



REFAH DEVLETİNİN KRİZİ EKSENİNDE YOKSULLUK VE YENİ SOSYAL RİSKLERLE MÜCADELE

STRUGGLE AGAINST POVERTY AND NEW SOCIAL RISKS IN THE AXIS OF THE WELFARE STATE CRISIS

Mehmet Merve ÖZAYDIN¹, Mustafa ÖZTÜRK²

1. Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, mehmet.ozaydin@hbv.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-1081-4249>
2. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, mustafaozturk@sdu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-7496-4385>

Makale Türü
Derleme

Article Type
Review Article

Başvuru Tarihi/Application Date
16.01.2020

Yayına Kabul Tarihi/Acceptance Date
10.03.2020

DOI
10.20875/makusobed.676260

Öz

Sanayi toplumlarının endüstri performans modelinin bir yansıması olarak kurumsallaşan refah devletleri, modern devletlerin ileri sosyal düzeyi olarak kabul edilir. Sanayi üretim yapısının tam istihdam modelleri içinde ekonomik gelişme ile yakaladıkları uyumlu düzey, refah devletlerinin birçok sosyal riskle, istihdam başarıları yoluyla mücadele edebilmesine imkan sağlamıştır. Yoksulluk ve işsizliğin bireyin tembelliğinden kaynaklandığı iddialarına dayanan klasik liberal tezlerin aksine istihdam üzerinden gelire ve refaha ulaşma fırsatı veren refah devleti, kurduğu sosyal güvenlik ve sosyal koruma mekanizmaları ile yoksullukla mücadelede geniş bir politika setinin oluşturulmasına kaynaklık etmiştir. Neo liberal ekonomi politikalarının yükselişi ile önemli bir kriz sürecine giren refah devletinin, sosyal politikalarında güç kayıpları yoksullukla ve yeni sosyal risklerle mücadelede yeni önerilerin gündeme taşınmasına neden olmuştur. Bu makale, refah devletinin güç kaybettiği süreçte yoksullukla mücadele politikalarındaki değişimin incelenmesini konu edinmektedir.

Anahtar Kelimeler: Refah Devleti, Sosyal Risk, Yoksulluk, Sosyal Risk Yönetimi

Abstract

Welfare states, institutionalized as a reflection of the industrial performance model of industrial societies, are regarded as the advanced social level of modern states. The harmonious level that industrial production structure has achieved through economic development in full employment models has enabled welfare states to combat many social risks through employment success. Contrary to the classical liberal theses based on the claims that poverty and unemployment stem from the laziness of the individual, the welfare state, which provides the opportunity to reach income and prosperity through employment, has been the source of the establishment of a broad set of policies in the fight against poverty with its social security and social protection mechanisms. With the rise of neo-liberal economic policies, the welfare state underwent an important crisis and the loss of power in its social policies led to new proposals in the fight against poverty and new social risks. This article focuses on the analysis of the change in policies to combat poverty during the period when the welfare state loses power.

Keywords: Welfare State, Social Risk, Poverty, Social Risk Management

EXTENDED SUMMARY

In the continuation of community life, combating social risks has been an important part of policies in every period. The need for new mechanisms has increased due to the loss of effectiveness of traditional aid tools in the order of modern society. The resulting loss of power especially in solidarity structures such as family and religion as an institution, has increased the social responsibilities of the state. It is seen that the idea of state which has positioned itself away from social interventions and regulations at the beginning of the Industrial Revolution, has undergone a significant change due to the pressure of emerging social unrest and social demands.

The key role of the welfare state in the transformation of social life has deeply affected the relations of income and distribution in the industrial societies and has provided the opportunity for limiting the contrasts between social classes. In this context, rights-based policies on access to social security, health, education and labor markets have revealed a social model compatible with economic growth. With the effects of globalization, change of this structure where production performance constituted the driving force of the economic system has posed an important threat to the sustainability of the social model.

This study is constructed on the basis of transformational effects of globalization on the welfare state. The approaches trying to explain the welfare state in a new transformation process and their tendency to identify new social risks significantly caused differentiation of intervention tools used in this area. Within the society model dominated by industrial production, rights defined through working classes and accessing to income have been observed to differ due to changes in the structures of production and working. Welfare state, which was in an effort to create a security area compatible with the labour structure of industrial societies, has had to seek different security approaches in the new society model shaped by global influences.

In the analysis section of the study, it is focused on the effects of globalization that have implications for all the tools to tackle social problems and on the fact that this situation creates significant changes in the quality of existing social risks, while revealing new social risk groups. Single-parent families and fragmented families have emerged as new social risk groups; since the family, which was the most important support tool for the state to maintain its social functions, changed due to demographic and socio-cultural influences. At the same time, as a result of the change based on the strengthening of the services sector rather than the industrial sector, the weight of women in the labor markets increased; therefore the need for new service organizations in the fulfillment of family responsibilities has emerged. The economic model of this new period, which did not correspond to the regular and continuous production model of industrial production, has also severely rejected the security institutions of the previous period. Insurance-oriented social security structure originating from Fordist production structure was defined as a cost barrier in front of the economic development also labor was recommended to take a flexible and irregular shape compatible with the structure of the production system. In this structure, where new and flexible employment models gained strength, access to welfare through income has been restricted and poverty has come to the fore as a new social risk parameter.

Poverty, that can be defined as old in terms of its conceptual content and as new in terms of its appearance, appears as a recurring phenomenon with the end of the welfare state consensus. It is possible to say that anti-poverty policies, that have gained power in the global world order especially since the 1990s, have evolved towards the approach of reducing poverty and benefiting from the blessings of economic growth. Especially advices of multinational companies and transnational institutions, which are strong actors of the new economic model, to nation states, appear to have transformed based on limited approaches to combating poverty rather than comprehensive social protection proposals. Within this framework, it is seen that broad-based welfare policies such as social justice, social peace and combating inequalities have replaced by limited and conditional social benefits, minimum income supports and financial supports for consumer protection.

Findings of the study: Global change has not only resulted in the loss of power of the welfare state, but has also created new social risk groups with the effects it has on the social structure. In the new era, the creation of a security area with limited assistance for smaller social groups has become necessary as a result of the threats on international economic developments due to welfare policies to be determined at national level. The sustainability of the global economic system has been associated with maintenance the consumption function. Poverty, which is the most important risk for this situation, has been defined as a social risk factor that should be well managed in the new period.

1. GİRİŞ

Tarih boyunca sosyal risklerin çözümünde toplumların kendi yapıları içinde ürettikleri kurum ve politikalar eliyle mücadele ettikleri bilinmektedir. Modern devlet düşüncesi öncesinde geleneksel toplumsal yapıda dayanışma ve yardımlaşma unsurlarının güçlü niteliği, birçok sosyal risk alanına karşı toplumun bir bütünlük içinde hareket etmesine imkân sağlamıştır. Başta din ve geleneksel toplumsal normlardan gücünü alan bu anlayışların modern toplum düşüncesi ile güç kaybına uğraması, devletin güçlü bir sosyal düzenleyici olarak ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır. Başlangıçta kapitalist üretim ilişkilerinin düzenlenerek, toplumsal iş bölümünün ve üretimin sürekliliğine yönelik sınırlı bir çerçeveye sahip olan yaklaşımın ilerleyen süreçte güçlü bir norm sistemine dönüştüğü görülmüştür.

Geleneksel toplum hayatının sanayi üretim ilişkileri etkisiyle dönüşümünde aile ve din kurumlarının toplum hayatını koruma ve sürdürme fonksiyonları da önemli değişimlere uğramıştır. Geleneksel koruma tekniğini sağlayan bu yapıların etkinliklerini önemli ölçüde yitirmesi, toplumsal hayatta daha sık karşılaşılan ve daha büyük ölçekte olan sosyal sorunların çözümüne ilişkin devletin sorumluluklarını artırmış ve devletin daha sosyal bir alana evrilmesine neden olmuştur. Modern devlet anlayışının ortaya çıkışında liberal tezlerle tanımlanan ve her türlü koruma fonksiyonundan devleti bağımsız gören anlayışın da bu süreçte değişime uğradığı görülmüştür. Sosyal sorunlarla mücadele kurumlarının güç kaybı ve ekonomik hayatın devamındaki beklentiler, devletin kamusal sorumluluklarının ilerleyen süreçte düzenleyici ve müdahaleci bir karakterle yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Bu süreçte endüstri ilişkilerinin üçlü yapısı içindeki dengeleyici görevlerinin yanında sosyal sorunların çözümünde de sorumlu bir devlet anlayışı güç kazanmıştır. Yaşanan tarihsel gelişmelerin de devletin bu sorumluluk alanını pekiştirdiğini söylemek mümkündür. Dünya savaşları ve bunların ortasında yaşanan büyük ekonomik buhran, sosyal müdahalelerin boyutunun ileri taşınmasına ve topluma bütününe yönelik kurgulanmasına kaynaklık etmiştir. Devletin sosyal müdahalelerinin daha düzenli ve kapsamlı bir ifadesi olarak tanımlanan refah devleti anlayışının da bu sürecin bir ürünü olarak ortaya çıktığını söylemek mümkündür. (Özaydın, 2013:76).

