



## BÜTÜNCÜL SOSYAL POLİTİKA MODELİ

Doç. Dr. M. Çağlar ÖZDEMİR\*

### Öz

*Sosyal politika, refah ve refahın dağılımı ile ilgili tedbirler bütünüdür. Refah olgusunu bir bütün olarak kabul etmek ve politikaları bütüncül olarak yürütmek gerekir. Aksi halde harcanan zaman, para ve çabadan beklenen sonuçların elde edilmesi zorlaşır.*

*Bu çalışmanın amacı, etkili bir sosyal politika sistemi oluşturmak için tüm refah bileşenlerini eş zamanlı değerlendirmeyi mümkün kılan bütüncül bir model önerisinde bulunmaktadır. Geniş perspektiften refah bileşenleri tespit edilmiş ve her bir bileşenin diğeri ile etkileşimi belirlenmeye çalışılmıştır. Bileşenler özelinde sosyo-politik refah düzeyini belirlemek için kullanılacak alt endeks parametrelerine de değinilmiştir. Çalışmanın hedefi, Türkiye’de yürütülen sosyal politika uygulamalarının daha etkin hale getirilmesine katkıda bulunmaktadır.*

*Çalışmada literatür taraması ve fenomolojik analiz yöntemleri kullanılarak çapraz değerlendirmeler yapılmıştır.*

*Sonuçta, her refah bileşeni için incelenen makro sosyo-politik konularla ilgili bakanlıklar eşleştirilmiş ve bakanlıkların görev alanları çerçevesinde keşif kümeleri oluşturularak bütüncül bir sosyal politika yönetim modeli önerilmiştir. Ayrıca, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nun makro yapılandırılmasına ilişkin düşünceler de ifade edilmiştir.*

**Anahtar kelimeler:** Sosyal Politika, Bütüncül, Yönetim, Etkinlik, Model.

### Holistic Social Policy Model

#### Abstract

*Social Policy is the whole precautions related to welfare and its distribution. It is necessary to accept the prosperity as a whole and carry out policies in a holistic manner. Otherwise, it is difficult to obtain the expected results from the time, money and effort spends.*

*The aim of this study is to propose a holistic model that enables simultaneous assessment of all prosperity components to create an effective social policy*

\* Sakarya Üniversitesi SBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, cozdemir@sakarya.edu.tr

*system. Wide perspective welfare components have been examined and the interaction of each component has been tried to be determined. Sub-index parameters that can be used to determine socio-political welfare level for each component are also mentioned. The aim of the study is to contribute to making social policy applications in Turkey more effective.*

*In the study, cross-evaluations were made using literature review and phenomenological analysis methods.*

*As a result, ministries related to the macro-socio-political issues examined for each prosperity component have been paired and a holistic social policy management model has been proposed by creating intersection clusters within the framework of the ministry's task areas. In addition, considerations regarding the macro structuring of the Ministry of Family and Social Policy have been expressed.*

**Keywords:** *Social Policy, Holistic, Administration, Efficiency, Model.*

## Giriş

Sosyal politika, refahın oluşumu ve etkin dağılımı için alınan tedbirler bütünüdür. Refah kavramı, yapısı itibariyle çok geniş bir alanı kapsar. İlgili kapsamda sosyal politikanın refahı tesis etmesi için benzer genişlikte bir bakış açısının olması gerekir. Dar kapsamlı sosyo-politik tedbirler, yürütülen çalışmaların geniş halk kitleleri tarafından yeterince anlaşılmasını engeller. Bu durum, sosyal politikanın toplumun genelini ilgilendiren hayati önemi haiz bir konu olduğunun anlaşılması yerine sadece belirli bir kesimin ihtiyacını gidermek için uygulanan tedbirler olarak algılanmasına neden olur. Oysa sosyal politika toplumun her kesimini net olarak etkilemektedir.

Bu çalışmada, etkili bir sosyal politika sistemi oluşturmak için tüm refah bileşenlerini eş zamanlı değerlendirmeyi mümkün kılan bütüncül bir model önerisi geliştirilmesi amaçlanmıştır. İlgili amaç çerçevesinde Türkiye'de yürütülen sosyal politika uygulamalarının daha etkin hale getirilmesine katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

Her bir refah bileşeni geniş perspektiften incelenmiş ve bir diğeri ile etkileşimi belirlenmiştir. Bunun yanında her refah bileşeni özelinde sosyo-politik refah düzeyini ölçebilmek için kullanılacak alt endeks parametrelerine de değinilmiştir. Böylece farklı çalışmalar çerçevesinde sosyo-politik gelişmişliği çok parametrelili ölçebilecek bir endeksin geliştirilmesi için kullanılacak değişkenler de belirlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmada incelenen refah bileşenleri öncelikle iki makro sınıfa ayrılmıştır. İlk sınıflandırma; İstihdam, Sağlık, Konut, Eğitim, Sosyal Güvenlik, Ulaşım, Suçla Mücadele ve Çevre konularını içeren genel/yaygın tedbirleri içermektedir. İkinci sınıflandırma ise daha mikro seviyede yürütülen Aile, Çocuk, Kadın, Dezavantajlı, Engelli ve marjinal gruplara yönelik politikalar şeklinde sıralanabilecek özellikli grup tedbirlerini içermektedir.

İkinci grup sınıflandırma sosyal hizmet kapsamına daha yakındır. Bilindiği üzere Türkiye'de çoğu kez sosyal politikanın kapsamı ikinci sınıflandırma çerçevesinde daraltılmaktadır.

Çalışmanın ilk iki kısmı belirlenen refah bileşenlerinin konu kapsamı çerçevesinde açıklamalarına ayrılmıştır. İlgili kısımlarda her bir bileşenin temel amaçları yanında mevcut işleyişleri ve geliştirme önerileri de yer almaktadır. Böylece bütüncül sosyal politika yönetim modelinin teknik detayları için bir alt yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Son kısım doğrudan bütüncül sosyal politika modeline ayrılmıştır. Burada daha önce incelenen refah bileşenlerinin, sorumlu bakanlıklar çerçevesinde ilişkilendirilmesi yapılmış ve etkileşimli ilişki zinciri oluşturulmuştur. Ardından kesişim kümeleri belirlenmiş ve böylece teknik ayrıntıları içermeyen makro düzeyde bütüncül/holistik bir sosyal politika modeli önerilmiştir.

### 1. Genel/Yaygın Tedbirleri İçeren Sosyal Politika Bileşenleri

Bu başlık altında; istihdam, sağlık, konut, eğitim, sosyal güvenlik, ulaşım, suçla mücadele ve çevre konuları sosyo-politik tedbirler açısından değerlendirilmiştir. İlgili bileşenler sosyal politikanın büyük beşlisi olarak adlandırılan temel alan içindedir (istihdam, sosyal güvenlik, konut, sağlık ve eğitim). Genel/yaygın tedbirleri içeren sosyal politika bileşenlerinin refahı artırmak için bir bütün olarak algılanması gerekir. Herhangi bir bileşende meydana gelen aksaklık diğerlerine ve genel refah sürecine zarar verebilmektedir.

İncelenen konular, çalışmanın amacı gereği sosyo-politik tedbirler kapsamında ele alınmıştır. Elbette her bir bileşen için ayrıntılı teknik tedbirler tartışılabilir. Ancak bu çalışmanın amacı her bir bileşenin makro sosyal politika planındaki yerini tespit etmektir. İlgili açıklamalar sayesinde farklı sosyal politika bileşenleri arasındaki ilişki zincirini oluşturulabilecektir.

#### 1.1. İstihdam Politikaları

İstihdam, üretim faktörlerinin kullanımı ifade eden makro iktisadi kavramdır. Buna göre ekonomik değer üretmek için kullanılan tüm üretim faktörleri *istihdam* içinde yer alır. Örneğin bir çiftçinin ekip biçtiği toprak istihdam içindedir. Emek, üretim faktörlerinden sadece birini temsil eder. Ancak emeğin özü insan olduğu için diğer faktörlerden üstün tutulur ve istihdamı sahiplenir. Böylece istihdamın daha dar ancak daha fazla bilinen anlamına ulaşılır. Emek istihdamı. Bu kapsamda *istihdam*; “*yevmiyeli, ücretli, maaşlı, kendi hesabına, işveren ya da ücretsiz aile işçisi olarak referans dönemi içinde en az bir saat bir iktisadi faaliyette bulunan iş başında olan kişiler ile işi ile bağlantısı devam ettiği halde, referans haftası içinde çeşitli nedenlerle işinin başında olmasa da kendi hesabına çalışan ve işverenlerden oluşan iş başında olmayan nüfus*” olarak tanımlanır.<sup>1</sup> Emek istihdamında kurumsal olmayan nüfus içindeki 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus dikkate alınır.

