



## **Sosyal Bilimler Dergisi / The Journal of Social Sciences**

*Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 7, Sayı: 45, Nisan 2020, s. 181-193*

*ISSN: 2149-0821 Doi Number:<http://dx.doi.org/10.29228/SOBIDER.42843>*

**Dr. Kübra YAVUZ**

Çanakkale Onsekiz Mart niversitesi, kubrayavuz17@gmail.com

### **COVID-19 SALGINININ SOSYAL POLİTİKANIN GELECEĞİ ÜZERİNE ETKİLERİ**

#### **zet**

Bu makalede, COVID-19 salgınının sosyal politikaların geleceğini nasıl etkileyeceği konusu tartışılmıştır. Krizin refah hizmetlerinde yol açacağı muhtemel değişimleri anlamak için pandeminin sosyal hayat ve toplumsal düzen üzerinde Nisan 2020'ye kadar ortaya çıkan erken dönem bulguları değerlendirilmiştir. Sosyal politikanın tarihsel gelişimi göz önüne alındığında bütün kırılma noktalarının önemli sosyal ve ekonomik krizlere denk geldiği görülmektedir. COVID-19 pandemisi, bütün dünyayı etkisi altına alan küresel bir kriz haline gelmiştir. Bu krizin etkileri, sağlık problemi olmanın çok ötesine geçerek kişilerin sosyal ve ekonomik refahını tehdit etmektedir. Krizin bugüne kadar neden olduğu sonuçların, insanların yaşamında derin ve kalıcı değerikliklere yol açacağını öngörmek mümkündür. Yaşanan krizin sosyal politika üzerindeki etkisi konusunda belirleyici olacak üç temel faktör vardır. Birincisi, krizin boyutu, ikincisi ülkelerin uyguladıkları refah modelleri ve üçüncüsü ise sosyal politikaların sunumunda görev alan kurumlar arasındaki işbirliği ağlarının başarılı olup olamayacağıdır. Diğer taraftan kriz nedeniyle zayıflayan sosyal koruma ağları, devletleri daha müdahaleci adımlar atmaya itmektedir. Dolayısıyla COVID-19 salgınının sonrasında devletin sosyal ve ekonomik yaşama mdahalesini sınırlayan ideolojilerin gerileyeceği aşıkardır.

**Anahtar kelimeler:** COVID-19, Koronavirüs, Pandemi, Salgın, Sosyal politika.

## **EFFECTS OF COVID-19 PANDEMIC ON THE FUTURE OF SOCIAL POLICY**

### **Abstract**

This article discusses how the COVID-19 outbreak will affect the future of social policy. In order to understand the possible changes in the welfare services of the crisis, the early findings of the pandemic on social life and social order until April 2020 were evaluated. When the historical development of social policy is analyzed, it is seen that social and economic crises cause historical turning points where important changes are experienced. The COVID-19 pandemic has become a global crisis affecting the all of the world. The effects of this crisis go beyond being a health problem and threaten the social and economic life of people. It is possible to predict that the economic and social consequences caused by the crisis will lead to deep and lasting changes in people's lives. The weakening of social protection networks due to the crisis forces states to take more intrusive steps. Therefore, it can be predicted that ideologies that limit the state's intervention in social and economic life will decrease after the COVID-19 outbreak. There are three main factors that will determine the extent of this fundamental change. The first is the magnitude of the crisis, the second is the welfare regimes of the countries, and the third is whether the collaboration networks among social policy actors will be successful.

**Keywords:** Coronavirus, COVID-19, Outbreak, Pandemic, Social policy.

### **GİRİŞ**

2019 yılının Aralık ayında Çin'in Wuhan Eyaletinde ortaya çıkan yeni koronavirüs (SARS-CoV-2), ölümcül bir solunum sendromu salgınına (COVID-19) yol açtı. Salgın kısa sürede dünyanın büyük bir kesiminde sağlığı, ekonomiyi ve refahı tehdit eden bir pandemiye dönüştü. Nisan 2020 itibarıyla 212 ülkede görülen salgın, 1,5 milyona yakın insanı enfekte etti ve 85 binden fazla insanın ölümüne neden oldu (WHO, 2020). Salgının ortaya çıkardığı sağlık problemlerinin yanı sıra yol açtığı endişe ve korku toplumları, hastalığın yayılımını engellemeye yönelik modern zamanların en katı tedbirlerini almaya itti (Congar, 2020). Bazı ülkelerde tamamen bazı ülkelerde ise kısmen sokağa çıkış yasakları ilan edildi. Cami, kilise ve havra gibi ibadethaneler kapatıldı. İnsanların toplu olarak bir araya geldiği düğün, cenaze, parti, konser vb. gibi günlük yaşamda önemli yer tutan organizasyonlar yasaklandı. İnsanlar, alışık olmadıkları şekilde birbirlerine karşı sosyal izolasyon uygulamaya başladılar.

Salgın, tüm dünyada yayılmaya devam ediyor ve bazı tahminlere göre dünya nüfusunun %60'ını enfekte etme potansiyeline sahip (Boseley, 2020). Salgın nedeniyle ülkelerin ekonomisi ve çalışma hayatı da önemli ölçüde etkilendi. Ulusal ekonomilerin yeniden yapılandırılması, borçlanma maliyetleri, hastalığa yakalananların tedavi giderleri ve sosyal yardımlarla birlikte COVID-19'un ülkelere maliyetinin 4 trilyon dolardan fazlaya mal olması öngörülmüyor (Nwogugu, 2020). Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) pandemik influenzanın sadece 2020 yılında küresel ekonomiye maliyetinin 2 trilyon doları bulmasını beklediklerini açıklamıştır (Açıkgöz ve Günay, 2020:521). Dolayısıyla COVID-19 sadece insanların yaşamını değil, toplumların sosyoekonomik refah ve huzurunu da doğrudan tehdit

ediyor. Bu durum yaşanan salgın ile salgının ortaya çıkardığı sosyal ve ekonomik etkileri sosyal politika çerçevesinde incelemeyi önemli kılmaktadır.

Şimdiye kadar yapılan çalışmaların büyük çoğunluğu, salgının insan ve toplum sağlığına olan etkileri, virüsün mikrobiyolojik yapısı, bulaşma yolları, etkilediği insanların bireysel özellikleri vb. gibi krizin tıbbi boyutunu ele almıştır. Scopus veri tabanında yapılan araştırmaya göre Nisan 2020 tarihine kadar COVID-19 ile ilgili yapılan 1516 yayının 1249'u tıp alanında, geri kalanların büyük çoğunluğu ise mikrobiyoloji, farmakoloji, biyoloji, hemşirelik vb. sağlıkla ilgili diğer konulardadır. Salgının sosyal ve ekonomik boyutunu ele alan çalışmaların sayısı ise sınırlıdır. Sosyal bilimler ve ekonomi alanında COVID-19 ile ilgili 51 araştırma yayınlanmıştır.

