

## SOSYAL POLİTİKANIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GERİLEYİŞİ

Sosyal politikanın tanımını oluşturan kavramlar ve bu kavramlara yüklenen anlamlar büyük ölçüde yaşanan dönemlere özgü koşullarla şekillenir. Zira sosyal politikanın ortaya çıktığı dönemlerde, sosyal politikanın kapsamını daha dar olarak işçiler, hedeflerini ise bu işçilerin iş ilişkileri ve çalışma koşulları yönünden korunması oluşturuyordu. Oysa şu anda sosyal politikanın kapsam ve hedefleri yalnız işçi sınıfını ve iş ilişkilerini değil, tüm toplumu ve tüm sosyal sorunları içermektedir. Artık günümüzde sosyal politika salt belli bir sınıfın korunması şeklinde anlaşılmamakta ve toplum politikası olarak geniş bir anlam ve içerik taşımaktadır. Sosyal politika amacı sosyal adalet olan ekonomi biliminin tarafsız işleyen yasalarını düzeltici ve kapitalist toplum düzeni içinde sınıf savaşımının nedenlerini gidermeye dönük önlemler ve politikalar öngören, bir denge, uyum ve barış bilimidir. Günümüz için sosyal politika toplumun bağımlı çalışan, ekonomik yönden güçsüz ve özel olarak bakım, gözetim, yardım, destekleme gereksinimi duyan kesimlerinin ve grupların karşılaştıkları ya da karşılayabilecekleri risklere, olumsuzluklara karşı, en geniş biçimde korunmalarına yönelik kamusal politikaları konu alan bir sosyal bilim dalı olarak tanımlanabilir. Sosyal Politika çıkarları uyuşmayan sınıflar arasında tırmanan çatışmaları önleyerek toplumsal uyumu garanti altına almak olarak da tanımlanabilmektedir. Ekonomik kaynakların düzeyi sosyal politika önlemlerinin kapsamını belirledikleri için sosyal politika önlemleri kaynakların kapasitesine göre ayarlanmakta iktisadi ve mali kaynakların harekete geçirilmesiyle ilerlemektedir. Sosyal politikalar aynı zamanda kamusal politikalarlardır. Kentleşme, işçi ve işveren ilişkilerinin düzenlenmesi, sağlık sorunları gibi birçok sorunun çözümü devletten beklenmektedir. Bu da etkili bir kamu yönetimine olan ihtiyacı artırmıştır. Kamu yönetimi idare hukukundan farklı olarak, devleti ve idareyi sadece bir hukuk devleti olmak yönünde değil bir hizmet devleti yönünden ele almaktadır. Sosyal politika bir disiplin olarak, II. Dünya Savaşı sonrasında refah devletinin ortaya çıkmasıyla gelişmiş olmakla birlikte, 1970'li yıllardan itibaren daha özgül bir alana doğru kaymaya başlamıştır.

Sanayi devrimi sosyal politikanın oluşumunu başlatan gelişmedir. Çünkü sosyal politikanın oluşumuna zemin hazırlayan temel sebep, İngiltere'de ortaya çıkan sanayi devrimiyle birlikte toplumsal düzenin değişmesi, sınıf çatışması ile 'sosyal sorunun' ortaya çıkması ve sosyal politikanın yokluğunun hissedilmesidir. Makineleşme ve üretim tekniğinin değişmesi, kitlesel üretimde rol oynayacak büyük fabrikalarda çalıştırılmak üzere çok sayıda işgücü ihtiyacını doğurmuş, aynı zamanda

