

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
37. Seri/Yıl 1996/1997

DEĞİŞEN DÜNYADA SOSYAL POLİTİKALAR SORUNU

Prof.Dr. Nihat FALAY
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü

Giriş:

En belirleyici üretim faktörü ve istihdam fazlası olan işgücü günümüzde bazen "pencerenin kenarında oturan kabile" olarak yorumlanmış ve bu grup yaşam boyunca işgüvenliğinden hoşlananlar şeklinde sınıflandırılmıştır. Ne var ki, öte yandan dünyada varlık içinde yokluk uzun zamandan beri mevcuttur.

İş dünyasında "bağımlılık döngüsünün bozulması", "kendi kendine yeterlik", "daha fazla bireysel sorumluluk" ve "global rekabet" gibi kavramlar "yeni sözcükler savaşı" çerçevesinde ortaya atılmıştır. Tüm bunlar, kamusal hakimiyet alanının sınırlanması ve kamu harcamalarının kısılması için yeniden şekillendirilmiş sözcük kodlarıdır. Sosyal politikalar, yeni bir bakışla, çok sayıda ve düşük ücretle çalışanları gelecekte "fonksiyonel alt sınıflar" haline dönüştürmeye ve güdülen politikaya adapte etmeye yönelmektedir. Şimdilerde ve özellikle 21. yüzyılda iş güvenliği önemli bir sorun yumağı olarak görülmekte, zengin ve eğitimli varsıllar ile fakir ve eğitimsiz yoksullar arasında sosyo-patolojik bir kutuplaşmanın olduğu bir toplumsal yapı gündemdedir. Yani, fakirlik ve refah birlikte ve elektrikli bir ortamda yaşamaktadır.

Çalışan sınıfın, düşük ücretin ödendiği bir işgücü fiyahasında yarım-zaman çalışma ile "ellerinin kelepçelenmesi" gündemdedir. Bu durumda bir yandan küreselleşme süreci, öte yandan ise otomasyon ve bunun istihdam şartlarında ve türlerinde yarattığı gerilemeler ve kötüleşmeler yaşanmaktadır. Buna ilişkin olarak son zamanlarda gittikçe yaygınlaşan hazır gerekçe ise; bütçe açıklarının bir nedeninin de, sosyal güvenlik sistemi fon dengesinin açık vermesi olarak gösterilmektedir.

Çalışanların toplumdaki yerini, sınıfsal analize karşı çıkılmakla beraber, "fonksiyonel alt sınıflar" olarak ve düşük gelirli olarak yeniden tanımlayan yeni sosyal politikalar izlenmekte ve bu politikaların sonucu ve uzantısı olan sosyal krizler kaçınılmaz olarak doğmaktadır (Galbraith. 1992. s.31). Bu krizler, sermaye birikim sürecindeki sıkıntının uzantısıdır

(Broad 1995. s.23). Yani, kriz tarihsel ve ekonomik bir olgu ve süreç olduğu gibi, aynı zamanda çalışanlara yönelik ve toplumsal alanda da kendini göstermekte ve dünya çapında giderek yayılmaktadır. (Williamson. 1996).

İşte bu kriz sermayenin ortalama kâr hadlerinin düşmesi sonucu çıkmakta ve yaygın şekilde görüldüğü üzere bu krizden çıkmanın temel yolunun da yine kâr hadlerinin yeniden yükselmesi olduğu mantığından hareket edilmektedir. Bunun ekonomik ve sosyal faturası da çalışan kesime çıkarılmaktadır. Sosyal politikalar, işte bu nedenle yeniden formüle edilmekte ve çalışma hayatı da çalışanlar aleyhine olarak bu formülasyona uydurulmaya çalışılmaktadır (Broad. 1995. s.24-28).

Piyasa Çözümü:

Özellikle, sosyal güvenlik sisteminin özel kesime ve piyasaya devri hazırlıklarının ve uygulamasının bulunduğu günümüzde bu yaklaşımın gittikçe artan eşitsizlik ve istikrarsızlık doğurma olasılığı gözönünde bulundurulmalıdır. Yani, bu politikaların uygulandığı ülkelerde az sayıda çok kazananlar ile çok sayıda kaybedenlerin oluşturduğu bir piramit ortaya çıkabilir / çıkmaktadır.

İşgücü piyasasının parçalanması ve bunun sonucunda düşük ücretler, kötü çalışma koşulları, çalışma saatlerinde azalma ve belirsizlikler, işçilerin az ve sıkça değişen istihdamı, dolayısıyla sosyal güvenlik ilke ve kodlarının işçiler aleyhine yeniden yazılması (!) sorununu gündeme getirmektedir (Economic Council of Canada.1992. s.22-25). Oysa, bilinmektedir ki gelir güvenliğini en iyi sağlayan faktör, iş bulmak ve çalışabilmektir.