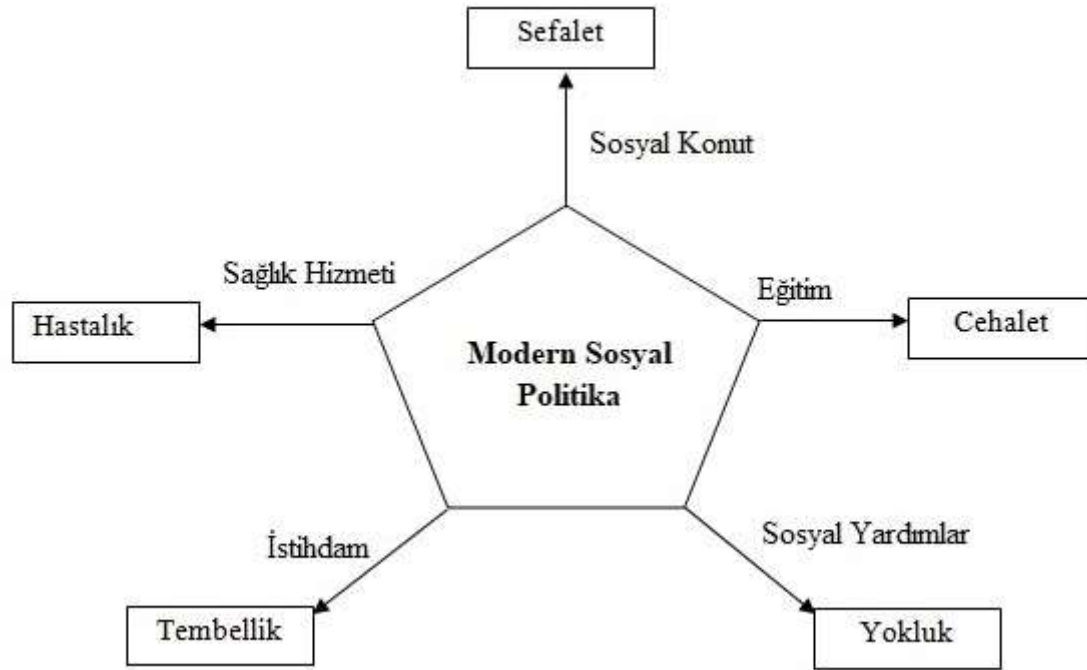
Bu makalede, COVID-19 salgınının sosyal politika ve refah hizmetlerinde yol açacağı muhtemel değişikliklere odaklanılmaktadır. Salgının ilk olarak ortaya çıkmasının üzerinden yaklaşık 4 ay geçmiş olmasına rağmen hastalığın yayılımı, neredeyse bütün dünyada devam etmekte ve devletler virüsü kontrol altına almak için yeni müdahaleler gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla bu makale, söz konusu pandeminin çalışma hayatı ve toplumsal düzen üzerinde 2020 yılının ilk çeyreğine kadar olan erken dönem etkilerini konu edinmektedir. Bu bağlamda makalede ilk olarak sosyal politikalar ile krizler arasındaki ilişki refah hizmetlerinin tarihi gelişimi perspektifiyle açıklanmış daha sonra ise COVID-19 salgınının sosyal politika üzerindeki etkisi ele alınmıştır. Son olarak yaşanan bu sürecin, sosyal politikalar açısından kalıcı bir sonucu olup olmayacağı konusu tartışılmıştır.

### **Geçmişte Yaşanan Salgınların ve Krizlerin Sosyal Politikalara Etkisi**

Ekonomik krizlerin ve salgın hastalıkların sosyal politika üzerine olan etkisini anlayabilmek için öncelikle sosyal politika kavramının tanımlanması ve kapsamının belirlenmesi gerekir. Sosyal politika kavramı, dar ve geniş anlamda yorumlanabilmekte ve üzerinde herkes tarafından mutabık olunan bir tanımla bulunmamaktadır (Ersöz, 2011:47). Dar anlamda sosyal politika, çalışma hayatının taraflarını oluşturan işçi ve işveren arasındaki eşitsizlikleri konu edinir. Geniş anlamda sosyal politika ise toplumun bütün kesimlerine yönelik sosyal refahı ve huzuru sağlamak için yapılan düzenlemeleri kapsar (Blakemore ve Griggs, 2007:1). Bu makalede incelenen sosyal politikalar, toplumun geneline yönelik sunulan geniş anlamda sosyal politikalarlardır. Modern anlamda sosyal politikaları kavramsallaştırmanın en yalın hallerinden biri 1942 yılında yayınlanan Beveridge Raporu'dur (Palley, 2018:3). Raporla mücadele edilmesi gereken beş önemli toplumsal soruna işaret edilmektedir. Bu sorunlar, sefalet, cehalet, yokluk, tembellik ve hastalıktır. Bu sorunlara karşı getirilen çözüm önerileri olan istihdam, sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması, sosyal konutlar, sosyal yardımlar ve eğitime erişimin artırılması modern sosyal politikanın temelini oluşturmaktadır (bknz: Şekil 1).

Sosyal politikanın özünde toplumda ortaya çıkan eşitsizliklere ve zıtlıklara karşı barışçıl bir orta yol bulma arayışı vardır. Ancak ekonomik ve sosyal krizler, içtimai hayattaki bu eşitsizlikleri daha derinleştirmekte ve daha görünür hale getirmektedir (Lee ve Cho, 2016). Bu nedenle var olan problemlere kriz nedeniyle ortaya çıkan yeni sorunlar da eklendiğinde barışçıl çözüm bulma ihtimali zorlaşmaktadır. Sosyal politikaların tarihi dönemlere bakıldığında toplumsal felaketlerin ve ekonomik krizlerin etken olduğu görülmektedir.

