

Sosyal Politika Disiplininin Dönüşümünde Küresel Bir Değişim Önerisi: Sosyal Risk Yönetimi

DOI: 10.26466/opus.672799

*

Mehmet Merve Özaydin *

* Doç.Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ankara

E-Posta: mehmet.ozaydin@hbv.edu.tr

ORCID: [0000-0002-1081-4249](https://orcid.org/0000-0002-1081-4249)

Öz

Sanayi devriminin ortaya çıkardığı toplum yapısının sorunlarına çözüm olarak gelişen sosyal politika disiplini, ekonomik yapının şekillendirdiği sınıflar arasındaki ilişkileri hedef edinmiştir. Başlangıçta üretim süreçlerinde hukuk kurallarının etkinliğini sağlamaya yönelik olarak yapılan politika anlayışından ilerleyen dönemde çok daha geniş bir kural setine dönüşen uygulamalara şahit olunmuştur. Sanayi üretim yapısının ortaya çıkardığı üretim biçimlerinin ekonomik ve toplumsal dengeyi oluşturmada sağladığı başarı, devletin en önemli sosyal politika aktörü olarak güç kazanmasına neden olmuş, refahın üretimi ve dağıtımında güçlü bir ilişki kurulmuştur. 1970'li yıllardan itibaren ekonomik yapıda başta teknolojik gelişmelerin etkisiyle yaşanan değişim, ulusal ve küresel düzeyler arasındaki farkın ve uyumsuzluğun artmasına neden olmuştur. Sosyal sorunların daha çok küresel eğilimler taşıdığı yeni dönemde sosyal politika, ulusal araçlarının etkinliğini önemli ölçüde kaybetmiştir. Yaşanan ekonomik dönüşümün başarıları küresel finansman hareketlerine, başarısızlıkları ise toplum hayatına sürdürülemez müdahalelerde bulunduğu iddia edilen sosyal devlet ve onun politikalarına kesilmiştir. Yeni dönemde, küresel kurumlar tarafından toplumsal hayatın bütününe yönelik geniş ölçekli politikalar yerine, özel grupların risk boyutunu belirleyerek sınırlı müdahaleleri esas alan bir yaklaşım tavsiye edilmektedir. Bu süreçte sosyal politikayı var eden sosyal hedefler, ekonomik büyüme ve kalkınma gibi kavramlar içinde eritilmektedir. Bu çalışma sosyal politikalarda küresel ölçekte yaşanan değişimin bir yönünü oluşturan "sosyal risk yönetimi" önerisinin sosyal politika disiplini açısından değerlendirilmesini içermektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Sosyal Risk Yönetimi, Refah Devleti, Küreselleşme

A Global Change Proposal In Transformation Of Social Policy Discipline: Social Risk Management

*

Abstract

The social policy discipline, which developed as a solution to the problems of the social structure created by the industrial revolution, aimed the relations between the classes shaped by the economic structure in the solution methods. Initially, from the policy understanding that was shaped to ensure the effectiveness of the legal rules in the production processes, the practices that became a much broader set of rules were witnessed in the following period. The success of the forms of production produced by the industrial production structure in establishing the economic and social balance has led the state to gain strength as the most important social policy actor and a strong relationship has been established between the production and distribution of welfare. The change experienced in the economic structure since 1970s, mainly due to technological developments, has led to an increase in the difference and discordance between national and global levels. Social policy has lost the effectiveness of its national instruments to a great extent in the new era in which social problems are more global. While the successes of the economic transformation have been attributed to the global financing movements, the social state and its policies, which are alleged to have unsustainable interventions in society, have been blamed for the failures of economic transformation. In the new era, an approach based on limited interventions by identifying the risk levels of private groups rather than large-scale policies for the whole of social life has been recommended by global institutions.

Keywords: *Social Policy, Social Risk Management, Welfare State, Globalization*

Giriş

İnsanların tarih boyunca karşılaştıkları risklerle mücadelede çeşitli yöntemlere başvurdukları ve risklerle mücadeleyi amaçlayan kurumlar oluşturdukları görülmüştür. Risklerin toplum hayatı ile ilişkili doğası, risklerin ve onlarla baş etme yöntemlerinin toplum ve tarih (mekan ve zaman) ekseninde farklılaşmasına neden olmaktadır. Toplumsal yaşamın ahenkli bir yapıda devamına yönelik düzenlemelerin konusunu oluşturduğu sosyal politika disiplini, sosyal sorunların ve çözümlerinin üzerinde odaklanmaktadır. Sosyal risklerin yol açtığı sosyal sorunlarla mücadelede bilimsel yaklaşımları içeren sosyal politika anlayışı, sosyal risklerin nitelikleri ve toplum üzerindeki etkileri ile yakından ilişkilidir.

Geleneksel toplum yapılarında aile, din kurumu ve toplumsal yardımlaşma ekseninde gelişen risklerle mücadele anlayışının, Sanayi Devrimi ve modern devlet düşüncesinin güç kazanması ile birlikte giderek kamusal bir nitelik kazandığı görülmüştür. Sanayileşen toplumların tam istihdam modeli içinde ekonomik ve sosyal yapının temelini oluşturan çalışma yaşamı ve bu alanı tehdit eden sosyal riskler kamusal nitelikteki sosyal güvenlik mekanizmaları ile çözümlenmeye çalışılmıştır. Çalışma ve gelir kaybını önleyen sosyal sigorta uygulaması, sosyal risklerle etkin bir mücadele aracı olarak görülerek geliştirilmiştir. Refah devletlerinin geleneksel yapılarının da olduğu bu aşama, küreselleşme etkileri ile yeni bir kırılma yaşamış, risklerin yapısı ve çeşitliliğinde önemli değişimler yaşanmıştır. Küreselleşme sürecinin toplumsal sonuçlarını ifade etmekte kullanılan “risk”, “belirsizlik”, “güvensizlik”, “eşitsizlik”, “kaygı” ve “toplumsal çözülme” en çok başvurulan kavramlar haline gelmiştir (Bozkurt,2005, s.349).

Post endüstriyel dönemde geleneksel mekanizmaların sosyal değişimlere bağlı olarak güç kaybetmesi ve devletin müdahaleci niteliğinin liberal endişelerle sorgulanması, yeni gelişen, değişen ve çeşitlenen sosyal risklerle mücadele arayışlarının artmasına neden olmaktadır. Sosyal risklerin kapsamının genişlemesi ve bu risklere maruz kalan grupların büyümesi, geleneksel sosyal güvenlik sistemleri ve sosyal koruma programlarının kapsam ve amaç yönünden yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır.

Küreselleşme süreci ile birlikte ulus üstü kurumların giderek artan etkinlikleri, sosyal risklerle mücadele ve sosyal politika alanında yeni önerilerin gelişmesine imkan vermektedir. Dünya Bankası'nun yoksullukla mücadele

ve sosyal koruma anlayışının bir sonucu olarak 1990'lı yıllardan itibaren güç kazanmaya başlayan sosyal risk yönetimi, risklerin olası etkilerinin azaltılmasında bilimsel ve kurumsal tekniklerin kullanılmasını öngören bir yaklaşım olarak değer kazanmaktadır. Küreselleşme süreci ile birlikte ulus üstü kurumların giderek artan etkinlikleri, sosyal risklerle mücadele ve sosyal politika alanında yeni önerilerin gelişmesine imkan vermektedir. Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadele ve sosyal koruma anlayışının bir sonucu olarak 1990'lı yıllardan itibaren güç kazanmaya başlayan sosyal risk yönetimi, risklerin olası etkilerinin azaltılmasında bilimsel ve kurumsal tekniklerin kullanılmasını öngören bir yaklaşım olarak değer kazanmaktadır.

