

Değişen Refah Devletleri ve Sosyal Yardımlar

Changing Welfare States and Social Assurances

Şenay GÖKBAYRAK

Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

Mayıs 2017, Cilt 7, Sayı 1, Sayfa 71-90
May 2017, Volume 7, Number 1, Page 71-90

P-ISSN: 2146 - 4839

E-ISSN: 2148-483X

2017/1

www.sgd.sgk.gov.tr

e-posta: sgd@sgk.gov.tr

Yazılar yayınlanmak üzere kabul edildiği takdirde, SGD elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dahil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahip olacaktır. Yayınlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazı ve tablolardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

If the manuscripts are accepted to be published, the SGD has the possession of right of publication and the copyright of the manuscripts, included publishing the whole text in the digital area. Articles published in the journal represent solely the views of the authors.

Some parts of the articles and the tables can be cited by showing the source.

SGD

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security

Cilt:7 - Sayı:1 - Yıl: 2017 / Volume: 7 - Number: 1 - Year: 2017

Sahibi / Owner of the Journal

Sosyal Güvenlik Kurumu Adına / *On behalf of the Social Security Institution*
Dr. Mehmet Selim BAĞLI (Kurum Başkanı / *President of the Institution*)

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Responsible Publication Manager

Uğur KORKMAZ

Yayın Kurulu / Editorial Board

Op.Dr. Orhan KOÇ
Eyüp Sabri DEMİRCİ
Erdoğan ÜVEDİ
Fazıl KARA

Editörler / Editors

Doç. Dr. Erdem CAM
Selda DEMİR
Asuman KAÇAR

Yayın Türü: Uluslararası Süreli Yayın / *Type of Publication: Periodical*

Yayın Aralığı: 6 aylık / *Frequency of Publication: Twice a Year*

Dili: Türkçe ve İngilizce / **Language:** Turkish and English

Basım Tarihi/Press Date: 10/05/2017

*Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD),
TUBİTAK ULAKBİM - TR
ASOS INDEX - TR
SOBIAD - TR
EBSCO HOST - US
INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL tarafından indekslenmektedir.*

*Journal of Social Security (SGD), has been indexed by
TUBİTAK ULAKBİM - TR
ASOS INDEX - TR
SOBIAD - TR
EBSCO HOST - US
INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL*

SGD Sosyal Güvenlik Dergisi

Tüm hakları saklıdır. Dergi'de yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı telif hakları saklı kalmak üzere, eğitim, araştırma ve bilimsel amaçlarla çoğaltılabilir.

Tasarım / Design: 360 Sosyal Medya Reklam Tic. Ltd. Şti. • www.sosyalmedya360.com

Basım Yeri / Printed by: 7 Punto Tasarım - Matbaacılık Ltd. Şti. • www.yedipunto.com

İletişim Bilgileri / Contact Information

Ziyabey Caddesi No: 6 Balgat / Ankara / TURKEY

Tel / Phone: +90 312 207 88 91 - 207 87 70 • Faks / Fax: +90 207 78 19

Erişim: www.sgd.sgk.gov.tr • e-posta / e-mail: sgd@sgk.gov.tr

ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Professor Yener ALTUNBAŞ
Bangor University - UK

Professor Özyay MEHMET
University of Carleton - CA

Asst. Prof. Sara HSU
State University of New York-USA

Professor Paul Leonard GALLINA
Bishop's University - CA

Professor Allan MOSCOVITCH
University of Carleton - CA

Asst. Prof. C. Rada Von ARNIM
University of Utah - USA

Professor Jacqueline S. ISMAEL
University of Calgary - CA

Professor Mark THOMPSON
University of British Columbia - CA

ULUSAL DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Ahmet Cevat ACAR
TÜBA

Prof. Dr. Fevzi DEMİR
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Müjdat ŞAKAR
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. İsmail AĞIRBAŞ
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. A. Murat DEMİRCİOĞLU
Yıldız Teknik Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Savaş TAŞKENT
İstanbul Teknik Üniversitesi
İşletme Fakültesi

Prof. Dr. Örsan AKBULUT
TODAİE

Prof. Dr. Ömer EKMEKÇİ
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Sabri TEKİR
İzmir Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Levent AKIN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. E. Murat ENGİN
Galatasaray Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Aziz Can TUNCAY
Bahçeşehir Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Yusuf ALPER
Uludağ Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Şükran ERTÜRK
Dokuz Eylül Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. M. Fatih UŞAN
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ
Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Afsun Ezel ESATOĞLU
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Doç. Dr. Süleyman BAŞTERZİ
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Kadir ARICI
Gazi Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Ali GÜZEL
Kadir Has Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Gaye BAYCIK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Onur Ender ASLAN
TODAİE

Prof. Dr. Alpay HEKİMLER
Namık Kemal Üniversitesi İİBF

Doç. Dr. Hediye ERGİN
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Berrin Ceylan ATAMAN
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi İİBF

Doç. Dr. Emel İSLAMOĞLU
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Hayriye ATİK
Erciyes Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Türksel KAYA BENGSHIR
TODAİE

Doç. Dr. Saim OCAK
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Zakir AVŞAR
Gazi Üniversitesi
İletişim Fakültesi

Prof. Dr. Aşkın KESER
Uludağ Üniversitesi İİBF

Doç. Dr. Feriða YERDELEN TATOĞLU
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Ufuk AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Cem KILIÇ
Gazi Üniversitesi İİBF

Doç. Dr. Mehmet TOP
Hacettepe Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Remzi AYGÜN
Gazi Üniversitesi Tıp Fakültesi

Prof. Dr. Ali Rıza OKUR
İstanbul Sabahattin Zaim
Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Türker TOPALHAN
Gazi Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Serdar SAYAN
TOBB Ekonomi ve Teknoloji
Üniversitesi İİBF

Doç. Dr. Gülbiye YENİMAHALLELİ
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Serpil AYTAÇ
Uludağ Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Mehmet BARCA
Ankara Sosyal Bilimler
Üniversitesi SBF

Prof. Dr. Sarper SÜZEK
Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Sinem YILDIRIMALP
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Nürşen CANIKLIOĞLU
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Değişen Refah Devletleri ve Sosyal Yardımlar

Changing Welfare States and Social Assistances

Şenay GÖKBAYRAK*

ÖZ

Değişen ekonomik ve sosyal koşullar karşısında tüm dünyada sosyal yardımların sosyal korumadaki rolü artmakta; gelişmiş sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal yardımlar marjinal konumundan sıyrılarak merkezi bir konuma gelmektedirler. Bu çerçevede, sosyal yardımların sosyal korumadaki yeri ve işlevleri, refah rejimlerinin özelliklerine göre belirlenmektedir. Türkiye’de, sosyal korumanın çalışmaya bağlı yapısı ve sosyal sigorta modelinin krizi, yeniden yapılanma sürecinde sosyal koruma ile çalışma arasındaki ilişkinin güçlendirilmesini beraberinde getirmektedir. Ancak eş anlı olarak işgücü piyasasında işsizlik ve güvencesiz işlerin artışı, bu işlerde çalışmak zorunda kalan geniş bir kitlenin sosyal korumadan dışlanmasına ve sosyal yardımlara bağımlı hale gelmesine neden olarak bir kısır-döngü yaratmaktadır. Bu tip eğreti istihdam biçimlerinde çalışanlar, çalışsalar bile yoksulluk tuzağından kurtulamamakta; dolayısıyla sosyal yardımlar ile güvencesizlik arasında bir kısır döngü ortaya çıkmaktadır. Bu kısır döngünün kırılması ise, mevcut ekonomik ve sosyal koşullar kapsamında, düzenleyici işgücü piyasası politikaları ile sosyal güvenlik sisteminin yeniden dağılımcı karakterini güçlendiren bütüncül politikaları gerekli kılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Sosyal yardımlar, refah rejimi, güvencesiz istihdam biçimleri

ABSTRACT

The roles of social assistance programmes in the social protection systems have been increasing all over the world under the changing economic and social conditions. The marginal roles of social assistance programmes in social security systems have been changing and social assistance programmes have become central part of social security systems in the developed social protection systems. In this framework, the roles and the functions of social assistance programmes in the social protection systems have been determined based on the different characteristics of welfare regimes. In Turkey, as a result of the welfare regime based on working and employment patterns; crisis of social insurance model and the restructuring of social security system, participation in the labour market and employment patterns are becoming the main determinants of access and level of the social protection. At the same time, the increasing unemployment and precarious employment patterns have caused to social exclusion of large amount of the workforce and the increasing need of social assistance. Precarious workers can not get rid of poverty trap although they are working. Consequently, there have been emerging vicious circle between social assistance and precarity. In order to break down this vicious circle; holistic approach with the goal of strengthening the redistributive function of social security and re-regulative employment policies is required under the circumstances of the current economic and social conditions.