Şekil 1. Modern Sosyal Politikanın Beş Temel Sorunu ve Beş Temel Aracı



Kaynak: Palley, 2018'den yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Pandemi gibi felaketlerin toplumun sosyolojik yapısı ve idari kurumları üzerinde çok büyük etkileri olabilmektedir (Acemoğlu ve Robinson, 2017:96; Alfani ve Murphy, 2017:314). Salgın hastalıklar ve buna bağlı ortaya çıkan sosyal, siyasal ve ekonomik nedenler, sosyal korumaya ve yardıma ihtiyacı olan kişilerin sayısını çarpıcı bir şekilde artırmaktadır. Bu nedenle tarihte yaşanmış bir çok büyük salgın, ülke, bölge ve dünya genelinde bireylerin ve toplumun sağlığını olumsuz etkilemiş, ekonomik yıkıma yol açmış ve siyasal sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla bu salgınlar, sosyal politika açısından önemli kırılmalara ve değişimlere yol açmıştır.

Geçmiş dönemlerde toplumlar devasa sosyal, siyasal ve ekonomik sonuçlar ortaya çıkaran bir kaç farklı zamandaki veba salgınlarına maruz kalmıştır. Tarihte yaşanmış en büyük salgınlardan biri, 14. yüzyıldaki Kara Ölüm olarak adlandırılan veba pandemisidir. Bu salgın, başta Avrupa olmak üzere Asya'nın büyük çoğunluğunu ve Kuzey Afrika'yı etkilemiştir (Alfani ve Murphy, 2017:318). Avrupa nüfusunun yaklaşık 3'te biri bu salgın nedeniyle yaşamını yitirmiştir. Yaşanan bu felaket, sağlık, barınma, güvenlik, ticaret ve işgücü piyasaları açısından önemli değişikliklere neden olmuştur. Veba salgını ve devamındaki sürecin orta çağın sonlanmasına ve modern çağın başlamasına etki ettiği dile getirilmektedir (Acemoğlu ve Robinson, 2017; Schamiloglu, 2017; Özden ve Özmat, 2014:62).

Sanayi öncesi toplumlarda, refah hizmetleri henüz kurumsallaşmamış olduğu için modern anlamda sosyal politikalarından bahsetmek mümkün değildir. Bu dönemde sosyal bakıma ihtiyacı olan yoksul, yaşlı, engelli vb. kişilerin refah ihtiyaçlarının çözümünde hayırseverlik duygusu ve toplumsal dayanışma ön planda olmuştur. Geniş aile ve dini kurumlar, refah ihtiyaçlarını karşılanmasında önemli bir işlev görmüştür. Devlet ise nadiren çalışma hayatıyla ilgili dar

anlamda sosyal politikalara yönelik düzenlemeler yapmıştır (Ersöz, 2011:35; Taşçı, 2017). Bugün ki anlamda bir refah devletinden söz etmek mümkün olmadığı için, yaşanan salgın felaketinin sosyal politikalara doğrudan etkisi söz konusu değildir. Diğer taraftan hem salgın nedeniyle artan sosyal bakım ihtiyacı hem de salgın sonrasında ortaya çıkan sosyal ve ekonomik koşullar dolaylı olarak sosyal politikaya etki etmiştir.

Her ne kadar veba salgını, hiç bir sınıf ve sosyoekonomik statü ayırt etmeksizin herkesi etkileyen "evrensel katil" olarak tanımlandıysa da kötü barınma ve yaşam koşullarına sahip yoksulları zenginlerden daha fazla etkilemiş (Alfani ve Murphy, 2017:326) ve bu kişilerin sosyal korunma ihtiyacını artırmıştır. Diğer taraftan salgın nedeniyle çok sayıda aile dağılmış ve kiliseye olan inanış azaldığı için (Özden ve Özmat, 2014:77) geleneksel refah kurumları, salgının ortaya çıkardığı yeni risklerle mücadelede yetersiz kalmıştır. Zengin ve yoksullar arasında var olan eşitsizlikler, salgın nedeniyle daha da artmış ve pandemiyi takip eden süreçte toplumsal huzuru tehdit eden çok sayıda ayaklanma yaşanmıştır (Acemoğlu ve Robinson, 2017:98). Dolayısıyla salgın, o dönemdeki sosyal ve ekonomik yapıyı ciddi ve kalıcı bir şekilde değiştirmiş ve devletleri toplumsal düzeni yeniden inşa etmek için çeşitli düzenlemeler yapmaya zorlamıştır.

Yaşanan pandemide çok sayıda kişinin yaşamını yitirmesi ve kentlerin demografik yapısının büyük oranda değişmesi, işgücü arzının azalmasına neden olmuştur. Vebanın yol açtığı emek kıtlığı, ekonomik olarak toplumun alt kesiminde yer alan kişilerin, işverene ve devlete karşı elini güçlendirmiş ve taleplerini daha yüksek sesle dile getirme hususunda cesaretlendirmiştir (Acemoğlu ve Robinson, 2017:97). Salgın ve sonrasında cereyan eden olaylar bütünü, toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal dengesinde keskin dönüşlere yol açan önemli bir dönemeç haline gelmiştir (Acemoğlu ve Robinson, 2017:99).

Tarihte yaşanan bir diğer büyük salgın hastalık, 1918 yılında üç dalga şeklinde gerçekleşen İspanyol Gribidir. Bu salgın, Pasifik adaları ve Kuzey Kutbu da dahil olmak üzere dünya genelinde yaklaşık 500 milyon insanı enfekte etti. Grip salgınının ortaya çıktığı 1918 yılı, aynı zamanda I. Dünya Savaşının sona erdiği yıldır. Bu iki büyük felaket büyük çoğunluğu salgından olma üzere toplamda 100 milyona yakın insanın yaşamını yitirmesine yol açtı. İspanyol Gribi, Ortaçağdaki veba salgınlarından çok daha fazla insanın ölümüne neden oldu. Bu salgın hastalık, AIDS'in 25 yılda yaptığı etkiyi sadece 25 haftada ortaya çıkardı (Arda ve Acıduman, 2012:14).

1918 Pandemisi, en fazla 18-40 yaş arasındaki erkeklerde ölüme yol açtı. Örneğin ABD'de 1918 yılında İspanyol Gribi nedeniyle yaşamını yitirenlerin yaklaşık %49'u çalışma hayatının içerisinde yer alan 20-39 yaş aralığındaydı. Ailenin geçimini sağlayan kişilerin gripten en fazla etkilenmesi, ekonomik ve sosyal açıdan ciddi problemler doğurdu. Ayrıca çalışma yaşındaki kişilerin kaybı işletmeler açısından da olumsuz sonuçlar ortaya çıkardı (Garrett, 2007:8).