Sosyal Risk ve Sosyal Risk Yönetimi

İnsanın sosyal bir varlık olması bir toplum yapısı içinde bulunmasını zorunlu kılmaktadır. Sosyal yapı ile insanın bu ilişkisi aynı zamanda sorunların da kaynağını oluşturmaktadır. Toplum hayatında herkesi etkileme gücüne sahip olan ve toplumsal ilişkilerin bir sonucu olarak ortaya çıkan sorunlar, sosyal sorun olarak nitelendirilmektedir. Bu özelliği ile sosyal sorunlar, toplumdan topluma ya da aynı toplumda zaman içinde farklılıklar gösterebilmektedir. Birey ve toplum arasında ayrılık kabul etmeyen kuvvetli bu ilişki, sosyal sorunların da bireye mi yoksa topluma ait olduğu konusunda keskin ayrımların yapılmasını imkansız kılar. (Turan,1994, s.8-9)

Sosyal sorunların çözümüne yönelik geliştirilecek tüm anlayışların nedeni birey ve toplum vicdanında oluşan memnuniyetsizlik duygusu beslemektedir. Bu memnuniyetsizlik genel olarak eşitsizlik ve adaletsizlik duygusunun bir sonucu olarak belirmektedir. Bundan dolayıdır ki toplumsal teorilerin önemli bir kısmı bu kavramları ideal toplumun bir unsuru olarak ele almış ve toplum hayatında var edilen birçok kural bu hedeflere ulaşmanın aracı olarak işlev görmüştür.

Sosyal sorunlarla mücadele anlayışının bir sonucu olarak devletin sosyal işlevleri genişlemiş, kendi kendine yardım mekanizmaları ile dayanışma yapıları oluşturulmuş ve toplumsal yardımlaşma sistemi ile toplumlar, kendi sorunlarına çözümler üretme arayışına girmişlerdir. Sosyal sorunun yerine sosyal risk kavramının ikame edilmeye çalışıldığı yeni dönem politikalar, bu kavramsal farklılığın altında önemli bir zihni ayrışmayı beraberinde getir-

mektedir. Sosyal sorunlar toplum hayatının devamlılığı bakımından kapsamlı ve çoğu zaman sosyal adalet hedefli bir nitelik taşıırken, sosyal riskler mevcut sorunun ortadan kaldırılması ya da toplumsal alanda oluşturduğu etkilerle ilgenilmeksizin bir müdahale alanı tanımlama eğilimindedir.

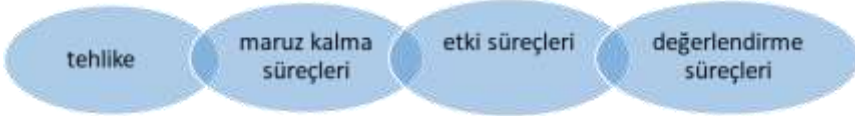
Risk ve Sosyal Risk Kavramları

Bir faaliyet ya da olayın sonucuna ilişkin belirsizliği tanımlamakta kullanılan risk kavramının kelime kökeninin, İtalyanca'da belirli durumlara karşı karcercilikten ziyade bir seçenek oluşturulması anlamına gelen "risicare" ya da Fransızca'da zarara yol açabilecek bir olayın meydana gelmesi olasılığını tanımlayan "risque" kelimesinden türediğı düşünölmektedir (Kızılıboğa,2012, s.298). Kelimenin belirsizlik ile özdeşleşen niteliğinin yanında daha çok olumsuz bir sonucu ifade eden ve bu sonucun etkilerini azaltmaya yönelik bir anlama sahip olduğı görölmüştür.

Risk "bir ya da daha fazlasının arzu edilir olmadığı bir takım sonuçlara yol açması muhtemel belirsiz bir durum" olarak tanımlanır. Bu tanım doğrultusunda risk kapsamı açısından temel ilke "belirsizlik"tir. Hangi durumların risk olduğına karar verme konusunda başlıca sorun, çeşitli eylemlerle bağlantılı riskleri karşılaştırmaya olanak verecek şekilde riskin büyüklüğünü tahmin etmektir. Çalışmalar kişilerin risklerin büyüklüğüne ilişkin algılarının, riskin gerçekleşme düzeyi ve etkisinin ciddiyeti hakkındaki düşüncelere dayalı olduğunu ortaya koymaktadır. Bu sebeple risk analistlerine göre riskin düzeyi, muhtemel sonuçların ortaya çıkma olasılığına ve bu sonuçların ciddiyetine dayanarak ölçülmelidir (Merkhofer,1986, s.2).

Risk kavramının modern toplumlara ilişkin bir kavram olduğı kabul edilmektedir. Seküler anlayışın gelişimi, öngörölemeyen sonuçların, doğanın gizli anlamlarının ya da Tanrı'nın kutsal amaçlarını göstermesinden çok, insanların etkinliklerinin ya da kararlarının bir sonucu olarak ortaya çıktığının kabulünü getirmiştir. Risk ve tehlikenin ayrılması olanağı, modern toplum karakterlerinden biri olup, modern öncesi tehlike kavramından farklı bir özellik taşımaktadır. İş kazası kavramı ile birlikte kaza, sosyal bir soruna dönüşmüş, düzenli ve toplum kaynaklı niteliğı ile sosyal güvenlik hukukunun ve sosyal sigorta tekniğinin doğmasına zemin hazırlamıştır (Gökçeoğlu Balcı,2007, s.43).

Risk kapsamı, riskin temel bileşenlerinin ortaya konulması ile açıklığa kavuşturulabilir. Riskin ortaya çıkmasından önce üç koşulun karşılanmış olması gerekmektedir. Bunlar; riskin bir kaynağının bulunması (tehlike), riske muhatap olan grupların tehlike ile temas edebileceği bir maruz kalma süreci ve maruz kalmanın kötü etkiler ortaya çıkardığı bir süreçtir. Tehlike, maruz kalma ve etki süreci; bir riski sonuçlarının düzey ve olasılığını belirlemeleri açısından tanımlayan özelliklerdir. İnsanların risk algısı, oluşan etkilerin şiddeti, önemi ve adaletsizliğinin mevzu bahis olmaya yeterli olup olmadığı konusunda bireylerin ya da toplumun değerlendirmelerini de içeren ilave bir süreci de kapsamaktadır. Şekil1, riskin bu temel bileşenlerini özetlemektedir. Bu bileşenlerin tümü "risk zinciri"ni oluşturmaktadır (Merkhofer,1986, s.6).



Şekil 1 Temel Risk Bileşenleri (Risk Zinciri) (Merkhofer, 1986)

Tehlikeler neredeyse modern insan faaliyetlerinin tarihi boyunca mevcut olmuştur. Teknolojik, sağlık ve güvenlik tehlikeleri; yiyecekleri yetiştirme, işleme ve dağıtmada kullanılan malzemeleri, ilaçlar ve medikal prosedürleri, evlerden veya ticari ya da endüstriyel şirketlerden hava ya da suya bırakılan çevreyi kirletici maddeleri, ağır makinelerden kaynaklanan kazalar gibi mesleki tehlikeleri, bulaşıcı hastalıkları, bina yapımı ya da giydirilmesinde kullanılan potansiyel zararlı maddeleri, tütün ve alkollü içecekler gibi keyif verici nedenlerle kullanılan ürünlerin tüketimini ve bu gibi (sonsuz uzayan) unsurlara sahiptir.

İnsanları ya da sahip oldukları kıymetleri tehlike veya tehlikenin risk birimlerine maruz bırakabilecek bazı mekanizmaların oluşması gerekir. Maruz kalma süreçlerini ortaya çıkarabilecek yedi mekanizma tanımlanmıştır. Bunlar;

- Kişinin kendisini tehlikeye atan davranışlar (sigara ve alkol kullanımı, emniyet kemeri kullanmamak v.b),
- Tehlikeli davranışlar: bireylerin, diğer bireyleri tehlikeye maruz bırakan eylemleri (cinayet, hız yapma, alkollü araç kullanma, çocuk istismarı, kamusal alanlarda sigara içmek),

- Tehlikenin Ortak Üretimi: İki Ya Da Daha Fazla Grubun Gönüllü Eylemlerinin Birleşiminin Bunlardan Birini Tehlikeye Maruz Bıraktığı Durumlar (İşverenlerce İşçilerin Maruz Bırakıldığı Riskler, Üreticilerce Tüketicilerin Maruz Bırakıldığı Riskler),
- Üretim dışsalıkları: üretim sonucu ortaya çıkan ürünler ya da tüketilen mallar tarafından istenmeden doğaya salınan tehlikelere maruz kalınması (hava kirliliği, su kirliliği, nükleer kazalar, tehlikeli atıklar),
- Doğal süreçler: doğa tarafından üretilen tehlikelere maruz kalınması (depremler, kuraklık, seller, hastalıklar, genetik dönüşüm),
- Ekonomik Süreçler: Ekonomik Koşullar Sonucunda Maruz Kalma Durumu (Yoksulluğun Tetiklediği Hastalıklar, İşsizliğin Tetiklediği Stres),
- Hükümet politikaları: hükümetlerin faaliyetlerinden kaynaklanan maruz kalma durumları (nükleer savaş, diğer gezegenlerden toprak örneği alınması ve dönüştürülmesi yoluyla yeryüzünün kirletilmesi)'dir (merkhofer,1986, s.7-10).

