

20. Yüzyılda Türk Sosyal Politikasının Gelişimi

Abdurrahman Keskin¹

Erdal Beşoluk²

Özet

Bir ülkede sosyal politikanın gelişimini etkileyen çok sayıda faktör bulunmakta ve ülkelerin sosyal politika gelişimleri birbirlerinden farklı seyretmektedir. Batılı ülkelerde sosyal politika, sosyal politika aktörleri tarafından ortak çabayla biçimlendirilirken, gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerde sosyal politikanın gelişiminin başat aktörü devlettir. Osmanlıda, devletin toplumsal sorunlara müdahalesinin koruyucu nitelikten ziyade yasaklayıcı olması, tarım toplumu özelliklerine sahip olması ve endüstrileşmenin zayıf olmasının sonucu olarak toplumsal sınıflar doğup güçlenememişlerdir. Toplumsal sınıfların oluşmaması sosyal politikanın doğması için gerekli koşulları oluşturamamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne geçişte ekonomik ve sosyal alanda keskin değişimlerden ziyade yumuşak bir geçiş olmuştur. Bu bağlamda Osmanlıda olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti'nde de sosyal politikanın gelişiminde devlet başat aktör konumundadır. Türkiye'de, Cumhuriyetin ilk yıllarında ve sonrasındaki dönemlerinde ortaya çıkan problemlerden dolayı sosyal politikanın gelişimi sınırlı kalmıştır. Bu çalışmada, Türkiye sosyal politikasının 20. Yüzyıldaki tarihsel gelişimini belirli dönemlere göre sınıflandırarak, bu dönemlerde gerçekleşen sosyal politikadaki temel gelişmelerin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

1. Giriş

Sosyal politika uygulamaları tarihin ilk dönemlerinden itibaren var olmakla birlikte, Sanayi Devrimi sonrasında bu uygulamalar modern bir görünüme kavuşarak çok daha geniş bir kesimi kapsayan, oldukça farklı sorunlar ile ilgilenen, sistematik ve kurumsal bir görünüme kavuşmuştur. Nitekim 19. yüzyılın sonlarında hızlı sanayileşme ve kentleşmenin beraberinde getirdiği emek sömürüsü, sefalet ücretleri, kötü çalışma koşulları ve uzun çalışma süreleri, barınma, yoksulluk, hastalık ve suç gibi ekonomik ve sosyal sorunların çözülesine yönelik tedbirler modern anlamda sosyal politikanın ortaya çıkmasını ve kurumsallaşmasını sağlamıştır. Liberal iktisadi anlayışın hâkim

1 Dr., İstanbul Üniversitesi, abdurrahmankeskin@windowslive.com, Orcid: 0000-0003-1547-0358

2 Dr., İstanbul Üniversitesi, erdalbesoluk@hotmail.com.tr, Orcid: 0000-0001-8796-4547

olduğu bu dönemde ilk olarak, işçi hak ve menfaatlerine yönelik dar anlamda sosyal politikalar uygulanmıştır. 1929 Büyük Buhranı sonrasında tüm dünyayı etkileyen iktisadi krize klasik liberalizm düşüncesinin çözüm bulamaması, devlet müdahalesinin ve sosyal söylemlerin güçlenmesine zemin hazırlamıştır. Refah devleti anlayışının geliştiği bu dönemde sosyal politikalar işçi refahına ek olarak toplumsal refahın artırılmasına yönelik uygulanmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında uygulanan Keynesyen ekonomik politikaların sağladığı ekonomik büyüme ve refah artışı, refah devletinin altın çağına ulaşabilmesine ve sosyal refah uygulamalarının genişleyerek tüm toplumu kapsayacak şekilde toplumsal sorunlar ile ilgilenmesine olanak tanımıştır. Ancak 1970’li yıllarda Bretton Woods sisteminin çöküşü, petrol şokları ve ekonomik büyümenin duraksaması refah devletinin cömert sosyal harcamalarının sorgulanmasına ve dolayısıyla sosyal politikanın sorgulanmasına sebep olmuştur. 1980 sonrası neoliberal politikaların tüm dünyada uygulanması ile birlikte tekrardan devletin sosyal niteliği arka plana itilerek ekonomik niteliği ön plana çıkmaya başlamıştır. Devletin cömert sosyal harcamalarının pahalı ve gereksiz görüldüğü bu yeni dönemde piyasanın üstünlüğü kabul edilmiştir.

Bir ülkede sosyal politikanın gelişimini etkileyen çok sayıda faktör bulunmakta ve ülkelerin sosyal politika gelişimleri birbirlerinden farklı seyretmektedir. Nitekim Batılı gelişmiş ülkelerde sosyal politika, sosyal politika aktörleri tarafından ortak çabıyla biçimlendirilirken, gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerde sosyal politikanın gelişiminin başat aktörü devlettir. Sosyal politikanın tarihsel olarak gelişiminin daha iyi analiz edilebilmesi için ülkelerin sosyal, siyasal ve ekonomik yapılarıdaki değişikliklerinin gerçekleştiği dönemlerin ayrı olarak incelemesi gerekmektedir. Türkiye’de de sosyal politikanın ekonomik ve siyasal konjoktüre bağlı olarak belirli dönemlerde sosyal politika zihniyetinde ve uygulamalarında farklılıklar görülmektedir. Cumhuriyet öncesi dönemde sosyal politikanın oluşmasında ve gelişmesinde uygun bir zeminin oluştuğunu söylemek güçtür. Bunun en önemli sebebi Osmanlı İmparatorluğu’nun ekonomisindeki hâkim sektörün tarım olması ve endüstrileşmenin zayıf olmasının sonucu olarak toplumsal sınıflar doğup güçlenememişlerdir. Ayrıca Osmanlıda devletin toplumsal sorunlara müdahalesinin koruyucu nitelikten ziyade yasaklayıcı olması da sosyal politikaların gelişmesi için bir engel teşkil etmiştir. Bunların sonucu olarak toplumsal istek veya toplumsal çatışmaların sınırlı olması dar anlamda sosyal politikanın doğması için gerekli koşulları oluşturmamıştır (Koray, 2012: 127). Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne geçişte ekonomik ve sosyal alanda keskin değişimlerden ziyade yumuşak bir geçiş olmuştur. Türkiye’de, Cumhuriyetin ilk yıllarında ve sonrasındaki dönemlerde ortaya çıkan çeşitli

problemlerden dolayı sosyal politikanın gelişimi sınırlı kalmıştır. Türkiye’de geniş anlamda sosyal politikaların kurumsallaşması ve yaygınlaşması geç bir dönemde ortaya çıktığından dolayı çalışmanın odak noktası olarak iş ilişkileri ve ekonomik yapının sosyal politikalara etkisi olarak belirlenmiştir. Bu çalışmada, Türk sosyal politikasının 21. yüzyıla kadar olan tarihsel gelişimini belirli dönemlere göre sınıflandırarak, bu dönemlerde gerçekleşen sosyal politikadaki temel gelişmelerin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

2. Sosyal Politikanın Tanımı ve Kapsamı

Sosyal politika kavramının literatürde “sosyal siyaset”, “sosyal ekonomi” ve “toplumsal politika” gibi farklı şekillerde kullanıldığı görülmektedir. Bu tür farklı kullanımların temel nedeni olarak, sosyal politikayı bir araya getiren “sosyal” ve “politika” kelimelerinin kökensel ve anlamsal açıdan farklılıklarının bulunması gösterilmektedir (Aydın, 2009: 24). Sosyal politika kavramının tanımına baktığımızda, literatürde yine benzer bir çeşitlilik göze çarpmaktadır. Bu kavramın tanımlarındaki çeşitliliğin sebebi ise tanımlandığı dönemin sosyal ve ekonomik şartlarından etkileniyor olmasıdır.

Albrecht bu kavramı “*toplumun ekonomik yaşamında, ekonomik bağımlılıkları nedeniyle özellikle zarar görebilecek olan, yoksulluk tehlikesiyle karşı karşıya bulunan halk kesimlerinin korunması için sosyal güvenlik ve barışın sağlanmasıyla, halkın ve devletin varlığını koruma ve geliştirilmesini sağlama amacına yönelik önlemlerin ve örgütlerin tümüdür*” şeklinde tanımlamaktadır. Kessler’e göre ise sosyal politika; “*sosyal sınıfların hareketleri, tezatları ve mücadeleleri sonucunda devleti ve hukuk düzenini ayakta tutmaya ve idame etmeye matuf bir siyasettir*” (Altan, 2007: 8). Başka bir tanımlamaya göre sosyal politika “*sosyal kapitalist toplum yapısının meydana getirdiği sosyal soruna barışçıl çözümler üreten ve serbest piyasa ekonomisinin toplumda yarattığı eşitsizliklerin ve dengesizliklerin giderilmesinde ve toplumsal refahın, adaletin ve güvenliğin sağlanarak toplum düzeninin devam ettirilmesini amaçlayan bir bilim dalı*”dır (Güven, 1995: 9). Bu kavramı ayrıca sosyal politikayı bir araya getiren sözcüklerden hareketle “toplum ile ilişkili/alakalı/ilgili olan ve hedef aldığı kesime yönelik devlet tarafından kullanılan yol veya izlenen yöntemler” olarak da tanımlayabiliriz.

2.1. Sosyal Politikanın Kapsamı

Sosyal politikanın tanımlanması hususunda var olan çeşitlilik, bu disiplinin kapsamı açısından da mevcuttur. Kıta Avrupa’sında “sosyal politika” olarak adlandırılan bu kavram, Kuzey Amerika’da “sosyal refah politikası” olarak kullanılmaktadır. Bu politikaları uygulayan devletler Kıta Avrupa’sın-

da “sosyal devlet”, Kuzey Amerika’da ise “refah devleti” olarak adlandırılmaktadır. Bu sınıflandırmanın sonucunda, sosyal politikanın kapsamı farklı politikaları içerecek şekilde değişiklik göstermektedir (Ersöz, 2003: 119-120). Öte yandan tarihsel süreç içerisinde sosyal politikanın kapsamındaki değişime baktığımızda, mevcut olan çeşitlilik çok daha belirgindir. Nitekim sosyal politikaların bu yaklaşımdan hareketle dar ve geniş anlamda sosyal politikalar olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir. Modern anlamda sosyal politikalar ilk kez uygulanmaya başlandığı Endüstri Devrimi yıllarında kapsam bakımından oldukça sınırlıyken, değişen iktisadi ve sosyal şartlara bağlı olarak kapsamında ciddi bir genişleme görülmüştür. Sosyal politikalar İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra hem kişi hem de konu bakımından kapsamı giderek genişlemiştir. Nihayetinde sosyal politikanın hedeflerini “sosyal gelişme, sosyal adalet, sosyal barış, sosyal denge, sosyal bütünleşme ve sosyal demokrasinin” sağlanması şeklinde sıralamak mümkündür (Güven, 1995: 19).