kitlelerin işsiz kalmasına sebep olmuştur. Serflik düzeni ve lonca düzeninin sona ermesinden sonra özgür işçiler ortaya çıkmış, kalfa ve çırakların eskiden olduğu gibi bir iş yeri açma şansları bütünüyle ortadan kalkmış, tüm yükselme şanslarını yitirerek, ömür boyu bağımlı çalışan sanayi işçileri statüsüne geçmişlerdir. Aşağıya doğru yönelen bir sosyal mobiliteye uğrayarak, yeni bir mülksüzler (proletarya) sınıfını hızla oluşturmuşlardır. Sanayi devrimi bu yeni oluşan sınıfa çok ağır çalışma ve yaşama koşulları getirmiştir. Emek arzı artmış, ücretler düşmüştür. Düşük ücretler, uzun çalışma süreleri, çocuklarla kadınların fabrika yaşamına girmeleri sosyal sorunun oluşumuna zemin hazırlamıştır. Bunun sonucu olarak da birbirlerine karşı iki sınıf ortaya çıkmıştır; anamalcı burjuva ve proleter işçi sınıfları. Bu dönemde fabrikalarda çalışma koşullarını düzenleyecek ve işçileri koruyacak hiçbir yasal düzenleme yoktur. Bu noktada, Batı Avrupa toplumlarında işçiler harekete geçmiş, sınıf çelişkileri, sınıf savaşimleri şeklinde 'sosyal sorun' ortaya çıkmıştır.

I. Dünya Savaşı'ndan sonra işçi sınıfı lehine hızla gelişen sosyal ve ekonomik politikalar sonunda işçi sınıfı da daha iyi yaşama ve çalışma koşulları elde etmiştir. 1919 yılında evrensel sosyal politikanın öncülüğünü üstlenecek olan Uluslararası Çalışma Örgütü kurulmuş, uluslararası işçi ve işveren örgütleri kendilerini temsil edebilmiş ve çok sayıda sözleşme ve tavsiye kararı oluşturulmuştur. I. Dünya Savaşı sonrasındaki sosyal kaygılar, içte ve dışta barış arayışı anayasalarda ve uluslararası sözleşmelerde kendini göstermektedir. Ancak 1929 ekonomik bunalımı, 1932 yılında nazizmin tırmanışa geçişi ardından II. Dünya Savaşı devletlerin sosyal ve ekonomik konularda birlikte hareket etmelerine engel oluşturmuştur, ulusal ve uluslararası sendikal hareketi felce uğratmıştır. 1939 yılında Milletler Cemiyeti sona ermiş Uluslararası Çalışma Örgütü faaliyetlerini sınırlı şekilde sürdürmüştür. Sanayileşmiş ülkelerin 1929 Bunalımı'ndan sonra artan yoksulluk ve işsizliğe olan duyarlılıkları artmış ve bu sorunlara ilişkin araştırmalar başlatılmıştır. Bu sebeplerle, 1929 Bunalımı'nın sosyal politika alanındaki ulus devletlerde hareketlenmeye neden olan bir dönem açmış olması genel kabul görmektedir.

1940 ve 50'li yıllar Keynesyen Teorinin altın yılları sayılmaktadır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra işsizlikle mücadele, tam istihdam politikaları, sosyal koruma politikalarının yoğunlaştığı korporatist devlet anlayışı hakimdir. Fakat refah devleti 1970'lerin ikinci yarısı ve özellikle 1973 krizi sonrası gerilemeye başlamıştır. Liberal

politikalarla, özelleştirmeler ağırlık kazanmış, devletin geleneksel rolü zayıflatılmıştır. Küreselleşmenin etkileri belirginleşmiştir.

Sosyal politikanın konusunu oluşturan sorunları yoksulluk ve sosyal dışlanma; yaygın eğitim; hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi durumlarda bireyi desteklemeye yönelik sosyal politika önlemleri ve çalışma hayatının düzenlenmesi şeklinde temel olarak dört alanda tanımlanabileceğini söylemektedirler.

