

Türkiye’de Sosyal Politika Disiplininin ve Uygulamalarının Gelişimi

Mehmet Fatih AYSAN* - Ali KAYA**

Giriş

Son dönemde yaşanan küresel iktisadî krizler, yüksek işsizlik oranları, artan yoksulluk, aile yapısındaki değişim, yaşlanan dünya nüfusu, toplumların günümüzde karşı karşıya geldiği temel sorunlardan sadece birkaçı. Hızla değişen siyasî, iktisadî ve sosyal koşullar daha da büyük riskleri beraberinde getiriyor. İnsanların yüz yüze kaldığı bu yeni “riskler” karşısında sosyal politikalar her zamankinden daha önemli hale geliyor. 1980’lerde pek de dillendirilmeyen devletin sosyal sorumlulukları, neo-liberal küreselleşmenin daha yoğun hissedildiği son dönemde farklı sosyal gruplar tarafından daha yüksek sesle dile getiriliyor.

Sosyal politika vurgusu, artan ve çeşitlenen sosyal politika çalışmalarına paralel ilerliyor. Yoksulluk, çalışma koşulları, sosyal hizmetler, sosyal dışlanma, kadın hakları gibi ihmal edilen birçok konu ülke gündeminde daha ciddi yer kaplayarak akademik araştırmalara konu oluyor. Sosyal politika konularına odaklanan araştırma merkezleri açılıp, yeni yayınlar okuyucuyla buluşuyor. Türkiye’deki sosyal bilim dergileri dikkatle incelendiğinde son dönemde sosyal politika konuları üzerine yayımlanan makalelerin sayısında ciddi bir artış olduğu hemen fark edilebilir. Sosyal politika mevzundaki dönüşüm ve bu çalışmalara artan rağbet bir akademik alan olarak Türkiye’deki sosyal politika çalışmalarının da ciddi şekilde tartışılmasını gerekli kılıyor. Ne var ki, Türkiye’de sosyal politika alanı üzerine yapılmış derli toplu ciddi bir çalışma bulmak mümkün değil. Bu çalışmanın temel gayesi bir akademik alan olarak sosyal politikanın Osmanlı’dan günümüze seyrini genel olarak okuyucuya sunmaktır.

* Doktora Öğrencisi ve öğrenci asistanı, Western Union Üniversitesi, Sosyoloji Bölümü.

** Doktora Öğrencisi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Sosyoloji Bölümü.

Bu gaye ile çalışmamız bir ilk olma özelliğini taşır. Ancak makalenin kısıtlı sınırları içinde konunun tüm detaylarına girilemeyeceği takdir edilecektir.

Sosyal politika çalışmaları üzerine yapılan ciddi bir çalışmanın olmaması iki temel problemden kaynaklanır. Bunlardan birincisi, sosyal politikanın Türkiye'deki oluşum sürecinden bağımsız olarak bu alanın interdisipliner özelliğinde saklıdır. Dünya geneline baktığımızda sosyal politika alanı, sosyal hizmetler veya sosyoloji bölümleriyle birlikte akademik alanda temsil edilir. Sosyal politika adı altında müstakil bölüm sayısı oldukça azdır. Diğer taraftan kapsadığı geniş çalışma konusu itibarıyla sosyal politika; iktisat, siyaset bilimi, sosyoloji gibi geniş bir alana yayılmıştır. Örneğin, çalışma koşulları ve istihdam iktisat bilimi çatısı altında çalışılırken, devletin sosyal alandaki rolü ve refah devleti siyaset biliminde, yoksulluk, göç, işçi hareketleri sosyoloji başlığı altında çalışılmaktadır. Böyle geniş bir araştırma alanına sahip sosyal politika disiplininin diğer disiplinlerden ayrışıp kendi özerkliğini sağlaması oldukça güçleşmektedir. Diğer taraftan sosyal politikanın zaman zaman sosyal hizmetler veya emek çalışmalarına indirgenmesi sosyal politika çalışmalarını daha başından zaafa uğratmaktadır. İkinci bir sorun ise, Türkiye'deki sosyal politika disiplininin kuruluşu ve devlet tarafından algılanışıyla ilgilidir. Bu konu ilerleyen bölümlerde tartışılacağı için ayrıntılarına girmiyoruz. Tüm bu iç ve dış faktörler sosyal politika alanının Türkiye'de sosyoloji, siyaset bilimi, iktisat gibi kurumsallaşmış bir disiplin haline gelmesini zorlaştırmış, yapılan çalışmaların birçoğunun teoriden uzak ve sığ kalmasına neden olmuştur.

Ülkemiz ve dünyadaki sosyo-ekonomik dönüşümler anlaşılmadan sadece sosyal politika bölümlerini incelemek Türkiye'deki sosyal politika çalışmalarının kapsamlı bir şekilde anlaşılmasına engel olur. Diğer taraftan devlet kurumlarının sosyal politika alanında önemli etkileri olmuştur. Bunda dolayı bu makalede sosyal politika çalışmaları, geçmişten günümüze sosyo-ekonomik ve siyasî dönüşümlerin ışığında analiz edilecek. Bu yöntem, sosyal politika alanının zaman içinde değişen önceliklerini ve rolünü daha iyi anlamlandırmamızı sağlayacak.

İlk bölümde sosyal politika, sosyal devlet, refah devleti gibi literatürde çokça kullanılan ve zaman zaman kafa karışıklığına neden olan kavramlar açıklanacak. Daha sonra Cumhuriyet öncesi dönemde sosyal politika unsurları irdelenecek. Bir sonraki bölümde yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyo-ekonomik yapısı ve sosyal politikanın bir disiplin olarak Türkiye'de kuruluşu değerlendirilecek. Dördüncü bölümde refah devletinin altın çağı olarak da bilinen II. Dünya Savaşı sonrasında 1980'lere kadar olan dönem ve sosyal politika alanının gelişimi analiz edilecek. Son bölümde ise küreselleşme ile birlikte refah devletine yöneltilen eleştiriler ve sosyal politika çalışmalarının çeşitlenmesi ele alınacak.

I. Sosyal Politika Kavramı ve Gelişimi

Sosyal politika kavramı yıllardır ciddi bir tartışma konusu olagelmıştır. Sosyal politikayı, sosyolojinin mi yoksa siyaset biliminin mi içinde incelemek gerekir? Bu kavram sadece devlet politikalarını mı ifade eder yoksa daha genel bir siyasete mi işaret eder? Bu ve buna benzer sorular sosyal politika kavramının ilk defa ortaya atıldığı XIX. yüzyıldan beri tartışılmaktadır. Başka bir tartışma alanı da, sosyal devlet ve benzer kavramların tanımlanmasında ortaya çıkar. Sosyal refah, refah politikası, sosyal devlet, refah devleti, refah rejimi gibi kavramlar da sosyal politikayla ilişkili olarak tartışma konularını teşkil eder. Şimdiye kadar bu tartışmalar ışığında net olarak ifade edilmiş bir tanımlama yapılmış ve ortak bir zemin oluşturulamamışsa da bu kavramların üzerinde genel bir konsensüs vardır.

Sosyal politika kavramı ilk defa Wilhelm Heinrich Riehl tarafından XIX. yüzyılın ikinci yarısında kullanılmıştır. 1873 yılında Almanya’da liberal ve sosyalist düşünürlerin fikir alışverişi yaptıkları sosyal politika derneğinin, *Verein für Sozialpolitik*, kurulmasıyla birlikte sosyal politikaya olan ilgi de artmıştır.¹ Avusturya asıllı iktisatçı Otto V. Zwiedineck-Sünderhorst’ün *Sozialpolitik* adlı kitabının 1911’de yayımlanmasıyla sosyal politika bir disiplin olarak sosyal bilimlerde kendine bir yer bulur. Zwiedineck-Sünderhorst, kitabında, sosyal politikayı toplumun refahını devam ettirmek için sosyal planlama ve devlet müdahalesinden oluşan politikaların bir bütünü olarak tanımlar.² Bu da aslında birçoklarının sosyal politika kavramından ne anladığının birer özetidir. Bu devlet merkezli yaklaşıma göre, 1871 yılında iş kazası sigortasının Bismarck Almanyası’nda yürürlüğe girmesiyle sosyal politika alanında ilk ciddi adım atılmış olur. Sanayileşmesini ve ulusal bütünlüğünü yeni tamamlayan Almanya’nın sanayileşmeyle beraber gelen sosyal sorunları azaltmak ve yeni oluşan işçi sınıfını sisteme adapte etmek için kurduğu sosyal güvenlik araçları, modern anlamda bir ilktir. Bu ve benzeri yenilikler hemen akabinde sanayileşen diğer devletlerde de icraata konulmuştur. Bu noktada sosyal devlet ve refah devleti arasındaki ayırım muğlaklaşır. Bazılarına göre refah devletinin temelleri Bismarck Almanyası ile ortaya çıkan sosyal güvenlik sistemiyle başlar. Kimine göre ise refah devletinin merkezinde vatandaşlık hakkı vardır ve bireyin bağımsızlığını amaçlar.³ Bu görüşe göre Bismarck’ın toplumu bir arada tutmak ve toplumsal farklılıkların üstünü örtmek için oluşturduğu sosyal güvenlik kurumları korporatist bir mantıkla devletin birey üzerindeki egemenliğini pekiştirici bir rol oynar.

1 Orhan Tuna ve Nevzat Yalçıntaş, *Sosyal Siyaset*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1999, s. 21-24.

2 Werner J. Cahnman, “Man and Economy: Essays and Discussion of the Economic Theory and Policy,” *The American Journal of Sociology*, 1958, s. 330.

3 Thomas H. Marshall, *Class Citizenship and Social Development*, New York: Doubleday and Company, 1964.

Aynı görüş refah devletini II. Dünya Savaşı sonrası toplumsal sözleşmeye dayanan yeni dönemle başlatır.

Rosanvallon ise refah devletini sadece XIX. ve XX. yüzyılın siyasi gelişmelerine bağlayan ve onu sadece kapitalizm sosyalizm tartışmaları içinde değerlendiren yaklaşımları toptan reddeder.⁴ Ona göre refah devletinin kökenleri ulus devletin inşasında aranmalıdır. Pierson ise, refah devletinin oluşmasını sağlayan iki temel unsur olarak ulus devlet ve kapitalizme vurgu yapar.⁵ Çoğu zaman birbirinin yerine kullanılan refah devleti ve sosyal devlet kavramları ise; Anlo-Sakson kuşakta genelde *refah devleti*, kıta Avrupa'sında ise *sosyal devlet* biçiminde kullanılır.⁶ Diğer taraftan bazılarına göre de refah devleti, II. Dünya Savaşı sonrası toplumsal uzlaşmayı başarmış sanayileşmiş ülkeleri ifade ederken; sosyal devlet, siyasi ve ekonomik sistemine bakılmaksızın tarih boyunca sosyal politika üretmiş tüm devletleri ifade eder.⁷

Sosyal politikanın kavramsallaştırılmasında önemli katkısı bulunan Titmuss, sosyal politikayı ve refah devletini incelerken, sosyal hizmetlerle sınırlı kalmayıp, başta önemsiz gibi görünen aile, sağlık kurumları gibi farklı etkenlerin sosyal politika yapımındaki önemine değinir.⁸ Esping-Andersen ise refah devleti kavramının sadece devleti merkeze aldığı ve sosyal refahı sağlayan diğer unsurları göz ardı ettiğini söyleyerek refah rejimi kavramını geliştirmiştir.⁹ Ona göre sosyal riskleri azaltmada üç temel aktör (devlet, aile, piyasa) vardır ve bunların etkisi toplumdan toplum değişir. Bu üç temel unsur üzerine tarihsel bir mukayese yaparak sanayileşmiş ülkeleri liberal, sosyal demokrat ve muhafazakar olmak üzere üçe ayırır. Esping-Andersen'in literatüre temel katkısı, sosyal politika ve refah devleti teorik tartışmalarını devlet merkezli indirgemelerden kurtarıp sosyal politika tartışmalarının çerçevesini genişletmesidir.

Tuna ve Yalçıntaş, sosyal politika kavramının dar ve geniş olmak üzere iki şekilde açıklanabileceğini ifade ederler. İlk tanımda sosyal politika sanayileşme ve bu sürecin beraberinde getirdiği işsizlik, çarpık kentleşme, sosyal güvenlik gibi sorunlarla birlikte ortaya çıkmış ve sadece devletin bu gibi sorunlara çözüm üretmek için uyguladığı politikalar olarak görülür. İkinci ve geniş anlamında ise sosyal politika, devletin sadece sanayileşmeyle gelen çalışma yaşamı

4 Pierre Rosanvallon, *Refah Devletinin Krizi*, çev. Burcu Şahinli, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2004, s. 20-21.

