

OĞUZ TOPAK • Refah Devleti ve Kapitalizm

OĞUZ TOPAK 1972'de Isparta'da doğdu. Samsun Anadolu Lisesi'ni ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nü bitirdi. ODTÜ Sosyoloji Bölümü'nde yüksek lisans, Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda doktora yaptı. 1995-1999 yılları arasında Türk Harb-İş Sendikası'nda araştırma uzmanı olarak çalıştı. 1999-2007 yılları arasında Liman-İş Sendikası'nda araştırma ve toplu sözleşme uzmanı olarak görev yaptı. 2007-2011 yılları arasında Türk Harb-İş Sendikası'nda genel koordinatör olarak görev yaptıktan sonra halen Tez Koop-İş Sendikası'nda genel başkan danışmanlığı yapmaktadır. Refah devleti, sosyal güvenlik, sendikalar, özelleştirme ve sınıf konularında yayımlanmış çok sayıda makalesi bulunmaktadır. Aysen Uysal'la beraber yazdığı *Particiler: Türkiye'de Partiler ve Sosyal Ağların İnşası* kitabı 2010'da İletişim Yayınları'ndan çıkmıştır.

İletişim Yayınları 1745 • Araştırma-İnceleme Dizisi 292

ISBN-13: 978-975-05-1040-3

© 2012 İletişim Yayıncılık A. Ş.

1. BASKI 2012, İstanbul

EDITÖR Tamıl Bora

DIZI KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç

KAPAK Suat Aysu

KAPAK RESMİ Hakan Gürsoytrak

UYGULAMA Hüsnü Abbas

DÜZELTİ Remzi Abbas

DİZİN Melek Özmüş

BASKI ve CILT Sena Ofset · SERTİFİKA NO. 12064

Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11

Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 03 21

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 10721

Binbirdirek Meydanı Sokak İletişim Han No. 7 Cağaloğlu 34122 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

OĞUZ TOPAK

Refah Devleti ve Kapitalizm

2000'li Yıllarda
Türkiye'de Refah Devleti



*Tezimi hazırlarken
yanında olamadığım
Ayşen'e*

İÇİNDEKİLER

Önsöz	11
GİRİŞ	15
Kuramsal çerçeve	23
Yöntem	31
BİRİNCİ BÖLÜM	
REFAH DEVLETİ: TARİHSEL GELİŞİMİNE GENEL BİR BAKIŞ	35
Toplumsal ihtiyaçlar, refah ve toplumsal refah	37
Refah ve kapitalizm	39
<i>Kapitalizmin ortaya çıkışı ve refah sorunu</i>	<i>39</i>
<i>Kapitalizm ve refah arasındaki ilişkiye dair yaklaşımlar</i>	<i>43</i>
<i>Refah düzenlemelerinin kurumsallaşması</i>	<i>47</i>
Kapitalizmin altın çağı: Refah devleti	54
<i>Refah devleti kavramı</i>	<i>54</i>
<i>Refah devletinin gelişimi</i>	<i>56</i>
<i>Refah devleti modeline ilişkin kuramsal yaklaşımlar</i>	<i>58</i>
Refah devletinin krizi ve eleştiriler	71
<i>Refah devletinin krizi ve krizi aşmaya yönelik politikalar</i>	<i>72</i>
<i>Refah devletine ve krizine dönük kuramsal yaklaşımlar</i>	<i>70</i>
Değerlendirme	102

İKİNCİ BÖLÜM

DÜZENLEME EKOLÜ VE REFAH DEVLETİ	105
Düzenleme Ekolü'nün kapitalizm çözümlemesi.....	106
Düzenleme Ekolü ve devlet.....	114
Düzenleme Ekolü ve refah devleti.....	120
Fordizm	120
Fordist Keynesyen refah devleti	123
Keynesyen refah devleti kavramı.....	124
Fordist devlet.....	126
Ulusal ölçek.....	127
Korporatizm.....	129
Fordizmin krizi	132
Ekonomik kriz.....	133
Finansal kriz.....	135
Siyasal kriz.....	136
Sosyal kriz.....	137
Fordizm sonrası ve refah devletinin dönüşümü	138
Post-Fordist esnek birikim	138
Schumpeterci çalışma devleti	145
Schumpeterci rekabet.....	145
Çalışma devleti (<i>workfare state</i>).....	148
Ulussuzlaşma (<i>denationalization</i>).....	158
Meta-yönetişim.....	160
Değerlendirme	163

