

**AVRUPA SOSYAL GÜVENLİĞİNDE DEĞİŞEN İLKELER\***

Jochen Clasen

Wim van Oorschot

Çev: Dr. Süleyman Özdemir\*\*

**ÖZET**

Sosyal güvenlik ödeneklerinin sağlanması, normatif sosyal adalet ilkelerine dayanmaktadır. Kazanca bağlı sosyal güvenlik kavrayışının en güçlü dışavurumu olan "karşılıklılık ilkesi", sosyo-ekonomik değişimler (örneğin, sanayi-ötesi toplum ve küreselleşme) ve politik gelişmeler (örneğin, Avrupalılaşma) sonucunda, eşitlik, yeterlilik, mali uygulanabilirlik bakımından giderek daha fazla sorgulanmaktadır. Diğer yandan, "evrenselci politikalar", sıkı kamu bütçe politikaları dolayısıyla olağanüstü derecede pahalı görünmektedir ve orta sınıfların giderek artan ölçüde, bireysel ve mesleki gelir güvenliği biçimlerine bel bağladıkları bir zamanda adaletsiz oldukları gerekçesiyle eleştirilebilmektedir. "Gereksinim ilkesi"nin ise, modern Avrupa sosyal güvenlik sistemlerinde daha belirgin bir hal almakta olduğu görülmektedir.

İddia edilen bu yönelimleri yansıtan ampirik kanıtlar var mıdır? Sosyal güvenlik transferlerinin doğasında bulunan üç ilkeye (gereksinim, evrenselcilik ve karşılıklılık - need, universalism,

---

\* 5-6 Nisan 2002 tarihinde Oslo'da düzenlenen "21. Yüzyıl İçin Refah Reformları" (Welfare Reforms for the 21st Century) başlıklı 2. COST 15 Konferansı'nda sunulan tebliğin çevirisidir.

\*\* İ.Ü. İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

reciprocity) yoğunlaşan bu tebliğin başlıca kaygıları kavramsal ve ampiriktir. İlk olarak, sosyal güvenlik ilkelerinin kullanılmaya başlanması ve zaman içindeki değişim göstergelerinin betimlenmesi problemi ele alınmaktadır. İkinci olarak, adı geçen üç ilkenin, Hollanda, İngiltere, Almanya ve İskandinav ülkelerinden sağlanan ampirik kanıtlar ışığında, 1980'li yılların başından beri ne kadar önem kazandığı veya kaybettiği tanımlanmakta ve aralarında karşılaştırmalar yapılmaktadır.

Tebliğ, ülkeler arasında karşılıklılık temeline dayanan sosyal güvenlik anlayışını kısıtlamaya yönelik hiçbir bir eğilim olmadığını, ancak güçlü (Bismarck tipi) ve zayıf (Beveridge tipi) ilkeli programlar arasında bir yaklaşımların tanımlanabildiği görüşünü ileri sürmektedir. İkinci olarak, gereksinime dayalı sosyal güvenlik konusunda açık bir eğilim, en azından bazı programlar ve bazı talep sahibi gruplar için, "sosyal haklar" perspektifinden olmasa da yalnızca "yasal haklar" içinde tanımlanabilmektedir. Bu hem politika değişikliklerinden, hem de emek piyasası koşullarından kaynaklanmaktadır. Üçüncü olarak, iki ülke son derece farklı eğilimler göstermiştir. İngiliz sosyal güvenlik sistemi, Beveridge tipi karşılıklılık ilkesinin erozyonu ve bunun yamsıra gereksinim ilkesinin giderek güçlenmesi bakımından ayrı bir yerde durmaktadır. Hollanda'da belli programların ardında yatan ilkelerde hatırı sayılır kaymalar olmaktadır, ne var ki şu veya bu yönde genel bir eğilim gözlemlenmemektedir. Bir bütün olarak Hollanda sosyal güvenlik sistemi, ilkelerin güçlü bir karışımını sergilemeyi sürdürmektedir.

## 1. GİRİŞ

Avrupa'da II. Dünya Savaşı'nın enkazı üzerinde hızla yaygınlaşan birçok sosyal güvenlik sistemi, 1980'li yılların başlarından itibaren harcamaları azaltma ve yeniden yapılanma sürecine tabi olmuştur. Petrol fiyat şokunu izleyen mali kriz ve ardından gelen ekonomik gerilemenin yanısıra, giderek yaygınlaşan bir Yen. Sağ ideoloji (piyasalaştırma, özelleştirme) ve değişen bir topluma (kadınların artan oranda işgücüne katılması, nüfusun yaşlanması, yalnız yaşayan ebeveynlerin artışı, işin esnekleştirilmesi vs.) kendisini uyarlaması yönünde refah devletleri üzerindeki baskılar vb. farklı faktörler de bu sürece katkıda bulunmuştur. Ulusal sosyal güvenlik programlarındaki politika değişiklikleri ayrıntılı olarak kaydedilmiştir (örneğin, MISSOC,

çeşitli yıllar). Bunlar, farklı perspektiflerden çok sayıda karşılaştırmalı analiz ortaya koymuştur (örneğin, Kautto ve arkadaşları, 1999; 2001; Kuhnle, 2000). Bu araştırmaların büyük bir kısmı, reformlar üzerinde etkili olan tesadüfi faktörlerin görece gücünü belirleyebilmeyi hedef alan teorik çalışmalardır. Bu faktörler; kurumsal kapasiteler üzerindeki sosyo-ekonomik baskılar veya meydan okumalar, kolaylaştırıcı ya da zorlayıcı politika uyumudur (örneğin, Esping-Andersen, 1996; Scharpf ve Schmidt, 2000). “Yeni refah devleti politikası”na göre (Pierson, 2001), refah düzenlemelerindeki değişikliklerin anlaşılması için yeni bir kuramsal çerçeve gerekmektedir.

Tercih edilen değişim göstergeleri, sosyal koruma konusunda yapılan harcamalar, transferlerin ve hizmetlerin cömertliği ve daha genel bir perspektiften ise kurumsal değişim veya durgunluk olmuştur. Çok az araştırma, sosyal hakların ardında yatan ilkelerin dışavurumuna ve bu ilkeler arasında meydana gelen değişikliklere bakmıştır. Örneğin, Clasen ve arkadaşları (2001), işsizlik tazminatının iş ile ilgili olma (work-relatedness) düzeyindeki kaymaları, başka bir deyişle sosyal hakların ne ölçüde önceki veya gelecekteki istihdamla ilgili koşullara dayandırıldığını tanımlamış ve incelemiştir. Sofistike bir sınıflandırma girişiminde bulunan Bolderson ve Mabbett (1995), piyasa mübadelesi, kamu politikası ve vergilemede görülen dağıtım ilkeleri arasında analogi kurarak, yedi ülkedeki dört sosyal güvenlik programının doğasında bulunan ilkelerin karmaşıklığını analiz etmiştir.

Tipolojize etme anlamında çok fazla istekli olmayan bu makale, sosyal hakların ardında yatmakta olan yeniden dağıtım adaletine ilişkin klasik ilkeler, yani “gereksinim” (need), “karşılıklık” (reciprocity) ve “evrenselcilik” (universalism) ilkeleri ile ilgilenmektedir. Bu üç ilkenin kapsamında değişiklikler meydana gelmiştir ve bunun birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlar 3-5. bölümlerde kısaca tartışılacaktır. Bununla birlikte, bu makalenin, kuramsal değişim önermelerini güçlendirmeye veya zayıflatmaya çalışmaktan ziyade daha başka kaygıları bulunmaktadır. Bunlardan ilki kavrama dairdir. Yani, görece olarak kapsamı tanımlayabilecek yolların incelenmesi ve zaman içinde ortaya çıkan değişim göstergelerinin tarif edilmesi (bölüm 2) yoluyla sosyal güvenlik ilkeleri derken ne anlatılmak istendiği netleştirilecektir. İkincisi ise ampiriktir; burada da amaç, bu değişim göstergelerinden ikisini kullanmak ve üç ilke bağlamında eğilimleri tanımlamak ve

karşılaştırmaktır (3-5. bölümler). Son bölümde ise, ulaşılan sonuçlar tartışılacaktır.

Analiz, 1980'li yılları başlangıç noktası olarak kabul etmektedir. Çünkü, (harcamaların kısılması anlamından daha geniş olarak) refahın yeniden yapılandırılması (welfare restructuring) konusundaki baskının, ikinci petrol fiyatları şokundan sonra açık hale geldiği varsayılmaktadır. Analizin ampirik temeli, ulusal nakit transferi programları (national cash transfer programmes) ile sınırlıdır. Dolayısıyla, vergi tahsisatı, mesleki ve özel yararlar noktasındaki olası gelişmeleri dışarıda bırakmaktadır. Bunlar, zaman içinde ortaya çıkan gelir koruma paketi içinde sosyal güvenliğin payına düşen görece rolün değerlendirilmesi bakımından önemlidir.

Bununla birlikte, burada sosyal güvenlikte farklı ilkelerin görece kapsamı üzerinde yoğunlaşacağız, yani kamu tarafından sağlanan yararların (değişen) profiline bakacağız, yoksa diğer gelir koruma biçimlerini kapsam içine dahil etmeyeceğiz. Amaca uygunluğu gözettiğimizden başlıca üç sosyal güvenlik ilkesi üzerine yoğunlaşmaktayız, ancak başka ilkelerin de bulunduğunu biliyoruz. Örneğin, (kazalar, savaş kurbanları vs. için) tazminat ilkesi bazı Avrupa ülkelerinde yüksek bir profile sahip olabilir. Ampirik referans olarak aldığımız ülkelerin (İngiltere, Almanya, Hollanda, Danimarka, İsveç ve Finlandiya), Avrupa sosyal güvenlik sistemini temsil ettikleri iddiasında değiliz. Bununla birlikte, bu ülkeler sosyal güvenlik gelenekleri bakımından büyük çeşitlilikler göstermektedir ve Avrupa bağlamında üç ilkenin en çok telaffuz edildiği ülkeleri içermektedir. Yani Almanya ve Hollanda karşılıklılık ilkesini, İskandinav ülkeleri evrenselcilik ilkesini ve İngiltere ise gereksinim ilkesini temsil etmektedir.

Son olarak, Bolderson ve Mabbett (1995 : 127), "ülkelerin, aynı ilkeleri, sosyal güvenlik sistemleri tarafından sağlanan bütün faydalar konusunda tutarlı bir biçimde uygulamadıklarına" ve ilkelerin, farklı kategorilerde yer alan temel yararlar konusunda tutarlı bir biçimde kullanılmadıklarına işaret etmektedir. Bunun yerine, tek bir sosyal güvenlik programında farklı ilkeler aynı zamanda uygulanabilmektedir ve biz farklı ilkeler karışımının değişime uğramaya başladığı bu türden programlarla ilgilenmekteyiz. Yalnızca tüm ulusal sosyal güvenlik programlarının tam bir incelemesi, değişimin genel yönü konusunda bir yorum yapılmasını sağlayabilir. Burada sunulan bulguların bu anlamda

eksiksiz olduğu iddiasında değiliz. Yine de bazı temel değişikliklerin incelenmesi baz alınarak, eğilimler konusunda kesin olmayan bazı çıkarımlarda bulunulabilir.

## 2. İLKELER, ARAÇLAR VE DEĞİŞİMİN ÖLÇÜLMESİ – DAHA YAKINDAN BİR İNCELEME

### 2.1. İlkeler ve Araçlar

Bazı bakımlardan tüm sosyal güvenlik programları gereksinim temellidir, zira vatandaşların belli (politik olarak meşru görülen ve kabul edilen) sosyal zorluklarından kaynaklanan gereksinimlerine ve taleplerine yanıt olarak geliştirilmiştir. Burada, bu türden yanıtların başlıca üç tipi ile ilgilenmekteyiz. Herbir tipin altında yanıt verilen gereksinimin karakterine ilişkin tipik bir normatif görüş ve yeniden dağıtım adaletinin üç temel ilkesinden birinin (gereksinim, adalet ve eşitlik) kullanımı bulunmaktadır (Deutsch, 1975; Schwinger, 1980).

Yoksulluğun giderilmesini amaçlayan ilk yanıt tipi, gereksinimin, yalnızca asgari bir geçim seviyesinin karşılanamadığı andan itibaren ortaya çıktığı noktasma dayanmaktadır. Genel olarak gereksinim ilkesi olarak adlandırılan ilkeye dayandırılan bu yanıt, kaynakları yalnızca en kötü durumda yeniden dağıtımına sokmaktadır. Sosyal güvenlik uygulamasında "hakiki gereksinim"i (true need) değerlendirmek için kullanılan tipik araç gelir araştırmasıdır (means test).

Yaşam standartlarının korunmasını amaçlayan ikinci yanıt tipi, gereksinimin, elde edilmiş bir yaşam standardının tehdit altında olması durumunda ortaya çıktığı noktasma dayanmaktadır. Kaynakları, adalet ilkesi temelinde, gereksinim içinde olduğu düşünülenlere yeniden dağıtmaktadır. Burada, daha fazla şey elde etmiş olanlara daha fazlası verilir, böylelikle başlangıçtaki statü (veya gelir) farklılıkları yeniden üretilmektedir. Sosyal güvenlik uygulamalarında katkı paylarının ve ödemelerin ücretle bağlantılı olması, bu yanıt tipinin tipik bir dışavurumudur.

Üçüncü yanıt tipi, gereksinimi pek de minimal veya farklılaşmış yaşam standartlarına ilişkin bir sorun olarak değil de, vatandaşlıkla ilgili bir durum olarak, bir genel refah meselesi olarak ele almaktadır. Buradaki amaç, vatandaşların gereksinimlerini karşılamak değil, proaktif olarak refah seviyesini iyileştirmektir. Bu tip yanıtta, kaynaklar eşitlik temelinde dağıtılmaktadır, zira bütün vatandaşların ortak bir

refah standardına sahip olma hakkının bulunduğu düşünülmektedir. Burada, sosyal güvenlikteki tipik araç evrensel yarardır.