Sosyal politikanın en önemli bileşenin istihdam olduğu tespiti yanlış olmayacaktır. İstihdam, harcanabilir geliri, üretim bazlı artırdığı için en sağlıklı refah oluşturma yollarından biridir. Ancak düşük ücret ve çalışma koşulları nedeniyle oluşan çalışan yoksulluk istihdamın refah oluşturma düzeyini

<sup>1</sup> TÜİK, Metaveri, [http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia\\_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html](http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html), 2017.

olumsuz etkileyebilir. Sosyal politika bileşeni olarak istihdamın, yaşam koşullarını iyileştirici düzeyde oluşturulması için yapısal çözümlerle ele alınması gerekir. Önemli olan her koşulda yapay istihdam oluşturmak değil, verimli bir istihdam süreci oluşturabilmektir.

Sosyo-politik tedbir açısından istihdamın aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarıyla doğrudan ilişkisi vardır. Aktif politikalar, işbaşı eğitim programları, mesleki eğitim kursları, toplum yararına çalışma, girişimcilik eğitimleri ve artı istihdam desteklerini (sübvansiyonları) içerir.<sup>2</sup> Pasif politikalar ise işsizlik sigortası ödemeleri, ücret garanti fonu ve kısa çalışma ödenekleri gibi doğrudan ödeme desteklerini kapsar. O halde sosyo-politik olarak programa alınması gerekli istihdam tedbirleri öncelikle aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarını kapsamalıdır. İstihdamın temel unsurlarından biri ücrettir. Refahın tesisi için ücret politikalarına müdahale etmek de sosyal politikanın bir parçasını oluşturmaktadır. Bu durumda ücret politikasının/seviyesinin belirlenmesi aşamasında da sosyo-politik makro dengeler gözetilmelidir. Emek-ücret ilişkisi, ücrette cinsiyet ayrımcılığı, nakdi ve aynı ücretlerin yaşam kalitesine etkisi gibi birçok konu sosyal politikanın doğrudan ilgi alanına girer.

### 1.2. Sağlık Politikaları

*Sağlık*; Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından sadece hastalık ya da sakatlığın olmaması değil, beden, ruhen ve sosyal yönden tam iyilik hali olarak tanımlanmaktadır.<sup>3</sup> Genellikle eğitim ve askeri harcamalardan sonra en fazla mali yük getiren konulardan biri sağlıktır. Toplumun hem fiziki hem de psikolojik olarak sağlıklı olması refahın tesisinde önemli bir rol oynar. Sosyal politikada sağlık bileşeninin öncelikle önleyici tedbirler bütünü olarak algılanması gerekir. Hastalık ortaya çıktıktan sonra onun tedavi edilmesine yönelik geliştirilen politikalar etkinliği düşük ve sürekli maliyetli politikalarlardır. Önleyici tedbirlerle hastalıkların oluşmasını engellemeye yönelik politikalar sosyo-politik sağlık uygulamalarının özünü oluşturur. Hastalıkların tedavisi için sunulan hizmetler ise doğrudan sağlık politikası uygulamaları (Sağlık Bakanlığı) ile ilişkilidir ve teknik düzenlemelerin uzman bir kuruma bırakılması doğaldır. Sosyo-politik planlama açısından sağlık konusu önleyici tedbirleri içeren beslenme ve spor ve çevre sağlığı faaliyetlerine yoğunlaşabilir.<sup>4</sup> İlgili kapsam dünya bankasının yaşam standartını ölçüm için kullandığı parametrelerle de uyumludur.<sup>5</sup> Böylece Sağlık Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Spor Bakanlığı ve Çevre Bakanlığı sosyal politika planının bir parçası durumuna gelerek bütüncül yaklaşımın bir parçası oluşturulmuş olur.

<sup>2</sup> Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, [https://www.ilo.org/dyn/youthpol/en/equest.fileutils.dochandle?p\\_uploaded\\_file\\_id=751](https://www.ilo.org/dyn/youthpol/en/equest.fileutils.dochandle?p_uploaded_file_id=751), 2017.

<sup>3</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. [www.who.int](http://www.who.int)

<sup>4</sup> Thomas Aronsson, Per-Olov Johansson and Karl-Gustaf Löfgren, "Welfare Measurement and the Health Environment", *Annals of Operations Research*, Vol: 54, Issue 1, December 1994, pp. 203-215.

<sup>5</sup> DB, Measurement of Living Standards, <http://siteresources.worldbank.org/INTPAH/Resources/Publications/459843-1195594469249/HealthEquityCh6.pdf>, 2017.

Sağlık politikasının refah çerçevesinde değerlendirilmesini ilişkin bir diğer parametre de sağlık hizmetlerine ulaşım kolaylığıdır. Yeterli sayıda hastane, doktor, hemşire, eczane gibi imkanların dağılımı ile ödenecek ücretlerin seviyesi sosyo-politik refahın konusudur. Bu kapsamda yapılmış bir çalışmada sağlıkla ilgili sosyal refah fonksiyonunda a) belirli bir nüfusta farklı grupların sağlık düzeylerinin ortalaması ve b) sağlık hizmetlerine erişimde ilgili gruplar arasında var olan eşitsizlikler dikkate alınmıştır (elbette sağlık durumu veya erişim farklılıkları, gruplar arasında da olduğu kadar gibi herhangi bir nüfus alt grubu içinde de mevcuttur).<sup>6</sup> Çalışmada ilgili değişkenlerin sağlık refahı algısına ilişkin önemli etkisinin olduğu gösterilmiştir.

İş sağlığı ve güvenliği de özünde sosyo-politik bir konudur. Özellikle istihdam ile oluşturulmaya çalışılan refahın ana bileşenlerinden biri iş sağlığı ve güvenliğidir. Türkiye’de yıllardır sürdürülen yanlış bir uygulamayla iş sağlığı ve güvenliği sistemi önleyici tedbirlere yoğunlaşmamıştır. Kaza olduktan sonra sağlanan geçici iş göremezlik ödeneği veya sürekli iş göremezlik geliri sadece mevcut zararı bir nebze karşılamayı amaçlamaktadır. Oysa önemli olan kazayı önlemektir ve sistemin sosyo-politik bir algıyla bir an önce önleyici tedbirlere evrilmesi gerekir. Böylece çalışma hayatının kalitesi ve refahından bahsetmek mümkün olacaktır.

### 1.3. Konut Politikaları

Refahın bir diğer bileşeni konut politikalarıdır. Liberal kapitalizmin temel argümanı olarak çoğunlukla serbest piyasaya bırakılan konut üretimi ve sahipliği konusu devletin kontrol altında tutması gereken önemli tedbir alanlarının başında gelir.

Konut politikalarına sosyo-politik olarak çok boyutlu bakmak gerekir. Konutu olmayanlara yapılacak desteklemeler, konut vergisi politikaları, borçlanmanın oluşturduğu olumsuz etkiler, çevresel tahribat gibi konular ilgili boyutların bazılarını oluşturur.

İnsani yaşam koşulları açısından konut, eğitim ve sağlık gibi bir ‘*merit mal*’ (temel hak) olarak algılanmalıdır. Çoğu insan oturabileceği bir konuta sahip olabilmek için ömrünün üçte birini heba etmektedir. Üstelik bahse konu dönem, genellikle hem kendi gelişimi hem de çocuklarının eğitimi için en önemli olan zaman dilimi ile kesişmektedir. Sonuçta bir ev alabilmek için eğitime, yeniliğe ve gelişmeye yönelik çoğu faaliyet engellenmiş olmakta ve beklenen (!?) toplumsal ilerleme sağlanamamaktadır.

