



T.C.  
BAŞBAKANLIK  
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA  
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

# “Yoksullukla Mücadelede Avrupa’nın ve Türkiye’nin Sosyal Yardım Modeli”

Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi

Hazırlayan  
Ersin KAYA

Tez Danışmanı  
Reşat ÖZCAN

Ankara  
Haziran 2009

Baskı Tarihi: 31 Ağustos 2010

## İçindekiler

Giriş.....	7
------------	---

### Birinci Bölüm

Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele .....	11
---	----

1.1. Yoksulluk Kavramı ve Sınıflaması .....	11
---	----

1.2. Sosyal Dışlanma Kavramı ve Yoksulluk .....	13
---	----

1.3. Yoksulluk Kıstasları.....	16
--------------------------------	----

1.3.1. Bileşik Yoksulluk Göstergesi.....	17
--	----

1.3.2. İnsani Gelişme Endeksi (İge).....	17
--	----

1.3.3. İnsani Yoksulluk Endeksi (İye) .....	18
---	----

1.3.4. Toplumsal Cinsiyet Bazında Gelişme Endeksi (Tbge) .....	18
--	----

1.4. Yoksulluğun Nedenlerine İlişkin Yaklaşımlar .....	18
--	----

1.4.1. Yoksul Bireyi Suçlayan Popüler Görüş.....	19
--	----

1.4.2. Yoksulluk Kültürü Görüşü.....	20
--------------------------------------	----

1.4.3. Durumsal Yoksulluk Görüşü .....	21
--	----

1.4.4. Yapısal Yoksulluk Görüşü.....	22
--------------------------------------	----

1.5. Yoksullukla Mücadele Yöntemleri .....	23
--	----

1.5.1. Dolaylı Yaklaşım .....	23
-------------------------------	----

1.5.2. Dolaysız (Doğrudan) Yaklaşım .....	24
---	----

1.5.3. Radikal Reform.....	24
----------------------------	----

1.6. Bir Sosyal Koruma Bileşeni Olarak Sosyal Yardımlar .....	25
---	----

1.6.1. Sosyal Yardımın Kavramsal Çerçevesi .....	26
--	----

1.6.2. Sosyal Yardımların Anatomisi .....	28
---	----

### İkinci Bölüm

Yoksullukla Mücadelenin Tarihi Seyri ve Refah Uygulamalarının Doğuşu ve Dönüşümü .....	31
---	----

1.1. "Refah Devleti" Kavramının Doğuşu ve Anlamı.....	32
---	----

1.2. Yoksullukla Mücadelenin Avrupa'daki Tarihsel Gelişim Süreci.....	33
--	----

1.1.1. İngiltere Örneği .....	35
1.1.1.1. İngiltere’de Yoksulluk Yasalarından Refah Devletine .....	35
1.1.1.2. Beveridge Tasarısı (1942): İngiliz Refah Devletinin Doğuşu .....	41
1.1.1.3. İngiltere’de Sosyal Yardım Uygulamaları .....	43
1.1.2. Almanya Örneği .....	44
1.1.2.1. Bismarck Dönemi Almanyası .....	45
1.1.2.2. Almanya’da Sosyal Yardım Uygulamaları .....	47
1.1.3. Fransa Örneği .....	48
1.1.3.1. Fransız Refah Sisteminin Kökenleri .....	48
1.1.3.2. Fransa’da Sosyal Yardım Uygulamaları .....	51
1.1.4. İsveç Örneği .....	52
1.1.5. Yunanistan Örneği .....	55
1.1.6. Portekiz Örneği .....	56
1.1.7. İtalya Örneği .....	56
1.1.8. İspanya Örneği .....	57
1.2. Yoksullukla Mücadelenin Türkiye’deki Tarihsel Gelişim Süreci .....	59
1.2.1. Türkiye’de Cumhuriyet Öncesi Refah Yaklaşımı .....	59
1.2.2. Türkiye’de Cumhuriyet Dönemi Refah Yaklaşımı .....	62
1.2.3. Türkiye’de Sosyal Koruma Sisteminde Rol Oynayan Kurumlar .....	66
1.2.3.1. Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK) .....	67
1.2.3.2. Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü .....	67
1.2.3.3. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı .....	68
1.2.3.4. Yerel Yönetimler (Belediyeler) .....	68
1.2.3.5. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) .....	69
1.2.3.6. Sağlık Bakanlığı .....	70
1.2.3.7. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü .....	70
1.3. Refah Uygulamalarında Yaşanan Dönüşümün Nedenleri ve Etkileri .....	80
1.3.1. İç Etmenler .....	81

1.3.2. Dış Etmenler .....	82
1.3.3. İç ve Dış Etmenlerin Avrupa Refah Devletleri Üzerindeki Etkileri.....	83

## **Üçüncü Bölüm**

Refah Modelleri Bağlamında Avrupa ve Türk Sosyal Yardım Sisteminin Karşılaştırılması.....	87
--	----