Özelleştirme ve sosyal güvenlik sistemini düzenleme yetkisinin kamu kesiminden özel kesime devri, bu devirin yaratacağı maliyetlerin, ona enaz katlanabilecek çalışan kesime yüklenmesi, gerek bu kesim gerekse toplum açısından beklenen / beklenmeyen olumsuz etkiler yaratacaktır.

Dibe Vurma Yarışı ve Yeni Sözcükler Savaşı:

İşgücü piyasasında, çalışanların ellerinin bağlanması, iş bulamamak veya sadece işverence ihtiyaç duyulduğunda işe çağrılmak şeklinde gerçekleşmektedir. İnsanlar bu nedenle yaygın bir güvensizlik duygusu yaşamakta ve bu şartları kabul etmek zorunda kalmaktadır. İşgücü piyasasında belirsiz çalışma saatleri ve düşük gelir sıradan ve normal bir sonuç haline gelmektedir (Broad.1995. s.27-28).

1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca merkez-çevre (veya güvenli-marjinal) gibi ikili bir işgücü piyasası ve iş bulmada farklı sektörler ve sorunlar ortaya çıkmıştır. Burada, marjinal nitelikte bir işgücü piyasası giderek genişlemektedir (Yalnızyan.1991).

Özel sermaye çevreleri, çalışanların büyük çoğunluğunun gelir elde etme imkânını sağlayan temel kaynak açısından piyasa mekanizmasına bağlanmak durumunda kalması, mevcut çalışma şartları ve sosyal güvenlik açısından desteklenmemesi nedeniyle net mali avantajlar sağlamaktadır. Sosyal politikada temel alınan "esneklik", "elverişlilik", "etkinlik" ve "basitlik" gibi deyimler aslında işgücünü hedef almakta ve onların gelirlerinde azalmaya ve bilinçli kısıtlamaya yol açmaktadır. Bu da, gittikçe azalan istihdam aracılığıyla işsizlik ve gelir düşüklüğü yaratmaktadır. Sosyal politikanın ve işgücü piyasasının bu yapısı, toplumdaki fakirlere hiçbir şey vermeden belli bir düzeyde kazanana daha fazla gelir sağlamak ve işgücü piyasası dışına atılanların sayısı gittikçe artmaktadır.

"Kendine güvenin geliştirilmesi", "bağımlılık döngüsünün kırılması" ve "kendine yeterlik" gibi deyimler, işgücüne daha fazla katılma amacı yerine, ona alternatif olarak geliştirilmiştir. Kendilerine destek olunması ihtiyacı içinde olan çalışanlara sadece gelir desteği sağlanması, sorunu çözmekten uzaktır. Çünkü, daha önce de vurgulandığı gibi, gelir güvenliğini en iyi sağlayan şey, karşılığı ve bedeli anlamlı şekilde ödenen bir iş bulmak ve çalışabilmektir, yoksa sadece dışarıdan ve düşük bir gelir desteği değildir. Bir neslin çalışarak elde ettikleri, bir sonraki neslin yaşam imkânı ve fırsatı ile tümüyle bağlantılıdır. Her ne kadar tümüyle güven altına alınmış bir gelir sağlanması ütöpik sayılsa da, bu gelirin giderek kesilmesi ve azalması da pek kabul edilebilir değildir. Çünkü, çalışmayan ve düşük gelirliler kendi kendilerinden sorumlu olmaları, çalışan ve yüksek gelirlilerin kimseye değil fakat sadece kendi kendilerinden sorumlu olmaları ile eşanlı değildir.

Ekonomik bakımdan gittikçe kendine daha az yeten ailelerden ve topluluklardan oluşan atomize bir toplum, giderek herkesin kendi başının çaresine bakma ve ayakta kalma anlayışına dayanır, işçi-işveren ve birey-toplum ilişkileri sorunlu hale gelir. Hele bu toplumda refah ve zenginlik artarken fırsat ve gelir dağılımında adaletsizlikler var ise, uluslararası ve ulusal düzeyde, tüm toplumun değil sadece bazı ulus, grup ve kişilerin lehine çalışan bir ekonomik süreç söz konusu demektir (Nayyar.1996. s.11-17).