Bir tehlikeye maruz kalmanın risk oluşturması için, maruz kalma sürecinin kötü sonuçlara yol açma potansiyeline sahip olması gerekmektedir. Bu kötü sonuçlar erken ölüm ya da yaralanmaları, hastalığa bağlı ölümleri, genetik etkileri, çevresel bozulmayı ve ekonomik kayıpları içerebilir. Bu gibi etkilerin büyüklüğü ve şiddeti, maruz kalma koşullarına ve maruz kalan insanların ya da öğelerin özelliklerine bağlıdır. Bazı durumlarda önemli tehlikelere maruz kalmak kötü etkilere yol açmayabilir. Güvenlik ekipmanları, koruyucu giysiler, antibiyotikler ya da aşılardan, tehlikeli maddeler veya durumlara maruz kalmanın etkilerini sınırlandırabilir ya da hafifletebilir.

Risk kavramı ilk olarak 15. Yüzyılda İtalya'da gemilerin gerçekleştirdikleri belirsiz yolculuklarda uğrayacakları zararları tazmin etmeye yönelik olarak kullanılmıştır. Başlangıçta sadece maddi hasarları tazmin etme üzerinden tanımlanan kavramın sosyal devletin gelişimi ile birlikte daha geniş bir anlama sahip olduğu görülmüştür. Sosyal devlet, birey ve kurumların eliyle gerçekleşen risklerin karşılanması yanında kapitalist piyasa ekonomisinin işleyişinden kaynaklanan eşitsizlikleri de aşmada önemli bir kurum olmuştur. Sadece malların değil, riskli düşünce ve eylemlerin de sigorta altına alındığı sosyal devlet anlayışı, vatandaşlarını doğal felaketler ve iç ve dış tüm tehditlere karşı koruyabilecek etkin bir sigorta anlayışı oluşturmuştur (Çelebi, 2001, s.42).

Diğer risk türlerine oranla sosyal risklerin tanımlanması daha güç bir niteliğe sahiptir. Risk tahmin düzeylerinin elde edilmesinin ve bu düzeylerin kabul edilebilirliğinin belirlenmesinin karmaşıklığı sebebiyle hükümetlerin risk yönetimine uygun alternatiflerden birini seçmesi oldukça zordur. Sosyal risklerin tanımlanmasındaki zorluklar, sınırlı bilgi, riski algılamada insanların yaşadığı işlev güçlüğü ve çözümünün toplumsal rızaya dayanmasıdır. Tehlikelerin doğası ve sonuçları hakkında sınırlı bilgiye sahip olunması, tehlikeler ile risk arasındaki ilişkinin kurulmasını güçleştirmektedir. Ayrıca ilk kez maruz kalma ile zararın ortaya çıkması arasında gecikme (zaman aralığı) olması, kötü sonuçların belirtilerinin olası zararın çok büyük ya da geri döndürülemez olana kadar görünür olmayabileceği anlamına gelir.

Sosyal Risklerin Sınıflandırılması

Sosyal risklerin sınıflandırılmasında çeşitli yaklaşımların varlığından söz edebilmek mümkündür. Bunlar içinde en yaygın olanı sosyal riskleri; mesleki riskler, fizyolojik riskler ve sosyo-ekonomik riskler olarak sınıflandıran yaklaşımdır. Bu sınıflandırmaya göre, mesleki riskler, iş kazaları ve meslek hastalıklarını; fizyolojik riskler, genel hastalık ve kazalar ile analık, malullük, yaşlılık ve ölüm durumlarını; sosyoekonomik riskler ise işsizlik ve çocuk yetiştirme durumlarını içermektedir (Dilik,1991, s.67). Kimi yaklaşımlar da sosyal risk kavramının özelliklerini sosyal yaşama bağlı olarak ortaya çıkış nedenlerine göre sınıflandırmışlardır. Savaş, trafik kazaları ve işsizlik gibi risklerin bir kısmının sosyal güvenlik kapsamında görülmesine rağmen kimisinin de bu koruma kapsamı dışında olabileceği görülmektedir (Güzel;Okur,1994, s.3).

Risklerin sonuçlarına göre yapılacak bir diğer sınıflama türü ise bireylerin üzerinde oluşturduğu etkilere göre şekillenmektedir. Buna göre kimi riskler bireylerin gelirlerinin azalmasına, bir kısmı ise giderlerinin artmasına neden olabilmektedir. Bireyin gelirini azaltan risklerin genellikle bir mesleki faaliyetin devamını engelleyici bir nitelikte ortaya çıktığı görülmektedir. Bu engelleyici durum gelir elde edilmesini, hastalık durumunda olduğu gibi geçici, yaşlılık durumunda olduğu gibi azaltıcı ya da sakatlık durumunda olduğu gibi tamamen ortadan kaldırabilir. Uğradığı risk nedeniyle eşli çalışma gücüne sahip olamayan kişilere, ücret kaybını önleyecek bir gelirin sağlanması

zorunlu hale gelmektedir. Bir takım riskler de bireyin kazancı ve miktarı üzerinde bir etki oluşturmamakla birlikte, yaşam düzeyinde belirli gerilemelere yol açabilir. Bu çerçevede doğum olayı, aile içindeki yüklerin artması ve öngörülme-yen kimi harcamaların ortaya çıkması ile kazançların kullanılmasını etkileyen risklerdendir (Güzel; Okur,1994, s.4).

Bir başka yaklaşım da sosyal riskleri, sınıf riskleri, yaşam seyrinde ortaya çıkan riskler ve nesiller arası riskler olarak üç grupta sınıflandırmaktadır. Sınıf riskleri bir sosyal riskin sosyal tabakalar arasında eşit olmayan biçimde dağıtılma olasılığına işaret etmektedir. Maden işçilerinin üniversite profesörlerine göre sakatlık durumuna daha eğilimli olması, niteliksiz işçilerin düşük kazanç ve işsizliğe karşı daha kırılgan olması ve bekar annelerin daha yüksek bir yoksulluk riskine muhatap olması örneklerinde olduğu gibi. Yaşam seyrinde ortaya çıkan sosyal riskler ise gruplara özgü nitelikler taşımaktadır. Gençlik ve yaşlılık dönemlerinde karşılaşılan risklerin niteliği birbirinden farklıdır. Yine bu grupların buldukları yaşam evresi nedeni ile yoksulluk riskini diğer gruplara göre daha şiddetli yaşadığı söylenebilir. Nesiller arası riskler ise sınıfsal risklerin miras edinilerek sonraki nesile aktarılmasıdır. Eşitsizliklerin sistemli biçimde yeniden üretilmesi bu risklerin yaygınlaşmasının önemli bir nedenidir. Bu risklerin tamamı aile içinde karşılanabilmesi, piyasaya bırakılabilmesi ya da refah devletince bir çözüme ulaştırılabilmesi imkanı mevcuttur. Ancak sınıf riskleri ve nesiller arası risklerin niteliği, onların ağırlıklı olarak refah devletinin çözümünü gerektiren riskler olduğunu ortaya koymaktadır. Refah devletinin riskler karşısındaki çözüm gücü, aile ve piyasaya duyulan bağımlılık düzeyinin azalması anlamını taşımaktadır (Esping-Andersen, s.1990).