3.1. Refah Tipolojisi Bağlamında Sosyal Yardım Modelleri .....	87
3.1.1. Bismarck Modeline Karşılık Beveridge Modeli.....	88
3.1.2. Gosta Esping-Andersen'in Tipolojisi .....	89
3.1.3. Leibfried'in Sınıflandırmasında Yer Alan Refah Devleti Modelleri .....	93
3.1.4. Ferrera'nın Güney Avrupa-Akdeniz Rejimi Refah Sınıflandırması.....	94
3.1.5. E.Andersen, Leibfried Ve Ferrera Refah Tipolojilerinin Mukayesesi .....	95
3.1.6. OECD'nin Sosyal Yardım Rejimlerine Yönelik Yeni Sınıflandırması .....	96
3.2. Mukayeseli Olarak Avrupa Refah Devletlerinde Sosyal Yardımanın Yönetimi ve Dağıtım Şekilleri .....	100
3.2.1. Sosyal Yardımın Merkezi veya Yerel Otoritelerce İdaresine Göre Karşılaştırma.....	100
3.2.2. Avrupa Refah Ülkelerinde Yoksullukla Mücadele İle İlgili Yeni İdari Yapılar.....	103
3.2.3. Yardıma Başvurma ve Ödeme Alma Biçimine Göre Karşılaştırma.....	104
3.2.4.Yardımların Bilgisayarlaştırılmasına Göre Karşılaştırma.....	105
3.2.5. Yolsuzlukların Önlenmesi Bakımından Karşılaştırma.....	106
3.2.6. Yardım Kararı Üzerinde Sosyal İnceleme Görevlisinin Etkisi Bakımından Karşılaştırma .....	106

<b>Sonuç .....</b>	<b>107</b>
--------------------	------------

<b>Kaynakça.....</b>	<b>113</b>
----------------------	------------



## GİRİŞ

Avrupa'nın gelişmiş ülkelerinin yoksullukla mücadele alanında kullandığı yöntemler ve geliştirdikleri refah sistemlerinin, dünyada gelişmekte olan ülkelerinin sosyal politikalarına esin kaynağı olduğu bilinen bir gerçektir. Son elli yıldır Türkiye'de yaşanan ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmeler de Avrupa'dan örnek alınmaktadır. Özellikle, Türkiye'de, Avrupa Birliği için başlayan adaylık serüveni bu gelişmelerin daha çok hız kazanmasını sağlamaktadır.

Türkiye'de yoksullukla mücadele için kullanılan enstrümanların daha etkin ve verimli olabilmesi için Avrupa'nın sosyal yardım modelinin örnek alınması gerektiği aşağı yukarı her platformda dile getirilmektedir. Bu alanda çalışma yapan Türk araştırmacılar, uzmanlar veya akademisyenler çeşitli öneriler sunmaktadır. Bazılarına göre, esinlenmek için İskandinav ülkelerinin sosyal yardım modeli en ideal olanıdır, bazılarına göre ise, Güney Avrupa ülkelerinin sistemi Türkiye için daha uygundur. Ancak, bir ülkenin tarihi ve kültürel gerçekleri göz ardı edilerek başka bir ülkeden model alınması başarıdan çok işlevsizlik getirecektir.

Bu tez çalışması, yoksullukla mücadele alanında Avrupa ve Türk sosyal yardım sistemlerinin hangi evrelerden geçtiğini, Türkiye'de uygulanan sosyal yardım modelinin Avrupa'nın hangi refah modelinin özelliklerini taşıdığını ve daha etkili sosyal yardım programları için neler yapılması gerektiğini karşılaştırmalı olarak irdelemektedir.

Bu çalışmadaki refah sistemlerinin karşılaştırmalı ele alınışı bazı engelleri beraberinde getirmektedir. Çünkü karşılaştırmalı refah tipolojilerinde sorun olan, belirli bir dönemdeki farklılıkların önemine dikkati çeken ancak aynı farklılıkların uzun dönemli oluşumunun altında yatan tarihsel kökenleri ve güzergahları kapsamayan, kısıtlı bir tarihsel derinliğe sahip olmalarıdır.

Bununla birlikte tarihsel analiz, her tekil durumun niteliksel oluşumuna

odaklanarak, belgeli ampirik araştırmaya dayanan karşılaştırmalı yaklaşımı aşırı derecede güçleştirmektedir. Ancak belirli koşullarda, açıklayıcı anlatıyı ne çıkarmasına karşın tarihsel açıklamayı karşılaştırmalı yaklaşımla birleştirmek mümkündür. Bu çizgiler etrafında, Esping-Andersen tarafından “Refah kapitalizmin  Dünyası”nda benimsenen akıl yürütme bizim için bir başlangıç noktası olabilir; daha sonra modernleşmeye giden farklılaşmış yolların nedenlerine ve sonuçlarına odaklanan tarihsel açıklamanın ögelerine ilişkin daha kapsamlı bir değerlendirme aracılığıyla bu akıl yürütme ileri götürülebilir. Bu tez çalışmasında, sosyal yardım (refah) sisteminin farklılıklarının ve değişim süreçlerini açıklayan niteliksel bir tarihsel anlatıma yer verilmektedir.