Gelişen ekonomik ve toplumsal bir yapıda temel tehlikenin giderilmesi, ancak, kamunun dikkatinin sadece rekabet ve maliyet çerçevesinde değil, fakat gelişmenin sosyal ve ekonomik gerçekleri ve anlamlı çarkları üzerinde yoğunlaşması ile mümkündür. Bu da, toplumda sadece

tek yönlü ve kazancı hedef edinmiş kesimlerin lehine yaratılan yeni deyim ve sözcükler dışı reel bir bakış açısının, önlemlerin ve politikaların anlamlı kılınabilmesine bağlıdır.

Sosyal Güvenliğin Anlamında Tümden Değişiklik:

Sosyal güvenlik bağlamında sorulacak soru; bu sistem açısından mevcut trend ve anlayışlar çerçevesinde herhangi bir seçeneğin olup olmadığıdır? Her ne kadar piyasa mantığıyla buna çözüm bulunacağı söyleniyor ise de, tarihte bunun öyle olmadığı; yani anlamlı diğer çözümlerin bulunabildiği görülmüştür. Burada temel hareket noktası; ekonomik kalkınma ve gelişme ufku çerçevesinde "geleceğin çalışanlar ve toplum için daha insanca paylaşılması"dır.

Bu anlamda, çağımızda sosyal güvenlik bir "insanlık hakkı"dır ve aynı zamanda bir devlet görevidir. Çünkü günümüzdeki devlet, jandarma devlet olmaktan çıkmış ve yerini sosyal refah devleti anlayışına bırakmıştır (Sakar. 1996. s.23).

İnsanlar düşük gelişme gerçeği ile refahta "reform" yapmak (!), yani bu alanda kısıtlama yapmak stratejisi arasında sıkışmış durumdadırlar (Sönmez.1994. s.49). Kabul etmek gerekir ki, sosyal güvenlik konusunu kamuoyunda tartışmak bir anlamda engellenmekte veya dikkatler başka yöne çekilmek istenmektedir. Sosyal politikanın yeniden irdelenmesi; hayatı etkilemesi ve konuyla yeniden hesaplaşmak bağlamında kritik bir öneme sahiptir.

Bu konuda ikili bakış açısı sözkonusu olabilir: Birincisi, gelirin yeniden dağılımı konusunda bir fikirbirliği yaratmak; ikincisi ise tam istihdama ilişkin yeni bir söylemi ve uygulamayı geliştirmektir.

Gelirin yeniden dağılımında başlanması gereken hareket noktası, ücret dayanışması konusunda bir program geliştirmektir. Bunun için de, önce bir bölgede ve sektörde ücreti medeni asgari bir düzeye yükseltmek, sonra da kazançlar için bir tavan belirlemek gerekir. Bireysel veya kurumsal açıdan vergi sistemi bu konudaki eşitliği sağlamada en etkili araçtır. Kişisel gelir vergisinde bazı gelir eşikleri seçilebilir ve bu eşiklerin üstündeki kârlar ve gelirler, örneğin % 50'nin üstünde olmak üzere, yüksek marjinal oranlarda vergilendirilebilir. Daha açık bir bağlantı sağlamak için, örneğin en düşük ücretli işçinin ücretinin 20-25 misli daha yüksek ücret alan kurum yöneticilerinin ücretleri ve ikramiyeleri en yüksek oranda vergilendirilebilir (Utne Reader, 1992, s.18).

Öte yandan gelirin yeniden dağılımını sağlamak ve sosyal yardımların amacını mantıklı bir zemine oturtmak için bazı önlemler alınabilir. Bunlar; sağlık hizmetleri, hayat boyu eğitim, yüksek kalitede çocuk ba-

kımı, yaşlıların korunması, yarı zaman çalışanlara yardımın genişletilmesi vb. önlemlerdir. Tüm bu durumlarda, bu tür hizmetlerden yararlanmanın yaygınlaştırılması ve adaletin sağlanması konusunda ulusal standartların belirlenmesi önemli adımlardır.

Tam istihdam açısından soruna yaklaşılsa, gelirin yeniden dağılımı kendi başına çözülemez. Çünkü burada işgücüne yeterli ödemenin nasıl sağlanacağı sorunu vardır (Nayyar.1996. s.8-12). Bunun için de tam istihdamı sağlamanın öngörülen sermayenin akışkanlığı üzerinde belli derecede kontrolün sağlanması gerekir. Oysa "sermayenin olağanüstü bir hareketlilik kazandığı, ticaretin önündeki engellerin de tamamen kaldırılma sürecine girildiği bir ortamdayız... bir temel öge (görel olarak)... ulusal sınırlar içinde tutuluyor. O da emek... Avrupa Birliği'nde emek hareketleri serbestleşmiştir. Fakat hukuki serbestlik, fiili serbestlik değildir" (Boratav, 1996, s.25 ve 27). Yani «emeğin küreselleşmesi ile karşı karşıya değiliz. Küreselleşen sermayedir, emeğin önündeki duvarlar daha sağlam kılınmıştır» (Işıklı, 1996. s.63).