5 Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1991, s. 103.

6 Süleyman Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul: İTO Yayınları, 2004, s. 39.

7 Pranab Chatterjee, *Approaches to the Welfare State*, Washington DC.: Nasw Press, 1996, s. 22.

8 Richard M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, Londra: Unwin University Books, 1969, s. 34-56.

9 Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Policy Press, 1990; a.mlf., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

sorunları için değil, toplumun kültürel, sosyal, iktisadî, siyasî tüm sorunları için ürettiği politikalar olarak tanımlanabilir.¹⁰

Geniş anlamıyla sosyal politika aslında sanayileşmeyle sınırlandırılmayacak kadar uzun solukludur ve çıkışı, devletin ortaya çıkış felsefesiyle de yakından alakalıdır. Tarih öncesi devletlerin ortaya çıkışından bugüne kadar birçok devlet, yapısının bir ön şartı olarak, toplumu ilgilendiren, insanların maddî ve manevî huzurunu sağlayan kararlar almıştır. Bu, aslında devletin kuruluş gayesidir. Bugün sosyal politika literatüründe olduğu gibi sadece iktisadî politikalar irdelenerek sosyal devlet tanımlanıyorsa da, söz konusu iktisadî politikalar, Roma İmparatorluğu’ndaki yoksul çiftçiler için çıkarılan kanunlardan İslam devletlerinde devletin toplum için oluşturduğu imarethane ve vakıflara veya Kraliçe Elizabeth’in çıkardığı 1601 Yoksullar Yasası’na kadar tarih içinde pek çok şekilde karşımıza çıkar. Fakat modern anlamda sosyal devletin çıkışı veya refah devletinin temelleri, Rosanvallon ve Pierson’ın da belirttiği gibi, ulus devlete ve kapitalizme dayanır. Sosyal devlet gelişmiş ve kurumsallaşmış formuna ise XX. yüzyılda özellikle II. Dünya Savaşı sonrası sanayileşmiş refah devletiyle kavuşur. Bu noktada sosyal devlet, tüm coğrafya ve zamanları içine alabilen daha geniş bir kavram iken; refah devleti, sanayileşmesini tamamlamış modern refah kurumlarını kurmuş belli bir coğrafyayı ifade eden daha dar bir kavramdır. Bu çalışmanın dışında olmakla birlikte sosyal devlet, refah devleti kavramlaştırmasından ziyade refah rejimi kavramı daha geniş çerçevede ve tarihsel süreç içinde farklı toplumların tecrübelerini incelememizi sağlar.

II. Osmanlı’dan Cumhuriyete Geçişte Sosyal Politikalar

Sosyal devleti geniş anlamda tanımladığımızda Türkiye’deki sosyal politika uygulamalarını Osmanlı döneminden başlatabiliriz. Her ne kadar modern sosyal politika kurumları II. Mahmut döneminden sonra modernleşme hareketleriyle başlasa da, daha öncesinde padişah ve zenginlerin kurduğu vakıflar vasıtasıyla bir nevi sosyal politika uygulanmıştır. Fakat burada önemli olan husus, modern anlamda kapsayıcı sosyal politikaların XIX. yüzyıla kadar hiçbir ülkede mevcut olmayışıdır. Osmanlı’da dünyadaki gelişmelere paralel olarak XIX. yüzyıldan itibaren sosyal politikalar alanında önemli bir gelişim yaşandığı görülmektedir. Bu dönemde, geleneksel Osmanlı sosyal yardım sisteminin en önemli kurumlarından biri olan vakıflar giderek merkezî idarenin denetimi altına girdi. II. Mahmut tarafından 1826 yılında Evkaf-ı Hümayun Nezareti kurularak, vakıfların faaliyetleri ve harcamaları merkezî idarenin kontrolüne girdi. Bu bağlamda, devleti farklı güç odaklarının kurumları ve kuralları belirlemede mücadele alanı olarak değerlendiren İslamoğlu; Osmanlı’da modern devletin

10 Tuna ve Yalçıntaş, *Sosyal Siyaset*, s. 21.

oluşum sürecinde, merkezî bürokrasinin gelir kaynakları üzerindeki mutlak hak iddiasıyla, önceden bu gelirler üzerinde hak sahibi olduğunu bildiğimiz vakıf ve mültezimlerin haklarının dışladığını iddia etmektedir.¹¹ Bu güç mücadelelerini tetikleyen önemli nedenlerden birisi ise; devletlerarası rekabet ve bunun getirdiği finansal taleplerdi. Avrupa, siyasî ve ekonomik nedenlerle kendi değerlerini Osmanlı'ya kabul ettirmek için sürekli baskı yapmaktaydı. Osmanlı bu baskılar altında modern merkezileşme politikalarını benimsemek zorunda kaldı.¹² Bunların sonucunda, vakıf sistemi giderek zayıfladı ve sosyal politikalar merkezî idarenin kontrolünde gelişmeye başladı.

II. Mahmut döneminden itibaren bir nevi “modern sosyal devlet” anlayışı benimsenmeye başlandı. Bu yıllarda kamu sağlığının, örneğin çiçek hastalığına karşı aşılama kampanyalarının ve karantina teşkilatının oluşturulması, devletin gündemine girmiş olması yeni bir yönetim tarzının ilk adımları olarak değerlendirilebilir.¹³ Bu dönemde sosyal devletin temel araçlarından biri olan sosyal güvenlik sistemi de uygulanmaya başlamıştır. Osmanlı devletinde XIX. yüzyılın ilk yarısından itibaren asker, ulema gibi sınıflara yönelik emeklilik sisteminin yavaş yavaş yerleşmeye başladığı görülmektedir. Ancak Osmanlı'da modern anlamda sosyal güvenlik uygulamaları XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlar. Bu uygulamalar, daha çok emeklilerin haklarını düzenlemeye

11 İslamoğlu'na göre “devlet ortamı bir güç dengeleri ortamı, Gramscian anlamda hegemonik, yani bir egemenlik ortamıdır. Bu dengeler sürekli olarak farklı kurum ve kurallardan meydana gelen alanlarda pekişmekte (...) Tarihsel olarak, farklı güç ilişkileri ortamları, farklı yönetim biçimlerini, yani, yasal ve idari mekanizmaları içermiştir. Örneğin, modern devlet ortamı ile özdeşleşen genel nitelikteki yasa ve kurumlar, merkezi bürokrasinin gelir kaynakları üzerindeki mutlak hakkını vurgularken (ve de tüm grupları vergiye tabi kılar) daha önce gelirler üzerinde hak iddia eden grupların (kilise, fermier, mültezim, vakıf) haklarını dışlıyordu.” Ayrıntılı tartışma için bkz. Huricihan İslamoğlu, “Modernite'nin Hukuksal Olarak Oluşturulması”, *Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi*, 26.02.2008, www.obmuze.com/2006/metin_1206.asp.

12 Murat Çizakça, “Osmanlı Dönemi Vakıflarının Tarihsel ve Ekonomik Boyutları”, *Türkiye'de Hayırseverlik: Vatandaşlar, Vakıflar ve Sosyal Adalet*, İstanbul: Tüsev Yayınları, 2006, s. 27.

13 “Sağlık alanında karantina teşkilatının oluşturulması, aşılama, ebelik eğitimi gibi koruyucu uygulamaların yerleşmesi, ülke çapında devlet hastanelerinin açılması, aile alanında dul ve yetim maaşlarının düzenlenmesi, yetim çocukların vasilik sorununun devlet tarafından nizamname ile düzenlenmesi; ilk eğitimin yaygınlaştırılması çabaları, kız ve erkek çocuklar için memleket çapında islahanelerin ve sanayi mekteplerinin kurulması; ihtisap nezareti yerine modern polis teşkilatının oluşturulması ve ceza kanununun kabul edilmesi dahil ilgili kanuni düzenlemelerin yapılması, kent yoksullarının denetim altında tutulmasına yönelik nizamnamelerin gündeme getirilmesi; dahili ve harici pasaport sisteminin yürürlüğe konulması; görece düzenli nüfus sayımlarının yapılması gibi bir dizi hukuki ve kurumsal düzenleme ve uygulamalar, sosyal devlet mefhumunun yeni bir yönetim tarzı olarak bütün boyutlarıyla Osmanlı toplumunda şekillenmeye başladığının açık işaretleridir.” Nadir Özbek, “Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet”, *Toplum ve Bilim*, Bahar 2002, sy. 92, s. 3.

yöneliktir. Bu anlamda ilk kurulan emekli sandığı “Askeri Tekaüt Sandığı”dır. Buna paralel olarak sivil memurlar için 1890’da ayrı bir sandık (Seyri Sefain Tekaüt Sandığı) kurulmuştur.¹⁴

Döneme kanunî düzenlemeler açısından baktığımızda, Tanzimat’tan sonra işçilerle ilgili ilk düzenleme 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi’dir. Ereğli Kömür Havzası için çıkarılan bu tüzük, daha çok bölgede kömür çıkartılmasına ilişkin düzenlemeleri içerir; ancak işçilerle ilgili birtakım kısmî düzenlemeler de mevcuttur. Nizamname’de günlük çalışma saatlerinin 10 saat ile sınırlandırılması, çok sayıda işçi çıkarılması durumunda bunun önceden bildirilmesi gibi düzenlemelere yer verilmiştir. 1869 Madenler Nizamnamesi ile Dilaver Paşa Nizamnamesi’ndeki ilgili hükümlerde işçiler için kısmi iyileştirmelere gidilmiştir. Örneğin, madenlerde zorunlu çalıştırmaya son verilmiş, iş kazalarına karşı önlemlerin alınması öngörülmüştür.¹⁵ Bu dönemde sosyal politikaya ilişkin hukuksal düzenlemeleri sınırlı da olsa başka kanunlarda da görmek mümkündür. Örneğin Mecelle’de çalışma yaşamına ilişkin birtakım düzenlemelere gidilmiştir. Mecelle’de ücretin malla ödenmesi yasaklanmakta ve çalışma süresinin gün doğumu ile başlayıp gün batımı ile sona ereceği hükme bağlanmaktadır.¹⁶

II. Abdülhamit dönemiyle Osmanlı sosyal politikaları yeni bir döneme girdi.¹⁷ Bu dönemin özelliği, yeni sultanın iktidarını meşrulaştırma isteği ve bazı Avrupalı devletlerin vakıf sistemini yok etmek için uyguladıkları yoğun baskıdır. Tahta çıkışını meşrulaştırma arzusunu ve vakıf sistemini çözmeye dönük dış baskıları birleştiren yeni sultan, geleneksel vakıfları görmezden gelerek büyük boyutta doğrudan hayırseverliği tercih etmiştir. Büyük ölçekli sosyal yardımlar ise devlet kaynaklarının merkezileştirilmesiyle mümkün olabilmıştır. Bu dönemde vakıf sistemi yoluyla yapılan adem-i merkezî hayırseverlik yerini merkeziyetçi, doğrudan yardıma bırakmıştır.¹⁸

1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi’nde Osmanlı topraklarının Balkanlar’da ve Doğu Anadolu’daki önemli bir kısmının kaybedilmesiyle buralardan çok büyük göç hareketleri yaşandı. Balkanlardan gelenler İstanbul üzerinden Anadolu’ya doğru geçtiğinden, İstanbul’da büyük bir mülteci yığılması oldu. Mülte-

14 Ahmet Yurtseven, “Osmanlılar’ın Son Döneminde Sosyal Siyaset Uygulamaları”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 1991, s. 140.

15 Cahit Talas, *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, İstanbul: Bilgi Yayınevi, 1992, s. 40.

16 Talas, *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, s. 39-40.

17 II. Abdülhamit dönemi hayırseverlik ve sosyal politikaları ile ilgili en kapsamlı kaynak Nadir Özbek’in *Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet: Siyasal İktidar ve Meşrutiyet 1876-1914* (İstanbul: İletişim Yayınları, 2004) adlı eseridir. Özbek, kitabında Padişahın meşrutiyetini sağlamak için sosyal yardım faaliyetleri arttırdığı ve daha görünür hale gelmesi için çaba gösterdiğini belirtmektedir.