Avrupa'da çalışma hayatına yönelik ilk sosyal politika önlemleri, öncelikle yasal düzenlemeler olarak ortaya çıkmaktadır. Sanayi devriminin doğurduğu kötü çalışma koşullarına karşı çocukları korumak için alınan ilk yasal önlem, mensucat sanayinde çalışan çocuklara yönelik 1802 yasasıdır. Uygulamada etkin olmayan yasa kendinden sonra alınacak yasal önlemlere örnek oluşturması açısından, sosyal politikanın gelişim sürecinde önemli bir dönüm noktasıdır. Çocukların korunmasına yönelik çabalar genel olarak sanayicilerden gelmiştir. Robert Owen ve parlamentoda bulunan Sir Robert Peel bu yasanın parlamentodan geçmesinde öncü olmuşlardır. Çocukların çalışma süreleri 12 saat olarak saptanmış, gece çalıştırılmaları yasaklanmış ve işverenler geceli gündüzlü çalışan çırakların barınma ihtiyacını karşılamak, eğitimlerinin devamını sağlamakla yükümlü olmuşlardır. Bu kez işverenler yoksul ve kimsesiz olmayan yasa kapsamının dışında kalan çocuk işgücü bulma yoluna gitmişler ve yasa uygulamada çok etkin olmamıştır. Yine Robert Owen'in çabalarıyla 1819 yasası kabul edilmiş, ve çocukların işe kabul edilme yaşları dokuz olarak belirlenmiştir. 1815-1831 yılları arasında cumartesi günü için çalışma süresi 9 saat olarak belirlenmiş, yasaların koruyuculuğundan yararlanacak çocukların yaşı dokuza çıkarılmış, 12 yaşını doldurmamış çocukların gece işlerinde çalıştırılmaları yasaklanmıştır.

Toplumsal politikaya ilişkin önlemler, siyasal düzeni değiştiren 1789 Fransız Devrimi, 1830 sonrası ortaya çıkan grevler ve sosyal politikanın yokluğunun hissedilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Fransa'da 1841'de ilk sosyal politika önlemi olarak çocukların işe alınma yaşları 8 olarak kabul edilmiş, 8-12 yaş arası çocukların çalışma saatleri 8 olarak belirlenmiş ve 16 yaşından küçük çocuklarında sağlıksız ve tehlikeli işlerde çalışmaları yasaklanmıştır. İlk sosyal politika önlemleri Fransa'da İngiltere, Almanya ve İsviçre'ye nazaran daha geç uygulanmış, ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra gerçekleştirilmiştir. Sosyal politikanın daha geç ve yavaş gelişmesi Fransa'nın bir tarım ekonomisi olmasına ve daha geç sınaî özellikler göstermesine bağlanmaktadır. Ayrıca başa gelen hükümetlerin iradesi ve rejim değişikliklerinin de etkisi diğer ülkelerde görüldüğü gibi etkilidir.

Fransa'da Büyük Devrim'i izleyen dönemde sendikaların fiyat artışlarına sebep olduğu gerekçesiyle 1791 "Le Chapelier" Yasaları ile işçi sendikaları yasaklanmış, grev yasağı 1864, sendika yasağı 1884 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1864'te Fransa'da sendika hakkına yasallık kazandıran ilk kanunun yürürlüğe girmesi, Londra'da I. Enternasyonel'in ilk toplantısını yapmasıyla birlikte Avrupa'da işçilerin ücretlerini artırması bakımından bir dönüm noktasıdır. Sendikalaşma İngiltere'de de sanayileşmenin ruhuna aykırı olduğu gerekçesiyle 1791 yılında "Combination Act" (Birleşme Yasası) ile yasaklanmış ve 1824'e kadar yürürlükte kalmıştır. İngiltere'de sendika hakkı ilk defa 1824 yılında tanınmıştır. Robert Owen burada da öncü bir isim olarak çalışmalarını sürdürmektedir.