2.1.1. Dar Anlamda Sosyal Politika

Modern anlamda sosyal politika ilk defa Endüstri Devrimi döneminde ortaya çıkan son derece kötü çalışma koşullarını, düşük ücretleri, uzun çalışma sürelerini düzenlemeye ve ortaya çıkabilecek sınıf çatışmalarını engellemeye yönelik olarak uygulanmıştır (Güven, 1995: 37-40). Bu dönemdeki politikalar kapitalist ekonomik sistemin ortaya çıkardığı problemlerin sonucunda yükselen toplumsal tepkilerin karşılanması ve mevcut iktisadi sistemin işleyişinin devam edebilmesini amaçlamıştır. Başka bir ifade ile bu dönemde uygulanan politikalarla işçinin sermayeye karşı korunması ve bu yolla da ortaya çıkabilecek bir sınıf çatışmasının önlenmesi hedeflenmiştir (Altan, 2007: 10).

Sosyal politika, Endüstri Devrimi döneminde kapitalist ekonominin ortaya çıkaracağı sorunları önlemeye yönelik olarak toplumsal dengeleri gözetmiştir. Bu nedenle dar anlamda sosyal politika “denge bilimi” olarak da adlandırılmaktadır. Sanayileşmenin hız kazandığı bu dönemde sermaye sahipleri mevcut kazançlarını daha da arttırmaya yönelik olan tavrından dolayı çalışma şartları giderek ağırlaşmıştır. Nitekim bu dönemde insanlar karın tokluğunu geçmeyecek bir ücret karşılığında günde on beş saate varan çalışma süreleri ile istihdam edilmiştir. Bu süreçte sadece yetişkin çalışanlar değil ayrıca çocuklar da işleyen bu acımasız düzenin çarkları arasında ezilmiştir. Bu koşullar sonucunda ortaya çıkan toplumsal tepkiler dönemin devletlerini bazı düzenlemeler yapma konusunda baskılamıştır (Bedir ve Bülbül, 2018: 4). Modern anlamda ilk sosyal politika örnekleri olarak nitelendirilen bu politikalar, işçi işveren ilişkilerine yönelik dar bir içeriğe sahip olduğu için dar anlamda sosyal politikalar olarak sınıflandırılmıştır. Nitekim bu politikalar,

ilk önceleri çoğunlukla kadın ve çocuklar gibi ağır çalışma şartlarına dayanamayacak olan sınırlı bir kesime yönelik uygulamaları içermiştir. 1848 yılında Fransa’da yetişkin erkeklere yönelik bir düzenleme görülse de tüm toplumu kapsayan politikalar daha sonraki yıllarda kendisine yer bulabilmiştir (Engerman, 2003: 10).

2.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika

Değişen iktisadi ve sosyal koşullara bağlı olarak sosyal politika bilimi bütün sosyal aktörlerin sorunları ile ilgilenmeye ve bu sorunlara çözüm üretmeye başlamıştır. Nitekim Endüstri Devrimi döneminde işçilerin sorunlarına yönelik sınırlı bir kapsamı bulunan sosyal politikalar, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan açlık, sefalet, işsizlik gibi toplumsal sorunlara çözüm üretmeye çalışmış ve çok daha geniş bir kesimin sorunlarıyla ilgilenmiştir. Ayrıca bu dönemde Soğuk Savaşın sebep olduğu ekonomik rekabet ile başa çıkabilmek, iktisadi ve teknolojik gelişmeyi sürdürebilmek adına sosyal politikaların kapsamı sürekli olarak genişlemiş ve günümüzdeki görünümüne ulaşmıştır (Işıklı, 2016: 72). Artık sosyal politikaların kapsamı işçilerden diğer bağımlı çalışanlara, özel olarak bakıma ve desteklenmeye ihtiyacı olan kesimlerden ekonomik yönden güçsüz kişilere kadar çok geniş bir sosyal tabakanın sorunlarını içermektedir. Bu politikaların kişi bakımından kapsam alanı genişlerken, aynı zamanda konu bakımından kapsamı da eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, çevre sorunları gibi çok geniş bir yelpazeyi içerecek şekilde genişlemiştir (Aydın, 2009: 26)

Sosyal politika günümüzde sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükler temelinde bir tür vatandaşlık hakkına evrilmiştir. Geniş anlamda sosyal politikalar uygulandığı ülkelere göre hala çeşitlilik taşıdığı bilinse de bu politikaların bazı temel karakteristik özellikleri bulunmaktadır. İlk olarak, bu politikalar insan hakları ve demokratikleşme sürecine bağlı olarak gelişim göstermiş olsa da bu değişimin temelinde sınıf mücadeleleri yer almaktadır. Nitekim Endüstri Devrimi döneminde işçi-işveren mücadelesi bu politikaların temelini oluştururken, günümüzde toplumsal adaleti ve eşitliği sağlayarak toplumsal barışı sürdürebilme amacı taşımaktadır. İkinci olarak sosyal politikaların kapsamı ülkelerdeki ücretli emeğin gücü ile ilişkilidir. Toplumsal güçlerin etkili olamadığı toplumlarda bu uygulamaların kapsamı sınırlı kalır ve mevcut uygulamalar “sosyal hizmet ve yardım” olmaktan öteye geçememektedir. Bu sebeple toplumsal güçlerin etkili olamadığı toplumlarda sosyal politikalar geniş anlamda sosyal politikanın kapsamı ve içeriğinden uzak bir görüntüye sahiptir (Koray, 2018: 36-38).

3. Sosyal Politikaların Tarihsel Seyri

Tarihsel olarak ele alındığında sosyal politikaların ilk ve oldukça sınırlı uygulamalarını Mısır, Yunanistan, Roma gibi ilk çağ medeniyetlerinde görebilmek mümkündür. Nitekim Mısırda Hz. Yusuf Peygamber bolluk zamanında depoladığı tahılları kıtlık zamanında yoksullara dağıtmıştır. Yunanistan'da yeni fetih edilen topraklara iskân olunması için halkın toprak sahibi yapılması ve devlet harcamaları ile işsizliğin önüne geçilmeye çalışılması gibi sınırlı sosyal politika uygulamaları mevcuttur. Bunların yanında savaş ganimetlerinin ailesi ölen kişilerin ailelerine dağıtılması gibi uygulamalar da vardır. Benzer uygulamalar Roma İmparatorluğu'nda da uygulama alanı bulmuştur (Dilik, 1998: 42-47)

Tarihin her döneminde çeşitlilik gösteren sosyal politika uygulamaları görülse de modern olarak nitelendirilen ilk uygulamalar Endüstri Devrimi döneminde görülmektedir. Çünkü kapitalist toplum düzeninin ortaya çıkmasına ve yerleşmesine imkân veren ve toplumsal hayatta yeni bir çağı başlatan Endüstri Devrimi, çözüme kavuşması gereken yeni toplumsal sorunları da beraberinde getirmiştir. Endüstri Devrimi öncesinde sosyal refah hizmetleri daha çok resmi bir uygulama olmaktan ziyade dini kurumlar, zanaat örgütlenmeleri veya gönüllülük esaslı organizasyonlar tarafından sunulan dar kapsamlı uygulamalardır. Endüstri Devrimi toplumsal hayatı yeniden şekillendirmiş, mevcut çalışma ve üretim şekillerini büyük ölçüde değiştirmiştir. Nitekim tarımda çalışan insanların, kurulan büyük şehirlere doğru göç ederek kitlesel üretim yapan fabrikalarda istihdam olması, klasik çalışma şekillerinin değişmesine ve yeni sosyal sınıfların doğmasına sebep olmuştur. Bu dönemdeki teknolojik gelişmeler fabrikaların kurulmasını sağlamış, işverenin kendi nam ve hesabına ücretli olarak çalışan bir işçi sınıfının doğmasına olanak tanımıştır. Köyden kente doğru artan büyük göç hareketleri ile toprağını bırakan çiftçi artık şehirlerde vasıfsız bir çalışana dönüşmüştür. Bu dönemdeki fabrikaların ekonomik varlıklarıyla rekabet edemeyen küçük çaplı işyerlerinin vasıflı işgücü ise bu yeni organizasyonlardaki yarı veya tam vasıflı olan işçi açığını kapatmış ve fabrikalarda usta olarak istihdam edilmiştir. Bu dönüşüm lonca örgütlenmelerini işlevsizleştirmiş ve bu yeni sınıfsal temele dayalı çıkar örgütlenmeleri loncaların yerini almıştır. Bu, çalışma ilişkilerindeki dayanışma mantığının çatışmaya terk edilmesine neden olmuştur (Ersöz, 2003: 124). Diğer taraftan teknolojik gelişmelere bağlı olarak gıda üretiminin yükselmesi nüfusun hızlı bir şekilde artmasına neden olmuştur. Nüfustaki artış, köyden kente yönelik olan göç dalgası ile birlikte şehirlerde emek arzını arttırmış ve insanlar oldukça ağır şartlar altında çalışmak zorunda bırakılmıştır.

Üretim ve çalışma hayatındaki dönüşümün temel karakteristik göstergesi insanların yeni sistemde fabrikalarda işçi statüsünde istihdam edilmesi ve bağımlı çalışan sayısının hızla yükselmesidir. İşçi sınıfı bu dönemde on iki saatten on altı saate kadar varan son derece uzun çalışma süreleri ile emek piyasalarında yer almıştır. Bu dönemde pamuk fabrikalarındaki raporlara göre çalışanlar günde on dört saat seksen ile seksen dört derece arasındaki bir sıcaklıkta çalışmak zorunda bırakılmıştır (Spielvogel, 2009: 616). Ayrıca çalışanlar haftanın altı günü çalışmış ve bu uzun çalışma saatlerine kıyasla dinlenme ve mola saatleri son derece yetersiz kalmıştır. Nitekim gün içindeki beslenme için gerekli mola saatleri yarım saati geçmemiştir. Endüstri Devrimi yıllarında “çalışmak ölmek” anlamına gelmiş ve ücretler çalışanların hayatlarını idame ettirmekten öteye geçememiştir. İşçilerin çok düşük ücretler ile istihdam edilmesinin yanında bazı işverenler kendi mağazalarında geçerliliği olan kupon gibi parasal olmayan ödeme yöntemlerine giderek arşa çıkan kârlarını daha da arttırmayı amaçlamıştır (Altan, 2007: 48-49).

Bu dönemde çalışma şartlarını düzenleyecek, denge oluşturacak ve çalışanı işverene karşı koruyacak bir mevzuat da bulunmamaktadır. Hukuki bir zemini olmayan çalışma ilişkileri içerisinde işverenlerin ücretleri düşürmesi hiçte zor olmamış ve hâlihazırda az maaş alan ve kötü koşullarda çalışan işçilerin durumları zamanla daha da kötüleşmiştir. Ücretlerin olabildiğince düşmesi aile bireylerinin tamamının (kadın, çocuk ve yaşlı) geçinebilmek için beraberce çalışmak zorunda kalmasına neden olmuştur. Nitekim bu dönemde hem kadınlar hem de çocuklar fabrikalardan madenlere kadar çeşitli ve zorlu alanlarda uzun saatler boyunca ve kötü çalışma koşullarında çalışmak zorunda bırakılmıştır. İşverenler tarafından çocuk işgücüne ayrıca bir ilgi olduğu da görülmektedir. Çocuklar çok daha düşük ücretler ile istihdam edilmesinin yanı sıra özellikle pamuk fabrikasında makinelerin altına düşen pamukları kolay toplayabilmesi gibi fiziksel avantajlarından dolayı işverenler tarafından tercih edilmiştir. Nitekim 1821 yılına gelindiğinde pamuk fabrikalarında çocuk işgücü toplam işgücünün %29'unu oluşturmuştur. 1930 ve 1940'lı yıllardaki fabrika ve madenler için yapılan hukuki düzenlemelere kadar çocuklar kötü koşullarda çalışmaya devam etmişlerdir (Spielvogel, 2009: 617).