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE FORDİZM VE REFAH DEVLETİ	167
Türkiye'de refah devleti ile ilgili tartışmalar.....	168
Türkiye'de refah devletinin gelişimi.....	172
Osmanlı İmparatorluğu ve refah rejimi	173
Osmanlı İmparatorluğu'nda sermaye birikim biçimleri.....	173
Osmanlı'dan cumhuriyete geçerken	
düzenleme biçiminde meydana gelen değişiklikler.....	178
Türkiye'de 1929 sonrası refah devletinin gelişmesi	185
Türkiye'de yoğun birikim rejimi (<i>Fordist birikim</i>).....	185
Türkiye'de refah devletinin kurumsal altyapısının oluşması.....	192
Emek rejimine yönelik düzenlemeler.....	193

<i>Refah kurumlarına yönelik düzenlemeler</i>	197
1980 darbesi ve refah devletinin krizi	211
<i>Birikim krizinin ekonomik bileşenleri</i>	212
<i>Kriz sürecinde refah devletinin yeniden yapılandırılması</i>	214
Refah devletinin krizinin toplumsal ve siyasal yönü	223

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

1990'LARDAN 2000'LERE

TÜRKİYE'DE REFAH DEVLETİNİN DÖNÜŞÜMÜ	231
Yeni birikim stratejisinin 1990'lardaki şekillenışı	233
<i>Esnek üretim uygulamaları</i>	234
<i>Emek rejimindeki dönüşümler</i>	238
Bir düzenleme biçimi olarak refah devletinin dönüşümü	241
<i>Devletin birikim alanıyla ilgili düzenlemeleri</i>	242
<i>Özelleştirme</i>	242
<i>Devletin dolaylı müdahale biçimlerindeki dönüşüm</i>	248
Emeğin kontrolüne yönelik düzenlemeler	250
<i>Çalışma yaşamına yönelik yasal düzenlemeler</i>	250
<i>'Devletin emek rejimi'ne yönelik düzenlemeler</i>	259
<i>Yedek sanayi ordusu ile ilgili düzenlemeler</i>	268
Toplumsal yeniden üretim alanıyla ilgili düzenlemeler	271
<i>Sosyal güvenlik</i>	271
<i>Eğitim</i>	284
<i>Sağlık hizmetleri</i>	291
Merkezi sendikalara dayalı korporatizmin çöküşü	297
Devletin yönetsel yapısındaki değişim ve dönüşüm dinamikleri	304
<i>Devletin yönetsel yapısındaki dönüşüm</i>	305
<i>Devletin şirketleştirilmesi</i>	312
Türkiye'de devletin dönüşümü ve hegemonya sorunsalı	320
SONUÇ	325
KAYNAKÇA	335
DIZIN	351

Önsöz

Bu kitap 2007 yılında Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü'nde savunduğum "2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti" isimli doktora çalışmamın yeni yayınlarla güncellenmiş ve genişletilmiş şeklidir.

Araştırmaya başladığım 2003 yılından, çalışmanın kitaba dönüştüğü bugüne kadar geçen sürede toplumsal ve politik gelişmeler, kanaatimce, Türkiye'de Sosyal Devlet olgusu ile bu devlet biçiminin dönüşüm sürecinin analiz edilmesi gerekliliğini gösterdiği gibi aynı zamanda bu dönüşümün sonuçlarıyla yaşamak zorunda bırakılan insanlar açısından da önemini bizlere göstermiştir.