18 A.g.e.

cilerin yeni yerlere iskânı, sağlık ihtiyaçlarının giderilmesi gibi sosyal sorunlar Osmanlı'da Devletin müdahalesinin zorunlu kıldı. Bu dönemde Darülaceze, Hamidiye Etfal Hastanesi, Gureba hastaneleri devlet kurumları büyük sosyal sorunlarla karşılaşan toplumun modern anlamda sorunlarını çözmek için hizmet vermeye başlamıştır. Devletin müdahalesini gerektiren diğer bir mesele ise muhtacın-i zürra (zirai muhtaçlar) olarak değerlendirilen köylülerin durumudur. Sel, kıtlık gibi durumlarda köylüye, üreticilere tohumluk yardımı, hat-ta daha ciddi felaketlerin olduğu durumlarda yemeklik buğday yardımı devletin öncelikli konularındandır. Eğer köylü tohumluk bulamazsa açlık ile karşı karşıya gelecek ve şehrin yolunu tutacaktır. Diğer taraftan tarımsal üretim krize girdiğinde devletin vergi gelirlerinde düşme olacaktır. Muhtacın-i zürra yardımını hem kente olası göçü engellemiş, hem de geliri yüksek tutabilmek için devletin kırsal alana müdahalesinde önemli bir görev icra etmiştir.¹⁹ Ayrıca, nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan köylü kesimi ile Sultan arasında yakın bir bağ kurulmasına da yardımcı olmuştur.

Sosyal politika bağlamında Osmanlı'da önemli bir dönüşüm ise II. Meşrutiyet ile gerçekleşti. 1908 öncesi devletin görevi sadece güvenlik, adalet gibi negatif unsurlarla sınırlandırılırken, 1908 sonrasında eğitim, sağlık, sosyal yardım gibi pozitif kaygılar öne çıktı.²⁰ Bu kaygının temelinde II. Meşrutiyet'in modern ve seküler bir siyasal ve kamusal alan oluşturma arzusu vardır. Bu seküler alanın öznesi ise vatandaşdır. Örneğin bu dönemde çocuklar sadece ailenin değil, devletin de müdahale alanındadır; onlar geleceğin vatandaşı olarak görülür. Bu bağlamda, 1908'den sonra "Malumat-ı Medeniye" (bu ders günümüzde Vatandaşlık ve İnsan Hakları Eğitimi olarak okutulmakta) başlıklı bir dersin müfredat programlarına bu anlayışın girmesi dikkat çekicidir. Bu derste aydınlanmacı bir anlayış çerçevesinde çocuklara modern vatandaşın en önemli özelliğinin, davranışlarını aklın rehberliğinde kontrol edebilmesi olduğu öğretilmektedir.²¹

İttihat ve Terakki Cemiyeti [İTC]'nin sosyal politika alanındaki diğer bir çabası, kendini önceki dönemin anlayışından ayırt etmeye çalışmasıdır. II. Abdülhamit'in şahsını öne çıkaran sosyal yardım anlayışı yerine, modern, seküler ve kurumsal sosyal politika anlayışı bu dönemde ağırlık kazanmıştır. Sosyal yardım alanındaki düzensizliği gidermek için Fransa'nın sosyal yardım modeli örnek alınarak Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye İdaresi adlı bir kurum oluşturulmuş ve sosyal yardımlar tek bir çatı altına toplanmaya çalışılmıştır. Hasta-

19 Nadir Özbek, "Geç Osmanlı Toplumunda Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma", *Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi*, 26.01.2008, www.obarsiv.com/guncel_nadirozbek.html.

20 Zafer Toprak, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar", *Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü Seminerleri Eylül 2005*, 02.01.2008, <http://www.ata.boun.edu.tr/seminars.html>.

21 Füsün Üstel, "Makbul Vatandaş"ın Peşinde, İstanbul: İletişim Yayınları, 2005.

neler ve diğer birtakım sosyal politika kurumları bu yeni kuruma bağlanmıştır.²² XIX. yüzyıldan itibaren merkezileşme politikaları çerçevesinde vakıfların sosyal politika alanındaki etkinliğinin azaltılması siyasetine bu dönemde de devam edilmiştir.²³ Evkaf-ı Hümayun Nezareti’nin İstanbul’da bulunan 20 imaretinden 18’i kapatılmıştır. Meşrutiyet döneminin sosyal politikalar açısından başka bir önemli özelliği ise, hayırseverlik ile ilgili sivil toplum oluşumlarının yaygınlaşmasıdır. Bu dönemde sosyal yardım derneklerinde önemli artışlar olmuştur. II. Abdülhamit döneminin son yılında sadece beş dernek kurulurken, Meşrutiyet’ten sonraki ilk beş ay içinde 83 dernek kurulmuştur.²⁴ Bu artışta, 1909 Cemiyetler Kanunu’nun sivil toplum girişimlerinin açılmasını kolaylaştıran düzenlemelerin etkisini de hatırlamak gerekir. Döneme kanunî düzenlemeler açısından baktığımızda, işçilerle ilgili düzenlemelerin ön sırada olduğunu görürüz. 1909 tarihli Tatili Eşgal Kanunu ile kamu hizmeti verenlerin sendika kurması yasaklandı. Sendika ve grev hakkını savunanlar İttihatçılar tarafından sosyalist olmakla suçlandı.²⁵ Bu dönemde, İttihatçılar açısından toplumsal denetimi sağlamak ve sürdürmek öncelikli bir konudur. Bu düzenlemelerle İttihatçılar kendilerine karşı gelişebilecek muhtemel olaylara karşı müdahale etmek için de bir meşrutiyet zemini hazırlamış oldu.

Zafer Toprak’a göre Türkiye’de sosyal iktisat ve sosyal politikayı getiren ilk kadro I. Dünya Savaşı kadrosudur. Bu grup özellikle Almanya’da tarihçi ekolün uzantıları olarak, Bismarck Almanyası’nda oluşan sosyal devletin iktisadî hayata müdahalesini öngören iktisat anlayışını Türkiye’ye getirdiler. İttihatçılar tarafından bu anlayışın benimsenmesinde ve uygulanmasında savaş ortamı etkili oldu. Savaşın birçok toplumsal sorunu da beraberinde getireceğinin farkında olan İttihatçılar, bunların ancak devletin müdahalesi ile aşılabileceğine inandılar.²⁶ Bu dönemde, Alman içtimaî siyaset ekolü Selanik’te İttihatçıların önde gelenlerinden Tekin Alp’in yazılarıyla gündeme geldi. Almanya’yı tesanütçülüğün ana vatanı olarak gören Tekin Alp’e göre, tesanütçüler sosyal politika yanlısıdır. Sosyal politika yandaşları liberaller gibi mülkiyete bireysel açıdan yaklaşmazlar. Bireyin elindeki servetin önemli bir kısmı topluma aittir ve ne surette olursa olsun toplumun huzur ve refahını sağlamaya hasredilme-

22 Nadir Özbek, “Osmanlı İmparatorluğu’nda ‘Sosyal Yardım’ Uygulamaları: 1839-1918”, *Toplum ve Bilim*, 1999/2000 Kış, sy. 83, s. 126.

23 Bu merkezileşme politikasının etkisi vakıf sayılarından da anlaşılabilir. XVIII. yüzyılda Osmanlı’da yaklaşık 20.000 vakıf varken, Cumhuriyet’e miras kalanlar 5859 tanedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Çizakça, “Osmanlı Dönemi Vakıflarının Tarihsel ve Ekonomik Boyutları”, s. 28.

24 Özbek, “Osmanlı İmparatorluğu’nda ‘Sosyal Yardım’ Uygulamaları: 1839-1918”, s. 127.

25 Talas, *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, s. 41-42.

26 Nadir Özbek, “Zafer Toprak ile Söyleşi”, *Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2006, s. 170-172.

lidir.²⁷ Alman sosyal iktisadının liberal iktisada tercih edilmesinde bir başka etmen 1870'lerdeki iktisadî krizde, serbest ticaret yanlısı ülkeler karşısında Alman ekonomisinin ayakta kalmasını ve büyümesini sürdürmesidir.

Alman içtimaî siyaset ekolüne yakın görüşler Fransa'da, özellikle III. cumhuriyet Fransa'sında da savunulmuştur. Özellikle, Leon Bourgeois'nın Radikal Parti'sinin solidarist görüşleri devletin topluma müdahalesini meşru görmektedir. Solidarizmde, birey tek başına değildir, toplumun bir parçasıdır. Toplumsal ilerleme ve düzen ancak bu dayanışma sonucunda sağlanabilir. Fransa'da bu anlayışın entelektüel kökenlerinde Durkheim'ın toplumda birlik ve düzenin nasıl sağlanabileceği ile ilgili görüşleri yatmaktadır. Osmanlı'da, tesa-nütçülük olarak çevrilen solidarizm, ilk defa Ziya Gökalp tarafından dillendirilmiştir. Gökalp'in tesa-nütçülük anlayışı sosyal devlete yönelik öğeler içerir. Gökalp'e göre devlet toplumsal hayata katılmalı, düzenleyici, yönlendirici işlevler üstlenmelidir. Bu nedenle toplumsal mülkiyet kaçınılmazdır; bireysel mülkiyet toplumsal mülkiyetle birlikte ele alınmalıdır. Kamu girişimleri sonucundaki artı değer topluma aktarılmalıdır. Bu gelirler sonucunda toplumsal adalet gerçekleşecek ve yoksullar daha iyi bir yaşama kavuşacaklardır. Kamu girişimlerinden elde edilen gelirler ile sosyal güvenlik, genel sigorta ve hayırsever cemiyetleri finanse edilecektir.²⁸ Bu bağlamda, Tekin Alp ve Ziya Gökalp'in sosyal politika üzerine görüşleri Türkiye'de 1930'larda kurumsallaşan sosyal politika disiplininin ilk örnekleri olarak ele alınabilir.

II. Meşrutiyet sonrasında liberal aydınlar da sosyal politika konusuna eğilmişlerdir. Dönemin önemli liberal aydınlarından biri olan Ahmet Emin Yalman'a göre devlet için sosyal politika öncelikli konuların başında gelmelidir. Devlet sosyal politikanın önemli araçlarından biri olan sosyal yardımı yoksulluğu azaltmak için devreye sokmalıdır. Yalman, 1910'larda kendi gazetesi olan *Vakit*'te, yoksulluğu ve sosyal yardımları gündeme getirmiştir. Yetimlerin himayesi, dilencilerin topluma kazandırılması, evsizlik, fuhuş yoksulluk ve işsizlik gibi toplumsal sorunlara kurumsal çözümler bulunması gerekliliğini vurgulamıştır. Yalman'a göre, XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tüm Avrupa ülkelerinde sosyal politika ile ilgili yasal düzenlemeler oluşturulmuşken, ülkemizdeki yöneticiler sosyal politikalara ilgisiz kalmaya devam etmekte, bu konunun devletin aslı görevi olduğunu anlayamamaktadırlar. Yalman *Vakit*'te 10 makaleden oluşan yazı dizisinde bütünlükçü bir sosyal politika programı önermiştir. Yalman'a göre öncelikle yoksulluğu azaltmak için genel yardım teşkilatı kurulmalıdır. Yiyecek, konut ve sosyal yaşamın diğer ihtiyaçları için minimum bir standart olmalı, bunun altında kalanlar yardıma muhtaç kate-

²⁷ Zafer Toprak, "Osmanlı'da Toplumbilimin Doğuşu", *Cumhuriyet'ten Devreden Düşünce Mirası-Tanzimat ve Meşrutiyet'in Birikimi*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2001, s. 321.

²⁸ A.g.e., s. 318-319.

gorisinde değerlendirilmelidir. Yalman’a göre sosyal politika sosyalizmin amaçladığı tüm faydaları içermektedir. Sınıf çatışması yerine millî dayanışmayı önermiştir.

Dönemin önemli liberal aydını Ahmet Ağaoğlu da Yalman gibi sosyal adaletsizliklerin giderilmesini dile getirmiş ve daha adil bir toplum için gerekli şartların neler olması gerektiği noktasında mülahazalarda bulunmuştur. Ağaoğlu *Serbest İnsanlar Ülkesinde* adlı eserinde herkesin eğitim hakkı olduğuna ve devletin eğitim masraflarını karşılaması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Vergiler yoluyla zenginler, yoksulların eğitim masraflarını karşılamalıdır. Çünkü yoksullar da vatandaştır ve vatandaşlar karşılıklı yardım yoluyla birbirine bağlıdır. Ayrıca devlet işsizlere ya iş bulmalı ya da maaş bağlamalıdır.²⁹ Farklı düşünce ekollerinden etkilenseler de Gökalp, Alp, Yalman ve Ağaoğlu sosyal politikalarda devletin aktif rol alması noktasında buluşmaktadırlar. Ayrıca, sınıf çatışmalarını öngören sosyalizm karşısında da dayanışmayı öne çıkarmışlardır. İttihatçıların uygulamaları da bu görüşler doğrultusunda gelişmiştir. Özellikle, sendikalaşmayı ve grev hakkını önleyici düzenlemeler bunun açık bir göstergesidir.