Mukayeseli sosyal politikada, her ne kadar bu üç ayaklı tipoloji yaygın olarak kullanılmaktaysa da, genel ilkeler çoğu kez farklı terimlerle de ifade edilebilmektedir. Örneğin, gereksinim ilkesi yerine "seçicilik" (selectivity); karşılıklılık ilkesi yerine "katkı" (contribution), "orantısallık" (proportionality), "eşdeğerlik" (equivalence), "sosyal sigorta" (social insurance), "adalet" (equity) ve evrensellik ilkesi yerine de "eşitlik" (equality) kullanılabilir. Ayrıca, yoksulluk, karşılıklılık ve vatandaşlık temelli sosyal hak tipleri arasındaki ortak farklılıklar da bununla ilişkilidir. Refah rejimleri düzeyinde konuya bakıldığında, liberal refah devletlerinde politika yönelimi üzerindeki baskın etki gereksinim ilkesi olarak ortaya çıkmaktadır; muhafazakar liberal devletlerde adalet ilkesi hüküm sürerken, eşitlik ilkesi hiçbir yerde sosyal demokrat refah devletlerinde olduğundan daha belirgin değildir (Esping-Andersen, 1990).

Sosyal güvenlik alanında, gereksinim alguları, yeniden dağıtım ilkeleri ve bununla ilgili aracın tasarımı arasında üç tür bağlantı bulunmaktadır. *Gereksinim ilkesi*, sosyal yardım programlarının merkezinde yer almaktadır. Bunların finansmanı genellikle merkezi hükümet veya yerel makamların kontrolü altındaki vergilerden karşılanmaktadır ve yoksulluğun giderilmesi amaçlanmaktadır. Gereksinim ilkesi, en dolaysız olarak sosyal yardım programlarının yalnızca minimum geçim düzeyinin altındakilere bir yarar sağladığı ve hak sahipliğinin bir gelir araştırmasına tabi olduğu gerçeğinde somut hale gelmektedir. Bununla birlikte, gelir araştırmasının tasarımı çok katı bir tanımdan (tüm kaynaklar ve sermaye hesaba katılır; hiç olmayan veya ihmal edilebilir miktarlarda olan diğer gelirler hesaba katılmaz; yüksek marjinal vergi oranı sözkonusudur, vb.) daha yumuşak bir tanıma (örneğin, yalnızca gelir sorgulanır; kaynakların hatırı sayılır bir miktarı dikkate alınmaz; düşük marjinal vergi sözkonusudur) kadar değişiklikler gösterebilmektedir. Ayrıca, gelir araştırmaları talep sahibi ile sınırlı tutulabilmekte veya (evli) eşine, diğer aile ve hane üyelerine ve hatta aynı hanede yaşamayan akrabalarına kadar bile genişletilebilmektedir.

Koşullara bağlılık kapsamı bakımından yelpazenin diğer ucunda *evrenselcilik ilkesini* benimsemiş ödenek programları bulunmaktadır.

Evrenselci programlar, genellikle temel güvenliği sağlamak için orta halli, standart düz-oranlı yararlar sağlama eğiliminde olmaktadır. Bununla birlikte, zaman zaman değişken oranlar da uygulanmakta (örneğin, bakmakla yükümlü olunan kişiler için) ve oranlar daha cömert olabilmektedir. Gerçekten de, hak sahipliğinin bir gereksinim (ve gelir) araştırmasına tabi olmaması anlamında koşulsuz olması ve destek alınmadan önce katkıda bulunulmasına gerek olmaması, tanımlayıcı karakteri oluşturabilir. Evrensel ödenek programlarının kapsamı, bazı ödenekler belli bir yaşın üzerindeki tüm nüfusa (örneğin, evrensel emeklilik), diğerleri de belli gruplara (örneğin, sakatlık ödenekleri) veya bir grubun bölümlerine (yalnızca ilk çocuk için evrensel ödenek) ait olmak üzere değişiklik gösterebilmektedir. Ödeneklerin vergilerden karşılanması ve devletin sorumluluğunda olması eğilimi bulunmaktadır.

*Karşılıklılık ilkesi*, sosyal sigorta programlarında en çok görülen ilkedir. Diğer gelir koruma programları ile karşılaştırıldığında, tipik karakteristikleri arasında genel olarak emek piyasası ile ilişkilendirilen riskler, hak sahipliği ve risk-paylaştırma (risk ve zorunlu üyelikle ilişkili olarak bireysel katkı oranlarında farklılaştırma yok), devletin düzenleyiciliği veya içinde yer alması (en azından bir yere kadar), hak kazanma (katkı kayıtları temel alınarak) ve finansman (vergilendirmeden ziyade katılımcı) sayılabilir (Ersine ve Clasen, 1997). İşveren ve İşçi sendikaları büyük oranda politika oluşturulmasına ve / veya idareye katılmakta ve finansmanın büyük kısmı işçi ve işverenin katkılarından oluşmaktadır.

Bununla birlikte, güncel sosyal sigorta programlarının tasarımları önemli sapmalar göstermektedir. Sosyal sigorta programlarına, örneğin Fransa'da toplam program gelirlerin % 20'sine ulaşan, İsveç'te ise işsizlik sigortasının % 90'ına ulaşan vergi desteğinde bulunmaktadır. Üyelik gönüllü olabilmekte (İsveç ve Danimarka'da uygulanan işsizlik sigortasında olduğu gibi) ve belli gruplara erişim hakkı verildiği veya sisteme (mali olarak) katkıda bulunmadıkları halde (örneğin, mezunlar, bakıcılar ve aile üyeleri veya katkıda bulunanların mirasçıları) eş-sigortalı olarak kabul edildikleri için, ücretli istihdam nadiren hak sahibi olmanın bir yolu olmaktadır.

Daha da önemlisi, sosyal sigorta ödeneklerinin hem düzey ve hem de süre bakımından bireysel katkı kayıtları ile belirlenme derecesi farklılıklar göstermektedir. Almanya'nın içinde bulunduğu grupta,

ödenekler kazançla yakından bağlantılıdır (kamu emeklilik maaşı, işsizlik ve hastalık sigortasını içeriyor) ve dolayısıyla ücretin yerini alan bir karaktere bürünmektedir. Gaye, alışılmış yaşam standartlarının devam ettirilmesi olmaktadır. Kuzey ülkelerindeki işsizlik ve hastalık sigortası (ve bir dereceye kadar Danimarka'daki kamu emeklilik maaşı) ikinci bir program tipini oluşturmaktadır. Her ne kadar, ilke olarak kazancın yerini alsa da, kazancı olmayanların temel ödenekleri ve ödenek taban ve tavanlarının mevcudiyeti, katkılar ile ödenekler arasında bir uyuma olmasını gerektiren karşılıklılık ilkesini ihlal etme eğilimindedir. Bu ihlal, ödenek taban ve tavanı arasında kazançla bağlantılı ödenekleri, gerçekte düz-oranlı ödeneklere dönüştüren dar bir koridor bulunduğu takdirde önemli olabilir. Danimarka işsizlik sigortası buna bir örnek olarak sunulabilir ve (bundan da ötesi) İngiltere ve İrlanda'da geleneksel olarak düz-oranlı bir karakteri olan katkıya dayalı ödenekler, yalnızca alçakgönüllü bir geçim düzeyindeki gereksinimleri karşılayacak bir oranda sabitlenmiştir.

Kazançla bağlantılı veya düz-oranlı katkı ödeneklerinin varlığı, sosyal güvenlik içindeki Bismarck tipi denilebilecek karşılıklılık nosyonlarını, Beveridge tipi evrenselci nosyonlardan ayıran önemli bir özelliktir. Bismarck tipi programlar, ücretle bağlantılı katkılar ve ücretle bağlantılı ödenekler arasındaki uyum (karşılıklılık) nedeniyle, özel sigorta mantığına daha yakındır. Öte yandan, Beveridge tipi programlar, katkılardan bağımsız olarak tek tip ödenek ayırmaktadır, bunlara belki bakmakla yükümlü olunan kişilere ait ek ödenekler ilave edilmektedir. Bu, diğer tasarım özellikleriyle (örneğin, erişim kolaylığı) birleştiğinde, Beveridge tipi programları, statünün korunmasından ziyade (çoğu kez asgari geçim koşulları düzeyinde) temel güvenlik sağlama anlamında evrenselci programlara daha yakın hale getirebilir. Başka bir deyişle, tek tek sosyal güvenlik programlarının güncel karakterini belirleyen parametrelere ilişkin bilgi sahibi olmaksızın, genel karşılıklılık (katkı ile bağlantılı ödenek) ilkesine referans vermek yeterli değildir.

Aşağıda yer alan ideal-tipik sınıflandırmaya (Tablo 1), yukarıda tartışılan başlıca farklılıkları özetlemektedir.



Tablo 1 : Sosyal Güvenlik İlkeleri ve Araçları

(Yeniden-) dağıtıcı adaletin genel ilkeleri	Seçicilik	Evrensellik	Karşılıklılık
Sosyal hak türleri	yoksulluğa dayalı	vatandaşlığa dayalı	karşılıklılığa dayalı
Sosyal politika ilkeleri için alternatif terimler	gereksinim	eşitlik koşulsuzluk	katkısalılık eşdeğerlik sigorta ilkesi adalet
Sosyal güvenlik geleneği	sosyal yardım	evrensel ödenekler kategorik ödenekler	sosyal sigorta
Refah rejimi	liberal	sosyal-demokrat	muhafazakar
Karakteristik özellikleri	vergilerle finanse ediyor; devlet sorumluluğunda; yoksulluğun giderilmesi amaçlanıyor (minimum gelir garantisi); gelir testi (araştırması) uygulanıyor.	vergilerle finanse ediyor; devlet sorumluluğunda; ödenekler (yaklaşık olarak) düz oranlı; refah amaçlanıyor (gelir garantisi ve idamesi); risk ve vatandaşlık testi uygulanıyor.	katkılarla finanse ediliyor; sosyal partnerler sürece dahil ediyor; ödenekler ya düz oranlı (Beveridge tipi) ya da kazançla bağlantılı (Bismark tipi); gelirin idame edilmesi amaçlanıyor; risk ve katkı testi uygulanıyor.

Bununla birlikte bazı programlar, Kuzey ülkelerindeki emeklilik maaşı düzenlemeleri gibi bir primer ve bir sekonder bileşenden oluşmaktadır. Diğerleri, genellikle ilkelerle ilişkili araçları biraraya getirme anlamında hibrid programlardır. Örneğin, Alman işsizlik yardımı, hak sahipliğinin (gereksinim) kanıtlanması için bir gelir araştırmasını gerekli kılmaktadır, ama ödenek önceki kazançla orantılı olarak belirlenmektedir (karşılıklılık). Hollanda'da yaşlılık maaşı genellikle Beveridge tipi bir sosyal sigorta programı olarak görülmektedir, ama bir partnerin geliri üzerinde bir gelir araştırması yapılmasını gerektirmektedir. Kısaca, yalnızca bir programın adına

yoğunlaşmaktan ziyade, spesifik tasarım özellikleri, ilkelerin ve dolayısıyla programların karakterinin değerlendirilmesi ve değişen ilişkileri için önemli göstergelerdir.

## 2.2. Değişim Nasıl Ölçülür?

Dağıtım ilkelerinin görece kapsamındaki kaymaları ölçmede yaşanacak problemlerden birisi de bunların iki sürecin sonucu olabilmeleridir: ödenek koşullarındaki yasal değişiklikler (örneğin, bir gelir araştırmasının konulması veya uygulamanın sıkılaştırılması) veya ister sosyal (örneğin, daha fazla yalnız ebeveyn), ister ekonomik (işsizlikte artış) veya demografik (bir nüfus grubuna ilişkin etkiler) bir mahiyette olsun sosyal güvenlik sisteminin etkinlik gösterdiği bağlamdaki değişiklikler. Bu etkiler yöneldikleri istikamete bağlı olarak bir diğerinin etkisini artırabilmekte veya azaltabilmektedir. Örneğin, gereksinime dayalı sosyal yardım alan işsiz insanların sayısındaki artış, uzun vadeli işsizlikte bir artışın ve gerçekleştirilen bir reformun ardından işsizlik sigortasına hak kazanma konusunda kapsamın daha da daraltılmasının bileşik sonucu olabilir.

Analitik olarak sosyal güvenlik ilkelerinin görece kapsamındaki kaymaları gösteren üç değişken bulunmaktadır. İlk olarak, belirli programlardaki hak sahipliği ve hak kazanma kriterlerindeki değişim, belli bir süre boyunca tespit edilebilir ve izlenebilir. Bu "yasal" perspektif, istenen politika değişikliğini belgelendirme avantajı sunmaktadır. Bundan başka, ilgili verilere ulaşmak görece olarak daha kolaydır. Öte yandan, bağlamsal değişiklikler, yukarıda da tarif edildiği şekilde, bu politika değişikliklerinin etkisini alevlendirebilir veya azaltabilir.

İkinci bir gösterge, belirli bir ödenekten yararlanan veya belirli bir program kapsamında bulunan talep sahiplerinin sayısı veya oranı olabilir. Örneğin, işsizlik sigortasından (unemployment insurance) yararlananların sayısında azalma ve işsizlik yardımı (unemployment assistance) alan talep sahiplerinin oranında artış, karşılıklılık ilkesinin kapsamında bir gerilemeye ve gereksinim ilkesinde giderek artan belirginleşmeye işaret etmektedir. Başka bir gösterge ise, farklı ilkelere göre yapılmış belirli programlar ve belirli programlar dahilindeki çeşitli öğeler için yapılan harcamaların payıdır; örneğin, sosyal güvenlik programlarındaki vergi indirimlerinin rolü gibi. "Yasal" göstergenin

tersine, bu tür "sosyal haklar" göstergeleri, belirli bir ilkenin güncel "çıktı kapsamı"ndaki değişiklikler konusunda bir fikir vermektedir; ama bu değişikliği her zaman için politika üretmeye ve politik niyete, yani bir ilkenin "girdi kapsamı"na dayandırmak mümkün değildir. Açıklama amacına yönelik bu çalışmada, "yasal" perspektife konsantre olmaktayız ve mümkün olduğu takdirde harcama ve talep sahibi miktarı anlamında bir "sosyal haklar" perspektifinden yorum getirilmesine de olanak veren bazı bilgilerden yararlanmaktayız.