Esping-Andersen’in orijinal tipolojisi kaynak ve hizmetleri üretmek ve bireylerin korunması için üç temel alandan birinin, bu farklı refah mekanizmaları karışımı içersindeki baskınlığa dayanmaktadır: piyasa, devlet ve cemaat-aile. Birincisi laissez faire (liberal) modelinde, ikincisi sosyal demokrat modelde ve üçüncüsü muhafazakar modelde baskındır. Farklılaşmanın kökenlerine ve gelişmesine odaklanan tarihsel bir anlatı ile birleştirildiğinde, bu yaklaşım üç modele ayırışmanın nedenlerini, bir ülkenin niye bir modele değil birkaç tanesine girdiğini ve değişimin farklılaşan dinamik ve sonuçlarını açıklayabilir.

Bu yaklaşımı benimsediğimizde, hiçbir sosyal yardım modeli diğerinden daha ileriymiş gibi algılanamaz. Sosyal-demokrat modele, İşkandinav lkelinde evirildiği şekilde her yerde uygulanabilirmişesine koşulsuz zenenler çoktur. Evrensellik ilkesine dayanan yeniden dağıtımcı mekanizmaların politik olarak tercih edilebilirliği tartışılmazdır. Bu daha çok, farklı özelliklere sahip ülke uygulamalarıyla evrenselci hedeflere ulaşmanın özgül yolları sorunudur. Bu açıdan İşkandinav biçimleri, uluslararası rekabetin dinamiklerine daha merkezi şekilde entegre olmuş daha az homojen ülkelere ihraç edilemez.



Bu çalışma, Güney Avrupa modelinde sınıflandırılan Türk sosyal yardım sisteminin oldukça geliştiğini ve kendine özgü bir mücadele aygıtı oluşturduğuna da dikkat çekmeyi amaçlamaktadır. İncelenen konu gereği, niceliksel unsurlara yer verilmekle birlikte daha çok niteliksel yöntemlerin kullanıldığı ve mukayeseli analizlerin yapıldığı eklektik bir yaklaşım tarzı benimsenmiştir. Konunun tarihsel arka planı ile ele alınması bu yaklaşımdaki eksikliği gidermiş olacaktır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında BM Kalkınma Programı (UNDP), Dünya Bankası, İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşların bu konuda yaptığı çalışmalar ve yayımladıkları raporlar yol gösterici olmuştur. Bunun yanında, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) raporları ve sayı olarak az da olsa Türkiye'nin sosyal yardım sistemini inceleyen çalışmalardan istifade edilmiştir.

Bu tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde konunun anlaşılması ve anlam birliğinin sağlanabilmesi için öncelikle yoksulluk, sosyal dışlanma, sosyal koruma, sosyal yardım gibi temel kavramlar açıklanmakta ve bazı sınıflamalar yapıldıktan sonra yoksullukla mücadele yöntemleri üzerinde durulmaktadır.

İkinci bölümde, yoksullukla mücadele alanında Avrupa'nın gelişmiş ülkelerinde ve Türkiye'de yaşanan tarihsel gelişmeler sunulurken refah sistemlerinin karşılaştırılmasına zemin hazırlanmaktadır. Yine bu bölümde, Avrupa refah sistemlerinde yaşanan transformasyonun sosyal yardım programlarına etkisi yer verilmektedir.

Üçüncü ve son bölümde, sosyal yardım sistemlerin çeşitli tipolojiler bağlamında modellenmesine değinilerek Türkiye'nin hangi model içinde bulunduğu ve Türkiye'deki sosyal yardım programlarının daha etkin ve verimli duruma getirilmesi için neler yapılması gerektiği tartışılacaktır.



## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **YOKSULLUK VE YOKSULLUKLA MÜCADELE**

Amerika ve Avrupa’da yoksulluk üzerine birçok yazarın yoksulluğun farklı boyutlarını ele alarak açıklama ve tanımlamalar yaptıkları çalışmaları görülmektedir. Yoksulluk profilinin ve bunun zaman içindeki değişiminin doğru olarak belirlenerek yoksullukla mücadele programlarının tasarlanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi başarılı bir sosyal yardım sistemi için ön koşul olmasına karşın Türk yoksulluk yazınında konuyla ilgili yeterli kaynak çalışmaların bulunmadığı görülmektedir.

Yoksullukla mücadele edilmesine ilişkin aşamalar, yoksulluğun tanımlanması, sınıflanması, yoksulluk kıstaslarının belirlenmesi ve sosyal yardımın anatomisinin ortaya çıkarılması olarak sıralanabilir. Bu bölümde yoksullukla mücadele edilmesine ilişkin sıralanan aşamalar sunulacaktır.

#### **1.1. YOKSULLUK KAVRAMI VE SINIFLAMASI**

Yoksulluk tanım ve ölçümünde hakim yaklaşım, kökenleri 19. yüzyılın sonlarında İngiltere’deki gelir ve tüketim harcama kıstaslarının belirlenmesine

yönelik yapılan çalışmalara dayalı mutlak yoksulluk sınırı yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre, yoksulluk, genellikle “insanların ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli kaynağa sahip olamama durumu” olarak veya çok benzer biçimlerde “mutlak asgari refah düzeyinin altında kalma durumu” ve yaşamda kalabilmek için gerekli mal ve hizmetlere olan ihtiyaçların karşılanamaması durumu” olarak tanımlanmaktadır (Alagh, 1992, akt. Şenses, 2006:62). Ancak, bu tanımlar içinde geçen “ihtiyaç”, “refah” ve “kaynak” kavramlarının belirsiz oluşu yoksullukla ilgili yapılacak tanım ve ölçümleri güçleştirmektedir.

