan 'yoksullara yardım yasaları'na da emeğin serbest dolaşımını engellemek suretiyle piyasanın işleyişine müdahale ederek ekonomik gelişmeyi yavaşlattığı için karşı çıkmıştır (bkz. Smith, 2001: 118).

Adam Smith'in açtığı yoldan ilerleyen diğer liberal düşünürlerde de 'serbest piyasa'ya dair ileri düzeyde bir iyimserlik ve artan şiddette olmak üzere 'serbest piyasa'nın doğal yasaları ve doğal güçleri olan yaşayan bir organizma mertebesinde tasviri görülür. Örneğin, serbest piyasa koşullarında bir 'genel aşırı üretim krizi'nin yaşanmayacağı, piyasanın daima en iyiye doğru dengesini bulacağına bizi ikna etmeye çalışan David Ricardo'ya (1997: 253) göre, "hiçbir metanın üretiminde asla uzun sürelerle fazlalık olamaz." Piyasanın doğal güçleri, bir meta için beliren kısmî üretim fazlasını giderme yeteneğine sahiptir. Ricardo'nun kuramsal referansı Jean Baptiste Say'ın 'arz kendi talebini yaratır' şeklinde basitleştirilebilecek Say Yasası'na göre, 'mallar diğer mallar için talep oluşturur (ürünler ürünlerle değiştirilir); çünkü, "piyasada satılmak üzere düşünülmüş bir malın meydana getirilme süresi bu malın satın alınmasını sağlayacak bir gelirin doğmasını da kapsar" (Stewart, 1980: 20).

Smith, Say, Ricardo gibi isimlerin şekillendirdiği klasik iktisat okulu çizgisinin uzantısında konumlanan neo-klasik iktisatçılar da, serbest piyasaya ilişkin iyimserliği sürdürmüştür. 1920'lerin derinleşen işsizlik sorunu¹ bu akım tarafından piyasanın doğal güçlerini engelleyen yapay unsurlarla açıklanacaktır. Bu yaklaşım, ekonominin doğal akışıyla tam istihdamı sağlayacağı inancında olmuştur. Yatırımların harekete geçemeyişi, azalan verimler yasası ve marjinal verimlilik kuramının sağladığı kuramsal temele yaslanılarak, ücretlerin yüksek olmasıyla açıklanmıştır (Stewart, 1980: 42-45).

Neo-klasik iktisadi yaklaşımın, bölüşümü açıklarken esas aldığı azalan verimler yasası ve marjinal verim kuramı, emek unsuru ve onun getirisi ücret somutunda özetlenecek olursa şu söylenebilir: Donanım ve üretim tekniği sabit kalmak kaydıyla, eklenecek her birim emek, önceki birimlerin sağladığından daha az bir verimi sağlayacaktır (azalan verim-

¹ Dönemin en güçlü ekonomisi İngiltere, 1920'li yıllar boyunca 1920-21 Krizi'nin yarattığı işsizlik sorunuyla uğraşmıştır. 1921 Ocak ayında 1 milyon, Temmuz'da 2,5 milyon olan işsiz sayısı, 1920'li yıllar boyunca 1 milyonun üstünde seyretmiştir (ekonomik olarak aktif nüfusun %12'si) (Beaud, 2003: 204-205).

ler yasası). Son birim emek, sağladığı verime –marjinal verime- denk bir getiriyi alacak şekilde üretim sürecine dahil edilir. Diğer yandan, *tam rekabet koşulları*, önceki emek birimlerinin de son emek biriminin sağlayabildiği getiriyi –daha fazlasını değil- almasını mümkün kılacaktır. Bu belirlemelerden varılan sonuç, diğer üretim faktörleri sabit kalmak kaydıyla, nicel olarak artış gösteren üretim faktörünün üründen alacağı payın düşmesi gerekeceğidir.

Egemen iktisadi paradigma, bu kuramsal çerçeveden hareketle, 1920’li yılların kronik işsizlik sorununun açıklamasını şu şekilde yapmıştır: Halihazırda iş sahibi olanlar, işsiz kesim üretim sürecine dahil olduğunda –tam istihdam durumunda- marjinal verim ölçütü ve tam rekabet koşullarının işlerliğinde alabilecekleri ücretten daha fazlasını almakta oldukları için kronik işsizlik sürmekteydi. Ekonomik çevrime ilişkin gözlemlerin de bu yargıyla uyumlu olduğu düşünülmüştür; çünkü, ekonomik çevrim’den iktisatçıların elde etmiş olduğu deney, iniş dönemlerinde ücretlerin ve öbür maliyetlerin düşmesi gerektiği ve bu düşüşün toparlanma için ön koşul olduğu yolundaydı. Bu öncülde hareketle, ‘doğal’ akışı bozan unsurun, savaş sırasında ve hemen sonrasında artan emek talebinin ve güçlü sendikal örgütlenmenin yarattığı düşünülen yüksek ücretler olduğu sonucuna varılmaktaydı.

