

Toplumlarda farklı gruplar yoksulluktan farklı derecelerde etkilenmektedir. Kadınların yoksullukla karşılaşma riskinin göreceli olarak diğer gruplardan daha yüksek olduğu bilinmektedir. Özellikle eşi vefat etmiş, düzenli geliri olmayan kadınlar yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunuyla karşı karşıya kalmaktadır. Türkiye’de eşini kaybetmiş ve sosyal güvenceden yoksun olan kadınlara yönelik olarak uygulanan bir sosyal yardım programı bulunmamaktadır. Söz konusu kitleye yönelik olarak yerel düzeyde SYDV’lerce veya diğer yardım kuruluşlarınca uygulanan aynı veya nakdi yardım programları ise ülke çapında geçerli bir standart oluşturulmadan düzenlenmektedir. Ayrıca bu türdeki programların bir sürekliliğinin bulunmaması, yardım alan kitlenin en büyük ihtiyacı olan düzenli gelir gereksinimini karşılamamaktadır. Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakit bir sosyal yardım programı oluşturulabildiği takdirde SYDGM olarak Şartlı Nakit Transferi dışında ilk kez düzenli, nakit bir yardım programı hayata geçirilebilecektir (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

Bu dört kapsamlı projenin SYDGM tarafından başarıyla bitirilmesi halinde Türkiye’nin yoksullukla mücadele alanında ciddi ilerlemeler kaydetmesi kaçınılmazdır.

1.3. REFAH UYGULAMALARINDA YAŞANAN DÖNÜŞÜMÜN NEDENLERİ VE ETKİLERİ

“Refah Devletinin Altın Çağı” olarak adlandırılan 1945-1975 dönemi, birçok ülkede istihdamın artış gösterdiği, sosyal hakların geliştiği ve refah devleti anlayışının kurumsallaştığı yıllar olmuştur. 1975 sonrası birinci ve ikinci petrol krizleriyle birlikte refah devletinin temelini oluşturan ekonomik, siyasi ve sosyal temeller hızlı bir dönüşüm geçirmeye başlamıştır. Refah devletinin dönüşüm geçirmesine neden olan etmenler iç ve dış olarak ikiye ayrılabilir (Kleinman, 2002, akt. Buğra ve Keyder, 2006:176).

1.3.1. İç Etmenler

a. Daha yavaş büyüme: Özel tüketim ile devletin finanse ettiği refahın birlikte büyüebildiği otuz yıldan sonra, hem vatandaşlar hem de hükümetler için daha zor tercihler (iktisadi krizler) gündeme gelmiştir.

b. Emek piyasasındaki değişimler: Savaş sonrası dönemde refah devletinin genişlemesi tam istihdam ilkesine ve bunu gerçekleştirebilmek için hükümetlerin kullandıkları “Keynezyen” talep eksenli iktisadi politikalara sıkı sıkıya bağlıyken 1970’lerden sonra hem Avrupa emek piyasalarında hem de Avrupa hükümetlerinin politika hedefleri ve araçlarında önemli değişiklikler meydana gelerek açık ya da zımni olarak sosyal koruma sunan geleneksel ve tam zamanlı istihdam politikaları zayıflamıştır. Avrupa devletlerinin tam istihdama bağlılık ilkesinden verdikleri ödünle işsizlik artmaya başlamış, bu da refah harcamalarının artmasına ve vergi gelirlerin azalmasına neden olmuştur.

c. Demografik değişimler: Avrupa devletlerinin nüfuslarının yaşlanması ve aile yapılarındaki değişimler emeklilik ve sağlık hizmetlerinin finansmanı konusundaki sosyal harcamalar üzerinde baskı oluşturmaktadır. 1990’ların sonlarında, İrlanda hariç tüm üye ülkelerde yaşlılara yönelik harcamalar, sosyal harcamaların en büyük kalemini teşkil etmiştir. Bu artan bağımlılık sorunu, üye ülkelerde 1980’lerde 90’larda zorunlu ya da gönüllü erken emeklilik ve kısmi emeklilik politikaları ile şiddetlenmiş olup harcamaları kısma ve hakları azaltma yönünde eğilimler artmıştır. Aile yapısındaki değişimler doğurganlık oranlarının hızlı bir biçimde düşmesi, evlilik dışı doğumların artması ve boşanmaların çoğalmasıyla ilgilidir. Ancak Güney Avrupa’da geleneksel aile yapılarının halen kuvvetli olduğu gözlenmektedir.

d. Kitlelerin yaklaşımındaki değişim: Euro barometre verileri AB vatandaşlarının 2/3 çoğunlukla, yüksek vergi yükü pahasına da olsa sosyal korumanın sağlanmasına inandıklarını göstermektedir. Kapsamı genişletme konusunda en büyük destek yedi Avrupa ülkesinin -Almanya, Britanya, İtalya, Avustur-

ya, İrlanda, İsveç ve Norveç- 1985 ve 1990 verileri incelendiğinde, vatandaşlarının çoğunluğunun refah devletini desteklediği ve en azından vergilerin adil bir kısmını ödemeye hazır oldukları görülmektedir. Ancak oy verme davranışlarında Avrupa vatandaşlarının, harcamaları ve vergileri artıracak parti adayları ve adayları destekleme konusunda daha az isteksiz olduğu görünmektedir. Avrupa vatandaşlarının hükümet kurumlarına, daha genel olarak kolektif kurumlara olan inancını kaybettiği gözlenmektedir. Avrupa vatandaşları daha pragmatik hale gelmişlerdir ve geniş çerçeveli yaklaşımları onları daha az heyecanlandırmaktadır. Hükümet politikalarını ve parti programlarını daha geniş kavramlar çerçevesinde değil bunların özde kendileri ve aileleri üzerindeki etkileri çerçevesinde değerlendirmeye başlamışlardır. Refah devletini ilke olarak desteklediklerini, ancak uygulamada hizmet artışı ile ilişkilendirilemezse vergi artışlarını onaylamayacaklarını belirtmişlerdir (Buğra ve Keyder, 2006:176).

e. Elitlerin yaklaşımındaki değişim: Siyasi, ekonomik finansal elitlerin yaklaşımındaki değişime göre hükümet müdahalesinin kapsamı oldukça sınırlı kalmalı; piyasalar desteklenmeli belki de onlara rehberlik yapılmalı, ama kesinlikle piyasanın yerini başka bir aktör almamalıdır. Ayrıca işsizliğin ortadan kaldırılması yerine enflasyonun kontrol edilmesi ana ekonomik hedef haline gelmelidir.

1.3.2. Dış Etmenler

Avrupa refah rejimlerinin benzeşmesiyle ilgili olarak çoğunlukla iki temel dış etmenin varlığından söz edilir: küreselleşme ve Avrupa bütünleşme süreci.

a. Benzeşme etmeni olarak küreselleşme: Küreselleşme, ulusal ve ulus üstü sosyal politikanın geleceği üzerine küresel aktörler içinde ve arasında benzer bir söylem yaratır. IMF ve Dünya Bankası'nın savunduğu sosyal politikalara ilişkin bazı varsayımlar sosyal güvenliğin sadece en muhtaçlara yönelik hale gelmesinde ve özelleştirilmesinde ülkeler arasında gereksiz bir benzeşmeye yol açmıştır.

b. Benzeşme etmeni olarak Avrupa bütünleşmesi: Avrupa’da bütünleşmenin artması, hem ekonomik hem de siyasi yönlerden sosyal politika benzeşmesi için baskı yaratmaktadır. Çünkü sınırlar arası dışsallıklar varsa sosyal politikadaki çeşitlilik verimsiz sonuçlara yol açacaktır. Örneğin, eğitim ve öğretim konusunda üye ülkeler arasındaki farklılıklar, bazı ülkeler için diğerlerinin eğitilmiş işgücünü avlama yönünde teşvikler yaratmaktadır. Sonuç olarak bütünleşme, hem üye ülkeler arasında ve hem de ülkelerin içinde farkların ve eşitsizliklerin artmasına yol açıyorsa, Avrupa genelinde bunları iyileştirebilmek için sosyal politika müdahalesine ihtiyaç olduğu öne sürülebilir. Bu tip bir müdahale, mevcut ulusal sosyal politikaların güçlendirilme süreci ile ya da özel olarak Avrupa sosyal politikası ile gerçekleşebilir.

1.3.3. İç ve Dış Etmenlerin Avrupa Refah Devletleri Üzerindeki Etkileri

Bu iç ve dış etmenlerin, Avrupa refah devletlerinin nasıl bir dönüşüm geçirmesine neden olduğunu, sosyal koruma harcamalarını kısım kısmadığını veya aşağı doğru benzeşmelerine neden olup olmadığını görmek için Tablo 1’deki verileri incelemek faydalı olacaktır.

Avrupa Ülkelerinde	Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH’ye Oranı (%) 1980-2005										
	Yıl	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ülke											
Avusturya		22,5	23,8	23,9	26,5	26,4	26,6	27	27,5	27,3	27,2
Belçika		23,5	26	24,9	26,2	25,3	25,8	26,2	26,5	26,6	26,4
Danimarka		24,8	23,2	25,1	28,9	25,6	25,9	26,6	27,6	27,5	26,9
Finlandiya		18	22,5	24,2	30,9	24,3	24,2	25	25,8	26	26,1
Fransa		20,8	26	25,1	28,6	27,9	27,9	28,6	29	29,1	29,2
Almanya		22,7	23,2	22,3	26,5	26,2	26,3	27	27,3	26,7	26,7
Yunanistan		10,2	16	16,5	17,3	19,2	20,6	20	19,9	19,9	20,5
İrlanda		16,7	21,3	14,9	15,7	13,6	14,4	15,3	15,8	16,2	16,7
İtalya		18	20,8	19,9	19,9	23,3	23,5	24	24,4	24,7	25
Hollanda		24,8	25,3	25,6	23,8	19,8	19,7	20,5	21,2	21,1	20,9
Norveç		16,9	17,8	22,3	23,3	21,3	22,2	23,6	24,5	23,2	21,6
Portekiz		10,2	10,4	12,9	17	19,6	19,9	21,3	22,9	23,1	..
İspanya		15,5	17,8	19,9	21,4	20,3	20	20,4	21	21,2	21,2
İsveç		27,1	29,4	30,2	32,1	28,5	28,9	29,5	30,3	29,8	29,4
Lüksemburg		20,6	20,2	19,1	20,8	19,7	20,8	22	23,4	23,9	23,2
Türkiye		4,3	4,2	7,6	7,5	13,7
İngiltere		16,7	19,8	17	20,2	19,2	20,1	20	20,5	21,1	21,3
OECD - Tamamı		16	17,7	18,1	19,9	19,3	19,7	20,2	20,7	20,6	20,5

Tablo 1: Kaynak: 2009/03/25 20:44 OECD.Stat’dan

Tablo 1, Avrupa coğrafyasında bulunan en gelişmiş OECD ülkelerinin (aynı zamanda AB-15 grubu ülkeleri) son 25 yılda sosyal koruma harcamalarının eğilimini göstermektedir. Bu eğilimin, aşağıya doğru çekilmediği net olarak görülmektedir. Sosyal koruma harcamalarının GSYİH'ye oranında aşağıya doğru bir benzeşme yoktur. Aksine yukarıya doğru bir benzeşme görülmektedir. Finlandiya, İsviçre, İspanya, Portekiz, İtalya, Yunanistan ve Türkiye ile ilgili oranlar bunu kanıtlamaktadır.