Refah kavramının kökleri belki de insanlık tarihi kadar eski bir meseleyi bugün açısından bizlere nasıl işaret ediyorsa refah devleti ve dönüşümü sorunu da bir o kadar günümüzün yakıcı sorunlarından birisi haline gelmiştir.

Günümüzde sosyal güvenlik, sağlık, eğitim ve bir dizi alanda değişimler yaşanmakta ve bu alanlarda özel sektörün giderek artan faaliyetlerine ve devlet tarafından sunulan hizmetlerin giderek metalaşmasına tanık olunmaktadır. Bu değişim süreci bazı yaklaşımlarla refah devletinin tasfiyesi olarak; bazıları

tarafından da kapitalizme aykırı olan ve tedrici bir kurum olan refah devletinin krizi şeklinde değerlendirilmektedir. Refah devletine ilişkin yaklaşımların sürece yönelik analizleri refah devleti modeli ile kapitalizm arasındaki ilişkinin analiz edilmesi açısından oldukça önem taşımaktadır. Bu açıdan bakılınca refah devleti, genel olarak, kapitalizmin ya da kapitalist üretim ilişkilerinin yarattığı olumsuzlukları gidermeye yönelik, sisteme müdahale eden dışsal bir aktör olarak konumlandırılmış, ortaya çıkışının ardında da ekonomik ve teknolojik gelişmeler, ahlaki gereklilik ve zorunluluk ile siyasal ve toplumsal demokratikleşme süreci gösterilmiştir. Ayrıca refah devleti, 1945 sonrası ortaya çıkan ve toplumun bütününe yönelik işlev gören özel bir devlet modeli olarak nitelendirilmektedir. Her ne kadar 1945 öncesinde de toplumsal yeniden üretim işlevini yerine getiren refah kurumları bulunsa da refah devletinin üretimle olan bağı kopararak toplumun geneline dönük refah düzenlemeleri yapması nedeniyle yeni bir devlet türü olduğu belirtilmektedir. Literatürün refah devleti ile ilgili bu tanımı tartışılmaya değer bir konudur.

Refah devletinin genel olarak iki temel işlevi (sermaye birikim süreciyle ilgili işlevi ile meşruiyet sağlama işlevi) olduğu varsayımından hareket edersek İkinci Dünya Savaşı ertesinde, “Altın Çağ” olarak kabul edilen döneme özgü devlet modeli olan Refah Devleti Modeli’nin bazı açılardan yeterince tutarlı ve açıklayıcı bir yaklaşım olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede oldukça önem taşıdığını düşündüğümüz bazı soruların cevaplarının refah devleti tartışmaları açısından farklı bir bakış açısı sunabileceğini düşünüyoruz. Öncelikle refah konusunun kapitalizm öncesinde de toplumların yeniden üretimi açısından önemli bir yer tuttuğu gerçeğinden hareketle kapitalizme özgü refahın diğer üretim tarzlarından ayrıldığı nokta nedir? Refah devletinin ortaya çıkışını gerektiren koşullar nelerdir? Refah devleti modelini kapitalizme dışsal bir kurumsal düzenleme olarak mı incelemek gerekir? Yoksa refah devletini kapitalizme özgü ve içsel bir kurumsal düzenleme olarak mı değerlendirmek daha doğrudur? Refah devleti kapitalizmin doğa-

sında varolan ve kapitalistleşmeyle beraber kurumsallaşan bir devlet biçimi ise, bu durumda İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki “Altın Çağ” dönemi ile bundan daha önceki dönemler arasındaki fark nedir? Farklı refah devleti biçimlerinden söz edilebilir mi? Bir diğer deyişle, kapitalizmin tarihsel gelişim süreci içerisinde refah devleti de benzer bir gelişim sürecinden geçerek nihai bir noktaya mı ulaşmıştır, yoksa kırılmalar veya dönüşümler yoluyla oluşsal bir yapı olarak mı varolmuştur?