III. Erken Cumhuriyet Dönemi’nde Sosyal Politikalar ve İçtimai Siyaset Kürsüsü’nün Kuruluşu

Erken Cumhuriyet dönemi İTC’nin modern merkezî devlet anlayışı üzerine inşa edilir. Osmanlı’nın son döneminde kurulmaya başlanan modern sağlık ve eğitim kurumları yaygınlaştırılmış, toplumsal yaşama yön veren her türlü düzenleme bu dönemde kanunlaşmıştır. Devlet “muasır medeniyetlerdeki” gibi modern sosyal politika kurumlarını kurmaya ve yaygınlaştırmaya çalışmaktadır. Fakat savaştan yeni çıkmış olması, Osmanlı bekası mülteciler, Büyük Buhran ve kırsal yoksulluk bu hedeflerin gerçekleştirilmesini güçleştirdi. Bu noktada hedefler ve realite arasında sıkışan devlet yaygın yoksulluğa çare bulma görevini hayırsever derneklerine ve aileye bıraktı. Aile ve derneklerin sosyal riskleri üstlenmedeki aktif rolü, Türkiye’nin Osmanlı’dan beri getirdiği refah rejiminin bir özelliğiydi. Eskiden beri sosyal problemler; devlet tarafından değil, aile, akraba ve vakıflar tarafından çözüle geldi. Toplum da devletin özellikle kırsal yoksulluğa karşı olan kayıtsızlığını sorgulama ihtiyacı duymamıştır, di-nî anlayış da sorumluluğun aile ve zenginlere yüklenmesini kolaylaştırdı. Bu dönemde yoksullukla boğuşan kırsal kesim, “devletim nerede” değil “zenginlerimiz nerede” diye sormuştur.³⁰ “Görünmeyen” kırsal yoksullukla başa

29 Güven Bakrezer, “Turkish Liberalism and The Social Question”, Doktora Tezi, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 2001, s. 224-226.

30 Ayşe Buğra, “Devletçi Dönemde Yoksulluğa Bakış ve Sosyal Politika: ‘Zenginlerimiz Nerede’”, *Toplum ve Bilim*, Kış 2004, sy. 99.

çık(a)mayan Cumhuriyet eliti, “görünür” olan kent yoksulluğuyla başa çıkmak için hayırsever derneklerinden medet ummuştur. Ayrıca, devlet, köylerdeki yoksulluğu şehre taşımamak ve tarımsal üretimi verimli hale getirip vergileri yüksek tutmak için öşür vergisini kaldırmıştır.

Yoksullukla başa çık(a)mayan devletin sosyal politika alanında en önemli başarısı sağlık alanında gerçekleştirildi. Bu dönemde devlet, üretken nüfusu arttırmak için doğum oranlarını yükseltip ölüm oranlarını düşürdü. Bu noktada, halk sağlığı uygulamalarının yaygınlığı dikkat çekicidir. Özellikle sıtma ve veba gibi bulaşıcı hastalıkların önlenmesi için devlet adeta seferber oldu. Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekaleti kurulup bulaşıcı hastalıkların önüne geçildi. Halk sağlığı konusundaki çalışmalar 1930 yılında Umumî Hıfzıssıhha Kanunu'nun çıkarılması ile daha da genişletildi. Kanun'da, çocukların çalışmaları, hamile kadınların doğum öncesi ve sonrasındaki izinleri, yetişkin işçilerin çalışma koşulları gibi modern istihdam koşullarının sağlanmasına yönelik düzenlemelere gidildi. Bununla birlikte Hıfzıssıhha Kanunu, kamu sağlığına yönelik tehlikelerin önlenmesi kaygısıyla devletin sosyal alana müdahalesinin sınırlarını alabildiğine genişletti. Örneğin kaplıcalar, maden suları, içilecek ve kullanılacak sular sağlık kontrolüne tabi tutulmuş, aynı zamanda hanlar, oteller, mezarlıklar da kontrolden geçirilmeye başlanmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında sosyal politikaların diğer gündemini işçi sorunları ve bunlarla ilgili düzenlemeler oluşturur. Devletçiliğin izlendiği 1930 sonrası dönemde, kamu iktisadi teşekkülleri sanayide temel belirleyici konumdadır. İşçilerin büyük bir kısmı devlet kurumlarında çalışmaktadır. Devlet en büyük işveren olarak çalışma koşullarını ve çalışma hayatını modern anlamda düzenlemektedir. Cumhuriyetin çalışma yaşamını düzenleyen en kapsamlı kanun 1936'da yürürlüğe giren İş Kanunu'dur. 148 maddeden oluşan bu kanun, çalışma ilişkilerine dair zengin içeriğinin yanı sıra, sosyal sigortaların temel ilkelerini ve sosyal yardım konularına ilişkin bazı kuralları da içermektedir. Yasada otoriter ve yasaklayıcı düzenlemeler ağırlıktadır. Grev ve lokavt yasaklanmakta, toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde devletin kontrolünü sağlayan tahkim sistemi getirilmektedir. Ancak 10 ve üzeri işçi çalıştıran kurumlarda sigorta sistemi öngörülmüştür. O dönemde, hizmet sektöründeki işyerlerinin çoğunun bu sayının altında olduğu düşünülürse, yasa dolaylı olarak sanayi işletmeleri ile sınırlı kalmıştır. Toplam istihdam içerisindeki payı yüzde 85 olan tarım kesimi yasanın tamamen dışında tutulmuştur.³¹ 1940'larla birlikte devlet hem mevcut işçiyi verimli hale getirmek, hem de büyük kısmı tarım sektöründe istihdam edilen işçileri sanayiye çekebilmek için işçilerine sağlık, sosyal güvenlik, konut, izin, eğitim, kültür gibi konularda geniş sosyal olanaklar sağladı. Kamu iktisadi teşekküllerinde sosyal nitelikli hizmetleri yerine ge-

31 A.g.m., 132-33.

tirmek üzere bir örgütlenmeye gidildi; örneğin, Sümerbank’ta 1945 yılında Sosyal İşler Müdürlüğü kuruldu.³²

Akademik açıdan dönemin en önemli gelişmesi ise Nazi Almanya’sından kaçan akademisyenlerin öncülüğünde Türkiye’de ilk defa sosyal politika disiplininin İstanbul Üniversitesi’nde kurumsallaşmasıdır. 1933’teki üniversite reformuyla birçok Alman akademisyen İstanbul ve Ankara üniversitelerinde ders vermeye başlamış, getirdikleri bilgi birikimleriyle sosyal bilimlerin Türkiye’de gelişmesi bakımından önemli görevler üstlenmişlerdir. İşte bunlardan biri de, sosyal politika disiplininin Türkiye’deki kurucusu Gerhard Kessler’dir. Kessler, 1934’te Hukuk Fakültesi bünyesinde kurulan İktisadiyat ve İçtimaiyat Enstitüsü’nün, daha sonra 1936’da İktisat Fakültesi’nin kurulmasıyla bu fakülteye bağlanan İçtimaiyat Enstitüsü’nün uzun yıllar başında bulundu.³³ Kessler, Almanya’da Marksizm’e karşı kurulan Sosyal Siyaset Cemiyeti’nin görüşlerini benimsemiştir. Sosyal siyaseti hem Marksist sınıf çatışmasına, hem de kapitalizmin ürettiği toplumsal eşitsizliklere karşı bir alternatif olarak savunmuştur. Kessler, özel teşebbüsü ve aile müessesini öne çıkararak kapitalizmin açtığı yaraların kapanabileceğini düşünmektedir. Bu noktada farklılıkları törpülenmiş, sorunsuz bir modern ulus inşa etmeye çalışan Cumhuriyet eliti ile Kessler’in temsil ettiği anlayış uyuşur. İçtimai siyaset sayesinde hem modern anlamda kentteki halkın ihtiyaçları sağlanacak, hem de birbiriyle uyum içinde yaşayan işçi, memur, işveren grupları oluşturulacaktı. Bu noktada Kessler, dönemin sosyal sorunlarını yakından takip etmiş, hazırladığı raporlarla çalışma yaşamı ve düzenlemeleri üzerine hükümete önerilerde bulunmuştur. Örneğin 1936’da hazırlanan İş Kanunu’nun sosyal güvenliği de kapsamı gerektiğini dönemin yöneticilerine iletmış, ayrıca kanununun madencilik, ağır sanayi, tarım, denizcilik sektörlerini de kapsayacak şekilde genişletilmesini tavsiye etmiştir.

Kessler’in 1940-1941 yılları arasında kaleme aldığı “Türkiye’nin Sosyal Politika Problemleri” konulu makaleleri dikkate değerdir. Bu makalelerde ilk defa halen tarım ve hayvancılıkla uğraşanların sorunlarını sosyal politika açısından değerlendirmiştir. Bunun dışında esnaf ve sanatkârlar ile memurların sorunlarına da eğilen Kessler, daha sonraları klasik bir sosyal sorun olarak kabul edilen iş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin reform projeleri üzerinde de çalışmıştır.³⁴ Kessler, 1934’te *Sosyoloji*, 1938’de *İçtimaiyata Başlangıç*, 1940’da *Kooperatifçilik ve İktisat Tarihi*, 1945’te ise *Sosyal Politika* adlı kitaplarını yayımladı. Akademik çalışmalarına ek olarak, sosyal politika tartışmalarında öne çı-

32 Ahmet Makal, “Türkiye’nin Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930’lu ve 1940’lı Yıllar”, *Toplum ve Bilim*, Bahar 2002, sy. 92.

33 Sosyal Politikalar Dergisi, “Prof. Dr. Sabahattin Zaim ile Portre”, *Sosyal Politikalar Dergisi*, 2006 Güz, sy. 1, s. 13.

34 Andreas Hanlein, “Gerhard Kessler: Türkiye’de Sürgün Bir Alman Sosyal Politikacı”, çev. Alpay Hekimler, *Çalışma ve Toplum*, 2006, sy. 2, s. 43.

kan Ekmel Zadil, Orhan Tuna, Z. Fahri Fındıkoğlu, Hikmet Sadık Somay, Reşad Nalbantoğlu, Sabahattin Zaim gibi önemli isimlerin üzerinde de derin etkisi olmuştur. Kessler'in Türkiye sosyoloji tarihinde pek de bilinmeyen; fakat oldukça önemli başka bir katkısı da Türk sosyolojisine, Max Weber ve Ferdinand Tönnies gibi Alman sosyologlarını tanıtmasıdır.³⁵ Weber ve Tönnies ciddi anlamda ilk defa Kessler sayesinde Türkiye'de okunmaya ve tartışılmaya başlanmıştır. Fakat Kessler, bu ünlü sosyal teorisyenlerden toplumsal sorunları çözmeye yönelik çalışmasıyla ayrışır. Kessler'e göre sosyolojinin görevi, hayali bir toplum ile ilgili bilimsel spekülasyonlarda bulunmak değil, sosyal yaşamda ortaya çıkan görüntüyü incelemektir.

Kessler'in Türkiye'deki sosyal bilimlere getirdiği araştırma odaklı bu yaklaşım diğer sosyologları da etkilemiştir. Z. Fahri Fındıkoğlu tarafından 1934 yılında Türkiye Harsî ve Felsefi Araştırmalar Derneği'nin yayın organı olarak kurulan *İş Mecmuası* başlangıçta felsefi yönü ağır bassa da 1940'lardan sonra daha çok sosyal konulara yönelmiştir. Örneğin 1943'te çıkan 34. sayıda, çocuk meseleleri kapsamlı bir şekilde ele alınmış, genelde 50 sayfa çıkan dergi, çocuk sayısında özel sayı olarak 200 sayfa çıkmıştır. Fındıkoğlu, dergisinde, bir yandan Prens Sabahattin'i de etkilemiş olan Le Play'den başlayarak Fransız aşırı muhafazakâr düşüncesini ve bu düşüncenin sosyolojik açılımlarını Türkiye'ye taşıırken, bir yandan da hem kendisini, hem de salt iktisat ile uğraşan meslektaşlarını etkilemiş olan Sombart ve diğer sosyalistlerin söylemlerini kendi milliyetçi sosyalist ideolojisinin merkezine yerleştirmiştir.³⁶ Savaş sonrası döneme kadar sosyal politika disiplini Kessler öncülüğünde kurumsallaşmış ve ilk ürünlerini vermiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında görece özgür ortamında Kessler ve ekibi sosyal politika üzerine daha derinlikli ve zengin çalışmalar yapmaya başlamışlardır.