Yoksulluğun birey ve toplum hayatı üzerinde oluşturduğu tehditler insanlık tarihi boyunca bir sorun alanı olarak tanımlanmıştır. Yoksulluğun suçunun bireye ya da topluma yüklenmesindeki farklılara bağlı olarak çözüm önerileri farklılaşsa da, mücadelenin hiçbir toplum ve tarih kesitinde görmezden gelindiği söylenemez. Yoksulluğun ortaya çıkardığı sosyal sorunlarla çoğu kez dayanışma mekanizmalarının güçlü kurumları yoluyla mücadele edilirken, gelir ve servet farklılıklarının derinleştiği süreçlerde yoksulların toplumdan izole edilmesi ya da toplumun yoksullara karşı korunması türünde yaklaşımların da değer kazandığı görülmüştür.

Yoksulluğu bireyin suçu olarak değerlendirerek, tembelliğin bir cezası olarak yoksulların kötü ve zor işlerde çalıştırılmaları anlayışı, İngiliz yoksullar yasasına da ilham veren bir politika olarak 17. yüzyılın başından itibaren değer görmüştür. Bu çerçevede yoksulların çalıştırılmalarının gerekli olduğu yaklaşımların 17. yüzyıl boyunca güç kazandığı görülmüştür. Bu anlayışın dönem içerisinde yoksulların herhangi bir işte değil, verimli işlerde çalıştırılmasını öngören bir yöne doğru evrildiğine de şahit olunmuştur. Bu anlayışın bir sonucu olarak 18. yüzyıl, yoksulların çalıştırılmasının İngiltere ve tüm Kıta Avrupası'nda yayıldığı bir dönem olmuştur. 18 yüzyıl sonunda birçok düşünür yoksulluğun işsizlikle özdeş bir kavram olmadığı, sanayi üretim anlayışının bir sonucu olarak emeği ile geçinen herkesin yoksulluk sorunu ile karşılaşabileceğini kabul etmiştir (Buğra, 2008:44-46). Sanayi Devrimi süreci ile artan üretimin ihtiyaç duyduğu emek kaynağına bol ve ucuz yoldan erişim stratejisi, yoksulluktan bağımsız bir çalışan grubunun tanımlanmasını gerekli kılmıştır.

2. KÜRESELLEŞME VE REFAH DEVLETİNİN KRİZİ

Devletin ekonomik sistemdeki müdahaleci görünümünü ifade eden Keynesyen politikaların 1970'li yıllarda yaşanan krizlerin etkisi ile gelir gider dengesini sağlamada yetersiz kalması, kamu finansman dengeleri üzerinde ciddi bir tehdit oluşturmuştur. Bu süreçte, refah devleti başarısını sağlayan ulus devletlerin önemli bir aşınmaya uğradıkları görülmüştür. Bu aşınmanın bir boyutunu ulus devletin ekonomik

yetkilerini artan oranlı olarak ulus üstü kurumlara devretmesi oluştururken, diğer yönünü de yerel yönetimlerin güçlendirilerek, merkezi devlete ilişkin yetki ve sorumlulukların alt birimlere devredilmesi oluşturmuştur (Kazgan, 2002:34).

Küreselleşme etkileri ile ortaya çıkan refah devletinin krizinde, sosyal harcamaların milli gelir içindeki payının sürekli büyümesi ve giderek karşılanamaz bir hal alarak ülkelerin rekabet güçlerini olumsuz etkilediği tezi yaygın olarak kabul görmüştür. Bu süreçte cömert sosyal refah devleti harcamalarının sürdürülebilmesindeki imkânsızlıklar, harcamaları sınırlamak ve gelirleri artırmak ekseninde yeni reform arayışlarını gündeme getirmiştir. Geniş sosyal hakların sağladığı yardımlara dayalı pasif politikaların yerini, yardıma hak kazanma koşullarını zorlaştıran, yararlanma süresini kısaltan, istismarı önlemeyi amaçlayan ve bireyi aktif olarak işgücü piyasasında tutmayı amaçlayan politikaların aldığı görülmüştür. Gerçekleştirilen reform, finansman sorunları üzerinde odaklanarak başta sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere sınırlamalar öngörmesine karşın, yeni sosyal risk gruplarının ortaya çıkması, yaşlanan nüfus ve kamu hizmetlerinde kalite beklentisi nedeni ile finansal sınırlamaların beklenen düzeyde gerçekleşmediği görülmüştür (Özdemir, 2004:215-216).

Yapısal uyum sürecinde devletin sosyal işlevleri zayıflamış, ulusal sınırlar içinde sahip olduğu refah devleti anlayışı ve geleneksel sosyal politikalar giderek etkisini kaybetmiştir. Uluslararası piyasalarda rekabet edebilmek, uluslararası yatırımları çekebilmek ve çok uluslu işletmelerin taleplerine cevap verebilmek hükümetler için önem kazanmış ve çok uluslu işletmeler için vergi muafiyetleri ve serbest ticaret bölgeleri hazırlamak, çalışma standartlarını düşürmek ve sendikal hakları kısıtlamak, ulus devletin yeni görevleri olarak şekillenmiştir. Piyasa ekonomisinin hâkim kılınması anlayışı ekseninde kuralsızlaştırma (deregülasyon) uygulamaları başta işgücü piyasaları olmak üzere hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Sosyal politika alanında devletin düzenleyici rolü üzerindeki bu sınırlamalar, çalışanların sermaye karşısında daha güçsüz bir duruma düşerek, daha yüksek bir sosyal dışlanma riski ile karşılaşmalarına neden olmuştur (Sapancalı, 2003:68-71).

Temelini büyük ölçüde sanayileşme sürecinde güç kaybetmiş olan aile kurumu ve emek piyasalarının oluşturduğu refah devleti anlayışı, öznesini erkek üretim işçisinin oluşturduğu bir toplumsal yapı üzerinde inşa edilmiştir (Esping-Andersen, 2006:35). Refah devletinin krizinde çalışma hayatı dinamiklerine dayalı bu yapının değişiminin önemli bir role sahip olduğu görülmüştür. 1970'li yılların ekonomik durgunluğu karşısında Keynesyen politikaların çözümsüz kalması, Fordist kitlesel üretime dayalı tam istihdam modelinin ortadan kalkması ile sonuçlanmıştır. Kitlesel üretimin büyük işletme yapıları içinde sürdürülmesine izin veren üretim tüketim dengesinin bozulması, refah devletinin maddi zenginliklerini sağlayan sanayi sektörünün güç kaybederken, formel sınırlarla tanımlanması zor olan hizmetler sektörünün yükselişine neden olmuştur. Postfordist üretim anlayışının talep farklılaşmalarına odaklanan esnek yapılanma anlayışı, tam zamanlı çalışmanın yerini giderek daha geçici ve güvencesiz nitelikteki esnek çalışma biçimlerinin alması ile sonuçlanmıştır. Teknolojik gelişim, işgücünün nitelik düzeyinin artmasına ve kadın işgücünün katılımının artmasına neden olarak işgücü kompozisyonunu değiştirmiştir. İşgücünün nitelik düzeyindeki artış bireysellik ekseninde kendi beceri ve niteliklerine güvenen çalışan tipini ortaya çıkarmış, sendikal örgütlenmeler çalışanlar için ihtiyaç olmaktan çıkmıştır (Kurtulmuş, 1996:199).

İşgücü, ürün ve finans piyasalarındaki gelişmeler sosyal koruma ihtiyacının azalmaktan çok artmasına neden olmuş, eşitsizlik ve güvencesizlik, yoksulluk ve dışlanma biçimlerine yaygın bir karakter kazandırmıştır. Çalışanların işgücü talebindeki esnekliğe ve değişime kendi başlarına uyum sağlama yeteneğine sahip olmaması, bu alanlardaki işgücü için düzenli ve öngörülebilir çalışma ilişkisine dayanmayan esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına, gelir güvencesizliği ve sosyal koruma ihtiyacının artmasına neden olmuştur (Kapar, 2005:199).