Son olarak, değişikliği tarif etmek ve eğilimleri tanımlamak için "daha sıkı gehr araştırması" (tighter means testing), "azalan evrenselcilik" (declining universalism), sosyal güvenlik ilkesinin "erozyonu" (erosion) veya "genişlemesi" (expansion) veya "sigortadan gereksinime doğru kayma" (shifts from insurance towards needs) gibi tipik terimler kullanılmaktadır. Bununla birlikte, bu terimlerin kullanımı kesinlikten uzak veya muğlak olabilir ve işaret ettikleri değişimin yönü belirsiz olabilir. Örneğin, daha sıkı katkı koşulları (hak sahipliği kazanıluncaya dek daha uzun süre çalışmış olma şartı getirilmesi), "sigorta ilkesi"nin zayıflaması veya güçlenmesi anlamına gehr mi? Eğer gelir araştırmasında daha fazla sermaye veya gelir hesaba katılırsa, bu, gereksinim ilkesinin daha fazla veya az telaffuz edilir olduğu anlamına gelir mi?

Farklı terimler, farklı perspektifler açısından uygun olabilir. Yasal bir perspektiften bakıldığı takdirde "güçlenme" (strengthening), "keskinleşme" (sharpen) veya "sıkılaştırma" (tightening) gibi terimler sosyal sigorta programlarındaki aynı sürece karşılık gelebilir. Sosyal haklar perspektifinden bakıldığında "genişleme" (expansion) ve "daralma" (contraction) terimleri daha çok tercih edilebilir. Örneğin, karşılıklılığa dayalı bir ödeneğe hak kazanmak için daha uzun bir çalışma sicili şartı aranması, Bismarck tipi karşılıklılık ilkelerini sıkılaştırır (güçlendirir, keskinleştirir). Daha kısa bir çalışma sicili (veya ücretli çalışma dışında yer alan faaliyetlerin tanınması), aym program içindeki Bismarck tipi ilkeleri zayıflatırken Beveridge tipi ilkeleri güçlendirir. Bu son süreç, daha fazla insanın hak sahibi olmasına veya fiili olarak katkıya dayalı ödenek alma yol açabilir, yani Beveridge ilkelerinin kapsamı genişlemiş olur. Bununla birlikte, sosyo-ekonomik bağlamdaki diğer değişikliklere bağlı olarak, aym politika durumu

etkilemeyebilir veya kendisine bu ilkenin daralan bir kapsamı bile eşlik edebilir.

Bundan sonraki üç bölümün amacı, geçtiğimiz yirmi yıl süresince sosyal güvenlik ilkelerindeki kaymada gözlenen geniş eğilimleri belirlemektir. Her bölüm, potansiyel eğilimlerin kısa bir tartışmasıyla başlamakta, bunu filli gelişmelerin genel bir incelemesi takip etmektedir. belirli bir ilkeyi en güçlü bir biçimde dışa vuran ülkeler, ilk olarak biraz daha ayrıntılı tartışılmakta, diğer ülkelere ait örnekler bunu izlemektedir. Amaç, ne kapsamlı ülke raporları sunmak, ne de sistematik olarak bütün ödenek programlarına değinmektir. Tartışma, bunun yerine, hem yasal hem de sosyal haklar perspektifinden farklı ilkelerin genişleyen ve daralan kapsamına ait eğilimleri tarumlama amacını gütmektedir.

### 3. BİSMARCK TİPİ VE BEVERIDGE TİPİ KARŞILIKLILIK

Karşılıklılık (reciprocity), 20. yüzyılın ikinci yarısında, en azından Avrupa'da geliri korumanın en karakteristik biçimi olarak, sosyal güvenlik programlarında merkezi bu ilkeydi. Bu nedenle, bu ilkenin yok olmaya mahkum olup olmadığını veya daha küreselleşmiş ve sanayi sonrası bir ekonomiye kendisini uyarlayıp uyarlayamayacağını ve varlığını sürdürüp sürdüremeyeceğini sorgulamak yerinde olacaktır.

Karşılıklılık ilkesinin zayıflamasına işaret edecek çok sayıda akla yatkın argüman bulunmaktadır. İlk olarak, kitlesel işsizlik, yüksek erken emeklilik düzeyleri ve demografik olarak yaşlanma durumlarında, sosyal güvenliğin katkılara dayalı finansman mekanizması (bordro vergileri), ücrete dayalı olmayan emek maliyetine yukarı doğru bir baskı uygulamaktadır. Bu duruma, işverenler daha fazla çalışanı işten çıkartarak veya sosyal güvenlik ağının dışında yer alan çalışanları işe alarak tepki verebilir. Her iki tepki de, katlılara dayalı gelirleri azaltmakta ve potansiyel olarak bordro vergilerinin daha da artmasını beraberinde getirerek, ödenek talebini artırmaktadır. Bu senaryo, özellikle güçlü bir biçimde kazançla bağlantılı sosyal sigorta programları olan ülkeler ve bu kısır döngünün kırılmasına izin verecek az sayıdaki kurumsal mekanizma için geçerlidir, örneğin Almanya için (Manow and Seils, 2000).

İkinci olarak, (standart) istihdam ile ödeneğe hak kazanma arasındaki sıkı bağlantı nedeniyle, sosyal güvenlik programları, erkek ve

kadınların giderek artan oranda esnek ve a-tipik iş türlerinde çalıştıkları modern toplumlardaki çalışan nüfusun azalmakta olan bir bölümünü kapsamaktadır (Clasen, 1997). İçeridekiler-dışarıdakiler (insider-outsider) bağlamında, içeridekilerin azalan sayısı, sosyal güvenliği, sosyal korumanın öndegelen biçimi olarak sürdürme konusundaki kazanılmış hakları azaltacaktır.

Üçüncü olarak, özellikle de Bismarck tipi sosyal güvenlik eşdeğerlik ve statünün devam ettirilmesi ilkesini temel almaktadır. Bununla birlikte, Bismarckçı sosyal sigorta, iyi risklerden kötü risklere, zengin katkı sahiplerinden yoksul katkı sahiplerine veya hiç katkıda bulunmayanlara doğru gerçekleşen yeniden dağıtım sayesinde dayanışmacı unsurlar da içermektedir. Karşılıklılık ve gereksinim arasındaki bu içselleşmiş gerilim, bu son unsurların genişlemesi durumunda daha tehlikeli bir hal almakta, en çok finansal katkıyı sunanların gözünde programların meşruiyetini potansiyel olarak baltalamaktadır. (Erskine and Clasen, 1997). Bununla birlikte sosyal güvenlik üzerindeki bu potansiyel baskılar, karşılıklılık ilkesinin giderek ortadan kalktığı anlamına gelmez. Örneğin, Ferge (2000), sosyal sigortaların, güçlü bir meşruiyet kazandıran bir ilkeler karışımına sahip "dağınık" sözleşmeler (messy contracts) olduğu görüşünü ileri sürmektedir.

Bismarck tipi (güçlü) ve Beveridge tipi (zayıf) karşılıklılık ilkeleri arasında bir ayrım yapıldığı takdirde, ilkinin, ikincisinden daha sağlam ve esnek olduğu sonucuna varabiliriz. Beveridge tipi temel güvenlik programları, kurumsal olarak zayıf çıkar yapılarına bel bağlamaktadır. Bunun tersine, kıta Avrupası ülkelerinin bazı sosyal güvenlik programları ulusal makro-ekonomik politika ve endüstriyel ilişkiler gibi diğer politika alanları ile "sıkı sıkıya birleşik" olmayı sürdürmektedir (Hemerijck ve arkadaşları, 2000). Bu durum ve işçi ve işverenin sosyal güvenliğe katkıda bulunan ve (bazı ülkelerde) sosyal güvenliğin idaresini üstlenen kesimler olarak konuları, hükümetlerin yeniden yapılanma ve harcamaları kısma konusundaki planlarına karşı hatırısayılır bir savunma hattı olarak işlev görebilmektedir (örneğin, Bolderson ve Mabbett 1996; Palier 1997; Timonen, 2000). Bununla birlikte, bu daha geniş bir bağlama bağlı olarak, hem işçi, hem de işveren kesiminin daralan sosyal güvenlik programlarına direnecekleri

ve hükümetlere karşı birleşik bir cephe oluşturacakları anlamına gelmemektedir.

### 3.1. Bismarck Tipi Karşılıklılık – Güncel Eğilimler

En güçlü Bismarck tipi karşılıklılık nosyonuna sahip olan ülkeler Almanya ve Hollanda'dır. Almanya'da işsizlik, hastalık, iş kazaları ve yaşlılık gibi büyük risklere (veya acil durumlara) bağlı gelir kayıpları, zorunlu sosyal sigorta programlarıyla tazmin edilmektedir. 1950'lerden beri geniş politik uzlaşmaları ve görece olarak istikrarlı bir politik gidişi kolaylaştırmış başlıca faktörlerden birisi olan katkı ve ödenekler arasındaki bağlantı (karşılıklılık), 1950 ve 1970'ler arasında (Batı) Almanya'da daha fazla telaffuz edilir olmuştur (Offe, 1991). Bununla birlikte, 1990'ların ortalarından itibaren, güçlü bir biçimde karşılıklılık ilkesini temel alan ve bordro vergileri ile finanse edilen bir sosyal güvenlik sistemini devam ettirmenin sürdürülebilirliği ve tercih edilebilirliği daha tartışmalı bir hal almıştır (Leisering, 1996). Bu durum, iki Almanya'nın birleşmesi ve sosyal güvenlik katkılarının 1982 yılında brüt ücretler üzerinden % 34'ten, 1998 yılında % 42'ye yükselmesine katkıda bulunan ekonomik durgunluklar ile bağlantılıdır.

Yine de Almanya, 1980'li yılların başlarından beri, diğer Avrupa refah ülkelerinin pek çoğundan daha büyük oranda sosyal harcamaların genişlemesini engellemiştir. Alber (2000 : 262), eğer herhangi bir ayarlama yapılmazsa, 1997 yılında yaşlılık maaşı, işsizlik veya hastalık ödeneği alanlara ödenen sigorta ödeneklerinin gerçek değerinin 1981'e göre % 10 ve % 20 arasında daha fazla olacağı öngörüsünde bulunmuştur (ayrıca bkz. Schmidt, 2000). Sık sık görülen ve aslen artan değişiklikler ve kesintiler (Steffen, 2001) hem büyük katkıya dayalı programları, hem de daha küçük ve gereksinime dayalı programları etkilemiştir.

Emeklilik maaşı sistemi, Bismarck tipi karşılıklılık nosyonunun en çok telaffuz edilen dışavurumudur. Yasal bir perspektifin içinden bakıldığında, bu ilkeye ve ilkenin diğer programlardaki ifadesine ne olmuştur? 1992 yılında, bir emeklilik reformu, mevcut maaş düzeylerinde daha yavaş bir büyümeye yol açarak, ortalama emekli maaşma bağlanma yaşında kademeli bir artış, kısmi emeklilik maaşı ve maaş hesaplama yönteminde brüt ücretlerden net ücretlere kaymayı beraberinde getirmiştir (Leisering, 1992). 1990'larda emeklilik maaşı

düzeyleri, emekli olma yaşından önceki herbir emeklilik yılı için azaltılmıştır. Yüksek eğitimde geçen zaman, yedi yıl yerine maksimum üç yıl için kredilendirilmiş ve belli bir limitin üzerinde kazancı olan öğrencilere, emeklilik sigortası katkı payı ödeme zorunluluğu getirilmiştir.

Mayıs 2001'de uygulamaya konulmuş olan en son emeklilik reformu, emeklilik katkı paylarındaki artışı sınırlandırmakta ve önümüzdeki 30 yıl süresince standart emeklilik maaşı düzeylerini azaltmaktadır. En önemlisi de, gelecekteki emekliler için aşama aşama kamu tarafından düzenlenen ve desteklenen, fakat özel sektör tarafından işletilen bir emeklilik sistemine doğru yol alınmaktadır. Bu durum, Alman kamu emeklilik programı içindeki ilkeler karışımını değiştirecektir. Katkı oranlarının ve emeklilik maaşı düzeylerinin sabitlenmesi, Bismarck tipi karşılıklılık ilkesinin üstünlüğünün muhafazaya alınması olarak görülebilir. Bununla birlikte, emeklilik haklarının kısmen özelleştirilmesinin desteklenmesi yoluyla, karşılıklılık ilkesinin kapsamı kamu emeklilik sisteminin ötesine genişletilmekte, riskin bireyselleştirilmesi teşvik edilmektedir.

1980'li yıllarda işsizlik sigortasında yapılan değişiklikler arasında, hem hak kazanma, hem de erteleme sürelerinin uzatılması ve çocuksuz ve mesleki eğitimden ayrılan talep sahiplerinden kesinti yapılması sayılabilir. Bunun tersine, daha uzun süreli katkı sicilleri olan daha yaşlı talep sahiplerinin yararlanma hakları uzatılmıştır (Clasen, 1994). 1990'larda, işsizlik ödenekleri çocuksuz talep sahiplerinden daha az kesildi ve işsizlik yardımından, yalnızca daha evvel işsizlik sigortası almış olan talep sahipleri yararlandırıldı. Potansiyel olarak bu, sosyal yardımdan giderek daha fazla yararlanma anlamına gelmektedir ve dolayısıyla sosyal haklar perspektifinden bakıldığı zaman, gereksinim ilkesinin önemini artırmaktadır.

Bu örnekler, Bismarck tipi karşılıklılık nosyonunun (1980'lerde kesinlikle) daha güçlü bir hale geldiğini, "daha iyi katkıda bulunanların" (better contributors) ve dolayısıyla çekirdek işçilerin konumuna dokunulmadığını veya zaman zaman daha da iyileştirildiğini göstermektedir. Sosyal sigorta daha fazla "başarıya-yönelimli" (achievement-oriented) olmuştur (Daly, 1997 : 144). 1990'lı yıllarda yaşanan, sözde küçük işlerin (düşük çalışma süresi, düşük aylık kazanç) katkı ağına dahil edilmesi, sosyal sigorta katkılarına ilişkin gelir

tavanında küçük bir artış yapılması, hastalık ödeneği oranlarının yeniden ihdas edilmesi gibi diğer yasal değişiklikler, karşılıklı temelli Bismarck tipi sosyal sigorta anlayışının rolünün konsolide edilmesini amaçlayan reformlar olarak görülebilir. Diğer yandan, Bismarck tipi karşılıklı, Beveridge tipi karşılıklı öğelerinin yayılmasına bağlı olarak zayıflamıştır (aşağıya bkz.).