Keywords: Social assistance, welfare regime, precarious employment pattern

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü,
senay.gokbayrak@politics.ankara.edu.tr

GİRİŞ

İhtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara asgari koruma sağlama amacı taşıyan sosyal yardımların rolü, gelişmiş ve gelişmekte olan sosyal güvenlik sistemlerinde, işsizlik ve güvencesiz istihdam biçimlerinde artış sonucu son yıllarda önemli ölçüde artmaktadır. Refah devletlerinin yeniden yapılanması kapsamında ortaya çıkan reformlar, çalışma ve sosyal koruma arasındaki ilişkiyi güçlendirmekte ancak güvencesizleşen çalışma biçimleri, çalışma ve sosyal koruma arasındaki ilişkinin eş anlı kırılmasına neden olmaktadır. Bu durum, giderek artan sayıda kişiyi sosyal yardımlara bağımlı kılmaktadır. Sosyal koruma kapsamının sınırlı olarak genişleyebildiği ülkelerde ise, uluslararası kuruluşların başat yaklaşımları doğrultusunda sosyal yardımlar, yeni gelişen sosyal güvenlik sistemlerinin bir anlamda omurgasını oluşturmaktadır.

Sosyal yardımların sosyal güvenlik sistemleri içerisindeki yeri ve işlevleri, ülkelerin refah rejimlerine göre şekillenmektedir. Bu varsayıma dayanarak bu çalışma, Türkiye’de son yıllarda artan sosyal yardım olgusunu, değişen refah rejiminin özellikleri kapsamında değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda, çalışmanın birinci bölümünde gelişmiş refah devletlerinde sosyal yardımların son yıllarda sergilediği artış ve niteliği üzerine bir değerlendirme yapılacaktır. İkinci bölümde ise, sosyal yardımların sosyal güvenlik sistemleri içerisindeki yeri ve işlevlerine refah rejimleri teorisinden yaklaşılarak, Türkiye açısından karşılaştırma yapabilmek için farklı sosyal yardım rejimlerinin özellikleri ortaya konulacaktır. Üçüncü bölümde ise, Türkiye’de refah rejiminin değişen özellikleri bağlamında, sosyal sigorta ve artan sosyal yardım ilişkisi, sosyal yardımlardan yararlananların çalışma pratikleri üzerinden analiz edilecektir.

I- SOSYAL YARDIMLARIN KARMAŞIK VE DEĞİŞEN DOĞASI: MARJİNALLİKTEN MERKEZİLEŞMEYE DOĞRU SOSYAL YARDIMLAR

Refah devletine açılan yolda sosyal yardımlar, sosyal politika uygulamalarının köklerini oluşturmaktadır. Bununla birlikte sosyal yardımları tanımlamak, sosyal yardımların karmaşık doğası nedeniyle kolay değildir ve evrensel nitelikli bir sosyal yardım tanımı da bulunmamaktadır. Bu nedenle akademik yazında genel geçer bir sosyal yardım tanımı çabasıdan çok; sosyal yardımların amaçları; işlevleri; niteliği; türleri; kapsamı ve sosyal koruma açısından yeterliliklerine yönelik çalışmalar ön plana çıkmaktadır (Eardley, vd; 1996; Gough vd, 1997; Hölsch ve Kraus, 2006; Adema,2006; Bahle, vd, 2010; Nelson, 2010; 2012; 2013; Leisering ve Barrientos, 2013; Barrientos, 2016). Bu durum modern sosyal güvenlik sistemlerinin gelişim

sürecinde, sosyal yardımların “*en son çare*” olarak kurgulandığı gerçeği dikkate alındığında şaşırtıcı değildir.

Modern anlamda ilk sosyal güvenlik sistemleri, 19. Yüzyılın sonunda Almanya’da Bismarck döneminde düzenlenen sosyal sigortalar ile ortaya çıkmıştır. Çalışma esasına dayanan, işçi, işveren ve kimi durumda da devletin ödediği primlerle finanse edilen sosyal sigorta modeli¹; çalışma statülerine göre farklılaşan yaşam standartlarının hayat boyu korunmasına izin vererek, toplumsal yapıdaki hiyerarşinin muhafaza edilmesine olanak sağlamıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında olgunlaşan refah devleti anlayışı ise, sosyal güvenlik sistemlerinin koruma sağladığı kişiler ve riskler açısından kapsamının genişlemesine neden olarak; sosyal güvenlik sistemlerine ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan önemli işlevler yüklemiştir. Bu dönem, sosyal sigorta modelinin yanı sıra Beveridge Modeli ya da Evrensel Model olarak adlandırılan yeni bir modelin ortaya çıkışına da tanıklık etmiştir. Lord Beveridge (1945)’in, sosyal güvenlikte önemli bir dönüm noktasını temsil eden raporunda, her ne kadar bireysel sorumluluk ön plana çıkarılsa da, sosyal güvenlik sistemlerinin ulusal sağlık ve tam istihdam politikaları ile desteklenmesi gereğine olan vurgu, sosyal güvenliğin öncelikli bir kamu hizmeti olarak kurumsallaşmasını beraberinde getirmiştir. Evrensel model, tüm vatandaşlara asgari bir sosyal güvence sunan; vergilerle finanse edilen ve evrensel nitelikli dayanışmaya olanak sağladığı ölçüde de sınıflı bir toplum yapısında olabildiğince sosyal adaleti sağlamaya çalışan bir sosyal güvenlik modelidir (Esping-Anderson,1990). Süreç içerisinde sosyal güvenlik sistemleri, refah rejimlerindeki farklılıklara bağlı olarak sosyal sigorta modeli, evrensel model ya da hem ulusal ve hem de mesleki dayanışma ilkesinin yaşama geçirilmesine olanak sağlayan karma model kapsamında kurumsal gelişmelerini tamamlamışlardır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişim sürecinde, çeşitli nedenlerle (yaş, engellilik, çalışmama, gelir düzeyi, vatandaş olmama gibi) sosyal güvenceye kendi kapasiteleriyle erişemeyen bireylere yönelik sosyal yardımlar da sistemler içerisindeki yerlerini almıştır. Ancak bu yer hep son sırada olmuştur. Dolayısıyla gelişmiş refah devletlerinde sosyal yardımlar, gerek kapsamı gerekse de sosyal harcamalar içerisindeki görece düşük payları dikkate alındığında genellikle sistemlerin “*artık (residual)*” parçası olmuşlardır (Bahle, vd, 2010; Leisering ve Barrientos, 2013). Bununla birlikte, gelişmemiş ve/veya gelişmekte olan dünyanın sosyal koruma sistemlerinde ise, sosyal yardımlar Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların bu ülkelerin küresel piyasalara eklenmelerine yönelik başat

¹ Bismarck’a atfen Bismarck Modeli olarak da adlandırılmaktadır.

yaklaşımları çerçevesinde tanımlı biçimleriyle², son dönemde gelişen sosyal koruma sistemlerinin omurgasını oluşturmaya başlamıştır (Standing, 2011; Bassett, vd, 2012; Leisering ve Barrientos, 2013; Barrientos, 2016)³.

Avrupa ülkelerinde sosyal politikanın arkaik örnekleri olarak sosyal yardımların kökleri 16. yüzyılda ortaya çıkan yoksul yardımlarına dayanmaktadır. Söz konusu dönemde yoksul yardımları, kiliseler ve belediyeler tarafından sunulmuş; İngiltere gibi bazı ülkelerde ise, merkezi yönetimler düzeyinde örgütlenmiştir. 19. Yüzyılda yoksullara yönelik sosyal yardımlar, ortaya çıkan sanayileşme ve ücretli iş ilişkilerine uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır. İngiltere’de Yeni Yoksul Yasaları (1834), değişen koşullar çerçevesinde liberal refah devleti anlayışına uygun olarak, hak eden / etmeyen yoksul ayrımı temelinde oldukça sınırlı, yardımlardan yararlananları kendi kendine yeterli hale getirmeye (çalışmaya) zorlayan ve damgalayıcılığın ön olana çıktığı reform süreçlerinden geçmiştir (Kovancı, 2003; Bahle, vd, 2010; Leisering ve Barrientos, 2013).