3. Sosyal Devleti Mümkün Kılan Tarihsel Bağlamın Ekonomi-Politigi

3.1. Keynesçi İktisat

Serbest piyasa ekonomisine ilişkin hayli iyimser bir tablo ortaya koyan ve ekonomik liberalizm dairesinde konumlanan egemen iktisadî yaklaşımın iddia ettiğinin tersine, sistemin daimi biçimde krizlerle malul olduğu belirtilmelidir. Kapitalizmin, serbest piyasa kurgusunda iddia edilenin tersine, arzın talebi bir noktada aştığı bir dengesizlikle malul olduğu söylenebilecektir.² Kriz olasılığının sistemin içsel işleyişinden kaynaklandığı gerçeği, 1929 Krizi’ni takiben, bir liberal iktisatçı olan John Maynard Keynes tarafından da kabul görecektir ve Keynes, sistemin büyük bir işsizlik ve ekonomik daralma pahasına da dengeye gelebileceğini göstermeye girişecektir.

² Kapitalizmin genel aşırı üretime bağlı kriz eğiliminin tahlili için bkz. Marx, 1999: 459-510.

Keynes'in çözümlemesi, arzın kendi talebini yaratacağı (Say Yasası) ve dolayısıyla genel aşırı üretimin gerçekleşmeyeceği, bir ekonomide kullanılabilir sermayenin sınırının olamayacağı ve tasarrufların kendiliğinden yatırıma dönüşeceği, olası bir yatırım-tasarruf eşitsizliğinde faiz haddinin yatırımları yeniden harekete geçirecek ve ekonomiyi toparlayacak düzeye düşeceği, tam istihdamın ekonominin *doğal durumu* olduğu yargılarını kesin bir biçimde reddetmiştir.

Keynes'in kuramı, işsizliği yüksek ücretlere bağlayan neo-klasik yaklaşımdan farklı olarak, 'efektif talep yetersizliği' ile açıklamaktadır. Tüketim ve yatırım harcamalarının toplamını anlatmak üzere kavramsallaştırılan 'efektif talep', Keynes'in kuramının merkezini oluşturmaktadır. "Efektif talep, harcama şeklinde düşünülen, istihdam seviyesi ise, iş gücü cinsinden ifade edilen, millî gelir demektir" (Aren, 1963: 33). Gerçekten de kuram, efektif talep düzeyi, üretim düzeyi, istihdam düzeyi ve ulusal gelir kategorilerinde aynı olgunun farklı ölçütler bakımından ifade edilmesini görmektedir. Kuramın can alıcı açıklaması, bu kategorilere dayanılarak ana çizgileriyle şöyle verilebilir: Ekonominin denge durumunu ifade eden ulusal gelir (Y)-aynı zamanda istihdam düzeyi demektir- = tüketim harcamaları (C) + yatırım harcamaları (I) eşitliği, gelirin tüketilmeyip tasarruf edilen kısmının tamamının yatırıma dönüşmediği durumda -ki, tasarrufların tamamının otomatikman yatırıma dönüşmesini gerektirecek hiçbir neden görülmemektedir-, belirli bir gelir (dolayısıyla istihdam) düzeyi için tüm gelirin tüketim veya yatırıma harcanması (aynı anlama gelmek üzere, tasarrufların yatırıma eşit olması) gereğinden dolayı bozulacaktır. $Y = C + I$ eşitliğinin matematiksel bir eşitlik olmadığı gerçeğinden hareketle, yatırım harcamalarının (I) gerekli düzeyde gerçekleşmemesi halinde, Y (ulusal gelir-istihdam düzeyi) ve C (tüketim harcamaları), I'nın aldığı yeni değere uygun olarak yeniden bir eşitlik sağlanıncaya kadar belli bir oranda azalacaktır (Aren, 1963: 34). Sonuç, efektif talebin ulusal geliri karşılayacak şekilde gerçekleşmemesinden ötürü, ulusal gelir ve istihdam düzeyinin kendini düşük efektif talebe uydurmak için daralma göstermesidir. Görüldüğü gibi, Keynesçi kurama göre, tam istihdam olası istihdam düzeylerinden sadece biri olup ekonominin çok farklı istihdam düzeyleri için de (büyük işsizlik oranları ve gelir daralması pahasına) dengeye gelebilmesi mümkündür.

Keynesçi kuramsal temelden devletin ekonomik işleyiş karşısındaki geleneksel konumunu değiştirmesi yönünde bir mesaj çıktığı ortadadır: Devlet, tam istihdamı sağlamak üzere, efektif talebin yetersiz kalmaması ve dolayısıyla tüketim ve yatırım harcamalarında gelir ve istihdam daralmasıyla sonuçlanacak dalgalanmaları önlemek için ekonomik sürece etkin bir biçimde katılmak zorundadır.