Sosyal haklar perspektifinden bakıldığı takdirde, ilkeleredeki bu kaymalar nereye kadar tanınabilir? Sosyal sigortanın kapsamı büyük oranda, sosyal güvenlik katkılarında tabi olan ve ödeneklere hak kazandıran istihdam düzeyine bağlıdır. 1990'lı yılların ilk yarısında sosyal güvenlik kapsamında bulunan işlerin azalmasından sonra, bu sayı 1996'dan sonra yeniden artmaya başlamış ve eski Länder'de (eski Batı Almanya'da) herhangi bir zamanda eriştiği düzeylerden daha yüksek düzeylere erişmiştir (Statistisches Bundesamt, 2001). Bunu tersine, yeni Länder'de istihdam edilen ve sosyal sigorta kapsamında bulunan kişilerin sayısında azalma devam etmiştir. Kısacası, sosyal sigortanın kapsamı Batı'da azalmamıştır ama Doğu'da bir ölçüde azalmıştır.

Ödeneğe hak kazanma söz konusu olduğunda, emeklilik yaşını geçmiş ve katkıya dayalı emeklilik maaşı alan kişilerin oranı geçtiğimiz 20 yıl boyunca artmıştır. Bununla birlikte, diğer gruplar (örneğin, işsizler gibi) yirmi yıl öncesine göre gereksinime dayalı desteğe daha fazla başvurmak durumunda kalmıştır (aşağıya bkz.). Ve yine de katkıya dayalı ödenekler işsizler için önemini korumuştur. Yeni işsiz kalan kişiler içinde ödenekten yararlananların oranı, 1980'li yıllarla 1990'lar arasında gözle görülür ölçüde azalmıştır (% 68'den % 52'ye), ancak mevcut işsiz stoğu içinde olanlar için bu oran oldukça istikrarlı kalmıştır. Bunun nedeni, daha uzun sürelerle işsiz kalanların, (genellikle daha genç olan) kısa dönemler boyunca işsiz kalanlara göre daha iyi korunmuş olmalarıdır ve bu 1980'lerden beri daha fazla telaffuz edilir olmuştur (Reissert, 2001). İşsizlik yardımı (unemployment assistance) zaman içinde daha önemli hale gelmiştir ki bu da gereksinim ilkesine yönelik bir eğilim olarak yorumlanabilir. Bununla birlikte, işsizlik yardımı muğlak olmayan bir biçimde tümüyle gereksinimlere yönelik görülemez, hem karşılıklı hem de gereksinim ilkelere birleştiren bir şekilde görülebilir. Kısaca, işsizlikten korunma yolları içerisinde,



Bismarck tipi karşılıklılık önemini yitirmeye yüz tutmuştur, ama bu çok da büyük bir boyuta ulaşmamıştır.

Hollanda'da, savaş sonrasının karma / hibrid sosyal sigorta sistemi (Bismarck tipi işçi sigortalarını, Beveridge tipi halk sigortalarını veya ulusal sigortalar ve sosyal yardımı içeriyor), 1980'li yılların ekonomik krizine ve büyümselleşme ve erkek ve kadımların değışen rol modelleri gibi modernizasyon süreçlerine bir tepki olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bismarck tipi, ücretle bağlantılı işsizlik, hastalık ve maluliyet sigortaları konusunda, her üç programda da kazancm yerini alma oranlarını % 80'den % 70'e azaltma (1987), kazançla bağlantılı maluliyet ve işsizlik ödeneklerinin süresini çalışma siciline (işsizlik; 1987) ve yaşa (maluliyet; 1993) bağılı olarak sınırlandırma, kazançla bağlantılı ödeneklere hak kazanmayan veya bu hakkım daha önceden tüketenlere yönelik olarak (yaklaşık olarak) düz-oranlı ödenekleri devreye sokma gibi çok sayıda önlem almıştır. İşsizlik sigortasmda haktan yararlanma konusundaki çalışma sicili gerekleri, iki adımda (1987, 1995) önemli oranda keskinleştirilmiştir. Hükümet, yükselen maluliyet sayılarına karşı verdiği savaşta bir dizi önleme başvurmıştır; bunların arasında, kısmen engelli kişiler için tam maluliyet ödeneğinin yerine kısmi maluliyet ödeneğinin getirilmesi (1987); "maluliyet" kavramına sınırlama getirilmesi, maluliyet ödeneği programından yararlanmanın sıkılaştırılması (1993); yaşları 50'nin üzerinde olan 400,000 engelli işçinin maluliyet statülerinin yeni kavram uyarınca yeniden incelenmesi ve inceleme sonucunda bunların % 28'inin ödeneğinin kesilmesi (1993) ve maluliyet ödeneği katkılarında, riskle bağlantılı katkı farklılaştırması uygulamasına geçilmesi (1998) sayılabilir. Son olarak, sağlık sigortası iki aşamada, birkaç istisnai işçi grubu (örneğin, gebe kadınlar) hariç tutulmak üzere, tüm işçileri kapsayacak şekilde tamamen özelleştirilmiştir (1994, 1997).

Yasal bir perspektiften bakıldığında, işsizlik sigortasmdaki değışikliklerin karşılıklılık ilkesi üzerinde daha güçlü bir vurgu anlamına geldiği açıktır. Ücretle bağlantılı ödenekler için daha sıkı hale getirilmiş çalışma sicili kriterleri, işçilerin ödedikleri ile bunun karşılığı olarak alacakları arasında daha yakın bir ilişki anlamına gelmektedir. Öte yandan, kısa ve/veya sürekli olmayan istihdam sicilleri bulunan kişiler için kısa vadeli, düz-oranlı ödenek yürüncesinin getirilmesi, de facto olarak bu grupta Beveridge tipi ilkenin uygulandığı anlamına

gelmektedir. Bununla birlikte, revizyonun en önemli amacı bu olmamıştır. Bundan ziyade, daha yaşlı ve çekirdek işçilerin yaşam standartlarının korunmasını devam ettirmeye çalışırken, aynı zamanda daha genç ve periferide yer alan işçilere yönelik işsizlik ödeneği harcamalarında (herhangi bir gelir araştırması yapmaksızın) kesinti yapmak biçiminde yorumlanabilir.

Sosyal haklar perspektifinden bakıldığında, ilkelerin kapsamındaki kayma daha az belirgindir. Reformlar, kesinlikle Bismarck tipi karşılıklılık ilkesi kapsamında olan işçi gruplarında bir daralmaya neden olmuştur. 1995 yılında çalışma sicili için gerekli koşulların keskinleştirilmesinin ardından, tüm işçilerin yalnızca % 45'i işsiz kaldığında ücretle bağlantılı ödenek almaya hak kazanabilecekti. Diğer bir sonuç, düz-oranlı sigorta ödeneğinin kısa süreli olmasından dolayı, gelir araştırmasına dayanan sosyal yardıma yüklenilmesi olmuştur. Ne var ki, toplam işsiz insan miktarı dikkate alındığı takdirde, gerçekte gereksinim ilkesinin daralmakta olduğu görülecektir. 1987 yılında tüm işsizlerin % 82'si gelir araştırmasına dayalı sosyal yardım, %18'i sosyal sigorta ödeneği alırken, bu oranlar 1993 yılı itibariyle sırasıyla % 63 ve % 37 olarak değişmiştir ve 1998'de % 60 ve % 40 olmuştur (MINSZW, 2000). 1990'lı yıllarda ekonominin düze çıkması uzun vadeli istihdamda bir azalmaya neden olmuş ve dolayısıyla işsizler arasında yardıma bağımlılığı azaltmıştır.

Uzun vadeli maluliyet konusunda ücretle bağlantılı sigorta programında yapılan gözden geçirmeler, yalnızca kısmen engelli kişiler için değil, genel olarak tüm genç engelli işçiler için ödenekten yararlanmayı, ödenek düzeyi ve süresini önemli oranda azaltmıştır. Yaşları 33'ün altında olan kişiler, artık yalnızca "düz-oran artı" (flat-rate plus) (asgari ücret artı önceki ücreti ile asgari ücret arasındaki farkın yaşa bağlı küçük bir miktarına eşit olan) ödeneğinden yararlandırılmaktadır. 33 yaşın üzerindeki, süresi yaşa bağımlı olmak üzere ücretle bağlantılı ödenekten yararlandırılmaktadır. P<sub>u</sub> yörüngesinin süresinin dolmasından sonra, engelli işçiler 'düz-oran artı' ödeneğine hak kazanmaktadır. Yaşam, ödenek düzeyi ve süresi için bir kriter olarak ileri sürülmesi, hükümet tarafından açık olarak kayıt sicilinin (daha kolay ölçülebilir) bir temsilcisi olarak sunulmuştur. Bu anlamda, karşılıklılık ilkesinin açıkça keskinleştirilmesi anlamına gelmektedir. 1998 yılındaki katkı paylarını farklılaştırma işlemi, karşılıklılık ilkesini

daha da keskinleştirmiştir. Bu tarihten itibaren, daha fazla maluliyete yol açan şirketler ve ekonomik sektörler daha yüksek katkı payları ödemek zorundadır.

Bununla birlikte, sosyal haklar perspektifinden bakıldığında, uzun vadeli maluliyet riskini tazmin eden ilkelerin kapsamının ne olduğu tam olarak açık değildir. Kısmen engelli olan işçilerin ödeneklerinin "kısmileştirilmesine", maluliyet kavramının sıkılaştırılmasına ve 50 yaşın altındakilerin yeniden değerlendirilmeye tabi tutulmasına bağlı olarak işsizlik sigortasına (ve sınırlı bir sürenin sözkonusu olması nedeniyle, sonuçta gereksinim ilkesine dayanan sosyal yardıma) doğru bir taşma (spill-over) kesinlikle vardır. Öte yandan, araştırmalar, sektör ve alt-sektörlerdeki toplu pazarlıklarla, az ya da çok, neredeyse tüm işçilerin % 80'i kadarını içine alacak şekilde, ücretle bağlantılı yörüngenin kısaltılması politikasının "tamir edildiğini" göstermiştir (Goudswaard ve arkadaşları, 2000). Bu, her ne kadar daha düşük bir düzeyde olsa da, karşılıklılık ilkesinin restorasyonu anlamına gelecektir. Bununla birlikte, restorasyonlar çoğunlukla periferide yer alanları ve genç yaşlardaki işçileri dışarıda bırakmıştır (Boos ve Van Oorschot, 1998). Karşılıklılık ilkesi kapsamının yaşlı ve çekirdekte yer alan işçiler açısından korunduğu, öte yandan gereksinim ilkesinin diğer gruplar için daha önemli hale geldiği sonucuna varılabilir.

Tam yıl hastalık ödeneğinin özelleştirilmesi, gebe kadınlar, (kısmen) engelli işçiler, geçici sözleşme ile istihdam edilenler ve çıraklar gibi belirli kategoriler (daha önce kapsama dahil olan nüfusun yaklaşık olarak % 15'i olarak tahmin edilmektedir) hariç olmak üzere, işgücünün büyük bir kısmı için kamu hastalık sigortasının kaldırılması anlamına gelmektedir. Özelleştirme ile hasta çalışanlara sağlanan sosyal korumada başvurulmuş karşılıklılık ilkesinin kapsamı, tam özel sektör sigortasına yakın hale gelmiştir, zira çalışanların çoğunluğu hastalık ödemelerine ilişkin yasal zorunluluklarını özel sigorta şirketleri yoluyla yerine getirmektedir. Ortalama hastalık ödentisi buna rağmen çok fazla azalmamıştır, zira işveren ücretin en az % 70'ini ödemek durumundadır ve çoğu kez toplu iş sözleşmeleri bu oram % 100'e kadar çekmektedir. Sosyal yardıma pek az taşma vardır, zira riske açık gruplar hala eski kolektif sigorta fonu kapsamında yer almaktadır.

Burada ele alınan üç İskandinav ülkesi, 1990'lı yıllarda birçok reform gerçekleştirmiştir (daha ayrıntılı değerlendirmeler için bkz.

Timonen, 2001 ve 2000; Eitheim ve Kuhnle, 2000; Alestalo, 2000; Goul Andersen, 2000; Ploug, 2000). Genel olarak, birçok ödenek programında emek piyasası katılımı (ve kazançları) ile ödeneğe hak kazanma arasındaki bağm sıkılaştırılmasına bağlı olarak Bismarck karşılıklılık ilkesinin güçlendirildiği gözlenmiştir. Örneğin, hastalık ödeneklerinde, 1990'lı yıllarda İsveç bekleme süresi getirmiş ve Finlandiya bu süreyi uzatmış ve hak kazanma koşullarım sıkılaştırmıştır (Eitheim ve Kuhnle, 2000). İşsizlik sigortasında, istikrarlı iş geçmişleri olan kişilerde, düşük ödenek oranlarının bulunduğu İsveç hariç, göreceli olarak küçük değişiklikler olmuştur. Danimarka'da ödenek düzeyleri istikrarım ve kapsamı da genişliğini korumuştur, ancak maksimum yararlanma süresi 1990'lı yıllarda gözle görülür bir biçimde azaltılmıştır. Her üç ülkede de, iş yönelimi ve dolayısıyla karşılıklılık ilişkisi 1990'lı yıllarda daha belirgin bir hale gelmiş, çekirdekte yer almayan işçilerin hak sahibi olması zorlaşmıştır (Clasen ve arkadaşları, 2001).

Emeklilik maaşı sistemlerinde, özellikle de İsveç ve Finlandiya'da, Bismarck tipi unsurların güçlendirilmesine yönelik daha açık eğilimler de gözlemlenebilir. 1990'lı yıllarda, her iki ülke de emeklilik maaşına hak kazanma konusunu geçmişte ödenen katkı payları ile bağlantılandıran sistemler yaratmıştır. Bireysel çalışma sicili, Finli ve İsveçli emeklilerin gelecekte edinecekleri gelir düzeyini daha fazla belirleyen bir faktör haline gelmiştir. İsveç'teki yeni ATP programı, ödenek tavanım kaldırmış ve ekonomideki büyümeye paralel olarak ayarlanabilir bir hale getirmiştir. Emeklilik maaşı düzeylerinin hesaplanması (en iyi olasılıkla 15 yıldan ziyade) yaşam boyu kazancı temel alacaktır ve her iki ülkedeki emeklilik, "tanımlanmış ödenek"ten ziyade "tanımlanmış katkı" programı haline gelecektir (ayrmtılar için, bkz. Stahlberg, 1997). Son olarak, İsveç ve Finlandiya'daki sosyal sigorta sistemleri, finansman bakımından da Bismarck tipi karşılıklılık nosyonları ile yönlendirilir bir hale gelmiştir. Her iki ülke de, 1970'li yıllarda kaldırılmış olan çalışan katkı paylarım, 1990'lı yıllarda işveren katkı payı ve vergilerle elde edilen finansmana ek olan, üçüncü bir gelir kaynağı olarak yeniden uygulamaya koymuştur. Finlandiya'da çalışan katkı payları 1990'lı yıllar boyunca sürekli artmıştır.