OECD genelinde sosyal koruma harcamaların GSYİH'ye Oranı, 1980'de %16'dan 2005'te %20,5'e çıkmıştır. Tabloda, İrlanda ve Hollanda hariç tüm ülkelerin sosyal koruma harcamaları 1980 ile 2005 arası artmaya devam etmiştir. 2005 yılına ait oran 1980 yılına ait orandan daha yüksektir.

Veriler analiz edildiğinde, Avrupa refah devletlerinin mali olarak aşağıya doğru ortak bir parçalanma süreci yaşamadıkları görülmektedir. Ampirik kanıtlar, farklı Avrupa ülkelerinde harcama seviyelerindeki istikrarı ve refah devletinin kapsamı, şekli ve içeriğindeki sabit farklılaşmayı vurgulayan alternatif bir görüşü destekler niteliktedir (Kleinman, 2002, akt. Buğra ve Keyder, 2006:190).

Ancak, sosyal politikalar konusunda bir miktar benzeşmeye zorlayan bazı etmenler mevcuttur. Bunlar, Avrupa'daki bütünleşmenin sonuçlarıdır. Kuzey Avrupa refah devletlerinin olgunlaşması ve göreceli olarak az gelişmiş Güney Avrupa refah devletlerinin genişlemesi ile Avrupa refah devletleri arasında daha çok benzerlik ortaya çıkacaktır.

Avrupa refah devletlerinin sosyal yardım uygulamalarında yaşanan dönüşüm mali olmasa da yapısal olarak ortaya çıkmakta ve "öncelikle iş" vurgusuyla kendisi hissettirmektedir. Bu yaklaşım dört varsayıma dayanmaktadır:

- i. Çalışmak isteyenler için piyasada yeterince iş imkanı vardır.
- ii. Ne seviyede olursa olsun bir işe başlayarak kişi eninde sonunda işinde ilerleyebilir.

- iii. Sosyal yardımlardan yararlananlarla ilgili sorun, yardımları bırakıp çalışmaya başlamak için yeterli motivasyon ve teşviğin olmamasıdır.
- iv. Uygulamalar da sosyal yardımdan yararlananların refahtan işe geçişin mümkün olduğunu göstermektedir.

Refah devletlerinde “öncelikle iş” vurgusunun strateji haline gelmesiyle aktif istihdam politikalarının uygulanmaya konulduğu görülmektedir. Böylelikle, hem sosyal vatandaşlık kavramının içeriğinde hem de sosyal refahın yürütülmesinde bir dönüşümün yaşanmaktadır. Ekonomideki durgunluk, uzun dönemli işsizlik, istihdam piyasasındaki değişim, refah devleti uygulamalarının artan maliyetlerinden dolayı pek çok politik lider ve toplumun bir kesimi aşırı cömert refah devleti imkanlarının çalışmayı önlediği ve “bağımlılık kültürü” oluşturduğu sonucuna vardılar veya buna inanma eğiliminde oldular. Onlara göre, istihdamın artması için istihdam piyasası daha esnek hale gelmeli ve refah devleti sadece iş sayısının artmasına yol açmamakta, aynı zamanda sosyal olarak dışlanmışları ücretli istihdam piyasasına kazandırarak onların toplumun aktif bir üyesi yapmaktadır. Bu anlamda aktif istihdam politikası uygulamaları bir sosyal içerme uygulamasıdır. Bu yaklaşımda işsizlik sorununun çözülmesine büyük önem verilmektedir. Sonuç olarak, ABD ve AB’de “workfare” (aktivasyon) savunucularına göre sosyal içermenin en iyi ve garantili yolu ücretli istihdam piyasasına katılımıdır. Bu uygulamalara karşı olanlara göre ise sosyal yardımlar vatandaşlık statüsü ile ilgilidir. Yani refah rejimi altında sosyal yardım hakları şartlı hale getirilmiştir. Başka bir ifadeyle, bazı yükümlülükler yerine getirilirse haklar kullanılmaktadır. Bu kapsamda, anlamında değişiklik yaşanan sosyal vatandaşlık statüsünün yerine sosyal sözleşme olgusu ikame etmiştir (Handler, 2003:213).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

REFAH MODELLERİ BAĞLAMINDA AVRUPA VE TÜRK SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

3.1. REFAH TİPOLOJİSİ BAĞLAMINDA SOSYAL YARDIM MODELLERİ

Refah devleti, bireyleri toplumsal yaşamın işleyişi sonucunda ortaya çıkacak bir takım risklere karşı korumaya çalışmakta, bunu da sosyal politikalar yardımıyla yapmaktadır. Bu riskler “sosyal riskler” olarak ele alınmakta ve bireyin güvenliğini belirsiz yapan olası durumların tümü olarak tanımlanmaktadır (Esping-Andersen, 2006).

Refah devletinde temel konu, gelirin zenginlerden fakirlere yeniden dağıtımı olarak görülmüştür. Yüksek oranlı gelir vergileri, temel mallara uygulanan sübvansiyonlar ve refah harcamalarının genel birer politika haline gelmiş olması bu anlamda düşünülebilir (Tanzi, 1997, akt. Ulutürk ve Dane, 2008:5). Sosyal yardımlara ayrılan kaynaklar da refah harcamalarının içerisinde yer almaktadır. Yoksullukla mücadele çerçevesinde yürütülen refah politikaları sosyal yardım uygulamalarını da içine aldığından refah sistemlerin tipolojisini ortaya koyarak sosyal yardımların modellenmesi sağlanmış olacaktır.

3.1.1. Bismarck Modeline Karşılık Beveridge Modeli

Avrupa refah devletlerinde klasik olarak iki büyük model göze çarpmaktadır. Biri, Almanya’da 1880’li yıllarda çıkarılan kanunlarla hayata geçirilen Bismarck Refah Devleti ve diğeri II. Dünya savaşı sonrasında İngiltere’de doğan Beveridge Refah Devletidir. Bu iki model sonradan ortaya çıkan sosyal yardım modellerinin temelini oluşturmaktadır.

Bismarck Modeli sosyal sigortalar mekanizmasına dayanmaktadır ve buna bağlı olarak vatandaşın alacağı yardım miktarı devlete ödediği katkı payıyla orantılıdır. Buna karşılık, Beveridge Modeli ise vergi mekanizmasına dayanır ve toplumun üyelerine tektip yardım miktarıyla katkıda bulunur. Vatandaşlık üzerine bina edilen ikinci model, toplumu daha kucaklayıcı görülse de yardım katkısı oldukça düşük miktarda kalır. İki model arasındaki diğer farklılıklar Tablo 2’de ortaya konmaktadır.

Beveridge Refah Modeli ile Bismarck Refah Modeli Arasındaki Ayrım

	Beveridgien	Bismarckien
Refah Devletin Gayesi	Hayatın risklerine karşılıksız olarak cevap verebilmek	Düşük geliri telafi edebilmek
Yardımlı Hakketme Koşulu	Muhtaç olmak	Katkı payı ödemek
Finansman	Herkesden alınan vergi ile	Gelirden kesilen katkı payları ile
Yeniden Dağıtım Biçimi	Dikey	Yatay

Tablo 2

Kaynağını Beveridge ve Bismarck modelinden alan günümüz sosyal yardım sistemleri G.Esping-Andersen, Leibfried, Ferrera, Eardley ve meslektaşları tarafından yeniden değerlendirilerek tipolojileri ortaya konmaktadır. Bu tipolojilerden en tanınmış olanı Esping-Andersen’in “Refah Kapitalizminin Üç Dünyası” isimli kitabında kaleme alınmıştır.

3.1.2. Gøsta Esping-Andersen'in Tipolojisi

Az önce belirtildiği gibi, Esping-Andersen'in tipolojisi refah devleti tipolojilerinden en popüler olanıdır. 3 farklı refah devleti tipi sınıflaması yapan E. Andersen, vatandaşların piyasaya bağımlılıklarının bir sonucu olarak yeniden kavramlaştırdığı refah devletini, sosyal programlar üzerindeki toplam harcamalar veya sistemin yeniden dağıtım seviyesine göre analiz etmekte; sınıflandırma sistemini de programın evrensel olup olmadığı ve kişilerin emek piyasasına güvenmeksizin geçinmelerini sağlayabilmelerine göre düzenlemektedir (Gökbunar, Özdemir ve Uğur, 2008:158-159). Esping-Andersen'in "Refah Kapitalizminin Üç Dünyası" kitabından beri belirli sayıda makro anlamda karşılaştırmalı incelemeler üç ya da dört farklı refah rejim tipleri için kullanılmıştır. Esping-Andersen sosyal hakların amacını "saf piyasa koşullarında kişilerin yaşam standartlarını bağımsızca belirlemelerine izin vermek" olarak tanımlamakta, yaşam standartlarına bağlı olarak sosyal hakların vatandaşlara daha çok mal ve hizmet sunduğunu ileri sürmektedir. Bu düşüncelerle sosyal hakların amacı üç refah devleti arasındaki farklılıkları çizmektedir: (Esping-Andersen, 1990: 1-25; Hicks, 1991: 399-401; Offe,1991: 1555-1557).

1. Liberal Refah Devleti: Yoksullar için evrensel olmayan, para ve mal varlığını soruşturan yardımlar sağlar. ABD, Avustralya, Kanada, İngiltere gibi ülkeler.

İlımlı genel transferler ya da ilımlı sosyal sigorta planının öncelik kazandığı Liberal Refah Devleti tiplemesinde, 19. yüzyılda liberaller yoksulluğun önlenmesinde devlet müdahalesinin yararlı olacağı görüşüne karşı çıkmışlar, yoksullukla en iyi mücadele yolunun ekonomik büyüme olduğu ve büyümenin yararlarının eninde sonunda yoksullara da sızıntı olarak da olsa ulaşacağını; devletin düşük gelirlilere yardım etmekle onları daha erken evliliğe, dolayısıyla nüfus artışına zorlayacağını, yüksek gelir gruplarının tasarruflarının azalacağını, ekonomik büyüme hızının düşeceğini ileri sürmüşlerdir (Gökbunar, Özdemir ve Uğur, 2008:160). Özgürlükçü rekabet ortamının kazananlarını ve kaybedenlerini oluşturması toplumda sınıflaşmaya

(katmanlaşmaya) neden olabilmektedir. Piyasada serbest rekabetin olması güvenliği olmayan bir grup oluşturabilmekte ve bu da yoksulluğa yol açabilmektedir. Liberal perspektif açısından bu durum “sistemin hatası değil, yalnızca bireylerin tasarruf ve öngörüden yoksun olmalarının bir sonucudur.” Özgürlük de bu nedenle çelişkili bir kavramdır, çünkü özgürlüğün anlamı yoksulluğun şekillenmesine neden olabilmektedir. Sosyal politika açısından liberaller, minimum sosyal ücretin yoksulluğu yok edemeyeceğini fakat gerçekte bunun sürdürülmesine katkı yapılabileceğine inanırlar. Liberaller nakit yardımlarının, müdahale karşıtlığının taraftarıdır ve bunun piyasanın oluşturduğu sınıflaşmayı bozacağına inanırlar. Liberal sistem acı bir refah devletinden daha fazlası olarak orta sınıfı ve yoksulları piyasaya bağlar. Amerika, Kanada, Avustralya gibi liberal devletlerde işçilere yapılan minimal refah yardımlarının onların piyasaya tekrar girmelerine fırsat sağlayacağı ve böylece onların geçici bir ayrılık yaşayacakları konusunda genel bir kanı oluşmuştur. Refah konusundaki sorun ağırlıklı liberal devletlerdedir. Örneğin; Amerika’da refah sağlamak amacıyla “iş fırsatları ve temel öğrenme teknikleri” gibi programlar çok sayıda parasal destek talep eden kişilerin sayısını azaltmamış veya yoksulluk içinde yaşayan kişilerin toplam nüfus içindeki payını (%12-18) düşürememiştir. Genelde liberal refah politikaları piyasada rekabet etmek için eşit fırsatlar oluşturamamıştır (Esping Andersen, 1996: 35-42).