Avrupa ve Amerika'da sağlık alt yapısı salgına karşı yeterli değildi. Dahası salgının ilk başladığı zaman diliminde I. Dünya Savaşı halen devam ettiği için sağlık alanındaki insan gücünün önemli bir kısmı sivil hastanelerden askeri hastanelere kaydırılmıştı. Bununla birlikte maske kullanımının zorunlu hale getirilmesi, kalabalık organizasyonların iptal edilmesi, okulların, ibadethanelerin ve eğlence merkezlerinin kapatılması gibi önlemler salgının yayılımını engellemede başarısız oldu (Aassve vd., 2020).

Kara Ölüm'e benzer şekilde, İspanyol Gribinin de bugüne kadar uzanan uzun vadeli sosyal, ekonomik ve kültürel sonuçları ortaya çıkmıştır. Toplumsal doku ve sosyal güven ortamı, pandeminin yol açtığı sonuçlardan dolayı bozuldu. Sosyal güvenlik açığı arttı ve daha fazla sayıda insan sosyal korumaya ihtiyaç duymaya başladı. Geleneksel sosyal destek ağları çöktü. Kamu kurumları, yeterli bakım ve refahı sağlayamadı (Aassve, 2020). Grip salgını, toplumda var olan eşitsizlikleri daha da derinleştirdi ve devletin sosyal alanlarda daha fazla görünür hale gelmesine yönelik talepleri artırdı. Bugün batı toplumlarında var olan güçlü refah devletlerinin (İsveç gibi) temelinde İspanyol Gribi nedeniyle artan sosyal koruma talebinin önemli etkisi olduğu ifade edilmektedir (Melican, 2018).

1957-1958 yıllarında 2 milyon insanın ölümüne yol açan Asya Gribi ve 1968-1969 yıllarında 1 milyon kişinin yaşamını yitirdiği Hong Kong Gribi, 20. yüzyılda pandemi oluşturan diğer hastalıklardır. Bu iki salgının da etkisi, İspanyol Gribine nazaran hafif kalmıştır. 1960 yılında ortaya çıkan ve halen devam eden AIDS pandemisi, toplamda 32 milyondan fazla insanın ölümüne yol açmıştır. 21. yüzyılın ilk çeyreğinde ise SARS, MERS, Domuz Gribi, Ebola ve Zika salgınları yaşanmıştır. Yaşanan bu salgınların sosyoekonomik etkileri, Kara Ölüm ve İspanyol Gribine kıyasla daha az olduğu için sosyal politikalar üzerine etkileri de sınırlı kalmıştır. Bu etkinin büyüklüğünü belirleyen en temel husus, pandeminin ardından bir ekonomik darboğaz yaşanıp yaşanmadığıdır. Dolayısıyla pandemiler tek başına değil, ardından yaşanan sosyal ve ekonomik problemlerle birlikte sosyal politikaları değiştiriyor ve dönüştürüyor. Bu nedenle halen devam etmekte olan COVID-19 salgınının sosyal politikaya etkisini anlamak için tarihte yaşanan Sanayi Devrimi, Büyük Buhran, II. Dünya Savaşı, 70'li yılların ortasında yaşanan petrol krizleri ve 2008 küresel ekonomik krizi gibi sosyal ve ekonomik krizlerin refah devletinde yol açtığı değişiklikleri de incelemek gerekir.

Modern anlamda sosyal politikanın doğuşu, Sanayi Devrimi ile gerçekleşmiştir. Sanayi Devrimi, toplumun bir kesimi için ekonomik refah sağlamasına rağmen toplumu oluşturan gruplar arasındaki dengesizliklerin artmasına ve dolayısıyla toplumsal kaos, istikrarsızlık ve çatışmaların yükselmesine yol açmıştır. Sosyal politika, bu dengesizlikleri giderme ve toplumsal barışı sağlama çabası olarak ortaya çıkmıştır (Tokol ve Alper, 2017:7).

Sosyal politikanın tarihsel gelişimi açısından önemli bir diğer dönüm noktası 1929 yılındaki Büyük Buhran'dır. Bu kriz, 20. yüzyılda dünyayı vuran en ciddi ekonomik kriz olarak tanımlanmaktadır. 1929 yılında başlamış ve 1930'ların ortalarına kadar devam etmiştir. Krizin en belirgin yansıması olarak, insanların sosyoekonomik ihtiyaçları ile bu ihtiyaçları karşılama kapasiteleri arasındaki makas bariz şekilde açılmıştır (Komp vd, 2013). Amerika'da ve bir çok Avrupa ülkesinde işsizlik oranı %25'lere kadar çıkmıştır. Krizin doğrudan ve dolaylı olarak ortaya çıkardığı sonuçlar, Sanayi Devriminden beri egemen olan liberal kapitalist politikaları sorgulamaya açmıştır (Ersöz ve Kurt, 2009:49). Bu sorgulama neticesinde devletin ekonomik hayata daha fazla müdahale etmesine imkan sağlayan Keynesyen politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Keynesyen politikalar, devletlerin ekonomik ve sosyal konularda etkinliğinin artırılmasına yönelik düşünceleri güçlendirmiştir (Tokol ve Alper, 2017:32).

İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemde pek çok ülkede yaşanan hızlı ekonomik büyüme ve vergi gelirlerinin artması, devletlerin temel sosyal politikalara daha fazla kaynak ayırabilmesine imkan sağlamıştır. Refah devletinin altın çağı olarak nitelendirilen bu dönemde istihdamın artırılması, sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması, eğitime erişimin artırılması, sosyal konutlar ve kamu yardımları gibi refah hizmetleri devlet tarafından sunulmuştur (Ersöz,

2011:36). Yaklaşık 30 yıl devam eden bu süreç, 1973'te yaşanan petrol kriziyle birlikte sonlanmıştır. Bu yıllarda yaşanan ekonomik durgunluk, yavaş büyüme, artan işsizlik ve yüksek enflasyon gibi olumsuz göstergeler, refah devletine yönelik var olan toplumsal uzlaşmayı sarsmıştır. Yaşanan ekonomik krizin temel sebebi, devletin müdahaleci yapısı ve sosyal kamu harcamalarının fazlalığı olarak görülmüştür. Yaşanan ekonomik kriz, refah devletinin krizine dönüşmüş ve bunun sonucunda sosyal politikaların devlet tarafından sunulmasına yönelik var olan ideolojik ve pratik destek zayıflamıştır (Ersöz, 2011:39). 70'li yılların ortalarına kadar uygulanan Keynesyen politikalar, yaşanan bu krizin ardından yerini neoliberal politikalara bırakmıştır.