İngiltere, 1960'h ve 1970'li yıllardaki düz-oranh katkı transferlerine (işsizlik ve sağlık ödenekleri, emeklilik maaşları) ek olarak, ücreti tazmin edecek bir ödenek biçimini uygulamaya

koymuştur. Ne var ki Bismarck tipi karşılıklılık ilkesinin geç bir tarihte benimsenmesi, oldukça sıvrılı hak sahipliği koşullarını temel alan, mütevazi ilaveler sağlayan isteksiz bir uygulama olmuştur. İş piyasası koşulları 1970'li yıllarda değiştiği zaman, o tarihe kadar orantılı olan ödenek oranları için uygun olan zemin ortadan kalkmıştır. Bu durum, 1970'li yıllarda ödenek katkılarının ihmal edilmesine katkıda bulunmuştur ve 1980'li yıllarda bunların nihai olarak kalkmasını ve ücretle bağlantılı devlet emeklilik sisteminin büyük oranda sınırlanmasını kolaylaştırmıştır. Kısaca, 1970'li yıllarda da güçlü olmayan Bismarck tipi karşılıklılık ilkesi, İngiliz refah devletinde tümüyle olmasa da büyük oranda ortadan kalkmıştır.

### 3.2. Beveridge Tipi Karşılıklılık – Güncel Eğilimler

II. Dünya Savaşı'nın hemen ardından, İngiltere'de benimsenen (Beveridge tipi) sosyal sigorta (Ulusal Sigorta) vergilemeden ayrı olarak, sistemin katkıya dayalı bir gelir temeline dayandırılmasını öngörmüştü. Yeni sistemde, işçi ve işverene ek olarak, devlet de üçüncü bir taraf olarak katkıda bulunacaktı. Sigorta kapsamlı olacaktı ve hem katkı payları, hem de ödenekler kazançla orantılı olmaktan ziyade düz-oranlı olacaktı. Bu, bireylere minimum geçim düzeyinin üzerinde farklı sosyal koruma yolları seçme şansı verecekti (Glennerster, 1995; Timmins, 1996).

Temel kamu emeklilik sistemi (basic state pension), Ulusal Sigorta sisteminin temel bir unsuru olmuştur. Emekliliğe hak kazanma, bireysel çalışma geçmişine ve dolayısıyla "Ulusal Sigorta Fonu" (National Insurance Fund)'na yapılan katkılara bağlıdır. Ancak kapsam, mesleki eğitim, kayıtlı işsizlik, işgöremezlik, 60 ve üstü yaş içinde olma, annelik ödeneğinden yararlanma, çocuklarına veya akrabalarına bakma durumlarını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Sonuç olarak, 1970'lerin sonuna dek, kamu emeklilik sisteminin faaliyet alanı değer ve kapsam bakımından büyümüştür. Her ne kadar temel emeklilik maaşının düzeyi göreceli olarak düşük olsa da, ortalama kazançla bağlantılandırılmıştı. Bu durum 1981 yılında, ilk Thatcher yönetimi emeklilik maaşı artışlarını fiyatlardaki artışa bağladıktan sonra değişmiş, ortalama kazançla olan irtibat kopartılmıştır. Sonuç olarak, temel emeklilik maaşının ortalama erkek kazançları karşısındaki göreceli değeri 1981'de % 23'ten 1993 yılında % 15'e sürekli olarak azalmıştır ve 2010 yılında % 10'u bulması beklenmektedir (Evason, 1999 : 122).

Yeni İşçi Partisi hükümeti, ortalama kazançlarla bağı yeniden oluşturmak yerine, geçtiğimiz günlerde bir gelir araştırması uygulaması başlatmıştır. Bu yeni uygulamayla, başka kaynaklardan bir geliri olmayanlara, genel sosyal yardım oranlarının üzerine çıkan (ama çok da üstüne değil) bir emeklilik maaşı verilmektedir. Nisan 2002'den bu yana ise, hükümet, bir mesleki veya özel emeklilik programı kapsamında olmayan düşük kazançlı kişilere, ek niteliğinde bir ikinci kaynak olarak, "İkinci Kamu Emeklilik Maaşı" (State Second Pension) da sunmaktadır. Bir de üçüncü yeni bir unsur daha vardır ki, bu da özel sektör tarafından finanse edilen düşük maliyetli emeklilik programlarıdır (private funded pension schemes). Kısaca, Beveridge tipi karşılıklılık nosyonunu yeniden canlandırmaktan ziyade, onun yerine gereksinim ilkesi ikame edilmektedir (Rake ve arkadaşları, 2000). Öte yandan, özel ve mesleki emeklilik programlarının da itibar görmesi beklenmektedir.

1980'li yıllarda ödeneklerde sık sık yapılan değişiklikler, katkıya dayalı işsizlik ödeneği alan talep sahiplerinin oranında sürekli bir azalmayı doğurmuştur (Atkinson ve Micklewright, 1989). 1996 yılında uygulamaya konulan "İş Arayan Tahsisatı" (Jobseekers' Allowance (JSA)), işsizlik ödeneğinin (unemployment benefit) yerine, "katkıya" ve "gelir araştırmasına" dayalı ödenekleri tek bir programda birleştiren bir programı yaşama geçirmiştir. Yeni program, katkıya dayalı ödeneğe hak kazanma süresini yarıya indirerek 6 aya düşürmüştü ve 25 yaşın altındaki talep sahiplerinin ödenek oranlarının düşürülmesini uygulamaya koymuştur. Gelire araştırmasına dayalı JSA; katkıya dayalı JSA koşullarını karşılamayan veya bu programdan yararlanma haklarını tüketen talep sahipleri tarafından da istenebilmektedir. 1990'lı yılların sonunda, İşçi Partisi hükümeti, mesleki veya özel emeklilik sisteminden yararlanan kişilerin katkıya dayalı "İşgöremezlik Ödeneği" (Incapacity Benefit)'ni azaltmıştır. İşsizlik ödeneğine hak kazanma da, daha 1980'li yılların başlarında çalışmayanlar ve mesleki emeklilik sistemine dahil olanlar için daha sınırlı bir hale getirilmişti. Yürürlükteki her iki reform da, katkıya dayalı ödeneğe hak kazanmada gelir araştırmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu ödenek değişiklikleri, katkıya dayalı ödenek ilkesinin, İngiliz sosyal sigorta sistemi içinde hepten olmasa bile büyük oranda ortadan kalkmış olduğu izlenimini verebilir. Fakat, uygulamada olan bu değildir. Sosyal haklar perspektifinden bakıldığında, 1999 yılında

toplam sosyal harcamaların yarısına yakını katkıya dayalı transferlere tahsis edilmiştir (DSS, 1999). Dolayısıyla, harcamalar bakımından (bireysel programlar ve bir bütün olarak sosyal güvenlik açısından) karşılık ilkesi hala güçlü bir biçimde görülmektedir. Diğer yandan, 1970'li yılların ortalarında toplam sosyal güvenlik harcamalarının % 70'i gibi haürü sayılır düzeylere ulaşan katkıya dayalı ödeneklerin payı, bu tarihten itibaren sürekli olarak düşmüştür. Bundan başka, bugüne kadar katkıya dayalı harcamalar içindeki en büyük kalem emeklilik maaşları olmuştur. Diğer talep sahibi gruplar ve özellikle de işsizlerin yararlandırıldığı katkıya dayalı yararlar da, Tablo 2'de görüldüğü gibi çok daha keskin bir düşüş yaşamıştır. Başka bir sosyal haklar perspektifinden bakıldığında, katkıya dayalı ödenekten yararlandırılan kayıtlı işsiz kişilerin oranı 1970'li yıllardaki % 50'li değerlerden 1990'lı yılların sonlarında % 15'e düşmüştür (DfWP, 2001).

Tablo 2 : Farklı Gruplara Göre Katkıya Dayalı Ödenek Oranları, %

	Yaşlılık	Kısa Süreli Hastalık	Uzun Süreli Hastalık ve Maluliyet	İşsizlik
1979/80	88	95	48	45
1984/85	83	90	46	25
1998/90	81	85	45	16
1994/95	78	44	39	9
2001/02	79	43	24	9

Kaynak : DSS, 1999, Ek C

Sonuç olarak, katkıya dayalı Beveridge tipi temel güvenlik ilkesi 1980'li ve 1990'lı yıllarda büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. Bu eğilim, mevcut İşçi Partisi yönetimi altında da devam etmiştir (özellikle de emeklilik yaşının altında bulunanlar için geçerlidir) (Clasen, 2001). Geçtiğimiz yirmi yıl içinde İngiliz sosyal güvenlik sistemi kademeli olarak ama sürekli bir biçimde Beveridge tipi sosyal sigorta anlayışından uzaklaşarak, bunun yerine giderek artan ölçüde gereksinim-yönelimli "kalıntı" (residual) sosyal güvenlik anlayışına geçmiştir.

Hollanda'da, Beveridge tipi ulusal sigortalar yaşlılık ve dul ve yetim aylığı ve çocuk ödeneklerini (bkz. sonraki bölüm) içermektedir. Bu programlar, erkeklerin ve kadınların değişen rolleri ve değişen aile yapıları ile tutarlı bir hale getirilmek amacıyla reforma tabi tutulmuştur. Bu modernizasyon, yaşlılık ve dul ve yetim aylıklarında erkek ve kadınların eşit haklara sahip olmalarını (daha evvel evli kadınlar yaşlılık maaşına bireysel olarak hak kazanamıyor ve dullar dul ve yetim aylığı alamıyordu) ve evli ve evli olmayan çiftlere eşit muamelede bulunulmasını sağlamıştır. Programlarda yapılan bu modernizasyon, yani hak sahibi nüfusun genişletilmesi, sosyal harcamaları kısma yönündeki genel amaçla çelişmekteydi. Toplam harcamaların kontrol altından tutulması için bulunan çözüm, gelir araştırmalarının getirilmesi olmuştur.

Dul ve yetim aylıklarında, dul ve yetimlerin gelirleri üzerinde gelir araştırması yapılmaktadır (1950'den sonra doğanlar için); bu da, bir zamanların Beveridge tipi sigorta programının, spesifik bir grup için gereksinime dayalı sosyal yardım programına dönüştüğü anlamına gelmektedir. 1950'den önce doğanların oluşturduğu nüfus grubunun 2015 yılında 65 yaşına ulaşacağı dikkate alınrsa, bu tarihte yalnızca 15,000 kişinin bu programdan yararlanmaya hak kazanmış olacağı tahmin edilmektedir. Halbuki, günümüz itibarıyla bu sayı 175,000'dir. Hollandalı dul kadın ve erkeklere sağlanan sosyal koruma, gereksinim ilkesine doğru, ayrıca ek olarak özel sigorta programlarına kayıtlı olanlar için de karşılıklılık ilkesine doğru açık bir kayma sergilemektedir. Yaşlılık aylığı söz konusu olduğunda, gelir araştırması yalnızca yaşı 65'in altında olan bir eşin geliri için yapılmaktadır. Burada sosyal hakların etkisi, dul ve yetim aylığı ile karşılaştırıldığında çok daha azdır, ama bu durum Hollanda ulusal emeklilik sisteminin dayandığı sosyal sigorta ilkesinden bir kopuşa işaret etmektedir.

Almanya'da, sosyal sigorta içindeki Beveridge tipi unsurlar geçtiğimiz yirmi yıl içinde önem kazanmıştır. Örneğin, emeklilik sigortasına bakıldığında, 1986 yılından itibaren ilk defa çocuk parası verilmeye başlandığı, daha sonra ise hem kapsamın genişletildiği, hem de miktarın artırıldığı görülmektedir. Sağlığı yerinde olmayan akrabalarına bakan kişilere de yardım verilmektedir. İşsizlik sigortasında (ve yardımında), bakmakla yükümlü olunan çocukları bulunanlara, diğer talep sahiplerine kıyasla verilen daha yüksek



ödenekler de, bu iki grup arasındaki uçurumu artırmıştır. Buna, doğumdan sonraki üç yıl süresince bir çocuğa bakmış olan ebeveynleri işsizlik ödeneğinden yararlandıracak bir plan (2003 yılında uygulamaya konulacaktır) da eklenebilir. Geçtiğimiz günlerde açıklanan bir yargı kararında, Alman Anayasa Mahkemesi (the German Constitutional Court), uzun vadeli bakım sigortasına eşit katkı oranlarının ebeveynler için dezavantaj oluşturduğu yönünde görüş bildirmiştir. Sonuç olarak Mahkeme, hükümete, 2004 yılı sonuna kadar durumu düzeltmesi tahmatını vermiştir (Bundesverfassungsgericht, 2001). Genel olarak, bu değişiklikler, (transfer temelli) Alman sosyal sigorta sistemi içinde Bismarck tipi ilkelerin hakimiyetini tehdit etmemektedir. Bununla birlikte, sosyal sigorta içinde, Beveridge ilkelerinin öneminin, ailelere ve bakıcılara yarar getirecek şekilde arttığı gözlenmektedir (ayrıca, bkz. Bleses ve Seeleib-Kaiser, 1999).

Son olarak ve Almanya'nın aksine, yukarıda anlatılageldiği şekliyle Bismarck tipi karşılıklıya dayalı unsurların gelişimi, üç Kuzey Avrupa ülkesinde Beveridge tipi unsurların geçerliliğini yitirmesi ile bağlantılı bulunmaktadır. Bu, daha az kapsayıcı olan ve daha çok istihdama-bağımlı bir hale gelmiş olan işsizlik ve hastalık ödeneklerinde en belirgin şekilde görülmektedir. Örneğin, eğitim programlarına katılma, artık işsizlik ödeneklerine yeniden hak kazanma anlamına gelmemektedir. Diğer yandan, emeklilik maaşı düzenlemeleri de kısa bir çalışma kaydına sahip olan ve düşük ücretle çalışan kişiler için daha az tercih edilir bir hal almaktadır.