1977 yılında, Drewnowski yoksulluğun tanımlanması ve ölçülmesine yönelik bir kesinliğin olmadığını, hala bu konularda tartışmalar olduğunu ileri sürmüştür. Drewnowski, yoksulluğun insanların ihtiyaçlarını karşılayamadıklarında ortaya çıktığını ve bunun da ortak kabul edilebilir görünen bir genel bir tanımlama olduğu görüşünü taşımaktaydı (Drewnowski 1977:1-2, akt. İkizoğlu, 2000:8). Üstünden 29 yıl geçmesine rağmen, yoksulluğun tanımlanması ve ölçülmesine yönelik Şenses, “Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk” eserinde Drewnowski ile benzer ana fikri dile getirerek “Üzerinde görüş birliğine varılmış bir yoksulluk tanımı olduğu söylenemez” demektedir (Şenses, 2006:62). Şenses’e göre, yoksulluk tanımları, yoksullara bakış açısına göre değişik değer sistemlerine sahip bir toplumsal yapıdan bir diğerine ve zaman içinde değişkenlik göstermektedir.

Bugüne kadar yapılan çalışmalarda görülüyor ki, yoksulluk kavramı üzerine varılabilen tek ortak görüş, yoksulluğun tanımlanmasında birtakım belirsizlikler olduğudur. Bununla birlikte, Drewnowski’nin yoksulluğun tanımlanması için yapmış olduğu sınıflama bugün de güncelliğini korumaktadır. Ona göre yoksulluk üç sınıfa ayrılmaktadır. Bunlar mutlak, göreceli ve öznel yoksulluktur.

- a. **Mutlak (Absolute) Yoksulluk:** İhtiyaçlarının karşılanabilmesinin yeterli kabul edilen düzeyleri için standartlar oluşturulabilir. Belirlenen standart düzeyinin altına düşen bireyler yoksul olduğunu düşünecekler, üstünde olanlar yüksek olmadığını düşüneceklerdir.

- b. Göreli (Relative) Yoksulluk:** Yoksulluk bireyin kendi yansıttığı ihtiyaçlarını giderebilme düzeyi bakımından grubun diğer üyelerine ilişkin söz konusu olan pozisyonu tarafından belirlenebilmektedir.
- c. Öznel (Subjective) Yoksulluk:** Bir kimsenin ihtiyaçlarını yeteri kadar karşılayıp karşılayamadığına ilişkin sahip olduğu düşünceye göre yoksul olduğu veya olmadığına ilişkin fikridir.

Harker ve Oppenheim da yoksulluk kavramını Drewnowski'nin sınıflandırmasına benzer bir sınıflandırma yaparak açıklamaktadır. Bu yazarlar yoksulluğu mutlak ve göreli yaklaşımlarıyla ele alarak öznel yaklaşımı göz ardı etmişlerdir. Onlara göre mutlak yoksulluk, yaşamını sağlamaya yönelik geçimini veya yaşamındaki gerekli temel ihtiyaçlarını (beslenme, giyinme, barınma vb.) karşılayamama durumudur. Göreli yoksulluk ise, belirli bir toplumun tüm üyelerinin yaşam standartlarıyla ilişkili olarak belirlenebilen, bir kesimin yaşam standardının diğerinkine göre düşük olduğu varsayılan bir durumdur (Harker ve Oppenheim, 1996).

Sonuç olarak, yoksulluk kavramının sınıflandırılarak tanımlanması yoksullukla ilgili daha çok ipucuna ulaşmamızı sağlamaktadır. Başka bir deyişle, yoksullukla ilgili genel bir tanımlama yapmak yerine daha özel tanımlamalar yapmak kavramın kendisini daha anlaşılabilir hale getirmektedir.

## 1.2. SOSYAL DIŞLANMA KAVRAMI VE YOKSULLUK

Sosyal dışlanma kavramının, Küreselleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar çerçevesinde, sosyal politika literatürüne 1990'lı yılların sonundan itibaren hızlı bir giriş yaptığı görülmektedir. Sosyal dışlanma kavramı üzerinde, kavramın tam olarak ne ifade ettiği, zaman ve mekan bağlamında gelişmiş ve gelişmekte olan toplumlar için evrensel bir geçerliliğe sahip olup olmadığı yönünde tartışmalar sürmekte ve yakın bir gelecekte de bu tartışmaların sona ermeyeceği görülmektedir. Bu tartışmaların temelinde ise, sosyal dışlanmanın Avrupa kökenli bir kavram olarak ortaya çıkışının etkisi büyüktür. Kavram, Avrupa'da yaşanan ekonomik ve sosyal yapıdaki değişimler karşısında sos-