İşçi sınıfının çok düşük bir ücret karşılığında, uzun sürelerle ve neredeyse hiçbir güvenlik önlemi olmadan çalışmaları toplumsal tepkilerin yükselmesine neden olmuştur. Toplumdaki hoşnutsuzluk kapitalist sistem için bir tehlike oluşturduğu için sosyal politikalar toplumsal barışı ve düzeni sağlamak amacı ile uygulama alanı bulmuştur. Bu dönemde birçok hükümet çalışma süreleri, çalışma koşulları, maden ve fabrikalarda çalışan kadın ve çocukların

istihdamı ve kamu sağlığı için bir tehdit olan sağlık problemlerinin engellenmesi gibi konuları içeren düzenlemeler yapmıştır (Ersöz, 2005: 765-776). İşçi sınıfının hızla gelişmesine paralel olarak, kötü çalışma koşullarından dolayı işçilerin 1848 yılından itibaren bilimsel sosyalizme doğru kaymaya başlaması, işçileri kapitalist sistem için bir tehdit haline getirmiştir. İşçi sınıfının kapitalizm için bir tehdit haline geldiğini fark edip, bu sınıfı sistem ile bütünleşmesini sağlayacak adımları atan ülkelerin başında Bismarck Almanya'sı gelmiştir. Bu dönemde işçileri sisteme ile uyumlu çalışmasını sağlamak için sosyal sigorta modeli teşkil edilmiştir. Özetle bu sigorta modeli zorunluluk anlayışına bağlı ve üç temel yasadana oluşmuştur. İlk yasa 1883 tarihli hastalık sigortası, diğer yasa bir yıl sonra yürürlüğe giren iş kazaları ve son yasa ise 1889 tarihli sakatlık ve yaşlılık yasalarıydı (Akkaya, 2000: 84-85). Almanya'da uygulanan ve modern sosyal güvenlik sisteminin öncüsü sayılan Bismarck modeli, hem kötü çalışma koşullarından çalışanları korumuş hem de işçilerin sosyalist eğilimleri kırılarak onları sistem ile bütünleştirebilmiştir. Almanya'dan sonra benzer uygulamaları izleyen ilk ülke Avusturya olmuş ve diğer Avrupa ülkeleri de çok geçmeden farklı şekillerde bu tür uygulamaları hayata geçirmiştir. Nitekim 1987 yılında iş kazalarını düzenleyen ve bir yıl sonra da hastalık sigortasını çıkartan Avusturya'dan sonra 1891'de Macaristan, 1894'te Fransa, 1895'te Finlandiya, 1900'de İspanya ve 1901'te ise Hollanda, Lüksemburg ve İsveç tarafından modern olarak kabul edilebilecek yasal düzenlemeler uygulamaya konulmuştur (Dilic, 1998: 80).

Keynes'in 1936 yılında yazdığı "General Theory of Employment, Interest and Money" adlı kitabı, kapitalist ekonomi politikalarının içine düştüğü çıkmaza alternatif oluşturmuştur. Nitekim Keynes Büyük Buhranın oluşturduğu kitlesel işsizliğin çözümü olarak, devletin ekonomiye etkin bir şekilde müdahalesini ve endüstri ilişkileri içindeki rolünü güçlendirmesi gerektiğini öngörmüştür. Çünkü Keynes'e göre işsizliğin altında yatan faktör işgücü arzundan değil talep yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Devlet aktif bir şekilde işsizliğe müdahale etmeli ve ekonomide tam istihdam sağlanmalıdır. Keynesyen ekonomi doktrini sosyal politikalar açısından da son derece belirleyici bir etkiye sahiptir. Refah devleti üzerine araştırma yapan yazarlara göre sosyal politikaların yıllar içerisindeki değişimine Keynesyen iktisadi anlayışın etkisi göz ardı edilemeyecek kadar mühimdir (Eikemo ve Bamba: 2008: 4).

Keynesyen ekonomi politikalarının yardımıyla birçok devlet sermaye hareketlerini kontrol edebilmiş, nispeten yüksek bir ekonomik büyüme oranına ulaşabilmiş ve tam istihdama yakın bir işsizlik politikası uygulayabilmiştir. Uygulanan başarılı iktisadi politikaları ve gümrük kotaları ile milli gelir de önemli bir artış yaşanmış ve bu artış ülke içinde daha adil bir şekilde dağıtı-

labilmiştir. Gelirin daha adil dağılmasında ekonomi politikalarının yanı sıra sosyal politikaların da katkısı son derece önemli olmuştur. Çünkü bu yıllarda ücretsiz ve kapsayıcı bir sağlık sistemi hayata geçirilmiş, emeklilik uygulaması ve geliri olamayanlara işsizlik ödenekleri ile düşük gelirli kesim korunmaya çalışılmıştır. Ayrıca istihdam artışının yanında çalışma koşulları geliştirilmiş ve işçi ücretlerinde de bir artış yaşanmıştır (Scharp, 2000: 191-192).

İkinci Dünya Savaşı yıllarından 1970'lerdeki ekonomik bunalımlara kadar sosyal politikalar için ayrılan iktisadi kaynak sürekli olarak artmıştır. Bunun nedeni Keynesyen ekonomi politikalarını uygulayan devletlerin yüksek ve sürdürülebilir bir ekonomik gelişme sağlayabilmiş olması ve geniş kapsamlı sosyal politikaların uygulanabilmesi için gerekli olan iktisadi kaynağın teşkil edilebilmesidir (Özdemir, 2007: 37). Bu dönemde devletin sosyal yönünün oldukça gelişmesi ve devletin gelirlerindeki artışa bağlı olarak sağlık, istihdam, konut, eğitim, istihdam politikaları gibi sosyal refahı artıracak sosyal politika alanlarında yapılan harcamaların büyük bir kısmı devlet tarafından yapılmıştır (Ersöz, 2011: 37). Keynesyen iktisat politikalarının uygulandığı yıllarda OECD ülkelerinin temel ekonomik göstergeleri Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: OECD Ülkelerinin 1960-75 yıllarındaki Ekonomik Göstergeleri

Ülkeler	Büyüme Oranları		Fiyat Artışı		İşsizlik	
	1960-70	1970-75	1960-70	1970-75	1960-70	1970-75
Danimarka	4,9	2	5,9	9,3	1,5	3,1
Fransa	5,6	3,8	4	8,8	1,5	3,1
Almanya	4,7	1,9	2,7	6,1	0,8	1,3
Yunanistan	7,7	5,2	2,1	12,5	-	2,3
İtalya	5,6	2,4	3,9	11,5	3,2	5,9
Hollanda	5,3	3,4	4	7,2	1,1	1,7
İspanya	7,5	5,5	6,1	12,5	1,5	2,4
İsveç	4,6	1,2	4,1	8	1,2	1,8
İngiltere	2,8	1,9	4,1	13,2	1,6	2,8
ABD	3,4	2,2	2,8	6,8	4,5	6,1
OECD	4,8	3,1	3,2	8,8	-	3,8

Kaynak: (Ersöz, 2011: 37)

Tablo 1 incelendiğinde OECD ülkelerinin 1960-75 yılları arasındaki büyüme oranları nispeten yüksek, fiyat artış hızı ve işsizlik ise düşüktür. Bu yıllarda seçili ülkelerdeki işsizliğe bakıldığında, hiçbir göstergenin doğal işsizlik oranını aşmadığı görülmektedir. Çünkü Keynesyen ekonominin kilit taşlarından birisi tam istihdamdır. Ekonomik göstergelerin iyiye gittiği bu dönemde, sosyal politikalar için gerekli olan mali kaynak ihtiyacı da karşılanabilmiştir. Nitekim sosyal politika uygulamaları Keynesyen iktisat politikalarının uygulandığı 1945-1975 yılları arasındaki refah devletinin “altın çağı” döneminde hem çeşitlenmiş hem de daha kapsayıcı bir hale gelmiştir (Bedir ve Bülbül, 2018: 42).

1970’li yıllardaki krizlerle ve Bretton-Woods sisteminin çöküşü ile birlikte refah devletinin “altın çağı” sona ermiş ve refah devletinin uygulamaları ve harcamalarının sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır (Özdemir, 2007: 206). Bu dönemde ekonomik büyümenin yavaşlaması, işsizliğin artması, enflasyonun yükselmesi, bütçe açığının artması gibi önemli problemlerin çözülmesinde ve krizlerin aşılmasında Keynesyen politikaların başarısız olması problemin çözümü için yeni arayışları ortaya çıkarmıştır (Ersöz, 2011: 39). Keynesyen politikalara alternatif olarak ortaya çıkan, klasik liberalizmin çağdaş yorumu olan neoliberal politikalar 1980’den sonra etkinliğini ve hâkimiyetini artırmaya başlamıştır (Özdemir, 2007: 75). Küreselleşme ve neoliberal ekonomi politikalarının 1980 sonrasında etkisinin artması ile birlikte sosyal politika alanında da önemli değişimler yaşanmıştır. Neoliberal yeni dünya düzeninde devletin sosyal niteliğin tekrardan ekonomik niteliğinin arkasında kalmıştır.

Küreselleşme ve neoliberal ekonomik politikaların uygulanmaya başlaması ile birlikte serbest piyasa ekonomisi ön plana çıkmış ve devletin piyasaya müdahalesi tekrardan azalmaya başlamıştır. Diğer bir ifade ile piyasa-devlet ilişkilerinde serbest piyasa sisteminin hakimiyeti artmaya başlamıştır. Keynesyen ekonomi politikaları öncesinde olduğu gibi devletin piyasa mekanizması içerisindeki rolü tekrardan kural koyucu, sınırlı müdahaleci ve denetleyici olmuştur. Piyasanın üstünlüğünü kabul edildiğinden dolayı kuralların konulmasında serbest piyasa içerisindeki özel kesimin de önemli payı vardır. Yeni sistemde devletin sosyal yönü zayıflayarak tavizler verilmiş ve sosyal adalet, eşitlik ve dayanışmada geri adımlar atmıştır (Sapancalı, 2001: 124). Ayrıca sosyal harcamaların gereksiz görüldüğü bu dönemde devletin küçülmesi, sendikaların güç kaybetmesi, ücretlerin düşmesi, devletin temel hizmetleri olan eğitim ve sağlık hizmetleri başta olmak üzere kamu işletmelerinin özelleştirilmesi gibi olgular sosyal politikanın temel alanlarında dahi değişimlerin olduğunu göstermektedir. Neoliberal politikalar ile sosyal

politikanın önemli bir aracı olan sosyal harcamaların azaltılması hedeflenmiştir. Fakat ekonomi politikalarının başarısızlıkları, ekonomik krizler, sosyal sorunlar, gelir dağılımının alt gelir grupları aleyhinde bozulması, işsizliğin ve kayıt dışı istihdamın artması ve yoksullaşma başta olmak üzere birçok nedenden dolayı 1980 sonrasında sosyal harcamalar birkaç ülke haricinde azalmamıştır. Neoliberal politikalar ve küreselleşme toplumun sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel yapısını değiştirmesine bağlı olarak sosyal politikanın da yapısını değiştirmiştir.