#### 4. EVRENSELÇİLİK

Evrensel transferler geniş kapsamlı olarak karşımıza çıkabilir (örneğin, temel kamu emekli aylıkları) veya özel bir grupla sınırlı olabilir (örneğin, yalnızca ailedeki ilk çocuklar için), ancak herhalükarda ayırım gözetilmemektedir. Bu durum, birtakım nedenlerden ötürü, evrensel bakışaçılı ödenekleri harcama kesintilerine açık hale getirmektedir. İlk olarak, sıkı mali bütçelerin geçerli olduğu günümüzde, yoksulluğu veya eşitsizliği azaltma konusunda etkili olamadığı ve kaynakları, bu kaynaklara gereksinim duymayanlara transfer ettiği gibi bildik eleştiriler genelde güç kazanmaktadır. Bu eleştiriler, zaman içerisinde diğer düzenlemeler (kamu, mesleki veya özel) daha da genişlediğinde, yani nüfusun giderek artan büyük bir

bölümü için evrensel desteğe daha az gereksinim duyulduğunda, daha da fazla geçerli olacaktır.

İkinci olarak, evrensel ödeneklerin kapsamı geniş olabilir ve dolayısıyla nüfusun büyük bir kısım bundan yararlanabilir; ne var ki ödenekler vergilerle karşılandığından dolayı, örgütlü çıkar grupları evrensel ödenekleri güçlü bir biçimde savunmada gönülsüz kalmaktadır.

Üçüncü olarak, katkıya dayalı ödenekler açıkça karşılıklılık ilkesini temel alırken, evrensel haklar grup üyeliği ile bağlantılıdır. Marshall'a göre (1950), bir cemaat (veya devlet) oluşturulurken ortaya çıkan haklar ve görevler (rights and duties) arasındaki bağlantı, bir cemaat ruhu nosyonuna ve "topluma sadakate" (loyalty to society) dayanmaktadır. Ganssmann'ın (1993) belirttiğine göre de, uzun vadede, vatandaşlığa dayalı hak sahipliğinin, karşılıklığa dayalı sosyal sigorta programlarından daha kararsız bir hal alması olasılığı daha kuvvetlidir. Weber'e referans veren Ganssmann'ın görüşü, daha yüksek bir seviyede "formel rasyonellik" ima etmektedir ve dolayısıyla modern kapitalizm ile daha uyumludur (Ganssmann, aynı eser, s. 393).

Öte yandan, evrensel sosyal koruma biçimleri, harcamalarda ortaya çıkacak kesintilere en çok direnç göstermesi beklenebilecek orta sınıflara fayda sağlamaktadır (Van Oorschot, 2000b; Rothstein, 2000; 2001). Bu tür iddialar, özellikle sosyal politikanın en popüler alanları olma eğilimi gösteren evrensel hizmetler (eğitim, sağlık) ve kamu emeklilik sistemi konularında ortaya atılmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi içinde, daha geniş nüfusa hizmet götüren, daha yaygın riskleri kapsamına alan ve daha yüksek tutarda ödenekler ödeyen evrensel ödeneklerin; gerçekleşme olasılığı görece olarak düşük olan riskleri kapsayan ve yalnızca düşük tutarda ödenekler ödeyen evrensel ödeneklere göre yıpranmaya daha az yatkın olduğu kanıtlanabilir. Dolayısıyla, burada yıpranmaya açık olan şeyin, evrenselcilik ilkesinden ziyade, bazı ödenek programları olabileceği dikkate alınmalıdır.

Şayet çok sayıda insan, evrensel nitelikli cömert transferlerden fayda elde ederse, toplam bireysel çıkarlar sadakat ile biraraya geldiğinde, programların korunmasında güçlü bir motivasyon kaynağı olabilir (Van Oorschot, 2000b). Eğer durum böyleyse, evrensel ödeneklerin görece olarak sağlamlığını açıklamada, kurumsalcı

argümanlar ve "izlenilen yola olan bağımlılık" (path dependency) yaklaşımı faydalı olabilir. Refah devletlerini cömert ödeneklerle gittikçe genişletirken, evrenselci unsurların azaltılması oldukça zor olmaktadır. Bunun tersine, gereksinim ilkesinin güçlü olduğu refah devletlerinde, evrensel ödeneklerde kesinti yapmak daha kolay olabilir; zira, bu durum genel nüfusun büyük bölümünü ilgilendirmeyecektir (Korpi ve Palme, 1998).

#### 4.1. Evrenselcilik – Güncel Eğilimler

Ödeneklerde gerçekleştirilen reformlar, harcamalar ve hak sahipliği koşullarında gözlenen eğilimler üzerinde yapılacak bir inceleme, evrenselciliğin kapsamının, burada ele alınan diğer refah devletlerinden çok daha fazla bir şekilde, İskandinav sosyal güvenlik sistemi içinde sürdüğünü gösterecektir. Bununla birlikte, evrenselciliğin hak sahipliği konusunda güçlü bir ilke olmaya devam ettiği diğer sosyal politika alanları dikkate alınmazsa (Rothstein, 2000), geçtiğimiz yirmi yıl boyunca evrenselciliğin kapsamının gerilediği sosyal güvenlik alanları bulunmaktadır. Buna verilebilecek örnekler arasında, 1996 yılında evrensel olmaktan çıkarılan Finlandiya'daki temel hastalık ödeneği programı sayılabilir. Bu tarihten itibaren, kazancı olmayan gruplar (bakıcılar, öğrenciler) ödenekten yararlanma hakkını kaybetmişlerdir (Ploug, 1999 : 99). Başka bir örnek de Danimarka'daki işsizlik yardımıdır. Goul-Andersen'e göre (2000 : 75), 1980'li yıllardan 1990'larm başlarına kadar olan süreç boyunca, yüksek işsizlik probleminde karşı ortaya çıkan tepki, tam evrensellik gerçekleştirilinceye kadar ileri doğru hareket etmekte (Goul Andersen, 2000 : 75). Ücretli bir işte çalışmayan herkes, temel gelir benzeri (quasi basic income) bir ödeneğe hak kazanmaktaydı. Çünkü, bu kişiler, yükümlü oldukları iş arama görevini yerine getirmiş, ancak çalışacak bir iş bulamamıştır. Bu eğilim, işsizliğin azalmaya başladığı 1990'lı yıllarda sona ermiştir (Goul Andersen, 2002).

İsveç ve Fin emeklilik sistemine bakıldığında, şimdiye kadar uygulanan vatandaşlık bazlı evrensel asgari emeklilik hakkı, yalnızca, istihdamla bağlantılı bir emeklilik geliri olmayanlara veya çok düşük olanlara yönelik hale gelmiştir. Bir anlamda, evrensel emeklilik maaşının yerine gereksinim-yönelimli bir program gelmiştir; yani, kazançla bağlantılı bir emeklilik geliri olmayan veya çok düşük olanlara yönelik, vergi ile finanse edilen "garantili" bir emeklilik maaşı. Danimarka'daki emeklilik sistemi sözkonusu olduğunda ise, sisteme kısmi bir gelir testi

ilave edildiğinden, sisteminin karakteri daha az evrensel hale gelmektedir. Yine Danimarka, büyük oranda kazançla bağlantılı ikinci bir kamu emeklilik sistemi kuran İsveç'i takip etmemiştir. Bununla birlikte, evrensel olan kamu emeklilik sistemini destekleyen toplu iş sözleşmeleri (collective agreements) yoluyla da, 1970'li ve 1980'li yıllar boyunca emeklilik maaşları büyük ölçüde artmıştır (Ploug, 2000). Bu genişleme, kademeli bir süreç içerisinde kamu sistemine gelir araştırmasını dahil etme şansı vermiştir. Goul Andersen'e (2001) göre; son reformlarla bu durum daha da belirgin hale gelmiştir (trend, çeşitli emeklilik gelir kaynaklarını içine alan tam bir gelir araştırmasına doğru ilerlemektedir) ve bu sürecin devam edeceği beklenmektedir. Sonuç, halihazır minimum emeklilik aylığının azalması olacaktır ve bunun neticesinde de sendikalar ve sendika üyeleri, toplu pazarlığı kullanarak emeklilik maaşlarına ilaveler yapmak yönündeki taleplerini arttıracaktır.

Geleneksel olarak Hollanda sosyal güvenlik sistemi, vergi ile finanse edilmemekte, gelir araştırmasına dayanmaktadır, yani evrensel yönü zayıftır. Bununla birlikte, daha önce işverenin ödediği katkı paylarından karşılanan ve gelir araştırmasına tabi olmayan çocuk ödenekleri (child allowances), 1989 yılında, finansman tabam genel gelirler olduktan sonra gerçek anlamda evrensel hale gelmiştir. Bu ilkesel değil, pratik bir önlemdi; zira bir dizi yatırım sübvansiyonu ve vergi indiriminin kaldırılmasına karşılık işverenlere verilen bir tazmin şekliydi. Hollanda çocuk ödenekleri, son yirmi yıl içinde çeşitli yöntemlerle sürekli olarak yeniden düzenlenmiştir. Genel eğilim, ödeneğin tahsis edildiği çocuk nüfusunun azaltılması ve ödenek düzeylerinin azaltılmasıdır; her iki durumda da harcamalar düşürülmek istenmektedir. Sonuç olarak, sosyal korumanın kapsamı, özellikle de geniş aileler için gerçekten de büyük ölçüde daralmıştır. Bu anlamda da, evrensellik ilkesi daralmıştır.

İngiltere ve Almanya'da da, tek önemli evrensel transferler çocuk ödenekleridir. 1980'li yıllarda İngiltere'deki ödenek düzeyleri yıllar boyunca dondurulmuş ve dolayısıyla reel anlamda azaltılmıştır. 1990'lı yıllarda ise, oranlar artırılmış ve önceki düzeylere yeniden dönülmüştür. Geçenlerde, İşçi Partisi hükümeti çocuk ödeneğini diğer ödeneklerden daha fazla artırmıştır, ne var ki son değer hala daha uluslararası standartların altındadır. Hükümetin asıl vurgusu, çocuklu ailelere nakit desteğini iyileştirmekten ziyade, ebeveynlere iş bulmaları konusunda

yardım edilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Almanya'da ailelere ayrılan sosyal harcamaların payı, 1990'lı yılların ikinci yarısında ulaşılan emeklilik maaşları hariç olmak üzere, diğer tüm sosyal güvenlik alanlarından daha fazla artmıştır. Bunun kısmen nedeni, geçtiğimiz 10 yıl içinde çocuk ödeneklerinin önemli ölçüde iyileştirilerek, İngiltere'deki oranın kabaca iki katı düzeyine çıkarılmasıdır.

## 5. GEREKSİNİM

Gereksinim ilkesinin giderek artan rolüne işaret eden eğilim bir dizi araştırma ile belgelenmiştir (Van Oorschot ve Schell 1991; Gough 1994; Avrupa Komisyonu 1995; George ve Taylor-Gooby 1996; Bolderson ve Mabbett 1996; Ploug ve Kvist 1996; Daly 1997). Bu ilerleme ve gelecekteki muhtemel genişleme, çok sayıda ekonomik ve politik faktörle bağlantılandırılabilir. İlk olarak, gelir araştırmasının yaygınlaşması basit olarak "taşma" (spillover)'nm bir sonucudur. Başka bir deyişle, yüksek ve sürekli işsizlik düzeyleri ile bağlantılı olarak gelir araştırmasına tabi olmayan programlarda azalma olgusu, sosyal yardıma başvuranların sayısında bir artışa neden olmuştur. Bununla birlikte, bazı ülkelerde sosyal yardımın gelişmesinin nedeni, sayı olarak büyümüş olan gruplar için (örneğin, yalnız ebeveynler) alternatif ödeneklerin olmamasıdır.

İkinci olarak, sosyolojik kuram, bütçe kısıtlamalarının sözkonusu olduğu durumlarda, harcamaları kısma çabalarının, kolaylıkla daha az popüler, görece olarak ödenekleri düşük ve örgütlü olmayan gruplara yönelik olan programlara yönlendirilebileceğini öngörmektedir (Will, 1993; Van Oorschot, 2000a). Şayet bu algı daha belirgin bir hale gelirse, sosyal yardım daha seçici ve daha az cömert olma eğilimi gösterecektir. Avrupa vatandaşları arasında kendine güven ve bireysel sorumluluk anlayışının görünürde artan önemi (Kluegel ve arkadaşları, 1995; Halman ve Nevitte, 1996), daha seçici bir hedeflemeye doğru tercih edilebilir bir kültürel bağlam sağlayacaktır.

Üçüncü olarak, sosyal güvenlikteki seçici yaklaşım, 1980'li yıllarda ve 1990'lı yılların başlarında büyük bir etkiye sahip olan neo-liberalizm tarafından uzun bir süredir savunulmaktadır. Daha yakınlarda ise, sosyal güvenliğin dayanışmacı ve kolektif biçimlerini vurgulamaya eğilimli Avrupa sosyal demokrat partileri de, daha "pragmatik" veya "üçüncü yolcu" bir yaklaşıma doğru kaymışlardır. Artan yaşam

standartları ve olumsuz demografik değişiklikler, genellikle büyük ölçekli evrensel veya katkıya dayalı programların kapsamını daraltmayı ve pekçok insan için mesleki ve özel gelir güvencesi biçimlerini teşvik etmeyi mazur gösterme yönünde kullanılmaktadır.

Öte yandan, gelir araştırmasının daha geçerli bir hale gelmeyeceğine dair de nedenler bulunmaktadır. İlk olarak, bazı Avrupa ülkesi emek piyasalarında gözlenen olumlu gelişmeler, gereksinime dayalı programlara bel bağlayan insanların sayısında bir azalmaya neden olabilir. İkinci olarak, sosyal yardım ulusal yoksulluk sınırını (çoğu kez örtülü olarak) ortaya koyduğu için ve yoksulluk ve sosyal dışlamayla mücadele politik olarak önem kazanmış olduğundan dolayı (örneğin, İngiltere’de), gereksinime dayalı sosyal güvenliğin kapsamını daraltma amacını güden politik çabalar ortaya çıkabilir.