Gelir seviyesi düşük (veya orta) seviyede olan ülkelerde, gelir dağılımı zaman içinde yüksek gelirli lehine bozulur.<sup>7</sup> Bunun temel nedeni düşük gelirli kişilerin tasarruf kabiliyetlerinin de düşük olması ve gelirlerinin çoğunu hayatlarını sürdürebilmek için harcamalarından kaynaklanır. Yüksek gelirli kişiler ise ellerindeki tasarrufu en kolay biçimde karlı bir yatırıma dönü-

<sup>6</sup> Paul Dolan and Aki Tsuchiya, “Determining the Parameters in a Social Welfare Function Using Stated Preference Data: An Application to Health”, *Hal Archives-Ouvertes*, UK, 2011.

<sup>7</sup> M. Çağlar Özdemir, “Gelir Eşitsizliği Ölçüm Yöntemleri”, *Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, Ed. M.Ç. Özdemir ve E. Çetinkaya, Seçkin Yayınları, Ankara 2017.

türmek ister. Eğer bir ülkede yeterince üretim yoksa bu durumda lokomotif olarak inşaat sektörü devreye girer. Yüksek gelirli kişiler tasarruflarını konut yatırımlarıyla değerlendirmeye başlar. 2016 TÜİK istatistikleri kira geliri ile yaşamını sürdüren kişilerin toplam gelir sahipleri içinde %3,1'lik bir paya sahip olduğunu göstermektedir.

Konut ediniminde artan oranlı vergilendirme uygulaması olmaması ve dolayısıyla elde konut tutma maliyetinin düşük olması da tasarrufları kaçınılmaz olarak bu alana yönlendirir. Böylece bir yatırım aracı olarak konut fiyatları sürekli spekülâtif biçimde artmaya başlar. Bu durumdan yine yüksek gelirli konut yatırımcıları faydalanırken, çoğunlukla krediyle konut alan geniş halk kitleleri veya kiracılar yeniden çıkmaza girer. Sosyal politikanın amacı geniş halk kitlelerini fasit daireden (çıkamaz döngüden) kurtarmaktır. Kurtarma planı çerçevesinde artan oranlı vergilendirme politikası önerilebilir. Örneğin bir ev için hesaplanmış vergi oranı, her bir ek ev için kira geliri göz önünde tutularak artırılabilir. Daha açık bir ifade ile ikinci evin yıllık kira bedelinin %25'i, üçüncü evin yıllık kira bedelinin %50'si, dördüncü evin yıllık kira bedelinin %75'i ve beşinci evin yıllık kira bedelinin %100'ü vergi olarak alındığında yatırımcılar için elde fazla ev tutmak rantabl olmayacak ve yıllık kira getirisinin tamamını vergi olarak ödeyeceğini bildiği için çoğu kimse beşinci eve sahip olmak istemeyecektir. Böylece eldeki mevcut fazla konutlar satılığa çıkacak, piyasaya arz edilen konut sayısı fazlalaşacağından fiyatlar genel seviyesi makul seviyelerde oluşacaktır. Tasarruf edilen fazla para ise üretime yönelik yatırımlara kayarak daha sağlıklı bir ekonomik ortamın oluşması mümkün olacaktır.

Sosyal politika, konuta yatırım aracı olarak bakmaz. Sosyal politika, konuta refahın bileşeni olarak insani yaşamın bir parçası olarak bakar. Sürdürülebilir konut politikalarını<sup>8</sup> bu çerçevede oluşturmayan ülkeler, liberal görünen bazı ülkelerin uygulamalarını incelediklerinde hiç de takip ettikleri gibi algının olmadığını açıkça anlayacaklardır.<sup>9</sup>

Sosyo-politik refah bileşenleri için konut yapısına şu açılardan yaklaşılabılır: Konutun merkeze uzaklığı, ulaşım imkanları, alt yapı kalitesi, mutfak, tuvalet, banyo, sıcak su sistemi ve ısınma imkanları, hane halkı sayısına yeterli büyüklük, bahçe ve park yeri imkanı, okula yakınlık ve çevre kalitesi.<sup>10</sup> Odaklanan konuların tümü konut politikasının sürdürülebilirliğinin ve hedeflenen refahın sağlanması için planlanması gereken sosyo-politik tedbirler bütünüdür.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> M. Çağlar Özdemir, "The New Approaches on Traditional Social Policy Instruments: Greening Housing Policy", *Işgüc Review*, Cilt: 15, Sayı: 1, 2013a, s. 61-69.

<sup>9</sup> Christine M.E. Whitehead - Kenneth Gibbons - Mark Stephens, *Evaluation of English Housing Policy 1975-2000; Theme 2: Finance and Affordability*, Office of the Deputy Prime Minister, London 2005; Greg Suttor, *Canadian Social Housing: Policy Evolution and Program Periods*, 2016; Volker Busch-Geertsema, "Housing Policy in Germany, Association for Innovative Social Research and Social Planning", *GISS*, Bremen 2000.

<sup>10</sup> Dünya Bankası Yoksulluk Ölçüm Endeksi, TÜİK Gelir Dağılımı ve Yaşam Koşulları konut kolaylıkları ölçüm parametreleri.

<sup>11</sup> M. Çağlar Özdemir, *a.g.e.*, 2013a, s. 61-69.

#### 1.4. Eğitim Politikaları

Sosyal politikanın temel bileşenlerinden bir diğeri de eğitimidir. Bilindiği gibi insani gelişmişlik endeksi ve toplumsal cinsiyet eşitliği endekslerinde okullaşma oranları önemli bir yere sahiptir. Eğitim, OECD'nin çok boyutlu yaşam standartları ölçümünde de önemli bir parametre olarak karşımıza çıkar.<sup>12</sup>

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kız çocuklarının okula gönderilmesi, refah ve ilerleme göstergesi olarak kullanılır. Geniş katımlı eğitim boşlukları sosyo-politik refahın oluşumunda önemli bir alt yapı eksikliğinin göstergesidir.

Eğitim politikalarına kantitatif ve kalitatif olmak üzere iki boyutlu yaklaşmak mümkündür. Okul sayısı, okullardaki derslik sayısı, dersliklerdeki sıra sayısı, öğretmen sayısı, öğrenci başına düşen öğretmen sayısı, fiziki ortam (laboratuvar, spor, sanat, bahçe vb. alanlar) gibi kantitatif boyutu oluşturur. Eğitimin niteliği, ders müfredatı, etkin öğretim tekniklerinin uygulanması, davranışlar, kazanımların ölçülmesi gibi birçok konu ise kalitatif boyutu temsil eder.

Sosyal politika her ikisiyle de ilgilenmekle birlikte öncelikle kantitatif boyuta yoğunlaşır. Çünkü yeterli sayıda okul, yeterli sayıda derslik, yeterli sayıda öğretmen daha kaliteli eğitim sistemine alt yapı oluşturur. Sosyal politikanın spesifik alanı daha etkin bir öğretim tekniğinin geliştirilmesi değildir. Konu, Milli Eğitim Bakanlığı'na veya eğitim fakültelerine aittir. Sosyal politika bakış açısı, öğrencilerin okula ulaşmasını, uygun koşullarda eğitim alabilmesini, öğretmenlerin yaşam kalitesinin artırılmasını ve bilgiye ulaşmalarının kolaylaştırılması gibi makro tedbirlere daha yakındır. Bu bakış açısı sosyal politikanın hem resmi hem de mesleki eğitime yönelik programlara müdahil olmasını da gerektirir. Piyasa araştırmaları ile hızlı biçimde yeniden oluşturulan müfredatlarla yürütülen mesleki eğitimler yanında genel teorik eğitimleri içeren temel eğitimlere de refahın tesisi noktasında müdahale eder. Bu nedenle eğitim bakanlığı ile resmi ve sürekli olarak ortak projeler geliştirmesi kaçınılmazdır. Sosyal Politika Bakanlığı içinde yer alan eğitim dairesinin görevi, Milli Eğitim Bakanlığı ile birlikte ülkenin makro eğitim politikasına ilişkin planlar geliştirmek ve Çalışma Bakanlığı ile ortak mesleki eğitimler düzenlemek olmalıdır. Şu an adı geçen daire vurgulanan hedeften oldukça uzaktır.