4. Sosyal Politika Kurumları

Sosyal politikaların uygulanabilmesi adına tarih boyunca kuruluş amaçları ve uyguladıkları politikalar açısından çeşitlilik gösteren birçok farklı kurum sorumluluk üstlenmiştir. Bu kurumlar ilk başlarda sınırlı bir kesimi kapsayan ve karşılıklı yardım mantığına dayanan politikalar izlemişlerdir. İlk örgütlenmeler arasında en fazla bilinen ve dayanışma mantığıyla kurulan örgütlenme lonca teşkilatlarıdır. Bu tür esnaf örgütlenmelerinin yanında aile, dini örgütlenmeler ve Osmanlıda son derece gelişmiş olan vakıfları da ilk dönem sosyal politika kurumları arasında yer almaktadır. Ekonomik gelişme ve dünya nüfusunun artması ile birlikte sosyal politika kurumları daha kapsamlı bir hale gelmiştir. Nitekim sosyal problemlerin artması, devleti bu problemlerin giderilebilmesi için daha kapsamlı olarak hizmet vermeye zorlamıştır. İlk çağlardan itibaren var olan sosyal politika uygulamaları ekonomik gelişmelere bağlı olarak devlet politikaları haline gelecek ve böylece modern anlamda sosyal politika kurumları doğacaktır. Tablo 2’de sosyal refaha hizmet eden kurumlar ve bu kurumların örgütlenme biçimleri ve fonksiyonları gösterilmektedir.

Tablo 2: Sosyal Politikanın Kurumları ve Fonksiyonları

Sosyal Kurumlar	Örgütlenme Biçimleri	Temel Fonksiyonları	Sosyal Refah Fonksiyonları
Sivil Kesim	Aile, akraba, arkadaş ve komşu	Sosyalleşme, koruma, manevi destek, dostluk	Bağımlı üyelerin bakımı, aile içi destek
Din	Dini kurumlar	Ruhi gelişme	Üyelerine refah, sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler sağlamak
İşyeri-İşletme	İş Organizasyonları	İstihdam	İstihdam ödenekleri

Sosyal Kurumlar	Örgütlenme Biçimleri	Temel Fonksiyonları	Sosyal Refah Fonksiyonları
Piyasa (Özel Sektör)	Üreticiler (firma) ve tüketiciler (hanehalkı)	Mal ve hizmetlerin değişimi	Ticari nitelikli sosyal refah malları ve hizmetleri
Gönüllü sektör, karşılıklı yardım	Gönüllü gruplar, kuruluşlar	Karşılıklı yardım, Hayırseverlik	Gönüllülük, topluma yönelik sosyal hizmetler
Devlet	Merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler	Toplumsal amaçlarla kaynakların kullanılması	Yoksulluğun önlenmesi, ekonomik güvenlik, sağlık, eğitim ve konut hizmetleri

Kaynak: (Ersöz, 2003: 131)

Tabloda da görüldüğü üzere sosyal politikalar sadece devlet eli ile yürütülen bir uygulama değildir. Ancak Endüstri Devriminden sonra sorunların çözümünde geleneksel yapıların yetersiz kalması, devleti çeşitlenen ve derinleşen toplumsal sorunlar ile mücadelede etkin bir konuma getirmiş ve devlet en önemli sosyal politika uygulayıcısı haline gelmiştir. Öte yandan günümüzde hala diğer kurumlarda sosyal politika açısından önem arz etmekte ve sosyal korumaya destek vermektedir.

5. Türkiye’de Sosyal Politika

Ekonomik, sosyal ve siyasası yapılarıdaki değişimler sosyal politikanın yapısını ve gelişimi etkileyen önemli faktörlerdir. Bu nedenle Türk sosyal politikasının tarihsel gelişiminin sağlıklı olarak incelenebilmesi için ekonomik, sosyal ve siyasası yapılarıda belirgin farkların bulunduğu dönemler alt başlıklara ayrılarak değerlendirilecektir.

5.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Politika

Cumhuriyet öncesi dönemde sosyal politikanın oluşmasında ve gelişmesinde uygun bir zeminin oluştuğunu söylemek güçtür. Osmanlı döneminde endüstrileşme ve demokratikleşme açısından sınırlı gelişmeler olduğundan dolayı sosyal politika koşullarının gelişeceği bir ortam oluşmamıştır (Koray, 2012: 125). Bunun en önemli sebebi Osmanlı İmparatorluğu’nun ekonomisindeki hâkim sektörün tarım olması ve buna bağlı olarak tarım toplumu yapısına sahip olmasıdır. Osmanlı İmparatorluğu’nda endüstrinin yapısı 18.

yüzyılın ortalarına kadar küçük ölçekli işletmelerden oluşmaktadır. Çalışma ilişkileri ve bu ilişkilerinin denetimi Ahi Teşkilatı tarafından düzenlenmektedir. 18. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren ahilik yerini loncalara bırakmıştır. İmparatorluk 18. yüzyılın ortalarına kadar kendisine yeten bir sanayiye sahiptir. Ancak İngiltere ve Fransa ile olan liberal ilişkiler imparatorluğun sanayisini ilerleyen süreçte çöküntüye uğratmıştır (Tokol, 2000: 8). Bu dönemde imparatorluk batıda gerçekleşen endüstriyel yenilikleri yakalayamamış ve sanayileşememiştir. Buna bağlı olarak batıda sanayileşme ile birlikte çöken küçük zanaat usta ve kalfaları fabrikalarda nitelikli elaman olarak çalışırken imparatorlukta sanayi gelişmediği için zanaat sahipleri işsiz kalmışlardır. Bu durumda bir endüstri ilişkileri sisteminin varlığından bahsetmek zordur (Koray ve Topçuoğlu, 1993: 66).

Tanzimat Fermanı'na kadar varlıklarını sürdürebilen loncalar, değişen sisteme ayak uyduramamış ve 19. yüzyıldan itibaren işlevlerini hızla yitirmeye başlamıştır. Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde batı ile olan siyasi ve ekonomik yakınlaşmalar ile birlikte II. Mahmut zamanında başlanılan ve Abdülmecid zamanında da devam eden sanayileşme çabaları gerçekleşmiştir (Altan, 2007: 65). Bu dönemde büyük bir kısmı yabancı sermaye ve ortaklıklar tarafından kurulup işletilen deri, cam, halı, dokuma ve savaş donanımı üzerine işletmeler İstanbul, İzmit, İzmir ve Selanik gibi az sayıda kentte toplanmıştır. Sanayi kurma çabaları sonucunda işçi sayısında artışlar gerçekleşmesine rağmen yeterince sanayileşememenin sonucu olarak işçi sayısı sınırlı kalmıştır (Tokol, 2015: 4). Ancak sanayileşme çabaları ve işçi sayısındaki artışlar sınırlı olmasına rağmen iş ilişkilerinin oluşturulmasına zemin hazırlanmış ve teamüller yerini nizamnamelere bırakarak ilk yazılı hukuk kurallarına geçilmiştir.

Osmanlıda 1845 yılında çıkarılan “Polis Nizamı” doğrudan çalışma ilişkileri üzerine olmayan, polisin görev ve yetkilerini belirleyen bir düzenleme olmasına rağmen nizamda yer alan 12. Madde (“İşini bırakarak ve işlerin durmasını (greve gitmek) hedefleyen işçi/amele topluluklarının cemiyet ve kalabalıklarının ve buna benzeyen kamu düzenini bozacak her türlü fitne ve fesat cemiyet/derneklerin ortadan kaldırılarak ihtilalin önünü almak için sürekli olarak uğraşmak ve çaba harcamak”) çalışma ilişkilerine yönelik ilk hukuksal düzenlemedir (Makal, 2015: 96). İmparatorlukta 1908 yılına kadar çalışma hayatını doğrudan düzenleyen kapsamlı bir hukuksal çerçeve oluşturulmamıştır. Farklı tarihlerde çıkarılan kanunlar ve nizamnameler ise çalışma hayatı ile ilgili çeşitli konularda bir bütün oluşturmayacak şekildedir (Tokol, 2015: 5). İlk nizamname olan “Mevaddı Madeniyeye Dair Nizamname (1863)”, çalışma hürriyetini tescil ederek madenlerde zorla çalışmayı

yasaklamıştır. Çalışma ilişkileriyle ilgili olarak “Dilaver Paşa Nizamnamesi (1865)” ücretler, çalışma süreleri, iş sağlığı ve işçi güvenliği ile ilgili hükümler getirmiştir (Sallan Gül, 2006: 263). “Maadin Nizamnamesi (1869)”, iş güvenliği ve koruyucu kurallara yer vererek “Dilaver Paşa Nizamnamesi” eksiklikleri tamamlanmış ve 1863 yılındaki nizamnameye (Mevaddı Madeniyye Dair Nizamname) göre zorunlu çalışmayı kesin şekilde yasaklamıştır. İlk medeni kanun olan “Mecelle” işçi-işveren arasındaki ilişkilere yönelik sınırlı sayıda düzenlemeler içermiş ve işçi-işveren arasındaki ilişki liberal bir anlayışla değerlendirilmiştir (Tokol, 2000: 10-11). “Mecelle” iş ilişkilerini kira sözlenmesinin hükümlerine göre düzenlenmekte ve işçi, nefisini kiraya veren kimse olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca çalışma sürelerine ilişkin düzenlemeler içermiş ve ücretlerin aynı olarak verilmesini yasaklayan hükümler ile çalışanları korumayı amaçlamıştır (Koray ve Topçuoğlu, 1993: 67).

Osmanlı döneminde endüstrileşmenin yeterince gelişmemesi ve teokratik devlet yapısından dolayı imparatorluğun son yıllarına kadar (II. Meşrutiyet) önemli bir işçi hareketine rastlanılmamaktadır (Koray ve Topçuoğlu, 1993: 66). İlk bilinen işçi örgütlenmesi 1871 yılında kurulan “Ameleperver Cemiyeti”dir. Tophane fabrikası işçilerince 1985’te kurulmuş ve 1 yıl sonra kapatılmış olan “Osmanlı Amele Cemiyeti” diğer önemli işçi örgütlenmesidir (Altan, 2007: 66). II. Meşrutiyet’in (1908) ilanının ardından özgürlük ortamı geçmişe göre biraz daha gelişmiştir. Buna bağlı olarak 1872-1908 yılları arasında 23 grev saptanmasına karşın 1908 yılında grev patlaması meydana gelmiştir. Toplu iş ilişkileri alanında doğrudan ilgili ilk kanun olan “Tatil-i Eşgal Kanunu (1909)” sertleşen işçi eylemlerini baskılamak amacıyla sendikaları yasaklamaktadır (Makal, 2015: 99). Özetle Osmanlıda devletin toplumsal sorunlara müdahalesinin koruyucu nitelikten ziyade yasaklayıcı olması ve endüstrileşmenin zayıf olmasının sonucu olarak toplumsal sınıflar doğup güçlenememişlerdir. Bunların sonucu olarak toplumsal istek veya toplumsal çatışmalar dar anlamda sosyal politikanın doğması için gerekli koşulları oluşturamamıştır. Son olarak ise Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne geçişte ekonomik ve sosyal alanda keskin bir değişimlerden ziyade yumuşak bir geçiş olmuştur (Şişman, 2017: 1).