Üçüncü olarak, gelir araştırması öyle bir araçtır ki, çoğu kez aynı anda iki politik amacı birden güdememez. Gelir araştırması, bir yandan hak talebinde bulunanların kaynaklarının incelenmesine bağlı olarak ödenek düzeylerini sınırlamakta ve dolayısıyla görünürdeki maliyetleri düşürmekte, öte yandan özellikle de düşük ücretli işler ve hiçbir çalışmanı olmayan aileler için, refah programlarından mali olarak bir çekiciliği bulunmayan işlere bir geçiş sağladığından, işsizlik tuzaklarına yol açabilmektedir. Bu nedenle, gelir araştırmasına tabi olan ödenekler, (emeğin dolaşımını desteklemekten ziyade teşvik eden ve bundan ötürü de modern emek piyasalarındaki esnek ve a-tipik iş türleri ile daha çok uyumlu olabilen) evrensel ödeneklerden daha maliyetli olabilecektir (Ayrıca bkz.: Lister, 1997).

### 5.1. Gereksinim İlkesi – Güncel Eğilimler

İngiltere, çoğunlukla liberal bir refah devleti olarak görülmektedir. Bu görüş, bil bütünü olarak sosyal politika düzenlemelerine ve özel olarak da sağlık göstergelerine bakıldığı takdirde sorgulanabilir; ancak sosyal güvenliğe daha dar bir mercekten bakıldığı takdirde bu durum giderek daha fazla doğrulanmaktadır. Katkıya dayalı ödeneklerin azalan rolü yukarıda tartışılmıştı. Bu eğilime, gereksinim ilkesinin giderek artan öneminin eşlik ettiği konusunda gereğinden çok kanıt bulunmaktadır. Ortalama kazanç düzeyleri ile bağlantılı olan işsizlik ve diğer sosyal güvenlik ödeneklerinin azalan düzeyleri göstermektedir ki, pekçok talep sahibi için, (bazen ek niteliğindeki) gelir araştırmasına tabi

ödeneklere erişim hemen hemen tümüyle kaçınılmaz bir hale gelmiştir. Buna uygun olarak, gelir araştırmasına tabi transferlerin tüm sosyal güvenlik harcamaları içindeki göreceli payı, 1970'li yılların sonunda %17 iken, 1990'lı yılların sonları itibariyle %33'e yükselmiştir (DSS, 1999).

İşçi Partisi hükümetinin, bu trendi önleyeceğine dair pek bir gelişme yoktur. Bundan ziyade, emeklilik sistemindeki son değişiklikler, muhtemelen bu eğilimi konsolide edecek ve hatta genişletecektir (Rake ve arkadaşları, 2000). Farklı ödenek türleri, sosyal güvenlik ilkeleri ve dolayısıyla yeniden dağıtıcı adaletin dışavurumları konusundaki ilgi eksikliği, 1990'lı yılların sonlarında açık hale gelmiştir. Sosyal güvenlikten sorumlu Devlet Bakanı Alistair Darling'in de bir gazete makalesinde alını çizdiği gibi, "bugün, sosyal güvenlik sistemleri arasındaki önemli farklılık, bunların sigorta bazlı olup olmadıkları veya gelir araştırmasına tabi olup olmadıkları değil, insanların tekrar işlerine geri dönmeleri ve yaşamlarını iyileştirmeleri konusunda yeterince yardım edip etmedikleridir" (The Guardian, 16 Haziran 1999). Başka bir deyişle, (gelir araştırmasına tabi ödenekler, vergi indirimleri ve koşullu işsizlik desteği gibi yardımlarla sağlanacak) ücretli işlere katılımın artırılması, başarılı sosyal güvenlik politikası için bir turnusol kağıdı haline gelmiştir. Bu anlamda, "Sosyal Güvenlik Bakanlığı"nın adının, geçtiğimiz günlerde "İş ve Emeklilik Bakanlığı" olarak değiştirilmesi simgesel bir anlama sahiptir.

Gereksinim ilkesinin başka ülkelerdeki durumu nedir? Almanya'da durum biraz karışıktır. 1990'lı yılların ortalarında getirilen uzun vadeli bakım sigortası, gelir araştırmasına tabi sosyal yardım taleplerini yarı yarıya azaltmıştır (Bundesregierung, 2001). Sosyal yardım alan emeklilerin yüzdesi de geçen yirmi yıl boyunca düşmüştür. Başka bir perspektiften bakıldığında, 1980 yılı itibariyle, sosyal yardım talebinde bulunanların beşte biri 65 yaşın üzerinde bulunuyordu. 1990'lı yılların sonlarında bu oran % 6,7 (eski Länder) ve % 2,4'e (yeni Länder) düşmüştür (Bundesregierung, 2001). Öte yandan, 1970'li yılların başlarından beri sosyal yardım talebinde bulunanların sayısı dört kat artarak, 1998'de nüfusun % 3,8'ine ulaşmıştır (yeni Länder'de % 2,7). Başka bir deyişle, sosyal haklar perspektifinden bakıldığında, gereksinim ilkesi genel anlamda ve özellikle de işsizler, yalnız ebeveynler, göçmenler ve mülteciler gibi bazı gruplar için önem kazanmıştır.

Özellikle, 1990'lı yılların ilk yarısında gözlenen yüksek işsizlik düzeyleri, 1990'lı yılların ortalarında İsveç'te (% 6'dan % 8'e) ve belki daha fazla olmak üzere Finlandiya'da (nüfusun % 3,5'inden % 12'sine) sosyal yardıma bağımlı nüfusun artışına katkıda bulunmuştur (Timonen, 2000). İş piyasasındaki gelişmelere bağlı olarak, işsizlik sigortasında Bismarck tipi karşılıklılık ilkesine yapılan güçlü vurgu, gereksinim ilkesinin kapsamını daha da fazla genişletebilirdi. Bununla birlikte, emekliler bakımından, kamu emeklilik programlarına gelir ya da servet araştırmasının getirilmesinin, gereksinim ilkesinin kapsamının genişlemesine yol açması gerekmez.

Hollanda'da, gelir araştırmasına tabi sosyal yardım konusunda 1996 yılında bir reform yapılmıştır. Ödenek oranları, bekarlar ve yalnız yaşayan ebeveynler için ayarlanmıştır; buna göre bu kişiler, sırasıyla asgari ücretin % 50 ve % 70'i (daha önce % 70 ve % 90 idi) tutarında bir ödenekten ve yalnız yaşadıklarını kanıtlamaları halinde % 20'ye varan ilave ödenekten yararlandırılmaktadır. 21 yaşın altındaki kişiler, kural olarak ödenekten yararlandırılmamakta, ama "Gençlik İş Garantisi Programı" uyarınca kendilerine bir iş teklifinde bulunmaktadır (ve kabul etme zorunluluğu getirilmektedir). Sonuç olarak, yasal bir perspektiften bakıldığı takdirde, gereksinim ilkesi bekarlar ve yalnız yaşayan ebeveynler için keskinleştirilmiş bulunmaktadır. Bundan başka, sigorta programlarından sosyal yardıma doğru gerçekleşen taşma nedeniyle yardım alan insan sayısı, 1980'li yılların ortalarındaki kriz nedeniyle büyük oranda artmıştır. Bununla birlikte, 1990'lı yıllarda ekonominin düze çıkmasının bir sonucu olarak gereksinim ilkesinin kapsamı, en azından sosyal haklar perspektifinden bakıldığında, son birkaç yılda yeniden daralmıştır.

## 6. KARŞILAŞTIRMALI DEĞERLENDİRME

Yukarıdaki inceleme kesin yargılara dayanmamaktadır ve stilize edilmiştir. Bununla birlikte, ilkelerin değişen kapsamlarına ait iki perspektifin kabul edilmesi, Avrupa sosyal güvenlik sistemindeki eğilimler hakkında bazı önemli ülkelerarası çıkarımların yapılmasına olanak tanımaktadır (Tablo 3).

İlk olarak, Bismarck tipi karşılıklılık ilkesini temel alan sosyal sigorta anlayışının silinmekte olduğuna dair genel izlenim, gerçek gelişmeleri yansıtır gibi görünmemektedir. İlkenin bazı ülkelerde ve



bazı programlarda öneminin azaldığına dair göstergeler vardır ve İngiltere, özelden bu ilkeyi tümüyle olmasa da büyük oranda uygulama dışı bırakmıştır. Bununla birlikte, bireysel çalışma sicilinin, hak sahipliği ve hak kazanma konularında giderek önem kazanması gibi örneklerde olduğu gibi, ilkenin konsolidasyonu ve hatta genişletilmesi süreçlerine de rastlanmaktadır. Sosyal haklar perspektifi, bunun Hollanda, Almanya ve Finlandiya'da yaşlı ve çekirdekte yer alan işçilere yarar sağladığını, ama diğer gruplar için dezavantaj oluşturduğunu göstermiştir. Yasal bir perspektiften bakıldığı takdirde, Bismarck tipi karşılıklılık ilkesinin, Kuzey ülkelerinde, özellikle de İsveç ve Fin'in emeklilik programlarında gözle görülür bir biçimde güçlendirildiği görülmektedir.

Tablo 3 : İlkelerde Yaşanan Kayma : Genel Eğilimler

	1. Bismarck Tipi Karşılıklılık	2. Beveridge Tipi Karşılıklılık	3. Gereksinim	4. Evrenselcilik
Hollanda yasal	+	-	+	+
Hollanda sosyal haklar	+ / -	+ / -	-	+ / -
Almanya yasal	+ / -	+	/	+
Almanya sosyal haklar	/	+	+ / -	+
İngiltere yasal	-	-	+	-
İngiltere sosyal haklar	+ / -	-	+	-
Kuzey yasal	+	-	/	-
Kuzey sosyal haklar	+	/	+	/

(+ : artma; - : azalma; + / - : artma ve azalma; / : değişme yok)

İkinci olarak, bazı ülkelerde sosyal sigorta alanında Beveridge tipi karşılıklılık ilkesinin güç kazandığı, bazı ülkelerde önemini yitirdiği

konusunda açık işaretler bulunmaktadır. Önemin azaldığı ülkeler, en azından yasal çerçeveden bakıldığında, İngiltere, İsveç ve Finlandiya'dır. Bir sosyal haklar perspektifi içerisinde, bu unsurların kaybının önemli bir etkisinin olup olmayacağı konusu, kısmen emek piyasasındaki gelişmelere bağlıdır. Yukarıdaki sürecin tersine, Beveridge unsurları, bazı kıta Avrupa sosyal sigorta programlarına yeni getirilmiş veya genişletilmiş bulunmaktadır (örneğin, Hollanda işsizlik ve maluliyet sigortalarındaki düz-oran yapı). Alman yaşlılık sigortası, kısmen de işsizlik sigortasına bakıldığında, 1980'li yıllarda, güçlü bir şekilde karşılığa dayalı olan Bismarck tipi yapıdan, Beveridge ilkelerini daha çok önplanda tutan bir yapıya doğru kaymanın yaşandığı gözlenmiştir (Bismarck tipi ilkelerin hakimiyeti azalmaksızın). Başlangıçta, çok güçlü bir biçimde Beveridge tipi karşılıklılık ilkesinin geçerli olduğu İngiltere'de, geçtiğimiz yirmi yıl içinde bu ilkelere giderek daha az önem atfedilmiş ve yerine gereksinim ilkesi (özel veya mesleki programlar yoluyla kendilerine bakamayanlar için) ikame edilmiştir.

Her iki perspektiften bakıldığında, gereksinim ilkesinin İngiltere'deki gelişimi son derece çarpıcıdır. Çalışan insanlara vergi indirimleri (ücret sübvansiyonları) ile ulaşan bu ilkenin daha da önem kazanacağı beklenebilir. Başka ülkelerde, genişleme daha az telaffuz edilmektedir. Yasal bir perspektiften bakıldığı takdirde, gereksinim ilkesi, özellikle de emeklilik programlarında ve daha genel anlamda "Hollanda halk sigortalarında" (Dutch people insurances) önemli gedikler açmaktadır. Bununla birlikte, 1990'lı yılların ikinci yarısındaki elverişli ekonomik koşullar nedeniyle, sosyal haklar perspektifinden bakıldığında, gereksinim ilkesinin bazı ülkelerde (özellikle Hollanda ve Danimarka) gelişim göstermediği görülmüştür. Bundan başka, alternatif emeklilik geliri türlerinin artışı da, Kuzey ülkelerinin emeklilik programlarında gereksinim ilkesinin genişlemesinin yaratacağı etkiyi hafifletebilir. Almanya'da, yeni uygulamaya sokulan uzun vadeli bakım sigortası programı ve daha evvel gerçekleştirilen emeklilik reformları, bazı gruplar için gereksinime dayalı desteğe olan bağımlılığı azaltmıştır, ancak işsizler gibi diğer gruplar için azaltmamıştır.

Evrenselciğin genişlediği birkaç durum vardır. Alman çocuk ödenekleri buna bir örnek oluşturacaktı; ancak bu ödenekler genel sosyal güvenlik bütçesi içinde önemli bir yer tutmamaktadır. Evrensel

unsurların kapsamının daralmaya yüz tuttuğu veya yerini gereksinime dayalı unsurlara bıraktığı örnekler, bu anlamda daha tipiktir. Kuzey ülkelerinde emeklilik düzenlemelerinde gerçekleştirilen yasal değişiklikler, göze çarpan örneklerdir.

## 6. SONUÇ

Bu makalenin ilk bölümü, modern refah devletlerinde sosyal güvenlik programlarını destekleyen yeniden dağıtıcı adaletin ilkelerini netleştirmeye adanmıştır. Bu doğrultuda, mevcut sosyal güvenlik programlarının tasarım özelliklerini daha yakından inceleme gereğine işaret ettik. Gereksinime dayalı programlardaki gelir araştırmaları, evrenselci programlardaki kategorizasyonlar ve sosyal sigorta programlarında hak sahipliği ve hak kazanma konularını düzenleyen koşullar, çok farklı şekillerde biçimlendirilebilirdi. Dolayısıyla, spesifik bir sosyal sigorta programının genel karakteri ve dağıtıma ilişkin etkisi konusunda herhangi bir beyanda bulunmak için, yapısının yakından incelenmesi gerekmektedir. Örneğin, karşılıklılık ilkesi, sosyal sigorta programlarını, özel sigorta veya evrensel ödeneklere benzetebilecek farklı özellikler alabilir. Bundan başka, tek bir program farklı ilkeleri bünyesinde birleştirebilir.