#### 1.5. Sosyal Güvenlik Politikaları

*Sosyal Güvenlik*; belirlemiş riskler çerçevesinde insanların koruma/güvence altına alınmasını sağlayan tedbirler bütünüdür. Riskler, genel olarak ILO tarafından belirlenmiş olan dokuz parametre çerçevesinde anlaşılır. Bunlar; yaşlılık, malüllük, ölüm, hastalık, iş kazası, meslek hastalığı, analık, işsizlik ve aile yardımlarıdır. Bahsi geçen risklerle karşılaşıldığında ortaya çıkacak gelir ve fiziki kayıpların telafisi için aktif çalışma çağı döneminde sigortalı tarafından prim ödenir. Sigortalının hayatını kaybetmesi durumunda ise sosyal güvenlik menfaatleri hak sahiplerine devredilir. Sosyal güvenlik bir manada

<sup>12</sup> Eğitim refahı üzerine insan sermayesi eşitsizliğini kuznet eğrisi ile açıklayan eğitim refahı üzerine güzel bir çalışma için bkz. Christian Morrisson and Murtin Fabrice, "The Kuznets Curve of Human Capital Inequality", *Journal of Economic Inequality*, Vol: 11, 2013, pp. 283-301.

devlet kontrolü ve garantörlüğünde kendi kendine yardım mekanizmasıdır. Primsiz sosyal güvenlik sistemi daha çok sosyal yardım alanında değerlendirilir. Bu kapsamda sosyo-politik odaklı ödemelere daha yakındır.

Sosyal politikanın temel bileşenleri (hatta büyük beşlisi) arasında yer alan sosyal güvenlik aktif dönemde özellikle sağlık yardımları pasif dönemde ise yaşlılık aylıkları yoluyla refahın oluşumunu sağlar. Elbette iş kazası veya meslek hastalığı dönemlerinde de geçici iş göremezlik ödenekleri veya sürekli iş göremezlik gelirleri ile destekler de oluşturur.

Sosyal güvenlik sistemleri çoğunlukla istihdama bağlı olduğu için işsizlik hali sisteme zarar verir. Bilindiği gibi pasif istihdam politikaları işsizlik sigortasından karşılanan mali kaynaklarla sürdürülür. Bu nedenle daha fazla istihdam daha fazla sosyal güvenlik kaynağı demektir. İş sağlığı ve güvenliği tedbirleriyle önleyici sağlık tedbirlerinin oluşturulması, sosyal güvenlik fonları üzerinde önemli rahatlatma oluşturur. Sosyal güvenlik bileşeni de istihdam ve sağlık (iş sağlığı dahil) alt parametreleri ile yakından ilişkili geleceğe dönük sigorta sistemleridir.

Sosyo-politik refah düzleminde sosyal güvenlik sistemi, hizmet kapsamının genişliği ile ilgilendir. Hangi düzeyde sağlık yardımı alınabileceği, çocuk ve aile ödemeleri, konut, yiyecek ve diğer aynı yardımlar gelişmiş sosyal güvenlik sisteminin sosyo-politik ayağını oluşturur. Burada daha ileri giderek vatandaşlık geliri gibi kavramlarında vergi benzeri ödemelerden finanse edilerek sosyal güvenlik şemsiyesi altına sokulmasının mümkün olabileceği de ifade edilebilir. Elbette bu durum sosyal güvenliği primli sistem yanında daha geniş kapsamlı sosyo-politik bir düzleme taşıyacaktır.

Sosyo-politik düzeyde sosyal güvenliğe ilişkin refah analizinde ülkenin mevcut sosyal güvenlik sisteminin kullanılması uygun olur. Çünkü sosyal güvenlikten ne anlaşıldığı onun sunduğu hizmetlerle sınırlıdır. Örneğin Türkiye’de sosyal güvenlik denilince ilk olarak sağlık hizmeti ikinci olarak da emeklilik anlaşılır. O halde öne çıkan iki bileşenden başlayarak sosyal güvenlik refah düzeyini bu hizmetlere ulaşma kolaylığı olarak belirlemek mümkündür.

### 1.6. Ulaşım Politikaları

Refahın bir diğer bileşeni ulaşımdır. İnsan hareket edebildiği ölçüde özgürdür. Ulaşım, şehir içi, şehirler arası veya ülkeler arası gibi farklı türlerde olabilir. Her biri sosyal politika açısından belirli bir yer teşkil etmekle birlikte daha çok günlük olağan ulaşım imkanları sosyal politika gündemini meşgul eder. Özellikle şehir içi seyahatlerde meydana gelen aksaklıklar refahı olumsuz etkiler. Toplu ve raylı taşıma araçları, trafik yoğunluğunu azaltacak alt yapı çalışmaları, trafik kurallarına uyma, gürültü ve kirlilik kontrolü gibi unsurlar ulaşım merkezli refah alt bileşenleridir. Toplu taşıma araçlarının etkin planlanması şehir hayatlarını kolaylaştırmaktadır. Birçok ülkede trafik yoğunluğu insanları ciddi derecede bunaltmıştır. Günümüzde gürültü ve kirlilik kontrolü, ulaşım alt yapı çalışmalarının bir parçası haline gelmiştir.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Kim Hunt and Jon Czerwinski, “Regional Transportation Program for Welfare to Work”, *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, Jan, Vol: 1753, 2001, pp. 20-28.



Ulaşım kalitesi, sağlık başta olmak üzere eğitim (uzak yerlerde okuyabilme) ve istihdama (işçi ulaşımı ve ürünün çevreye ulaştırılması) olumlu katkıda bulunur.<sup>14</sup> Sosyo-politik refah düzleminde ulaşım parametreleri yeterince hızlı, güvenli, konforlu ve geniş varış noktalı ulaşım imkanlarının olup olmadığı üzerine yoğunlaşır. Bunun yanında özellikle toplu taşıma araçlarının zamanında hareket etmesi de sosyo-politik refah gelişmişlik göstergeleri arasında yer almaktadır.<sup>15</sup>

### 1.7. Çevre Politikaları

Yaşanılan ortam refahın oluşumunda büyük öneme sahiptir. Ancak çevre koruma planları, çoğu gelişmekte olan ülkenin öncelikli gündemlerinden biri değildir. KYOTO protokolü gibi geniş katılımlı çevre anlaşmaları imzalamalarına rağmen çoğu gelişmiş ülke, kirli üretim süreçlerini daha az gelişmiş ülkelere kaydırarak sorunu kendilerince hafifletmeye çalışmaktadır.<sup>16</sup> Gelişmekte olan ülkeler ise sanayi üretimini ekonomik kalkınma için yoğunlukla tek yol olarak algıladıklarından (veya başka şansları olmadığından) bu kirli teklifi kabul etmektedir. Son yüz yıldır dünyayı kirleten üretim biçimi, son otuz yıldır ekonomik kalkınma lokomotif rolünde küresel bir tura çıkmıştır. Dünyayı bugünden itibaren bekleyen en önemli sorunlardan biri bu lokomotifin uğradığı bölgelerde bıraktığı çevre tahribatı olacaktır.

1987'de çevre ve gelişme üzerine toplanan dünya komisyonu Buruntland Raporu ismi verilen çok popüler bir belge yayınlamıştır.<sup>17</sup> Sistematik olarak o günden beri sürdürülebilir çevre konusunda dikkat çeken akademik çalışmalar yürütülmektedir.

Çevre kirliliği ile mücadele, sağlık refahı bileşeninde olduğu gibi önleyici tedbirler ve sorun giderici çözümler olmak üzere iki boyutta ele alınmalıdır. Önemli olan çevrenin kirlenmeden tedbir alınabilmesidir. Ancak bu yaklaşım vizyonel bir bakış açısı ve erken maliyet getirdiğinden yoğunlukla ihmal edilmektedir. Çevre, gereğinden fazla kirlendiğinde tedbirler alınmaya başlanmaktadır. Günümüzde refahın tesisi için çevrenin yeniden yaşanabilir bir hale getirilmesi çalışmaları sosyal politikanın ilgi alanı içine yoğun olarak dahil olmuştur.<sup>18</sup> Ancak burada yeniden belirtmek gerekir ki sosyo-politik bakış açısı çevreyi kirlenmeden koruyabilmek üzerine tedbirler üretmeyi gerektirir.