yal korumaya olan gereksinimde ortaya çıkan artış ve çeşitlenme karşısında, sosyal devlet anlayışında ortaya çıkan değişime uygun olarak bir çözüm yolu bulma isteğinin bir ürünüdür. Bu bağlamda AB’de kurumsal düzlemde, sosyal dışlanma ile mücadele (sosyal içerme) Amsterdam Antlaşması (136-137 mad.) Birliğin amaçları içinde yer almış, 2000 Lizbon Stratejisi ile de 2010 yılına kadar yoksulluğun ortadan kaldırılması, sosyal içerme; sürdürülebilir ekonomik büyüme, daha çok sayıda ve kaliteli iş ile sosyal bütünleşmede önemli bir unsur olarak kabul edilmiştir. Bu uzlaşma sonrası, üye devletlerin sosyal içerme stratejilerinde koordineli hareket etme anlamında görüş birliğine varılmıştır. 2003 yılında Avrupa Komisyonu, Lizbon stratejisini güçlendirme bağlamında, sosyal korumanın farklı boyutlarını bütünleştirme adına, sosyal içermeyi, emeklilik reformu, sağlık hizmetleri ve uzun dönemli sağlık hizmetlerinin sunumu ile birlikte ele alma stratejisine geçiş yapmıştır (Gök-bayrak; 2005).

2004 yılının sonundan itibaren, ÇSGB Avrupa Koordinasyon Başkanlığı’nın öncülüğünde, 2006 yılı itibarıyla AB Komisyonuna sunulacak olan, Türkiye’de sosyal dışlanma sorunsalı ve bu sorunsala karşı geliştirilecek sosyal içerme belgesini hazırlama çalışmalarına başlamıştır. Bu girişim, bir anlamda Türkiye’nin sosyal dışlanmaya karşı mücadelede, Avrupa yaklaşımı ve araçlarını da kabul ettiğinin bir göstergesidir. Bu noktada, Avrupa dışlanma sorunsalının, Avrupa sosyal politika gündemine girişinde esasen üç unsurun ön plana çıktığı görülmektedir. İşgücü piyasalarından dışlanma (uzun dönemli işsizlik ve genç işsizliğinde artış), düzenli iş olanaklarından dışlanma (güvencesiz ve a-tipik istihdam biçimlerinde artış); konut ve toplum hizmetlerinden dışlanma (etnik ve göçmen azınlıkların oluşturduğu banliyöler). Bu kapsam çerçevesinde sosyal dışlanma, birlik düzeyinde geliştirilen gelir, istihdam, eğitim ve sağlığa ilişkin göstergelerle ölçülmeye çalışılmakta, dolayısıyla sosyal dışlanma olguları da bir anlamda ortaya konulmaktadır. Sosyal dışlanma kavramı yoksullukla birebir ilişkili bir kavram olmakla birlikte, işlevsel bir analiz aracı olarak, dışlanma olgusuna çok boyutlu ve dışlanmaya yola açan süreçlere vurgu yapan dinamik karakteri kavramın farklılığı ortaya çıkaran özellikleridir. Sosyal içerme bağlamında ise, bu çok

boyutlu anlayışa uygun olarak, içirme içerisinde yer alacak aktörlerde başta devlet, sosyal taraflar, hükümet dışı kuruluşlar olmak üzere çok aktörlü bir yapı sergilemektedir.

Sosyal dışlanma yaklaşımının, Avrupa dışında gelişmekte olan ülkelere uygulanabilirliği hakkında tartışmalar sürmekle birlikte, küreselleşmenin ortaya çıkardığı ekonomik, sosyal ve siyasi yapı içerisinde dışlanma sorunun küresel bir sorun haline aldığı hatta bu bağlamda çağımızın “dışlanma çağı” olarak nitelendirildiği görülmektedir. Bununla birlikte, dışlanma olgusu; ortaya çıkış biçimleri, ülkelerin sosyal yapı ve koşulları, sosyal koruma mekanizmalarındaki farklılıklar nedeniyle, özgün bir biçimde değerlendirmeyi hak etmektedir. Avrupa ülkeleri içinde bile, birey ve toplum ilişkisini kavramsallaştırma açısından ortaya çıkan bakış farklılığı nedeniyle, sosyal dışlanma olgusunun üç farklı paradigma (dayanışmacı- Fransa; uzmanlaşmacı- İngiltere ve monopolcü- İskandinavya ülkeleri) etrafında değerlendirildiği görülmektedir.

Sosyal dışlanma kavramı, sosyal politika literatüründe bireyin sosyal, siyasi ve yurttaşlık haklardan mahrum olması veya toplumun sosyal, siyasi ve iktisadi faaliyetlerine katılamaması olarak yorumlanmaktadır. Pratikte ise, sosyal dışlanma “iş piyasasından dışlanma”, “maddi yoksunluk” veya “temel sosyal hakları kullanamama” olarak tanımlanmaktadır (Haan, 1998).