Sosyal politikaya ilişkin tartışmalardan biri refah devletinin gelişiminde devlet müdahalesinin kapsamına ilişkindir. Kimi açıklamalar sosyal refahın sağlanmasında devleti sağlık, güvenlik gibi temel görevlerle sınırlı tutarken, kimileri buna eğitim politikalarını eklemekte, kimileri ise bu hizmetleri işgücünün yeniden üretilmesi, ve çalışmayan nüfusun korunmasını da dahil edecek şekilde kamu gücünün kullanılmasına kadar uzandırmaktadır. Refah devletinin büyüklüğü ve müdahale alanına ilişkin tartışmalar, özellikle küreselleşmenin etkilerini yoğun olarak hissettirmesiyle hız kazanmıştır. Fakat refah devleti tanımlanması güç bir kavram olmaya devam etmekteyse de, refah devletinin temel vatandaşlık hakları ile ilgili olarak herkese daha iyi bir refah sağlanması konusunda fikir birliği vardır. Sosyal politikaya ilişkin tartışmaların diğer boyutunu, sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında rol oynayan kurumların hangileri olması gerektiğine ilişkin görüşler oluşturmaktadır. Sosyal politikaların sadece devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunan görüşler olduğu gibi, kamu yönetimini oluşturan merkezi devlet ve ikinci büyük yönetim erkine sahip yerel yönetimler, sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde önemli katılım ve katkısını vurgulayan, toplumun kendisine, gönüllü kuruluşlara ve özel sektöre rol yükleyen görüşler de mevcuttur.

II. Dünya savaşı sonrasında devletlerin sosyal politikaları belirleme süreçlerindeki kararsız tutumları sona ermiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra, daha önce meydana gelen savaşlar ve ekonomik krizlerle bir deneyim yaşandığı, gerekli düşünsel ortamın hazırlandığı, ve sosyal refah devletinin doğuşu için ortak bir iradenin oluştuğu gözlenmekte; devletin bireyin sorumluluğunu tamamen üstlenmesi kurumsallaşmakta ve sosyal haklarla donatılan vatandaşlık fikri hüküm sürmektedir. Sosyal politikaların çoğunlukla 20.yüzyılla, sosyal refah devletinin doğuşuyla birlikte

geliştiğine ilişkin görüşler bu sebeplerdendir. 1945 yılı sonrasında birçok Batı Avrupa ülkesinde önemli sosyal reformlara girişilmiştir. 1940'lar sonunda yeni politikalar uygulanmaya başlanmış sosyal harcamalara ayrılan pay yükselmiştir. refah devleti teriminin ilk kez literatüre girişi 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu'yla gerçekleşmiştir. Beveridge devlete, kişinin beşikten mezara kadar refahı için sorumluluk yüklemektedir. II. Dünya Savaşı ncesi refah devletleri ile savaş sonrası refah devletleri arasındaki önemli farklardan biri hak çeşitlerinin artması, sosyal hakların kapsamının gelişmesi ve bütün vatandaşları kapsaması ve anayasalarda yerini almasıdır. Fakat her refah devleti sosyal devlet olmamakla birlikte, sosyal devlet olmayan İngiltere ve Amerika gibi ülkeler başarılı hukuk rejimlerine sahiptir ve bu ülkelerin sosyal politika yazınlarında "sosyal refah devleti" yerine çoğunlukla "refah devleti" kavramı kullanılır.

Sosyal politikanın önem sırası olmaksızın içerdiği konular; sosyal koruma: emeklilik, işsizlik ve maluliyet destekleri, aile ve ocuk politikaları, sosyal bakım, yoksulluğa karşı ve sosyal içermeye yönelik politikalar, sağlık, eğitim, konut ve kişisel sosyal hizmetlerin sağlanması, emek piyasası, çalışma koşulları ve endüstriyel ilişkilerin düzenlenmesi, halk sağlılığı, fırsat eşitliğinden yana, ayrımcılığa karşı politikalarıdır.

Sosyal politikanın hedefleri uluslararası piyasada eşit rekabet koşullarında eşitlik sağlamak, ekonomik gelişmeyi sosyal insani boyutuyla hayata geçirmek, evrensel ve ulusal düzeyde barışı ve sosyal adaleti temin etmektir. Sosyal politika, barışı sağlama hedefini sosyal adalet temelinde gerçekleştirmektedir. Sosyal politikanın sosyal adalet hedefi herkese mutlak eşitlik sağlamayı değil, (ulusal gelirin adil dağılımını sağlamak gibi) eşitsizliklerin toplum yaşamını bozacak sosyal ve ekonomik engellerin kaldırılması ya da eşitsizliklerden doğan sosyal maliyetleri asgari düzeye indirmek amacıyla önlemler alınmasını içermektedir. Bu hedefin gerçekleşmesinde "adil bir ücret ve gelir dağılımı politikası, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması, adil bir vergi yükü politikası, herkese iş olanağı sağlayan bir istihdam politikası, ekonomik yönden güçsüz kesimlerin korunması yaygın ve adil bir sosyal güvenlik politikası ve sosyal hizmet politikaları" ve bu politikaların bir bütünlük içinde sunulması önem taşımaktadır.