3. REFAH DEVLETİ VE SOSYAL RİSKLERLE MÜCADELE

Sanayileşme öncesi geleneksel toplumlarda sosyal risklerle mücadelenin nesiller boyunca dağıtılarak çözümlendiği görülmüştür. Aile ve geleneksel yardımlaşma anlayışının biçimlendiği bu yapının işlemlerini

imkansız hale getiren sanayileşme, aynı zamanda refah devleti anlayışının da doğuşunu hazırlamıştır (Esping-Andersen, 2006:40). Geleneksel refah devletinde yaygın aile yapısının risk yapısının bütünleyicisi olarak kabul edilmesi, vasıfsız işçilerin bile istikrarlı ve yüksek maaşlı işler elde edebileceği Keynesyen modelin işleyişine imkân sağlamıştır. Gelir elde eden erkek hane reisini aktif biçimde destekleyen kadınların ev hanımı rolleri, geleneksel sosyal politika anlayışının sosyal risk yönetiminin doğasını oluşturmuştur. Sosyal risk algısının boşanma ya da bekâr annelik kavramlarından daha çok hane reisinin yeterli bir aile ücreti sağlama kapasitesine odaklanması, gelirin sürekliliği ve işin korunması vurgusunun ön planda olduğu bir sosyal risk yönetimi çerçevesini ortaya çıkarmıştır. Bu durum sosyal hizmetler, ebeveyn izni ve çocuk bakımı gibi kadın dostu programların güç kazanması yönünde engel oluşturmuştur. Geleneksel refah anlayışında, devletten daha çok işlerin ve ailelerin refahın gerçek ayakları olması konusundaki kararlılık, aile ve işgücü piyasalarının optimal işlevler göreceği ortamda az ihtiyaç duyulan bir refah devleti anlayışını ortaya çıkarmıştır (Esping-Andersen, 1999:149).

Refah devletinin ve dolayısıyla sosyal politikaların güç kazanmasında büyük bir öneme sahip olan ücretli çalışanlar ve bu grubun oluşturduğu sınıf temelindeki örgütlü yapı, demokratik sistem içinde çalışanların haklarının geliştirilebilmesinin etkin bir aracına dönüşmüştür. Bu süreçte ortalama vasıfsız işçiliğe dayalı tam istihdam politikaları ile güç kazanan sendikacılık hareketi, kitlesel pazarlık gücü ile hem endüstri ilişkileri sisteminin kurumsallaşmasını sağlamış hem de sosyal hakların çalışma hayatı merkezli sosyal riskler üzerinde şekillenmesine imkân vermiştir (Özaydın, 2008:169). Bilimsel yönetim anlayışının üretimde kullanılmasının bir sonucu olarak güç kazanan Fordist üretim biçimi, bireysel gelir artışları ile üretim tüketim dengesinin refah merkezli olarak dengelenebilmesine imkân sağlamıştır.

Sanayileşmenin ortaya çıkardığı sosyal sorunların çözümünde sigorta tekniği büyük öneme sahip olmuştur. Bireysel sorumluluk ilkesinden objektif risk kavramına geçişi sağlayan bu teknik, bireysel tutum ve kusurların tali nitelik kazanmasına ve hastalık, işsizlik, yaşlılık ve iş kazaları gibi çeşitli sorunların risk kavramı altında toplanarak yeni bir adalet anlayışının oluşumuna kaynaklık etmiştir. Adaletin, sosyal ve düzeltilebilir bir nitelik kazanmasında risk ve sigorta kavramları önemli katkı sağlamış, sosyal devletin kurumsallaşmasına yol açacak düşünsel zemini hazırlamıştır (Gökçeoğlu Balcı, 2007:44-45). Çalışanların “karşılıklılık” ilkesine göre prim ödeyerek sisteme dâhil oldukları sosyal sigorta sisteminin boşlukları, tüm bireyleri kapsama alma ve koruma garantisi sağlayan vergilerle finanse edilen ve karşılıksız olarak yararlanılabilen kamu sosyal güvenlik harcamaları ile doldurulmuştur. Özellikle refah devleti uygulamaları içinde sosyal güvenlik harcamaları, sosyal sigorta sisteminin açıklarını kapayan ve daha üst düzeyde sosyal güvenlik garantisi sağlayan uygulamalar olarak önem kazanmıştır (Alper, 2013:208).

19. yüzyılın sonunda Almanya’da Bismarck uygulamaları ile başlayan sosyal sigorta anlayışı, 1942’de İngiltere’de Beveridge Raporu ile yeni bir aşamaya ulaşmıştır. Beveridge raporu, korporatist rejimin geleneksel uygulamalarına bağlı olarak sosyal sigorta anlayışını inşa eden Almanya’dan farklı olarak İngiltere’de devletin sorumluluklarına ilişkin bir tartışmayı da içermektedir. Bireyin düzenli geliri üzerindeki tüm tehditleri sosyal risk olarak değerlendiren rapor, bütünsel ve tutarlı bir sisteme vurgu yapmaktadır. Beveridge raporuna göre sosyal güvenlik, nüfusun tamamını kapsayan, tek primle tüm risklere karşı koruma sağlayan, ödemelerin gelirden bağımsız olarak sağlandığı, merkezi yapıda örgütlenmiş bir kamu hizmetini ifade etmektedir (Rosanvallon, 2004:123). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 1994 tarihli Philadelphia Bildirgesi’nde yer alan önerileri gerçekleştirmek amacı ile 1952 yılında 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmeyi” kabul etmiştir. Sözleşmede, hastalık (sağlık yardımı), hastalık (gelir kaybı ödeneği), analık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık, ölüm ve aile yükleri olmak üzere dokuz adet sosyal riski içermektedir (Güzel ve Okur, 1994:42).

Refah rejimlerinin niteliklerine bağlı olarak sosyal politika uygulamalarında farklılıklar görülse de refah devletinin, sanayi toplumlarının çalışma anlayışı ile uyumlu bir güvenlik alanı oluşturmayı amaçladığı açıktır. Tam istihdam modeli ekseninde gelir üzerinden refaha erişimi mümkün kılan sosyal politikalar aynı zamanda yoksullukla mücadele ve yeni sosyal risklerin sınırlandırılması gibi amaçlara da hizmet etmiştir. Ulus devletlerin siyasi yapıları, sosyo-kültürel normları ve geleneksel kurumları sosyal güvenlik

sistemlerinin farklı yapılarla ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda İskandinav ülkelerinde sosyal hizmetler ağırlıklı bir güvenlik alanı oluşurken, Kıta Avrupa'sında güçlü ve istikrarlı bir sosyal sigorta modeli, Anglo-sakson ülkelerinde ise çalıştırmacı refah olarak açıklanabilecek workfare yapısının ağırlık kazandığı görülmüştür.

4. YENİ SOSYAL RİSKLERLE MÜCADELE SOSYAL KORUMA YAKLAŞIMI

Refah devletinin altın çağında endüstriyel kitle üretiminin hâkim olduğu tek kazananlı hanenin toplumsal yapının temelini oluşturduğu modelin, ekonomik, sosyal ve siyasi koşullarla değişimi ve refah devletinin sürdürülemezliği üzerine neo-liberal söylemin güçlenmesi, aile yapıları ve işgücü piyasaları üzerinde önemli bir değişimin başlamasına kaynaklık etmiştir. Kadınların işgücü katılımlarının yükselmesine bağlı olarak aile yapısında gözlenen değişimler, geleneksel aile yapısının bozulmasına neden olurken, kadınlara ilişkin birçok yeni risk alanının da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bununla eş zamanlı olarak beliren işgücü piyasalarına ilişkin işsizlik temelli sorunlar, istihdam üzerinden refaha ulaşma kabiliyetinin kaybedilerek yoksulluk sorunlarının çeşitlenmesine neden olmuştur.