Sosyal dışlanma kavramının tanımlanması pek çok yazar ve araştırmacının çalışmalarına da konu olmuştur. Walker ve Walker sosyal dışlanmayı “kişinin toplumla sosyal bütünleşmesini belirleyen sosyal, ekonomik, politik ve kültürel sistemden kısmen veya tamamen dışlayan dinamik bir süreç olarak tanımlamaktadır (Walker ve Walker; 1997). Benzer biçimde, Oppenheim da sosyal dışlanmayı ekonomik, sosyal, politik ve kültürel hayattan dışlanma ve yabancılaşma olarak ifade etmektedir (Oppenheim, 1998).

Yoksulluk, kaynakların veya gelirin yetersizliğinden ortaya çıkan nasıl bir kavramsa, sosyal dışlanma kavramı da, diğer tanımlamaların gösterdiği gibi,

çok yönlü bir muhteviyata sahiptir. Yoksulluk, sosyal dışlanma içerisinde önemli bir kavram olmakla beraber tek unsur değildir. Dışlanmanın iyi bir şekilde anlaşılabilmesi için siyasi sistem (demokratik katılım mekanizması), ekonomik sistem (istihdam piyasası ve ekonomik bütünleşme için araçlar), sosyal sistem (hizmetleri ve sosyal bütünleşmeyi destekleyen bir refah devleti), aile ve toplum alt sistemlerinden oluşan bir sosyal yapı örneğine bakmak gerekmektedir. Günümüz toplumunda sosyal dışlanma derin ve tarihsel kökenlere dayanan, toplumda eski ve yeni yöntemlerle yeniden üretilen bir olgudur. Bu çerçevede, sosyal dışlanma, işsizlik, yetersiz mesleki beceri, düşük gelir, kalitesiz konut, yüksek suç oranı, kötü sağlık koşulları gibi unsurların bileşkesine verilen bir isim olarak görülmekte ve ekonomik, sosyal, politik, bölgesel, grupsal, bireysel boyutlarda ortaya çıkmaktadır (Phillips, 2003).

### 1.3. YOKSULLUK KISTASLARI

Yoksullukla ilgili birtakım ölçüt ve göstergelerin oluşturulması kavramın anlaşılmasını kolaylaştırmaktadır. Bu bağlamda, daha kolay sayısallaştırılabildikleri için en yaygın kullanılan yoksulluk kıstasları “parasal gelir ve tüketim harcamaları”dır. Tüketim harcamalarına ilişkin hesaplamalar, genellikle “yeterli” miktarda temel gıda maddesinden oluşan gıda sepetinin maliyeti veya bir asgari kalori normunun gerektirdiği tüketim harcamalarına esasına göre yapılmaktadır. Buna göre, hayatta kalabilmek için gerekli en düşük maliyetli gıda harcamalarının parasal değeri bir yoksulluk sınırı oluşturmakta ve bu gelir düzeyine ulaşamayanlar yoksul sayılmaktadır. Çeşitli değer hükümleri için içine karışsa da, bu yaklaşımda yoksulluk sınırı, kişilerin kendi değerlendirmesi sonucu değil, uzmanların üzerinde anlaştıkları ihtiyaçlar esasına göre saptanmış mal ve hizmetlerin satın alınabilmesi için gerekli en az maliyeti yansıttığı için nesnel yoksulluk sınırı olarak adlandırılmaktadır. Bu sınır mutlak yoksulluk sınırının da temelini oluşturmaktadır.

Gelir ve tüketim harcamalarının yeterli bir kıstas olmadığı noktasından çıkan farklı gösterge arayışları ve iktisatçıların yaygın olarak kullanıldığı gelir/tüketim harcamaları kıstaslarının ötesinde bugün başka yoksulluk kıstasları da kullanılmaktadır:



### 1.3.1. Bileşik Yoksulluk Göstergesi

Yoksulluğun tek bir kıstas ile ölçülemeyeceği noktasından hareketle gelir ve tüketim harcamalarına ilişkin veriler başta sağlık ve eğitim olmak üzere diğer sosyoekonomik göstergelerle desteklenmekte ve bu kıstaslardan birkaçının birlikte kullanılarak karma (bileşik) göstergeler oluşturulmaktadır. Örneğin, yoksulluğu çeşitli unsurlarıyla birlikte değerlendirebilmek için piyasadaki mal ve hizmetlere erişim derecesinin bir göstergesi olarak gelir, piyasa dışı mal ve hizmetlere erişiminin bir göstergesi olarak piyasa dışından sağlanan sağlık ve eğitim hizmetleri, hane halkı içindeki bölüşümün eşitlik derecesini ölçmeye yönelik değişik göstergeler ve fiziksel özürlülük ve engellilik gibi yoksulluktan çıkışı güçleştiren kişisel özelliklere ilişkin göstergelerin bir arada, tek bir endekste birleştirilmesi düşünülebilir (Ravallion, 1996, akt. Şenses, 2006:99). Hindistan için yapılan bir çalışmada da gelir, hanehalkının et, yumurta, balık gibi gıda maddelerini tüketebilme sıklığına ve hanehalkının sahip olduğu varlıklara (toprak, ev, vb.) ve su, elektrik vb. hizmetlere erişim derecesine ilişkin verilerle birlikte değerlendirilmektedir (Amis 1997, akt. Şenses 2006:99).