Sosyal yardımların gelişim süreci içerisinde bir diğer önemli dönüm noktası, II. Dünya Savaşı sonrası kapitalizmin yeniden yapılanma dönemindeki değişen koşullara uygun olarak sosyal yardımların temel bir *vatandaşlık hakkı* olarak düzenlenmesidir (Marshall, 2006). Vatandaşlık hakkı olarak sosyal yardımlar, İngiltere’de 1948; Almanya’da 1961; İsveç’de 1982 ve Finlandiya’da 1984’de düzenleme alanı bulmuştur (Leisering ve Barrientos, 2013). Bu dönemde sosyal yardımlar, her ne kadar temel bir vatandaşlık hakkı olarak değerlendirilse de, sosyal güvence arayışında mümkünse başvurulmaması istenilen “*en son çare*” olarak kurgulanmıştır. Söz konusu dönemdeki ekonomik büyüme artışı, sosyal güvenlik sistemlerinin kapsam ve uygulamalar açısından genişlemesi; uygulanan tam istihdam politikaları sonucu yoksulluğun kitlesel bir sorun olmaması, sosyal güvenlik sistemleri içerisinde sosyal yardımların birkaç örnek dışında marjinal kalmasına neden olmuştur (Bahle, vd, 2010; Leisering ve Barrientos, 2013).

Refah devletinin değişen ekonomik, sosyal ve siyasal koşullar kapsamında krize girmesi ve kriz sonrası yeniden yapılanma sürecini yaşadığı son yirmi yıllık dönemde ise, sosyal yardımlar güvence arayışındaki marjinal

² Dünya Bankası’nın yapısal uyum programlarının gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk ve eşitsizliği arttırdığı yönündeki eleştiriler sonucunda yoksullukla mücadele için geliştirilen “sosyal güvence ağı” yaklaşımı, en yoksullara yönelik, şartlı, ihtiyaç tespitlere dayalı, sınırlı ve bazı ölçütler kapsamında damgalayıcı nitelik taşıyan yardım anlayışını içermektedir (Deacon, 2007).

³ Bu çalışma kurumsallaşmasını tamamlamış olan gelişmiş refah devletlerindeki sosyal yardım sistemlerine odaklanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin sosyal yardım sistemleri ise, kurumsallaşma süreçlerini henüz tamamlamadıkları için değerlendirme dışı bırakılmıştır.

pozisyonunu terk etmekte ve rolünü önemli ölçüde artırmaktadır (Gough, vd; 1997; Adema, 2006; Bahle, vd, 2010; Nelson, 2012; 2013). Refah devletinin yeniden yapılanma sürecinde, sosyal güvenceye erişimin çalışmaya bağlı kılınması ancak işgücü piyasalarında artan işsizlik ve güvencesiz istihdam biçimleri sonucu sosyal korumaya düzenli bir biçimde erişimin neredeyse olanaksız hale gelmesi, giderek artan sayıda kişinin zorunlu bir biçimde sosyal yardım ağı içerisine düşmesine neden olmaktadır (Gökbayrak, 2015).

Sosyal yardımların son yirmi yıllık süreçte artan önemine karşılık, sosyal yardımlara yönelik çalışmaların, sosyal politikanın diğer alanlarıyla karşılaştırıldığında önemli ölçüde ihmal edildiği de bir gerçektir. Leisering ve Barrientos (2013) bu durumu; refah devletinin gelişim süreci içerisinde sosyal yardımların marjinal konumda kalması; diğer sosyal güvenlik önlemleriyle kıyaslandığında sosyal yardımları tanımlama ve sınırlarını çizme zorluğu ile karşılaştırmalı veri setlerinin oluşturulmasında yaşanan güçlüklerle açıklamaktadır. Her ne kadar sosyal yardımlara ilişkin karşılaştırmalı çalışmalar henüz gelişme aşamasında olsa da, geline süreç sosyal yardımların karmaşık dünyasına ilişkin bazı temel özellikleri ortaya koymamıza olanak sağlamaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, gelişmiş refah devletlerinde sosyal yardımlar geniş ve dar anlamda tanımlanarak kategorize edilmektedir. Geniş anlamda sosyal yardımlar, ihtiyaç ya da gelir testleri yapılarak; nakit para yardımı ya da hizmet biçiminde sunulan yardımlardır. Anglophone ülkeler (Avusturalya, Yeni Zelanda), sosyal koruma sistemlerini geniş anlamda sosyal yardım tanımı kapsamında kurumsallaştırmışlardır. Dar anlamda sosyal yardımlar ise, gelişmiş refah devletlerinin çoğunluğunda ihtiyaç sahibi olan herkese (evrensel) ya da ihtiyaç sahipleri içerisinde seçili bazı gruplara (kategorik) yönelik asgari bir gelir desteği sunan programlardır (Bahle vd, 2010: 448). Sosyal yardım programlarının kurumsallaşması açısından kritik nokta, sosyal yardımların çeşitli nedenlerle ihtiyaç sahibi olanlara yönelik bu bağlamda da yoksulluk/yoksunluk paydasında ortaklaşarak asgari düzeyde sosyal koruma sağlama çabası içerisinde olmasıdır. Bu asgari koruma düzeyi; refah rejimlerindeki farklılıklara göre farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Barrientos (2016: 4-7)'un da belirttiği üzere, sosyal korumada asgari düzeyin tanımlanmasında kullanılan sosyal adalete dayalı asgari koruma anlayışı ile ihtiyaca dayalı asgari koruma anlayışına göre sosyal yardımların kapsam ve koruma düzeyleri önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Farklı refah rejimlerine göre farklı şekillerde belirlenen asgari sosyal koruma düzeyinin kapsamı dışında kimsenin kalmamasını sağlama çabası, sosyal yardımların sosyal koruma sınırında “*sınır bekçisi*” rolüne sahip olmasına neden olmaktadır. Bu anlamda da yardımlardan yararlananların sayısı ve özellikleri, Bahle, vd (2010)'nin de

belirttiği üzere, işgücü piyasalarındaki konumlarına, aile yapılarındaki değişimlere ve diğer refah devleti uygulamalarının “içericiliği”ne bağlı olarak değişmektedir.

Gelişmiş refah devletlerinde sosyal yardımlar, tarihsel gelişim dinamiklerine uygun olarak üç ortak amaç kapsamında kurumsallaşma süreçlerini tamamlamışlardır. Sosyal yardımların ilk ve en öncelikli amacı, yoksulluğun azaltılmasıdır. İkincisi, özellikle toplumdaki dezavantajlı kişilerin sosyal içerilmesinin sağlanması ve son olarak ise, refah devletinin yeniden yapılanma sürecindeki reformların doğasına uygun olarak aktif vatandaşlık temelinde, yardımlardan yararlananları kendi kendine yeter hale getirebilmektedir (Hölsch ve Kraus, 2006; Nelson, 2010; Leisering ve Barrientos, 2013; Nelson, 2013).

Amaçlar ortaklaşsa da, sosyal yardım programlarının bu amaçlara ulaşmada izlediği rotalar, ülkelerin sahip olduğu refah rejimlerinin özelliklerine göre önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Bu nedenle de; sosyal yardımların sosyal güvenlik sistemleri içerisindeki işlevleri; farklı refah rejimlerinin özellikleri bağlamında karşılaştırmalı bir biçimde analiz edilerek açıklanabilir.

II- SOSYAL YARDIMLARI REFAH REJİMLERİ TEORİSİ İÇERİSİNDEN ANLAMAK: İŞLEVSEL OLARAK ÜÇ FARKLI SOSYAL YARDIM DÜNYASI

Sosyal yardımlara yönelik karşılaştırmalı çalışmaların önemli bir bölümü, sosyal yardım sistemleri arasındaki farklılıkları; yardımların yöneldiği kişiler açısından kapsam; yardımlara erişebilme koşulları; yardımların cömertliği; yardımların yönetsel olarak düzenleniş biçimi ve aktifleşmeye olan vurgu gibi kurumsal değişkenler açısından açıklama çabası içerisindeyler (Eardley, vd, 1996; Gough, vd, 1997; Adema, 2006; Hölsch ve Kraus, 2006; Nelson, 2010; 2012; 2013). OECD ülkelerinde sosyal yardımlara ilişkin ilk karşılaştırmalı çalışma olan Eardley vd (1996), çalışmalarında, sosyal yardımları geniş anlamda ele alarak, üç farklı açıdan tanımlamışlardır: Yoksulluk testleri uygulayan programlara karşı ihtiyaç ya da gelir testi uygulayan programlar; nakit yardımlara karşı bağlı yardımlar (konut yardımı, yiyecek kuponları yardımı gibi) ve belirli gelir grupları içerisinde herkesi kapsayan genel yardımlara karşı bu gruplar içerisinde belirli kişileri kapsayan (yaşlı, engelli gibi) kategorik yardımlar. Gough vd, (1997) ise, bu ilk karşılaştırmalı çalışmadan yola çıkarak; sistemlerin kurumsal özelliklerine dayalı sekiz farklı sosyal yardım tipolojisi oluşturmuşlardır. Gough, vd (1007)'in çalışmaları kapsamında OECD ülkeleri içerisinde ortaya çıkan sosyal yardım tipolojilerinin özellikleri Tablo.1’de özetlenmektedir:

Tablo 1. Sosyal Yardım Tipolojileri-Özet

Sosyal Yardım Tipolojisi	Özellikleri	Örnek Ülkeler
Seçici Yardım Sistemleri	Birçok programın kategorik ve ihtiyaç tespitine dayalı olduğu görece cömert, hak tabanlı ve ulusal olarak düzenlenmiş sosyal yardım sistemleri.	Avustralya, Yeni Zelanda
Kamusal Yardım Devleti	Geniş ölçüde kategorik yardımlardan oluşan, damgalayıcı, güçlü çalışma güdüleyicilerine sahip ve cömert olmayan sosyal yardım sistemi.	Tek örnek ABD
Entegre Güvenlik Ağları	Sosyal yardımların ulusal düzeyde, hak tabanlı kurumsallaştığı ve cömert olduğu sistemler.	İrlanda, Britanya, Kanada
İkili Sosyal Yardım Sistemleri	Kategorik programların yaygın olmakla birlikte ihtiyaç halindeki herkes için son çare olarak genel bir güvence ağı sunan sistemler.	Fransa, Belçika, Almanya
Vatandaşlığa Dayalı "Artık" Sistemler	Genel nitelikli ve göreceli olarak cömert ancak gelişmiş sosyal güvenlik sistemleri içerisinde marjinal bir role sahip sosyal yardım sistemleri.	Hollanda, Norveç hariç İskandinav ülkeleri
Gelişmemiş Sosyal Yardım Sistemleri	Az sayıda kategorik yardımların olduğu; yerel düzeyde örgütlenmiş; genellikle kamusal şekilde organize edilmeyen, cömert olmayan ve yararlanan sayısının sınırlı kaldığı sistemler.	Güney Avrupa ülkeleri ve Türkiye
Yerelleşmiş ve Takdire Dayalı Sistemler	Yerel yöneticilerin karar verdiği, ortalamanın üzerinde bir cömertliğe sahip olmakla birlikte yararlanan sayısının sınırlı kaldığı sistemler.	Norveç, İsviçre, Avusturya
Merkezileşmiş ve Takdire Dayalı Sistem:	Merkezi olmakla birlikte yönetim ve yardımlardan yararlananların yerel otoritelerin takdirine bağlı olarak belirlendiği sistemler.	Tek örnek Japonya

Kaynak: Gough vd, (1997: 35-37).

Sosyal yardımları karşılaştırmalı olarak ele alan son dönem çalışmalar ise, sosyal yardımların yeniden yapılanma süreci sonrasında cömertliğine; özellikle artan işsizlik ve yoksulluk karşısında sosyal yardımların yeterliliğine yönelik ülkeler arasındaki farklılıklara ve bu farklılıkları açıklamaya yönelik değişkenlere odaklanmaktadır (Hölsh ve Kraus, 2006; Nelson, 2010; 2012; 2013). Söz konusu çalışmalar, gelişmiş ülkeler arasında sosyal yardımların kapsam ve cömertliğine ilişkin niceliksel bir tablonun ortaya çıkarılmasına yardımcı olsalar da, sosyal yardımların sosyal güvenlik sistemleri içerisindeki işlevlerini açıklama konusunda yetersiz kalmaktadırlar.

Farklı refah rejimlerine göre farklı sosyal yardım rejimlerinin olduğu ve bu bağlamda her sosyal yardım rejiminin içerisinde yer aldığı refah rejiminin özelliklerine uygun olarak şekillendiği yönündeki ön kabul bizi rejim teorisinden sosyal yardımları anlamlandırma çabasına götürmektedir. Farklı sosyal yardım tipolojileri farklı refah rejimlerinde kendilerine tanınan işlev ve özellikler itibarıyla ortaya çıkmakta; bu bağlamda da sergiledikleri özellikler ile yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan patikalar farklılaşmaktadır.

Sosyal yardımların içerisinde yer aldıkları refah rejimleri bağlamında düşünsel planda sınıflandıran ilk karşılaştırma çalışma; Levitas (2005)'in sosyal dışlanmayı tanımladığı üç paradigmadan yola çıkarak; sosyal yardımları da üç temel paradigma içerisinde açıklayan Daigneault (2014)'un çalışmasıdır. Levitas (2005), Tablo.2'de de özetlendiği üzere sosyal dışlanma olgusunu, yeniden dağılım paradigması (RED); sınıf altı paradigması (MUD) ve sosyal entegrasyon paradigması (SID) kapsamında açıklamaktadır (Levitas, 2005: 9-14).

Gerek Levitas (2005)'in sosyal dışlanma paradigmaları sınıflandırması gerekse de Daigneault (2014)'un Levitas'ın sınıflandırmasına koşut sosyal yardım paradigması sınıflandırması, Esping-Anderson (1990)'ın, karşılaştırmalı sosyal politika çalışmalarında bir dönüm noktası oluşturan ünlü refah rejimleri tipolojileriyle de büyük ölçüde örtüşmektedir. Daigneault (2014); farklı refah rejimlerinde ortaya çıkan sosyal yardımları, hak tabanlı; liberal (workfare) ve aktivasyon paradigması olarak üç farklı tipoloji içerisinde tanımlamaktadır:

Hak tabanlı sosyal yardım paradigması, sosyal demokrat refah rejimlerinin sosyal yardım anlayışını temsil etmekte ve bu bağlamda Levitas'ın yeniden dağılım paradigması olarak tanımladığı sosyal dışlanma ile mücadeledeki anlayışı ön plana çıkarmaktadır. Bu paradigma içerisinde sosyal yardım,

sosyal demokrat refah rejimlerinin doğasına uygun olarak, devletin tüm vatandaşlarına sunması gerekli bir “hak” olarak kabul edilmektedir. Yoksulluk, eşitsizlik ve ekonomik güvencesizliğin bireylere yüklenemeyecek yapısal bir takım sorunlardan ortaya çıktığının kabulü; dayanışma ve eşitlik ideallerine ulaşmada devleti diğer sosyal güvenlik önlemlerinde olduğu gibi sosyal yardımlardan da sorumlu başat aktör yapmaktadır (Esping-Anderson,1990). Sosyal demokrat refah rejimlerinde sosyal güvenlik sistemlerinin evrensel ve cömert doğası, sistemler içerisinde sosyal yardımların rolünün sınırlı kalmasına neden olmaktadır (Gough, vd, 1997). Bununla birlikte, sosyal yardım rejimi, refah rejimine uygun olarak evrensel nitelikli ve diğer rejimlerle karşılaştırıldığında görece cömert yardımlar sunmaktadır. Sosyal yardım politikalarının amacı, insana yakışır düzeyde asgari bir gelir garantisi sağlayarak yoksulluğu azaltmaktır. Yardımlardan yararlananları, “pasif yararlanıcılar” olarak kabul eden bu rejim; sosyal yardımlar içerisinde şartsız nakit transferlerine odaklanmaktadır (Gough, vd, 1997; Barbier ve Ludwing-Mayerhofer, 2004; Barbier, 2005; Hölsch ve Kraus, 2006; Daigneault, 2014).

Tablo 2. Sosyal Dışlanma Paradigmalarının Özellikleri- Özet

Paradigma	Özellikleri		
	Sosyal Dışlanmanın Temel Nedeni	Sosyal İçerme (Sosyal Dışlanmayla Mücadele) Yaklaşımı	Sosyal Yardımların Rolü
Yeniden dağılım paradigması (RED)	Yoksulluk ve yoksulluğu ortaya çıkaran eşitsizliğin çok boyutlu doğası (ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel)	Eşitsizliği ortaya çıkaran süreçlere odaklanarak; kaynakların ve gücün yeniden dağılımıyla eşitsizliğin azaltılması.	Cömert sosyal yardımlar
Sınıf-altı paradigma (MUD)	Ana akım kültürel değerlerden farklı davranış sergileyen yoksulların bağımlılık kültürü yaratan davranış kalıpları	Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın bireysel özelliklere (suçla meyilli gençler, hane halkı reisinin kadın olduğu aile yapıları) bağlı marjinal bir sorun olarak algılanması ve sınırlı bir müdahale anlayışı	Bağımlılık kültürünü ortadan kaldırmaya yönelik seçici, sınırlı ve çoğunlukla damgalayıcı sosyal yardımlar
Sosyal entegrasyon paradigması (SID)	İşgücü piyasalarından dışlanma temelinde yoksulluk	Dışlanan grupların işgücü piyasalarına katılımının sağlanması	Cömert sosyal yardımların reddi ve aktif işgücü piyasası programlarıyla işgücü piyasalarına katılımın desteklenmesi

Kaynak: Levitas(2005: 9-27).