2. Korporatist³ (Muhafazakâr-Eşitlikçi) Refah Devleti: Yararlanıcılara, çok sayıdaki liberal devletten daha fazla fakat nüfusun bazı bölümlerini çıkararak sosyal sigorta programları sunar. Bu rejim Bismarck modelinin özelliklerini taşımakta olup, sosyal korumanın kalitesi, sigortacılık mantığı ile çalışanların gelirinden yapılan kesintilerle yakından ilgilidir. Bu kategoride yer alanlar Almanya, Avusturya, Belçika, Hollanda, Fransa ve İtalya gibi ülkelerdir.

“Muhafazakâr-Eşitlikçi Refah Devleti” yaklaşımında, devletin vatandaşları-

3 **Korporatizm:** Bireycilikle birlikte kolektivizmi de reddeden ve mesleklerin, karar alma yetkisine sahip, hükümet katında temsil edilen, kararları kamu güçlerince yaptırıma bağlanan, sürekli ve kurumsal organlar halinde örgütlenmeleri öneren öğretilerdir.

na refah hizmeti sağlamak için varolduğu, sosyal statü farklılıklarının yeniden dağıtım yoluyla minimize edildiği, ailelerin ve dini organizasyonların sosyal hizmetleri sağlamadaki rolü vurgulanmaktadır. Muhafazakâr sistemler (Almanya ve İtalya gibi) sektörel, mesleki ve diğer grupların geleneksel hiyerarşisini destekleyen, refah devletine orta sınıfın sıkı sıkıya bağlı olduğu bir sistemdir. Esping Andersen üç farklı muhafazakâr yaklaşım geliştirmiştir. Birincisinde *koruyucu ve müşteri-temelli feodal toplumlar* müşterek bir dünyaya geçiş yapmışlardır. Böylece geleneksel olarak mal sahibini temel alan toplumsal yardımların artışı, her ne kadar güncellenen devlet görüntüsü de olsa modern dünyaya üstün gelir. İkincisi *sosyal kurumlarca sağlanan refah* (korporatist refah) ki bu tür bir refah kiliseyle yapılı ve kiliseye bağlı bir sadakat ödülü olarak yapılan koruma ve yardımlara karşılık gelir. Sonuncusu da *devletçi muhafazakâr* anlayıştır. Bu yaklaşım; bireyci veya toplumun tümüne koruma sağlayan politikalar gibi değil, devletin pedereşahi bir otoriteye sahip olduğu, toplumun uyacağı kural ve zorunlulukları belirttiği bir anlayıştır. Muhafazakâr yaklaşımda, devlet minimalist bir müdahaleci olarak görölür ve dağıtılan refah toplumdaki sınıflaşmayı artırır veya hiyerarşik yapının sürmesini sağlar. Örneğin; Almanya, Bismark'ın 1890'larda oluşturduğu sisteme uygun olarak muhafazakâr refah modeli içinde yer alır ve varlığını, geleneksel Katolik ve Lutheran yargularla oluşturulan bugünün siyasi partileriyle devam ettirir. Devlet, kiliselerin sağladığı geleneksel refah hizmetlerini bakım ve dinlenme merkezleri aarak sağlar. Muhafazakâr refah devletinde çoğunlukla devlet, müdahalenin çevresini belirler, fakat bireyci liberal teorilerin aksine piyasada kendisinin herhangi bir suçu olmadan başarısız olan kişileri korumak için yaptığı müdahalede başarısız olmaz (Esping-Andersen, 1996: 38-42). Muhafazakâr sistemin kurumsallaşmış özellikleri ele alındığında bu sistem feodalizm, müşteri odaklılık, paternalizm ve devletçilikten oluşmaktadır (Offe,1991: 1555-1557).

3. Sosyal Demokrat Refah Devleti: İnsanların ödeme yapıp yapmadıklarına bakmaksızın evrensel programlar sunar ve orta sınıfın yaşam seviyesine bağlı yardımlar sağlar; emek piyasasından bağımsız olarak çalışabilecek, sağlık durumu çalışmaya elverişli, çalışma çağındaki yoksul işsiz, hasta, özürlü eği-

timini sürdürmek isteyen kişilere hizmetler sunar. Bu rejim liberal yaklaşımdan daha çok muhafazakar modele karşıttır. Andersen der ki: “İdeal olan aileye bağımlılığı arttırmak değil bireyin kendi ayaklarının üstünde durabilmesini mümkün kılmaktır. Bu bağlamda, bu rejim liberalizm ile sosyalizmin füzyonudur.” (Esping-Andersen, 1996: 39-42) Bu rejim, İsveç, Norveç ve Danimarka gibi İskandinav ülkelerinde görülür.

Sosyal hakların metalaştırılmasını ifade eden “Sosyal Demokrat Refah Devleti” yaklaşımında işçi sınıfı ile beyaz yakalıların her ikisine fayda sağlayan, evrensel refah devletinin kurumsallaştığı (Chung, Muntaner, 2006: 2) sosyal demokrat refah devleti tipinde tam istihdam her vatandaşa iş sağlamak için öncelikli hedeflerdendir. Bu yaklaşıma göre, tam istihdamın sağlanmasıyla kişiler kendi gelirlerine güvenirlir, devletin sağladığı refah hizmetlerine ve programlarına daha az bağımlı olurlar. Sosyal demokrat refah devleti, herhangi bir bireyin başarılı olamadığı durumlara izin vermeyen sigorta karşılığını içeren eşitlik ve tam istihdamı savunur; liberalizm gibi bireyciliği destekler ve piyasa alternatifinde olduğu gibi aile gruplarına bağlı güveni uzaklaştırmaya çalışır. Birincil ilke ailenin başaramadığı yere kadar beklemek değil “aileye yönelik kamunun gereken maliyetleri”ni sağlamaktır. Evrensel ve geniş refah programlarının altında yatan inanç “yapılan bütün yardımların hepsinin birbirine bağlı olduğu ve herkesin bunu ödemek zorunda olduğunu hissetmesidir.” Gerçekte topluma yönelik refah programları devletin artan maliyet ve sorunlarından dolayı minimal seviyededir. Bu yüzden devlet piyasada yer almayan bireylere destek sağlamak amacıyla nüfusun çoğuna daha yüksek vergi vermeye inandırmaya çalışmaktadır. Esping Andersen 1980’de 18 gelişmiş demokratik ülkede piyasa bağımlılığı ve dekomodifikasyon [decommodification-metalaşmama, yani devletin yaptığı yardımlarla kişileri piyasadan uzaklaştırma] arasındaki bağıllığı incelediği çalışmada, yardımın seviyesi, yardımı alanların sayısına bağlı olmuştur. Norveç ve İsveç’teki yüksek seviyedeki dekomodifikasyon bu yaklaşıma uygundur (Esping Andersen, 1990: 38-42; Hicks, 1991: 399-401).

3.1.3 Leibfried'ın Sınıflandırmasında Yer Alan Refah Devleti Modelleri

Refah devleti modellerinin başka bir tipolojisini de Leibfried yapar. Devletin işgücü piyasasında üstlendiği rolü ve bu piyasada sosyal politikanın kurgulanış biçimini analiz eden Leibfried, refah devletlerini dört sınıf olarak açıklamaya çalışmıştır (Leibfried, 1992).

1. Kalıntı Refah Devleti (Anglo Sakson Ülkeleri): İnsanları işgücü piyasasına girmeye ve orda kalmaya zorlama stratejisi modelin temelidir. "Seçicilik" sosyal politikanın birinci prensibidir. Devlet en son telafi edici olduğu için en kötü durumlarda onlara gelir transferi yapma stratejisi hakimdir. Gelir transferi yapacak olanlar olanak testinden geçirilerek tespit edilir.

2. Kurumsal Refah Devleti (Bismarck Ülkeleri): 3 temel özelliği vardır;

- a. Sosyal refahın ekonomik gelişme ve büyümeyi gerçekleştirmek suretiyle sağlanacağı, tam istihdamın da ekonomik büyüme ile sağlanacağı kabul edilir. Çalışma hakkı yerine, çalışmayanlara sosyal güvenlik hakları tanınır.
- b. Alman refah sistemi korporatist yapı sergiler.
- c. Sosyal hizmetler, yerinden yönetim birimlerince gerçekleştirilir.

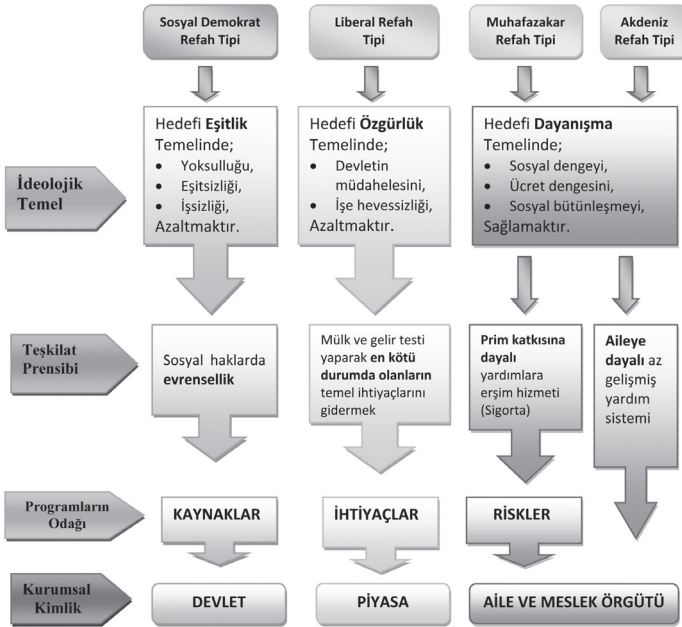
3. Modern Refah Devleti: (İskandinav Refah Devletleri) Tam istihdam vadinin bulunması ve sosyal hakları üst düzeyde gerçekleştirmesi belirgin özellikleridir. Güçlü müdahaleci refah devletidir. Devletin bir taraftan emeği istihdam ederken diğer taraftan da emeğin iş gücü piyasasına girmesi ve işgücü piyasasından çıkmasının sübvansiyonlarla sağlanması söz konusudur.

4. Tam Olgunlaşmamış Refah Devleti (Latin Havzası Ülkeleri): Türkiye sosyal politika rejimine dayanarak bu grupta yer alması gerekirken sosyal hizmetlere ayırdığı kaynak oranı nedeniyle bu grupta değildir. Emek piyasasına girmek ve kalmak bakımından Anglo Sakson Modeline benzer. Buna ilave-ten emek piyasasının yapısı önemli ölçüde tarıma dayalıdır. Tam istihdam geleneği yoktur.