<sup>14</sup> David S. Sawicki and Moody Mitch, "Developing Transportation Alternatives for Welfare Recipients Moving to Work", *Journal of the American Planning Association*, Vol: 66, No: 3, Summer 2000, pp. 306-318; Robert Cervero, Sandoval Onesimo and Landis John, "The Value of Transportation in Stimulating Welfare-to-Work Transitions: Evidence from San Francisco", *Journal of Planning Education and Research*, Vol: 22, No: 1, 2002, pp. 50-63; Evelyn Blumenberg and Daniel Hess, "Measuring the Role of Transportation in Facilitating Welfare-to-Work Transition: Evidence from Three California Counties", *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, Vol: 1859, Jan 2003, pp. 93-101.

<sup>15</sup> Alman toplu taşıma mükemmel zamanlama için bkz. <https://www.youtube.com/watch?v=avvRLOC2tnA>

<sup>16</sup> (Çin, Malezya, Vietnam, Endonezya hatta Türkiye vb.).

<sup>17</sup> Rapor metni için bkz. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

<sup>18</sup> M. Çağlar Özdemir, "Sosyal Politika ve Çevre", *Sosyal Politika II*, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 2013b Ocak.

Çevre ve refah ilişkisi yaşam memnuniyeti yaklaşımıyla ölçülebilir. Hava kirliliğini, gürültü, su kirliliği, alt yapı eksikliği hatta çevre güvenliği bu kapsamda ölçüm parametrelerinin içinde yer almaktadır.<sup>19</sup>

### 1.8. Suçla Mücadele Politikaları

Genel/yaygın tedbirleri içeren bir diğer sosyal politika bileşeni de suçla mücadeledir. Suç, toplumların çözüme kavuşturmayı hedefledikleri öncelikli sorun alanı içindedir. Güvenlik algısı Maslow ihtiyaçlar hiyerarşisinde fizyolojik ihtiyaçlardan sonra ikinci basamakta yer alır. Devletlerin temel amacı, egemenlik kurdukları bölgede güveni tesis etmektir. Bir yerde suç oranı arttıkça toplumsal düzensizlik artar, refah azalır.

Suçla mücadelede de önleyici tedbirlerin önemi büyüktür. Kısa dönemde düşük eğitim, gelir ve işsizliğin suç işleme eğilimi ile kuvvetli bir korelasyonu tespit edilememiş olmasına rağmen uzun dönemde etkinin arttığı görülmektedir.<sup>20</sup>

İçişleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı gibi doğrudan konu ile ilgili kurumlarla yapılacak ortak çalışmalar/projeler ile toplumsal entegrasyonun ve refahın tesisini kolaylaştırmaktadır. Genellikle kapalı kapılar ardında konuşulan güvenlik meselelerinin, sosyo-politik bakış açısıyla toplumun da destek vereceği projeler kapsamına sokulması önemli bir adımdır.<sup>21</sup>

### 2. Özellikli Grup Tedbirleri İçeren Sosyal Politika Bileşenleri

Sosyal politika geniş kapsamlı refah tedbirlerini içerse de belirli bir alana sıkıştırılmış mikro uygulamalar genel kanı açısından sosyal politika olarak algılanmaktadır. Çoğunlukla sosyal hizmet alanına giren uygulamalar aile, çocuk, kadın, dezavantajlı ve marjinal gruplara odaklanmıştır. Elbette bu alan sosyal politika açısından hayati önemi haizdir. Ancak temel sorun, çalışmanın başında da ifade edildiği gibi sosyal politika etki çemberinin bu sınırlılığa bırakılmasıdır. Bilindiği gibi, adı geçen özellikli gruplara yönelik uygulamalar Türkiye’de yürütülen sosyal politikanın da kapsamını/algı alanını oluşturmaktadır.

Bu bölümde dar kapsamlı sosyo-politik tedbir bileşenleri incelenmiştir. Bütüncül sosyal politika modelinin temel parçalarından biri olan aile ve çocuk politikaları ile dezavantajlı ve marjinal gruplara yönelik uygulamalar, çalışmanın asıl amacına uygun biçimde açıklanmıştır.

<sup>19</sup> Konu hakkında detaylı çalışmalar için bkz. Heinz Welsch, “Environmental Welfare Analysis: A Life Satisfaction Approach”, *Ecological Economics*, Vol: 62, Issues 3-4, 15 May 2007, Pages 544-551; S. Frey Bruno - Simon Luechinger and Alois Stutzer, *The Life Satisfaction Approach to Environmental Valuation*, IZA DP No. 4478, October 2009.

<sup>20</sup> Steven Raphael and Rudolf Winter-Ebmer, “Identifying the Effect of Unemployment on Crime”, *Journal of Law and Economics*, Vol: 44, No: 1. Apr., 2001, pp. 259-283; Tuncer Bulutay, *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, International Labour Organization, Ankara 1995; Ralph C. Allen, “Socioeconomic Conditions and Property Crime: A Comprehensive Review and Test of the Professional Literature”, *American Journal of Economics and Sociology*, 551, s. 293-308, 1996.

<sup>21</sup> Klara Kerezsi, “Crime Prevention in Hungary: Why Is It So Hard to Argue for the Necessity of A Community Approach?”, *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Ed. A. Crawford, Willan Pub., 2009, pp. 214-233); Türkiye’de güvenlik meseleleri üzerine projeler geliştiren TASAM’da benzer görüşleri savunmaktadır. <http://www.tasam.org/>

## 2.1. Aile Politikaları

Aile toplumun en küçük birlikteliğidir. Sağlıklı bir toplum yapısının göstergesi olan bu birlik aynı zamanda ekonomik sürdürülebilirliğinde teminatıdır. Aile birliği hem toplumsal dayanışmanın sağlanması hem de üretime katkıda bulunulması açısından önemlidir. Aile sorumluluğu içinde bireyler aylıklıktan uzaklaşarak verimli olma çabası içine girer. Eğitim süreci düzenli ailelerde daha etkin olarak işler. Bu nedenle sosyal politika içinde ailenin birliğine yönelik uygulamalar önemli yer tutar.

Ailedeki ortalama birey sayısı ülkeden ülkeye değişir. Bu sayı genellikle 2 ile 4 arasında oluşur. Örneğin İsveç'te ortalama aile bireyi sayısı 1,8 iken, Almanya, Norveç ve Danimarka'da 2, Türkiye'de 3,5, Meksika'da 4 civarındadır.<sup>22</sup> Ailedeki birey sayısı refahla doğrudan ilişkilidir. Aile bireyi sayısı arttıkça yoksulluk riski artmaktadır.

Türkiye'de aile politikaları doğrudan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) görev alanında yer almaktadır. Bakanlık içinde bulunan Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapsamında geniş perspektifli çalışmalar sürdürülmektedir. Bu nedenle bütüncül sosyal politika modeline aile politikalarının entegrasyonu makro tedbir bileşenlerine göre daha kolay görünmektedir.

## 2.2. Çocuk Politikaları

Bebeklikten kurtulma ile başlayan çocukluk dönemi genellikle 2-12 yaş aralığında kabul edilir. Ancak çalışma çağı açısından bakıldığında bu aralık 14-15 hatta 17 yaşına kadar genişleyebilmektedir. OECD çocukluk dönemini 0-17 yaş aralığında kabul eder.

Uluslararası tanımda çocuk yoksulluğu, vergiler çıkarıldıktan sonra ortalama ülke gelirinin %50'sinden daha az gelire sahip 0-17 yaş arasındaki nüfusu ifade eder.<sup>23</sup> OECD gelir dağılımı istatistiklerine göre 2014 itibarıyla Türkiye dünyadaki çocuk yoksulluğunun en yüksek olduğu beşinci ülkedir. İlk dört ülke Çin, Güney Afrika, Brezilya ve Kosta Rika olarak sıralanmıştır.<sup>24</sup> Aynı verilere göre çocuk yoksulluğunun en düşük olduğu ilk beş ülke ise Danimarka, Finlandiya, Kore, Norveç ve İzlanda olarak sıralanmıştır.

ILO, Dünya Bankası, OECD, EUROSTAT gibi kuruluşlarca farklı rakamlar ifade edilse de dünya genelinde üç yüz milyondan fazla çocuk işçiliği bulunduğu sanılmaktadır. Bu da toplam iş gücünün yaklaşık %10'u eder. Bu çocukların çoğu kayıt dışı ve kötü koşullarda çalıştırılmaktadır.<sup>25</sup>

Sosyal politika, çocuk çalışmasının kontrol altında tutulması, eğitim, gelişim ve sağlıklarına ilişkin tedbirlerin alınması ve geleceğe daha güvenli bakan

<sup>22</sup> OECD, Family Database, Family Size and Household Composition; TÜİK İstatistiklerle Aile, *Haber Bülteni*, Sayı: 24646, 10 Mayıs 2016.