Devlete biçilen rol bir ön kabule dönüştükten sonra ilgi, tüketim ve yatırıma hangi araçlar üzerinden istikrar verilebileceği sorununa kaymaktadır. Her şeyden önce, üretim kapasitesine uygun düşen düzeyinden gerilemiş olan gelirin gerekli düzeye taşınması, diğer bir anlatımla gelirin yaratılması gerekmektedir; bu, yatırımların harekete geçirilmesiyle mümkündür. Girişimcileri yatırıma iten etmenin kâr elde etmek olduğu açıktır. “Girişimci, bir yatırımdan kâr elde edip edemeyeceğini, yatırımın verimliliği ile bu yatırım için ödemesi gereken faiz haddini karşılaştırarak bulur” (Aren, 2000: 72). Verimlilik değişkeni sabit kabul edilirse, bir ülkede ne kadar yatırım yapılacağını faiz haddi belirler (Aren, 2000: 72). Diğer bir anlatımla, yatırımların harekete geçebilmesi için ödünç paranın ‘yeterince’ ucuzlaması belirleyicidir. Talep değişkeni sabit kabul edilirse, para arzı artışının faiz haddini aşağı çekmesi beklenir; ne var ki, Keynesçi çözümlenmeye göre, “[...] her ne kadar para arzındaki artış, olağan hal ve koşullarda faiz haddini düşürücü bir faktör niteliği taşırsa da, faiz haddi olağan olmayan bir şekilde düşük ise, bu etki yürümeyecektir. Öyle bir düzey vardır ki, para miktarındaki artış her ne olursa olsun, faiz haddini onun altına düşürmek mümkün değildir” (Stewart, 1980: 87). Belli bir eşğin altına inilememesi, açıklamasını faiz haddinin normal dışı düşük düzeyini sürdürmeyeceğine ilişkin beklentide bulmaktadır. Faiz haddine ilişkin bu belirlemeden, yatırımlar üzerinde küçük canlandırıcı etkisi olabilir düşüncesiyle, faiz oranlarını aşağı düzeyde tutmak şeklinde açıklanabilecek *ucuz para politikası* çıkmıştır (Friedman ve Kaldor, 1982: 20) Öte yandan, “sadece para politikası, istihdam seviyesini kontrol etmeye kifayet etmeyebilir. Bu durum karşısında, Devletin, yatırım boşluğunu [...] bizzat yatırım yapmak suretiyle doldurması bir zarurettir” (Aren, 1963: 60). Yatırıma ilişkin söz konusu öngörüler, yatırım harcamalarının bütçe açığıyla sonuçlanmasından kaygı duyulmayacağı yeni bir bütçe politikası anlayışını zorunlu kılmaktadır. İşsizliği önleyici ve ulusal geliri artırıcı etkisinden hareketle devle-

tin gelirinden fazla harcamasında, borçlanmasında yarar görülmektedir (Talas, 1972: 125).

Efektif talep yetersizliğini önlemenin diğer veçhesi, tüketim dalgalanmalarını önlemek ve tüketimi artırmaktır. Öncelikle, tüketime ayrılmış ulusal gelir kısmının artması için ulusal gelirin, kazandığını tüketen kesimler –ücretliler- lehine düzenlenmesi, temel bir müdahale aracı olarak durmaktadır (Stewart, 1980: 76-77). Diğer yandan, vergi yapısı ve oranlarında gerekli değişiklikleri yapmak, emekli aylıklarını, işsizlik tazminatı ve sosyal güvenlik ödemelerini artırmak ve kapsamını genişletmek, satın alma gücü üzerinde doğrudan etki doğurabilecektir (Talas, 1972: 124; Stewart, 1980: 133). İşte, efektif talep kuramının öngörüsü, tasarrufu azaltıcı tüketimi artırıcı etkileriyle bu araçlara işlerlik kazandırılmasını içermektedir.

Görüldüğü gibi, Keynesçi kuramsal temelden çıkan öneriler, sosyal devlete vücut veren temel sosyal haklarla örtüşmektedir. Tam istihdamı esas alan bir yöneliş, dolaysız bir şekilde ‘çalışma hakkı’na hizmet etmektedir. Ulusal gelirden ücretliler lehine düzenleme, sosyal güvenlik harcamalarının yaygınlaştırılarak sosyal ödentilerin artırılması, ‘yeterli ücret ve sosyal güvenlik hakları’nı güçlendirmektedir. Bu içeriğiyle Keynesçi iktisadın, sosyal devlete uygun iklimin esaslı yapı taşlarından biri olduğu açıktır.

3.2. Fordizm

Fordizm, ilk kez otomobil üreticisi Henry Ford’un 1914’te uygulamaya başladığı, ancak II. Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşıp kabul gören bir üretim anlayışını, sanayi üretiminde yeni bir evreyi ifade etmektedir. Fordist üretimin fabrika içi görünümünde, başlıca şu esasların geçerli olduğu gözlenmektedir: Üretim standartlaştırılmıştır. Diğer yandan, otomasyonla büyük ölçekli –kitlese- üretim yapılmaktadır. Bununla, üretim sürecinde maliyeti en aza indirmek ve işletmeye istikrarlı bir kârlılık kazandırmak amaçlanmaktadır (Suğur, 1999: 135). İşgücünün yönlendirilmesinde emek üretkenliğini artırmak üzere önceden belirlenmiş zaman ve ürün ölçütlerini öngören Taylor sistemi³ esastır.