3.1.4. Ferrera'nın Güney Avrupa-Akdeniz Rejimi Refah Sınıflandırması

Ferrera, E.Andersen'in üçlü refah rejimi sınıflandırmasına, dördüncü olarak Güney Avrupa-Akdeniz Rejimini de dahil etmektedir. İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye'nin bu gruba dahil olduğunu varsaymaktadır. Bu ülkelerin refah sistemi liberal, muhafazakar, sosyal demokrat kategorisindeki ülkelerinkinden zayıf bir durumda olduğundan ayrı bir gruba konulmuştur. Bu ülkelerin karakteristiği içerisinde, gelir düzeltme sistemlerinin aşırı statü ayırımına dayalı transfer ödemelerinin baskın olduğu görülmektedir (Ferrera, 1997). Aile yardımları ve hizmetleri, sosyal bakım ve diğer hizmetleri içerecek şekilde gelişmemiş bir statüdedir. Ailenin refah üzerindeki rolü diğer refah rejimlerine göre çok daha güçlüdür. Aileler çoğunlukla üyelerine özel yardım yaparak bu konuda kamusal sistemi de nispeten daha az gerekli hale getirmektedir.

Şekil 2: Refah Rejimlerinin Karakteristiği



(Kaynak: Saint-Arnaud ve Bernard, 2003:499-527) Şekil 2, Esping-Andersen ve Ferrera'nın tipolojilerini özetlemek için oluşturulmuştur.

3.1.5. E.Andersen, Leibfried ve Ferrera Refah Tipolojilerinin Mukayesesi

Sosyal demokrat tipi refah rejimlerinin bir parçası olan İsveç ve Finlandiya'daki refah devleti, kadın ve erkekler için tam istihdama yönelik güçlü bir taahhüt içermektedir. Aynı şekilde, bu ülkeler gelir destek yardımlarını kapsayan evrensel bir sisteme de sahiptir. Bu sistem kamu sosyal hizmet sektörü tarafından yerine getirilmektedir (Timonen, 2003). Bu çerçevede, sosyal yardım "artıksal; ancak vatandaşlık temellidir." Açıklamak gerekirse, sosyal yardımlar kısa süreli acil durumlar için geçerlidir. Sosyal yardımlar, bütün muhtaç vatandaşlara hak olarak verilerek evrensel anlamda kapsayıcıdır. Haklar, ulusal bir çerçeve yasası ile temellendirilmiş olup, belediyelerce küçük farklılaştırmalarla uygulanabilmektedir. (Aust and Arriba, 2004)

Liberal tipi refah rejimin temsilcilerinden biri olan İngiltere'deki sosyal yardım uygulamalarında liberal değere vurgu yapıldığı görülmektedir. Bunun birinci nedeni, sosyal yardımların bu ülkede evrensel olmayışı (kısıtlayıcı olması) ve sadece yoksulları hedefleyen bir yapı olarak varlık soruşturmasını içermesidir. İkincisi, sosyal refahın aracı olarak istihdam piyasasını teşvik etmesidir.

Muhafakar tipi refah rejimleri sınıflamasına sokulan Almanya ve Fransa'da eve ekmek getiren erkeğin statüsünü kollayan Bismarkçı bir sosyal sigorta sistemi söz konusudur. Bu iki ülkede uygulanan sosyal yardım programları düal bir yapıyı esas almaktadır. Fransa'da kategorik programlar rağbet görürken; Almanya'da genel yardımlar (HLU: Hilfe zum Lebensunterhalt) ve özel yardımlar (HLB: Hilfe in besonderen Lebenslagen) bulunmaktadır. Almanya 1961 yılında tüm sosyal yardımlar için yasal hak teşkil eden genel bir sosyal yardım programı oluşturmuştur (Sozialhilfe). Fransız sosyal yardım sistemi kategorik sosyal yardım programlarından oluşmakta ve sosyal gruplar bazında özelleştirilmektedir. RMI (asgari gelir içermesi), Fransa'da seçici bir sosyal destek programı 25 yaş altı kişileri dışlamaktadır (Coşkun ve Tireli, 2008: 101).

Akdeniz (Güney Avrupa) tipi refah rejiminin temsilcisi konumunda olan İspanya’da, sosyal yardım sistemi örgütsel olarak az gelişmiş bir yapıdadır (Ferrera, 1997). Bu ülkenin anayasasında genel bir sosyal yardım anılsa da bağlayıcı ve yaptırıma dayalı ulusal bir çerçeve kanunundan söz edilemez. İspanya’da 1980’lerden sonra uygulamaya konulan “Asgari Gelir İçermesi” Fransa’daki gibi seçici bir destek programıdır. Ayrıca, İspanya’da aile üyelerinden biri sosyal yardımdan faydalanyorsa diğer üyelerin dışlanmasını beraberinde getirir.

Çeşitli Güney Avrupa örnekleri içinde, asgari gelir desteği orijinal Fransız modelinden farklıdır. Daha az cömerttir ve bireyden ziyade ailenin durumuna dayanır. Hem enformel statejilerin hem de İtalya’da ve İspanya’da Caritas ya da Portekiz’de Misericordia gibi geleneksel yapılarından gelen katkıların da belirleyici rol oynadığı bileşimler tarafından şekillenmiştir. Bu açıdan programın mekanizması Fransa’daki orijinalinden daha çeşitli deneyimler doğuracak olan refah modeline uyarlanabilir (Mingione 2001:283).

3.1.6. OECD’nin Sosyal Yardım Rejimlerine Yönelik Yeni Sınıflandırması

Andersen, Leibfried ve Ferrera’nın sınıflandırmasından farklı olarak, Eardley ve diğer araştırmacılar yirmi dört OECD ülkesine ait sosyal yardımlarının kapsamı, harcama miktarı, yardım miktarı, idare yapısı, çalışanların inisiyatif düzeyi gibi başlıca özelliklerine göre ele almaktadır. İnceleme sonucunda ülkelerin sosyal yardım rejimleri başlıca yedi grupta toplanmıştır (Eardley vd, 1996:168-169);

1. Seçici Refah Sistemleri:

Avustralya ve Yeni Zelanda’nın oluşturduğu bu grubun yardım sistemi mülk ve gelir soruşturmasına dayalıdır. Bu sistemde, çeşitli kategorik yardım programları ulusal düzeyde organize edilmekte ve vatandaşlara hak temelinde sunulmaktadır. Mülk ve gelir soruşturması tutarlı bir biçimde kurgulanmakta ve denetlenmektedir. Çünkü bu ülkelerde serveti gizleme durumu göreceli olarak daha yüksektir.

2. Kamu Yardımları Devleti:

ABD'nin sosyal yardım sistemi geniş, parçalı ve kategorik olarak nitelendirilebilir. İlave Gelir Güvencesi (Supplemental Security Income) ve gıda yardımları federal düzeyde yönetilir ve finanse edilir.

ABD'de sunulan sosyal yardımlar, servet ve gelir yoklamalı kamu yardımı olarak dağıtılır. Ancak, bu yardımlar toplumda sınıfsal ve damgalı bir yapı oluşturmaktadır. Varlık soruşturması genelde katıdır. Her yardım programı iş yapma duygusunu güdüler niteliktedir. Yardımlar çeşitlidir ama parasal miktarları Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında daha az olduğu söylenebilir. New York, New England, Minnesota, Wisconsin, California, Washington, Hawaii ve Alaska'da sunulan yardım miktarları OECD ortalamasına yakındır.

3. Entegre Güvenlik Ağlarına Sahip Refah Devletleri:

İngiltere, Kanada, İrlanda, Almanya gibi ülkelerden oluşan bu grup, karışık ama yeterli sayıda ortak özelliklerle bir araya gelmiştir. İngiliz Gelir Desteği sosyal sigorta seviyesinde ya da altında geniş bir güvence ağı sunan büyük, ulusal ve genel bir programdır. Konut yardımı da dahil edildiğinde, yardım miktarı OECD ortalamasının üzerine çıkmaktadır. Yardım alma hakkı, görelilik olarak iyice kökleşmiştir ve ihtiyaç tespiti, Aile Kredisi yolu ile çocuklu kişilere çalışma teşviki vererek ciddi esneklikler gösterir.

İrlanda ise biraz farklı görünmektedir. İngiltere'deki gibi ihtiyaç ve yararlanabilme konumları ile nüfusun büyük bir kısmını kapsayan kategorik yardım programları mevcuttur. Ancak gün geçtikçe entegre bir sistem oluşmaktadır.

Kanada ve Almanya federal yapıya sahip ülkeler olduğundan, her federe devlette yardımlara ilişkin varyasyonların görülmesi doğal karşılanabilir. Yine de Kanada da ulusal bir yardım planı mevcuttur. Almanya farklı tarihsel bir geçmişe sahip olduğu halde benzer şekilde gelişme göstermiştir.

Federal toprak yapısına rağmen Sozialhilfe, coğrafi olarak eşit, kanunla belirlenmiş, haklar temelinde tanımlanmış, yaygın ve ortalama cömertliğe sahip bir sistemdir.

4. İkili Soysal Yardım Sistemi:

Fransa ve Benelüks ülkeleri belirli muhtaç grupları için kategorik yardım programları sunmakta ve bunları genel bir temel güvence ağı sağlayan daha yeni programlar ile desteklemektedirler. Yerel takdir yetkisi halen mevcuttur, ancak bu yetki ulusal ve düzenleyici bir çatı altında yer almaktadır. Kazançların göz ardı edilmesi gibi kaynak tespiti süreçleri de kısmen esnekler. Ancak verilen yardım miktarları bakımından cömert Hollanda ve Lüksemburg ile ortalamanın altındaki Belçika arasında farklılıklar görülmektedir. Tüm ülkeler, toplumsal bütünleşmeye yardım etmesi açısından çalışma veya eğitim alma koşullarını da kullanmaktadır.

5. Gelişmemiş (Rudimentary) Sosyal Yardım Sistemi:

Güney Avrupa ülkelerinin ve Türkiye'nin içine dahil edilebileceği bu grupta, ulusal kategorik yardım programları, belli özgül grupları kapsamaktadır. Özellikle de yaşlı ve özürllüleri. Bunun dışında belediye teşkilatları ya da (Yunanistan ve Türkiye'de ulusal olarak düzenlenen) dini hayır kurumları tarafından sunulan yerel ve düzensiz yardım mevcuttur. İhtiyaç tespiti çok sıkı kurallara bağlı değildir ve Türkiye dışındaki ülkelerde yükümlülükler çekirdek ailenin ötesine geçmemektedir. Para yardımı, sosyal hizmet ve diğer hizmetlerle birleştirilme eğilimindedir. Yardım miktarları çoğunlukla çok düşüktür, bazı gruplar ve bölgeler için mevcut bile değildir.

Beş güney ülkesi olan İspanya, Portekiz, İtalya, Yunanistan ve Türkiye'de bütünleşmiş ulusal bir gelir güvencesi ağının bulunmayışının, sadece bu ülkelere özgü olmadığı açıktır. Kuzey ve Alp ülkeleri için bu durum geçerlidir. Fakat güney ülkelerinin tersine bütün ülkelerde tam istihdam, refah devletinin ondan ayrı düşünülemez bir niteliğidir. Norveç dışındaki kuzey

ülkelerinde işsizlik oranı 1990'larda tırmanışa geçmiş ancak kapsamlı, vatandaşlık temelli sosyal refah anlayışı çoğunlukla korunmuştur. Güney beşli, birleştirilmiş bir sosyal yardım programının, yakın geçmişte tam istihdama dair kurumsallaştırılmış bir taahhüdün ya da kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin olmayışı bakımından özgül bir konuma sahiptir.