<sup>23</sup> OECD, Child Poverty, "OECD Family Database, CO2.2: Child Poverty", *OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs*, 16<sup>th</sup> August 2017.

<sup>24</sup> OECD, Child Poverty, *a.g.e.*, 2017.

<sup>25</sup> Child Labour and UNICEF in Action, *Children at the Centre*, United Nations Children's Fund (UNICEF), May 2014.

gençlerin yetiştirilmesi için politikalar geliştirmektedir. Çocuk çalıştırılmasının kontrol altında tutulması (çok küçük çocukların çalışmalarının önlenmesi) için kimi ülkeler, ürün kalitesi yüksek olsa bile üretim sürecinde çocuk çalıştırıldığı için o ürünleri “sosyal sermayesi düşük” gerekçesiyle satın almamaktadır.<sup>26</sup> Bu uygulama yaygın olmamakla birlikte olumlu bir gelişmedir.

Türkiye’de çocuk politikaları, ASPB içinde doğrudan bu kapsamda faaliyet gösteren Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Çocukluk dönemini geniş yaş dönemi açısından (0-17) algıladığımızda Gençlik ve Spor Bakanlığı’nın da etkin faaliyetler yürüttüğü ifade edilmelidir. Sosyo-politik açıdan çocuk yoksulluk sınırı, çocuk şiddeti, çocuk evlendirmeler ve çocuk haklarına ilişkin parametreler sürekli odaklanılan konuların başında gelmektedir.

### 2.3. Kadın Politikaları

Genel olarak androsentrik bir yapıya sahip olan dünyada cinsiyet ayrımı yaygın bir sorundur. Çoğu ülkede kadınlar lehine önemli düzenlemeler bulunmakla birlikte özellikle çalışma hayatında kadınların erkeklere göre daha dezavantajlı konumda olduğu bilinmektedir. Örneğin ücret farklılıkları kimi ülkelerde kadınlar aleyhine %45’leri bulabilmektedir.<sup>27</sup>

Kadınlara eşit haklar sağlamak, çalışma hayatında cam tavanları kaldırmak, aile içi şiddeti önlemek ve eşit fırsatlar oluşturmak amacıyla çeşitli sosyal politika uygulamaları yürütülmektedir. UNDP tarafından kullanılan toplumsal cinsiyet gelişmişlik endeksi (Gender Development Index-GDI) ve toplumsal cinsiyet eşitsizlik endeksi (Gender Inequality Index-GII) ayrımcılığı ortaya koyan küresel ölçüm göstergelerindedir. GDI parametreleri kadın ve erkek için ayrı ayrı; ‘yaşam beklentisi’, ‘Eğitim’ ve ‘Gelir’ bileşenlerinden oluşur (İnsani gelişmişlik endeksinin kadın ve erkek olarak ayrılmış halidir). GII ise kadın ve erkek ayrımında, ‘Sağlık’, ‘Güç/Yetki’ ve ‘İşgücü Piyasası’ bileşenlerinden oluşur.<sup>28</sup> Sosyo-politik refahın oluşumunda cinsiyet eşitliği belirgin bir öneme sahiptir.

Türkiye’de kadın politikaları ASAP içinde faaliyet gösteren Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Özellikle kadına şiddet konusunda etkin çalışmalar yürüten genel müdürlük İçişleri Bakanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığı ile de proje bazlı çalışmalar yürütmektedir.

### 2.4. Dezavantajlı Gruplar

Engelliler, yaşlılar, bakıma muhtaç olanlar, şehit yakınları ve gaziler dezavantajlı grup içinde yer almaktadır. Bu tür özellikli gruplara ilişkin yapılan politikalar, toplumun refah seviyesinin net göstergeleridir. Uygulama, tedbir ve konsantrasyon bu seviyelere kadar özenle sürdürülebiliyorsa o ülke sosyo-politik olarak ileri ve gelişmiş kabul edilebilir. Ancak sosyal politika algısı

<sup>26</sup> OECD Insights: Human Capital, “What is social capital?”, A Bigger Picture.

<sup>27</sup> Benin, Azerbaycan gibi ülkeler, *ILO Global Wage Report 2016 / 17: Wage Inequality in the Workplace*, International Labour Office, Geneva.

<sup>28</sup> UNDP, *Human Development Report 2015*, UN, Technical Notes.

olarak sadece bu gruplara yapılan hizmetlerle sınırlı kalıyorsa, o zaman toplum planda birtakım sorunlar var demektir.

Dezavantajlı grupların işgücü piyasasına ve topluma katılımlarının sağlanması önemli bir konudur. Dezavantajlı gruplar toplumun vicdanını oluşturur.

Türkiye’de ASPB içinde Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı bünyesinde bahsi geçen dezavantajlı gruplara ilişkin faaliyetler yürütülmektedir.

### 2.5. Marjinal Gruplar

Toplumca genel kabul görenden farklı düşünce yapısına, farklı cinsel tercihlerle ve yaşam biçimlerine sahip olan gruplara yönelik uygulamalarda sosyal politikanın kapsamı içinde yer alır.<sup>29</sup>

Marjinal gruplar, sosyal politika konusunda genellikle en az odaklanan kesmi temsil eder. Çoğu zaman genel refah sorunlarıyla mücadele eden ülkeler, sayıları görece az olan bu gruplara yönelik tedbirlere yaygın olarak vakit/kaynak ayırmazlar. Marjinal gruplara yönelik sosyal politikalara çoğunlukla gelişmiş ülkelerde rastlanır. Genel bakış açısına göre marjinal grupların yaşamaları için uygun ortam sağlanabiliyorsa o ülkenin gelişmişlik seviyesi ve demokrasininin yüksek düzeyde olduğu kabul edilir.

Sosyal politika toplumun her kesiminin refahı için yürürlüğe konan tedbirler bütünü olarak marjinal grupların haklarını da diğer grupların hakları gibi koruma ve güvence altına alır.

### 3. Bütüncül Sosyal Politika Modeli

Sosyal politika uygulamalarının birbirine bağlı olması, refahın oluşturulması için önemli bir zihni çerçevedir. Her bir bileşen birbiriyle etkileşim halinde kesişim kümeleri oluşturmaktadır. Bu kesişim kümelerinde iletişimin kopması, münferit politikaların mükerrer uygulamaları nedeniyle kaynakların zayi olmasına neden olabilir. Her bir bileşen için yürütülen iyi niyetli uygulamalardan diğer bileşenler göz ardı edildiğinde tam randıman alınması zorlaşır. “Yatırım çakışması” diye ifade edilebilecek bu olaydan kaçınabilmek için sosyal politikanın bir bütün olarak algılanması ve yürütülen politikalarda etkileşimli uygulama süreçlerinin geliştirilmesi gerekir.

Bu çalışmada önerilen model, öncelikle tüm refah bileşenlerini tek bir yerde ve bir bütün olarak kabul edip makro politikalar geliştirebilecek yetkiye sahip bir bakanlığın oluşturulması üzerine kurulmuştur. Her bir bileşenin teknik düzenlenmesi ve uygulama süreci şu an olduğu gibi uzman bakanlıklara bırakılabilir. Ancak politikaların eş zamanlı ve birbirine etki düzeyleri hesaplanarak yürürlüğe konması konusunda üst bir sosyo-politik plana ihtiyaç vardır. Böylece her bir politikanın toplam refah hedefi içindeki etki analizlerinin de yapılması mümkün olacaktır.

<sup>29</sup> Michael A. Hogg and Scott Reid, “Social Identity, Self-Categorization, and the Communication of Group Norms, Communication Theory”, *International Communication Association*, 16, 2006, s. 7-30.