Sosyal riskler birbirinden farklı özelliklere sahiptir. Bazı sosyal riskler tarihin akışı içerisinde ortaya çıkmış ve kaybolmuş niteliktedir. Yoksulluk, evsizlik, engellilik ve ani ölüm gibi bazı risklerin ise insanlık tarihi boyunca tüm toplumlarda karşılaşılan görünümüne rastlanmaktadır. Yaşlılık gibi bazı riskler ise herkesi etkileme özelliği ile daha demokratik bir niteliğe sahiptir. Bu dönemde ortaya çıkan gelir kaybı gibi bazı riskler de hayatın akışına ve bireye özgü nitelik taşır. Risklerle mücadelenin modern toplum anlayışı içinde bireye ve aileye ilişkin bir sorumluluk olarak değerlendirilmekten uzaklaşıldığı görülmektedir. Risklerin yönetiminin sanayi toplumlarında üç nedenden ötürü toplumsal nitelik kazandığı görülmüştür (Esping-Andersen, 2006, s.40). Bunlardan ilki bireylerin kaderlerinin toplumsal sonuçlara yol

açma durumudur. İşsizlik riskinin sosyal güvenlikten mahrum bireyler üzerindeki daha yıkıcı ve toplumsal yapı üzerindeki etkileri de daha olumsuz olacaktır. İkinci neden risklerle baş etmenin toplum tarafından kamusal bir sorumluluk olarak görülmesidir. Modern toplum yaşantısında tehlikelerin bireylerin davranışları dışında da ortaya çıkabilme durumu, bu risklerle mücadelede kamusal düzenleme beklentisini artırmaktadır. Sanayi toplumlarında risklerin toplumsallaşmasının üçüncü ve son nedeni de toplumsal yapıda artan karmaşanın bir sonucu olarak risklerin daha fazla oranda birey kontrolünün dışında gerçekleşmesidir.

Sosyal Risk Yönetimi

Kurumların strateji ve hedeflerini oluşturmakta, bu hedeflere ulaşmasını engelleyecek durumların (risklerin) belirlenerek, azaltılması olarak tanımlanan risk yönetimi kavramı, ilk kez sigortacılık sektöründe kullanılmıştır. 1970'li yıllarda Amerikan iş dünyasında sıkça kullanılan kavram, 1980'li yıllarda daha çok politik risklere odaklanmıştır. 1980'li yılların sonunda politik risklerin azalmasına karşın, iş hayatını etkileyen risklerin kapsamının genişlemesi, risk yönetimi kavramının yönetim uygulamaları ile bütünleşmesine ve kurumsallaşmasına neden olmuştur. Başta finansal alanla sınırlı olan risk yönetimi uygulamasının ilerleyen süreçte özel sektör ve kamu kurumlarının tüm alan ve süreçlerinde adil ve şeffaf yönetim uygulamalarının aracına dönüştükleri görülmüştür (Kızılböğü,2012, s.298-299).

1980'li yıllarda Dünya Bankası ve IMF'nin yapısal uyum politikalarıyla başlayan sürecin, ekonomik büyüme ve yoksulluğu azaltmadaki başarısızlığının ortaya çıkması ve 90'lı yılların sonunda mali krizlerin ve küreselleşme karşıtı hareketlerin yükselişi, Dünya Bankası'nın yeni bir sosyal politika çerçevesi hazırlamasını zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluğun önemli nedenlerinden birini de ulus üstü örgütlenmelerin özelleştirme ve deregülasyon politikaları ile emek açısından güvencesizliğe küresel bir nitelik kazandırılması ve artan sosyal koruma talepleri karşısında kamu finansman dengeleri üzerindeki tehditler etkili olmuştur. Bu sorunlarla mücadelede makro ekonomik büyümeyi sağlayacak sosyal refah projeleri ile toplum temelli kalkınma ve sosyal etki analizlerinden oluşan sosyal kalkınma projelerine, sosyal koruma projelerinin eklendiği görülmüştür. Sosyal fonların ve şartlı nakit transferlerinin uygulanmasından oluşan ve geçici sosyal güvenlik ağları inşa etmeye

yönelik sosyal koruma projeleri, risk analizi merkezli yeni sosyal koruma programının da temelini oluşturmuştur (Yılmaz,2011, s.234).

Sosyal risk yönetiminin sosyal koruma kavramının yerine kullanılması, refah devletini destekleyen yaklaşımlarca çeşitli eleştirilere uğramaktadır. Bu yaklaşım refah devletlerinin sorun algılamasındaki empatik yanını ortadan kaldıran bir strateji olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte sosyal risk yönetiminin bireysel denge ile dayanışma arasındaki dengenin nerde kurulacağına belirlenmesi ve güvence ile esnekliği birleştiren risk algısını destekleyeceği iddiası ile olumlu gören yaklaşımlar da mevcuttur (Draxler,2006, s.18).

Risk yönetimi, risk ortaya çıkmadan önce ve çıktıktan sonra olmak üzere farklı zamanlarda gerçekleştirilebilir. Riskin gerçekleşmesi öncesinde alınacak önlemlerin amacı riskin ortaya çıkmasını engellemek ya da bu engellenemiyorsa riskin etkilerini hafifletmektir. Riskin önlenmesinde çoğu zaman kamusal müdahalelere ihtiyaç duyulmaktadır. Yoksul kesimlerin riskin etkilerini hafifletmeye yönelik düzenlemelere katılımlarının çoğu kez sınırlı olması, bu grupların risklerin ortaya çıkmasından sonra mücadele etmeleri durumunu ortaya çıkarmaktadır. Risk yönetiminin risklerle mücadele stratejilerini üç başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar; (Holzmann v.d.,2003, s.7)

Önleme Stratejileri; Bu stratejiler, risk ortaya çıkmadan önce uygulanan stratejilerdir. Refah seviyesinin korunması ve geliştirilmesini amaçlayan bu stratejiler, risk olasılığını düşürmek, bireylerin beklenen gelirlerini artırmak ve gelirlerdeki beklenen dalgalanmaları kontrol altına almak gibi düzenlemeleri içermektedir. Risklerin ortaya çıkışını engelleyici ya da etkilerini hafifletici olası birçok strateji bulunmaktadır. Sosyal koruma dışında makroekonomik politikalar, çevresel politikalar ve eğitim politikaları bu stratejiler arasında sayılabilir. Önleyici sosyal koruma müdahaleleri genellikle işgücü piyasasındaki işsizlik ve düşük ücretler gibi riskleri azaltmaya yönelik olarak şekillenmiştir.

Hafifletme Stratejileri; Önleme stratejileri gibi hafifletme stratejilerinin amacı da riskin ortaya çıkışından öncesine yöneliktir. Ancak önleme stratejileri riskin ortaya çıkış olasılığını azaltmasına karşın, hafifletme stratejileri gelecekte ortaya çıkacak bir riskin olumsuz etkilerini azaltmada da bireylere yardımcı olur. Örneğin hane halkının gelir akışındaki dalgalanmaları azalta-

çak, farklı zamanlarda kazanç getirecek çeşitli ürünlere yatırım yapabilir(örneğin farklı mevsimlerde ürün veren iki farklı ekin). Büyük çaplı risklerle karşı karşıya kalan hane halkları için bir başka hafifletme stratejisi, başlıca riskleri kurumsal ya da kurumsal olmayan sigorta mekanizmalarınca bir havuzda toplamaktır.

Başa Çıkma-Mücadele Stratejileri; Bu stratejiler bir risk ortaya çıktığında bu riskin etkilerini hafifletmek için tasarlanmış stratejilerdir. Başa çıkma stratejilerinin ana formları birikmiş tasarrufları kullanma, ödünç alma veya kamu ya da özel transferlerden yararlanma şeklinde gerçekleşmektedir. Bireylerin ya da hanelerin risklerle mücadelede yeterli kapasiteye sahip olmadığı bu mücadele stratejilerinde hükümetlerin önemli bir role sahip olduğu görülmektedir. En küçük gelir kaybı bile bu insanlar için önemlidir ve tekrar iyileşmeyi olanaksız kılabilir.

Sosyal Risk Yönetimi Olarak Sosyal Politika

Sosyal Politikanın Tarihsel Gelişimi İçinde Sosyal Riskler

Toplum hayatında huzur ve refah arayışı, toplum tarihi kadar eski bir kavramdır. İnsanlar ekonomik ve sosyal şartlar çerçevesinde, dini inanç ve görüşlerine göre karşılaştıkları riskler karşısında güvenlik ihtiyacına yönelmişlerdir. Sosyal risklerle mücadelede en eski koruma anlayışı, üretim ve tüketim birliğine dayalı bir yapı olan aile tarafından gerçekleştirilmiştir. Tarım ekonomisinden sanayileşme sürecine geçişe kadar süren bu yapı, risklerin nesiller arasında aktararak sağladığı koruma anlayışı ile tehlikelere cevap verebilmiştir (Dilik,1991, s.14). Ortaçağ boyunca toplumsal yaşamda denge- nin sağlanması risklerin önlenmesine yönelik dini kurumların, toplumsal dayanışmanın bir aracı olarak gelişen hayır kurumlarının ve belirli mesleklerde çalışanların örgütlenmelerine dayanan meslek kuruluşlarının da önemli işlevler üstlendiği görülmüştür. Geleneksel Türk toplum yapısında sosyal sorunların çözümü ve sosyal risklerin önlenmesinde hayır kurumları olarak vakıfların ve mesleki dayanışma kurumları olarak da ahi teşkilatının önemli katkıları olmuştur.