4.1. Sosyal Korumanın Kavramsal Çerçevesi

Modern toplumlarda piyasa merkezli olarak tasarlanan üretim sisteminin toplum hayatındaki merkezi rolü, toplumsal sorunlara müdahale alanında da birtakım kurallar bütününe ortaya çıkmasına neden olmuştur. Toplumsal sorunlara çözüm üretmek amacıyla yapılan müdahalelerin piyasa işleyişini zedelediği iddiaları, devletin ve diğer sosyal kurumların politika araçlarını seçerken daha dikkatli davranmaları sonucunu doğurmuştur. Sosyal adalet hedefinde örgütlenen tüm sosyal kavramlar gibi sosyal koruma da piyasa eşitsizliklerinin neden olduğu etkilerin birey, grup ve toplumlardaki olumsuz etkilerini mümkünse ortadan kaldırmak, azaltmak ya da etkilerini sınırlamak gibi amaçlar taşımaktadır. Sanayi toplumlarının ilk dönemlerinde ekonomik gerekçelerle yok sayılan, ilerleyen zamanda ekonomik ve sosyal gerekçelerle denge sağlayıcı bir niteliği tanımlayan kavram, sosyal hakların gelişimi ve refah devletinin kurumsallaşma başarıları ile sosyale daha çok vurgu yapan bir karaktere sahip olmuştur. Ancak 1980'li yıllardan sonra yaşanan ekonomik daralma ve krizlerin sorumluluğunu refah devleti ve piyasa müdahalelerinde gören anlayışın da etkisiyle, kavramın yeniden ekonomik gelişme ve kalkınma dinamikleriyle ilişkilendirilme eğilimlerinin de güçlendiğine şahit olunmaktadır.

Sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramlarının birbirleri yerine kullanıldıkları, kapsam olarak birbirlerini çevreledikleri ve sınırlarına ilişkin ayrışmaların da tam ve net olmadığı görüşleri gerek uluslararası kurumlar gerekse de akademik yazında sıklıkla ifade edilmektedir. Kavramın gelir desteği sağlamak ve hizmet sunumunu gerçekleştirmek adına faaliyette olan tüm kurumları kapsadığına ilişkin tanımlamalar da mevcuttur (Kapar, 2005:3).

Sosyal Koruma, bireylerin, hane halklarının ve toplulukların gelir kaynaklı risklerini daha iyi yönetmelerine yardımcı olacak kamu müdahalelerinden oluşur. Bu müdahalelerin amaçları, yoksulluğu azaltarak ekonomik açıdan sürdürülebilir katılımcı kalkınmanın sağlanmasıdır. Bu çerçevede sosyal koruma politikaları spesifik olarak;

- Düşük gelirli hane halklarının tüketim ve temel hizmetlere erişim konusundaki kırılganlıklarını azaltmak;
- Tüm hane halkları için yaşam döngüsünde tüketim fırsatlarının geliştirilerek, hane halklarının daha eşit refah dağılımının sağlanması;
- Özellikle krizlere maruz kalma ve kriz etkilerinin giderilmesi açısından bireylerin desteklenmesi çerçevesinde destekler sunmaktadır (Holzman ve Jorgensen, 1999:4-5).

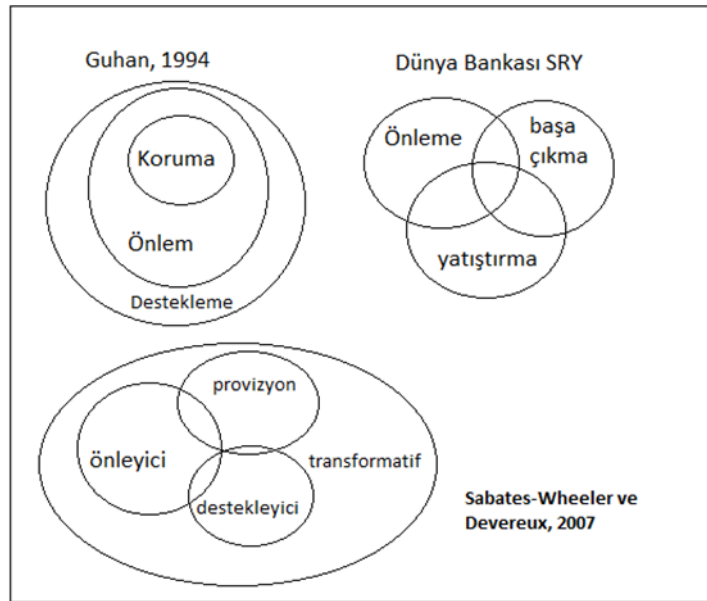
Sosyal koruma yaklaşımlarının kavramsal çerçevesinin şekillenmesinde sosyal korumanın tanımlanmasından kaynaklanan farklılıkların önemli bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. Bu tanımlarda sosyal korumanın gelir hakkı ve güvenliği sağlamaktan, eğitim ve sağlık hizmetlerine oradan da kamusal

hizmetler ve gelir transferlerine kadar uzanan geniş bir kavramsal alana yayıldığı görülmektedir. Sosyal korumanın kavramsal çerçevesini sınırlamada yardımcı olabilecek iki güçlü yaklaşımın varlığından söz etmek mümkündür. Bunlardan ilki, sosyal korumayı, birey ve ailelere, onların durumlarını hızlı bir şekilde iyileştirmelerini sağlayacak yeni ekonomik fırsatları ararken karşılaştıkları şoklar ile başa çıkmada kısa dönem yardımı sağlayan bir araç olarak gören dar görüştür. Diğeri de sosyal korumanın yoksulluğu azaltmada hem kısa dönem hem de uzun dönem rolleri olduğunu savunan daha kapsayıcı bir görüştür (Barrientos vd., 2005:4).

Sosyal koruma kavramı farklı modeller kullanarak ayrıntılı bir şekilde incelendiği ve sosyal koruma ile ilişkilendirildiği yaklaşımlardan ilki, Sanjivi Guhan (1994)'a aittir. Guhan, sosyal korumanın ‘koruma, önleme ve destekleme’ adları altında üç eş merkezli alandan oluştuğunu ileri sürmüştür. Destekleme önlemlerinin dış alanı, makro ve araçsal düzeylerde işleyen ve yoksulluğun azaltılmasında büyük öneme sahip olan sırayla tüm makroekonomik, sektörel ve kurumsal önlemlerini içermektedir. Orta alan, yoksulluğun azaltılmasında doğrudan etki eden önlemler olarak da bilinen kaynakların yeniden dağıtımı ve istihdam oluşturma gibi önlemlerden oluşacaktır. İç alan ise destekleme ve önleme yaklaşımları yoluyla engellenmeyen/giderilmeyen veya engellenemeyen/giderilemeyen yoksunluklardan korunmak amaçlı belirli önlemlerden oluşacaktır.” (Guhan, 1994: 35; Brunori ve O’Reilly; 2010: 5; Akt.Kabembo, 2015:25).

Sosyal korumanın risk yönetimi çerçevesine odaklanan Dünya Bankası yaklaşımında ise sosyal risk yönetimi; yoksulların değişik risklerle karşılaşma düzeyinin yüksekliğine ve yoksulların bu risklerle mücadele için sınırlı araçlara sahip olduğu yaklaşımından hareket eder (Holzmann ve diğerleri, 2003: 5). Bu yaklaşımda sosyal korumanın üç farklı işlevi ya da amacı olan önleme, hafifletme ve başa çıkmayı hiyerarşik olmayan ve birlikte kullanılacak bir yapı içinde ele almaktadır. Sosyal koruma yaklaşımlarının üçüncüsü, Stephen Devereux ve Racheal Sabates-Wheeler tarafından ileri sürülen Transformatif (Dönüşümsel) sosyal koruma çerçevesidir. Guhan tarafından ileri sürülen modelin üzerinde yapılmış olan bu çalışmada sosyal korumanın kavramlaştırılmasına “dönüşümsel” sosyal koruma olan dördüncü bir boyutu eklemektedir. Buradaki dönüşümsellik, sosyal koruma açısından bakıldığında, “belirli bir durumda sadece bazı gruplar için riskin nasıl azaltılacağına değil, kırılgan/savunmasız grupların geneline yönelen riskler için nasıl bir politika oluşturulacağı üzerinde odaklanmaktadır. (Sabates-Wheeler ve Devereux 2007: 24; Kumitz,2013: 15-16; Akt. Kabembo,2015:25-25).

Şekil 1. Üç Farklı Sosyal Koruma Yaklaşımında Riskle Mücadele Çerçevesi



Kaynak: Sabates-Wheeler ve Devereux 2007: 24;Akt. Kabembo,2015:26.