### 1.3.2. İnsani Gelişme Endeksi (İGE)

Bir başka popüler endeks, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından geliştirilerek 1990 yılından bu yana kullanılmakta olan "İnsani Gelişme Endeksi"dir (İGE). Bu endeks, iyi ve uzun yaşam, bilgiye erişim ve yüksek yaşam standardı esasına dayalı bir insani gelişme tanımından yola çıkılarak gelir, eğitim ve sağlık göstergelerinden oluşmakta, sosyoekonomik göstergeleri ekonomik büyümeyle ilişkilendirmekte ve gelişmiş ülkelerin ve az gelişmiş ülkelerin durumlarını birlikte izleyerek uluslararası kıyaslamalar yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Daha somut olarak, endeks ilk aşamada 130 ülke için yaşam beklentisi, yetişkinler arasında okuryazarlık oranı ve satın alma gücü paritesine göre hesaplanmış kişi başına gelir verilerini kullanarak bunların aldığı en düşük ve en yüksek değerlere ve her bir ülke için bu göstergelerin aldığı değerlerin en düşük düzeyden uzaklığının en

yüksek - en düşük değer farkı oranına ulaşmaktadır. Bir sonraki aşamada, üç gösterge için bu yolla bulunan değerlerin ortalaması alınmakta ve yoksulluk, başka ülkelerle kıyasla düşük İGE skoru olarak belirtilmektedir (Desai, 1991, akt. Şenses 2006:100-101).

### **1.3.3. İnsani Yoksulluk Endeksi (İYE)**

UNDP'nin daha sonra geliştirip kullanmaya başladığı endekslerden "İnsani Yoksulluk Endeksi" (İYE), İGE'den farklı olarak sağlanan gelişmenin dağılımını ve geriye kalan yoksulluğun miktarını yansıtmayı amaçlamakta ve ekonomik kaynaklara erişim derecesinin göstergesi olarak kaliteli su kaynaklarına erişim derecesinin göstergesi ve çocukların beslenme düzeyini ön plana çıkarmaktadır.

Ülkeler arasındaki farklılıklar göz önüne alınarak oluşturulan İYE'nin ikinci versiyonu, gelişmiş ülkelerde yoksulluk ölçütü olarak görelî yoksulluk oranını ve toplumsal yaşamdan dışlanma göstergesi olarak da uzun dönem işsizlik oranını birlikte dikkate almaktadır.

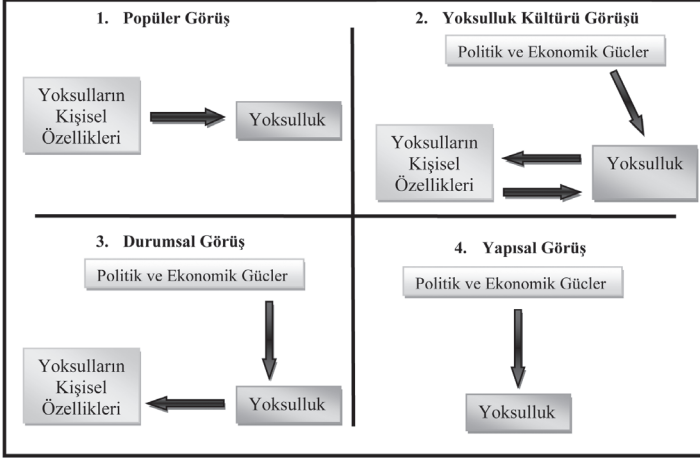
### **1.3.4. Toplumsal Cinsiyet Bazında Gelişme Endeksi (TBGE)**

Yine UNDP'nin daha sonra geliştirip kullanmaya başladığı endekslerden biri olup, yoksulluk konusuna toplumsal cinsiyet açısından yaklaşmakta ve İGE'de yer alan temel göstergeleri kadınların ve erkeklerin ulaştıkları oranlar kapsamında değerlendirilmektedir. Örneğin kadınların ekonomik ve siyasal yaşama katılım derecelerini ölçmek için parlamento, hukuk, bürokrasi ve iş yaşamı gibi alanlardaki toplam insan sayısı içinde kadınların oranlarına bakılarak TBGE'leri ortaya konulabilmektedir.

## **1.4. YOKSULLUĞUN NEDENLERİNE İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR**

Yoksullukla ilgili yapılan tanımlamaların yanında, Kerbo yoksulluğun nedenlerini ve ilişkiler zincirini Tablo 1'deki gibi şematize ederek dört kategorili bir yoksulluk teorisi ortaya atmaktadır.