IV. Refah Devletinin Altın Çağı ve Sosyal Politika Disiplininin Kurumsallaşması

II. Dünya Savaşı sonrası yeni ekonomi-politik düzen tüm ülkeleri hızla etkiledi. Savaş sonrası büyük yıkım devletin ekonomide ve toplumsal alanda daha aktif rol almasını zorunlu kıldı. Daha önce belirttiğimiz gibi modern ulus devletin evrilmesinde önemli bir dönemeç olan refah devletinin temel araçları (hastalık, yaşlılık sigortası gibi) Almanya başta olmak üzere Avrupa'nın bazı ülkelerinde XIX. yüzyılın son çeyreğinden beri uygulanıyordu. Fakat savaş sonrası dönem, sosyal politika uygulamaları açısından çok daha kapsamlı ve sosyal

³⁵ A.g.m., 46.

³⁶ İsmail Safi, "Türkiye'de Muhafazakarlığın Düşünsel, Siyasal Temelleri ve 'Muhafazakar Demokrat' Kimlik", Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, 2005, s. 98-100.

haklar üzerinden işleyen sosyal politika uygulamalarının başlangıcı oldu. Literatürde “kapitalizmin altın çağı” veya “refah devletinin altın çağı” olarak da bilinen 1945-1975 arası dönem, sadece sanayileşmiş ülkelerde değil, sanayileşen ülkelerde de sosyal eşitsizliklerin azaltılmaya çalışıldığı, işçilere önceki dönemlere göre daha fazla hakların verildiği, sosyal hakların kurumsallaştığı bir dönem olarak tarihe geçti. Gelişmiş ülkelerde fordizm geliştirmekte olan ülkelere ise ithal ikameci sanayileşme olarak tezahür eden bu dönemde devlet, iktisadi ve sosyal alanda aktif rol oynadı. Yüksek gümrük vergileri ve millî sanayiye koruma kanunlarıyla güçlü bir millî sanayi oluşturulmaya çalışıldı. Bu süreçte Türkiye açısından önemli bir değişim Cumhuriyet’in kuruluşundan beri uygulanan devletçi ekonomik politikaların terk edilmesi idi. İthal ikameci dönemde devlet sadece enerji, madencilik, ulaşım gibi özel sektörün yapamayacağı büyük yatırım gerektiren sanayilere kaydı. Diğer sektörler yeni oluşan millî burjuvazinin egemenliği altına giriyordu.

Savaş sonrası dönemde Pamuk ve Owen’ın da vurguladığı gibi Türkiye’de de iki farklı kalkınma dönemi yaşandı. Bunlardan ilki savaş sonrası hızlı bir tarımsal gelişme ve onun yön verdiği iktisadi kalkınmadır. Savaşın hemen ertesinde her ne kadar sanayide de önemli atılımlar yapılsa da kalkınmayı doğuran temel faktör tarımdaki büyüme oldu. 1950’li yılların sonuna doğru Amerikan yardımlarıyla ithal edilen binlerce traktör sayesinde tarımsal üretim ciddi ölçüde arttı. Tarım merkezli kalkınma GSMH’nin 1946-1953 arasında % 10.2 yükselmesini sağladı.³⁷ Fakat savaş şartlarında silah altına giren erkeklerin üretime dönmesi ve tarımda makineleşmeyle birlikte gelen hızlı tarımsal kalkınmanın da bir sınırı vardı. 1950 sonlarına doğru tarıma dayalı kalkınmanın artık sürdürülemez olduğu iktisadî krizler sonunda anlaşıldı. Savaş sonrasında ikinci kalkınma dönemi ve ithal ikameciliğin yoğun bir şekilde uygulandığı yıllar 1960’lar ve 1970’lerin ilk yarısıdır. Bu dönem aslında farklı sınıfların birbirleriyle uzlaştığı, herkesin üretilen refahtan az ya da çok pay aldığı bir dönem oldu. Devletin yüksek gümrük vergileri ve kotalarla yabancı rekabetten koruduğu millî sermaye görece olarak işçilere daha yüksek ücret verebiliyor, grev ve lokavt hakkını kazanan işçiler daha iyi şartlarda daha yüksek ücretlerle çalışıyorlardı. Mesela 1963-1977 arasında reel ücretler iki kat artmıştı.³⁸ Günümüzün aksine bir insan uzun yıllar işten çıkarılma tehlikesi yaşamadan aynı fabrikada çalışıp o işten emekli olabiliyordu. Uzun yıllar kesintisiz çalışmayla sosyal güvenlik primleri düzenli olarak yatıyor, emeklilik ve sağlık gibi temel sosyal güvenlik problemlerine karşı vatan-daş koruma altına alınmıyordu. Literatürde *pay-as-you-go* diye de bilinen, işverenle birlikte işçinin primini ödeyerek emeklileri finanse ettiği sistem bu dö-

37 Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, Ankara: İmge Kitabevi, 2005, s. 203.

38 Roger Owen ve Şevket Pamuk, *A History of Middle East Economies in the Twentieth Century*, Londra: I.B. Tauris Publishers, 1998, s. 112.

nemde ortaya çıktı. Bu sisteme göre her kuşak, emeklilik döneminde bir sonraki aktif kuşak tarafından finanse ediliyor. Sistemin sürdürülebilirliği iki temel etkene bağlı: Aktif-pasif oranı ve tam istihdam. Keynes'in tam istihdam vurgusu bu sistemin sürdürülebilmesi için hem sanayileşmiş ülkelerde, hem de Türkiye'de temel hedeflerden biri oldu. Fakat artan genç nüfus için yeteri kadar istihdam olanakları oluşturulamayınca, yurt dışına yapılan işçi göçü devlet tarafından geçici çözüm olarak görüldü. 1960 ve 1970'ler boyunca özellikle ekonomik sıkıntı çeken köylüler para biriktirmek ve birkaç yıl sonra geri dönmek gayesiyle Batı Avrupa ülkelerine misafir işçi olarak gittiler. Geçici olarak gidilen Avrupa, zamanla bu insanlar için yeni bir yurt oldu. Diğer taraftan göçün yoğun olduğu 1963-1977 yılları arasında işçilerin Avrupa'dan Türkiye'ye getirdikleri para yılda 1.5-2 milyar doları bularak toplam ihracatı geçiyordu. İşçi dövizleri toplam GSMH'nin yaklaşık % 7'sine tekabül ediyordu.³⁹ İthal ikameci dönemde döviz sıkıntısı çeken hükümetler için bu büyük bir gelir kapısıydı.

Savaşın hemen sonrasında çalışma hayatını düzenleyen müstakil bir bakanlığa ihtiyaç olduğu düşünülerek 1945 yılında Sadi Irmak başkanlığında Çalışma Bakanlığı kuruldu. Yine aynı yıl bu bakanlığa bağlı İşçi Sigortaları Kurumu kuruldu. Sadi Irmak henüz Çalışma Bakanı olmadan önce sosyal sigortalar sistemi üzerine gelişmeleri, özellikle İngiltere'deki Beveridge Planını takip etmekteydi.⁴⁰ Bu plan William Beveridge tarafından 1942 ve 1944 yılında yayımlanan sosyal güvenlik ve tam istihdam üzerine yaptığı çalışmalara dayanır. 1944 yılında parlamentoya giren ve fikirlerini gerçekleştiren Beveridge ülke ekonomisi için tam istihdam ve evrensel sosyal güvenlik kurumlarının önemini vurguladı. Beveridge'a göre işsizlik insanda kendine karşı işe yaramazlık hissi uyandırıp geleceğe dair korku duymasına neden olur. Bu korku da kendine ve topluma olan nefreti körükler. Devletin bu noktada tam istihdamı gerçekleştirmesi, ayırım yapmadan tüm vatandaşları için politika ürettiğini topluma hatırlatır ve insanların sisteme olan güvenini artırır.⁴¹ Beveridge'e göre halkın asgari geçim standartları sağlanmalı, çalışan insanların gelirlerinden belli bir miktar kesilip yaşlılık, sağlık ve işsizlik gibi durumlarda bu paralar kullanılmalıdır. Sadi Irmak'ın dikkatle takip ettiği Beveridge'in bu yaklaşımı aslında tüm dünyada savaş sonrası sistemin Keynesyen politikayla birlikte temelini oluşturuyordu. Her ne kadar savaş sonrası dönemde Türkiye nüfusunun yaklaşık % 75'i tarımla uğraşıp yaklaşık % 8'i sanayide istihdam edilmiş olsa da, işçi ve memurların çoğalmasıyla sosyal güvenlik için önlem almak kaçınılmaz oldu. Savaş bittikten birkaç yıl sonra kamu istihdamı savaş öncesine göre iki kat arttı ve

³⁹ A.g.e., s. 113.

⁴⁰ Özbek, *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, s. 225.

⁴¹ William H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society: a Report*, Londra: George Allen & Unwin Ltd., 1944, s. 248-252.

zaman içinde tarımda istihdam azalırken sanayi ve hizmet sektörlerindeki artış hızlandı.

İşçi hareketleri ve sanayileşmenin yoğun olduğu bu dönemde sosyal politika çalışmalarının odaklandığı temel konu istihdam, sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal hakları oldu. 1945 yılında ilk defa Kessler’in *İçtimai Siyaset* adlı ders kitabı yayımlandı. Türkçede önemli bir boşluğu dolduran bu kitap yıllarca sosyal politika bölümünde temel kitap olarak okutuldu. Orhan Tuna, Sabahattin Zaim, Cahit Talas ve birçok sosyal politikacı çalışma ekonomisi ve sosyal politika üzerine ders kitapları yazdı. Kessler ve sosyal politika üzerine çalışan entelektüeller sadece kitap yayımlayıp araştırma yapmakla kalmayıp sanayileşen toplumun sorunlarıyla da ilgilendiler. Bu noktada Türkiye’nin tek sosyal politika bölümü, İstanbul İçtimai Siyaset Kürsüsü, aynı zamanda akademide üretilen bilgiyi pratiğe dökebilmeyi başardı. Üniversitede sosyal politika üzerine üretilen bilginin işveren ve yeni güçlenen işçi sınıfı arasında bir nevi hakem olması ve aradaki sorunları çözücü rol oynayışı uzun yıllar devam etti.

1948 yılında, 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi’nin kabul edilmesiyle işçi hakları üzerine yapılan çalışmalar da arttı. Savaş sonrası dönemde 1946-1947 yıllarında koalisyon yasaklarının kısmen kaldırılması ile Kessler’in ilk sendikacılık dersleri başladı.⁴² Kessler ve İstanbul Üniversitesi’ndeki meslektaşları işçi liderlerine sistem içinde kalarak nasıl güç oluşturacaklarını, haklarını nasıl arayabileceklerini öğretti. Kursu başarıyla bitirenlere sertifikaları verildi. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi, Kessler’in Türkiye’ye getirmiş olduğu içtimai siyaset okulu aslında Ziya Gökalp tarafından inşa edilen ve Cumhuriyet’in kuruluş felsefesi haline gelen dayanışmacı korporatist gelenekle bir taraftan uyuşurken, diğer taraftan da Türkiye’nin sosyal yapısına yeni bir yaklaşım getirdi. Zira sendikacılık dersleri bir taraftan işçiler ve işverenler arasındaki gerilimi azaltarak işçi sınıfını sisteme dâhil etmiş, diğer taraftan “sınıf yok meslek var” diyen Gökalp’in aksine işçilerin sınıf bilinci kazanmasında önemli rol oynamıştır.