4.2. Yeni Sosyal Riskler ve Sosyal Koruma İhtiyacı

Sosyal riskler; güvensizlik, yalnızlık, adaletsizlik ve eşitsizliğe ilişkin bir algının yükselişiyle birlikte yaşam fırsatlarını düşüren olasılık olarak tanımlanmıştır. Sosyal riskler bireyin farklı yaşam noktalarındaki kesişimlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle yoksunluk, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile ilgili birçok durum farklı boyutlardaki dezavantajların birikmesiyle ortaya çıkmaktadır. Sosyal riskin boyutunun aile ya da işgücü piyasasındaki gelişmelerden birine ait olması ve diğer boyutta telafi edilebilmesi gelir eşitsizliğine yol açmayabilir. Ancak Post Endüstriyel toplumlarda aile ve işgücü piyasalarında meydana gelen değişimler, risklerin boyutunun genişlemesine neden olmuştur. Bu bağlamda sosyal risklerin aile ve işgücü piyasaları boyutunda şekillendiği ve yeni risklere dönüştüğü görülmektedir (Wolleb&Daraio, 2009:9).

Ailelerin ortalama büyüklüğünün ve bunun sonucunda ölçek ekonomilerindeki tüketimin düşmesi, hane halkı refahını sağlamanın daha fazla gelir gerektirmesi nedeniyle yoksulluğu artırmıştır. Bununla birlikte demografik yapı ve davranış kalıplarındaki değişimler (yaşlanma, tek ebeveynli aileler), yaşam düzenindeki değişiklikler yoluyla (örn; daha fazla insanın yalnız yaşaması ve tek ebeveynli haneler) ülkelerin çoğunda gelir eşitsizliğini artırmıştır. Ailelerin büyüklük ve bileşiminin değişmesi, gelişmiş ülkelerde büyük ailelerin neredeyse yok olmasına ve tek ebeveynli ailelerin sayısının artmasına neden olmuştur.

Sosyal risklerin işgücü piyasalarından beslenen boyutu, daha çok atipik istihdam biçimleri ve yüksek bir işsizlik düzeyine dayanmaktadır. İşgücü piyasasının işçiler için daha fazla esneklik ve istikrarsızlık yönünde dönüşmesi (tüm çalışma yaşamı boyunca iş kaybetme olasılığının daha yüksek oluşu), toplumun daha büyük kesimleri ve farklı gruplarını etkilemiştir. Kazanç eşitsizlikleri ve işgücü piyasası istikrarsızlığı, bazen istihdam gelirinin tek başına yoksulluktan uzak bir yaşamı garantilemek için yeterli olmadığı anlamına gelmektedir. Küreselleşme ve teknolojik gelişmeler, eğitim düzeylerinde kazanç farklılıklarının artmasına neden olurken, düşük eğitimliler için sosyal risk etkisinin artmasına neden olmuştur. Post-endüstriyel ve bilgi temelli ekonomiye geçiş, eğitim ve istihdam arasındaki bağlantıyı güçlendirmiş, yüksek ve düşük becerili işçiler arasındaki aralığı genişletmiştir. İstihdamın, kazanç eşitsizliklerinin yüksek, iş istikrarının düşük olduğu hizmetler sektörüne kayması ve kadınların işgücü piyasalarında katılım oranlarının artması, sosyal risklerin kapsam ve çeşitliliğini genişletmiştir. Kadının işgücü piyasasında artan ağırlığı, çift kazananlı aile modelinin genişlemesine ve ailenin geçimini sağlayan erkeğe olan finansal bağımlılığının azalmasına neden olmuş, bununla birlikte geleneksel olarak ev kadınları tarafından ücretsiz temelde yapılan bakım ve ev işlerinin dışsallaştırılmasıyla yeni problem ve çelişkiler ortaya çıkmıştır. Risklerle mücadelede, uzun dönemli ekonomik ve demografik sorunların önüne geçmek için uyumlaştırma politikalarına daha fazla ihtiyaç vardır.

Üretim yapısının sanayiden hizmetler sektörüne doğru değişimi ve teknoloji kullanımının güç kazanması kadınların artan oranlarda işgücü piyasalarına katılımına imkân sağlamıştır. Sanayi devriminin başından itibaren erkek egemen ve kas gücüne dayalı bir yapılanmanın hâkim olduğu çalışma hayatında, kadın merkezli sorunlara çözüm üretebilecek etkinlikte mekanizmaların kurulmamış olması, hem işgücü piyasalarında hem de kadının rolünün değiştiği aile yapısında önemli sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Geleneksel bakım rolleri içinde kadın tarafından yerine getirilen çocuk, yaşlı ve hasta bakımının nasıl sağlanacağı, refah devletinin finansman yükleri içerisinde maliyetlerin nasıl paylaşılacağı sorunları önemli sorun başlıkları olarak öne çıkmıştır. Bu çerçevede hem aileyi destekleyen hem de çalışma hayatında eşitliği sağlamaya yönelik politikaların güç kazandığına şahit olunmaktadır. Bakım hizmetlerinin kurumsallaşması, iş ve aile hayatının uyumlaştırılması, ebeveyn ve bakım izinlerinin işgücü piyasası ile uyumlu kılınması gibi bir dizi politikanın yasal ve politika çerçevelerinin oluşturulması gündemi yeni risklerle mücadele çerçevesini oluşturmaktadır. Yeni dönemde devletin sosyal maliyetlerine yönelik itirazlar nedeni ile bu politikaların oluşumunun hükümetlerin işverenlerle, sendikalarla ve sosyal taraflarla uygulamaya geçirilmesi önem kazanmıştır (Metin ve Özyayın, 2014:112-113).

İşsizliğin uzun dönemli yaygın ve kalıcı özellikler kazanması, çalışmak istediği halde iş bulamayan grupların büyümesi, istihdama hiç giremeyen grupların ortaya çıkması, çalıştığı halde yoksulluk düzeyinde kalan çalışanların varlığı, esnek çalışarak sosyal güvence şartlarına ulaşmanın imkânsızlığı meslek anlayışına

dayalı sosyal güvenlik korumasının yetersiz kalmasına neden olmuştur. Bununla birlikte değişen aile yapısı, yaşlanma ve buna bağlı ortaya çıkan bakım sorunları, boşanmalardaki artış nedeniyle tek ebeveynli ailelerin sayısındaki artış risk niteliğinin sosyal sigorta tekniği içinde çözülemeyecek derecede karmaşık bir yapıya bürünmesine neden olmuştur. Sosyal sigorta sisteminin açıklarını kapatıcı bir tedbir olarak uygulanan sosyal yardımların da belirli kesimlere yönelik asgari bir güvence sağlaması ve hak kazanmanın çalışmaya referans yapması gibi nedenlerle beklenen başarıyı sağlamaktan uzak bir görünüme sahip olduğu görülmüştür (Sapancalı, 2003:192).

Yeni sosyal risklerin, iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması, tek ebeveynlik, zayıf (dayanaksız) bir yakına (aile üyesine, akrabaya) sahip olmak ve düşük ya da kullanılmayan vasıflara sahip olmak ekseninde geliştiği görülmüştür. Yeni sosyal riskler sınırlı ve belirli bir sosyal grubun değil, her sosyal grubun karşılaşılabileceği riskler olarak şekillenmektedir. Sosyal riskler, daha fazla iş güvencesizliği, gelir istikrarsızlığı, aile desteğinin kırılganlığını artırması ve refah kurumlarının eylemsizliği sonucunda, toplumun daha büyük bir kısmının yaşam olayları karşısındaki savunmasızlığını artırmaktadır (Wolleb&Daraio, 2009:10).

5. SOSYAL BİR RİSK OLARAK YOKSULLUK

On yedinci yüzyıldan itibaren yoksulları çalışma ile sorumlu tutarak toplum hayatını düzenleme hedefinde olan liberal düşüncenin, sanayi üretim sürecinin yoksulluktan bağımsız olarak ele aldığı emek sınıfları ile de çatışmadan uzak bir ilişki kurabildiğini söylemek güçtür. Geleneksel sanayi üretim biçimlerinin finansal liberalizasyon süreçlerine bağlı olarak dağılması, ekonomik ve sosyal arasında denge kurabilme başarısını gösteren refah devleti uzlaşısının da bozulmasına neden olmuş, istihdama erişemeyen gruplar için yoksulluk yine yeni bir sorun olarak belirmiştir.