5.2. 1920-1945 Dönemi Sosyal Politika

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlıdan kalan ilkel bir endüstri ve çökmüş bir ekonomik yapı devralarak tarım toplumu ve tarım toplumunun şekillendirdiği toplumsal yapı üzerine kurulmuştur (Özaydın, 2018: 61). Cumhuriyetin ilk yıllarında sanayileşerek kalkınmanın sağlanacağı görüşü hâkim olmuş ve ulusal sanayi kurulmasına yönelik hamleler yapılmıştır. 1920’lerde özel sektöre dayalı, özel sektörü destekleyici ve sınırlı devlet müdahaleciliğinin

olduğu bir ekonomik model öngörülmüştür (Pamuk, 2018: 181). Ulusal endüstrileşmede gelişiminin gerçekleştirilmesi için “Teşvik-i Sanayi Kanunu (1927)” ve “Gümrük Tarife Kanunu (1929)” çıkarılmıştır. Devlet tarafından sanayileşmenin gelişmesine yönelik yapılan yasal düzenlemeler ve teşviklere rağmen sermaye ve müteşebbis yokluğu ve 1929’da gerçekleşen “Büyük Buhran” gibi ekonomik nedenlerden dolayı sanayileşme çabaları istenilen başarıya ulaşamamıştır. Özel sektör aracılığı ile sanayileşmenin başarısızlığı kabul edilmiş ve 1932 sonrasında liberal kalkınma yerini karma ekonomik yapıya bırakmıştır (Koray, 2012: 127-129). Korumacılık ve devletçilik bu dönemin iki belirleyici özelliği olmuştur. 1932 sonrasında devletçi sanayileşme politikaları hâkim olmuş ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için 5 yıllık planlar oluşturulmuştur. Bu yeni dönemde devlet sanayi gelişimini planlamış ve 1. Beş Yıllık Sanayi Planı’nı (1934-1938) uygulamaya koymuştur. 1. Beş Yıllık Sanayi Planı başarılı olmasına rağmen 2. Beş Yıllık Sanayi Planı (1939-1943) II. Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamamıştır (Tokol, 2000: 13). Ayrıca devlet dokuma, çimento, kâğıt, cam, maden ve şeker gibi alanlarda atılımlar göstererek Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurarak işveren konumuna geçmiştir (Altan, 2007: 70). Fakat bu dönemde de sanayinin yeterince gelişmemesinin sonucu olarak işçi sayısı sınırlı kalmış ve işçiler sanayi işçisi niteliği kazanamamıştır.

Cumhuriyet sosyal politikası açısından 1921 yılında çıkarılan “Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun (114 sayılı)” ve “Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun (151 sayılı)” oldukça önemli bir yere sahiptir. 114 sayılı kanun madenden çıkan kömür tozlarının satılarak işçi yararına kullanılmasını ve 151 sayılı kanun çalışma hürriyeti, çalışma yaşı, mesai, asgari ücret, sosyal güvenlik, iş denetimi ve ceza uygulamaları hükümlerini içermekte ve bazı yazarlarca ilk iş hukuku olarak kabul edilmektedir (Özaydın, 2018: 66). 1924’te ise “Hafta Tatili Kanunu” ile nüfusu 10.000 veya daha fazla yerleşim yerlerinde işçilerin haftanın bir günü çalışmasını yasaklamış (en az 24 saat tatil süresi) ve hafta tatilini Cuma günü olarak belirlenmiştir (Tokol, 2015: 34).

Kurtuluş savaşı devam ederken ve cumhuriyetin ilanından sonra tek parti yönetimi ve onun halkçılık ideolojisine bağlı olarak devlet, iş ilişkilerinde bireysel düzenlemeler yapmıştır (Makal, 2015: 113). “1924 Anayasası” ile bireysel hak ve özgürlükler çerçevesinde önemli adımlar atılmış olmasına rağmen liberal olarak nitelendirilebilecek anayasa “sosyal devlet” ilkelerinden uzak kalmıştır. 1926 yılında kabul edilen “Borçlar Kanunu”, işçiyi koruyucu düzenlemeler ve bireysel iş ilişkileri hükümleri içermektedir (Özaydın, 2018:

67). Ayrıca toplu iş ilişkilerine dair “umumi mukavele” adı altında düzenlemeler getirilmiş olmasına rağmen yeterli işçi sınıfının olmaması, sendikalaşmanın yasaklı olması ve grev-lokavt sisteminin olmayışı düzenlemelerin ölü doğmasına sebep olmuştur (Makal, 2015: 125).

Cumhuriyetin ilk döneminin sosyal politikası açısından 1930 yılında çıkarılan iki yasa önemli bir yere sahiptir. Bunlardan birincisi olan “1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu” tüm ücretli çalışanlar için bazı koruyucu tedbirler alınmasının yanı sıra çoğunlukla genç, çocuk ve kadın işçileri kapsayan niteliktedir (Sallan Gül, 2006: 265). Kanun ile gece çalışması ve yeraltı işlerde çalışanların günde 8 saatten fazla çalışmasını yasaklanmış, 12 yaş altı çocukların maden ve sanayide çalışmasını yasaklanmış, 12-16 yaşındakilerin gece çalışmasının yasak olmasına ilişkin hükümler getirilmiş, kadınlara doğum izni ve günde yarımşar saatlik emzirme izni verilmiş ve son olarak iş sağlığı ve güvenliği anlamında en az 50 kişi ve üzeri çalışana sahip işyerlerinde çeşitli sağlık önlemlerini içermektedir (Özdoğan ve Develi, 2020: 20; Tokol, 2015: 39). Fakat kanunun getirdiği kuralları uygulayacak bir denetim mekanizması olmadığı için uygulamada yetersiz kalmıştır. İkinci olarak “Belediyeler Kanunu” ile yoksullara, kimsesizler, muhtaçlar, engellilere yardım ve sağlık denetimine ilişkin yerel yönetimlere yükümlülükler getirmektedir (Özdoğan ve Develi, 2020: 19).

Türkiye 1932 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) üyesi olmuştur. Buna bağlı olarak uluslararası standartlara ulaşabilmesi için gerekli olan bireysel ve toplu düzeyde çalışma ilişkilerinin düzenlenmesine yönelik ilk iş kanunu olan “3008 sayılı İş Kanunu” 1936’da kabul edilmiş ve 1937’de yürürlüğe girmiştir (Sallan Gül, 2006: 266). Kanun, dönemin ekonomik ve politik şartlarına bağlı olarak planlı ve devletçi ekonomi politikasına uygun otoriter bir çalışma ilişkileri sistemini getirerek (Talas, 1961: 108) çalışma yaşamını ilk defa sistematik olarak düzenlemesinin yanı sıra bireysel ve toplu iş ilişkilerine yönelik bütüncül bir yapı içerisinde gerçekleştirmiştir (Makal, 2015: 127). Kanun niteliği gereği en az on işçi çalıştırmayı gerektiren işyerlerini kapsamakta ve deniz taşımacılığı, hava taşımacılığı, tarım sektörü, aile üyeleri tarafından yapılan aile işlerini kapsamı dışında bırakan dar bir yapıya sahiptir. Ayrıca kanunda işçi “başka bir şahsın işyerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışan kimse” olarak nitelendirilerek fikir işçilerini kanunun kapsamı dışında bırakmaktadır (Tokol, 2015: 35). Sendikacılıktan bahsetmeyen kanun grevi yasaklamış ve zorunlu hakem uygulamasını getirmiştir. 1938 yılında “3512 sayılı Cemiyetler Kanunu” ile “içtimai sınıf esasına göre cemiyet kurulamayacağı” hükmü getirilerek sendikalaşmanın önü kapatılmıştır (Koray, 2012: 130). Son olarak ise bu yılların en önemli ve tartışmalı

konularından birisi olan köy enstitüleri kurulmuştur. 1935 yılında öğretmen ve okul açığı çok fazlaydı. Nüfusun büyük bölümünün oluşturan köy nüfusa eğitim hizmetleri sağlanması amacıyla 1940 yılında köy enstitüleri kurulmuştur. Köy enstitülerindeki 5 yıllık eğitimi tamamlayan öğrenciler köylere giderek okuma-yazma ve temel bilgilerin dışında kültür, sanat, meslek, ilmi ve tarım teknikleri öğretmek için görevlendirilmiştir. Sonrasında ise kurum başta siyasal sebepler olmak üzere çeşitli sebeplerden dolayı 1954 yılında kapatılmıştır (Sevinç, Davran ve Sevinç, 2016: 262). Birçok açıdan tartışılmasına rağmen köy enstitüleri kır/kent arasındaki uçurumun azaltılması, köy okullarına öğretmen yetiştirilmesi, sosyal sorunların ve ihtiyaçların giderilmesi gibi amaçlarından dolayı önemli bir sosyal politika uygulaması olarak nitelendirilebilir (Şişman, 2017: 10-11).

Osmanlıda eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasındaki aktörler birey, aile ve vakıflardır. Özellikle vakıflar Osmanlı'nın en gelişmiş sosyal güvenlik müesseseleridir (Alper, 2017: 224). Buna bağlı olarak Cumhuriyet sonrasında eğitim, sağlık ve sosyal güvenliğin kurumsallaşması ihtiyacı ve gerekliliği ortaya çıkmasına rağmen bu dönemde birçok sebepten dolayı gerekli adımlar atılamamıştır. 1920'lerin başlarında sağlık ve eğitim bakanlıkları kurulmuş ve kanunlar çıkarılmış olmasına rağmen hizmetlerin kapsamı ve fiziksel imkanlar sınırlı kalmış ve geniş kapsamlı olarak sunulamamıştır. "3008 sayılı İş Kanunu" ile sosyal sigortaların kademeli olarak kurulması düşünülmüş olmasına rağmen II. Dünya Savaşı sonrasında kadar önemli bir gelişme kaydedilmemiştir (Özbek, 2006: 230).