2008 yılında dünya, yeni bir ekonomik krizle karşı karşıya kalmıştır. Bu kriz, Büyük Buhran'ın ardından karşılaşılan en büyük ekonomik dar boğaz olarak lanse edilmiştir. 2008 yılında Amerikan yatırım bankası Lehmann Brothers'ın iflasından sonra başlayan ve bütün dünyaya yayılan kriz, çok sayıda şirketin iflas etmesine, işsizlik oranlarının zirve yapmasına, insanların daha fazla yoksullaşmasına ve devletlerin iflasın eşliğine gelmesine neden olmuştur. OECD bölgesinde 15 milyona yakın kişi (özellikle genç işçiler), kriz nedeniyle işini kaybetmiş ve toplumda yeni eşitsizlikler ortaya çıkmıştır (Komp, 2013:3) Bu krizin ardından devletin daha müdahaleci politikalar uygulaması gerektiği yüksek sesle dillendirilmiştir (Ersöz ve Kurt, 2009:51). Dolayısıyla kriz sonrasında devletlerin verdiği ilk tepkiler, Keynesyen politikalara benzerlik göstermiştir.

Büyük salgınların ve beraberinde ortaya çıkan ekonomik krizlerin, erken dönemde işgücü arzını şoka uğrattığı, orta ve ileri vadede ise işsizliği ve yoksulluğu körükleyerek yeni sosyal riskler ortaya çıkardığı görülmektedir. Kriz sonucunda sosyal politikalara bağımlı olan kitle büyümekte, sağlık, eğitim, konut ve sosyal yardım gibi sosyal harcamalara duyulan ihtiyaç artmaktadır. Krizin boyutuna bağlı olarak, sosyal politikalarda yapısal ve zihinsel dönüşümler gündeme gelmektedir.

### **COVID-19 Salgınının Sosyal Politikalar Üzerine Etkisi**

Aralık 2019'da ortaya çıkan yeni koronavirus salgını, geride kalan 4 ay boyunca dünya genelinde ciddi etkilere yol açtı ve açmaya devam ediyor. Her şeyden önce pandeminin bireylerin sağlığına ve sağlık sistemlerinin bütününe yönelik tehdidi çok ciddi boyuta ulaşmıştır. Nisan ayı itibarıyla dünya genelindeki ölüm sayısı 100 bine yaklaşmıştır (WHO, 2020). Birçok ülkenin sahip olduğu yoğun bakım yatak sayısı, daha şimdiden aşırı bir şekilde zorlanmaya başlamıştır. Üretim, tedarik ve lojistik zincirinin kesintiye uğraması nedeniyle pek çok ülkede tıbbi ekipman ve malzeme sıkıntısı yaşanmaktadır. Dolayısıyla pandeminin sosyal politikalar üzerindeki en acil ve önemli etkisi halk sağlığı ve sağlık sistemi üzerinedir. Bu etkiye karşı çok ciddi önlemlerin alınması gerekmektedir.

Refah devletinin en önemli ve en yaygın hizmetlerinden biri insan ve toplum sağlığını korumaktır (Görmüş, 2014:451). Bununla birlikte sağlık sektörü, sosyal politikalardaki özelleştirmelerin en yaygın olduğu alanlardan biridir. Özellikle ABD ve İngiltere gibi sağlık hizmetlerinin piyasaya bırakıldığı ülkelerin sağlık sistemleri salgın krizine hazırlıksız yakalanmıştır (Özdemir, 2020). Ortaya çıkan dramatik sonuçlar, hükümetleri sağlık politikalarını en azından acil dönem için yeniden gözden geçirmeye zorlamıştır. Örneğin ABD'de krizin ilk başlarında bir COVID-19 hastasının bakımı ortalama 4 bin dolara mal olmaktadır (Özdemir, 2020). Bu durum ülkedeki sağlık sisteminin kapsayıcılığının

sorgulanmasına yol açmış ve hükümeti, sağlık harcamalarını süspanse etmeye zorlamıştır. 18 Mart tarihinde açıklanan teşvik paketiyle COVID-19 testi ücretsiz hale getirilmiştir (Nwogugu, 2020:7). Sağlık bakım kapasitesi açısından dünyanın 7. sırasında bulunan İspanya, salgınla mücadele için bütün özel hastaneleri kamulaştırdığını ilan etmiştir (Özdemir, 2020). Türkiye'de de özel hastaneler, pandemi hastanesi olarak ilan edilmiş ve bu hastanelerde tedavi gören COVID-19 hastalarından ücret alınmayacağı açıklanmıştır.

Dünyadaki hiç bir ülkenin sağlık sistemi, COVID-19 salgını için yeterli kapasiteye tek başına sahip değildir. Hem yoğun bakım ünitesi sayısı hem de bu ünitelerde bulunan solunum cihazı ve nitelikli doktor ve hemşire sayısı sınırlı sayıdadır. Bu nedenle salgınla mücadele faaliyetlerinin temel amacı, salgının yayılım hızını mümkün olduğunca azaltarak insanların aynı anda yoğun bakım desteğine ihtiyaç duymamasını sağlamaktır. Bunu sağlamanın en etkili yolu, insanların dolaşımına çeşitli sınırlamalar getirmektir. Bu nedenle bazı ülkelerde kısmen bazı ülkelerde ise tamamen karantina uygulanmaktadır. İnsanların toplu olarak bir araya gelmesini engellemek için okullar tatil edilmiş, ibadethaneler kapatılmış, bir çok kişi evden çalışmaya başlamış, spor müsabakaları ve eğlence organizasyonları iptal edilmiştir.

Karantina uygulamaları, hastalığın yayılmasını engellemek ya da yavaşlatmak için faydalı olmakla birlikte insanların büyük çoğunluğu için bu sürdürülebilir değildir. İnsanlar, evde kaldıklarında çalışamazlar ve gelir elde edemezler. Ayrıca kalabalık ailelerde herkesin aynı anda evde olması, yaşam koşullarını ağırlaştırabilir. Bu durum, etkili bir sosyal politika uygulamasını gerekli kılmaktadır. Bir çok ülkede salgın nedeniyle evde kalan ve çalışmayan vatandaşlarına sosyal yardım sağlamak için çeşitli projeler açıklamıştır.