Önerilen sistemde, yukarıda incelenen her bir bileşen için kesişim kümele-ri planlanmıştır. Bu kapsamda öncelikle eğitim istihdam ilişkisinin oluşturul-ması için Milli Eğitim Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ortak alan oluşturması gerekir. Piyasa ihtiyaç analizlerinin yapıldığı bu ortak alan iki bakanlığın uzman ve yöneticilerinin katkılarıyla oluşan ayrı bir kesi-şim birimi olarak hizmet vermelidir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı da farklı düzey-de benzer bir kesişim ünitesi oluşturmalıdır. Sağlık harcamalarının çoğun-luğu sosyal güvenlik kasasından çıkmasına rağmen iki kuruluş çoğu zaman birbirinden bağımsız politikalar yürütebilmektedir. İş sağlığı ve güvenliği yö-netimi Çalışma Bakanlıklarında iken hastane yönetimleri Sağlık Bakanlığı'na bağlıdır. Her iki kurum da önleyici tedbirlerin önemini bilmelerine rağmen birbirinden ayrı uygulamalarla süreci yönetmeye çalışmaktadır.

Konut, ulaştırma ve çevre konuları birbiriyle çok yakın ilişki içinde ol-makla birlikte ayrı bakanlıkların uzmanlık alanına girmektedir. Bu kurum-lar arasında da kesişim birimlerinin oluşturulması, konut alanlarına ilişkin ulaştırma ve çevre politikalarının önceden planlanıp ardından uygulamalara geçilmesi gerekir.

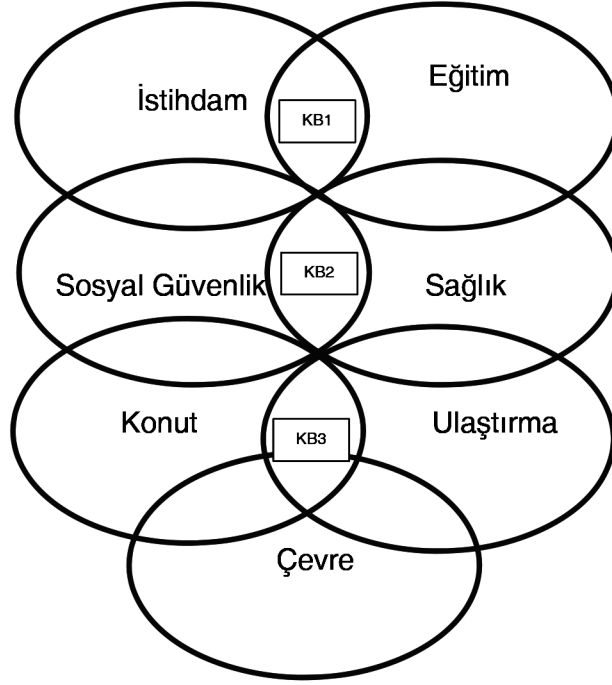
Suçla mücadele eden İçişleri Bakanlığı'nın diğer tüm bakanlıklarla ilişki içinde olduğu bilinmektedir. Ancak gayri resmi uygulamalar dışına diğer ba-kanlıkların kesişim birimlerinde İçişleri Bakanlığı'nın resmi temsilinin olması önemlidir. Bu sayede toplumsal huzur ve refahın oluşumunda bütüncül bir yaklaşım geliştirilebilir.

Aile, çocuk ve kadın politikalarının bir bütün olarak yürütülmesi doğaldır. Bu bileşenlerin birbirinden ayrılması güç olmakla birlikte her bir bileşenin kendine has problemleri de bulunmaktadır. Çoğu ülke sosyal politikasında aile, çocuk ve kadın bileşenleri ile çalışma hayatı birleştirilerek çalışma ve sosyal politika bakanlıkları oluşturulmuştur. Türkiye'de iki bakanlık çerçeve-sinde yürütülmektedir. Bu ayrımın yanlış olduğu söylenemez.

Sayılan tüm başlıklarda bakanlıklar arasında işbirlikleri mevcuttur. An-cak bu işbirliklerinin bütüncül bir yaklaşımla ve resmi düzeyde tek bir politi-ka önerici kurumun çatısı altında birleştirilmesi gerekir. Daha önce de ifade edildiği gibi bu sistem diğer bakanlıkların etkilerinin azaltılması veya ortadan kaldırılması tedbirini içermemektedir. Burada bahsedilen, sosyal politika gibi makro bakış açılı bir konunun, ilgili tüm bakanlıkların uzman ve yöneticile-rinden oluşan üst bir politika planlayıcı konuma getirilmesi gereğidir. Farklı bir anlatımla sosyal politika bakanlığı, diğer bakanlıkların uzman ve teknik adamlarından oluşan ön bir Bakanlar Kurulu gibi faaliyet göstermeli ve uy-gulanacak tüm politikaların etki analizlerini yapabilme kabiliyetine sahip ol-malıdır.

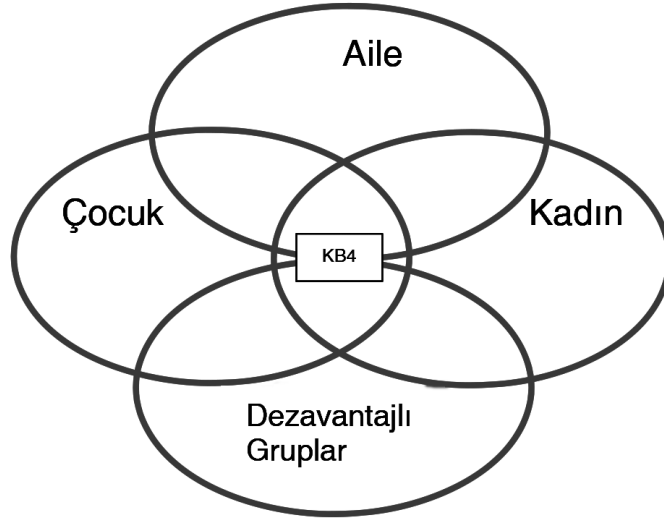
Ortak kesişim alanlarının oluşturulması bütüncül bir sosyal politika mo-delini açısından zorunludur. Bu sürecin kendine has bir yazılımla desteklenip eş zamanlı gelişme eğilimlerinin izlenebilmesi kurgunun oluşumunu ve işle-yişini kolaylaştıracaktır. Bu kapsamda bahsi geçen modelin şekil yardımıyla ifadesi aşağıdaki gibidir:

Şekil-1: Genel/Yaygın Tedbirleri İçeren Sosyal Politika Kesişim Birimleri (KB)



Genel/yaygın tedbirleri içeren Sosyal Politika Yönetim Birimi Modeli= **KB1+KB2+KB3**

Şekil-2: Özellikli Grup Tedbirleri İçeren Sosyal Politika Kesişim Birimi (KB)



Bütüncül Sosyal Politika Yönetim Modeli = **KB1+KB2+KB3+KB4+ (Marjinal Gruplar Birimi)**

## Sonuç

Sosyal politika refahın oluşumu ve etkin dağılımı konusu ile ilgilidir. Refah, birden çok bileşenden oluşuyorsa her bir bileşen bir diğeri kadar önemlidir. O halde her bir uygulamanın diğerinden haberdar olması ve senkronize biçimde yürütülmesi gerekir. Birbirinden bağımsız uygulamalardan, münferit olarak başarı elde edilse bile, beklenen etkinin sağlanması çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Hedeflenen refaha ulaşmanın en akılcı yolu refahla ilgili tüm bileşenleri kapsayıcı bir yöntemle hareket etmektir. Dışlayıcı politika bileşenleri, bir bütün olan helezonik sosyo-politik refah mekanizmasının zayıf halkalarını oluşturur. Bu durumda refah politikalarının sağlamlığı en zayıf halkasının gücü kadar olacaktır.

Refah bileşenleri ayrı ayrı örgütlenmeler/yönetimler şeklinde düzenlenmiş sistemlerde, kesişim birimleri oluşturularak sosyal politika süreci etkinleştirilmeli/kuvvetlendirilmelidir. Örneğin İngiltere gibi sosyal politikanın beşiği ülkelerde refah konusu genel olarak başbakanlık altında oluşturulmuş birimlere devredilmiştir. Bu çerçevede uygulamaya geçilmeden önce etkileşimli genel planlama yapılabilmesi mümkün olmaktadır.

Çalışmada önerilen kesişim birimleri, kapsam alanı genişletilmiş Sosyal Politika Bakanlığı'nda birleştirilebilir. Sosyo-politik gelişmişlik hedefinin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın adı "*Sosyal Politika Bakanlığı*" olarak değiştirilmeli, ardından bu çalışmada önerilen her bir kesişim kümesi için etkin yapılandırma alanları oluşturulmalıdır. Bakanlık, icra ve politika geliştirme birimleri olarak iki ana kola ayrılmalıdır. İcra bölümü şu an yürüttüğü faaliyetleri devam ettirirken politika geliştirme birimi geniş kapsamlı ve bahsi geçen her bir bileşenle senkronize edilmiş politika üretim faaliyetini yürütmelidir.