³ Bu sistemin ayrıntılı anlatımı için bkz. Talas, 1972: 54-55.

Taylorist sistemle, çalışanların çok sıkı denetlendiği merkeziyetçi, dikey bir örgütlülük gerçekleşmektedir (Suğur, 1999: 136).

Fordizmi özgün kılan hususun, söz konusu üretim anlayışının tüketim süreciyle birlikte ele alınmasıyla görülebileceği belirtilmelidir. Açık-tır ki, “seri üretim, kitlesel tüketimi önceden varsayar” (Murray, 1995: 48). Diğer bir anlatımla, kitlesel üretim ancak kitlesel tüketimle mümkündür. Bu hususun, üretime denk düşen bir efektif talep düzeyinin tutturulması sorununa işaret ettiği ortadadır. Şu halde, istikrarlı bir kitlesel talebin yaratılması gereğinin, Fordist üretim anlayışının temel veçhesini oluşturduğu söylenebilir. Suğur’un (1999, 135) belirttiği gibi, “[...] piyasalarda istenen kitlesel talebin yaratılması da ancak sosyal refah devletinin etkin bir şekilde gelir dağılımını düzenlediği ve makro-ekonomik dengeleri kurmaya çalıştığı ‘Keynesyen’ politikalarla mümkündür.”

3.3. Kapitalizmin ‘Altın Çağı’

Kapitalist dünya ekonomisi, kabaca 1940’ta başlayan ve 1960’ların sonuna dek süren 25-30 yıllık uzun bir genişleme dönemi yaşamıştır.⁴ 1914-1939 diliminde görülen kapitalizmin gerileme dalgası, Avrupa’da içeride baskıya ve dışarıda yayılmaya dayalı faşist yönetimlerin kurulması, II. Dünya Savaşı’nın patlak vermesi ve savaş sanayisinin ekonomiye etkileri gibi nedenlerle ABD’de 1940’ta, Avrupa’da ise 1948’de yerini genişleme dalgasına bırakmıştır (Mandel, 1991: 62). İleri kapitalist ülkeler bakımından dönem, istikrarlı bir büyüme eğilimi, yüksek kâr oranları, buna bağlı olarak üretken yatırıma dönüşen kâr kütlesi ve oranında (sermayenin birikim oranında) yükseliş gibi temel olgularla karakterize olmuştur.

Belirtmek gerekir ki, dünya ekonomisinde canlılığa işaret eden bu göstergelere, yüksek istihdam düzeyi, kitlelerin alım gücünün giderek artması, sosyal refah uygulamalarında sürekli bir genişleme eşlik etmiştir; zira, genişleme dalgası, bu tür sosyo-ekonomik sonuçları mümkün kılan bir maddî zemin yaratmıştır. Keynesçi iktisat ve Fordizm ile bu

⁴ 1914-1938 evresinde %2.0 olan ABD’nin sanai üretiminin yıllık büyüme hızı, 1939-1967 evresinde %5.2 olarak gerçekleşmiş, 1948 yılında %1.3 olan OECD ülkelerinin yıllık büyüme hızı 1949’da %5.4 lük bir orana ulaşmış, Japonya 1947-1966 evresinde %9.6 yıllık büyüme oranını gerçekleştirmiştir (Mandel, 1991: 13-15).

ikisinin desteklediği sosyal devlet bu maddî zemin temelinde yaşam bulabilmiştir.

4. Sosyal devleti çözen tarihsel bağlamın ekonomi-politiği

4.1. Kapitalizmin 'Altın Çağı'nın Sonu

Kapitalizmin ABD'de 1940'ta ve Avrupa'da 1948'de başlayan genişleyici dalgası 1960'ların ikinci yarısında ters dönmeye başlamış ve 1974-75 Krizi, sistemin tekrar yapısal bir krize girdiğini tescil etmiştir. Klasik bir aşırı üretim krizi olarak tanımlanan (Mandel, 1990: 34) bu durgunluk, sosyal devleti var eden maddî zeminin ortadan kalkması anlamına gelmektedir. Mandel (1991: 79)'in anlatımıyla, "genişleyici bir uzun dalga-dan depresif bir uzun dalgaya geçtiğimizde artık tam istihdamı sağlamak, sefaleti ortadan silmek, sosyal güvenliği genişletmek, ücretlilerin gerçek gelirinde düzenli (mütevazı olsa da) bir artışı sağlamak mümkün değildir." Kapitalizmin yeniden gerileme dalgasına geçişiyle birlikte, büyüme, sermaye birikimi, tam istihdam ve ücret artışının birbirine özdeşliğini sağlayan II. Dünya Savaşı sonrasında özgün zemini (Dubiel, 1998: 107) terk edilmiştir.