COVID-19 salgını, dünya genelinde ekonomiyi ve işgücü piyasalarını olumsuz etkilemiştir. Salgın tehdidi nedeniyle üretimde meydana gelen aksamalar mal ve hizmet arzını azaltırken, aynı zamanda tüketim ve talebi de azaltan bir süreç yaşanmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) başta hizmet sektörü, turizm, havacılık ve konaklama sektörleri olmak üzere küçük, orta ve büyük boy bütün işletmelerin pandemi nedeniyle ciddi zorluklarla karşılaşacağını belirtmiştir (ILO, 2020).

Bu dönemde işletmeler, gelir kaybı, iş kaybı ve iflas tehdidiyle karşı karşıyadır (Açıkgöz ve Günay, 2020). Mevcut belirsizlik ve korku ortamı da göz önüne alındığında istihdamın azalması ve işsizliğin artması kaçınılmazdır. ILO tarafından virüsün erken dönem bulgularına dayanarak hazırlanan iyimser senaryoya göre 5,3 milyon, kötümser senaryoya göre ise 24,7 milyon kişi pandeminin ardından işsiz kalacaktır. Yaşanan ekonomik sıkıntıların, çalışma saatleri ve ücret konusunda bir gerilemeye yol açması ve kayıt dışı istihdamı artırması beklenmektedir (ILO, 2020).

Geçmişte yaşanan salgınlar ve ekonomik krizler göstermiştir ki kayıt dışı çalışanlar ve sosyal güvenlik koruması olmayan kişiler bu krizlerden daha fazla etkilenmektedir (Lee and Coe, 2016). Bu nedenle serbest çalışanlar, günlük işlerde yevmiyeli olarak çalışanlar, göçmenler, sığınmacılar ve diğer korumasız çalışan işçiler ücretli izin, sağlık sigortası, işsizlik maaşı ve diğer geleneksel sosyal güvenlik korumalarından mahrum oldukları için COVID-19 salgınının etkilerine karşı özellikle savunmasız haldedir (Watterson, 2020:11).

COVID-19 salgınının sosyal politika özelinde ortaya çıkan bir diğer hayati etkisi, eğitime erişim konusundadır. Dünya genelindeki çocukların % 80'i pandemi nedeniyle eğitime ara vermiştir. Bu durum kısa ve uzun vadede önemli riskleri barındırmaktadır. Kısa vadede okula



gitmeyen öğrenciler, evde kaldıkları için çalışan ebeveynlerin işgücü kaybına ve dolayısıyla ücret azalmasına yol açabilir. Ancak daha önemlisi bu durum uzun vadede beşeri sermayenin bozulmasıyla sonuçlanabilir (Açıkgöz ve Günay, 2020:523). Çünkü daha önceki acil durum deneyimleri göstermiştir ki çocukların eğitime verdikleri ara ne kadar uzarsa okula dönüş oranları da o ölçüde azalmaktadır. UNICEF, bu durumu daha önce eşi benzeri görülmemiş bir acil durum olarak nitelendirmiş ve eğitime erişimin devamlılığını sağlayacak alternatif yöntemler üzerine çalışmaya başlamıştır. Bu kapsamda yaklaşık 145 ülkede, eğitime erişmek için alternatif öğrenme programları hazırlama çalışmaları fonlanmıştır (UNICEF, 2020).

### **COVID-19 Salgını Sosyal Politikaların Geleceğini Nasıl Etkileyecek?**

Tarihsel süreçte yaşanan büyük sosyal ve ekonomik krizlerin sosyal politikaları nasıl etkilediği incelendiğinde, refah hizmetlerinin devlet tarafından sunulması ile piyasaya bırakılması arasında bir politik sarkacın olduğunu söylemek mümkündür. Ekonomik ve toplumsal hayata egemen olan politika hangisi ise, yaşanan krizin faturası o anlayışa çıkarılmakta ve sarkacın diğer ucundaki anlayışa doğru bir akım başlamaktadır.

1900'lü yılların ilk yarısında yaşanan mega krizler ve bu krizlerin ardından ortaya çıkan siyasal, sosyal ve ekonomik koşullar, liberal kapitalist politikaların yıpranmasına ve Keynesyen ekonomik politikaların egemen olmasına yol açmıştır (Tokol ve Alper, 2017; Ersöz, 2011). 1970'li yılların ortasından itibaren yaşanan ekonomik krizler ise Keynesyen ekonomik politikaların yerini neoliberal politikalara bırakması ile sonuçlanmıştır (Blakemore ve Griggs, 2007). 2008 yılındaki küresel kriz ile başlayıp bugün yaşanmakta olan salgın hastalık ve ardından ortaya çıkması kuvvetle muhtemel ekonomik krizle birlikte seyreden süreçte, neoliberal politikaların devletin refah hizmetlerinde daha etkin ve müdahaleci olmasını gerektiren yeni bir anlayışa evrileceğini öngörmek mümkündür.

Yaşanan krizin sosyal politikalar üzerindeki etkisi konusunda belirleyici olacak üç temel faktör vardır. Birincisi, krizin ne ölçüde yaşandığı/yaşanacağıdır. COVID-19 salgını halen devam etmektedir ve krizin nerede sonlanacağı ve hangi ekonomik ve sosyal sonuçları doğuracağı bugün itibarıyla net değildir. Her ne kadar, iyimser ve karamsar çıkarımlar yapılabilsede bu krizin sosyal politika üzerindeki etkileri, krizin süresine ve ortaya çıkan etkilerinin boyutuna bağlı olarak şekillenecektir.

İkinci belirleyici faktör, ülkelerin sahip olduğu refah modelleridir. Esping-Andersen (1990) ünlü tipolojisinde refah rejimlerini; liberal, muhafazakar ve sosyal demokrat refah rejimleri üzere üçe ayırmaktadır. Daha sonra yapılan yeni sınıflandırmalarda bu üç gruba Güney Avrupa refah rejimi de eklenmiştir (Özdemir, 2005). Bununla birlikte tam olarak refah rejimi olarak kabul edilmeyen ancak kendine has bir takım uygulamaları nedeniyle ayrı bir sosyal politika modeli olarak sınıflandırılan gruplar da bulunmaktadır. Yavuz ve Es, yapmış oldukları çalışmada sekiz farklı sosyal politika modeli sıralamışlardır (Yavuz ve Es, 2019a). Ülkelerin geçmişte sahip oldukları sosyal politika kurumları ve araçları ile sosyal politika kültürlerinin başka bir ifadeyle sosyal politika rejimlerinin pandemi krizine müdahalede ne ölçüde başarılı olacağı, salgın nedeniyle ortaya çıkan sosyal sorunların hangilerine ne ölçüde odaklanacakları, azalan kamu gelirlerine karşılık sosyal harcamaları ne ölçüde gerçekleştirecekleri sosyal politikaların geleceği açısından da belirleyici olacaktır. Ancak kriz nedeniyle sosyal güvenlik ağlarının zayıflayacak olmasının, devletin ekonomik süreçlere daha

fazla müdahale etmesini gerektiren politikalara ilgiyi artırması beklenir. Bu nedenle yaşanan krizden en fazla etkilenmesi beklenen, refah modeli liberal refah rejimleri olacaktır.