Tüm sektörler, çalışmak durumunda ve isteğinde olan tüm vatandaşların istihdam gereksinmelerine uygun şekilde gözden geçirilmeli, sınıflandırılmalı ve buna göre de tüm vatandaşların yiyecek, giyecek, barınma vb. temel ihtiyaçları karşılanmalıdır. Buna enerji, su, ev eşyası ve ilaçlar da dahildir. Çünkü vatandaşlar çalışacakları alanlarda, bu çalışmalarını karşılığında ihtiyaç duydukları ve tüketmeleri gereken mal ve hizmetleri talep etme ve buna uygun gelir elde etme gibi temel haklarını gerçekleştirebilmelidir.

Global piyasa ortamında çalışanların kaldığı ki bu tür basit ve öncelikli istekleri bile doğrudan ve dolaylı olarak baltalanmaktadır. Bu durum üretici ve tüketici açısından global rekabetin yarattığı kısır döngüyü kırmayı gerektirmektedir. Bu da sonsuz uluslararası rekabet tuzağına karşı kurulabilecek bir siperin önşartıdır.

Ulusal hükümetlerin kendi halklarının sesini piyasa, ticaret ve rekabet alanına ve uluslararası topluma taşıması ve onların "edilgen tüketici" kültürü içinde kalmalarını önlemesi gerekir (Schmidt, 1995. s.85-86). Yani, hükümetler, güçlü sermaye grupları yanında olmamak kaydıyla piyasalar ile tüketiciler arasında bir anlamda hakem ve son söz sahibi olma durumundadırlar. Hükümetler eğer bu konudaki ekonomik görevlerini yapmazlarsa, gelir güvenliği konusunda beklenen ve gerekli ön şartlar oluşmaz. Bu da "yeni sözcük savaşları"na teslimiyet sonucunu verir.

Sonsöz:

Gelecekteki sosyal ve ekonomik güvenliğin sağlanması, zamanın ve gelirin daha eşit dağılımı, tüketilmek istenen mal ve hizmetlerin anlamlı oranlarda üretimi, kişi ve aile olarak piyasa mekanizmasının diktasından kurtulması gibi ilkelerin geliştirilmesi gündeme gelmektedir. Bu da daha fazla iş, piyasa kesimindeki konjonktürel (devri) dalgalanmalarla ve bir anlamda da kaprislerle, ve sadece ekonomik büyüme modeli bakışlı politikalarla zincirlenmemek anlamına gelir. Daha temelde ise, tam istihdam gibi sosyal ve ekonomik bir zorunluluk konusunda ortak bir anlayışın oluşturulması sözkonusu olmalıdır.

Kaynakça:

- Boratav, Korkut: "Ekonomi ve Küreselleşme" **Emperyalizmin Yeni Masalı - Küreselleşme** (Ankara: 1996, KİGEM)
- Broad, Dave: "Globalization versus Labor" **Monthly Review** v.47, no.7. 1995
- Economic Council of Canada: **The New Face of Poverty** (Ottawa. 1992)
- Galbraith, John Kenneth: **The Culture of Contentment** (Boston, 1992. Houghton, Mifflin)
- Işıklı, Alpaslan: "Sosyal Politika Açısından Küreselleşme" **Emperyalizmin Yeni Masalı - Küreselleşme** (Ankara. 1996. KİGEM)
- Nayyar, Deepak: "Globalisation: The Past in our Present" **The Indian Economic Journal**, v.43, no.3, January-March 1996.
- Schmidt, Vivien A.: "The New World Order Incorporated: The Rise of Business and The Decline of The Nation - State" **Daedalus** Spring 1995.
- Sönmez, Sinan: "Kriz, Devlet Müdahalesi ve Özelleştirme" **Özelleştirme Tartışmaları** (Der: A.Polatoğlu) (İstanbul. 1994. Bağlam Yay.)
- Şakar, Müjdat: **Sosyal Sigortalar Uygulaması** (İstanbul. 1996. Beta Yay.)
- **Utne Reader**: "How Much Dough for the Big Cheese" March/April 1992.
- Williamson, Jeffrey G.: "Globalization, Convergence, and History" **The Journal of Economic History**, v.56, no.2, June 1996.
- Yalnızyan, Armine: **Reflections on Full Employment**, (Toronto. 1991).