Kitabımızda bu sorulara yanıt arayacağız. Bu çerçevede kapitalizm ve refah arasındaki ilişkiyi tarihsel materyalist bir yaklaşım çerçevesinde tartışacağız. Ardından kapitalist devlet tartışmalarıyla bağlantılı olarak özellikle refah devletinin işlevlerinden yola çıkarak kapitalizmin tarihsel gelişim sürecinin kapitalist devletin bir biçimi olarak refah devletini nasıl şekillendirdiğini tartışacağız. Günümüzdeki gelişmeleri nasıl yorumlamak gerektiği üzerinde duracağız.

Her çalışma gibi bu çalışma da bazı kişilerin özendirme, yol gösterme ve bilimsel desteklerinin izlerini taşımaktadır. Öncelikle, bu kitabın asıl metnini oluşturan doktora tezimin her satırını büyük bir özveriyle ele alan, zaman zaman bana rağmen tezin devam etmesini sağlayan, beni her zaman destekleyen, hatta bu kitabın basımı için beni zorlayan, benim açımdan artık bir hoca niteliğinden çok bir Anne niteliği taşıyan Sayın Hocam Prof. Dr. Tülin Öngen’e burada teşekkürlerimi sunarım. Bu kitap aslında onun da eseridir. Onun dört yıl süren tez görüşmelerimizde beni ilgiyle dinleyen, tartışan ve getirdiği eleştiriler ile bu çalışmanın ortaya çıkmasına yaptığı önemli katkılar benim için hep minnettarlık ve saygıyla anılacaktır.

Yine doktora tezi izleme komitemde ve jüride yer alan, tez yazım sürecindeki görüşmelerde yönlendirici ve zihin açıcı yardımlarını hep yanımda hissettiğim Doç. Dr. Alev Özkan’a, Doç. Dr. Mehmet Yetiş’e, Prof. Dr. Mithat Sancar’a değerli görüş ve tavsiyeleri için çok teşekkür ederim. Onların bu çalışmanın temeli olan devlet ve neo-liberal dönüşüm sürecine yönelik sosyolojik ve siyaset bilimi açısından yaptıkları katkılar, tarafımdan önemle hatırlanacaktır. Yine, çalışmanın eko-

nomik alanla ilgili teorik katkılarından dolayı Prof. Dr. Ahmet Haşım Köse ve Prof. Dr. Erinç Yeldan'a da ayrıca teşekkürlerimi sunmam gerekir.

Tezimin yazım aşamasında yardımlarını esirgemeyen arkadaşım Yrd. Doç. Dr. Arif Geniş'e, bütün bu süreçte bana çalışmalarım için oldukça kolaylık gösteren ve teşvik eden Liman-İş Sendikası Genel Başkanı Sayın Kılıç'a, tezimin konusunun ortaya çıkmasında, yazımında ve sonrasında beni her zaman yaklaşımlarıyla, destekleriyle ve mücadele azimleriyle hayrete düşüren Harb-İş Sendikası'nın üyelerine ve yöneticilerine teşekkür emeyi borç bilirim.

Ancak, bu çalışmanın ortaya çıkmasında tarif edemeyeceğim kadar büyük bir desteği bana Paris'ten yaptığımız bazen uzun bazen benim yüzümden kısa telefon görüşmeleriyle veren hayat arkadaşım Ayşen bu çalışma açısından özel bir teşekkürü ve zamanından çaldığım dakikalar ve günler için özrü hak ediyor.

Son olarak, "Bana oldukça öğretici geldi, eline sağlık" cümlesiyle bu kitabın güncellenmesi ve genişletilmesi için artık içimde yok olmuş olan enerjiyi tekrar canlandıran ve kitaplaşma sürecinde çalışmamı bütün işlerinde yaptığı gibi titizlikle ele alan, Sayın Tanıl Bora'ya da içten teşekkürlerimi burada da tekrarlamam gerekiyor.