Sosyal Politika'da üçüncü dönüm noktası da 1970 sonrası yaşanan krizler, kapitalizmin içinde bulunduğu kriz ve bu krizi aşmak suretiyle devletlerin sosyal harcamalarını kısmasıdır. Refah devleti eleştiriye tabi tutuldu. Bu eleştirilerin ilki

sosyal harcamaların bütçeye ağır yük getirmesi işsizliğin artması sebebiyle refah devletinin bu krizden çıkması gerektiğidir. Bu konuda eğitim gibi temel harcamaların dışına çıkılarak fazla harcama yapılmasının maliyetleri artırdığı yönünde görüşler mevcuttur. Bunun yanında, finansman şekline bağlı olarak kamu harcamalarının artırılması ya da azaltılmasının her biçimde ekonomik büyümeyi olumlu ya da olumsuz etkilemeyeceği yönünde görüşlerde mevcuttur. Ülkelerin çoğunda sosyal harcamalara dikkat edilmekte, özellikle sosyal güvenlikte emeklilik sistemlerinden başlıyarak bireye daha çok edim yükleyen reform planları tartışılmakta emekli aylıklarının azaltılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, yaşlıların daha uzun süre işgücü piyasasında kalmasını teşvik eden uygulamalara gidilmektedir. Küresel rekabetin artması, işsizliğin artması, ücretlerin düşmesi ile satın alma gücü gibi olumsuz gelişmelerle birlikte, vergilerin düşürülmesi ve çalışma şartlarında esnekleşme uygulamalarına gidilmektedir. Ne var ki devletin sosyal politika tedbirlerinin esnekleşmesini şart koşturmak, devletin işini daha da güçsüzleştirmekte bu çabalar küreselleşme sürecinin belirsiz şartlarında sosyal uzlaşmayı tehlikeye düşürmektedir.

Sosyal politika sosyal sorunlara çözüm arayan denge ve uyum bilimidir. Sosyal politika ülkelerin farklı ekonomik düzeyleri, farklı sosyal yapı ve geçmişe sahip olmaları sebebiyle, ülkelerdeki mevcut siyasal düzen ve hükümetlerin tutumu ile farklı özellikler göstermektedir. Tüm toplumlar için geçerli olacak bir sosyal politika tanımının yapılması güçtür. Küreselleşmeyle birlikte de bu tanımlamaya yeni kavramlar eklenmekte ve günümüz toplumunda yerleşik sosyal politika anlayışının değişikliğe uğradığı anlaşılmaktadır. ILO ve BM gibi örgütlerin de küreselleşme süreciyle birlikte çalışmalarına hız kazandırmaları beklenmektedir.

Avrupa Birliği Sosyal Politikası uzun yıllar marjinal bir konu olarak kalmış, ekonomik bütünleşmenin sosyal bütünleşmeyi kendiliğinden sağlayacağı düşünülmüş ve ancak 1970 sonrası Avrupa düzeyinde ele alınan bir konu haline gelmiştir. Topluluk sosyal politikası 1957 Roma Antlaşması'ndan bu yana evrimsel bir gelişim göstermiştir. Liberal, muhafazakâr ve ağırlıklı sol geleneğin etkisiyle Avrupa'da mücadeleler sonucunda kazanılan sosyal haklar, Avrupa Birliği bütünleşme süreciyle birlikte değişim göstermektedir. Fakat Avrupa Birliği evrimsel bir süreç içerisinde sosyal politika alanında özellikle yönergeler ve diğer yasal düzenlemelerle birçok belge oluşturulmuş olsa da, özellikle Topluluk tedbirleri daha ziyade iş sağlığı ve iş güvenliği, kadın erkek eşitliği konularında yoğunlaşmış, sosyal güvenlik ve istihdam gibi birçok konu üye ulusların uygulamalarına bırakılmıştır. Üye ülkelerde serbest