6. Artıksal (Residual⁴) Sosyal Yardım Sistemi:

Bu sistemde Kuzey (İskandinav) ülkeleri yer almaktadır. Tam istihdam ve evrensel refah sunumu geleneği, sosyal yardımı bu ülkelerde sosyal programların uçlarına sürüklemiştir (En azından işsizlik problemi Danimarka'yı 1980'lerin sonlarında, Finlandiya, İzlanda ve İsveç'i 1990'larda vurana dek). Her ülkenin cömert yardımlar içeren tekil genel bir yardım programı bulunmaktadır. Ulusal düzenleme çerçeveleri bulunmasına rağmen, yerel makamların rolü önemlidir ve sosyal hizmet ile sosyal yardım arasındaki bağlar korunmuştur. Sıkı ihtiyaç tespiti, ailenin finansal yükümlülükleri fikri ile birleşmekte ve bu da, başka pek çok, ülkeden daha fazla, özellikle de birlikte yaşamaya bağlı olarak, bireye vurgu yapmaktadır. Norveç dışındaki ülkelerde genel, vatandaşlık temelli prosedürler bu vurguyu hafifletmektedir.

7. Yüksek Düzeyde Yerleşmiş Düzensiz ama Cömert Sosyal Yardım Sistemi:

Avusturya ve İsviçre'nin olduğu bu grupta hem kuzey hem de güney Avrupa modellerinin özellikleri görünmektedir. Alp ülkelerinin sistemi yerel düzeyde uygulanan yardımlardan oluşmaktadır. Bu yardımlar, sosyal hizmet ve geniş akrabalık yükümlülüklerine bağlı yerleşmiş, düzensiz desteği içerir. Ancak, yardım miktarları ortalamanın üzerindedir. İsviçre seçilen kanton ve topluluklara göre OECD ülkeleri arasında en cömert yardım miktarını sunmaktadır. Yine de, çok az kişi sosyal yardıma başvurmaktadır. Bu da, kısmen erkekler için istihdam gerçekleşmiş olmasına rağmen, kısmen de yerel refah çalışanlarının müdahalelerinin ciddi anlamdaki etkisine bağlanabilir.

4 Residual sosyal yardım sistemi, sadece en muhtaca yönelik yapılan sosyal yardımlardan oluşur.

Eardley ve diğer araştırmacıların hazırladığı “OECD Ülkelerinde Sosyal Yardımlar Raporu”na göre “Gelişmemiş Sosyal Yardım sistemi” Türkiye ve Yunanistan gibi Güney Avrupa Ülkelerinde uygulanmaktadır. Kategorik sosyal yardım şemaları yaşlı ve özürlüler gibi belli grupları kapsamaktadır. Yardımlar çok yüksek düzeyde olmayıp, yerel yönetimler, dini ve hayır sever kuruluşlarca yerine getirilmektedir (Eardley vd., 1996: 169).

3.2. MUKAYESELİ OLARAK AVRUPA REFAH DEVLETLERİNDE SOSYAL YARDIMIN YÖNETİMİ VE DAĞITIM ŐEKİLLERİ

Avrupa’da sosyal yardımların sunulmasındaki idari yapı ve prosedür oldukça çeşitlenmiş bir görünüm sergilemektedir. Tek tip bir idari yapıdan ve dağıtım mekanizmasından söz etmek zordur. Birazdan görüleceği üzere, sosyal yardımın organize edilmesinde Avrupa ülkeleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin İngiltere’de ulusal ve bütünleşik bir sosyal yardım sistemi hakimdir. Bu ülkede faydalanıcının belirlenmesi ve ödemenin yapılması ortak kriterlere tabidir. Bununla birlikte, Norveç ve İsviçre’de sorumluluk yetkisi yerel makamlara devredilmiştir. Bazı ülkelerde, sosyal yardımın organizasyonu tek bir bakanlığın altında toplanmıştır. Bazılarında ise, daha farklı otoriteler ve gönüllü kuruluşlar devreye girmektedir. Bunun gibi, yardım kaynağının finansmanı bakımından ülkeler arasında çeşitlilik bulunmaktadır (Eardley vd., 1996). Bu kısımda, Avrupa ülkelerindeki ve Türkiye’deki sosyal yardımların idari yapısı ve yardımların dağıtım biçimi karşılaştırılacaktır.

3.2.1. Sosyal Yardımın Merkezi veya Yerel Otoritelerce İdaresine Göre Karşılaştırma

Sosyal yardımların idaresini ve finansmanını bölgesel veya yerel makamlara devreden Avusturya, Fransa, İtalya, İspanya ve İsviçre sıklıkla bir ikilem ile karşı karşıya kalmaktadır. Bazı yerel makamlar zayıf finansman kapasitesiyle en çok faydalanıcıya hizmet etmek durumunda kalmaktadır. Sosyal yardım sistemi bölgesel düzeyde organize olan ülkeler cazibe merkezi olan şehirlerdeki hayat pahalılığını hesaba katmalıdırlar.

Belçika'nın sosyal yardım konusunda idari yapısı çok karışıktır. Bu yüzden Minimex yardımının finansmanını bölüştürürken bir takım zorluklarla karşılaşmıştır. Belçika'da Minimex'in fonlanması için belediyelerden ve merkezden sağlanan gelir vergisi kullanılmaktadır. Bu durum, yüksek Minimex faydalanıcısına sahip ancak mali açıdan zayıf belediyelere ağır bir finansal baskı uygulamaktadır.

Finlandiya'da ise sosyal yardımlar yerel otoritelerdeki sosyal refah ofislerinden idare edilmekte olup, yardımların başvuru-dağıtım usul ve esasları Sosyal İşler Bakanlığından belirlenmektedir.

Türkiye'de sosyal yardımlar Finlandiya'ya benzer biçimde yerelde bulunan SYD Vakıfları aracılığıyla idare edilmekte ve dağıtılmaktadır. Ancak, yardımların finansmanı ve başvuru-dağıtım usul ve esasların belirlenmesi merkezde bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından sağlanmaktadır.

Fransa'da asgari refahı sağlayan üçlü⁵ bir sosyal yardım yapısı geliştirilmiştir. Fransız Asgari Gelir İçermesi (RMI) uygulaması, geleneksel sosyal refaha kıyasla daha yaratıcıdır. Çünkü hem faydalanıcının ve devletin karşılıklı yükümlülüğü üzerinde ısrar eder hem de özellikle Anglosakson ülkelerinde benimsenen çalışma vurgulu politikalara ait sınırlamalarının ötesine geçer. Bu uygulama Güney Avrupa Ülkeleri için bir taklit modeli olmuş ve Bask Bölgesi ile başlayıp İspanya'daki diğer Özerk Bölgelere takip edilmiştir. En son olarak, 1997'de Portekiz'de ve 1999'da İtalya'da uygulanmaya başlamıştır.

Holanda'da, Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığı, sosyal yardım ve hizmetler için yetkili kılınmıştır. Genel Sosyal Yardım Yasası, belediye başkanı ve belediye meclisi üyelerini uygulamadan sorumlu tutmaktadır. Bu yetki meclis tarafından özel bir komiteye devredilmektedir. Yakın zamana dek Hollanda'da sosyal yardımların %90'ı merkezi otorite tarafından finanse edilirken bu oran %80'e düşürülmüştür. Yasal olarak Hollanda'da ikamet eden 18-65 yaş arasında olup yardıma muhtaç herkes sürekli veya geçici giderler için yardım

5 Üçlü yapı: "Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma Ulusal Konseyi", "Ulusal Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma Gözlemevi", "Bakanlıklar Arası Eşgüdüm Komite Birimi"

talebinde bulunabilir. Yaş, medeni durum, bir meskeni başkası ile birlikte paylaşma gibi özellikler dikkate alınarak insanca yaşam standartları saptanmıştır. Sosyal sigortadan ve özel sigortadan, ayrıca akrabalarından (nafaka) alacakları bulunmayan kişiler, asgari ücretin %60'ı ile %100'ü arasında kalan bir tutarı, 2 yıla kadar bir süre için almaya hak kazanmaktadır (Bradshaw, 1994).

Lüksemburg'ta da karma bir sistem mevcuttur. Değerlendirme yetkisi merkezi ve yerel otorite arasında paylaştırılmıştır. İdari koordinasyon bakanlıklar arası eşgüdüm birimleriyle sağlanmaktadır. Prensipten, ilk üç aylık yardım başvurusunu yerel otoriteler karşılarken üçten sonrası için "Ulusal Dayanışma Fonu" (Fonds National de Solidarite). Ama uygulamada, yerel otoriteler bir yıla kadar yardım sağlamaktadır (Wagner, 1994).

Norveç'teki yerel otoriteler ise yardım sundukları faydalanıcı sayısı ile orantılı olarak merkezi hükümetten ödenek almaktadır.

İsviçre ise en uç tabloyu sergilemektedir. Sosyal yardımlar her kantonun kendi hukuku çerçevesinde idare edilmektedir. Bu yüzden üç binden fazla sosyal yardım operasyonu mevcuttur. Bu yardımlar yerel düzeyde finanse edilmektedir. İnsanların bir kantondan başka bir kantona yerleşmesi durumunda, kantonlar arası geri ödeme prosedürü devreye girmektedir. Bu durum, karmaşık bir idari ağ doğurmuştur (Bradshaw, 1994).

Sosyal yardımların hem ulusal düzeyde idare edildiği ve hem de finanse edildiği ülkeler ise Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere'dir.

Bazı ülkelerde ise sosyal yardımın merkezi veya yerel olarak yürütülmesi bakımından halen geçişler sürdürülmektedir. Örneğin Kanada, bölgesel otonomiye daha çok ağırlık vermeye başlamıştır. Buna karşılık Danimarka'da merkezi otoritenin karar gücü artırılmıştır. İspanya'da ise yerele olan yetki devri hala sürmektedir.

Görüldüğü üzere, idari ve harcama yetkilisi ne olursa olsun, merkezi veya

yerel düzeyde örgütlenen sosyal yardımların idare biçimi, her ülkenin kendine özgü kökleşmiş kültürel ve tarihi farklılıkları yansıtmaktadır.