Üçüncü belirleyici faktör ise, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında sosyal politikaları sunmak için oluşturulan işbirliklerinin işlevsel olup olmayacağıdır. Farklı sektörlerdeki kurumlar arasında oluşturulan işbirliği ağları, sosyal politikaların sunumunda refah devletine ve piyasaya alternatif üçüncü bir yol olarak ortaya çıkmıştı (Yavuz ve Es, 2019b). Başka bir ifadeyle bu refah karması modeli, verimsiz olarak görülen kamu hizmetlerini etkinleştirmek için özel sektör uygulamalarının kullanılmasının geleneksel refah devletinde yol açtığı aşınmaya çözüm olarak görülmekteydi. Kriz sonrası dönemde sosyal politikalar açısından devlet ve piyasa arasında yeniden gerçekleşmesi beklenen güç dağılımında çok sektörlü işbirliği ağlarının rolü de yeniden sorgulanacaktır. Bu sorgulama neticesinde birbiriyile zıt iki sonuç ortaya çıkabilir. İlk ihtimal olarak refah karması ya da işbirliğine dayalı refah sunma yöntemi, COVID-19 sonrasında ortaya çıkması kuvvetle muhtemel olan mevcut sosyal politika anlayışının meşruiyet sorununa yönelik bir çözüm olarak daha güçlü bir şekilde vurgulanabilir. İkinci ve daha güçlü ihtimal olarak bu işbirliği ağları, devleti ikame edip refah hizmetlerindeki sorumluluğunu azalttığı için (Sarıpek, 2017:95) yaşanan krizin sorumlularından biri olarak lanse edilebilir.

### **SONUÇ ve DEĞERLENDİRME**

Sosyal politikanın tarihsel gelişimi göz önünde bulundurulduğunda bazı dönüm noktalarının olduğu görülmektedir. 14. yüzyılda yaşanan veba salgını, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş, sanayi devrimi, Büyük Buhran, 20. yüzyılın ilk çeyreğinde yaşanan iki dünya savaşı, 1918'deki İspanyol Gribi salgını, 1973'teki petrol krizi, 2008 küresel ekonomik krizi gibi olaylar, refah hizmetlerinin sunumunda doğrudan ve dolaylı etkilere yol açmışlardır. Bugün yaşanmakta olan COVID-19 salgını sosyal politikanın tarihsel sürecinde önemli bir köşe taşı mı olacak yoksa ufak bir sarsıntı olarak mı kalacak? Bu sorunun cevabını krizin üzerinden henüz 4 ay geçmişken vermek zordur. Ancak erken dönemde ortaya çıkan bulgular, yaşanan krizin ve devamında yaşanması muhtemel ekonomik gelişmelerin başta sağlık bakımı, istihdam ve sosyal yardım olmak üzere sosyal politikalara ciddi etkileri olacağını göstermektedir.

COVID-19 pandemisi, bütün dünyayı etkisi altına alan küresel bir kriz haline gelmiştir. Bu krizin etkileri, sağlık problemi olmanın çok ötesine geçerek kişilerin sosyal ve ekonomik hayatını çarpıcı bir şekilde dönüştürmüştür. Hem geçmişte yaşanan salgın hastalık deneyimleri hem de mevcut bilgi ve teknolojilerin gelişmişliği sayesinde salgına neden olan virüsü kontrol altına alacak aşı ve ilaçların yakın bir gelecekte bulunması muhtemeldir. Ancak bugün ki haliyle dahi salgının neden olduğu ekonomik ve sosyal sonuçların, insanların yaşamında derin ve kalıcı değişikliklere yol açacağını öngörmek mümkündür.

Geçmişte yaşanan ekonomik ve sosyal krizlerde de olduğu gibi salgının ardından yaşanacak işsizlik ve mali zorluklarla karşı karşıya kalan insanlar, eski inanışlarını, ideolojilerini ve tutumlarını daha fazla sorgulayacak ve yeni arayışlara gireceklerdir. Devletler ise kendilerine özgü tarihi birikimleri, sosyal politika anlayışları ve sahip oldukları sosyal devlet kurumları ile toplumun ihtiyaçlarına cevap vermeye gayret gösterecektir. Özellikle salgın kontrol altına alındıktan sonraki dönemde bireylerin talep ve beklentileri ile devletlerin krize müdahale stratejilerinin konfigürasyonu sosyal politikaların geleceğinin nasıl şekilleneceği konusunda belirleyici olacaktır.

1970'li yılların sonundan itibaren devletin, sosyal ve ekonomik konulara müdahale etmesini sınırlayan ideolojik yaklaşımların gerileyeceğini söylemek mümkündür. Çünkü yaşanan krizin ardından devletlerin ekonomik ve sosyal hayata daha etkin müdahale etmesi gerektiği yaygın bir şekilde dile getirilmektedir. Ancak bu gerilemenin ne ölçüde olacağı, her şeyden çok salgının sağlık ve ekonomik sonuçlarının boyutuyla ilgilidir.

Bu makalede pandeminin sosyal refah devleti uygulamalarına olası etkileri, geçmişteki benzer deneyimlerde yaşanan değişimlere bakılarak değerlendirilmiştir. COVID-19 salgınının sosyal politikalar üzerindeki etkilerini ve neden olduğu değişimleri anlayabilmek için daha ayrıntılı araştırmalara ihtiyaç vardır. Bu bağlamda gelecekteki araştırmalar, devletlerin salgın anı ve sonrasında yaptıkları müdahaleleri sistematik bir şekilde ele alabilir. Ayrıca hangi sosyal politika modelinin ne ölçüde etkilendiğini incelemek amacıyla karşılaştırmalı analizler gerçekleştirilebilir.

#### **KAYNAKLAR**

Aassve, A.; Alfani, G.; Gandolfi, F. ve Moglie, M.L. (2020). Epidemics and trust: the case of the spanish flu. IGIER working paper no. 661.