dolaşım ve sosyal yardım konularında, çalışma süreleri ve bu yardımlardan yararlanma şartları açısından göçmen işçiler için farklı uygulamalar mevcuttur. Yine ye ülkelerde aynı nitelikteki bir iş için farklı ülkelerde çok yüksek bir ücret düzeyi farklılığı gözlenmektedir. Sosyal Politika alanında mevzuat bütünleşmesi yerine mevzuat yakınlaştırılması öngörülmüştür. Bu durum ye ülkelerin farklı tarihsel sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine, kurumsal yetersizliklere, ye ülkelerin ve iş çevrelerinin isteksizliğine, İngiltere gibi ülkelerin egemenliklerinden taviz vermemesi gibi gerekçelere bağlanmaktadır. Sosyal Politikalar kronik işsizlik sorununa odaklanan ekonomik politikaların bir uzantısı olma niteliğini sürdürmektedir.

Özellikle küreselleşme süreciyle birlikte, Sovyetler Birliği'nin dağılması, ABD ve Japonya'nın rekabet avantajlarını artırması ve Asya'da yeni rekabet ekonomilerinin ortaya çıkması, ve özellikle 1987 Tek Pazar sonrası ve genişleme dalgalarının etkisiyle AB sosyal politikalarının gelişim yn, işsizlik ve istihdam sorunu etrafında şekillenmiştir. Sosyal politikaları istihdam ağırlıklı politikalar olarak nitelendiren görüşlere göre, Avrupa Birliği Sosyal Politikası, Avrupa İstihdam Politikası hedeflenen amaçlara cevap veremeyecek nitelikte yavaş bir gelişim gösterse de, olumlu bir seyir izlemektedir ve Avrupa Birliği oluşturduğu belgelerle uluslararası sosyal politikanın yerleşmesine öncülük etmektedir. Fakat sosyal politikalara daha ziyade sosyal koruma işlevini yükleyen görüşlere göre de, Avrupa Birliği Sosyal Politikası, "rekabet" hedefini dayatarak ye ülkelerin sosyal koruma ve kamu harcamalarında bir geriye gidişe neden olmaktadır ve Avrupa Birliği Sosyal Politikası Avrupa halklarının geçmişinden gelen ulusal kazanımlarının sonucudur. AB sosyal politikalarıyla hedeflenenler gerçekleştirilememekte, yasal düzenlemelerden öteye gidememektedir. Zira bu düzenlemeler Uluslararası alışma rgt, Avrupa Sosyal şartı ve Birleşmiş Milletler Belgelerinde mevcuttur. Fakat 1980 sonrasında nitelikli oy çoğunluğuna geçilmesi, sosyal politikaya ilişkin yönergelerin artış göstermesi ve sosyal tarafların gücünün artırılarak sosyal dialoğun pekiştirilmesi ile AB sosyal politikasının kurumsal anlamda ilerleme kaydettiği söylenilebilir. AB sosyal politikası adına imzalanan belgelerin hemen hemen hepsinde küreselleşmeyle manipüle edilen bir sosyal politika anlayışı mevcuttur ve birçok düzenlemede Topluluk yetkilerinin ekonomik gelişme ve rekabeti etkilemeyecek şekilde genişletilmesi şart koşulmuştur. Sosyal haklar alanında bütünleştirici ve bağlayıcı politikalar geliştirmekten kaçınılmakta, sosyal haklara ilişkin en önemli konular Topluluk yetkilerinin dışında bırakılmaktadır. Avrupa Birliği istihdam politikaları konusunda esneklik anlayışı ile işgücü

piyasalarının yeniden yapılandırılmasını, ve işsizlikle ilgili sorunları öncelikli düzenleme alanları olarak kabul etmiştir.