Kapitalizmin 20. yüzyıldaki birinci yapısal krizi olan 1929 uğrağı, Keynesçilik ve Fordizm gibi sosyal devletle sonuçlanan yeni arayışlara kapıyı aralarken, aynı yüzyılın ikinci yapısal krizi olan 1974-1975 uğrağı ise, gerek kuramda gerekse uygulamada sosyal devleti aşındırmaya yönelik çabalar için milat olmuştur.

4.2. Keynesçi İktisattan Neo-Liberal İktisada Geçiş

1970'li yıllar Keynesçi iktisadı hedef alan üç akımın –monetarizm, rasyonel beklentiler hipotezi, arz yanlılık- itibar görmesine sahne olmuştur. Monetarizm olarak anılacak ekonomik görüşün kuramcısı Milton Friedman dikkatleri enflasyon sorununa çekerek, para miktarının ılımlı bir düzeyde, dengeli bir oranda büyümesinin ekonomik büyümenin yüksek, enflasyonun ise çok az olduğu bir ortam veya çerçeve sağlayabileceğini savunmuştur (Friedman ve Kaldor, 1982: 39). Friedman'a göre enflasyon, para miktarındaki artışın üretimdeki artışı aşmasıyla beliren parasal bir olgudur (Friedman ve Kaldor, 1982: 33). Şu halde, ekonominin istikrarı için anahtar olgu para miktarıdır ve bu miktarın üretime

paralel bir seyir izlemesini sağlamak gerekli ve yeterlidir. Friedman, hükümetin para ve maliye politikalarını efektif talebi genişletmek amacıyla kullanmasının, işsizliği ancak geçici olarak kısa vadede azaltabileceğini savunmuştur (Kazgan, 2000: 260); kaldı ki, para yönetiminin ekonominin zaten istikrarlı kalmasını sağladığı durumda, kamu harcamaları aracılığıyla istihdam yaratmaya çalışmanın hiçbir değeri olmayacaktır (Krugman, 2002: 35). Özetle, devlet-ekonomi ilişkisinde, para otoritesinin yalnızca ekonominin çökmeyeceği miktarda paranın dolaşımında olduğunu garanti altına almasının yeterli olduğu (Krugman, 2002: 33) yeni bir görev tanımlaması yapılmış olmaktadır.

Rasyonel beklentiler hipotezine göre ise, hükümetin ekonomik durgunluk karşısında uygulayacağı genişleyici para politikası, enflasyon beklentisini para arzındaki artışla aynı oranda artıracaktır. Hükümetin nasıl bir politika izleyeceğinin algılandığı durumda beklentiler buna ayarlandığına göre, üretim ve işsizlik bu politikadan etkilenmeyecek, ancak enflasyon hızı etkilenmiş olacaktır (Kazgan, 2000: 261). Böylece, bu yaklaşımla devresel bunalımları düzene sokmak için uygulanacak aktif bir devlet politikasının zorunlu olarak ya etkisiz kalacağı ya da fiilen üretime zarar veren bir sonuca ulaşacağı gösterilmeye çalışılmıştır (Krugman, 2002: 48-49).

Arz yanlısı akım ise, talep yanlısı politikaların, özellikle para politikalarının tümüyle etkisiz olduğu savına ek olarak, düşük vergi uygulamasını savunmuştur. Buna göre, düşük vergi uygulamasının teşvik edici etkileri ekonomik faaliyeti artıracaktır (Krugman, 2002: 88-89).

Görüldüğü gibi, üç iktisadî görüş de neo-liberal politikalara ekonomi cephesinden kuramsal temel sağlayan bir doğrultudur. Bu doğrultu, devlet-ekonomi ilişkisinin, Keynesçi politikalar öncesinde olduğu gibi, 'bırakınız yapsınlar' ilkesi ışığında yeniden yapılandırılması sonucunu doğuracak argümanlarla örülmüştür. Söz konusu doğrultu, en güncel hedef olarak ekonomik işleyişin doğasına yabancı olduğu savunulan sosyal nitelikli uygulamalardan kaçınılması gereğine işaret etmiş olmaktadır.

4.3. Fordist Üretimden Esnek Üretime Geçiş

1974-75 Krizi'ni takiben, üretim örgütlenmesinde, Fordist üretimin belirli bir işgücünün istikrarlı biçimde istihdamına dayanan standart kitlesel

üretim uygulamasının aşılmasını amaçlayan yeni arayışlar görülmeye başlanmıştır. Bu arayışlar, üretim süreçlerinde, işgücü piyasalarında sosyal devlet anlayışını doğrudan ilgilendiren değişikliklere yol açmıştır. Yeni dönem, esnek üretim, esnek birikim, post-Fordizm gibi kavramsallaştırmalarla tanımlanmaya çalışılmaktadır.