5.3. 1945-1959 Dönemi Sosyal Politika

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Türkiye'de ekonomik ve siyasal alanlarda değişimler gerçekleşmiştir. Siyasal anlamda çok partili döneme geçilmiş ve 1950 yılındaki seçim ile ülke yönetimi değişmiştir. 1946 yılı iktisadi açıdan bir dönüm noktasıdır. Korumacı, kapalı, dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikalarının gevşetildiği ve dış pazarlara yönelik tarım, sanayi, altyapı, inşaat ve madencilik sektörüne öncelik veren bir kalkınma anlayışı düşünülmüştür (Boratay, 2007: 94). Ekonomik anlamda ise Demokrat Parti'nin 1950'deki seçimleri kazanması ile birlikte devletçi karma ekonomi politikalarından liberal politikalara dönüş başlamıştır (Pamuk, 2018: 226). 1950 yılından 1954 yılına kadar tarıma dayalı bir büyümenin ve refah artışının olduğu bir dönem olmuştur. 1954 sonrasında tarım sektöründe olumlu gelişmeler tam tersine dönmüştür. 1954 yılında başlayan döviz darboğazını aşmak için ithalatta liberalizme son verilerek ithal ikamesine yönelik çabalar gerçekleşmiş ve Kamu İktisadi Teşekküllerine yatırımlar yapılmıştır. Ancak

yapılan hamleler başarısız oluş ve darboğaz aşılammıştır (Tokgöz, 1999: 124).

1945'te "3008 sayılı ilk İş Kanunu'nun" uygulanması ve çalışma yaşamıyla ilgili düzenleme, yürütme ve denetlemenin sağlanması için "Çalışma Bakanlığı" kuruldu. 1946 yılında ise emek piyasasının düzenlenmesi amacıyla "İş ve İşçi Bulma Kurumu" kuruldu (Koray, 2012: 130). "3008 sayılı İş Kanunu'nda" öngörülen modern sosyal sigorta sisteminin kurulması bu dönemde gerçekleşmiştir. 1945 yılında çıkarılan yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu kuruldu. 1958 yılına kadar yapılan yasal düzenlemeler ile işsizlik sigortası haricindeki tüm sigorta kolları kurulmuştur. 1949 tarihinde T.C. Emekli Sandığı Kanunu kabul edilmiş ve dağınık halde bulunan sandıkları ve yasaları birleştirerek tek yapı altında toplanmıştır (Korkusuz ve Uğur, 2018: 44).

1950'li yıllarda "Basın Ve Deniz İş Yasaları" çıkarılarak bu mesleklerdeki çalışmaları koşulları belirlenmiştir. 1952 yılında nüfusu elli binden fazla olan yerleşim yerlerindeki bazı iş kollarında 4-9 işçi çalıştıran işyerleri iş kanununa kapsamına alınarak kanunun kapsamı genişletilmiştir (Tokol, 2015: 55). 1951 yılında kabul edilen kanuna göre, haftanın altı günü muntazam olarak çalışmış işçiye bir iş karşılığı olmaksızın hafta tatili gününde yarım gün çalışma ücreti işveren tarafından ödenir. 1956 yılındaki düzenleme ile işçinin hafta tatili ücretinin tam çalışma günü ücreti ödenmesi olarak yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca 1956 yılındaki düzenlemeye göre tatil günlerinde çalışan işçilere günlük ücretlerinin %50 fazlasının ödenmesi gereklidir (Talas, 1961: 130). 1951'de asgari ücretin tespitine yönelik yönetmelik çıkmasına rağmen çeşitli yetersizliklerden ve koordinasyon eksikliğinden kaynaklı olarak asgari ücret saptamaları çalışanların hayat şartları ve ücretler üzerinde önemli bir etki gerçekleştirilememiştir (Tokol, 2015: 56).

Liberalleşme ve demokratikleşme sürecine uygun olacak şekilde cemiyetler kanununda değişikliklere gidilerek sınıf esasına göre dernek kurma yasağı 1946 yılında kaldırılmıştır. 1947 yılında çıkarılan "5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun" ile sendikaya üye olma ve izin olmaksızın sendika kurabilme özgürlüğü getirilmiştir. Fakat sendika kurabilme ve üye olabilmek için iş hukukunda tanımı yapılan işçi ve işveren konumunda olmak gereklidir. Sendikaların siyasete bulaşmasını ve grevi yasaklayan kanun, sendikaların sıkı bir denetime tabii tutulmasını öngörerek çalışma ilişkilerini devletin kontrolü altında tutan otoriter yasa görünümündedir (Tokol, 2000: 17-18). Bu dönemde kamuoyu ve hükümette etki edecek düzeyde işçi sınıfı oluşmamış ve sınırlı düzeyde toplu ilişkilere izin verilmiştir.

5.4. 1960-1979 Dönemi Sosyal Politika

Türkiye’de 1960 yılından itibaren yeni siyasi ve ekonomik bir dönüşüm başlamıştır. 1960 ihtilali sonrası yürürlüğe giren “1961 Anayasası”, iktisadi ve sosyal hayatın tanzimi, geliştirilmesi ve planlanması yönünde devlete görevler ve ödevler getirmiştir. Devletin ödevi olarak belirlenen iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirilmesi için kalkınma planları yapılması öngörülmüş ve bu gaye çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Bu döneme planlı kalkınma adı verilmiş ve ilk beş yılı içeren kalkınma planı 1963-1968 yıllarında uygulanmıştır. Planlar esas itibarıyla ekonomik yönlü olarak hazırlanarak ekonomik yapının tarımdan sanayiye doğru geçişi hedeflenmiştir (Gökçen, 2017: 204-205). Bu planlar kamu için emredici, özel sektör için ise yönlendirici ve yol gösterici niteliktedir. Bu dönemde ithal ikame politikası izlenmiş, özel sektör ve devlet arasında iş bölümü gerçekleşmiş, gümrük ve kotalar ile iç pazar korunmuş ve özel sektörün piyasadaki ağırlığı artmaya başlamıştır (Pamuk, 2018: 237-238).

Bu dönemde ekonomik düzenlemelerin ve hedeflerin yanı sıra “1961 Anayasası’nın” getirdiği demokratik, özgürlükçü anlayış ve devletin sosyal yaşamın düzenlenmesine ilişkin ödevleri Türkiye sosyal politikası açısından bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir (Özaydın, 2018: 70). “1961 Anayasası” ile birlikte devlet-işçi-işveren ilişkilerinde yeni bir döneme girilmiş ve çalışma ilişkilerinde yeni bir dinamizmin başlangıcı olmuştur (Koray ve Topçuoğlu, 1993: 74). Anayasada, herkesin sosyal güvenlik ve sağlık hakkının olduğu ifade edilmiş ve bu hizmetlerin sağlanması devletin ödevi olarak kabul edilmiştir (Güvercin, 2004: 92). Cumhuriyet öncesi ve sonrasında sosyal güvenlik, çalışma koşullarındaki iyileşmeler, ücretsiz ilköğretim ve sosyal hizmetlerin gelişimi sınırlı kalmasına rağmen “1961 Anayasası’nın” devlete yüklediği ödevler sonucu sosyal politika ve sosyal hizmet uygulamalarında ilerleme ve kurumsallaşma gerçekleşmiştir (Özbek, 2006: 194). 1964 senesinde dağınık halde bulunan sosyal sigorta yasaları derlenerek ve kapsamı genişletilerek “506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu” altında birleştirilmiş ve kanun yürürlüğe girmiştir (Korkusuz ve Uğur, 2018: 44). 1971 yılında bağımsız çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması amacıyla “1497 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu Kanunu” ile Bağ-Kur kurulmuştur (Özbek, 2006: 315). Türkiye’de modern ve kurumsal anlamda sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler görece daha geç ortaya çıktığı ifade edilebilir. 1970’lerin ortalarına kadar gönüllülük esasına dayanmakta olan sosyal yardımlar ve kamunun sosyal yardımları sınırlı bir kesimi kapsamakta ve düzensiz olarak yapılmaktadır. 1976 yılında yürürlüğe giren “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk

Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” modern anlamda uygulanan ilk sosyal yardımdır (Buğra, 2013: 190).

1961 Anayasa’sında toplu sözleşme, grev, sendika hakkı ve özgürlüğü güvence altına alınarak, o deneme kadar süregelmiş grev ve lokavt yasakları kaldırılmıştır. 1963 senesinde sendikaların geniş haklara sahip olacağı “274 sayılı Sendikalar Kanunu” ve “275 sayılı Toplu İş sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu” çıkarılmıştır. Ayrıca 1965 senesinde “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” ile kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkının olmadığı sendikalaşma hakkı verilmesine rağmen 1971 senesindeki muhtıra ile bu hakta geri alınmıştır (Tokol, 2000: 20-21). 1978 yılında kamu kesiminde işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesi, sağlıklı ve barışçıl çalışma yaşamının tahsis edilmesini amaçlayan “Toplumsal Anlaşma” Türk-İş ve dönemin hükümeti tarafından imzalanmıştır. Ancak hükümetin ömrünün kısa olmasına bağlı olarak anlaşma yalnızca 14 ay yürürlükte kalabilmiştir (Işığıçok, 1999: 20) .

Bu dönemde “3008 sayılı İş Kanunu” dönemin ekonomik ve toplumsal yapısındaki gelişmeler hususunda yetersiz kaldığı gerekçesiyle 1967’de “931 sayılı İş Kanunu” çıkarılmıştır. “931 sayılı İş Kanunu”, şekil hataları nedeniyle 3 yıl sonra Anayasa Mahkemesi kararı sonrasında yürürlükten kalktıktan sonra “931 sayılı İş Kanunu’nda” köklü değişiklikler yapılmadan ve bu kanunun benzeri olan “1475 sayılı İş Kanunu” 1971 senesinde yürürlüğe girmiştir (Altan, 2007: 74). Batıda toplumsal refahın “altın çağının” yaşandığı dönemde, Türkiye’de siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, politikadaki başarısızlıklar, Kıbrıs Barış Harekâtı sonrasındaki ambargolar ve toplumsal olaylar gibi iç ve dış etkenler ekonomik, beşerî ve toplumsal gelişimi sınırlandırmıştır. Doğumda beklenen yaşam süresi ve eğitimde az bir düzeyde iyileşmeler gerçekleşmiştir. Fakat sağlık ve eğitim hizmetlerinin dağılımı (kır-kent, bölgesel) hakkında sınırlı bilgi mevcuttur (Pamuk, 2018: 260).

5.5. 1980-1999 Dönemi Sosyal Politika

1980’de gerçekleşen askeri darbe sonrasında ekonomik ve sosyal politikada önemli değişimler gerçekleşmiştir. Dünyada ekonomik alanda yaşanan neoliberal dönüşüme uyum sağlanarak “24 Ocak Kararları” ile istikrarlı, dışa açık ve rekabet edebilir bir yapı oluşturulması öngörülmüş ve ekonomi politikaları bu yönde şekillendirilmiştir (Gökçen, 2017: 207). Bu kararların temel amacı kısa vadede ödemeler dengesini iyileştirme ve enflasyonu aşağıya çekerek ithal ikamenin yerine ihracata dayalı ekonomi oluşturmaktır (Pamuk, 2018: 265). Türkiye’de 3 yıllık demokrasiye verilen aradan sonra 1983 yılındaki seçimleri Turgut Özal kazanarak yeni hükümeti kurmuştur. Bu dö-

nemde rekabetçi bir ortam oluşturmak amacıyla devletin rolünün değişmesi, sendikal kısıtlamalar ve özelleştirme politikaları gibi liberal politikaların izlenmesine bağlı olarak 1987 yılına kadar tarım gelirlerinin azaltılmış ve ücretler baskı altına alınmıştır (Pamuk, 2018: 271). Ancak 1980 sonrasındaki piyasa ağırlıklı politikalar 1990'lı yıllarda ekonomik ve toplumsal sorunlara sebep olarak gelir dağılımı adaletsizliğine ve yoksulluğun yaygınlaşmasına yol açmıştır.