3.2.2. Avrupa Refah Ülkelerinde Yoksullukla Mücadele İle İlgili Yeni İdari Yapılar

Yoksullukla mücadele alanında sadece birkaç Avrupa ülkesinde özel birimler oluşturulmuştur. “Sosyal İçerme Ulusal Eylem Planları” sonucu sosyal içerme ve yoksullukla mücadeleye daha fazla vurgu yapılmasına karşın ülkeler nadiren bu alanda yeni bir idari yapılanmaya gitmişlerdir. Bu alanda yeni bir idari yapı oluşturan ülkelerin başında İrlanda ve Türkiye gelmektedir.

a. İrlanda’da İdari Yapılanma:

İrlanda sosyal içermeyle ilgili politikalar geliştirebilmek için hem siyasi hem de idari düzeyde yeni birimler oluşturmuştur. Siyasi düzeyde, hükümete bağlı bir sosyal içerme komitesi kurulmuştur. Bu komitenin başkanı başbakandır. Sosyal dışlanma ile mücadelenin etkin bir şekilde yürütülmesi için bir dizi kurumlar arası “Sosyal İçerme Üst Düzey Yöneticiler Grubu” ve “Sosyal İçerme Danışma Grubu” gibi yönetim birimleri oluşturulmuştur. 1997 yılında, Sosyal ve Aile İşleri Bakanlığınca “Ulusal Anti-Yoksulluk Stratejisi” oluşturulmuş ve 2002 yılında bu strateji yeniden gözden geçirilmiştir. 1994 ile 2001 yılları arasında, toplumda sürekli yaşanan yoksulluk oranı %15.1’den %5.2’ye inmiştir. 2003 yılında ise, “Ulusal Anti-Yoksulluk Stratejisi”ni gözetleyecek ve resmi bir veri tabanı ile araştırma programı geliştirebilecek bir Sosyal İçerme Ofisi (OSI) kurulmuştur. Bu ofis “Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma Ulusal Eylem Planlarını” hazırlamakla görevlidir (Kaya ve diğerleri, 2007:6).

b. Türkiye’de İdari Yapılanma:

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), 3294 Sayılı Yasa ile 1986 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. SYDT Fonunun faaliyetleri, kurulduğu 1986 yılından 2004 yılı sonuna kadar, Başbakanlık bünye-

sinde faaliyet gösteren bir “ Genel Sekreterlik” tarafından yürütülmüştür. Bu yasanın daha iyi uygulanması ve amacıyla 2004 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlük, taşradaki sosyal yardım faaliyetlerini ülke genelinde tüm il ve ilçe bazında oluşturulmuş toplam 973 adet Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Söz konusu Vakıflar, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun amacına uygun çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi kimselere yardım yapmakla görevlendirilmişlerdir. Bu kapsamda anılan yasanın 7nci maddesi uyarınca, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan kaynağın ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve aynı olarak dağıtılması Vakıflar tarafından yapılmaktadır.

c. İngiltere’de İdari Yapılanma:

İngiltere’de kurulan “Sosyal Dışlanma Birimi”, strateji birim olup sosyal dışlanmanın azalması yönünde çalışmaktadır. Bu özel birimin yanında bazı kamu kuruluşları da yoksulluk ve sosyal dışlanma alanında görev yapmaktadır.

d. Fransa’da İdari Yapılanma:

“Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma Ulusal Konseyi” Fransa’da yoksulluk ve dışlanma ile mücadelede hükümete danışman birim olarak yardım etmektedir. Bu birimle beraber, 1998 yılında “Ulusal Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma Gözlemevi” kurulmuştur. Bundan başka, sosyal dışlanma alanında sürekli bir bakanlıklar arası eşgüdüm komite birimi bulunmaktadır.

e.Lüksemburg’da İdari Yapılanma:

“Sosyal Önlemler Ulusal Ajansı” yoksulluk ve sosyal dışlanma ile ilgili konularda Lüksemburg’daki yetkili kurumdur.

3.2.3. Yardıma Başvurma ve Ödeme Alma Biçimine Göre Karşılaştırma

Birçok ülkede yardım almak için, kişinin ikamet ettiği yerdeki sosyal yardım

ofisine bizzat başvurması gereklidir. Kanada'da yardıma başvuru şekli bir sosyal çalışmacı ile mülakattan başlamaktadır. Ancak başvuru şekli için bazı istisnaların olduğu da görülmektedir. Örneğin Avustralya'da, başvuran yaşlı ise posta yoluyla başvurusuna izin verilmektedir. İngiltere'de ise posta başvurusu nadiren görülmektedir (Eardley vd., 1996).

Fransa, Almanya ve Türkiye'de sosyal yardıma başvuru şekli, duruma göre değişmektedir. Prensip olarak, başvuru bizzat kişi tarafından yapılmalıdır. Ancak, mücbir sebeplerden ötürü, kişinin tayin edeceği biri tarafından da başvuru kabul edilir. ABD'de İlave Gelir Güvencesine başvurular ücretsiz telefon hizmetiyle de sağlanmaktadır.

Ödeme biçimlerine bakıldığında çeşitli mekanizmaların mevcut olduğu görülmektedir. Avustralya'da yardımların %95'i kişiye doğrudan banka hesabı aracılığıyla ödenmektedir.

Avusturya'da, uzun vadeli yardımlar kişiye kredi transferi olarak, kısa vadeli ve bir defaya mahsus yardımlar ise başvuru ofisinden elden ödenmektedir.

Acil durumlarda, ödemesi elden yapılan nakit yardımları ise Türkiye, Belçika, İngiltere ve İsveç'te görülmektedir.

3.2.4. Yardımların Bilgisayarlaştırılmasına Göre Karşılaştırma

Sosyal yardım sisteminin otomasyonlaştırılması çeşitli nedenlerden dolayı gerekebilir. Özellikle, İngiltere gibi başvurunun yoğun olduğu yerlerde idari etkinliğinin artırılması bakımından yazılım sistemlerine bir hayli rağbet edilmektedir. İrlanda, sosyal yardımların otomasyonlaştırıldığı bir ülkedir (Kaya ve diğerleri, 2007:6).

Avustralya'da hane ziyaretlerine gidildiğinde kişinin ofisteki başvuru beyanı ile mahallindeki durumunun doğrulanması bakımından dizi üstü bilgisayarlar kullanılmaktadır.

3.2.5. Yolsuzlukların Önlenmesi Bakımından Karşılaştırma

Sosyal yardımlarda yolsuzluğun önlenmesi bakımında otomasyon sistemleri önemli görevler üstlenmektedir. Sosyal yardım sisteminin yeni gelişmekte olduğu Türkiye ve Portekiz gibi ülkelerde adam kayırma ve yolsuzluk tartışmaları zaman zaman görülebilmektedir. İsveç ve Finlandiya’da da yolsuzluk istisnai bir durum olarak görülmemektedir. Çünkü yerel otoritelerin vergi kayıtlarına, motorlu araç lisans bilgilerine ya da diğer veritabanlarına erişimleri izin verilmektedir (Eardley vd., 1996).

Yolsuzluğun önlenmesi bakımında proaktif bir yaklaşım sergileyen ülkelerden biri de İrlanda’dır. Kayıt dışı işçi çalıştıran işverenlerin kontrol edilmesinde yazılım sistemleri etkin bir biçimde kullanılmaktadır (Kaya ve diğerleri, 2007).

3.2.6. Yardım Kararı Üzerinde Sosyal İnceleme Görevlisinin Etkisi Bakımından Karşılaştırma

Birçok ülkede, yardımların takdir edilmesi bakımından sosyal inceleme görevlilerin baskın bir rolü bulunmaktadır. İsviçre’de, “İş Arama Yardımı” alan kişiler sıklıkla sosyal inceleme görevlisini ziyaret edip durumlarını rapor etmeleri gerekmektedir (Bradshaw, 1994).

İskandinav ülkelerinde sosyal inceleme görevlilerin ikili bir rolü bulunmaktadır. Bir yandan sistemin idaresinde görev alırlar, bir yandan da yardımın takdir edilmesinde danışmanlık yapmaktadırlar. Ancak, bu ikili yapı bazı çelişkileri de beraberinde getirmektedir. Çünkü hem uygulama sürecinde olmak hem de karar verme sürecinde yer almak kuşkuları çekebilmektedir. İtalya’da da bu çelişki görülmektedir (Eardley vd., 1996).

Fransa ve İngiltere’de ise sosyal inceleme görevlilerinin yardımların takdir edilmesinde etkin olduğu söylenemez. Türkiye’de de buna benzer bir durum bulunmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye’de yerel düzeyde yürütülen sosyal yardımlar için fazla nitelikli personelin bulunmadığı söylenebilir.

SONUÇ

Yoksullukla mücadelenin devlet düzeyinde olmasa da aile seviyesinde kadim bir geçmişi bulunmaktadır. Aile içi dayanışmanın yoksulluktan korunmak için oynadığı önemli rol tarım ekonomisine geçişten sanayileşme öncesine kadar olan dönemde sürmüştür. Sanayi İhtilali sonrasında dönem, yoksullukla mücadele açısından, önemli gelişmelerin yaşandığı, günümüzde önemli izlerini koruyan yeniliklerin ortaya konduğu bir dönemdir. Sanayi İhtilali “17. yy.ın ikinci yarısında İngiltere’de başlayan ve daha sonra, önce diğer Batı Avrupa ülkeleri daha sonra bütün dünyaya yayılan, çağın iktisadi ve sosyal düzenini derinden etkileyen bir gelişme ve değişimler sürecidir.” Bu süreçle birlikte, yoksullukla mücadele alanında devletin önemli bir rol oynamaya başlaması 17. Yüzyıl İngilteresi’nde yürürlüğe giren yoksulluk yasaları ile başlar.

Avrupa’da Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarının doğurduğu ağır yıkımların ve toplumsal acılar, Avrupa devletlerin yoksulluğa ve sefaletle karşı daha etkin mücadele için arayışlara ittiği söylenebilir. Bununla birlikte, ağır sanayileşme süreci, bağımlı çalışan işçi kesiminin, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve işsizlik gibi riskler karşısında gelirsiz kalmasıyla sosyal güvenlik sorunlarını gündeme getirmiştir. İşte, 19. yüzyıl Avrupası’nda değişmeye başlayan tüm bu sorunlara karşı Batı devletleri çözüm arayışına girerek refah uygulamalarının doğuşunu sağlar.

Refah devleti 1930’lar ve 1960’lar arasında ortaya çıkan kendine özgü tarihsel bir yapıdır. Vaat ettiği sadece, Birinci Dünya Savaşı ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan toplumsal acıları, hastalıkları hafifletmek ve temel riskleri yeniden dağıtmak değil, aynı zamanda devlet ve vatandaş arasındaki sosyal sözleşmeyi yeniden sağlamaktır.

Batı Avrupa’da Sanayi Devrimi’nden sonra, özellikle işçi sınıfının doğmasıyla ortaya çıkan sosyal güvenlik sistemleri, Osmanlı İmparatorluğu’nda ise sanayileşme süreci yaşanmadığından ve dolayısıyla sosyal korumayı talep ede-

cek bir işçi sınıfı doğmadığından oluşmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda tezgah ve el sanatlarına dayalı tarım dışı alanlarda hastalık, kaza ve ölüm gibi risklere karşı güvence, Orta Çağ Avrupası'nda olduğu gibi, mevcut zorunlu esnaf birlikleri (loncalar) içerisinde oluşturulan ve "orta sandığı" ya da "teavün sandığı" denilen dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde dinsel, aile içi ve meslek içi dayanışma modelleriyle ortaya çıkan sosyal güvenlik anlayışı, Cumhuriyet'in kurulmasının ardından özellikle de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra daha çağdaş ve kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Bu dönemde gündeme gelen "refah devleti" anlayışı, özellikle sosyal güvenlik alanında atılan adımlar ile yaşama geçirilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte, sosyal koruma alanında hayata geçirilen reformların Türkiye'yi bir Avrupa refah devleti yapmaya yetmediği rahatlıkla söylenebilir. Buna, Türk toplumunun İkinci Dünya Savaşı'ndan etkilenmemesi ve ağır bir sanayileşme yerine tarım hayatını koruması neden olarak gösterilebilir.