Yeni yönelim doğrultusunda, gerek nicelik gerekse çeşitlendirilmiş mallara yönelmesi bakımından nitelikçe dalgalanmalar gösteren talebe uyum göstermek için üretim anlayışında değişikliğe gidilmiştir. Küçük ölçekli üretimi ön plana çıkaran bu yeni model, eskinin standart, kitlesel üretimini gerçekleştiren teknolojik donanımından, çok amaçlı esnek bir teknolojik donanıma geçişi gerektirmektedir. Bu tercih, işgücü niteliğinde ve istihdam yapısında değişikliğe yol açmaktadır. İstihdamda fonksiyonel esneklik olarak adlandırılan süreçle, söz konusu esnek teknolojiyi kullanabilecek, yeteneklerinin geliştirildiği, çeşitli becerilerin kazandırıldığı, görece yüksek ücret ve görece iş güvencesi sağlanmış işletmenin beyni olarak tanımlanan bir ana işgücü (merkez, çekirdek işgücü) yaratılmaktadır (Öke ve Kurt, 2003: 407). Murray (1995: 55)'e göre, bu yapıda bir işçi kesimini çalıştırmanın maliyeti çekirdeğe özgü olmayan bütün işlerde geçici sözleşmeler için bir teşvik anlamına gelir. Söz konusu belirlemeyle, fonksiyonel esnekliğe eşlik eden ikinci bir olgu olan sayısal esnekliğe işaret edilmektedir. Bu ikinci olguyla, hizmet sözleşmelerinin uzun süreli ve işvereni bağlayıcı nitelikte olmaması ifade edilmektedir (Öke ve Kurt, 2003: 406). Sayısal esneklik, kullanılan işgücünün işletme açısından önemine ve işgücünün niteliğine göre ayrılaştırılması (Suğur, 1999: 142) sürecine denk düşmektedir. Bu süreç, işgücünün merkez-çevre olarak ikiye ayrılması şeklinde gerçekleşmektedir. Suğur (1999: 143)'un betimlemesiyle, "esnek işletme içerisinde sayısal olarak en büyük grubu çevre işçileri oluşturmaktadır. Çevre işçilerinin işgüvenliğinin az olması işletmeye çok önemli bir esneklik sağlamaktadır. Yani işletme üretim miktarlarında bir azaltmaya veya artışa rahatça gidebilmekte ve bu yolla işgücü maliyetini denetim altına alabilmektedir."

Esnek üretim biçiminde, "üretimin adem-i merkezileşmesi" olarak tanımlanan (Arın, 1985: 137) süreçler kapsamında, büyük şirketlerin işi bölerek küçük işletmelerle (küçük firmalar, atölyeler) iş ilişkileri içine girdiği gözlenmektedir. Bu sürecin, esnek üretim modeline getirdiği

avantajlar ve Fordizm üzerindeki etkileri Arın (1985: 137) tarafından şöyle anlatılmaktadır:

“Böylece, sabit maliyetleri düşürmek, küçük işyerlerinde örgütlü olmayan düşük ücretli işçi çalıştırma olanağının sağladığı ücret farklılığı avantajlarından yararlanmak, dışarıya yaptırılan işin miktarını kolayca değiştirerek üretim dalgalanmalarına uyum sağlamak ve böylece riskleri önemli ölçüde küçük firmalara aktarmak mümkün olabiliyor. Bunun sonucunda toplu pazarlığa ve büyük üretim birimlerinde üretim yapmaya dayanan düzenleme biçimleri zayıflıyor.”

Bu yolla, büyük işletmelerin çevre işgücüne, küçük üretim birimlerinin tamamı ‘çevre’ olarak nitelenebilecek işgücü eklenmektedir. Böylece, “refah devletinin nimetlerinden yararlanamayan ya da az yararlanan, düşük ücretli ve dağınık bir biçimde kenarda kalmış işçiler çoğunluğu” (Murray, 1995: 55) söz konusu olmaktadır.

Merkez ülkelerin Fordizmin krizini aşmak adına başvurduğu diğer bir yolun, az gelişmiş ülkelerin ucuz emek gücünden yararlanmak üzere üretim süreçlerinin bazı unsurlarının çevreye doğru yayılması şeklinde gerçekleştiği gözlenmektedir. Gerek bir ürünün bazı parçalarının üretiminin kaydırılması (segmentasyon), gerekse bazı emek-yoğun sanayi dallarının kaydırılması (delokalizasyon) biçiminde gerçekleşen bu süreç, merkezdeki Fordist krizin aşılması çabalarına paralel bir olgu olan az gelişmiş ülkelerin dışa dönük sanayileşme modeline geçişi kapsamında değerlendirilebilir.