Acemoğlu, D. ve Robinson, J.A. (2017). Ulusların düşüşü, güç, zenginlik ve yoksulluğun kökenleri, (çev. Faruk Rasim Velioğlu), Doğan kitap, İstanbul.

Açıkgöz, Ö. ve Günay, A. (2020). The early impact of the Covid-19 pandemic on the global and Turkish economy. Turk J Med Sci, 50:520-526.

Alfani, G. ve Murphy, T. (2017). Plague and lethal epidemics in the pre-industrial world. Journal of economic history 77(1): 314–343.

Arda, B. ve Acıduman A. (2012). Pandemic influenza 1918-19: lessons from 20th century to the 21st from the history of medicine point of view. Lokman Hekim Journal, 2012; 2 (3): 13-21.

Blakemore, K. ve Griggs, E. (2007). Social policy an introduction, third edition. Berkshire: open university press, England.

Boseley, S. (2020). Coronavirus 'could infect 60% of global population if unchecked'. <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/11/coronavirus-expert-warns-infection-could-reach-60-of-worlds-population> (erişim: 01.04.2020).

Congar, K. (2020). Koronavirüs: Modern tarihin en kapsamlı yasaklarını Avrupa'da hangi ülkeler uyguluyor?, <https://tr.euronews.com/2020/03/21/avrupa-da-hangi-ulkeler-koronavirus-sebebiyle-karantina-ve-sokaga-cikma-yasagi-uyguluyor> (Erişim: 01.04.2020).

Ersöz, H. Y. (2011). Sosyal politikada yerelleşme, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası yayınları.

Ersöz, H. Y. ve Kurt, Ş. (2009). Küresel kriz ve sosyal politikalara olası etkileri. Kamuda sosyal politika dergisi, cilt: 3 sayı: 8, s. 45-52.

Esping-Andersen, G. (1990), The three worlds of welfare capitalism. Princeton, N.J.: Princeton University press.

Garrett, T.A. (2007). Economic effects of the 1918 influenza pandemic implications for a modern-day pandemic. Federal Reserve Bank of St. Louis report.

Görmüş A. (2014). Refah devletlerinde sağlık hakkının dönüşümü: kamu hizmeti paradigmasından piyasa hizmeti paradigmasına. Kuvılcım Akkoyunlu Ertan, Filiz Kartal, Yeliz Şanlı Atay (ed). Sosyal adalet için insan hakları: sosyal haklar içinde. Ankara: TODAİE Yay.

ILO (2020). COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_738753.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf) (Erişim: 03.04.2020)

Komp, K.; Starke, P.; van Hooren, F.; Schneckeburger, E.; Simonsen, H.; Heuer, S.; Rahn, E. (2013). In the wake of the economic crisis Social change and welfare state reforms, Umea University Sociology Department Working Paper, 3/2013.

Lee, A. ve Cho J. (2016). The impact of epidemics on labor market: identifying victims of the Middle East Respiratory Syndrome in the Korean labour market. *Int J Equity Health*. 2016; 15: 196.

Melican, Brian (2018). How Spanish flu helped create Sweden's modern welfare state. <https://www.theguardian.com/cities/2018/aug/29/how-spanish-influenza-helped-create-sweden-modern-welfare-state-ostersund> (Erişim: 04.04.2020).

Nwogugu, Michael C. I. (2020). Complex systems challenges: epidemics, The welfare-state and the constitution, [https://www.researchgate.net/publication/340547854\\_Chapter-7\\_Complex\\_Systems\\_Challenges\\_Epidemics\\_The\\_Welfare-State\\_And\\_The\\_Constitution](https://www.researchgate.net/publication/340547854_Chapter-7_Complex_Systems_Challenges_Epidemics_The_Welfare-State_And_The_Constitution) (Erişim: 01.04.2020).

Özdemir, Özge (2020). Koronavirüs salgınının merkezi haline gelen Batı ülkelerinin sağlık sistemleri bu krize ne kadar hazırlıklı? <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-52049989> (erişim: 02.04.2020).

Özdemir S. (2005). Sosyal gelişim düzeyleri farklı refah devletlerinin sınıflandırılması üzerine bir inceleme. Sosyal siyaset konferansları, (Prof. Dr. Turan Yazgan'a Armağan Özel Sayısı). Sayı: 49. ss.231-266.

Özden, Kemal ve Özmat, Mustafa (2014). Salgın ve kent: 1347 veba salgınının Avrupa'da sosyal, politik ve ekonomik sonuçları. *İdealkent*, sayı: 12, s. 60-87.

Palley, T. I. (2018). Re-theorizing the welfare state and the political economy of neoliberalism's war against it, FMM Working Paper, No. 16, Macroeconomic Policy Institute (IMK), Forum for Macroeconomics and Macroeconomic Policies (FFM), Düsseldorf.

Sarıpek, D.B. (2017). "Hak temelli" sosyal politikadan "hayırseverlik temelli" sosyal politikaya geçişte sivil toplum örgütlerinin rolü. *İnsan&İnsan*, 4/11, s. 81-99.

Schamiloglu, U. (2017). The impact of the Black Death on the Golden Horde: politics, economy, society, civilization. *Golden Horde review*. Vol. 5, no. 2, pp. 325–343. DOI: 10.22378/2313-6197.2017-5-2.325-343.

Taşçı, F. (2017). Türkiye'de sosyal politika ve dönüşüm: zihniyet, aktörler, uygulamalar. Ankara: Seta yayınları.

Tokol, A. ve Y. Alper. (2017). Sosyal politika. 8. Baskı, Bursa: Dora yayınları.

UNICEF (2020), Coronavirus Disease (COVID-19), <https://www.unicef.org/coronavirus/covid-19> (Erişim: 01.04.2020).

WHO (2020), Coronavirus disease (COVID-19) outbreak situation, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> (erişim: 09.04.2020).

Watterson, A. (2020). COVID 19 in the UK and occupational health and safety - predictable but not inevitable failures: what can we do now? University of Stirling Technical Report Number 29.

Yavuz, K. ve Es, M. (2019a). Dünyada ve Türkiye'de sosyal politika aktörleri arasındaki işbirliği ağlarının incelenmesi. 4. Uluslararası bilimsel araştırmalar kongresi bildiriler kitabı, s. 188-211.

Yavuz, K. ve Es, M. (2019b). Sosyal politikaların sunumunda yeni bir yaklaşım olarak kurumlar arası işbirliği ağları: nedenler, aktörler ve ağ yapısı bağlamında teorik bir inceleme. Akademik sosyal araştırmalar dergisi, yıl:7, sayı:98, s. 148-176.