Liberal (workfare) paradigma ise, köklerini liberal refah rejiminden alan ve Levitas (2005)'in sosyal dışlanmayı ahlaki açıdan bir sorun olarak gören sınıf altı paradigmasına dayanmaktadır. Yoksulluk sosyal yardımlara bağımlı yaşayanların oluşturduğu “bağımlılık kültürü” üzerinden tartışılmaktadır (Mead, 2006; Murray, 2006) Bu refah ve yardım rejiminde bireysel özgürlük ve bireysel sorumluluk, refah için temel değer olarak kabul edildiğinden, devlet sadece kendi kendine yetemeyecek durumda olanlara yönelik sınırlı bir sosyal yardım anlayışından sorumlu tutulmakta (Esping-Anderson, 1990); asıl aktör ise piyasa ve/veya piyasaya erişemeyenler için aile olmaktadır (Silver, 1994). Yoksulluğu bir bağımlılık kültürü sorunu olarak gören bu rejimin asıl amacı, sosyal yardımlara bağımlılığı azaltmak ve çalışma etiğini ön plana çıkarmaktır. Bu nedenle de, yardımlar hak eden ve etmeyen arasında keskin ayrımın olduğu bir yapı içerisinde sunulmakta; bu yapı sosyal yardımların damgalayıcılığını da artırmaktadır. Kontrol mekanizmalarının oldukça katı ve çalışma vurgusunun ön planda olduğu bu rejimde, kamu, özel ya da kar amacı gütmeyen sektörlerde toplum yararına çalışmak, sosyal yardımlardan yararlanmada temel koşul olmaktadır (Silver, 1994; Barbier ve Ludwig-Mayerhofer, 2004; Hölsch ve Kraus, 2006; Daigneault, 2014).

Aktivasyon paradigması ise, muhafazakar/korporatist refah rejimlerinin reformlar sonrası benimsediği Levitas (2005)'in sosyal entegrasyon paradigmasına dayanmaktadır. Bu sosyal yardım paradigmasında, muhafazakar/korporatist refah rejimlerinin karşılıklılık ilkesi temel ilke olarak kabul edilmekte (Esping-Anderson,1990); sosyal yardım; devlet ve vatandaş arasındaki toplumsal sözleşmeden doğan haklar ve yükümlülükler içerisinde tanımlanmaktadır. Refah devletinin yeniden yapılanma sürecinde, bu rejim içerisinde de vurgunun sosyal hak kavramından bireysel sorumluluğa doğru kaydığı gözlenmektedir (Cox, 1998; Kildal, 2001; Barbier, 2005; Jensen ve Pafu-Effinger, 2005; Bahle, vd, 2010). Bu rejimin sosyal yardımlara yaklaşımı, diğer iki rejim arasında yer almaktadır. Bu bağlamda sosyal yardımlar, çalışmaya dayalı sigorta modelinin olduğu yapı içerisinde, işgücü piyasalarına çeşitli nedenlerle dâhil olamayanlara yönelik bir hak olarak tanımlansa da sosyal yardım konusunda başat aktörler aile ve piyasa olmakta; devlet ancak bu iki aktörün yetersiz kaldığı noktada tamamlayıcı olarak sistemde yerini almaktadır (Esping-Anderson,1990). Devletin bu anlamda müdahalesi ise, son dönemlerde aldığı şekli ile piyasada ortaya çıkan dağılımın sonuçlarını iyileştirmeye ve *sonuçlarda eşitliği sağlamaktan çok fırsatlarda eşitliği sağlamaya* yönelik ortaya çıkmaktadır (Powell, 2011). Muhafazakar/korporatist refah rejimlerinin özelliklerine uygun olarak refah ile işgücü piyasalarında yer alma arasında

sıkı ve sistematik bir ilişki kurulmakta; ancak bu ilişki, liberal rejimlerde olduğu gibi çalışma ve çalışmayı cezalandırma üzerinden değil; sosyal yardım alanların istihdam edilebilirliklerini artırmaya yardımcı olacak şekilde düzenlenmektedir (Barbier ve Ludwing-Mayerhofer, 2004; Jensen ve Pafu-Effinger, 2005; Hölsch ve Kraus, 2006; Powell, 2011; Sareceno, 2013). Dolayısıyla, yardım miktarları, çalışma güdüsünü azaltmamak için sosyal demokrat refah rejimlerine göre daha düşük düzeyde belirlenmekle birlikte hem nakit transferler hem de hizmet anlamında özellikle aile korumasının yetersiz kaldığı tek ebeveynli haneler için cömert gelir destekleri sunulmaktadır (Daigneault, 2014: 4-5). Ayrıca insan sermayesini geliştirme ve bu bağlamda da istihdam edilebilirliği artırmaya yönelik formal eğitim ve mesleki eğitim hizmetleri de sosyal yardım sistemleri içerisinde yerini almaktadır (Obinger ve Strake, 2014).

Rejim teorisinden sosyal yardımları anlamaya çalışmak, sadece sosyal yardımların işlevlerini anlamak açısından değil; sosyal yardımların son yirmi yıllık süreçte refah devletinin yeniden yapılanma süreci içerisinde geçirdiği değişimi anlamak açısından da önem taşımaktadır. Artan işsizlik, güvencesiz istihdam biçimleri ve yoksulluk karşısında bir yandan sosyal yardımların sosyal korumada rolü artarken; diğer yandan refah devleti harcamalarına yönelik maliyetleri kısma baskısı sosyal yardımların da değişen koşullara uygun olarak yeniden yapılanmasını beraberinde getirmektedir. Refah devletlerindeki yeniden yapılanma süreçlerinin özelliklerine bağlı olarak; hemen her refah rejiminde sosyal yardımlar aktivasyona vurgu yapacak şekilde tekrar kurgulanmakta; eş anlı olarak ise sosyal yardımların cömertliği azaltılmaktadır. Bu bağlamda, refah devletinde yaşanan kısılma yönündeki eğilimden öncelikle sosyal yardımlar etkilenmektedir (Nelson, 2010; 2013) Bu değişim hızı ve içeriği ise farklı refah rejimlerinde farklı şekillerde ortaya çıkmakta ve bu anlamda patika bağımlı bir rota izlemektedir.

Türkiye’de de son yıllarda sosyal yardımların her ne kadar veri sıkıntısı nedeniyle niceliksel olarak büyüklüklerini ortaya koyamasa da önemli bir artış sergilediği bilinmektedir (Alper, 2014). İzleyen bölümde, Türkiye’de son yıllarda sosyal yardımlarda gözlenen artışın nedensellik ilişkileri, Türkiye’nin refah rejimi bağlamında değerlendirilecektir.

III- TÜRKİYE’DE DEĞİŞEN REFAH REJİMİ VE SOSYAL YARDIMLAR

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin çalışma ve katkı esasına dayalı sosyal sigorta modeli içerisinde gelişmesi, bu bağlamda sosyal korumaya erişimde çalışma ve çalışma statülerinin belirleyici olması refah rejimini en azından

formal sektörde çalışanlar ve aileleri açısından muhafazakar/korporatist refah rejimi içerisinde değerlendirmemize neden olmaktadır. Bununla birlikte, formel ve enformel sektör çalışanları ile bağımlıları açısından sosyal korumaya erişimde ortaya çıkan tabakalı yapı ile sosyal yardımların son derece kategorik, sınırlı ve parçalı yapısı, Türkiye’de refah rejimini, Avrupa içerisinde farklı bir tipoloji olarak değerlendirilen (Ferrera, 1996) Güney Avrupa refah rejimine yakınlaştırmaktadır. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi; işgücü piyasasının parçalı ve tabakalı yapısından dolayı parçalı ve tabakalı bir yapı sergilemektedir. Formal ya da enformel sektörde çalışmaya; kır ya da kentte yaşamaya; kadın ya da erkek olmaya; vasıflı ya vasıfsız çalışan olmaya bağlı olarak sosyal korumaya erişim açısından ikili bir yapı, bu yapı içerisinde de tabakalar bulunmaktadır (Gökbayrak, 2010; Tezgel ve Gökbayrak, 2013).