Yoksulluğun, işsizliğin, politik katılım eksikliği ve sosyal eşitsizliklerin küresel etkilerle daha derin etkilere sahip olduğu yeni dünya sisteminde, 1990'lı yıllardan itibaren küresel kurumların da etkisiyle önemli değişimlerin yaşanmaya başladığı görülmüştür. Gelir eşitsizliklerine odaklanan sosyal koruma yaklaşımlarının yerini, ekonomik büyüme hedeflerinin aldığı bu dönemde (Şenkal, 2018:165) yoksulluğa neden olan risklere odaklanmanın ve bu riskleri yönetebilme becerilerinin yoksullukla mücadelede olumlu sonuçlar doğuracağı tezleri desteklenmiş ve teşvik edilmiştir.

5.1. Yeni Yoksullar? Yeni Bağımlılar?

Sanayi üretimimin fordist üretim biçimlerinin başlangıçta petrol krizleri ve sonrasında küresel finansal piyasa şokları ile sarsılması, yeni toplumsal bölünme ve biçimlilik biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Önceden işgücü piyasaları yoluyla sağlanan refaha erişimin, işsizlik şoklarıyla birlikte yerini kamu sosyal harcamalarına bırakması, yoksullukla mücadelede yeni bağımlılık biçimlerini ortaya çıkarmıştır. Burada ortaya çıkan yoksulluğun “yeni” olmasına ilişkin önemli itiraz ve tartışmalar bulunmakla birlikte, yeni olanın nitelenmesinin; çalışarak güvenceye ulaşmanın imkânsızlığı ve kamu yarımalarına bağlı olarak yaşamının olumsuzlukları üzerinden anlaşılması ihtiyacı bulunmaktadır.

Yeni yoksulların tanımlanmasına ilişkin yapılan araştırmalarda sosyal yardımlara bağımlı hale gelenlerin sayısındaki artışlar dikkat çekicidir (Metin ve Özeydin, 2014:124-125). Özellikle işsizliğin uzun dönemli etkilerinin aşılmasında işsizlik sigortasının kapsam ve süre bakımından yetersiz kalması, kamu sosyal harcamalarının zorunlu olarak bu alana yönlendirilmesini gerekli kılmıştır. Tüketimi canlandırma aracı olarak finansman piyasalarında güçlü bir şekilde önerilen kredi olanaklarının geliştirilmesi ve geri ödenmesinde yaşanan güçlükler sabit gelirli gruplar üzerinde yeni bir yoksulluk etkisinin oluşumuna kaynaklık etmiştir.

Refah devleti anlayışı içinde yoksullukla mücadelenin sosyal güvenlik sisteminden bağımsız olarak ele alınamayacağı yaklaşımı, prim ödeyerek finansman katılım şansı olmayanlar için sosyal yardım uygulamalarının güç kazanmasına neden olmuştur. Sosyal yardım uygulamalarının genişleyen boyutu karşısında sosyal yardım ihtiyacının belirlenmesine yönelik çeşitli yöntemlerin uygulamaya konulması,

sosyal politikanın haklar boyutunda önemli bir değişimin yaşanmasına neden olmuştur. Sosyal yardımların sosyal politika uygulamaları içinde ağırlık kazanan niteliği, sosyal politika amacının yoksulluğun ortadan kaldırılmasından çok etkilerinin azaltılmasına yöneldiği görülmüştür (Yalman, 2007:655).

Sosyal yardımların klientalist bir siyaset uygulamasının etkisi ile siyaset ve vatandaşlar arasındaki ilişki biçiminin dönüşümünde önemli bir role sahip olduğu görülmektedir. Bu yardımların devletin hayırseverlik niteliği içinde yorumlanamayacağına ilişkin itirazlar, sosyal hakların kurumsallaşma biçimleri ile bu tür sosyal yardımlar arasındaki çelişkiye dikkat çekmektedirler. Yeni bağımlılık biçimlerinin üretim ve verimlilik gibi temel ekonomik ihtiyaçların karşılanması bakımından da önemli riskler içerdiği açıktır. Sınırlı bir seviyede ve etkin hedefleme yöntemleri ile yapılacak sosyal yardımların ancak sosyal sigorta ve sosyal hizmet gibi temel refah sağlayıcılarının tamamlayıcısı bir yapıda planlanması gerektiği açıktır.

Sosyal politikaların, 1990'lı yıllardan itibaren güç kazanan ve yıkıcı etkilere sahip olan küresel krizlerin etkilerinin aşılmasında, önemli roller üstlendiği görülmüştür. Özel olarak da Latin Amerika'da ve güney ülkelerinde 'Şartlı Nakit Transferleri' olarak beliren sosyal politika araçlarının teşvik edilmesine yönelik politikalar yaygınlık göstermiştir. Yoksullara beslenme, sağlık ve eğitim ihtiyaçlarını karşılamaları için, bir koşula bağlı olarak minimum gelir transferi yapılmasını öngören bu yardımların, yoksulların davranışlarını piyasa beklentileri doğrultusunda rasyonelleştirmeyi amaçlayan sosyal politika yaklaşımları olduklarına ilişkin değerlendirmelere rastlanmaktadır (Yılmaz, 2011:250-251).

5.2. Küresel Bir Sorun Olarak Yoksullukla Mücadele: Sosyal Risk Yönetimi

1980 ve 1990'lı yıllar boyunca başta işgücü piyasalarındaki yapısal sorunlarla mücadelelerle güç kaybeden gelişmekte olan ülke ekonomilerinin kalkınma sorunlarına odaklanması amacıyla 2000'li yılların başından itibaren küresel kurumlarca sistemli bir yönlendirmenin olduğuna şahit olunmaktadır. Yoksulluğun ekonomik ve sosyal kalkınma üzerindeki etkilerinin aşılmasında bireylerin, hane halklarının ve toplulukların farklı sosyal risklerle baş etme yeteneklerinin artırılmasının yoksullukla mücadelede daha etkin sonuçlar vereceği ve ulus devlet ekonomilerinin kalkınma sorunlarına daha fazla odaklanacağı yaklaşımı, başta Dünya Bankası olmak üzere birçok uluslararası platformda ifade edilir hale gelmiştir. Bu çerçevede hane halklarının ekonomik kırılma riskini azaltmak ve tüketim alışkanlıklarını sorunsuz hale getirmelerine yardımcı olmak için sosyal koruma anlayışı ile uyumlu bir araç olarak sosyal risk yönetimi anlayışının güç kazandığına şahit olunmaktadır. Özellikle yoksul ülkeler için afet, kuraklık ve çatışma gibi krizlerle mücadele sağlık, eğitim ve üretim desteklerine yönelik bu politikaların eski planlama ve mekanizmaların değişimine kaynaklık edecek bir çerçevede geliştiği görülmektedir. Sosyal risk yönetimi yaklaşımı tüm ülkelerde işgücü piyasası, sosyal sigorta ve sosyal yardım politikaları gibi geleneksel kamu müdahalelerinin tasarımını ve uygulanmasını yeniden düşünmeyi zorunlu hale getirmektedir (Holzman vd., 2003:i). Yapısal reform politikaları ile toplumun bütününe yönelik yüksek maliyetli programlar yerine, riskli ve kırılma gruplara odaklanılmasını öngören sosyal risk yönetimi anlayışı, yoksullukla mücadele daha düşük maliyetlerle daha riskli gruplara yönlendirilmesini hedeflemektedir.

1990'lı yıllardan itibaren yoksulluğun küresel düzlemde ele alınması gereğini vurgulayan ulus üstü kurumlar, bir taraftan emeği genelleştiren ve dönüştüren diğer yandan da kapitalist ilişkiler sistemi dışında olanları bu alana çekmeye yönelik bir amaç izlemiştir. Bu çerçevede uygulamaya konulan yoksulluğu azaltma stratejileri, en yoksul nüfus gruplarına tüketim maddeleri ve temel hizmetlere erişim sağlamayı hedefleyen, minimum transferlere dayalı güvenlik ağlarından oluşan bir sosyal politika yaklaşımını öne çıkarmıştır (Yılmaz, 2011:213).