Fordist üretimin aşılması ve yeni, homojen bir çerçeveye varılması sürecinin tamamlanmış olmadığını vurgulamak gerekir. Harvey (1999: 217-219) ‘in çözümlemesiyle,

“Esnek teknolojiler ve organizasyonel biçimler her yerde hegemonik hale gelmemiştir... Günümüzün konjonktürüne damgasını vuran, bazı sektörlerde ve bölgelerde... yüksek derecede etkinliği olan (ve birçok durumda esnek teknoloji ve üretimden bir şeyler alan) Fordist üretim ile... ‘zanaat’ türü, paternalist ya da patriyarkal (aile içi) üretim ilişkilerine dayanan ve emek üzerinde tümüyle değişik denetim mekanizmaları içeren daha geleneksel üretim sistemlerinin bir bileşimidir.”

Bununla birlikte, esnek üretimin ekonominin belirleyici modeli olma yolunda 1970’lerden bu yana ivmeli bir hareket içinde olduğu açıktır. Bu genişlemenin, öncelikle çalışma yaşamına ilişkin sosyal hakları aşındırıcı

bir içerik sunmakta olduğu söylenebilir. İsbetle belirtildiği gibi, “esnek üretim [...] yüksek ‘yapısal’ işsizlik düzeyleri, vasıfların hızla yok edilmesi ve yeniden oluşması, gerçek ücrette ancak alçakgönüllü artışlar [...] ve Fordist rejimin ana direklerinden biri olan sendikaların gücünün geriletmesi gibi özelliklere sahiptir” (Harvey, 1999: 171). Bu yeniden yapılanmanın istihdam alanında yarattığı dönüşüm, “sürekli istihdamdan yarım zaman, geçici ya da taşeron türü istihdama yaslanmaya doğru geçiş” (Harvey, 1999: 171) ile belirlenmektedir.

Esnek üretimin öngördüğü süreçlerin uygulama alanı bulduğu her durumda, sosyal devlet anlayışının tam istihdamı hedeflemek suretiyle herkese kalıcı gelir sağlama amacı (çalışma hakkı, yeterli ücret alabilme hakkı), büyük ölçüde devre dışı kalmış olmaktadır. Murray (1995: 58-59)’in belirlemesiyle, “post-Fordizm’in getirdiği en yakıcı tehlike emek piyasasında ve refah devletinde merkezle çevre arasında açıklığı genişletmesidir.”

5. Sonuç

Modern devletin sosyal refah sorunlarına eğilmesinin mazisi 16. yüzyıldan itibaren görülmeye başlanan İngiliz Yoksul Yasaları’na kadar götürülebilir. Yoksulluk ve yoksunluk sorunlarına daha ziyade güvenlik penceresinden bakılan ve hayırseverlik anlayışından kurtulamayan bu tarihsel basamak ihmal edilecek olursa, devletin sosyal yönde değişim göstermesinin ilk ciddi adımının, toplumsal mücadelelere bağlı olarak 19. yüzyılda ortaya çıkan sosyal politika uygulamaları olduğu söylenebilir.

Sosyal haklara vücut veren sosyal politika uygulamalarının 19. yüzyılda ortaya çıkmasına karşın, sosyal devletten söz edebilmek için 1930’ları ve özellikle de II. Dünya Savaşı sonrasını beklemek gerekmiştir. Özgün bir tarihsel çevre içinde siyasal ve ekonomik çeşitli etkenler sosyal devlet modelinin olgunlaşmasında pay sahibi olmuştur. Sosyal haklara genişçe yer veren ve işçi sınıfının iktidarı olma iddiasındaki Sovyetler Birliği’nin dikkate değer bir özne olarak uluslararası güçler dengesinde yerini alması, 1929 Krizi’ne bağlı olarak merkez kapitalist ülkelerde artan toplumsal tepki dinamiği gibi unsurlar, öncelikle anılması gere-

ken siyasal değişkenler görünümündedir; bununla birlikte, sosyal devleti var eden ve paralel biçimde gerileten maddî temelin, kapitalizmin uzun vadeli hareketlerine bağlı olarak gelişen sosyo-ekonomik dönüşümler ve bu dönüşümün üretimin ve bölüşümün yeniden örgütlenmesinde yarattığı değişimler olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda, kapitalizmin ABD’de 1940’ta, Avrupa’da 1948’de başlayıp 1960’ların sonuna dek süren yükseliş dönemi, 1929 Krizi’nin liberal iktisat anlayışında yarattığı kırılmadan doğan Keynesçi iktisadî yaklaşım ve bu iktisat anlayışıyla uyumlu Fordist üretim modeli sosyal devleti var eden ekonomipolitiğin esaslı unsurları olarak kaydedilmek gerekir.