1948 yılında İçtimai Siyaset Kürsüsü’nün düzenlediği Sosyal Siyaset Konferansları yapılmaya başlandı. Bu konferanslarda sadece akademisyenler değil işçi, işveren, siyasetçi olmak üzere çok farklı kesimden katılımcılar tebliğ sundu. Bunlar arasında Nejat Eczacıbaşı’ndan Bülent Ecevit’e kadar çok değişik isimler vardı. Konferans konuları çeşitlilik gösterse de, genelde işçi ve işveren ilişkilerini inceleyen ve çalışma sosyolojisine yakın konulardır. İstanbul tramvay işçilerinin sorunlarından Karabük ve Zonguldak’taki kömür ve demir-çelik işçilerinin yaşam koşullarına kadar çalışma sosyolojisinin içinde çok farklı başlıkta tebliğler sunuldu. Fındıkoğlu sosyal siyaset konferanslarının ilkinde nasıl tip ve

⁴² Orhan Tuna, “Kessler Hocanın Ölümü”, *İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları*, 15. Kitap, İstanbul: İktisat Fakültesi Yayınları, s. 17.

ilaçlar konusunda insanlar uzman kişiler tarafından aydınlatılıyorsa; sosyalizm, ücret, sendika, sigorta gibi konularda da işçi ve işverenlerin bilim adamları tarafından aydınlatılacağını söyleyerek sosyal politikanın sadece akademik bir bölüm olmaktan ziyade bir yol gösterici hakem olduğunu vurguluyordu.⁴³

Diğer taraftan devletin işçi ve işveren arasındaki ilişkileri geliştirmek ve problemleri çözmek için irade beyanında bulunduğu ortadadır. Yine o yıllarda İstanbul Üniversitesi'ne bağlı işçi enstitüsü kurulması bile gündemdedir. Sabahattin Zaim'e göre bu, dönemin hükümetinin yapıcı zihniyetini göstermesi açısından üstünde durulması gereken önemli bir husustur.⁴⁴ Çalışma Bakanlığı ve İşçi Sigortalarına ek olarak refah devletinin altın çağında Türkiye'de arı ardına sosyal güvenlik kurumları oluşturulmaya başlanır. 1949'da çıkarılan İhtiyarlık Sigortası Kanunu ve 1950'de çıkarılan Hastalık ve Analık Kanunu ile sosyal güvenlik sistemimizde önemli bir aşama kaydedildi. 1950'de yürürlüğe giren yasa ile Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kuruldu. Bu kanunla, kamu kesiminde çalışan memurlarla askerî personelin emekliliklerinde ve maluliyetlerinde, kendilerinin ve ailelerinin sosyal güvenliklerinin sağlanması amaçlandı. 1971 tarihinde kabul edilen Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu ile belirli bir prim karşılığında devlet eliyle bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak üzere Bağ-Kur kuruldu. 1985 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile hastalık sigortası da Bağ-Kur'un kapsadığı sigorta türleri arasına dâhil edilmiştir. Sosyal politika kurumlarının yaygınlaştığı 1960 sonrası dönemde, 1961 Anayasası'nda Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal devlet olduğu vurgulanarak devletin sosyal sorumlulukları ilk defa bu kadar net bir şekilde ifade edildi. Yine aynı yılda uzun vadeli sosyal ve ekonomik gelişmeyi sürdürebilmek için Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kuruldu. Kuruluşundan iki sene sonra DPT, 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı hazırladı.⁴⁵ İlk planın "İktisadî ve Sosyal Hedefler" bölümünde yaygın bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasının gelir dağılımındaki olumlu etkisi açısından üzerinde durulması gereken önemli bir konu olduğu zikrediliyordu.

1959 yılında Sosyal Hizmet Enstitüsü'nün kurulmasıyla sosyal politikanın bir alt dalı olan sosyal hizmetler Türkiye'de akademik çatı altına girmiş oldu. 1961 yılında, Birleşmiş Milletler Sosyal Hizmet Programı'ndan yararlanılarak, Sosyal Hizmetler Akademisi bünyesinde, sosyal hizmet uzmanları yetiştirilmeye başlandı. Kanuna göre enstitünün görev alanı oldukça geniş ve çeşitlidir. Sosyal hizmet uzmanlarından, çocuk ve yaşlıların bakımından özürülülerin rehabilitasyonuna kadar pek çok farklı alanda hizmet vermesi bekleniyordu. İlk

43 Z. Fahri Fındıkoğlu, "Sosyalizm ve İçtimai Siyaset", *İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları 1. Kitap*, İstanbul: İktisat Fakültesi Yayınları, 1948, s. 107.

44 Özbek, *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, s. 170.

45 Bu beş yıllık kalkınma planlarının temel amacı, toplumun sosyal ve ekonomik gelişimini günün şartlarına uygun bilimsel bir şekilde uzun vadeli planlamaktır.

aşamada Amerikan Fullbright Vakfı’nın katkılarıyla yurt dışındaki sosyal hizmet bölümlerindeki deneyim sahibi uzmanlardan yararlanıldı. 1965 yılında Sosyal Hizmetler Akademisi, Uluslararası Sosyal Hizmet Okulları Birliği’ne üye kabul edildi. Akademiye ek olarak 1967 yılında Hacettepe Üniversitesi bünyesinde Sosyal Çalışma ve Sosyal Hizmetler bölümü kuruldu. Sosyal Hizmetler Akademisi ve Sosyal Çalışma ve Sosyal Hizmetler bölümü 1982 yılında Sosyal Hizmetler Yüksekokulu adıyla Hacettepe Üniversitesi’ne bağlanarak tek bir çatı altında toplandı. Türkiye’de 1960’ların hemen başında kurumsallaşmaya başlayan sosyal hizmetler disiplini de yine içtimai siyaset gibi sosyal sorunlara çözüm arayan uygulama odaklı bir disiplin oldu. Sema Kut öncülüğünde özellikle Amerika’dan Türkiye’ye getirilen yeniliklerle sosyal hizmetler kurumunun, zamanın bilgi donanımına sahip sosyal hizmet uzmanı yetiştirilmesi sağlandı.

1960 sonrası dönemde Cahit Talas öncülüğünde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde İçtimai Siyaset bölümü açıldı. Bu bölümde de İstanbul Üniversitesi’nde olduğu gibi istihdam, sendika ve çalışma ilişkileri üzerine yoğunlaşıldı. Sabahattin Zaim’in toplu sözleşme ve ücretler üzerine çalışmaları, Reşat Nalbantoğlu’nun ziraat işçilerinin çalışma koşulları ve sosyal güvenlik sorunlarıyla ilgili yazıları, Cahit Talas’ın sosyal yardım, sosyal güvenlik ve grev hakkı üzerine çalışmaları, dönemin öne çıkan çalışmalarından sadece birkaçıydı. Genel olarak bu çalışmalarda dönemin özgürlükçü havası ve işçi sınıfının artan taleplerine paralel olarak çalışma hayatındaki konumlarından bağımsız olarak güvence sağlayan mekanizmalara ihtiyaç olduğu dile getiriliyordu.

Bu dönemde sosyal planlama ve çalışma ilişkileri konusunda içtimai siyaset bölümlerinden faydalanıldı. Birçok içtimai siyaset çalışan akademisyen, işçi ve işveren arasındaki sorunları çözmek için arabulucu olmuş, sendikalara özel dersler verip, DPT ve Çalışma Bakanlığı’nda önemli görevler üstlenmiştir. Cahit Talas 1960-1961 yıllarında 27 Mayıs Hükümetleri’nde Çalışma Bakanlığı yaptığı süre zarfında sosyal politika alanında bazı önemli adımların atılmasında ciddi katkılar sağladı. Avrupa Sosyal Şartı’nı 1961 yılında Türkiye adına Talas imzaladı. 1961 Anayasasının sosyal haklarla ilgili maddelerinin biçimlenmesinde önemli katkıları oldu. Bakanlık görevinden sonra 1963 yılında yürürlüğe giren Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt yasalarının çıkmasında da Talas ve diğer sosyal politikacıların önemli katkıları olmuştur.

1940’ların sonuna doğru işçilerin eğitilmesiyle başlayan üniversite ve sendika arasında yakın ilişkiler 1970 sonrasındaki dönemde, Sabahattin Zaim’in tabiriyle ideolojik sendika döneminin başlamasıyla, işçi sınıfı içindeki birlik bozulmuş, bu da üniversite sendika arasındaki ilişkilerin zayıflamasına neden olmuştur.⁴⁶ Genel olarak bakıldığında içtimai siyaset bilimi bu yıllarda işçi, sendika ve çalışma ilişkileri üzerine yoğunlaşmış, akademideki bilgi birikimi

46 Özbek, *a.g.e.*, s. 170-172.

toplumun güncel sorunlarını çözmek için kullanılmıştır. İctimai siyasetin bu özelliği savaş sonrasında daha teorik yapılan sosyoloji disiplininin farklılaşmasına neden olmuştur. Bu noktada sosyal politikanın, çalışma ilişkilerine odaklanan iktisadın bir alt dalı olan çalışma ekonomisi ile sosyolojinin bir alt dalı olan çalışma sosyolojisi arasında durduğu söylenebilir.

1973 petrol kriziyle birlikte ithal ikameci kalkınma modelinin yürümeyeceği net bir şekilde görüldü. Bu dönemde dış borç hızla arttı, devlet dış borcu ödeyemez duruma geldi. 1970'lerin ikinci yarısında ithal ikameci korumacı sistemin çözülmeye başlamasıyla birlikte devlet, aile ve piyasanın oluşturduğu formal ve enformel sosyal korumalar da ciddi baskı altına girdi.⁴⁷ Bütün bunlar Türkiye ve dünyada refah devletinin krize girdiğini haber veriyordu. 1980 darbesi sonrasındaki gelişmeler hem sosyal politika uygulamalarını, hem de sosyal politika çalışmalarını derinden etkiledi.

V. Refah Devletinin Krizi ve Sosyal Politika Çalışmalarının Çeşitlenmesi

1980'li yıllara yaklaştığımızda toplumun büyük bölümünü kapsayan sosyal güvenlik sisteminde sorunlar çıkmaya başlamış, sosyal politika ve sosyal güvenlik kurumları ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Bu dönemde refah devleti, işçi sınıfına ufak ödünler vererek muhtemel devrimi engellediği gerekçesiyle Marksist düşünürler, verimsiz ve israfçı olduğu gerekçesiyle neo-liberal düşünürler tarafından eleştirilmektedir.⁴⁸ Neo-Marksist düşünür O'Connor'a göre kapitalist devlet birbiriyle çelişen iki farklı amacı birlikte gerçekleştirmek ister: Birikim ve meşruiyet. Devlet bir taraftan toplumun büyük bölümününün aleyhine de olsa kapitalist sınıfın sermaye birikimini sağlamasına yardım etmek, diğer taraftan toplum nezdinde meşruiyetini sağlamak zorundadır. Bu birbiriyle taban tabana zıt amaçlar refah devletinin krizini doğurur.⁴⁹ Diğer kutupta Friedman ve Hayek gibi liberal iktisatçılar tarafından Keynesyen ekonomi politikaları ve refah devleti farklı sebeplerden ötürü, fakat Marksistler gibi kıyasıya eleştirilmektedir. Hayek'e göre devletin sadece dört temel fonksiyonu vardır: Güvenliği sağlamak, kanunların üstünlüğünü korumak, temel altyapıyı kurmak, bireyin temel gelir kaynağını sağlamak. Temel gelir kaynağını sağlamak devletin yapacağı son görevdir ve bu da geçici olmalıdır. Birey kendi geçimini sağlar sağlamaz bu yardım kesilmelidir. Bunlar dışında devlet hiçbir şeye müdahale etmemelidir.⁵⁰

47 Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, "Poverty and Social Policy in Contemporary Turkey", *Boğaziçi University Social Policy Forum Working Paper*, İstanbul, 2005, s. 12.

48 Marksist ve liberal eleştirileri ayrıntılı bir incelemesi için bkz. Maurice Mullard ve Paul Spicker, *Social Policy in a Changing Society*, Londra: Routledge, 1998.

49 James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Londra: St Martins Press, 1973.

50 Pierson, *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, s. 44.

Özellikle neo-liberal küreselleşmeyle birlikte ulus devlete ve dolayısıyla refah devletine yapılan eleştirilerin dozu da her geçen gün artmaktadır. Ulus devlet bir taraftan küresel ısınma, çevre felaketleri, savaşlar gibi küresel problemlere çözüm bulamayacak kadar küçük ve zayıf; diğer taraftan yerel sorunlara anında ve doğru müdahale edemeyecek kadar bürokratik ve hantal olmakla suçlanıyor. Küreselleşmeyle birlikte gelen yerelleşme vurgusuyla ulus devletin bireye yüklediği sıfatlar yerine; yerelin coğrafya, kültür ve etnisite vurgusu öne çıkıyor. Artık birçok insan kendini bir devletin vatandaşı olarak tanımlamak yerine; dünya vatandaşı, AB vatandaşı gibi küresel ifadelerle veyahut mensup olduğu yöre veya etnisite ile tanımlıyor. Küreselleşme ile birlikte ulusal egemenlik zaafa uğrarken, yerelleşme ile birlikte yerel aktörler güç kazanıyor.