1990'lı yıllarda yoksulluk konularına fazlaca eğilen Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF), 1999'da "Yoksulluğu Azaltma Stratejisi" başlığında yaklaşımlarını açıklamışlardır. 2000/2001 Dünya Kalkınma raporunda bu stratejinin ana hatlarını görebilmek mümkündür. Dünya Bankası'nın raporuna göre "Yoksulluğu Azaltma Stratejisi" birbirini tamamlayan üç boyuttan oluşmaktadır. Bunlar fırsatları artırma, güçlenmeyi olanaklı kılma ve güvenliği artırmadır. Fırsatları artırma, yoksullara yönelik olarak sağlanan eğitim, sağlık, su, elektrik gibi hizmetlerin yanında ürünlerini satabilecekleri pazarların oluşturulmasını

ihtiva etmektedir. Devletin eşitliği sağlamak amacıyla beşeri ve altyapı yatırımlarını desteklemesi ve ekonomik büyümenin sağlanması fırsatların artırılmasında önemli imkânlar yaratacaktır. Yoksulluğu azaltma stratejisinin ikinci bileşeni olan güçlenmeyi olanaklı kılma da, cinsiyet, ırk ve sosyal statü farklılıklarından kaynaklanan sosyal engellerin kaldırılarak, yoksulların siyasi karar mekanizmalarına daha fazla katılımlarını sağlayacak ve devlet kurumlarının daha fazla hesap verebilir ve duyarlı hale gelmesini öngören düzenlemeleri içermektedir. Yoksulluğu azaltma stratejisinin üçüncü ve son unsuru olan güvenliği artırma da, beşeri sermaye yatırımlarının teşviki, yoksulların karşılaştığı riskleri azaltıcı mekanizmaların geliştirilmesi ve aynı zamanda risklerle baş etme güçlerini artırıcı güvenlik mekanizmalarının oluşturulmasını öngörmektedir (WB, 2000'den Akt.Zabcı, 2001:221). Hazırlanan raporlar, yoksulluğun azaltılmasını hedefleyen küresel çerçevedeki güvenlik ve refah yaklaşımına ve bu yaklaşımın eylem çerçevesine önemli ölçüde uyumluluk göstermektedir. (Yılmaz, 2011:226).

Sosyal risk yönetiminin temel bir kavramı olarak kabul edilen ve bu alana ilişkin yapılan düzenlemelerde ilerlemeyi gösteren bir kriter olan “muhtaçlık” kavramı, Dünya Bankası tarafından geliştirilen yaklaşım içinde, yaşam döngüsü içerisinde yetersiz risk yönetimi araçlarına sahip olan dezavantajlı grupların ya da yoksul kesimlerin kapsamını analiz eden geniş bir çerçevede tanımlanmıştır. Muhtaçlığın nedenlerinin (yaygın ya da yıkıcı riskler) saptanmasıyla başlayan bu yaklaşım, bunları mevcut risk yönetimi araçlarıyla karşılaştırmakta ve bu araçların işlevsel boşluklarını belirlemektedir. Elde edilen bilgiler, belirli bir riske hitap eden en iyi müdahale şeklinin ve bu müdahale şeklinin maliyetinin, önceliğinin, işleyişinin ve takibinin saptanmasında kullanılmaktadır. Risk ve muhtaçlık ölçümleri, sosyal risk yönetimi stratejilerini formüle etmek ve sosyal koruma politikaları alt kümesini daha geniş bir sosyal risk yönetimi kavramına yerleştirmek için kullanılan araçlardır (Holzmann vd.,2003:10-12).

Yoksulların iktisadi durumlarını olumsuz yönde etkileyen riskleri beş grupta sınıflandırabilmek mümkündür. Bunlar; çevresel riskler (kuraklık, sel, bulaşıcı hastalıklar), piyasadan kaynaklanan riskler (işsizlik, fiyat dalgalanmaları, ücret düzeylerinde değişimler), siyasi riskler (sübvansiyonların azalması, fiyat değişimleri, gelir transferlerindeki azalmalar ve iç çatışmalar), sosyal riskler (toplumsal destek ve dayanışmada azalma) ve sağlıkla ilgili riskler (çalışmayı engelleyen hastalıklara maruz kalma)'dir. Bu tür risklerle mücadele etmek birey ve hane yoksulluğunun önüne geçmek için bu risklere muhatap olunanların yoğunlaştığı bölgelerde sosyal fon ve programlar oluşturmak, köyden kente olan göçü önleyici programları uygulamaya koymak ve bu tür risklere maruz kalan bireylere mikro kredi ve destek programlarını uygulamak mümkündür (Aktan & Vural, 2002:10).

5.3. Alternatif Mücadele Araçları

Yoksullukla mücadelede kullanılan yöntemlerin uygulama sorunlarına ilişkin riskler yeni önerilerin gündeme gelmesine neden olmaktadır. Özellikle yoksulluk ve yeni sosyal risklerin ortaya çıkardığı sorunlar sosyal dışlanma merkezli daha geniş bir etki alanını gündeme getirmektedir. İşgücü piyasalarından başlayan dışlanmasının toplumun diğer imkânlarından da dışlanma ile sonuçlanması, toplumsal bütünleşme önünde önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Engellilere, kadınlara, belirli etnik yapılara yönelen dışlanmanın ve ayrımcılığın arkasında yoksulluk süreçlerinin etkili olduğu görülmektedir. Özellikle Avrupa Birliği ve benzeri bölgesel entegrasyonlarda yoksullukla mücadele stratejilerinin sosyal dışlanma ile mücadele teknikleri çerçevesinde ele alındığı görülmektedir (Metin ve Özaydın, 2014:126-127). Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele ve buna bağlı olarak gelişen güvenceli asgari gelir hakkı Avrupa'nın önemli gündem maddelerinden biri durumundadır. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği üye devletleri bu konularda kararlar almaları için teşvik etmektedir (Gökçeoğlu Balcı, 2007:77).

Yoksullukla mücadeleyi insan hakları ve vatandaşlık haklarının bir yansıması olarak gören bir anlayışın sonucu olarak asgari gelir ya da temel gelir tartışmalarının da çözüm önerilerinin dikkat çekici olduğunu söylemek mümkündür. Vatandaşlığın üç temel unsuru olarak sivil, siyasal ve sosyal hakları ele alan T.H.Marshall'ın, bu hakların birbirini izleyen bir sıralama içinde geliştiğini ve sosyal hakların, sivil ve siyasal hakların gelişimine ilişkin güvenceler olarak değerlendirilmesi gerektiği anlayışına dayanan temel

gelir yaklaşımı, refah ve güvenliğe sahip olma hakkının bir çerçevesi olarak sunulmaktadır. Sosyal devletin gelişiminin bir sonucu olarak güç kazanan sosyal vatandaşlık, sosyal politika disiplini, içinde yoksulluk haklarının da yer aldığı hak temelli uygulamaların güç kazanmasına neden olmuştur (Özaydın, 2014:98).

Refah devletinin yoksullukla mücadelede sınırlı politikaları, yeni refah aktörlerinin ortaya çıkışı ve güç kazanmasını sağlamıştır. Kar amacı bulunmayan gönüllü yapıların bu süreçte sivil toplumun yükselen değerleriyle de uyumlu biçimde yükselişe geçtikleri görülmüştür. Kökenleri çok daha eskilere dayanan sivil toplum düşüncesi yeni dönemde devletin sorumluluklarının paylaşılmasında liberal yaklaşımların da telkinleriyle güç kazanmıştır. Refah devletinin gereğinden fazla büyüdüğü ve bu nedenle işlevselliğini kaybettiğine dair düşünceler, vatandaşlara ve topluma sorumluluk yükleyen, kamu dışında olması nedeniyle daha yüksek hareket kabiliyetine sahip olan, kamu finansman dengeleri üzerindeki baskıyı azaltan ve gönüllülüğü teşvik eden sivil toplum kuruluşlarının gelişimine imkân sağlamıştır (Özaydın,2013:89).

6. SONUÇ

Sanayi Devrimi dinamikleri içerisinde güç kazanan sosyal politika anlayışı, hukuk kuralları ve kamusal düzenlemeleri ile sosyal devletin biçimlenmesinde önemli bir role sahip olmuştur. Sosyal sorunların daha çok ekonomik uygulamaların piyasa merkezli işleyişinden kaynaklandığı süreçte sosyal devlet anlayışı, önemli başarılarla imza atmış, II.Dünya Savaşı sonrasında bu başarılarını refah devleti kavramsallaştırması altında taçlandırmıştır. Tüm sosyal ve ekonomik sorunların ulus devlet ölçeklerinde çözülmeye çalışıldığı bu dönem sosyal hakların inşası ve sürdürülebilirliği bakımından birtakım tartışmaların da süregeldiği özelliklere sahiptir.