Kapitalizmin yaklaşık otuz yıllık genişleme dalgasının yerini bir gerileme dalgasına bırakmasıyla sosyal devleti var eden maddî temelin ortadan kalktığı savunulabilir. 1974-1975 Krizi’ne de sahne olan bu gerileme dalgası içinde, nesnel etkileri itibariyle, etkinlik ve verimlilik ölçütlerini belirli bir sosyal adalet pratiğiyle dengeleyen Keynesçi iktisadın ve Fordizmin hızla gözden düşmesine tanık olunmuştur. Bu ikisinin yerini alan neo-liberal iktisat ve esnek üretim modeli, sosyal devletin uygulama araçları olan sosyal hakların aşınmasına neden olmuştur.⁵ Sosyal devletin 1980’lerde belirginleşen ve elan devam etmekte olan gerileme süreci, sosyal devlet modelinin özgün tarihsel koşulların sonucu olarak ortaya çıkmış bir dönemsel yapılanma olduğu iddiasında bulunmayı kolaylaştırmaktadır. Pozitif hukukun şekilsel olarak sosyal devlet ilkesine hâlâ yer veriyor olmasına ve devletlerin kimi sosyal refah uygulamalarına bakılarak sosyal devlet modelinin varlığını koruduğunu söylemek mümkün görünmemektedir.

Kaynakça

- Aren, Sadun (1963). *İstihdam Para ve İktisadî Politika*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Aren, Sadun (2000). *100 Soruda Para ve Para Politikası*. Altıncı Basım. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Arın, Tülay (1985). “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz-I: Gelişmiş Kapitalizm”, *Onbirinci Tez Dergisi*, S. 1: 104-138.

⁵ Bu aşınma sürecinin merkez kapitalist ülkeler bakımından tasviri ve tahlili için bkz. Kara, 2004: 171-211.

- Barber, William J. (1999). *İktisadi Düşünce Tarihi*. Çev.: İhsan Durdu, Üçüncü Basım. İstanbul: Şûle Yayınları.
- Beaud, Michel (2003). *Kapitalizmin Tarihi*. Çev.: Fikret Başkaya, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Dubiel, Helmut (1998). *Yeni Muhafazakârlık Nedir*. Çev.: Erol Özbek, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Friedman, Kathi V. (1981). *Legitimation of Social Rigts and the Western Welfare State*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Friedman, Milton ve Kaldor, Nicholas (1982). *Para Teorisinde Devrim ve KarşıDevrim*. Çev.: Suat Öksüz, Eskişehir: Eskişehir Yayıncılık.
- Harvey, David (1999). *Postmodernliğin Durumu*. Çev.: Sungur Savran, İkinci Basım. İstanbul: Metis Yayınları.
- Kara, Uğur (2004). *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*. Ankara: Maki Basın Yayın.
- Kazgan, Gülten (2000). *İktisadî Düşünce*. Dokuzuncu Basım. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Krugman, Paul (2002). *Politika Taşeronları ve Önemsizleşen Refah*. Çev.: Neşenur Domaniç, İkinci Basım. İstanbul: Literatür Yayınları.
- Mandel, Ernest (1990). *Uluslararası Ekonomide İkinci Kriz*. Çev.: Yavuz Alogan, İstanbul: Koral Yayınları.
- Mandel, Ernest (1991). *Kapitalist Gelişmenin Uzun Dalgaları*. Çev.: Doğan Işık, İkinci Basım. İstanbul: Yazın Yayıncılık.
- Marx, Karl (1999). *Artı-Değer Teorileri*. C. II, Çev.: Yurdakul Fincancı, Ankara: Sol Yayınları.
- Murray, Robin. (1995). "Fordizm ve Post-Fordizm", Yeni Zamanlar. Ed.: Stuart Hall ve Martin Jacques, Çev.: Abdullah Yılmaz, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, ss. 46-62.
- Öke, M. Kemal ve Kurt, Senem (2003). "Yeni Süreç ve Sendikaların Temsil Sorunu", *Küresel Düzen: Birikim Devlet ve Sınıflar*, Ed.: A.H.Köse, F.Şenses ve E.Yeldan, İstanbul: İletişim Yayınları, ss.399-425.
- Reisman, David (1987). *Welfare and State*. Third Edition. London: Macmillan Press.
- Ricardo, David (1997). *Ekonomi Politiğin ve Vergilendirmenin İlkeleri*. Çev.: Tayfun Ertan, İstanbul: Belge Yayınları.
- Smith, Adam (2001). *Ulusların Zenginliği*. C. I, Çev.: Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı, Üçüncü Basım. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Stewart, Michael (1980). *Keynes Devrimi*. Çev.: Asım Baltacıgil, İstanbul: Minnetoğlu Yayınları.
- Suğur, Nadir (1999). "Fordizm Post-Fordizm ve Ötesi", *Anadolu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, C.1, S. 1: 134-152.
- Talas, Cahit (1972). *Sosyal Ekonomi*. Üçüncü Basım. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Dr. Uğur Kara, 1978 yılında Van'da doğdu. 2001 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun oldu. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü kamu

hukuku anabilim dalında 2004 yılında yüksek lisans ve 2010 yılında doktora eğitimi ni tamamladı. Ağırlıklı olarak devlet teorisi, insan hakları, siyasal tarih konularında çalışmalarını sürdüren yazar, elan Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde öğretim elemanıdır.