İkinci bir amaç da, eğilimlerin zaman içerisinde izlenmesine olanak verecek göstergeleri tanımlamaktır. Bağımlı değişkenin tanımlanması ve ilkelerin görece kapsamlardaki kaymaların nedensel faktörlere dayandırılması konularında metodolojik sorunlar bulunmaktadır. Kendi başına hiçbir gösterge (yasal, sosyal haklar) yeterince kapsamlı olarak görülemez. İkisi birden kullanıldığı takdirde, politika değişikliklerine ve fiili gelişmelere ilişkin daha bütünlüklü bir resim elde edilmektedir. Bu durum, sosyal güvenlik alanında, karşılaştırmalı refah devleti literatürünün kabul ettiği kadar fazla değişiklik yapıldığını göstermektedir. Bu, reformlara karşı dirençli olarak görülen Kıta Avrupası ülkeleri için de geçerlidir (Esping-Andersen, 1996). Her üç ilkenin de kapsamı değişmiştir. Bir sosyal haklar perspektifinden (sigorta kapsamı, harcama, yararlananların sayısı) bakıldığı takdirde, bazı yasal değişikliklerin etkisi hissedilmemiş veya elverişli emek piyasası koşullarına bağ olarak henüz hissedilmemiştir.

Bu makalede yapılan analiz, dünyanın güçlü ya da zayıf olan karşılıklı bazlı programları arasında bir "yakınlaşma" (convergence)'nin başladığına işaret etmektedir. Ana hatlarıyla aktarıldığı üzere, Alman sosyal güvenlik sistemi, Bismarck tipi ilkelere biraz daha az, Beveridge tipi ilkelere biraz daha fazla ağırlık vermiştir. Bunun tersi, İsveç ve Finlandiya için geçerlidir. Ne var ki, İngiltere ve Hollanda bu resme uymamaktadır. Hollanda'da belli programların altında yatan ilkelere hatırı sayılır kaymalar meydana gelmiştir, ancak şu ya da bu istikamette hiçbir genel eğilim gözlemlenmemiştir. Hollanda sosyal güvenlik sistemi, bir bütün olarak ilkelere güçlü bir karışımını sergilemektedir. Bunun aksine, İngiltere'de Beveridge tipi sosyal sigorta anlayışının erozyona uğramasına, yerini gereksinim ilkesine bırakmasına ilişkin açık eğilim gözlemlenebilmektedir. 1960'lı ve 1970'li yılların deneyimleri gözardı edilirse, bu makalede ele alınan diğer ülkelere göre, İngiliz sosyal güvenlik sistemi her zaman için çok daha fazla Beveridge tipi sosyal sigorta nosyonu ile yönlendirilmiştir. Halihazırdaki gelişmeler, bu türden tek yönlü bir yaklaşımın, ilkelere karışımına dayanan bir yaklaşıma göre yıpranmaya daha yatkın olduğunu gösterir gibi görünmektedir.

## KAYNAKÇA

- Alber, J. (2000) "Der deutsche Sozialstaat in the Ära Kohl: Diagnosen und Daten" in S. Leibfried and U. Wagschal (eds) *Der deutsche Sozialstaat, Bilanzen-Reformen-Perspektiven*, Frankfurt: Campus.
- Alestalo, M. (2000) "The Finnish welfare state in the 1990s: a long-term perspective" in S. Kuhnle (ed) *Survival of the European welfare state*, London: Routledge.
- Atkinson, A.B. and Micklewright, J. (1989) "Turning the Screw. Benefits for the unemployed, 1979-1988" in A. Dilnot and I. Walker (eds) *The economics of social security*, Oxford: Oxford University Press.
- Bleses, P. and Seeleib-Kaiser, M. (1999) "Zum Wandel wohlfahrtstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie", *Zeitschrift für Soziologie*, vol. 28, no. 2, 114-135.
- Bolderson, H. and Mabbett, D. (1995) "Mongrels or thoroughbreds: a cross-national look at social security systems", *European Journal of Political Research*, vol. 28, 119-139.
- Bolderson, H. and Mabbett, D. (1996) "Cost containment in complex social security systems: the limitations of targeting", *International Social Security Review*, vol. 1, 3-17.
- Boos, C. and W. van Oorschot (1998) "Sociale zekerheid aan arbeidsvoorwaarden gebonden: publieke en private sociale zekerheid". WORC report 98.09.003, Tilburg: Tilburg University Press ("Social security in labour agreements: public and private arrangements").
- Bundesregierung (2001) *Lebenslagen in Deutschland: Der erste Armuts- und Reichtumsbereich der Bundesregierung*, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Bundesverfassungsgericht (2001) *Pressemitteilung* Nr. 35/2001 from 3 April 2001, Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht-Pressestelle.
- Clasen, J. (1994) *Paying the Jobless. A comparison of unemployment benefit policies in Great Britain and Germany*, Aldershot: Avebury.
- Clasen, J. (ed) (1997) *Social insurance in Europe*, Bristol: The Policy Press.
- Clasen, J. (2001) "Social Insurance and the Contributory Principle. A paradox in contemporary British social policy", *Social Policy and Administration*, vol. 35, 6, 2001.
- Clasen, J., Kvist, J. and van Oorschot, W. (2001) "On condition of work: increasing work requirements in unemployment compensation schemes"

- in Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. And Uusitalo H. (eds) *Nordic Welfare States in the European Context*, London: Routledge, 198–231.
- Daly, M. (1997) "Welfare states under pressure: cash benefits in European welfare states over the last ten years" in: *Journal of European Social Policy*, vol. 7. no. 2, 129–146.
- Deutsch, M. (1975) "Equity, equality and need: what determines which value will be used as the basis of distributive justice?" in: *Journal of Social Issues*, vol. 31, no. 3, 137–150.
- DSS (Department of Social Security) (1999) Memorandum submitted by the Department of Social Security (CP24); to the Select Committee on Social Security, Minutes of Evidence, House of Commons, 13 December 1999.
- DfWP (Department for Work and Pensions) (2001), *Jobseeker's Allowance Statistics: May 2001 Quarterly Statistical Enquiry*, Newcastle: Analytical Services Division, Information Centre.
- Eittrheim, P. and Kuhnle, S. (2000) "Nordic welfare states in the 1990s: institutional stability, signs of divergence" in S. Kuhnle (ed.) *Survival of the European welfare state*, London: Routledge.
- Erskine, A. and Clasen, J. (1997) "Social insurance in Europe: adapting to change?" in: J. Clasen. (ed.) *Social insurance in Europe*, Bristol: The Policy Press, 224–250.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (ed) (1996), *Welfare states in transition*, London: Sage.
- European Commission (1995) *Social protection in Europe*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Evason, E. (1999) "British pension policies: evolution, outcomes and options" in J. Ditch (ed) *Introduction to Social Security. Policies, benefits and poverty*, London: Routledge.
- Ferge, S. (2000) "In defence of messy or multi-principle contracts" in: *European Journal of Social Security*, vol. 2. no. 1, 7–34.
- Ganssmann, H. (1993) "Sind soziale Rechte universalisierbar?" in: *Zeitschrift fuer Soziologie*, vol. 22, no. 5, 385–394 ("Can social rights be universalised?")
- George, V. and P. Taylor-Gooby (1996) *European welfare policy: squaring the welfare circle*, London: MacMillan Press.
- Glennerster, H. (1995), *British Social Policy since 1945*, Oxford: Blackwell.

- Goudswaard, K., de Kam, C. and Sterks, C. (2000) *Sociale zekerheid op het breukolak van tweeeeuwen*. Deventer: Kluwer.
- Gough, I. (1994) "Means-tested benefits in a comparative perspective". The Richard Titmuss Memorial Lecture, Hebrew University of Jerusalem, May 31, 1994.
- Goul Andersen, J. (2000) "Welfare crisis and beyond: Danish welfare policies in the 1980s and 1990s" in S. Kuhnle (ed.) *Survival of the European welfare state*, London: Routledge.
- Goul Andersen, J. (2001) "Change without Challenge. Welfare states, social construction of challenge and dynamics of path dependency" in J. Clasen (ed) *What Future for Social Security? Debates and reforms in national and cross-national perspectives*, The Hague: Kluwer.
- Goul Andersen, J. (2002) "From the Edge of the Abyss to a sustainable third way model? Unemployment and unemployment policies in Denmark 1975-2000" in J. Goul Andersen, J. Clasen, K. Halverson and W. van Oorschoot (eds) *Unemployment and unemployment policies in Europe. A citizenship perspective*, Bristol: Policy Press, 2001.
- Halman, L. and N. Nevitte (eds) (1996). *Political value change in Western democracies*, Tilburg: Tilburg.
- Hemerijck, A., Manow, P. and van Kersbergen, K. (2000) "Welfare without work? Divergent experiences of reform in Germany and the Netherlands" in S. Kuhnle (ed) (2000) *Survival of the European welfare state*, London: Routledge.
- Kautto, M., Heikkilä, M., Hvinden, B., Marklund, S. and Ploug, N. (eds) (1999) *Nordic Social Policy. Changing welfare states*, London: Routledge.
- Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. and Uusitalo H. (eds) (2001) *Nordic welfare states in the European Context*, London: Routledge.
- Kluegel, J., D. Mason and B. Wegener (eds) (1995) *Social justice and political change: public opinion in capitalist and post-communist states*, New York: de Gruyter.
- Kuhnle, S. (ed) (2000) *Survival of the European welfare state*, London: Routledge.
- Leisering, L. (1992) "Selbststeuerung im Sozialstaat-zur Verortung der Rentenreform 1992 in der Sozialpolitik der 80er Jahre", *Zeitschrift für Sozialreform*, 38, 1, pp 3-38.
- Leisering, L. (1996) "Grenzen des Sozialversicherungsstaats? Sozialer Wandel als Herausforderung staatlicher Einkommenssicherung", in F.X.

- Kaufmann (ed), *Sozialpolitik im französisch-deutschen Vergleich*, Wiesbaden: Verlag Chmielorz.
- Lister, R. (1997) "From fractured Britain to one nation? The policy options for welfare reform", *Renewal*, 5, 11–23.
- Manow, P. and Seils, E. (2000) "Adjusting badly: the German welfare state, structural change, and the open economy" in F.W. Scharpf and V.A. Schmidt (eds) *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. II, Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MINSWZ (2000) *Sociale Nota 2000*. ("Social Paper 2000") The Hague: Ministry of Social Affairs.
- Moon, J. and Richardson, J.J. (1984) "The unemployment industry", *Policy and Politics*, 12, 4.
- Offe, C. (1991) "Smooth consolidation in the West German welfare state: structural changes, fiscal policies, and populist politics" in F.F. Piven (ed), *Labor Parties in Postindustrial Societies*, Cambridge: Polity Press.
- Palier, B. (1997) "A liberal dynamic in the transformation of the French social welfare system" in: J. Clasen (ed.) *Social insurance in Europe*, Bristol: The Policy Press.
- Pierson, P. (ed) (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Ploug, N. and J. Kvist (1996) *Social security in Europe: development or dismantlement?*, The Hague: Kluwer.
- Ploug, N. (2000) "The re-calibration of the Danish old-age pension system", paper prepared for the RC19 Annual Conference, 24–27 August, Tilburg University.
- Rake, K., Falkingham, J. and Evans, M. (2000), "British pension policy in the twenty-first century: a partnership in pensions or a marriage to the means test?" *Social Policy and Administration*, 34, 3, 296–317.
- Reisert, B. (2001) "Unemployment protection in Germany: the system and its changes in the 1990s", draft report, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft (FHTW) Berlin.
- Rothstein, B. (2000) "The future of the universal welfare state: an institutional approach" in S. Kuhnle (ed) (2000) *Survival of the European welfare state*, London: Routledge.



- Rothstein, B. (2001) "The universal welfare state as a social dilemma" in: *Rationality and Society*, vol. 13, no. 2, 213–233.
- Scharpf, E.W., and Schmidt, V.A. (eds) (2000) *Welfare and work in the open economy. Diverse responses to common challenges*, vol. I & II, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, M.G. (2000) "Reformen der Sozialpolitik in Deutschland: Lehren des historischen und internationalen Vergleichs", in S. Leibfried and U. Wagschal (eds) *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen–Reformen–Perspektiven*, Frankfurt: Campus.
- Schwinger, T. (1980) "Just allocation of goods: decisions among three principles" in: G. Mikula (ed) *Justice and social interaction*, Bern: Springer Verlag, 95–125.
- Ståhlberg, A.C. (1997) "Sweden: on the way from standard to basic security?" in: J. Clasen (ed) (1997) *Social insurance in Europe*, Bristol: The Policy Press, 40–59.
- Statistisches Bundesamt (2001) *Statistisches Taschenbuch 2001*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Steffen, J. (2001) *Sozialpolitische Chronik*, Bremen: Arbeiterkammer Bremen.
- Timmins, N. (1996), *The five giants. A biography of the welfare state*, London: Fontana Press.
- Timonen, V. (2000) "Universalism and residualism in institutional welfare states in the 1990s and beyond: the Finnish and Swedish case", Paper presented at the RC19 Annual Conference, August, Tilburg University, Tilburg, 24–27.
- Timonen, V. (2001) *In defence of the welfare state? Social policy restructuring in Finland and Sweden in the 1990s*, unpublished PhD thesis, Magdalen College, University of Oxford.
- Van Oorschot, W. and J. Schell (1991) "Means-testing in Europe: a growing concern" in: Sinfield A., M. Adler, J. Clasen en C. Bell (eds) *The Sociology of Social Security*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Van Oorschot, W. (2000a) "Who should get what, and why" in: *Policy and Politics*, vol. 28, no. 1, 33–49.
- Van Oorschot, W. (2000b) "Why pays for welfare?" in: *The Netherlands Journal of Social Sciences*, vol. 36, no. 1, 15–36.
- Will, J. (1993) "The dimensions of poverty: public perceptions of the deserving poor" in: *Social Science Research*, no. 22, 312–332.