Türkiye’de sosyal güvenceye erişimde formel sektörde çalışmanın belirleyici olması; enformel sektörde çalışan oldukça geniş bir işgücü kitlesi için sosyal korumayı geleneksel aile dayanışmasına bağlamaktadır. Bu durum hak tabanlı bir sosyal yardım sisteminin kurumsallaşmasını da önemli ölçüde engellemektedir. Bu noktada Türkiye’de ortaya çıkan sosyal yardım rejimi, liberal ve aktivasyon paradigmalarının özelliklerini eş anlı taşımakla birlikte; kurumsal açıdan genel nitelikli bir sosyal yardım sisteminin henüz ortaya çıkmamasından dolayı Güney Avrupa ülkelerindeki sosyal yardım yapısına benzeyen *melez* bir yapı sergilemektedir. Bu çerçevede, sosyal koruma amacı taşıyan sosyal yardımlar, kategorik olarak herhangi bir sosyal güvencesi olmayan yaşlılar ile engelli vatandaşlara yönelik olarak 2022 sayılı Yasa kapsamında oldukça sınırlı bir şekilde düzenlenmiştir. 2022 sayılı Yasa kapsamında sunulan nakit transferler dışında, yoksul ve ihtiyaç sahibi olan vatandaşlara yönelik Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’ndan finansmanı sağlanan ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları tarafından ihtiyaç sahiplerine ulaştırılan ayni veya nakdi yardımlar da yapılmaktadır. Ayrıca çeşitli nedenler ile toplumsal değerler açısından korunması gerektiği düşünülen gruplara yönelik tazmin amaçlı sunulan sosyal yardımlar⁴ da bulunmaktadır. Sosyal yardımları geniş anlamda ele aldığımızda korumaya yönelik muhtaç çocuklara sunulan hizmetler ile muhtaç vatandaşlara yönelik sağlık hizmetleri de sosyal hizmetler olarak sosyal yardım kategorisi içerisinde değerlendirilmektedir (Alper, 2015: 22-24).

⁴ Muhtaç asker ailelerine yardım; vatani hizmet tertibinden ödenen aylıklar; asker ve sivil kamu görevlilerine yönelik tazminat niteliğindeki ödemeler; yurt içinde ve dışında Türkiye’ye ve Türk kültürüne hizmet edenlere yönelik yardımlar ile er ve erbaşlara yönelik yardımlar bu kategori içerisinde değerlendirilmektedir (Alper, 2015: 20-22).

Türkiye’de sosyal yardımlara ilişkin bu parçalı, sınırlı ve kategorik yapı, yoksulluk içerisinde olan geniş bir nüfus kesimi açısından enformel aile dayanışmasını öncelikli koruma aracı haline getirmektedir. Türkiye’de genel nitelikli kurumsal bir sosyal yardım sistemi olmaması buna karşılık formal sektörde çalışanlara yönelik ortaya çıkan sosyal sigorta modelinin ekonomik ve sosyal değişimler sonucu krize girmesi sosyal yardımlara ihtiyaç duyan kişi sayısının artmasına neden olmaktadır.

A- Türkiye’de Sosyal Sigorta Modelinin Krizi ve Artan Sosyal Yardımlar

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, farklı çalışma statülerine göre farklı düzeylerde koruma sağlayan bir yapı içerisinde gelişmiştir. Bu nedenle, sosyal korumaya erişimi ve erişim düzeyini öncelikle işgücü piyasasının yapısal özellikleri belirlemektedir. Türkiye’de sosyal sigorta modeli, değişen ekonomik ve sosyal koşullar kapsamında uzun yıllardır yapısal bir kriz yaşamaktadır. 1980’li yılların başından itibaren uygulamaya geçen yapısal uyum politikalarının öne sürdüğü ihracata dayalı sanayileşme politikaları, iç talebi baskılamak için reel ücretleri azaltmış; eş anlı olarak sosyal sigorta primine esas kazanç düzeyinde yaşanan azalma, prim gelirlerini önemli ölçüde erozyona uğratarak, sistemin finansal açıdan dar boğaza girmesine neden olmuştur. Ucuz emek üzerinden küresel piyasalara eklemlenme stratejisi enformelleşme, kayıt dışılık ve işsizliğin artışı beraberinde getirmiş; bir yandan sosyal korumaya olan gereksinimi artırırken, diğer yandan ise sosyal güvenlik sisteminin gelir kaynaklarını önemli ölçüde azaltmıştır. Sisteme aktif olarak katkı yapmamakla birlikte; pasif olarak yararlanan bağımlı sayısının yüksekliği ile emeklilik yaşının düşürülmesi, prim afları ve prim karşılığı olmayan ödemeler gibi sisteme popülist amaçlı müdahaleler sistemin finansman krizinin derinleşmesine neden olmuştur (Özşuca, 2003; Alper, vd; 2012; Gökbayrak, 2015). Bu finansman krizi karşısında süreç içerisinde ortaya çıkan parametrik ve paradigmatik reformlar sonucu sistem bir dönüşüm süreci içerisine girmiştir. Sistemin gelirlerini artırma ve giderlerini azaltmaya yönelik parametrik reformlar sonucunda, sistemden sağlanan karşılıklar azaltılırken, sisteme katkı koşulları sıkılaştırılmıştır. Paradigmatik reformlarla ise, sosyal korumaya erişimde, kamunun rolü azaltılırken, piyasanın ve bireylerin rolünün artırıldığına tanık olunmaktadır (Gökbayrak, 2010; Alper, vd; 2015). Gelişmiş refah devletlerinde ortaya çıkan aktivasyon paradigması yönünde, Türkiye’ye de sosyal koruma, çalışmaya ve istihdam edilebilirliğe sıkı bir biçimde bağlanmaya çalışılmaktadır.

Çalışma ve sosyal korumaya erişim arasındaki ilişkiyi güçlendirme yönünde ortaya çıkan dönüşüm, işgücü piyasasının yaşadığı yapısal sorunlar nedeniyle, sosyal koruma tabanını genişletmekten daha çok var olan eşitsiz yapıyı yeniden üreterek sosyal koruma tabanının daha da daralmasına neden olmakta; bu bağlamda her geçen gün daha fazla sayıda kişi sosyal yardımlarla yaşamak zorunda kalmaktadır (Gökbayrak, 2015).

B- Güvencesizlik ve Sosyal Yardımlar Arasında Gidip Gelen Sarkaca Tutunmaya Çalışanlar

Türkiye’de, kayıt dışı, enformel ve güvencesizleşen istihdam biçimleri, formel işgücü piyasasına katılımda yaşanan sorunlar, işsizlikte artış, işgücü piyasasında toplumsal cinsiyet, yaş, vasıf, göçmenlik açısından ortaya çıkan tabakalaşma, sosyal güvenlik sistemine erişimi ve sürdürülebilirliği sınırlandırmakta; refah rejimini hiyerarşik; karmaşık; parçalı bir yapıya büründürmekte; geniş kitleler için sosyal korumayı geleneksel aile dayanışmasına bağlamakta; bu dayanışmanın çözüldüğü yerlerde ise sosyal yardım bağımlısı olan geniş bir kitlenin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Sosyal yardım alanlara yönelik yapılan çalışmalar (Sallan Gül ve Gül, 2006; Buğra Kavala ve Keyder, 2008; Kutlu, 2015), yardımlardan yararlananların, önceki ve şimdiki çalışma pratiklerinin düzensiz, kayıt dışı ve güvencesizlikle özdeşleşen eğreti istihdam biçimlerinde yoğunlaştığını göstermektedir. Yardımlardan yararlananların doğup büyüdüğü ailelerde de çalışma pratikleri aynıdır ve kendileri gibi çocuklarının da çalışma pratikleri açısından farklılık bulunmamaktadır. Dolayısıyla güvencesizlik ve yoksulluk kuşaktan kuşağa aktarılan bir kısır döngü halini almaktadır. Yardımlardan yararlananlar, seyyar satıcılık, işportacılık, atık kağıt toplama, pazarcılık, hurdacılık, araba yıkama, park bahçe işleri, hamallık, geçici inşaat işleri gibi düzensiz ve güvencesiz işlerde çalışmaktadırlar (Buğra Kavala ve Keyder, 2008; Kutlu, 2015). Düşük ve düzensiz ücret ödemeleri, çalışılsa bile yoksulluk tuzağını ve sosyal yardıma olan ihtiyacı ortadan kaldırmamaktadır. Bu anlamda, sosyal yardımlardan yararlananlar, sosyal yardımlara isteyerek bağımlı hale gelmiş bir kitle olarak değil, çalışılsa bile hiçbir zaman yoksulluk sınırını aşamayan “*çalışan yoksullar*” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda istekleri ihtiyaçlar karşısında yetersiz kaldığını düşündükleri sosyal yardımlardan daha çok, her ne kadar işsizlik karşısında umutları olmasa da düzenli ve sigortalı bir işte çalışma isteğidir (Sallan Gül ve Gül, 2006; Kutlu, 2015). Bu noktada toplumsal cinsiyet açısından önemli bir farklılaşma da ortaya çıkmaktadır. Erkekler için en