Sosyal politika disiplininin “sosyal sınıfların hareketleri, tezatları ve mücadeleleri karşısında devleti ve hukuk sistemini ayakta tutmaya ve idame etmeye matuf bir siyaset” (Kessler,1948, s.12) olarak tanımlanması, amacının

daha çok sosyal sorunların çözümü üzerinde odaklanmasına neden olmuştur. Sosyal sorunların toplum, tarihsel süreç ve sosyal gruplar açısından farklılaşan niteliği, sosyal politika tanımı açısından önemli sorunları ortaya çıkarmaktadır. Sosyal sorunların ve mücadele yöntemlerinin değer yargılarına bağlı olarak değişen niteliği sosyal politika disiplininin bilimsel gelişimi önünde önemli bir engel oluşturmaktadır (Erksine,2003, s.11-112).

Sosyal politika disiplininin gelişimi 19. Yüzyıl sanayileşme dinamikleri içerisinde gerçekleşmiştir. Kapitalist üretim ve bölüşüm ilişkilerinin sonucu toplumsal yapıda ortaya çıkan huzursuzluk ve dengesizlikler, bunların çözümünü gerekli kılmıştır. Başlangıçta sınırlı alanda başlayan devlet müdahalelerinin, ilerleyen süreçte kapsamlı bir düzenleme ağı olan refah devletine dönüştüğü görülmüştür. Sosyal politika ihtiyacının ortaya çıkmasındaki en önemli etki hiç şüphesiz 18. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızla büyüyen işçi sınıfının, kapitalist üretim ilişkileri içinde uğradığı sefalet olmuştur. Toplumsal sefaletin kaynağını oluşturan ağır çalışma şartları, uzun çalışma süreleri, iş kazaları, düşük ücretler ve kadın ve çocukların bu çalışma ilişkilerine muhatap olması, yeni beliren sosyal riskler karşısında kayıtsız kalınamayaarak müdahale ve düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Sanayi sonrası toplumlarda sosyal riskler, işgücü piyasası ve demografik dönüşümlerin etkisiyle büyük bir eşitsizlik ortaya çıkarmış ve risk yapısı belirgin bir biçimde değişmiştir. Bu çerçevede sosyal politika anlayışı, sosyal risklerin kamusal yönetimi anlayışı olarak ortaya çıkmış ve önem kazanmıştır. (Esping-Andersen, 1999, s.32).

Sosyal politikanın belirginleşen sosyal riskler ekseninde artan önemi, sosyal politikaya ilişkin tanımların dar ve geniş çerçevede değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Buna göre dar anlamda sosyal politika, 18. Yüzyıldan itibaren sanayileşme etkileri ile ortaya çıkan ve kapitalist üretim ilişkileri içinde işçi ve işveren sınıfları arasındaki sorunlara odaklanan bir niteliğe sahip olmuştur. Sosyal politikanın geniş anlamı ise insanlık tarihi boyunca tüm sosyal sınıflar arasındaki sorunlara odaklanan boyutu ile daha kapsayıcı bir niteliğe sahiptir (Tuna&Yalçıntaş,1991, s.30). Kuşkusuz bu geniş yorum, sosyal politika disiplininin bilimsel gelişimi önünde önemli bir engeldir. Bu nedenle sosyal politika disiplini içinde tercih edilen yaklaşımın, küreselleşme etkilerinin yaşandığı döneme kadar Sanayi Devrimi sürecine ilişkin dar kapsamlı yaklaşımı tercih ettiği görülmüştür.

Sanayi toplumlarında emek ve sermaye ilişkilerinden kaynaklanan dar anlamdaki sosyal politika yaklaşımının, günümüzde değişen ihtiyaçlar karşısında giderek farklılaştığı ve toplum hayatını olumsuz etkileyen her türlü sorunla mücadele anlayışına dayanan geniş anlamda bir perspektife yöneldiği görülmektedir. Özellikle gelişmiş toplumlarda birey ve grupların sosyal risk ve ihtiyaçlarının giderek farklılaşması, sosyal dışlanma, ayrımcılık, çevre, tüketici hakları ve kadın, genç, çocuk, engelli, yaşlı, göçmen gibi dezavantajlı gruplara yönelik üçüncü kuşak sosyal politikaların önem kazanmasına neden olmuştur (Bozkır Serdar,2013, s.6).

Sosyal Politika ve Sosyal Risk Yönetimi

Refah devletinin sosyal politika işlevlerinin yerine getirmede, artan oranlı vergileme ve yeniden bölüşüm yöntemlerine dayalı bir finansman tekniği uyguladığı görülmüştür. Neo-liberal eleştirilerin refah devletleri ve harcamaları üzerinde yoğunlaşan niteliği, sosyal risklerin yönetilmesindeki kaynak aktarımının vergilendirme yoluyla değil, kamusal bir kaynak yaratılmasına dayandırılmıştır. Bu kaynak aktarımının ikili yapıyı ortaya çıkardığı görülmektedir. Bunlardan ilki, insanların fiziki varlıklarını sürdürmeleri için gerekli aynı ya da nakdi transferleri içermektedir. İkincisi, gelecek kuşakların da yoksul anne babalarının kaderini paylaşmamaları için, daha donanımlı yetişmelerini sağlamaya yönelik gerekli kaynakların transferidir. Sosyal risk yönetimi anlayışı yoksullukla mücadelede, refah devleti uygulamasından farklı biçimde yoksulluğu ortadan kaldırmak değil, etkilerini hafifletmeyi amaçlamaktadır. İnsanları fiziken birtakım altyapı koşullarına, temel sağlık ve eğitim hizmetlerine kavuşturmak ve bu çerçevede de, bulunduğu mekânda yaşanabilirliğini sağlamak sosyal risk yönetimi anlayışının hedeflerini oluşturmaktadır. Sosyal risk yönetimi anlayışı ile ekonomik şoklar ve krizler karşısında bireyin donanımlı bir şekilde gelişmelere cevap verebilmesi üzerinden şekillenmektedir(Yalman,2007, s.72). Bu niteliği ile sosyal risk yönetimi kavramı, sürekli bir güvenlik ve koruma vaadi içermeyen, küresel şokların etkileri karşısında bireylerin uyum yeteneğinin artırılarak sosyal dışlanmaya maruz kalmalarını engelleyen bir yaklaşımı ifade etmektedir.

Sosyal politika disiplini içinde sosyal risk yönetimi düzenlemelerinin üç ana kategoride geliştiği görülmüştür. Bunlar (Holzmann v.d., 2003, s.8); ku-

rumsal olmayan düzenlemeler, piyasa odaklı düzenlemeler ve kamu düzenlemeleridir. Kurumsal olmayan düzenlemeler, insanların varoluşundan beri süregelen düzenlemeler olup dünya nüfusunun çoğunluğu için hala risk yönetiminin ana kaynağını oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin ve piyasa kuruluşlarının yokluğunda hane halkının riske cevap verme yöntemi kendilerini kurumsal olmayan(aile ya da topluluk) ya da kişisel düzenlemelerle(bireysel koruma ve bireysel sigorta) korumaktır. Sosyal risk yönetiminin ikinci düzenleme ayağını piyasa merkezli düzenlemeler oluşturmaktadır. Banka ve sigorta şirketleri gibi piyasa kurumlarının imkanlarının kullanılması, hane halkları için ancak avantajlı ve ulaşılabilir olduğunda bir anlam taşımaktadır. Bu araçların kullanımı piyasa başarısızlıklarından kaynaklanan sınırlamalarla kısıtlanabilmekle birlikte finansal piyasaların gelişimiyle artacaktır. Kurumsal piyasa kuruluşları, hane halklarına güvenilir teminatları olmadan ödünç vermeye isteksiz oldukları için mikro kredi de sosyal risk yönetiminde önemli bir araç olmaktadır. Sosyal risk yönetiminin üçüncü ve en önemli alanını da kamusal düzenlemeler oluşturmaktadır. Risklerle mücadele eden kamu düzenlemeleri modern refah devletinin gelişimiyle uygulamaya konmuş ancak gelişen dünyada mali ve diğer nedenlerden dolayı giderek daha sınırlı hale gelerek kapsamı daralmıştır. Kurumsal olmayan ya da piyasa odaklı risk yönetimi düzenlemeleri olmadığında, zayıfladığında ya da işlevsiz hale geldiğinde hükümet işsizlik, yaşlılık, iş kazaları, engellilik, dul kalma, hastalık gibi riskler için sigorta programları oluşturabilir ya da destekleyebilir. Bir risk havuzuna zorunlu katılım, yüksek risk profilindeki bireyler ile düşük risk profilindeki bireylerin katılımları arasındaki dengesizliği önleyici bir niteliğe sahiptir. Hükümetler, sosyal sigorta kapsamı dışındaki gruplar için, ani şoklardan sonra hane halklarını destekleyecek, aynı ve nakdi sosyal yardımlar ve kamu istihdam programları gibi çeşitli araçlara da sahiptir (Holzmann v.d.,2003, s.8).