"Refah Devletinin Altın Çağı" olarak adlandırılan 1945-1975 dönemi, birçok ülkede istihdamın artış gösterdiği, sosyal hakların geliştiği ve refah devleti anlayışının kurumsallaştığı yıllar olmuştur. 1975 sonrası birinci ve ikinci petrol krizleriyle birlikte refah devletinin temelini oluşturan ekonomik, siyasi ve sosyal temeller hızlı bir dönüşüm geçirmeye başlamıştır.

Avrupa refah devletlerinin sosyal yardım uygulamalarına da sığmayan bu dönüşüm mali olmasa da yapısal olarak ortaya çıkmakta ve "öncelikle iş" vurgusuyla kendisi hissettirmektedir. Refah devletlerinde "öncelikle iş" vurgusunun strateji haline gelmesiyle aktif istihdam politikalarının uygulanmaya konulduğu görülmektedir. Böylelikle, hem sosyal vatandaşlık kavramının içeriğinde hem de sosyal refahın yürütülmesinde bir dönüşüm yaşanmaktadır.

Üçüncü bölümde Avrupa’da dört refah rejimi geleneği incelenmiştir. Hatırlamak gerekirse bunlar, Batı (Ada) Avrupa’da Liberal Refah Rejimi, Kıta Avrupası’nda Muhafazakar (Bismarkçı) Refah Rejimi, Kuzey Avrupa’da Sosyal Demokrat Refah Rejimi ve Güney Avrupa’da Akdeniz Refah Rejimi’dir. Bu modeller arasındaki farklılıklar politika üretme biçimi ve uzun dönemli sosyokültürel gelişmelerden kaynaklanmaktadır. Avrupa Refah Modeli’nde sosyal politikaların oluşumunu şekillendiren “temel toplumsal süreci” kısaca açıklayacak olursak, insanlar istihdam piyasasına girerek düzenli bir geliri elde edebilmek için eğitim ve öğretimi aracı kılarlar. Başka bir deyişle, insanların eğitimi ve öğretim almalarının ardında yatan en önemli neden, gelecekte kimseye muhtaç olmadan rahat yaşayabilmektir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal korumanın var olma nedeni de sosyal katılım ve sosyal entegrasyonu teminat altına alan asgari geliri garanti etmektir. Sosyal koruma bunu istihdam piyasasına katılımın mümkün olmadığı durumlarda bireylerin sosyal içermesini sağlayan bir mekanizma olarak hareket ederek sağlar. İşsizlik veya özürlülük durumlarında sosyal risk ortaya çıkar; çünkü ya ortada iş yoktur veya insanların iş yapabilecek kapasitesi mevcut değildir. İşte buna benzer durumlar, Avrupa refah devletlerini farklı çözüm yollarına sevk etmiştir.

Sosyal Demokrat Refah Rejiminde işini kaybedenlerin yeniden istihdam piyasasına dönmesini sağlayacak sosyal yardım politikalarına vurgu yapılırken Muhafazakar (Bismarkçı) Refah Rejimi’nde asgari ücretin üzerinde olan ve ücret kaybını telafi eden işsizlik sigortası mekanizması kullanılmaktadır. Liberal Refah Rejimi’nin hakim olduğu devletlerde ise asgari sosyal katılımı sağlamak için düz oranlı gelir koruma sistemi oluşturulmaktadır. Son olarak, Akdeniz Refah Rejimi tipine girdiği öne sürülen Portekiz, İspanya, İtalya, Yunanistan ve Türkiye gibi ülkelerde enformel sosyal koruma ağı olan aile dayanışmasının ön plana çıktığı görülmektedir. Avrupa refah modellerinde görülen diğer bir farklılık birey, devlet ve STK’lar arasında cereyan eden ilişki şeklinden doğar. Liberal Refah Modeli’nde temel ilişki devlet ve birey arasında olup, sosyal koruma devletin kontrolindedir. Bunun tersine, Kıta Avrupası Muhafazakar Modeli’nde sosyal sözleşme sosyal taraflar arasında-

ki sözleşmeden doğar ve daha sonra devlet tarafından onaylanır. Kuzey'deki Sosyal Demokrat Modeli'nde ise temel anlaşmalar sosyal taraflar ve siyasi temsilciler arasındaki müzakerelerden doğar (Begg and Bergman, 2002, akt. Coşkun ve Tireli, 2008: 86-87)

Avrupa refah modelleri, istihdam düzenlemeleri ve sosyal koruma sistemi için sosyal yardımları kombine edilmiş şekillerine göre de farklılıklar göstermektedir. Sosyal Demokrat Modeli gelir ve istihdam garantisi sağlarken, aynı zamanda istihdam piyasası esnekliğine sahip olma konusunda en başarılı performansı sergilemektedir. Akdeniz Refah Tipi ülkeleri güvenlik ve esneklik konusunda en kötü kompozisyona sahiptir. Liberal Refah Tipi ülkeleri genel olarak iş güvenliği konusunda zayıf iken Muhazakar Modeli esneklik konusunda iyi bir performansa sahip değildir (Coşkun ve Tireli, 2008: 87).

AB sürecinde, Avrupa'da bütünleşmenin artması, hem ekonomik hem de siyasi yönlerden sosyal politika benzeşmesi için baskı yaratır. Çünkü sınırlar arası dışsallıklar varsa sosyal politikadaki çeşitlilik verimsiz sonuçlara yol açacaktır. Örneğin, eğitim ve öğretim konusunda üye ülkeler arasındaki farklılıklar, bazı ülkeler için diğerlerinin eğitilmiş işgücünü avlama yönünde teşvikler yaratmaktadır. Avrupa'daki bütünleşmenin sonucu olarak, Kuzey Avrupa refah devletlerinin olgunlaşması ve göreceli olarak az gelişmiş Güney Avrupa refah devletlerinin genişlemesi ile Avrupa refah devletleri arasında daha çok benzerlik ortaya çıkacaktır. Bu benzeşme şüphesiz Türkiye'yi de kapsamaktadır.

Refah tipolojilerinin mukayese edilmesinden sonra Türkiye'nin sosyal yardım rejiminin bazı nitelikleri bakımından Güney Avrupa refah rejimini özelliklerine benzediği söylenebilir. Çünkü Türkiye'deki oldukça ayrıntılı, parçalı ve hiyerarşik korporatist karaktere sahip refah sistemi biçimsel olarak çalışan hane reislerine işteki statülerine göre sağlık hakkı ve emeklilik maaşı sağlamaktadır. Bu sistem serbest meslek, ücretsiz aile işçiliği ve kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu istihdam yapısı ile bir arada bulunmaktadır. Bu özelliklerden ötürü, Türkiye'nin biçimsel sosyal güvenlik sistemi sosyal ko-

ruma sağlama açısından oldukça yetersizdir. Ayrıca, Türkiye ve diğer güney ülkelerinin tersine, Avrupa'da gelişmiş bütün ülkelerde tam istihdam, refah devletinin ondan ayrı düşünülemez bir niteliğidir.

Türk refah rejiminin merkezinde ailenin yer alması Güney Avrupa ülkelerinin sosyal yardım rejimi ile diğer benzerliğini oluşturmaktadır. 1976'da yürürlüğe giren Emekli Sandığına bağlı olan 2022 sayılı Özürlü ve Yaşlılık Yardımı rejimi bunu açık göstergesidir. Yardımlardan yararlanabilmenin koşulları bir sosyal güvenlik sistemine dâhil olmama, gelir getirici mülkü veya başka bir geliri olmama ve kendine bakacak bir yakını olmama olarak belirtilmektedir. Bundan da anlaşılacağı üzere yaşlının yakınları ona bakmakla yükümlü addedilmektedir. Buğra ve Keyder'e göre Türkiye'nin hem kapsam hem de bütçe olarak sosyal yardım alanında en önemli kurumu olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün (SYDGM) faaliyetlerinde de aile temel alınmaktadır (Buğra ve Keyder, 2006: 222).

Eardley ve diğer araştırmacıların, "OECD Ülkelerinde Sosyal Yardımlar Raporu"nda yaptıkları tespite göre Türkiye ve Yunanistan gibi Güney Avrupa Ülkeleri'nde "Gelişmemiş Sosyal Yardım Sistemi" uygulanmaktadır. Çünkü kategorik sosyal yardım şemaları yaşlı ve özürlüler gibi belli grupları kapsamaktadır. Yardımlar çok yüksek düzeyde olmayıp, yerel yönetimler, dini ve hayır sever kuruluşlarca yerine getirilmektedir (Eardley vd., 1996: 169).

Türkiye'de var olan sosyal koruma sistemi gerçekten de çok parçalı bir yapıya sahiptir. Bir taraftan dağınık bir sosyal güvenlik sistemi, diğer taraftan parçalı bir sosyal yardım ve hizmet sistemi Türkiye'nin bugüne kadar süregelen sosyal koruma manzarası olmuştur. Bu alanda, tezin ikinci bölümünde ele alındığı üzere çok sayıda kurum faaliyet göstermektedir. Bu kurumlar arasında yeterli eşgüdümün olmaması ve bunun bir sonucu olarak yardımlardaki mükerrerlikler Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporları, Orta Vadeli Programlar ve Ortak İçerme Belgesi'nde (JIM) gibi resmi belgelerde ele alınmaktadır. Şunu da belirtmek gerekir ki, Türkiye'de Sosyal Yar-

dımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nde reform niteliğinde yaşanan gelişmeler, Türk refah modelini Güney Avrupa refah modelinden Liberal ve Muhafazakar Avrupa refah modeline doğru yaklaştıracaktır. Önümüzdeki yıllarda, SYDGM tarafından hayata geçirilmesi planlanan Bütünleşik Sosyal Hizmetler ile Puanlama Formülü Projeleri, Türkiye'ye entegre bir sosyal yardım sistemi kazandırarak ülkenin sosyal koruma alanındaki eşgüdüm eksikliğini giderebilir ve Türkiye'yi Eardley ve meslektaşlarının "Bütünleşik Güvence Ağına Sahip Ülkeler" olarak sınıfladıkları İngiltere, Kanada, Almanya ve İrlanda kategorisine de yerleştirebilir.

Aslında, refah tipolojilerinin incelenmesinden ortaya çıkan önemli bir sonuç, her ülkenin kendine özgü kökleşmiş kültürel ve tarihi farklılıklarının ülkenin sosyal yardım sistemine yansıdığını göstermektedir. Bu tespitten hareketle, hiçbir sosyal modelin başka bir ülkeye en iyi bir model olarak gösterilemeyeceği söylenebilir. Türkiye gibi köklü kültürel ve tarihi dinamikleri olan bir ülkede sosyal yardımlaşma ve dayanışma alanında vakıf geleneğinin hakim olması boşuna değildir. Dünya'daki bilimsel gelişmelerin yakından takip edilmesi suretiyle Türk sosyal yardım sistemi kendine özgü yoksullukla mücadele kapasitesini geliştirebilir. Bunun gerçekleştirmek için, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflar'ına nitelikli personellerin istihdam edilmesi, entegre sosyal yardım sisteminin hayata geçirilmesi, SYDTF bütçesinin daha artırılması etkili olabilir.

KAYNAKÇA

Akyüz, Ferhat (2008), "Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan Ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü" ,Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı 1/5.

Alesina, A. ve Glaeser, E.L. (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe*, Oxford University Press, New York.

Amis, P. (1997), "Indian Urban Poverty- Where are the Levers for its Effective Alleviation" , IDS Bulletin, 28(2).