temel istek sigortalı / güvenceli bir iş olurken; kadınlar özellikle de daha önce hiç çalışmamış olan kadınlar için sadece ve sadece çalışma isteği olmaktadır. Kadınların hane içinde yoksulluğu derinden deneyimlemelerine rağmen, hane içerisinde çocuklarını büyütmekle ve hane içinde kronik hastalıkları olanlara bakmakla sorumlu olmaları çalışmalarını engellemektedir. Bu bağlamda kadınlar açısından işin güvenceli olmasından daha çok çalışma isteği ön plana çıkmaktadır (Kutlu, 2015: 303-304). Bir şekilde çalışma olanağını bulan kadınlar ise, evde parça başı yapılan işler ile evin erkeğinden onay alınırsa evlere temizliğe gitmek gibi eğreti işlere yoğunlaşmak zorunda kalmaktadır (Tezgel ve Gökbayrak, 2013).

Çalışma bir gelir elde etmenin ötesinde sosyal güvenceyi de içermek zorundadır. Bu anlayış, ulusal anayasalarda ve uluslararası sözleşmelerde düzenlenmiş evrensel nitelikli bir insan hakkıdır. Sosyal yardımlardan yararlananlar, bu evrenselliğin hiçbir zaman parçası olamamakta ya da şanslı iseler ancak belirli bir süre parçası olabilmektedirler. Sosyal yardımlardan yararlananlar içerisinde 25 yıl çalışıp ancak bir yıl sigortası yatanların olması bu gerçekliği en açık şekilde gözler önüne sermektedir (Kutlu, 2015: 297). Bir şekilde daha şanslı olup belediyelerin park bahçe işlerinde mevsimlik çalışanlar ile inşaatlarda belirli bir süre sigortalı olarak çalışanların ise, çalıştıkları süre boyunca ortaya çıkan sigortalılıkları, mevcut yasal düzenlemeler kapsamında onlara gelecek güvencesi sağlamaya yetmemektedir. Yardımlardan yararlananlar, kimi yardım türlerinde yardıma hak kazanmak için sigortalılık durumlarının kontrol edilmesi sonucu yardımın kesileceği korkusuyla, sigortalı çalışmayı reddetmektedirler (Özşuca vd, 2010; Kutlu, 2015). Çalışılan işlerdeki güvencesizlik, işsizlik baskısı ile birleşince, sosyal yardımlardan yararlananlar açısından sigortalı çalışmak bir hak olarak kabul edilse bile bir talep haline dönüşmemektedir. Bu durum sadece bugünün değil geleceğin de güvencesizliğini belirlemede ve güvencesizliğin zamanlar arasında transfere neden olarak kendini sürekli bir biçimde yeniden üretmektedir.

Sosyal yardımlardan yararlananların işgücü piyasası ile olan ilişkileri değerlendirildiğinde, işgücü piyasasının en alt katmanlarında yer alan güvencesiz, eğreti işlerde çalışmış ya da çalışıyor olmalarının sosyal korumaya erişimlerini engellediği ortaya çıkmaktadır. Sosyal yardımların sağladığı korumanın düşük düzeyi, sürdürülebilir olmaması, yararlanma ölçütlerine ilişkin kurumsal düzenlemelerin yokluğu, kamuoyunda ve yardımlardan yararlananlarda yardımların bir hak olarak değil de popülist amaçlarla sunulduğu yönündeki hâkim düşünce, sosyal yardımlardan yararlananlar için bu yardımlara bağımlı yaşamaktan çok çalışma isteğini ön

plana çıkarmaktadır. Yardımlardan yararlananlar düzenli, güvenceli ve yaşamlarını idame ettirebilecek düzeyde ücret elde edebilecekleri işlerde çalışmayı istemekle birlikte mevcut koşullar bu isteğin bir “*hayal*” olarak ifade edilmesine neden olmaktadır. Bu noktada sorun, geniş bir kitle için sosyal yardımlara bağımlı yaşamın bir istek değil bir zorunluluk olarak ortaya çıkmakta oluşudur. İşgücü piyasasının hiçbir şekilde güvenceli tabakasında yer alamayan bu insanlar açısından yaşam, güvencesizlik/ işsizlik/ yoksulluk ile sosyal yardımlar arasında gidip gelen bir sarkaca tutunmaya çalışıp; tutunulduğu takdirde de birbirini besleyerek kısır döngü yaratan iki uç arasında savrulmaktan başka bir anlam ifade etmemektedir.

SONUÇ

Refah devletinin yeniden yapılanma süreci sonucunda, sosyal güvencenin çalışmaya sıkı bir biçimde bağlanması ancak eş anlı olarak işsizlik ve güvencesiz çalışma biçimlerinin yaygınlaşması sonucu artan yoksulluk olgusu, sosyal yardımlara bağımlı kişi sayısını artırmaktadır. Gelişmiş refah devletlerinde en son çare olarak sosyal güvenlik sistemlerinde yer alan sosyal yardımlar, bu marjinal konumundan sıyrılarak, merkezi bir konuma doğru ilerlemektedirler. Gelişmiş refah devletlerinde maliyetleri kısma baskısına karşılık artan sosyal yardım ihtiyacı, kaçınılmaz olarak sosyal yardım sistemlerinde yeniden yapılanmayı beraberinde getirmektedir. Bu noktada, refah devletlerinde yaşanan dönüşümün felsefesine uygun olarak, sosyal yardımlardan yararlananları biran önce kendi kendine yeter hale getirmeyi amaçlayan aktivasyon uygulamaları, sosyal yardımların cömertliğini azaltırken, çalışma vurgusunu ön plana çıkarmaktadır. Ancak işgücü piyasalarındaki yapısal sorunlar, sosyal yardımlardan yararlananlar açısından yeni bir kısır döngünün ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Sosyal yardımlar, içerisinde yer aldıkları refah rejimlerinin özelliklerine göre farklılaşan özelliklere ve işlevlere sahiptirler. Rejim teorisi kapsamında değerlendirildiğinde, Türkiye’de son yıllarda sosyal yardımlarda artış, refah rejiminin çalışmaya dayalı koruma anlayışından; sosyal sigorta modelinin krize girmesinden ve kriz sonucu ortaya çıkan reformların ise sosyal korumayı giderek bireyselleştirmesinden kaynaklanmaktadır. Sosyal güvence ile çalışma arasında var olan ilişkinin giderek daha güçlü hale gelmesi, işgücü piyasalarının hiçbir zaman güvenceli tabakasında yer alamayan ve mevcut koşullar içerisinde yer alma olanağı da bulunmayan, bu nedenle de çalışsalar bile sosyal yardımlara bağımlı yaşamak zorunda kalan geniş bir kitlenin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu durum, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde, Bütünleşik Sosyal Yardım Ağı ve

Aile Sosyal Destek Projesi gibi sosyal yardım ve hizmetlerin daha bütüncül bir yapıda düzenlenmesine destek sağlamaya yönelik çalışmaların yaygınlaşmasını beraberinde getirmektedir. Bu gelişmeler ilerleyen yıllarda sosyal yardımların refah rejimindeki rolünün daha ön plana çıkacağı beklentisini yaratmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de sosyal yardım ve hizmetlerin hem yasal hem kurumsal düzeyde bütüncül bir yapıda düzenlenme ihtiyacı sürekli dile getirilmekte; gerçekleştirilmeye çalışılan projeler de önem taşımaktadır. Sosyal yardımlar alanında ortaya çıkacak bütünsel yapı, sosyal korumanın etkin yönetimi açısından da kritik bir öneme sahiptir. Bununla birlikte, Türkiye’de çalışmaya dayalı sosyal güvence anlayışı; işsizlik ve güvencesizleşen çalışma biçimlerinin yarattığı yoksulluk sonucu sosyal yardımlara bağımlı hale gelen kişi sayısındaki önemli artış; sorunun sosyal yardımların artışı ile çözülebilecek optimal büyüklükte bir sorun olmadığını da göstermektedir. Sosyal koruma tabanının genişletilmesinde finansal açıdan sürdürülebilirlik sorunu; sosyal sigortalarla kıyaslandığında sosyal yardımlara merkezi bir rolden daha çok marjinal (*son çare*) bir rol verilme zorunluluğunu da gündeme getirmektedir.