Refah Devletinden Risk Yönetimine Dönüşen Sosyal Politika

Toplum hayatı içinde karşılaşılan risklerle mücadele insanlık tarihi kadar uzun bir geçmişe sahiptir. Ancak toplum düzeninin korunmasında risklerle mücadelenin kim tarafından ve hangi etkinlikte yerine getirileceği tarih boyunca farklılıklar göstermiştir. Ortaçağ sürecinde tarımsal üretimin etkisi ve kapalı bir toplumsal yapının sonucu olarak aile ve din kurumlarının etkisiyle

oluşan yardımlaşma ağının, sosyal sorunlarla mücadelede önemli işlevler üstlendiğine şahit olunmuştur. Sanayi üretim süreçlerine bağlı olarak üretim teknolojisindeki hızlı değişimler, emekleri ile geçinmek zorunda yeni çalışan sınıflarının bu süreçlerde yaşadıkları zorluklar, sefaletin ortaya çıkardığı toplumsal sorunlar ve geleneksel dayanışma kurumlarının güç kaybı, başlangıçta kendisini müdahalecilikten tamamen bağımsız tanımlayan devletin, önemli bir aktör olarak rol almasını zaruri hale getirmiştir. Çalışma hayatındaki düzensizlikler karşısında işyerlerinde hukuk kurallarının belirlenmesi ile başlayan müdahale anlayışının kısa bir zamanda güçlü güvenlik mekanizmaları kuran bir yapıya dönüştüğü görülmüştür. (Metin;Özaydın,2014, s.22)

Refah devleti anlayışı içinde sosyal risklerin ele alınma biçiminin Keynesyen ekonomi modeli içerisinde sınıfsal riskleri içeren korporatist bir yapıda örgütlendiği görülmüştür. Kolektif eylem taleplerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan statüsel karakterdeki çözümleri hedefleyen bu riskler, sanayi toplumlarının çalışan sınıflarının refah devletini oluşturmadaki rolünü de ortaya koymaktadır. Çalışma hayatındaki risklerin toplumsal etkilerinin, istihdam ve gelire erişim üzerinden çözülmeye çalışılması, sosyal sigorta tekniğinin önemli bir güvenlik mekanizması olarak işlev görmesine neden olmuştur. (Metin;Özaydın,2014, s.25) Sosyal sigorta tekniğinin doğası da her ne kadar risk önleme ve yönetme anlayışlarına dayansa da, sanayi toplumlarının ortaya çıkardığı ücretliler toplumu başarısı, sosyal sigorta tekniğinin çalışma hayatı ile sınırlı bir alan içerisinde kalmayıp, tüm toplumu çevreleyen bir güvenlik mekanizmasına dönüşmesine imkan sağlamıştır.

Refah devletinin üretim ve bölüşüm ilişkilerinde oluşturduğu güçlü denge aynı zamanda ulus devlet uzlaşısının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal politikaların uygulayıcısı olan refah devletinin ulus devletin aşındırılmasında iki yönlü bir etkiye maruz kaldığını söylemek mümkündür. Bunlardan ilki, ulus devletin ekonomik yetkilerinin artan oranlı olarak ulusüstü kurumlara devredilmesidir. Ulusüstü kurumların bir kısmını, küresel çapta üyeleri bulunan Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi kuruluşlar oluştururken, diğer bir kısmını ise bölgesel işbirliği antlaşmaları oluşturmaktadır. Ulus devletin aşılmasındaki ikinci boyutu, yerel yönetimlerin güçlendirilerek, merkezi devlet olanaklarının, yetki ve sorumluluklarının kendi içindeki alt birimlere devredilmesi oluşturmıştır. (Kazgan,2002, s.34) Ulus devletin aşınmasına bağlı olarak küresel politika tavsiyelerinin tam istihdam

hedefli politikalar yerine anti enflasyonist nitelikteki para politikalarına dönüşümü, biryandan işsizlik baskısını artırırken diğer yandan emeğin paralık gücünü azaltarak, refah devleti başarısının temelini oluşturan endüstri ilişkiler sistemini zedelemiştir. (Pergher, 2007, s.6) Ulusüstü kurumların küresel politikaları yönlendirme aracı olarak sosyal politika maliyetleri ile finansal dengeler arasındaki ilişkiyi işaret etmesi, ulus devletlerin refah harcamalarını sorumlu tutan bir sosyo-ekonomik yaklaşımın da güçlenmesine neden olmuştur.

Refah devletine yönelen eleştiri ve alternatiflerin güç kazanmasında güçlü ve tutarlı itirazların bulunduğunu da söylemek mümkündür. Refah anlayışının değişiminde ekonomik ve sosyal dönüşüm dışında refah toplumlarının maliyetlerinin sürdürülmesi sorunlarının da önemli bir etkiye sahip olduğu açıktır. Yüksek sanayi üretimini gerçekleştirmek üzere yapılandırılmış fordist üretim sürecinin ortaya koyduğu performansın, yüksek vergilerle kamu harcamalarını finanse etmedeki gücü, refah harcamalarının ölçüsüzce artırılmasının nedenini oluşturmuştur. Bu yaklaşım sosyal risk yönetimi gibi birçok eleştirel yaklaşımın da temelini oluşturan verimsizlik iddialarını desteklemektedir. Hak temelli politikalarla aynı durumdaki tüm sosyal gruplar için oluşturulan politikalar, hantal ve büyük bir refah bürokrasisinin oluşmasına kaynaklık etmiştir. Koruma politikalarının kapsam ve etkilerinin genişlemesi, birey ve toplum hayatında üretkenlik ve verimlilik anlayışlarının yerini, bakım, koruma ve güvence merkezli uygulamaların almasına neden olmuştur. (Özaydın,2014, s.78)

Refah devletinin sosyal hakların kurumsallaşmasında sağladığı başarılar toplumsal yapıda, çalışma, barınma, eğitim, sosyal sigorta ve örgütlenme hakkı gibi birçok güvenlik alanının oluşmasına imkan sağlamıştır. Ancak uluslararası belgelerde ve ulusal politikalarda belirlenen hedeflere rağmen ülkeler arasında gelişmişlik düzeylerine bağlı önemli farklılıklar olduğu görülmüştür. Bu durum refah hizmetlerinin insan hakları temelinden çok, ülkelerin refah rejimleri ve ekonomik performansları ölçüsünde bir gelişim düzeyi ile sınırlı kaldığını ortaya koymaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Deklarasyonunda (1986) ekonomik, sosyal ve kültürel haklar, sivil ve siyasal haklarla eşit düzeyde ele alınmaktadır. Bu yaklaşımla, insanların temel haklarının güçlendirilmesi, kalkınma sürecinin giderek ayrılmaz bir parçası ha-

line dönüşmekte ve insan hakları, insanları kötü yaşam şartlarından, yoksuluktan alıkoyan ve onurlu bir yaşam için özgürlüklerini koruyan sosyal düzenlemeleri ifade eder hale gelmektedir. (Şenkal,2018, s.127-128)

Refah devletinin, sanayi toplumlarının endüstri ilişkileri sistemi üzerine inşa ettiği güçlü uzlaşının, ekonomik gelişmelerle uyumlu bir sosyal gelişmeyi de sağladığı görülmüştür. Üretim ve bölüşüm ilişkilerinde sağlanan uyum, sosyal risklerle mücadelede kamusal refah hizmetlerinin güçlü bir finansman desteği ile sürdürülebilmesine imkan sağlamıştır. Teknolojik gelişme ve finansal küreselleşme etkisiyle ekonomik yapıdaki dönüşümün refah devleti uzlaşısına yönelik itirazı, sosyal sorunlarla mücadelenin ekonomik araçlarla daha da güçlü ilişkisine dayanan model önerilerinin güç kazanmasına neden olmuştur. Toplum hayatında sosyal sorunların nedenlerine yönelik çözümler üretilmesi ve sosyal hakların kurumsallaştırılarak yaygınlaştırılması ilkelerinden ayrılan yeni politikaların, yeni tanımlanan sosyal risklerle daha sınırlı bir toplum kesitine yönelen önlemler çerçevesine sahip olduğu görülmektedir.