Darbe sonrasında askeri yönetim tarafından sendikalar ve sivil toplum kuruluşları toplumsal olayları olumsuz etkilediği düşüncesi ile kapatılmış, grevler ve lokavtlar ertelenmiştir. Türkiye’de bu dönemde “1961 Anayasası’nın” özgürlükçü yapısından uzaklaşarak 1982’deki yeni anayasa düzenlemesi ile hak ve özgürlükler sınırlandırılmıştır. 1982 Anayasası sermaye-emek ilişkilerinde açık bir şekilde sermayenin tarafında yer almıştır (Boratav, 2007: 150). Örgütlenme haklarına ve toplu iş ilişkilerine önemli sınırlandırmalar getiren ve yeni anayasanın zihniyetinin yansıtıldığı “2821 sayılı Sendikalar Kanunu” ve “2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu” 1983’te yürürlüğe konulmuştur (Tokol, 2000: 22). “2821 sayılı ve 2822 sayılı” kanunlar neoliberal ekonomik politikalara uygun olarak sendikalaşmayı zorlaştıran, sendikalara ağır denetimleri içeren ve grevler üzerinde önemli sınırlamalar getiren bir yapıya sahiptir. Bu dönemde sadece örgütlü işçi kesimine yönelik aleyhte politikalar uygulanmamıştır. Memurların maaşları, emekli ikramiyeleri, kıdem tazminatlarında da reel gerilemeler görülmüştür (Boratav, 2007: 151).

Türkiye’nin siyasal, ekonomik ve sosyal yapısının büyük değişimlere uğradığı bu dönemde “sosyal devlet” anlayışına karşı olumsuz eleştiriler yöneltilmekte ve her şeyi devletten beklememek gerektiği yönünde bir anlayış gelişmiştir. Bu dönemde işsizlik, göç, kentleşme, yoksulluk, adaletsiz gelir dağılımı gibi birçok toplumsal sorunların artması karşısında “sosyal devlet” anlayışı yerine “sosyal yardım” anlayışı ön plana çıkmıştır (Koray, 2012: 134). Sosyal politika uygulamaları bu dönemde piyasaya bırakılma eğilimindedir. Ancak bu yeni sistem içerisinde aile, piyasa ve devlet hem bireysel hem de toplumsal ihtiyaçların karşılanması hususunda yetersiz kalmış ve toplumsal huzursuzlukların artması sonucunda sosyal politikaların planlanması ve uygulanması gerekliliği tekrar ortaya çıkmıştır (Şişman, 2017: 15-16).

Dünyada birçok ülkede uzun süredir uygulanan işsizlik sigortası Türkiye’de geç sayılabilecek bir dönemde uygulanmaya başlanmıştır. ILO 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesindeki risklerden birisi olan işsizlik sigortası 1999 yılında Türk sosyal güvenlik sistemine dâhil edilmiştir. İşsizlik sigortasının Türk sosyal güvenlik sistemine da-

hil edilmesi ile birlikte aile yardımları (ödenekleri) haricindeki tüm sigorta kolları 1999 yılı itibarıyla kurulmuştur (Güvercin, 2004: 93). Türkiye’de yoksulluk problemi her zaman gündemde olan bir konu olmasına rağmen 1986 yılına kadar yoksullukla mücadele yarı kamusal nitelikteki Kızılay, Darülaceze ve Türk Hava Kurumu gibi kurumlar aracılığıyla gerçekleştirmiştir. 1986 yılında halk arasında “Fakir Fukara Fonu (Fak-Fuk-Fon)” olarak bilinen hayırseverlik vurgusunun olduğu “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” kurulmuştur. Sonraki süreçte ise kaynakların ülkedeki bütün ihtiyaç sahiplerine aktarılabilmesi için tüm Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) kurulmuştur (Demirhan ve Kartal, 2014: 260-261). Sosyal güvenlik şemsiyesi altında bulunmayan ve yoksul bireylerin sağlık hizmetlerinden faydalanabilmeleri için 1992 senesinde “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” çıkarılmış ve “Yeşil Kart” uygulaması başlatılmıştır (Buğra, 2013: 214).

Yaşlılar, engelliler ve muhtaç çocukların korunması amacıyla 1983 yılında “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Yaşlılar, engelliler ve muhtaç çocukların korunması için 1983 senesinde yürürlüğe giren “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu” ile o güne kadar dağınık halde bulunan düzenlemeler ve uygulamalar tek kanunda birleştirilmiş ve kanunu yürütecek organlar “Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu” ve 1961 yılında kurulması planlanan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)” olarak belirtilmiştir (Özbek, 2006: 214). Yoksullukla mücadelede diğer bir önlem ise, şehir yoksullarını ev sahibi yapabilmek ve gecekondulaşmayı engellemek için “Toplu Konut ve Yatırım İdaresi” 1984 yılında kurulmuştur (Buğra, 2013: 203). 1990’lı ve 2000’li yılların başlarında Türk sosyal güvenlik sistemindeki sorunlarından dolayı reforma ihtiyaç duyulmuş ve 7. Yıllık Kalkınma Planı’nda tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesine yönelik “Sosyal Güvenlik Temel Yasası” çıkarılması planlanmıştır (Güvercin, 2004: 94). Ancak bu düşünce ile ilgili somut adımlar 2000 sonrasında atılarak 2006 yılında “5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” çıkarılmıştır. Sosyal sigorta haklarının ve yükümlülüklerin standart hale getirilmesi amacıyla “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” 2008 yılında yürürlüğe girmiştir. Sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesi amacıyla yeni bir kurumun oluşturulması planlanmıştır (Alper, 2017: 237).

Sosyal politikanın etkin bir biçimde uygulama alanı bulabilmesi için devletlerde ekonomik ve siyasal istikrarının olması, demokratik ve özgürlükçü bir ortamın bulunması ve son olarak ise sosyal devlet anlayışının benimsenmiş

olması gerekmektedir. Fakat 1990 sonrasında siyasi ve ekonomik bunalımlar, uygulanan yapısal uyum ve istikrar programları, doğu bölgesinde PKK terör örgütünün güçlenmesi ve terörle mücadele, 17 Ağustos ve 12 Kasım Depremleri, sosyal politika anlayışında ve uygulamasındaki değişiklikler, borçlar, yüksek faiz ve enflasyon gibi nedenlerden dolayı ülke ekonomisi gerekli gelişimi gösteremediğinden dolayı sosyal politikanın gelişimi sınırlı kalmıştır (Pamuk, 2018: 275-278). Bu süre zarfında gerçekleşen yönetim ve politika başarısızlıkları gelir dağılımının alt gruplar aleyhinde değişmesine, işsizlik ve yoksulluk sorununun derinleşmesine, sosyal güvenlik fonlarının erimesine ve gecekondulaşma gibi toplumsal sorunların artışına sebep olmuştur. Ayrıca bu dönemdeki ekonomik başarısızlıklar, afetler, terör ve sosyal politikaların sınırlılığı 2000 sonrasında toplumsal refahını da önemli ölçüde etkilemiştir.

Sonuç

Sanayi Devrimi sonrasında ekonomik ve sosyal yaşam köklü bir değişim geçirmiş ve yeni bir düzen ortaya çıkmıştır. Sanayileşme ile birlikte kentlerdeki hızlı nüfus artışı birçok problemi beraberinde getirmiştir. Liberal iktisadi düzenin hâkim olduğu bu dönemde devletin piyasaya müdahaleden kaçınması problemleri ve toplumsal çatışmaları derinleştirerek toplumsal refahın ve barışın ciddi yaralar almasına sebep olunmuştur. Çatışmaları ve problemleri azaltmak için ortaya çıkan gönüllü sigortaların zaman içerisinde kalıcı hale gelerek sosyal sigortanın ortaya çıkması ile modern anlamda sosyal politikalar ortaya çıkmıştır. Avrupa'da sosyalist düşüncenin yaygınlaşmaya başlaması, işçilerin hakları için verdikleri mücadeleler, demokrasinin yaygınlaşması, Büyük Buhran sonrası neoliberal politikaların krize çözüm üretmemesi, sefaletin artması ve sınıf çatışmalarının şiddetlenmesi başta olmak üzere ortaya çıkan birçok problem devletin piyasaya müdahalede etmesini zorunlu kılmıştır. Devletin ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm üretme çabası içerisinde olması ve piyasaya müdahalede bulunması devletin sosyal yönünü geliştirerek sosyal politikanın gelişmesini sağlamıştır. Büyük Buhran sonrasında devletin sosyal yönünün gelişmesi ve ardından II. Dünya savaşı sonrasında Keynesyen ekonomi politikalarının hâkim anlayış olması ile devlet temel sosyal politika uygulayıcısı haline gelmiştir. II. Dünya savaşı sonrasında refah devleti anlayışının güçlenmesi ve yaygınlaşması ile birlikte tüm toplumu kapsayacak şekilde sosyal politikalar uygulanmaya başlanmış ve toplumsal refahın artırılması için yüksek miktarlarda sosyal harcamalar gerçekleştirilmiştir. 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik sorunlar yeni bir sistem arayışını ortaya çıkarmış ve neoliberal politikalara geçiş başlamıştır. Neoliberal politikalar geçişin başlaması ile birlikte refah devletinin sosyal politika amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik yaptığı cömert sosyal refah harcamaları

sorgulanmaya başlamıştır. Küreselleşmenin etkisiyle birlikte neoliberal politikalar sosyal politikanın gelişimini erozyona uğratmıştır. Refah devleti “altın çağı” döneminde ön plana çıkan devletin sosyal yönü, neoliberal ekonomik politikaları sonrasında arka planda kalarak devletin ekonomik yönü tekrardan ön plana çıkmıştır. Küreselleşme sürecinde sosyal politika yaklaşımı yeni düzenin oluşturduğu problemleri tedavi edici bir nitelik kazanmıştır. Elbette her ülkede sosyal politikanın gelişimi ekonomik ve toplumsal yapıya göre farklı gelişim evreleri izlemiştir.