1980’li yıllara yaklaşırken petrol krizi ve sonrasında artan ekonomik ve siyasi krizler sonunda ithal ikameci sanayileşmeye dayanan kalkınmanın sürdürülelemeyeceği anlaşıldı. Uzun yıllar boyunca millî sanayileşme hedefi yerine getirilmiş fakat teknolojik olarak dışa bağımlılık da aynı oranda artmıştı. Artan dış borç yükünü ham madde ve ihracat gelirleriyle dengeleyemeyen Türkiye, 1980 darbesine doğru ilerledi. Dünyayı saran neo-liberal fırtına ile birlikte Türkiye 1960’lardan çok farklı bir sanayileşme modeli izlemeye başladı. Darbeyle birlikte yeni bir ekonomik gelişme modeli-ihracata dayalı sanayileşme-iktisadî politikaların yönünü belirledi. Bundan sonra hedef kalkınma değil ekonomik büyümeydi. Bu fikre göre, rekabetçi olmayan hiçbir ekonomi gelişemezdi ve ekonomik büyüme ancak küresel ekonomiye uyumla mümkün olabilirdi. Bu doğrultuda kalkınmacı dönemin aksine tüm gümrük duvarları yavaş yavaş kaldırıldı, millî sermayeyi korumak için konulan kotalar düşürüldü. Şimdiye kadar iç piyasaya dönük üretim yapan millî sermaye ihracata teşvik edildi. Türkiye’de ve birçok ülkede özelleştirme politikalarıyla birlikte devlet, birçok sektörden elini eteğini çekti.

Liberal söylem sadece ekonomide etkili olmadı, yönetim anlayışında da ciddi değişiklikler getirdi. Yerinden yönetim anlayışıyla birlikte 1984’te Büyükşehir Belediyeleri kuruldu ve iller bankasıyla belediyelerin ödenekleri artırıldı. 2004 ve 2005 yıllarında sırasıyla Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu ile belediyelerin görev ve yetkileri artırıldı. Bu değişiklikler, Birleşmiş Milletler’in Milenyum Kalkınma Hedefleri’nden biri olan yerel kalkınmanın sağlanmasıyla örtüşüyordu. Bu hedefler doğrultusunda sadece yerel yönetimlerin değil, tüm yerel aktörlerin daha aktif katılım sağladığı ve karar mekanizmasına dâhil olduğu yönetim ilkesi gerçekleştiriliyordu.

Yerel yönetimi söz sahibi yapan bu dönüşümü son dönem sosyal politikalarında da görmek mümkün. Özellikle son yıllarda belediyelerin sosyal harcamaları ciddi oranda yükseldi. Günümüzde belediye mutad altyapı hizmetlerini yapmakla kalmayıp sosyal alanı da etkileyen birçok politika üretiyor. Yardım

sandığı yoluyla yoksullara yapılan aynı ve nakdî yardımlardan öğrencilere verilen burslara, kültürel amaçlı konserlerden meslek edindirmek için kurulan İSMEK ve benzeri kurslara kadar birçok alanda belediyeler sosyal politika üretiyor. Diğer taraftan belediyelerin yaşlı, engelli ve kimsesiz çocuklar gibi sosyal hizmet alması gereken bireylere de hizmet vermesi isteniyor. Son yapılan düzenlemelerle birlikte SHÇEK'in yapmakla yükümlü olduğu sosyal hizmetlerin bir kısmı belediyelere devredildi. Fakat belediyelerin başarılı sosyal yardım ve sosyal hizmetleri, yıllardır katlanarak büyüyen yapısal sorunları çözmekten ziyade geçici çözümler bulmakla sınırlı kalıyor.⁵¹

Günümüzde merkezî yönetim, görevlerinin bir kısmını belediyelere devrederken, bir kısmını da özel sektöre devrederek sosyal politika araçlarının metalaşmasına zemin hazırlıyor. Görevlerin özel sektöre devredilmesindeki temel saik sosyal politika yapımından vazgeçmek yerine bu hizmetlerin daha verimli ve daha sağlıklı bir biçimde halka götürülmesi olarak ifade ediliyor. Bir taraftan özel eğitim kurumları, vergi muafiyeti getirilerek desteklenirken diğer taraftan sosyal güvenlik kurumuna mensup hastaların özel hastanelerde muayene olabilmesi için düzenlemeler yapılıyor. Son dönemde ortaya çıkan başka bir önemli husus ise birçok sivil toplum kuruluşunun artan sosyal yardım faaliyetleridir. Özellikle 1999 Marmara Depremi sonrası sosyal duyarlılık göstererek depremzedelere yardım götüren gönüllülerin kurduğu yardım organizasyonları zamanla kurumsallaştı. Bu kuruluşlar yardımseverlerden para toplamakla kalmayıp, gönüllüleri yardım faaliyetlerinde aktive edebiliyor. Son dönemde yapılan faaliyetler göz önüne alındığında Deniz Feneri, Kimse Yok mu, Can Suyu öne çıkan derneklerden sadece birkaçı. Deniz Feneri Derneği'nin sadece yoksul ve ihtiyaç sahiplerine yardım etmekle kalmayıp uluslararası sempozyumlar düzenlemesi, yoksulluk araştırmaları merkezi kurması ve yayınlarıyla birlikte sosyal politika literatürüne katkıda bulunması sosyal politika disiplini açısından bir ilk. İlk defa gayesi ihtiyaç sahiplerine hizmet götürmek olan bir sivil toplum kuruluşu akademi dışında sosyal politika üzerine bilgi üretilmesine katkı sağlıyor.

Refah devletine karşı yapılan eleştirilere ve son yıllardaki gelişmelere rağmen, sosyal harcamalar göz önüne alındığında ne sanayileşmiş ülkelerde, ne de Türkiye'de devlet sosyal politika alanından çekilmedi.⁵² Refah devletinin altın çağının kapsayıcı sosyal refah kurumları, Türkiye dâhil olmak üzere pek çok ülkede başat rollerini sürdürüyorlar. Savaş sonrasında sosyal politikaların özellikle sosyal güvenlik bağlamında kurumsallaşması 1980 sonrasında da artarak devam etti. Örneğin, 1963 yılında Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı

51 Mehmet Fatih Aysan, "Increasing Role of Municipalities in Social Policy in Turkey: The Case of Istanbul Metropolitan Municipality in the Last Decade", Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, 2006.

52 OECD, *Social Expenditure Database 1980-2001*, 20.01.2008, <http://www.oecd.org>.

olarak kurulan Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü 1983’te Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü’ne dönüştürülerek görev ve yetkileri arttırıldı. Yine 1983’te tarım sektöründe bağımsız çalışanlar sosyal güvenliğe kavuştular. Sosyal politikanın kurumsallaşması açısından önemli bir dönemeç olan Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) 1986’da kuruldu. SYDTF artan talep ve ihtiyaç sahibi insanlara daha iyi hizmet götürmek için 2004’te Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü’ne dönüştürüldü ve görevleri arttırıldı. Kanuna göre müdürlük, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmayan muhtaç durumdaki vatandaşlara veya eğitim ve öğretim imkânı olmayanlara yardım yapmakla sorumlu. Hiçbir güvenlik kurumuna bağlı olmayarak resmi güvenlik kurumlarından faydalanamayan birçok ihtiyaç sahibi bu kurumla birlikte ilk defa düzenli olarak yardım alma imkanına kavuştu. İşsizlik sigortasının 2002’de yasalaşmasıyla modern sosyal güvenlik kurumlarının tamamı Türkiye’de uygulanmaya konmuş oldu.

Sosyal Politika açısından Türkiye’deki en büyük sorunlardan biri de kayıt dışı istihdamdır. Çalışanların yaklaşık yarısı kayıt dışı istihdam edilmekte ve bunun yüzde 80 civarındaki bölümünü ücretsiz aile işçileri, yevmiyeli çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar oluşturmaktadır. Emeklilerin ise yaklaşık % 60’ı çalışmakta, fakat bunların büyük kısmı kayıt dışı sektörde istihdam edilmektedir.⁵³ Bu kayıt dışı istihdam Türkiye’de sosyal devletin zayıf olduğu ve sosyal güvenlik sisteminin kapsayıcı olmadığı yönündeki genel görüşü de beraberinde getiriyor. Ancak Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarına bağlı çalışan sayısı az olsa da, insanlar sisteme eş veya aile fertleri üzerinden eklenilebilmekte ve bu da toplumun büyük bölümünün sosyal güvenlik şemsiyesinin kapsamına girmesini sağlamaktadır.⁵⁴ Diğer taraftan Buğra ve Keyder’in ifade ettiği gibi Güney Avrupa refah rejimine benzer olarak popülist politikalar ve patronaj ilişkileriyle insanlar, enformel sosyal koruma ağlarından faydalanabiliyorlar.⁵⁵ Kamu iktisadî teşebbüslerindeki istihdam politikaları, tarım kesimine yönelik ürün destekleme alımları, aile ve hemşericiliğin getirdiği ilişkiler ve gecekondulaşmanın sağladığı zaman zaman ranta varan imkanlar değerlendirildiğinde her ne kadar enformel bir nitelik taşısa da, Türkiye’nin refah rejiminin hayli kapsamlı olduğu söylenebilir. Fakat şimdiye kadar Türkiye’nin enformel ilişkilere dayalı refah rejimindeki değişiklikler; aile ve hemşeri bağlarının zayıflaması, devletin özelleştirmelerle birlikte tam istihdam hedefinden vazgeçiş, büyük şehirlerde yeni göçmenler için gecekondu alanının kalmaması, özellikle yoksullar için ciddi sıkıntılar oluşturuyor. Refah rejimindeki bu deği-

53 Özbek, *Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, s. 359.

54 *A.g.e.*, s. 343.

55 Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, “Turkish Welfare Regime in Transformation”, *Journal of European Social Policy*, 2006, c. XVI, sy. 3, s. 211-228. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey*, Ankara: UNDP, 2003.

şim, yukarıda da belirttiğimiz gibi devletin sosyal politikalardan vazgeçtiği anlamına gelmiyor. Özellikle son dönemde devlet sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarını arttırmakta. Fakat bu politikaların vatandaş hakları merkezli yapısal çözümler mi getireceği yoksa liberal ülkelerde olduğu gibi sadece yoksul ve yaşlı gibi belirli grupların hedeflendiği geçici politikalar mı olduğu daha sonraki yıllarda netleşecek.⁵⁶ Bu tartışmalar içinde vatandaş hakları merkezli sosyal politikaların oluşturulmasında en önemli katkılardan biri de Avrupa Birliği Sosyal Fonu'ndan geliyor. 1986 yılında kabul edilen Tek Senet ile birlikte, Avrupa'da sosyal diyalogu tesis etmek için bir temel oluşturulmuş, sosyal tarafların rolü güçlendirilmiş, bunun da ötesinde ekonomik ve sosyal bütünleşmenin geliştirilmesi için çabalar sarf edilmiştir.⁵⁷ Komisyon'un 2000 yılında kabul ettiği Sosyal Politika Gündemi Türkiye'nin sosyal alanda alması gereken tedbirler için bir yol haritası oluşturdu.

1980 askeri müdahalesi sonrası işçilerin 1960'lı yıllardaki birçok kazanımı askeri yönetim tarafından 1982 Anayasası ile geri alındı. 1980 sonrasında kurulan YÖK ile birlikte üniversitelerdeki yeni yapılanmayla sosyal politika bölümünün ismi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri olarak değiştirildi. İsim değişikliğiyle de kalınmayıp bölümün alanı genişletilmiş, sosyal politika konularından uzaklaştırılmıştır. Yine aynı süreçte diğer illerdeki üniversitelerde de çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümleri açılmıştır. Ancak bu değişiklikler sosyal politika disiplini açısından ciddi bir dönüşüm değildir. Temel paradigmatik dönüşümü ve tehlikeyi Makal'a göre, İnsan Kaynakları alanının Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri'nin tamamını etkisi altına alması ve diğer çalışmaların ikinci plana atılması oluşturur.⁵⁸ 1980 sonrası dönemde sosyal politika bölümlerinin Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerine dönüştürülmesi ve son yıllarda insan kaynakları alanına kayması, sosyal politika geleneğinin ihmal edildiğini düşündürüyor. Özel sektörde daha muteber olan insan kaynakları üzerine çalışmalar artıyor. Bu sığlaşmanın ve paradigma değişikliğinin yegane çözüm yolu ise sosyal politika disiplinin interdisipliner özelliği kullanılarak diğer alanlardan faydalanmasıdır. Diğer alanlardan yalıtılmış bir sosyal politika ise Makal'ın da ifade ettiği gibi bu alanın sığlaşmasına neden olabilir.⁵⁹

YÖK sonrası dönemde neo-liberal küreselleşme ile birlikte sosyal politika disiplininin devlet nezdinde eski itibarını kaybettiği söylenebilir. Her ne kadar

56 AKP hükümetinin sosyal politikaları üzerine bkz. Ayşe Buğra, "AKP Döneminde Sosyal Politika ve Vatandaşlık", *Toplum ve Bilim*, 2007, sy.108.