Aust, A. ve Ariba, A. (2004), Policy Reforms and Discourses in Social Assistance in the 1990s, Towards "Activation"? Paper presented to the ESPAnet conference in Oxford, 8-11 September 2004.

Barata, P. (2000), Social Exclusion: A Review of Literature, Background Paper Prepared for Laidlaw Foundation, Toronto.

Bradshaw, J. (1994), "Simulating Policies: An Example in Comparative Method", paper presented at the MIREMaison Francaise conference Comparing Social Welfare in Europe, University of Oxford.

Brodin, Eric (1993), *Sweden's Welfare State: A Paradise Lost*, Çev. Süleyman Erdal, New York .

Buğra A., Keyder, K. (2006), "The Turkish Welfare Regime in Transformation", Journal of European Social Policy, 16 (3).

Childs, M. W. (1936), *Sweden: The Middle Way*, Yale U.P.

Chung, H. ve Muntaner, C. (2006), Welfare state matters: a typological multilevel analysis of wealthy countries, Ireland: Elsevier, Health Policy,

Coşkun, S. ve Tireli, M. (2008), *Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1.Basım.

Desai, M. (1991), *“Human Development, Concepts and Measurement”*, European Economic Review, 35.

Drewnowski, Jan (1977), *“Poverty: Its Meaning and Measurement”* Development and Change 8: 1-25.

DPT (2007a), *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Ankara, DPT Yayınları, Yayın No:2729- ÖİK:681.

---- (2007b), *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Ankara, DPT Yayınları, Yayın No:2742- ÖİK:691.

Eardley, T, Bradshaw, J., Ditch, J. and Whiteford, P. (1996), *Socail Assistance in OECD Countries: Volume I, Synthesis Reports: Department of Social Security Research, Report No: 46*, HMSO, London.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Policy Press.

<http://www.fh-muenchen.de/fb11/Lehrmaterial/Elsen/Download/ESPING.DOC>.

Esping-Andersen, G., (1999), *“Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”*, Sosyal Politika Yazıları, der. Buğra, A., Keyder, Ç., İletişim Yayınları,2006, İstanbul.

Ferrera, Maurizio (1996), *“The Southern Model of Welfare in Social Europe”*, Sosyal Politika Yazıları, der. Buğra, A., Keyder, Ç., İletişim Yayınları, İstanbul.

----- (1997), "General Introduction", Ascoli, U. et al. (Eds.) Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe, MIRE Florence Conference, Vol.3, Paris.

Flora, Peter ve Heidenheimer A.J. (1990), "The historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State", The Development of Welfare States in Europe and America , (der.) Flora, Peter ve Heidenheimer A.J. , Transaction, London.

Fraser, Derek (1981), "The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State," in W.J. Mommsen (ed.), The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, Croom Helm, London.

Gough, Ian (1996), "Social Assistance in Southern Europe", Sosyal Politika Yazıları, der. Buğra, A., Keyder, Ç., (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Gökbayrak, Ş. (2005), Sosyal Dışlanma Sorunsalına Türkiye Düzleminde Geliştirilen Model Uygulamalar, Fişek Enstitüsü.

Gökbunar, R. , Özdemir, H. ve Uğur, A. (2008), "Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları", Doğuş Üniversitesi Dergisi, İstanbul. http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/cilt_9_sayi_2/M00198.pdf (25.07.2008).

Gönencan, Zahit "Osmanlı Döneminde Sosyal Güvenlik Sistemleri", <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/z-g%C3%B6nencan.pdf> , (12.07.2008).

Guillen, Ana ve Matsaganis, Manos (2000), "Testing the Social Dumping Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain during the Last 20 Years", Sosyal Politika Yazıları, der. Buğra, A., Keyder, Ç., (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, , s. 287 - 331, İstanbul.

Güngör, F. ve Özüğurlu M. (1997), İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Pi-yasa ya da Sosyal Devlet, Working Paper Series, Ankara Üniv. SBF, Ankara. http://www.politics.ankara.edu.tr/dosyalar/tm/SBF_WP_03.pdf, (21.07.2008).

Güvercin, C.Hüseyin (2004), “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası, Cilt 57, Sayı 2, Ankara

Güzel A. , Okur A.R. (2003), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları, 9. Basısf: 1-70 , İstanbul.

Haan, A.D. (1998), “Social Exclusion: An Alternative Concept for the Study of Deprivation” IDS Bulletin, Vol. 29 Number 1, pp. 19-109.

Handler, J.F. (2003), “Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contact”, Journal of European Social Policy, Vol.13, no:13.

Hicks, A. (1991), Reviewed work(s): The three worlds of welfare capitalism by Gosta Esping-Andersen. Contemporary Sociology, Vol. 20, No. 3. (May), s.399-401, (<http://links.jstor.org/sici?>).

Himmelfarb, G. (1984), *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*, Faber and Faber, London.

Hobsbawm, E. J. (1989), *Devrim Çağı: 1789-1848*, çev. A. Şenel ve J. Ergüder, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.

İkizoğlu, Musa (2000), “Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamak İlçesi’nde Ampirik Bir Araştırma” , Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enst., Sosyal Hizmetler Ana Bilim Dalı Doktora Tezi, Ankara.

Kaya, E., Kunduracı, N.F., İltter, O., Günal, P. ve Boybek, S. (2007), “İrlanda’daki Sosyal Yardım Uygulamalarının Yeri ve Değerlendirilmesine İlişkin Rapor”, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.

Kerbo, Harold R. (1996), *Social Stratification and Inequality*, 3. Edition McGraw Hill, USA.

Kleinman, Mark (2002), *Crisis? What crisis? Continuity and Change in European Welfare States*”, Sosyal Politika Yazıları, der. Buğra, A., Keyder, Ç., İletişim Yayınları, 2006, İstanbul.

Koray, Meryem (2005), *Sosyal Politika*, İmge Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, Ankara.

Lewis, Oscar (1971), *İşte Hayat*, E Yayınları, Genel Dizisi: 44, İstanbul.

Leibfried, S. (1992), “Towards a European Welfare State: On Integrating Poverty Regimes in the European Community”, *Social Policy in a Changing Europe*, Campus Verlag, Frankfurt.

Lindbeck, A. (2004), *An essay on welfare state dynamics. Globalization and the welfare state*, (Edited by: Bo SÖDERSTEN), Palgrave, New York.

Lundberg, U. & Åmark, K., (2001), “Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000”, *Scandinavian Journal of History*, Vol. 26.

Mingione, Enzo (2001), “The Southern European Welfare State Model and The Fight Against Poverty and Social Exclusion”, Sosyal Politika Yazıları, der. Buğra, A., Keyder, Ç., İletişim Yayınları, İstanbul.

Offe, C. (1991), Reviewed work(s): The three worlds of welfare capitalism by Gosta Esping-Andersen. *The American Journal of Sociology*, Vol. 96, No. 6. (May), Erişim adresi: <http://links.jstor.org> (20.09.2008).

Oppenheim, C. And Harker, L. (1996), *Poverty The Facts*, Revised and Update 3. Edition Child Poverty Action Group.

Oppenheim, C. (1998), *"An Overview of Poverty and Social Exclusion"*, Oppenheim, C.(Ed.), *An Inclusive Society*, IPPR, London.

Özkan, Özlem (2004), *"Dünya Bankası Türkiye'de Yoksulluğu Araştırıyor"*, Toplum ve Hekim Dergisi, Cilt 19, Sayı 1, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu.

Phillips, S. (2003), *"Social Inclusion; Community Perspectives"* www.cabinet_office.gov.uk/seu/1998/bbt/nrhome.htm (web erişim tarihi: 15.09.2008).

Polanyi, K. (1986), *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, Çev. Ayşe Bugra, Alan Yayıncılık, s.300., İstanbul.

Pudney, S., Hernandez, M. ve Hancock, R.(2002), *The Welfare Cost Of Means-Testing: Pensioner Participation In Income Support* 'Varlık Testinin Refah Maliyeti'(Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Konseyi).

Ravallion, M. (1996), *"Issues in Measuring and Modeling Poverty"*, *Economic Journal* , 106 (438), 1328-43.

Rosanvallon, Pierre (2004), *Refah Devletinin Krizi*, Çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.

Saint-Arnaud, S., and Bernard, P. (2003), *Convergence Or Resilience? A Hierarchical Cluster Analysis Of The Welfare Regimes In Advanced Countries*, *Current Sociology*, 51(5), 499-527.

Seyyar, Ali, (2003), *"Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele"*, Yoksulluk, Deniz Feneri Yardımlasma ve Dayanısma Derneği, C.1, İstanbul.

Smith, Adam (1997), *Ulusların Zenginliği*, Çeviren: Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı, Alan yayınları, s.118, İstanbul.

SYDGM (2008), Stratejik Plan 2009- 2013, İsmat Matbaacılık, Ankara.

SYDGM (2008), Faaliyet Raporu, İsmat Matbaacılık, Ankara.

Sözer, Ali Nazım, (1997), Sosyal Devlet Uygulamaları, Cemiyet Yayınları, No: 8, İzmir.

Şenses, Fikret (2006), Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.

Talas, Cahit (1990), Toplumsal Politika, İmge Kitabevi Yayınları 4. Baskı, Ankara.

Tampke, J. (1981), Bismarck's Social Legislation: A Genuine Breakthrough?, In Mommsen, Wolfgang J. (ed.): The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, Croom Helm, London.

Tepe, Fulya (2005), "An Introduction To The Swedish Welfare State 'İsveç Refah Devletine Giriş' ", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:4 Sayı:7 Bahar 2005/1.

Timonen, V. (2001), Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden, pp. 29-51, in Peter Taylor Goodby (Ed.), Welfare States Under Pressure, Sage Publications.

----- (2003), Restructuring the Welfare State: Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden, Cheltenham, UK.

Torus, İlhan (1947), Ahiler, s.19'dan aktaran Murat ŞEN, "Tanzimat Öncesi (Klasik Dönem) Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik",

<http://www.e-akademi.org/makaleler/msen-1.htm> (01.09.2008).

Townsend, Joseph (1786), A Dissertation on the Poor Laws, <http://soc-serv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/townsend/poorlaw.html> (25.08.2008).

Tuncay, A.Can (2000), Sosyal Güvenlik Hukuk Dersleri, Beta Basım AŞ.,8. Bası, İstanbul.

Ulutürk, S. ve Dane, K. (2008), Kapitalist Devletin Dönüşümü, Metalaşma ve Sosyal Güvenlik "Reformu" : Ülke Örnekleri ve Reformun Geleceği. http://www.kongrekaraburun.org/metinler/A3_3.pdf (web erişim tarihi : 10.10.2008).

Wagner, A. (1994), Response To Social Assistance Expert Questionnaire, Luxembourg.

Walker, A. and Walker, C. (1997), Britain Divided: The Growth of Social Exclusion in the 1980s and 1990s, CPAG, London.

Yılmaz, Sibel (2006), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yoksullukla Savaşım Politikaları İçindeki Yeri, Anadolu Üniv. SBE, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.

2007 Yıllı Programı (2006), 19 Ekim 2006 Gün ve 26324 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 16 Ekim 2006 Gün ve 2006/11105 Sayılı 2007 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı.

İnternet Siteleri

www.bmfsfj.de

www.dwp.gov.uk/aboutus

www.skg.gov.tr

www.sydgim.gov.tr