Osmanlıda sosyal politikanın gelişimi Tanzimat ve Meşrutiyet döneminde batılılaşma çabaları ile birlikte başlamıştır. Fakat hem Osmanlıda hem de Türkiye Cumhuriyeti’nde sosyal politikanın gelişimi batı ülkelerinden farklıdır. Sosyal politika batı ülkelerinde sanayi devrimi sonrası işçi hareketleri ile şekillenmiş iken Osmanlıda sanayinin gelişmemesine bağlı olarak işçi sınıfı ve sınıf bilinci oluşmamasından dolayı sosyal politikanın gelişeceği bir ortam oluşmamıştır. Osmanlıda işçilerin yoğun olarak bulunduğu Zonguldak ve Ereğli havzalarında ilk sosyal politikaların uygulandığı görülmektedir. Osmanlıda işçi sınıfının oluşmaması ve buna bağlı olarak sınıf bilincinin ortaya çıkmamasından dolayı sınırlı ve dar kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. İşçi hareketlerine ve toplumsal sorunlara baskıcı, yasakçı ve katı yaklaşımların olduğu ve sanayinin gelişmemiş olmasına bağlı olarak toplumsal sınıfların oluşmadığı Osmanlıda dar anlamda sosyal politika gelişim gösterememiştir. Ayrıca Osmanlıda toplumsal sorunların çözümü ve ihtiyaçların karşılanması vakıflar aracılığı ile yapılması ve yardımların düzensiz ve sınırlı olmasına bağlı olarak düzenli bir sosyal politika uygulamasının olduğunu söylemek güçtür.

Osmanlıdan Türkiye Cumhuriyeti’ne geçişte sosyal politika alanında keskin dönüşümler yaşanmamıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra izlenen liberal politikalar işçi sınıfının korunmasını ve örgütlenmesini arka plana itmiştir. Grev ve lokavtlar yasaklanarak cezai hükümler getirilmiştir. 1920-1945 yılları arasında ilk iş kanunu ve sosyal politika kapsamında değerlendirilebilecek kanunlar çıkarılmasına rağmen hem dar anlamda hem de geniş anlamda sosyal politikanın yeterince gelişim gösteremediği bir dönem olmuştur. Bu dönemde sanayi çabalarının başarısız olması, Şeyh Sait İsyanı, ekonomik yetersizlikler, Büyük Buhran ve II. Dünya Savaşı sosyal politikanın gelişiminin belirleyicileri olmuştur. 1945 sonrasında sosyal güvenlik, işçi ve sendikal örgütlenme haklarında önemli gelişmeler gerçekleşmiştir. Bu dönemde sanayinin gelişmesine bağlı olarak işçi sınıfı oluşmaya başlamıştır. Ekonomik olarak ilk önce liberal politikalar ve ardından ithal ikame politikalarının başarısız olmasına bağlı olarak sosyal politika yeterince gelişim

gösterememiştir. 1960 sonrası ekonomik ve sosyal alanda önemli değişimler olmuştur. “1961 Anayasası” ile özgürlük ortamının oluşmasına bağlı olarak sendikal haklar ve grev hakkı yasalarla koruma altına alınmıştır. Türkiye’de 1960-1970 yılları arasında devletin sosyal niteliğinin geliştiği yıllar olmuştur. “1961 Anayasası’nın” sağladığı sosyal haklar ve özgürlük ortamı ilk önce 1971 yılında ve ardından 1980 yıllarındaki müdahaleler ile büyük oranda geri alınmıştır. 1945-1980 arasında batı ülkelerindeki sosyal politikanın oldukça geliştiği dönemde Türkiye’de geniş anlamda sosyal politika uygulamalarının yeterince gelişim gösteremediği bir dönem olmuştur. 1980 yılındaki askeri darbe sonrası “24 Ocak Kararları” ile neoliberal politikalara geçiş başlamıştır. 1982 yılındaki anayasa ve ardından “2821 sayılı Sendikalar Kanunu” ve “2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu” neoliberal ekonomik politika zihniyetini yansıtarak hakları sınırlayıcı ve geçmişte verilen özgürlükleri ortadan kaldırıcı bir yapıdadır. 1980 sonrasında devletin sosyal yönünün zayıflamasına bağlı olarak “hak temelli” politikaların yerini “muhafazakâr hayırseverlik” almaya başlamış ve kurumsallaşmıştır. Sosyal sorunların çözümü için oluşturulan politikalar ve uygulamalar yetersiz kalmış ve 1990’lardaki ekonomik ve siyasi bunalımlar çok sayıda problemi beraberinde getirmiştir. Ekonomik politikalar, krizler, terör ve afetler sonrasında ortaya çıkan yoksulluk ve işsizlik toplumsal refahı dibe sürüklemiş ve etkileri 2000 sonrasında da devam etmiştir.

Sonuç olarak 21. yüzyıla kadar Türkiye sosyal politikasının gelişimi batı ülkelerinin sosyal politika standartlarının oldukça gerisinde kalmıştır. Sanayileşmenin geç bir dönemde gelişmesi, teknolojik ve bilimsel gelişmelerin gerisinde kalınması, küresel ekonomik sisteme entegre olunamaması, ekonomik ve siyasi istikrarsızlık Türkiye’de sosyal politikanın gelişiminin sınırlı kalmasındaki önemli faktörlerdir. Özellikle Türkiye’de belirli kısa dönemler haricinde ekonomik ve siyasal istikrarın sağlanamamasına bağlı olarak devletin sosyal niteliği geri planda kalmış ve buna bağlı olarak sosyal politika alanında yeterli düzeyde ilerleme kaydedilememiştir.

Kaynakça

- Akkaya, Yüksel, (2000), “Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar”, *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt:15, Sayı:2, ss.82-91.
- Alper, Yusuf, (2017), “Cumhuriyetten Günümüze Türk Sosyal Güvenlik Sistemi: Yeni Sistem, Yeni Beklentiler”, **Dünden Bugüne Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, 6. Baskı, Ed. Mehmet Zencirkıran, Bursa: Dora Yayınları, ss.221-245.
- Altan, Ömer Zühtü, (2007), **Sosyal Politika**, 1. Baskı, Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Aydın, Murat, (2009), **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, İstanbul: Yedirenk.
- Bedir, Eyüp ve Okan Güray BÜLBÜL, “Sosyal Politikaya İlişkin Genel Bilgiler ve Sosyal Politikanın Araçları”, **Sosyal Politika**, Ed. Abdurrahman İlhan Oral ve Yener Şişman, Eskişehir, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 2018, ss.2-27
- Boratav, Korkut, (2007), **Türkiye İktisat Tarihi (1908-2005)**, 11. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Buğra, Ayşe, (2013), **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika**, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Demirhan, Yılmaz ve Nazım Kartal, (2014), “1980 Sonrası Yoksullukla Mücadelenin Başlıca Aracı Olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun Kuruluş ve Varlık Nedenlerine İlişkin Bazı Tespitler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:42, ss.257-268.
- Eikemo, Terje A. ve Clare Bambra, (2008), “The Welfare State: A Glossary for Public Health”, *Journal of Epidemiology & Community Health*, Vol.62, No:1, pp.3-6.
- Engerman, Stanley L., (2003), “The history and political economy of international labor standards”, **International Labor Standards: History, Theory, And Policy Options**, Ed. Kaushik Basu et. al., Malden: Blackwell Publishing, pp.9-83
- Ersöz, Halis Yunus, (2003), “Doğuştan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt:53, Sayı:2, ss.119-144.
- Ersöz, Halis Yunus, (2005), “Sosyal Politika-Refah Devleti- Yerel Yönetimler İlişkisi”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt:55, Sayı:1, ss.760-775.
- Ersöz, Halis Yunus, (2011), **Sosyal Politikada Yerelleşme**, İstanbul: İTO Yayınları.
- Gökçen, Ahmet Mucip, (2017), “Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de İktisat Politikaları ve Ekonomik Gelişme”, **Dünden Bugüne Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, 6. Baskı, Ed. Mehmet Zencirkıran, Bursa: Dora Yayınları, ss.191-220.

- Güven, Sami, (1995), **Sosyal Politikanın Temelleri**, 1. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Güvercin, Cemal Hüseyin, (2004), “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt:57, Sayı:2, ss.89-95.
- İşığışık, Özlem, (1999), “Sosyal Diyalog-Temel Nitelikleri ve Türkiye’de Sosyal Diyaloga İlişkin Genel Bir Değerlendirme”, *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, ss.17-22
- İşığışık, Yasemin Mamur, (2016), “Selma Karatepe, Türkiye’de Çocuğa Yönelik Sosyal Politika Uygulamaları ve Tarihsel Analizi”, *Akademik Yaklaşım Dergisi*, Cilt:7, Sayı:1, ss.69-100.
- Koray, Meryem ve Alper Topçuoğlu, (1993), **Sosyal Politika**, 2. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Koray, Meryem, (2018), **Sosyal Politika**, 5. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Koray, Meryem, (2012), **Sosyal Politika**, 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Korkusuz, Mehmet Refik ve Suat Uğur, (2018), **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 6 Baskı, İstanbul: Ekin Yayınevi.
- Makal, Ahmet, (2015), “Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri”, “Türkiye’de Tek Parti Döneminde Çalışma İlişkileri:1920-1946”, “Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1946-1960”, **Çalışma İlişkileri Tarihi**, 4. Baskı, Ed. Ahmet Makal, Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları, ss.78-197
- Gül, Songül Sallan, (2006), **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa: Yeni Liberalizm Ve Muhafazakarlık Kısacasında Refah Devleti**, 2. Baskı, Ankara: Ebabel Yayıncılık.
- Özaydın, Mehmet Merve, (2018), “Sosyal Politikanın Türkiye’deki Tarihsel Gelişimi”, **Sosyal Politika 1**, Ed. Abdurrahman İlhan Oral ve Yener Şişman. Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları, ss.28-62 .
- Özbek, Nadir, (2006), **Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Özdemir, Süleyman, (2007), **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, 2. Baskı, İstanbul: İTO Yayınları.
- Özdoğan, Fatma ve Abdülkadir Develi, (2020), “İktisat Politikaları Çerçevesinde Tek Parti Dönemi Hükümet Programlarında Sosyal Politika Hedefleri (1923-1939)”, *Uluslararası Anadolu Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:3, ss.4-36.
- Pamuk, Şevket, (2018), **Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi**, 9. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- Sait Dilik, (1998), “Sosyal Güvelliğın Tarihsel Gelişimi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:43, Sayı:1, ss.42-80.
- Sapancalı, Faruk, (2001), “Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:3, Sayı:2, ss.115-140.
- Scharp, Fritz W., (2000), “The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options”, *Journal of European Public Policy*, Vol.7, No:2, pp.191-192.
- Sevinç, Mehmet Reşit, Müge Kantar Davran ve Gönül Sevinç, (2016), “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Kırsal Alanda Uygulanan Eğitim Politikaları”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:15, Sayı:56, ss.253-272 .
- Spielvogel, Jackson Joseph, (2009), **Western Civilization**, Cengage Learning, spielvogel_0495502855_FM.qxd (northernhighlands.org).
- Şişman, Yener, (2017), “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dünyü, Bugünü: Hayırseverliğın Kurumsallaşması mı? Gelişim mi?”, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, ss.1-22 .
- Talas, Cahit, (1961), **İçtimai İktisat**, 2. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ajans-Türk Matbaası.
- Tokgöz, Erdinç, (1999), **Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-1999)**, 5. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Tokol, Aysen, (2000), **Sosyal Politika**, 2. Baskı, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları No: 163.
- Tokol, Aysen, (2015), **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, 4. Baskı, Bursa: Dora Yayınları.