Bu yapısal koşullar altında, Türkiye’de sosyal koruma tabanının genişletilmesi, mevcut refah rejimi kapsamında istihdam ve sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesine bağlı olmakla birlikte; bu ilişkinin güçlendirilmesinin öncelikli koşulu, işgücü piyasası ve istihdama ilişkin yapısal sorunların çözülmesidir. Aksi takdirde kırılmayan, kuşaktan kuşağa aktarılan bir kısır döngü ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, işgücünü üretken kılacak eğitim ve istihdam politikaları; istihdam edilebilirliği artırmaya yönelik arz yanlı istihdam politikalarının yanı sıra işgücü talebini artırmaya yönelik istihdam dostu makro-ekonomik politikalar ve gelir dağılımı adaletini iyileştirmeye yönelik sosyal güvenlik politikaları, istihdam ve sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesinde temel politika setleri olarak ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağıtım işlevini güçlendirme ile eşitlikçi bir perspektiften işgücü piyasalarını düzenleme (re-regülasyon) amacı taşıyan bütünsel bir anlayışın geliştirilmesi, istihdam ve sosyal koruma ilişkisini güçlendirmede ve sosyal yardımlara bağımlı yaşamak zorunda olan kişi sayısının azaltılmasında başarıyı belirleyecek temel ölçüt olacaktır.

Kaynakça

- Adema, W. (2006), *Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 38.
- Alper, Y.; Değer, Ç., S. Sayan (2012), *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış*, TÜSİAD Yayınları No: TÜSİAD-T/2012-11/535, İstanbul.
- Alper, Y. (2014), "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeni Dinamik Alanı: Sosyal Yardım ve Hizmetler", *İşveren Dergisi*, 52(1):107-110.
- Alper, Y; Arıcı, K., Ş. T Özşuca, U. Aydın, Ş. Gökbayrak (2015), *Tamamlayıcı Emeklilikte Bir Başarı Öyküsü: OYAK*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Bahle, T; Pfeifer, M., C. Wendt (2010), "Social Assistance", *The Handbook of The Welfare State* içinde, (eds: Francis G. Castels vd) Oxford University Press: 448-461.
- Barbier, J-C (2005), "Citizenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach", *The Changing Face of Welfare :Consequences nd outcomes from active citizenship perspective* in (eds: Jørgen Goul Andersen, Anne-Marie Guillemard, Per H. Jensen and Birgit Pfau-Effinger), The Policy Press:113-134.
- Barbier, J. C. ve W. Ludwig-Mayerhofer (2004), "Introduction: The Many Worlds of Activation", *European Societies*, 6(4): 423-436.
- Barrientos, A. (2016), "Justice-based social assistance", *Global Social Policy*, 1-15.
- Bassett, L; Giannozzi, S., L. Pop, D. Ringold (2012), *Rules, Roles, and Controls: Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance*, The World Bank.
- Beveridge, H. W. (1945), *İçtimai Emniyetin Temelleri*, İzmir: İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayınları: 1.
- Buğra Kavala, A. ve Ç. Keyder (2008), *Kent Nüfusunun En Yoksul Kesiminin İstihdam Yapısı ve Geçinme Yöntemleri*, [http://www.spf.boun.edu.tr/docs/kent_yok_sullugu_rapor.pdf].
- Cox, R. H. (1998), "The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing", *Journal of Social Policy*, 27 (1): 1-16.
- Daigneault, M. (2014), "Three Paradigms of Social Assistance", *Sage Open*, October-December 2014: 1-8.
- Deacon, B. (2007), *Global Social Policy & Governance*, Sage Publications.
- Eardley, T.; Bradshaw, J., J. Ditch, I. Gough (1996), *Social Assistance in OECD Countries, Synthesis Report*, Department of Social Security Research Report-No:46, HMSO.
- Esping Andersen, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Ferrera, M. (1996), "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.
- Gough, I.; Bradshaw, J., J. Ditch, T. Eardley, P. Whiteford (1997), "Social Assistance in OECD Countries", *Journal of European Social Policy*, 7(1): 17-43.

Gökbayrak, Şenay (2010), *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları*, Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara.

Gökbayrak, Ş. (2015), “New Social Protection Policies in Turkey: Reductive or Reproductive of Inequality”, in *Employment and Equity* (eds: Berrin Ceylan-Ataman and Risa L. Lieberwitz), International Labour Organization.

Hölsch K. ve Kraus M. (2006), “European Schemes of Social Assistance: An Empirical Analysis of Set-Ups and Distributive Impacts”, *International Journal of Social Welfare*, 15: 50-62.

Jensen, P. H. ve B. Pfau Effinger (2005), “Active Citizenship: The New Face of Welfare”, *The Changing Face of Welfare :Consequences and Outcomes from Active Citizenship Perspective* in (eds: Jørgen Goul Andersen, Anne-Marie Guillemard, Per H. Jensen and Birgit Pfau-Effinger), The Policy Press: 1-14.

Kildal, N. (2001), *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, International Labour Office,

Kovancı, O. (2003), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, Tezler Dizisi: 14, Ankara.

Kutlu, D. (2015), *Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu: Birikim, Denetim ve Disiplin*, Nota Bene Yayınları, Ankara.

Leisering L., Barrientos A. (2013), “Social Citizenship for the Global Poor? The Worldwide Spread of Social Assistance”, *International Journal of Social Welfare*, 22:50–67.

Levitas, R. (2005), *The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour*, Palgrave Macmillan, Second Edition.

Marshall, T. H. (2006), “Citizenship and Social Class”, *The Welfare State Reader*, (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels, Polity Press), Second Edition: 30-39.

Mead, L. (2006), “The New Politics of The New Poverty”, *The Welfare State Reader* in (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels), Polity Press, Second Edition: 107-117.

Murray, C. (2006), “The Two Wars Against Poverty”, *The Welfare State Reader* in, (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels), Polity Press, Second Edition: 96-106.

Nelson, K. (2010), “Social Assistance and Minimum Income Benefits in Old and New EU Democracies”, *International Journal of Social Welfare* , 19: 367-378.

Nelson, K. (2012), “Counteracting Material Deprivation: The Role of Social Assistance in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 22(2): 148-163.

Nelson, K. (2013), “Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990-2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?”, *European Sociological Review*, 29(2): 386-401.

Obinger, H. and P. Starke (2014), *Welfare State Transformation: Convergence and The Rise of The Supply Side Model*, TranState Working Papers, No. 180.

Özşuca, Ş. (2003), “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi” , *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 58(2):,133-157.

Özşuca, Ş. T; Gökbayrak, Ş. M. Özüğürlü, A. Başbuğ (2010), “Kayıtlı İstihdama Geçişte Etkin Denetim Modellerinin Araştırılması”, TUBİTAK-KAMAG Projesi Sonuç Raporu, Ankara.

Powell, M. (2011), “Üçüncü Yol Yaklaşımları”, *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar* içinde (Çeviri ed: Şenay Gökbayrak), Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara: 128-147.

Sallan Gül, S. and H. Gül (2006), *Poverty Assistance and Employment Study: Relations Between Social Assistance and Labor Force Participation*, Report Prepared for The General Directorate of Social Assistance and Solidarity and The United Nations Development Program (Undp).

Sareceno, C. (2013), *The Undercutting of European Social Dimension*, LIEPP Working Paper No: 7.

Silver, H. (1994), “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms”, *International Labour Review*, 133 (5-6): 531-578.

Standing, G. (2011), “How Cash Transfers Promote Work and Economic Security”, *Poor Poverty: The Improverishment of Analysis, Measurment and Policies* (eds: Jome Kwame Sundaram and Anis Chowdhury): 197-221.

Tezgel, O. ve Ş. Gökbayrak (2013), “The Effects of Gender Inequalities in the Labor Market and the Social Security System on Women’s Social Inclusion in Turkey”, *İş Güç- Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 15(4): 39-59.