Refah devletinin güç kazandığı bu dönem aynı zamanda 1948 Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannameyi ile sosyal güvenlik hakkının her insana yönelik bir hak olarak tanımlandığı bir sürecin de başlangıcıdır. Sosyal sorunların küresel bir niteliğe bürünmesinin ve uluslararası düzeyde çözüm bulmaya yönelik çabaların da bir sonucu olarak ortaya çıkan bu gelişmeler, sosyal sorunların artık ulusal ölçeklerdeki sosyal politikalarla çözümlenemeyeceği gereğini ortaya koymuştur. Sosyal sorunlarının önemli bir kısmının küresel sorunlarla olan yakın ilişkisi, ulusal sosyal politikalarda yeni yapılanmalara neden olmaktadır. Hem küreselleşmenin sosyal politika üzerindeki etkileri hem de küresel sosyal politika olarak adlandırılan bu sürece sosyal politika aktörlerinin ilgisi önemli bir farkındalığını oluşturduğuna işaret etmektedir. (Şenkal, 2018:25)

Ekonomik ve toplumsal değişimin küresel ölçek üzerinden şekillendirildiği yeni dönemde, sosyal sorunlarla mücadele araçlarının da değiştiğini kabul etmek gerekmektedir. Küresel değişimlerin ortaya çıkardığı yeni sosyal risklerin doğru tanımlanması çözüm etkinliğinin geliştirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu anlamda ulusal ölçekte sahip olunan araçların etkin ve doğru kullanımı da sorunların derinleşmesini önlemede etkili olacaktır. Toplumun sahip olduğu dayanışma ve yardımlaşma dinamiklerinin sivil niteliğinin korunarak, toplumsal bütünleşmenin aracı olarak işlevler görmesi mümkündür. Kendi toplumsal yapımızda önemli işlevlere sahip olmuş olan vakıf ve ahilik gibi örgütlenme modellerinin günümüz modern toplumsal yapısına aktarılma biçimlerini belirlemenin, sorunun kaynağını belirlemek ve çözüm üretmek bakımından önemli bir düzey olduğunu söylenebilir.

Yeni sosyal risklerin belirmesinde aile yapısının korunması ve çözümlerin aynı zamanda temel bir sosyal koruma kurumu olan aile içinde çözümlenmesi politika belirleyicilerinin dikkatle ele almaları gereken bir özelliktir. Küresel ve ulusal ölçekte aileye yönelik tehditlerin ve bunlarla mücadele yöntemlerinin belirlenmesi ve bu yolla ailenin gerçek fonksiyonlarını ifa edebilmesine ilişkin politika çerçevesi güçlendirilmelidir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin ve kurumlarının kapsamının genişletilmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması konusunda tutarlı ve etkin politikalar izlenmelidir. Söz konusu politikaların ekonomik ve sosyal politikalarla uyumlu bir yapıda sağlanabilmesi için koordinasyonun özel bir politika gereksinimi olarak ele alınması gerekliliği mevcuttur. Sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal sigorta sistemlerinin katılımlı bir model

olarak ağırlığı güçlendirilmeli, kayıt dışı ekonomi ve demografik gelişmelerle uyumlu bir gelişim stratejisi izlenmelidir. Finansal sürdürülebilirlik konusunda alternatif finansman modelleri ülkelerin tasarruf rejimleri ile uyumlu bir biçimde ele alınmalıdır. Sosyal hizmetlerin bakım çerçevesi bireyin güçlendirilmesi merkezli olarak geliştirilmelidir. Yoksullukla mücadelede bireyi destekleyen sosyal hizmet yaklaşımları eğitim ve işgücü piyasaları sahalarını da içerecek şekilde tanımlanmalıdır. Sosyal yardımlarda popülist uygulamalara yol açacak düzenlemeler, kurallar çerçevesi ile sınırlandırılmalıdır. Birey, grup ve topluma yönelik yardım düzenlemelerinin sınırlı ve son düzey bir teknik olarak uygulanmasına özen gösterilmelidir.

Günümüz toplumlarında yaşanan sosyal sorunların çok boyutlu bir görünüme sahip olduğu görülmektedir. Klasik sosyal politika uygulamalarının mevcut sorunların nedenlerinin tespiti ve çözüm setlerinin oluşturulması bakımından sınırlılıklar taşıdığı açıktır. Yeni dönemde sosyal sorunlara ilişkin çözümlerin de sadece devletin yönettiği bir alan üzerinden şekillendirme imkânı yoktur. Sosyal politika aktörleri diğer bir ifadeyle refah bileşenleri çok aktörlü bir yapı içinde tanımlanmaktadır. Günümüzde sosyal sorunlarla çözümlerin başarısını da bu refah bileşenleri arasında iş bölümünün nasıl yapıldığı ve koordinasyonun ne kadar etkin gerçekleştirildiği belirleyecektir.

KAYNAKÇA

- Aktan C. C. Vural, İ. Y. (2002). Yoksullukla Mücadeleye Yönelik Öneriler, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ed.Coşkun Can Aktan, Ankara, Hak-İş Yayınları.
- Alper, Y. (2013) Sosyal Güvenlik, Sosyal Politika, Ed.. Aysen Tokol & Yusuf Alper, Bursa, Dora Basım Yayım Dağıtım, s.1-70.
- Barrientos, A., Hulme, D. and Shepherd, A. (2005). Can social protection tackle chronic poverty? The European Journal of Development Research, 17(1), 8-23.
- Buğra, A. (2008). Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Esping-Andersen, G. (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies, New-York, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2006). Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri, Çev. Burcu Yakut Çağlar, Utku Barış Balaban, Sosyal Politika Yazıları, Der. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, İstanbul, İletişim Yayınları, s.33-54.
- Gökçeoğlu Balcı, Ş. (2007). Tutunamayanlar ve Hukuk, Ankara, Dost Kitabevi.
- Güzel, A. Okur, A. R. (1994). Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul, Beta Basım Yayınları.
- Holzman, R. Jorgensen, S. (1999) Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper, Social Protection Discussion Paper Series, Social Protection Unit Human Development Network The World Bank.
- Holzmann, R. Sherburne-Benz, L. Tesliuc, E.(2003). Social Risk Management: The World Bank’s Approach to Social Protection in a Globalizing Wolrd, The Human Development Network, The World Bank, Washinton, D.C.
- Özdemir, S. (2004). Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul, İTO Yayınları.
- Kabembo, I.M. (2015) Sahra-Altı Afrika’da Sosyal Korumaya İlişkin Yaklaşımların Karşılaştırmalı Analizi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kapar, R. (2005). Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi, İstanbul, Disk Metal- İş Yayınları.
- Kazgan, G. (2002). Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları No:5,İstanbul.
- Kurtulmuş, N. (1996). Sanayi Ötesi Dönüşüm, İz Yayıncılık, İstanbul.
- Metin B. Ve Özaydın M.M. (2014) Çalışma ve Refah, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özaydın, M. M. (2008) Küresel Etkilerle Şekillenen Sosyal Politika Anlayışı Ekseninde Sosyal Politikaların Geleceğini Tartışmak, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:10, Sayı:1, s.163-180.
- Özaydın, M. M. (2013) Refah Devletinin Krizi, Sosyal Politikanın Dönüşümü ve Yükselen Sivil Toplum, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt: 2, Yıl: 2, Sayı: 3 (2013/1), 74-91.
- Özaydın, M.M. (2014) Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlara Vatandaşlık Temelli Bir Alternatif: Temel Gelir, Finans Politik& Ekonomik Yorumlar, Cilt:51, Sayı:589, 93-107.
- Rosanvallon, P. (2004). Refah Devletinin Krizi, Dost Kitabevi, Ankara.
- Sabates-Wheeler, R. and Devereux, S. (2007). Social protection for transformation. IDS Bulletin, 38(3), 23-28.
- Sapancalı, F. (2003). Sosyal Dışlanma, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, İzmir.
- Şenkal A. (2018). Küresel Sosyal Politika, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

- Yalman, G. L.(2007). Sosyal Politika: Refah Devletinden Sosyal Risk Yönetimine, Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları, Yayına Hazırlayan: Berrin Ceylan Ataman, Ankara, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, s.653-671.
- Yılmaz, Z. (2011) Yoksulluk ve Belirsizlik: Yoksulluğun Yönetimi ve Sosyal Sorunun Kuruluşu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, SBE, Ankara.
- Wolleb, G. Daraio, A. (2009). Regional Challenges In The Perspective Of 2020 Regional Disparities And Future Challenges, A Report To The Directorate-General For Regional Policy Unit Conception, Forward Studies, Impact Assessment, Background Paper On: New Social Risks.
- Zabcı, F. (2001). Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak Mı? Zengini Yoksuldan Korumak Mı?, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58(1), 215-239.