Sonuç

Farklı tanımları bulunmakla birlikte toplum hayatının huzur ve refahının sağlanmasına yönelik politikalar bütününe kapsayan sosyal politika disiplini, insanların bir arada yaşama zorunluluğunun bir sonucu olarak gelişmiştir. Bu çerçevede sorunlara kaynaklık eden risklerle mücadele etmek, mümkünse önlemek ve ortadan kaldırmak ya da zararlarını en aza indirmek, nihai bir hedef olarak önemini korumuştur. Geleneksel toplumlarda aile ve dayanışma biçimlerinin etkinliği ile şekillenen mücadele yöntemlerinin modern toplumlarda, ekonomik üretim ilişkilerinin toplum hayatındaki merkezi rolü ile uyumlu bir biçimde devlete aktarıldığı görülmüştür.

Modern devlet anlayışının sosyal sorunlarla mücadele ve sosyal risklerin ortadan kaldırılmasına ilişkin sorumluluğu üstlenmesi, dağınık ve enformel niteliğe sahip olan çözüm yöntemlerinin sistemli bir yapıya evrilmesine neden olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra refah devleti başarısı olarak da tanımlanan “altın çağ”, içerisinde farklı refah rejimleri uygulamalarını barındıran bir süreç olarak dikkat çekmiştir. Ancak sosyo-ekonomik gelişmelerin ortaya çıkardığı değişimin refah uzlaşısı üzerinde yarattığı tehdit, dev-

letin refah uygulamalarının sorgulanmasına ve yeni önerilerin geliştirilmesine kaynaklık etmiştir. Ekonomik yapıda büyük bir ölçeğe ulaşan sosyal güvenlik sistemlerinin aktüeryal dengelerini kaybetmesi, çalışma hayatı merkezli endüstri ilişkileri sisteminin tarafları arasındaki dengenin bozulması, üretim-tüketim ilişkisinin küresel ölçeğe doğru yönelmesi, ulus devletin müdahale araçlarının sorunları çözmede etkisiz kalmasına neden olmuş, bu durum yeni ekonomi politikalarıyla uyumlu sosyal politikaların tartışılmasına zemin hazırlamıştır.

Refah devletinin krizine yönelik çözümlerin bir yönünü refah devletlerinin yeniden yapılandırılması oluştururken diğer yönünü ise refah hizmetlerinin kamu dışındaki yeni aktörlerce yerine getirilmesi önerileri oluşturmuştur. Refah devletinin yeniden yapılanması tartışmalarında açıkları büyüyen sosyal güvenlik sistemlerinin finansal açıdan sürdürülebilirliklerine ilişkin önerilerin güç kazandığı görülmüştür. Yaşanan ekonomik dönüşümün etkisiyle sınırlanan vergi gelirleri nedeni ile sosyal güvenlik gelirlerinin artırılmaması, harcamaların azaltılmasına yönelik tekniklerin izlenmesine neden olmuştur. Bu bağlamda demografik dönüşümlerle de uyumlu olacak biçimde emeklilik yaşlarının yükseltilmesi, emeklilik kazanımlarının düşürülmesi, işsizlik haklarına yönelik sınırlandırmalar, sağlık ve emeklilik sigortalarının özel sigorta sistemleri ile birleştirilmesi gibi uygulamaların tüm refah devletlerinde uygulamaya konulduğu görülmüştür. Refah hizmetlerinin sunumunda devletin sorumluluğunun sınırlandırılmasına yönelik yaklaşımın, yeni refah bileşenlerini de gündeme aldığı görülmektedir. Bu çerçevede refah hizmetlerinde merkezi yönetimlerin hantal bürokratik yapısı yerine yerel yöntemlerin güçlendirilmesi, refah hizmetlerinin piyasadan temin edilmesi ve sivil toplum örgütlerince sağlanan hizmetlerle sürdürülmesi gibi farklı düşüncelerin de değer kazandığı görülmüştür.

Küresel uluslararası aktörlerin refah devletinin harcamalarını verimsiz bulan anlayışının bir sonucu olarak gelişen yeni politikalar, kamusal kaynakların sıkı para politikaları ile kontrol altına alınmasını tavsiye etmiştir. Başta Dünya Bankası olmak üzere tüm küresel örgütlerde ortaya çıkan bu eğilim, beşeri sermaye harcamaları ile diğer harcamaların ayrışmasına neden olmuş, bu durum çözüm araçlarının etkinliğine bakışta önemli farkların oluşmasını sağlamıştır. Refah devleti anlayışı içinde sağladığı sosyal güvencelerle güçlü bir sosyal korumanın aracı olan çalışma düşüncesinin, esneklik ve kuralsız-

laştırma temelinde bozulması, çalışmanın geniş bir güvenlik alanından kopararak sadece yoksulluk ve erişilebilirlik gibi bir risk yönetimi çerçevesine dönüşmesine neden olmuştur. Bu durum çalışma üzerinden refaha ulaşma vaadi bulunan refah devletinin, sosyal adalet ve sosyal bütünleşmeden uzak yeni hedefler belirlemesini zorunlu hale getirmiştir.

Ekonomik büyüme, gelir dağılımı adaletsizliği, iklim değişiklikleri, küresel krizler ve yoksulluk kıskacında dönüşen küresel sosyal politika yaklaşımının çözümleri de küresel düzeyde oluşmaktadır. Yaşanan sorunların bir nedenini de tüketim yetersizliği üzerinden okuyan yeni yaklaşımların, bireylerin tüketici formlarının korunması üzerinden planladığı politikalar, yoksulluğun ortadan kaldırılmasından çok yoksullukla baş etme yöntemlerinin geliştirilmesine yönelik olarak şekillenmektedir. Bireylerin tüketici karakterlerinin sürdürülerek baş etme becerilerinin geliştirilmesi ve temel hizmetlere erişimlerinin sağlanması bağlamındaki sosyal harcamalar, ekonomik gelişme ve kalkınma dinamikleriyle de uyumludur. Bu yapı refah devletinin sosyal sorunlarla mücadele araçlarını değiştirmekten çok araçların niteliğini dönüştürmüştür. Bu süreçte, istihdama ilişkin politika çerçevesinin, tam istihdam politikalarından çalıştırma refah (workfare) politikalarına, yardımlara ilişkin politika çerçevesinin ise sosyal yardımlardan şartlı nakit transferlerine dönüşümüne neden olmuştur.

İnsanlık tarihi, öznesi insan olmayan sosyal politikaların başarısızlık örnekleriyle doludur. Ekonomik gelişme arkasında gölgelenen yeni dönem refah politikaları, ulusal ve küresel sosyal sorunların çözümünde başarılı bir model ortaya koyabilmiş değildir. Risklerin tanımlarının ve bu tanımlara muhatap olan grupların niteliklerinin değiştiği günümüz toplumlarında, sosyal risklerle mücadelenin insan mutluluğu ve toplumsal huzurdan bağımsız olarak tasarlanmasına imkan yoktur. Bu süreçte sosyal politikaların; küresel ve ulusal, birey ve devlet, merkez ve yerel, kamusal ve sivil işbölümü ve sorumlulukları içerisinde ele alınarak değerlendirilmesi gerekliliği muhakkaktır.