Sosyal politika gibi toplumun her kesimini doğrudan ilgilendiren ve etkileri yayılımcı olan uygulamaların kısa dönem siyasi hesaplardan arındırılıp bir makro plan çerçevesinde yürütülmesi gerekir. Yetkilendirilmiş bir kurum tarafından tüm refah bileşenlerini eş zamanlı planlayabilecek politenik bir oluşumun refah artışını hızlandıracağı düşünülmektedir. Planlama sonrasında ilgili politikaların yürütümü şu an olduğu gibi yine uzmanlaşmış bakanlıklara/kurumlara devredilebilir. Önerdiğimiz yöntem, sınırsız gücü olan yeni bir kurumun oluşturulması değildir. Önerimiz, uygulanan sosyal politikaların bir bütün olarak değerlendirilebileceği ve etki analizlerinin yapılabileceği kurumsal bir yapı oluşturulmasıdır. Böylece beklenen refah düzeyine optimum maliyetle hedeflenen sürede ulaşılabilme olasılığının artacağı düşünülmektedir.

## Kaynaklar

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, [https://www.ilo.org/dyn/youthpol/en/equest.fileutils.dochandle?p\\_uploaded\\_file\\_id=751](https://www.ilo.org/dyn/youthpol/en/equest.fileutils.dochandle?p_uploaded_file_id=751).

ARONSSON, Thomas - JOHANSSON, Per-Olov - LOFGREN, Karl-Gustaf: "Welfare Measurement And The Health Environment", *Annals of Operations Research*, Vol: 54, Issue 1, December 1994, pp. 203-215. <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02031734>.



ALLEN, Ralph C.: “Socio-Economic Conditions and Property Crime: A Comprehensive Review and Test of the Professional Literature”, *American Journal of Economics and Sociology*, 551, 293-308, 1996.

BLUMENBERG, Evelyn and HESS, Daniel: “Measuring the Role of Transportation in Facilitating Welfare-to-Work Transition: Evidence from Three California Counties”, *Transportation Research Record: Journal Of The Transportation Research Board*, Vol: 1859, Jan 2003, pp. 93-101.

BULUTAY, Tuncer: *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, International Labour Organization, Ankara 1995.

BUSCH-GEERTSEMA, Volker: “Housing Policy in Germany, Association for Innovative Social Research and Social Planning”, GISS, Bremen, 2000. [file:///C:/Users/Cozdemir/Downloads/HOUSING\\_POLICY\\_IN\\_GERMANY.pdf](file:///C:/Users/Cozdemir/Downloads/HOUSING_POLICY_IN_GERMANY.pdf)

CERVERO, Robert - ONESIMO, Sandoval and JOHN, Landis: “The Value of Transportation in Stimulating Welfare-to-Work Transitions: Evidence from San Francisco”, *Journal of Planning Education and Research*, Vol: 22, No: 1, 2002, pp. 50-63.

Child Labour and UNICEF in Action, *Children at the Centre*, United Nations Children’s Fund (UNICEF), May 2014. [https://www.unicef.org/protection/files/Child\\_Labour\\_and\\_UNICEF\\_in\\_Action.pdf](https://www.unicef.org/protection/files/Child_Labour_and_UNICEF_in_Action.pdf).

DB, Measurement of Living Standards, <http://siteresources.worldbank.org/INTPAH/Resources/Publications/459843-1195594469249/HealthEquityCh6.pdf>.

DOLAN, Paul and TSUCHIYA, Aki: “Determining The Parameters in a Social Welfare Function Using Stated Preference Data: An Application to Health”, *Hal Archives-Ouvertes*, UK, 2011. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00582298/document>

FREY, S. Bruno - LUECHINGER, Simon and STUTZER, Alois: *The Life Satisfaction Approach to Environmental Valuation*, IZA DP No. 4478, 2009 October. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=1C20871B-8459688BCF1E90DCCCA789BD?doi=10.1.1.646.4957&rep=rep1&type=pdf>

HOGG, Michael, A. and REID, Scott: “Social Identity, Self-Categorization, and the Communication of Group Norms, Communication Theory”, *International Communication Association*, 16, 2006, pp. 7-30. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.6124&rep=rep1&type=pdf>.

HUNT, Kim and CZERWINSKI, Jon: “Regional Transportation Program for Welfare to Work”, *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, Jan, Vol. 1753, 2001, pp. 20-28.

ILO Global Wage Report 2016 / 17: *Wage Inequality in The Workplace*, International Labour Office, Geneva. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_537846.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_537846.pdf).

KEREZSI, Klara: “Crime Prevention in Hungary: Why is it so hard to argue for the necessity of a community approach?”, *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Ed. A.Crawford, Willan Pub., 2009, pp. 214-233.

MORRISSON, Christian and FABRICE, Murtin: “The Kuznets Curve of Human Capital Inequality”, *Journal of Economic Inequality*, Vol: 11, 2013, pp. 283-301.

OECD Child Poverty: *OECD Family Database, CO2.2: Child Poverty*, OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, 16<sup>th</sup> August 2017. [http://www.oecd.org/els/CO\\_2\\_2\\_Child\\_Poverty.pdf](http://www.oecd.org/els/CO_2_2_Child_Poverty.pdf).

OECD Family Database: *Family Size and Household Composition*, 2016. [http://www.oecd.org/els/family/SF\\_1\\_1\\_Family\\_size\\_and\\_composition.pdf](http://www.oecd.org/els/family/SF_1_1_Family_size_and_composition.pdf).

OECD Insights: Human Capital: *What is Social Capital?, A Bigger Picture*. <https://www.oecd.org/insights/37966934.pdf>.

ÖZDEMİR, M. Çağlar: "The New Approaches on Traditional Social Policy Instruments: Greening Housing Policy", *İşgüc Review*, Cilt: 15, Sayı: 1, 2013a, s. 61-69. (e-review: <http://www.isguc.org/?p=main&vol=15&num=1&year=2013>) DOI: 10.4026/1303-2860.2013.0219.x, <http://www.isguc.org/download/502.pdf>

ÖZDEMİR, M. Çağlar: "Sosyal Politika ve Çevre", *Sosyal Politika II*, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 2013b Ocak.

ÖZDEMİR, M. Çağlar: "Gelir Eşitsizliği Ölçüm Yöntemleri", *Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*, Ed. M.Ç. Özdemir ve E. Çetinkaya, Seçkin Yayınları, Ankara 2017.

RAPHAEL, Steven and WINTER-EBMER, Rudolf: "Identifying the Effect of Unemployment on Crime", *Journal of Law and Economics*, Vol: 44, No: 1. Apr., 2001, pp. 259-283.

SAWICKI, David S. and MITCH, Moody: "Developing Transportation Alternatives for Welfare Recipients Moving to Work", *Journal of the American Planning Association*, Vol: 66, No: 3, Summer 2000, pp. 306-318.

SUTTOR, Greg: *Canadian Social Housing: Policy Evolution and Program Periods*, 2016. [http://housing4all.ca/sites/default/files/suttor\\_-\\_cdn\\_social\\_housing\\_history\\_summary.pdf](http://housing4all.ca/sites/default/files/suttor_-_cdn_social_housing_history_summary.pdf)

TÜİK, Metaveri, [http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia\\_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html](http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html).

TÜİK İstatistiklerle Aile, *Haber Bülteni*, Sayı: 24646, 10 Mayıs 2016. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24646>.

UNDP, *Human Development Report*, UN, Technical Notes, 2015. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2015\\_technical\\_notes.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2015_technical_notes.pdf).

WELSCH, Heinz: "Environmental Welfare Analysis: A life Satisfaction Approach", *Ecological Economics*, Vol: 62, Issues 3-4, 15 May 2007, Pages 544-551. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800906003570>.

WHITEHEAD, Christine M.E. - GIBBONS, Kenneth - STEPHENS, Mark: *Evaluation of English Housing Policy 1975-2000; Theme 2: Finance and Affordability*, Office of the Deputy Prime Minister, London 2005.