57 Mustafa Aykaç, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası", *Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri*, Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak (der.), İstanbul: Elif Kitapevi Yayınları, 2002, s. 515.

58 Ahmet Makal, "Çeyrek Yüzyılın İçinden Kendimize Bakmak: Kuruluşlarının 25. Yılında Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri Üzerine Bir Değerlendirme", *Çalışma ve Toplum*, 2008, sy. 16, s. 17.

59 A.g.m., s. 16.

sendikalarla işveren arasında sosyal politikacılar arabuluculuğa devam etse de, güç kaybeden sendika hareketleriyle sosyal politikacılara çok da ihtiyaç kalmamıştır. Planlama ve diğer devlet politikalarında iktisat, siyaset bilimi ve diğer disiplinlerden akademisyenler daha sık görev almaya başladı. Bu dönemde işçi ve sendika hareketlerinin güç kaybetmesine paralel olarak sosyal politika konuları da çeşitlendi. Yoksulluk, göç, kentleşme, sosyal dışlanma, demografik dönüşümler üzerine çalışmalar yapıldı. Diğer taraftan işletme ve sosyal psikolojinin alanına giren çalışma psikolojisi ve işletmelerde verimlilik gibi konular da da çalışmalar artıyor.

Özellikle son yıllarda sadece Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümleri değil iktisat, sosyoloji, siyaset bilimi gibi çok farklı disiplinden araştırmacılar sosyal politika üzerine ürün vermeye başladı. Boğaziçi Üniversitesi bünyesinde 2004 yılında Sosyal Politika Forumu (SPF) kuruldu. 2007 sonbaharında ODTÜ’de farklı bölümlerin katkılarıyla Sosyal Politika Yüksek Lisans programı açıldı. Daha önce de belirttiğimiz gibi bu alanın interdisipliner özelliği farklı alanlardan araştırmacıların çok değişik konularda ürün vermesini sağladı. Makalenin başında ifade ettiğimiz bu interdisipliner özellik sosyal politika çalışmalarının çeşitlenip yeni boyutlar kazanmasını sağladı. Bu interdisipliner yaklaşımın getirdiği zenginliği SPF’de görebiliriz. Getirdiği vatandaşlık hakkı merkezli teorik yaklaşım ve önemli araştırma projeleriyle SPF sosyal politika alanının Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerinin klasik araştırma konularından farklı alanlara açılmasını sağladı. Forumun getirdiği bu açılım, sosyal politikanın endüstri ilişkileri ve sendika merkezinden çıkıp; yoksulluk, eğitim, sağlık, sosyal dışlanma gibi çok çeşitli araştırma konularında ürün vermesine katkı sağlamıştır. Bu noktada özellikle son birkaç yılda sosyal politika alanına olan ilgi, insan kaynakları alanının tehdidinde olan çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümleri kadar, alan dışında yapılan sosyal politika çalışmalarıyla da yakından alakalıdır.

Sonuç

Türkiye’deki sosyal politika çalışmaları ülkenin sosyal, siyasî, ekonomik dönüşümü irdelenmeden anlaşılabilir. Akademi de üretilen sosyal politikanın siyaset üzerindeki etkisi, sosyal politikanın çalışma alanları, araştırmaların odaklandığı temel sorunlar, Türkiye ve dünyanın dönüşümüne paralel olarak şekillenmiştir. Osmanlı’da sosyal politikanın önemli aktörlerinden biri olan vakıflar, merkezî otoritenin güçlenmesine paralel olarak pasifize edilmiştir. II. Abdülhamit ile birlikte sosyal sorunların çözümü merkezî idarenin doğrudan denetiminde olan kurumlar tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Sosyal politikalar devletin, hem toplumsal alanı kanunî düzenlemeler ve kurumlar sayesinde kontrol etmesini, hem de meşruiyet zemini kazanmasını sağlamıştır. Modern, seküler ve kurumsal sosyal politika anlayışı II. Meşrutiyet sonrasında

ağrılık kazanmış, Cumhuriyet'in ilk yıllarında da sürdürülmüştür. Türkiye'de sosyal politikalar 1930'larda üniversitelerde kurumsallaşmasına rağmen, sosyal politikaların planlanması ve yürütülmesinde devlete merkezî rol atfeden modern yaklaşım II. Meşrutiyetten sonra dönemin önde gelen entelektüelleri tarafından tartışılmıştır. Farklı düşünce ekollerinden etkilenseler de Ziya Gökalp, Tekin Alp, Ahmet Emin Yalman ve Ahmet Ağaoğlu sosyal politikalarda devletin aktif rol alması noktasında buluşmuşlardır. Ayrıca, sınıf çatışmalarını öngören sosyalizm karşısında da dayanışmayı öne çıkarmışlardır. İttihatçılar'ın uygulamaları da bu görüşler doğrultusunda gelişmiştir. Özellikle, sendikalaşmayı ve grev hakkını önleyici düzenlemeleri bunun açık bir göstergesidir. Fakat sosyal politikanın entelektüel gelişimi açısından en önemli gelişme 1934 yılında Kessler öncülüğünde İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü'nün kurulmasıyla gerçekleşir. Özellikle sınıf çatışmalarını öngören sosyalizm karşısında da dayanışmayı öne çıkaran sosyal politika geleneği işçilerin siyasi sisteme uyum sağlaması ve tehdit oluşturmaması için kullanılır. İşçi ve işverenlere seminerler veren, uyuşmazlıklarda hakem rolü üstlenen İçtimaiyat Enstitüsü sosyal dayanışmanın sağlanması için önemli bir görev üstlenmiştir. Diğer taraftan ise 1960 sonrası dünya konjonktüründeki değişimle birlikte işçilerin sınıf bilinci kazanmasına da katkı sağlamıştır. Özellikle 1940 ile 1970 arası dönemde sosyal politika bilimi siyaset yapımında oldukça etkilidir. Hatta Cahit Talas'a bu dönemde Çalışma Bakanlığı görevi verilmiştir. 1980 sonrası neo-liberal ortamda sosyal politika bölümlerinin hem ismi değiştirilmiş, hem de siyaset yapımındaki etkileri azalmıştır. Diğer taraftan da, çalışma sahası genişlemiştir. Ancak özel sektörün ihtiyacı çerçevesinde insan kaynaklarına artan rağbet Makal'ın da belirttiği gibi sosyal politika bilimi için bir tehdit oluşturmaktadır. Diğer taraftan ise özellikle 1990 sonrasında artan yoksulluk, göç, sosyal dışlanma, aile yapısındaki değişimler, demografik dönüşümler gibi önemli gelişmeler sosyal politika disiplini dışından araştırmacıların daha çok bu konulara ilgi duymasına neden oldu ve sosyal politika çalışmalarının çeşitlenmesini sağladı.

Türkiye'de sosyoloji bilimi uzun yıllar boyunca olgusal anlamda araştırmaya dayalı toplum bilimi olmaktan ziyade toplum hakkında felsefî değerlendirmelerden öteye gidemedi. Bu yönüyle teorik yönü ağır basan sosyoloji uzun yıllar topluma ve onun sorunlarına uzak kaldı. Kessler'in getirdiği içtimai siyaset bir yönüyle sosyolojinin uzun yıllar bıraktığı boşluğu doldurmaya çalıştı. Bu dönemde genelde teorik tartışmalarla boğuşan sosyolojinin pratiğini içtimai siyaset yaptı diyebiliriz. Diğer taraftan ne içtimai siyaset sosyoloji tarafından tam anlamıyla benimsendi, ne de içtimai siyaset çalışanlar kendilerini sosyoloji alanının içinde kabul ettiler. Başta Zaim olmak üzere birçok içtimai siyasetçi, iktisatçı olarak bilinir. Bunun en büyük sebebi ise sosyal politika konularının 1980'lere kadar daha çok çalışma ilişkileri ve sendika gibi konulara odaklanmasıdır.

1980’li yıllarla birlikte hem Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerinin araştırma alanı genişledi, hem de 1990’lı yıllarla birlikte sosyal politika üzerine farklı disiplinlerden birçok akademisyen çalışma yapmaya başladı. Sosyoloji, siyaset bilimi, iktisat, tarih gibi farklı alanlardaki çalışmalar sosyal politika alanının gelişmesini ve teorik zenginlik kazanmasını sağlıyor. Her ne kadar Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümleri insan kaynakları çalışmalarının tehdidi altında gibi gözükse de farklı bilimlerden sosyal politika alanına artan ilginin, sosyal politika çalışmalarının ülkemizde zenginleşmesini ve teorik derinlik kazanmasını sağlayacağını düşünüyoruz. Bu noktada sosyal politika üzerine odaklanan akademisyenler farklı disiplinlerden gelen katkılara açık olmalı, diğer disiplinlerden gelen araştırmacılar da Türkiye’deki zengin sosyal politikanın birikiminden yararlanmalıydılar. Teorik zemini güçlü interdisipliner bir sosyal politika alanı, Türkiye ve dünyada yeni meydan okumalara özgün çözümler sunabilir.

The Development of Social Policy and Its Applications in Turkey

Mehmet Fatih AYSAN - Ali KAYA

Abstract

The formation of the social policy field in Turkey goes back to establishment of the Institute of Social Policy in The University of Istanbul in 1936. Social policy discipline played a noteworthy role in the formation of public policies and achievement of Turkish Republic’s goal of forming a society based on social solidarity. In 1982, Social Policy and Labour Law departments transformed into Labour Economics and Industrial Relations with the opening of the same departments in different universities. Even though the number of these departments increased and the subjects of this discipline became varied, social policy discipline lost its position in policy formation. In the 1990s, the Human Resources field, the subfield of Labour Economics and Industrial Relations, gained prestige with the increasing need of human resources staff of the private sector and began to dominate the labour economics and industrial relations departments. The premise of this article is to scrutinize the formation of the social policies and social policy studies in Turkey in the light of socio-economic transformation of Turkey and the world. This approach reveals that how social policy studies in Turkey have been closely affected by social, political, and economic dynamics since the late Ottoman era.

Keywords: Social Policy, Labour Economics and Industrial Relations, Labour Studies, Turkey, Welfare State.

Türkiye’de Sosyal Politika Disiplininin ve Uygulamalarının Gelişimi

Mehmet Fatih AYSAN - Ali KAYA

Özet

Türkiye’de sosyal politika disiplininin oluşması 1936 yılında İstanbul Üniversitesi bünyesinde İçtimaiyat Enstitüsü’nün kurulmasına kadar geriye gider. Sosyal politika disiplini kamu politikalarının şekillenmesinde ve Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal dayanışmaya dayanan toplum hedefinin başarılmasında önemli bir rol oynamıştır. 1982 yılında Sosyal Siyaset ve İş Hukuk’u bölümleri Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerine dönüştürülerek aynı bölümler farklı üniversitelerde de açılmıştır. Her ne kadar bu bölümlerin sayıları artırılıp çalışma alanları çeşitlendirilmiş olsa da, sosyal politika disiplini siyaseti şekillendiren konumunu kaybetmiştir. 1990’lı yıllarda, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri’nin bir alt dalı olan İnsan Kaynakları, özel sektörün artan insan kaynakları uzmanı ihtiyacı sayesinde önem kazanmış ve çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerini domine etmeye başlamıştır.

Bu makalenin amacı, Türkiye’deki sosyal politikaların biçimlenmesini ve sosyal politika çalışmalarını, Türkiye ve dünyadaki sosyo-ekonomik dönüşümler ışığında analiz etmektir. Bu yaklaşım Osmanlı’nın son döneminden beri Türkiye’deki sosyal politika çalışmalarının sosyal, siyasî ve ekonomik dinamiklerden yakinen etkilendiğini gösterir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri, Emek Çalışmaları, Türkiye, Refah Devleti.