EXTENDED ABSTRACT

**A Global Change Proposal In Transformation Of
Social Policy Discipline: Social Risk Management**

*

Mehmet Merve Özaydın
Hacı Bayram Veli University

The social policy discipline, which developed as a solution to the problems of the social structure created by the industrial revolution, aimed the relations between the classes shaped by the economic structure in the solution methods. Initially, from the policy understanding that was shaped to ensure the effectiveness of the legal rules in the production processes, the practices that became a much broader set of rules were witnessed in the following period. The success of the forms of production produced by the industrial production structure in establishing the economic and social balance has led the state to gain strength as the most important social policy actor and a strong relationship has been established between the production and distribution of welfare. The change experienced in the economic structure since 1970s, mainly due to technological developments, has led to an increase in the difference and discordance between national and global levels. Social policy has lost the effectiveness of its national instruments to a great extent in the new era in which social problems are more global. While the successes of the economic transformation have been attributed to the global financing movements, the social state and its policies, which are alleged to have unsustainable interventions in society, have been blamed for the failures of economic transformation. In the new era, an approach based on limited interventions by identifying the risk levels of private groups rather than large-scale policies for the whole of social life has been recommended by global institutions.

The concept of social risk management emerged as a preferred instrument in ensuring the success of the neoliberal policies that gained ground from the 1980s onwards. Throughout history, states and other social institutions have played important roles in the management of social risks. States sometimes contributed by supporting solidarity mechanisms in so-

ciety, or by taking direct action to remove the social problem. The development of the idea of a modern state resulted in significant changes also in the definition of state. Traditional society's solidarity-based mechanisms aimed at addressing problems were not transferred to modern social life, which gave rise to a search for new solutions. The complicated structure of relations of production and distribution, the central place occupied by the economic system in social life, and the structural fragility introduced by fierce competition made social problems even more varied and more severe.

Following the first stage of the Industrial Revolution, which was a success in economic terms but a relative failure in social terms, efforts to come up with solutions to social problems gained momentum. States were initially defined as having few functions, but this changed as it came to be recognized that they had extensive social responsibilities. The need for a functioning societal life to achieve economic development strengthened the demand for welfare. Subsequently, the period following the two world wars has been defined as the "golden age" of modern societies, and it was during this period that the welfare state emerged, hailed as the most successful example of economic and social harmony.

The clash between global financial flows and the limits of nation-state economies, however, meant that the welfare state soon ran into a number of problems. The pressure applied by the global economic system on national economies made it impossible to deal with social problems through the adoption of social security policies based on high levels of social spending. The expansion of social welfare spending, in part a result of demographic trends, and the pressure this has created on public finances, formed the backbone of the argument for lowering social spending and limiting welfare state functions. Global organizations, which became more vocal during this period, came up with new proposals, arguing that social problems had become global in nature. As a result, an alternative way of dealing with risks that was based on managing the risk with minimal cost, came to be preferred over the idea of a safety net covering all of society. The concept of social risk management involves prevention, mitigation and coping techniques to deal with risks, and aims to equip individuals with the skills required to adapt to changing economic conditions, allowing them to contribute to economic development. Risk management

policies aim to give individuals access to basic services and a basic income, however limited, in the face of the constant change brought about by global developments, and provide social protection to social groups at the lowest level of the welfare system. Accordingly, social risk management policies aim mainly to address such issues as poverty reduction and social exclusion.

The discipline of social policy, which aims to contribute to the continuation of social harmony, has arguably undergone an important transformation in this process. The discipline first emerged with the insurance and protection schemes of the 19th century, but has undergone significant changes with regards to the institutions and actors. Central governments, as main actors in the implementation of social policy, started to share some of their responsibilities with local governments; and civil society organizations have also come to occupy an important place in this network of distribution. The factors that shape lifestyles in this new period, technology foremost among them, create new social classes and risks. The traditional means and techniques of protection and solidarity, which were weakened with the transition to modern life, are losing further ground in this new period. States are already under pressure to pay more attention to issues of international competition, growth and development, and when their welfare spending is described as inefficient, they have to be more careful in the allocation of resources for social policies.

The most significant effect of globalization on the welfare state was that it shook the foundations of a welfare system based on access to employment and income. The welfare state designed its welfare institutions largely by taking wage-earners into account, and it is clear that new instruments are going to be needed to deal with problems in this new period. Solutions that retain the goal of strengthening social integration and social justice, and that are tailored to the sociocultural structures of individual societies, will remain an important field of social policy in this new period. Welfare regimes in industrial societies used different instruments with varying levels of success, offering lessons for the current period.

Kaynakça / References

- Bozkır S., A. (2013). Sosyal politika kavramı, tarihsel gelişimi ve Türkiye’de sosyal politika. (Ed. A. Tokol ve Y. Alper) *Sosyal Politika* içinde (s.1-70), Bursa:Dora Basım yayım Dağıtım.
- Bozkurt, V. (2005). *Değişen dünyada sosyoloji temeller, kavramlar, kurumlar*. İstanbul:Aktüel Yayınları.
- Çelebi, A. (2001), Risk ve olumsuzluk: Sosyal teori-sosyal felsefe ilişkisini anlamaya yönelik iki anahtar kavram. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 56(1), 23-52.
- Dilik, S. (1991).*Sosyal güvenlik*.Ankara:Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayını.
- Draxler, J. (2006). Globalisation and social risk management in Europe a literature review. *European Network of Economic Policy Research Institutes*, Research Report No:23.
- Erksine, A. (2003) The approaches and methods of social policy. (Ed. P.Alcock; A.Erksine, M.May) *The Student’s Companion to Social Policy*, Blackwell Publishing.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press, Cambridge UK.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. New York:Oxford University Press,.
- Esping-Andersen, G. (2006), Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri. çev. B. Ya. Çağlar, U. B. Balaban(Der. A. Buğra, Ç. Keyder), *Sosyal Politika Yazıları* içinde (s.33-54) İstanbul:İletişim Yayınları.
- Gökçeoğlu B., Ş. (2007). *Tutunamayanlar ve hukuk*. Ankara:Dost Kitabevi.
- Güzel,A. ve Okur,A.R. (1994), *Sosyal güvenlik hukuku*.İstanbul:Beta Basım Yayınları.
- Holzmann, R.; Sherburne-B. ve Lynne; T. E. (2003). *Social risk management: The World Bank’s approach to social protection in a globalizing world*. The Human Development Network, The World Bank, Washinton, D.C.
- Kazgan, G. (2002). *Küreselleşme ve ulus devlet yeni ekonomik düzen*. İstanbul:İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları No:5.
- Kessler, G. (1948). *İçtimai siyaset*. İstanbul.
- Kızılboğa, R. (2012), Geleneksel risk yönetiminden kurumsal risk yönetimine geçiş. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16(3), s.297-316.
- Merkhofer, M. W. (1986). *Decision science and social risk management: A comparative evaluation of cost-benefit analysis. Decision analysis, and other formal decision-aiding aproachs*. D. Reidel Publishing Company.

- Metin, B. ve Özaydın, M.M. (2014) *Çalışma ve Refah*. Ankara:Gazi Kitabevi.
- Özaydın, M. M. (2014), Değişen refah anlayışı ve sendikacılık. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 49(1), 67-85.
- Pergher, R. (2007) *Globalization and Welfare State*. 15.05.2018 tarihinde http://tiss.zdv.unituebingen.de/webroot/sp/spsba01_W98_1/den-ver12.htm adresinden erişilmiştir.
- Şenkal A. (2018). *Küresel sosyal politika*. Kocaeli:Umuttepe Yayınları.
- Tuna, O. ve Yalçıntaş, N. (1991). *Sosyal siyaset*. İstanbul:Filiz Kitabevi,
- Turan, K. (1994). *Kooperatifçiliğin sosyo politik yapısı*. Ankara:Gazi Büro Kitabevi.
- Yalman, G. (2007). Tarihsel bir perspektiften sosyal politika ve yoksulluk. (Ed. G. Atılğan and B. Y. Çakar), *Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma*, (s.70-74).
- Yılmaz, Z. (2011), *Yoksulluk ve belirsizlik: Yoksulluğun yönetimi ve sosyal sorunun kuruluşu*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, SBE, Ankara.

Kaynakça Bilgisi / Citation Information

Özaydın, M. M. (2020). Sosyal politika disiplininin dönüşümünde küresel bir değişim önerisi: Sosyal risk yönetimi. *OPUS–Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 15(24), 3043-3067. DOI: 10.26466/opus.672799