## Şekil 1: Yoksulluk Teorileri Kapsamında Değerlendirilen Yoksulluk Nedenleri ve İlişkileri Zinciri



Kerbo, yoksulluk teorilerini Şekil 1’de görüldüğü üzere 4 görüş altında ele almıştır:

### 1.4.1. Yoksul Bireyi Suçlayan Popüler Görüş

Bu görüşe göre, yoksul kişiler yoksul olmalarından kendileri sorumludur. Yoksullar tembel, zamanlarını ve paralarını boş yere harcayan ve kendilerini kontrol etmeyi başaramayan bireyler olarak görülmektedir. Böyle bir sınıflama içinde değerlendirilen yoksul birey, kendinden daha aşağıda veya yukarıdaki insanları görerek, kendisi hakkında bir değerlendirme yapma fırsatına sahip olabilir. Yoksul bireyin, bir dereceye kadar da olsa eksikliğini farkına varması, yoksulluktan kurtulmaya yönelik kendilerini kontrol etmelerinde bir araç olabilir. Uygun olanın yaşaması doktrinindeki temel tartışma, toplumun en dibinde olanlar yoksuldur ve yaşamaya uygun değildir. En üstte olan zenginler ise yaşamaya en uygun olan insanlardır. Bu görüşe göre, toplumun en dibindekilere yaşama hakkı verirsen, sosyal durumu değiştirmek açısından bir girişimde bulunursan topluma zararlı olursun fikri ön plana çıkmaktadır. Çünkü yoksullardan bir fayda gelmeyeceği düşüncesi hakimdir. Bireyi suçlayan bu görüşe göre diğer bir tartışma, yoksulların toplumun

dibinde olmalarına bağı biyolojik olarak daha aşağı ve zayıf olmalarıyla ilgilidir. Örneğın, zihinsel yetenekleri açısından yetersizdirler. Ancak Kerbo bu görüşe katılmamaktadır ve yoksulluk üzerinde, zihinsel yeteneğın birçok sosyal faktörün yanında ikinci planda bir etkiye sahip olduğunu ileri sürmektedir (Kerbo, 1996:263-265).

#### 1.4.2. Yoksulluk Kültürü Görüşü

Bu teoride, yoksulluk kültürünün bir toplumda oluşması için belli koşullar olması gerektiğı savunulmaktadır. Bu koşullar: “1. Para ekonomisi, ücretli işçilik ve kar amacıyla üretim, 2. Devamlı ve büyük ölçüde işsizlik, 3. Düşük ücretler, 4. Sosyal, politik ve ekonomik örgütlenmenin dar gelirli tabaka için sağlanamaması, 5. Tek taraflı veya çift taraflı bir akrabalık sisteminin varlığı<sup>1</sup>, 6. Hakim sınıfta servet birikimine yönelen, alt tabakaya mensup olmanın kişisel yeteneksizlikten ileri geldiğini savunan bir değer yargısıdır.” Bu koşullar altında ortaya çıkan yaşam tarzı, yoksulluk kültürü olarak adlandırılmaktadır. Bu görüşe göre, yoksulluk kültürü içinde daha çok etkiye maruz kalarak yaşayan çocuk vasıtasıyla, kuşaktan kuşağa yoksulluk kültürü aktarılmaktadır. Çocuklar içinde yaşadıkları aşağı kültürün başlıca değer ve davranış kalıplarını benimserler. Psikolojik destek görmeyen bu çocuklar, hayatları boyunca yakaladıkları yaşamların değıştirme fırsatlarını kullanamazlar. Çok hızlı gelişen toplumlarda, gelir dağılımı diyagramının en altında yer alan insanlar, yoksulluk kültürünü diğeri insanlara göre daha fazla benimserler. Yoksulluk kültürü içindeki bireyler, toplumdan ayrı tutulma duygusuna sahiptirler. Başkasının desteğı olmadan hayatlarını idame edemeyeceklerini düşünürler. Bu teoride, “Gelişmemiş ülkelerde toplum yapısında değışiklikler yaratarak, zenginliğı dağıtarak, yoksulları örgütleyerek, var olduklarını, bir yere bağı bulduklarını göstererek, güç ve liderlik duygusunu aşılayarak yapılan ihtilaller, yoksulluğun kendisini tümüyle yok etmesi bile; çoğu zaman yoksulluk kültürünün önde gelen özelliklerinden bazılarını yok etmeyi başaracaktır” görüşüne inanılmaktadır (Lewis, 1971, akt. İkiöğlü, 2000: 13).

1 Tek taraflı bir akrabalık sisteminde kalıtımın kadından ya da erkekten, çift taraflı da ise hem anne hem de babadan geldiğı kabul edilir.

Yoksulluk kültürü görüşü, yoksul bireyi suçlayan popüler görüşten farklı olarak, yoksulluğun bireyin sadece kendi özelliklerinden kaynaklanamayacağını, yoksul bireyin içinde bulunduğu olumsuz şartlardan etkilendiğini ve yetişkin konuma geldiğinde içinde yaşadığı kötü ortamın değer ve kalıplarını değiştiremez bir biçimde benimsediğinden yoksulluk döngüsünden kurtulamadığını öne sürer. Burada, yoksulluk ve bireysel özellikler hem neden hem de sonuç konumundadır. Bu görüşe göre, yoksulluğun oluşmasında, bu süreçlerin yanı sıra, toplumdaki politik ve ekonomik bazı güçlerin de etkisi bulunmaktadır. Ancak bu etkinin yukarıda değinilen süreçlerin etkisi kadar güçlü olmadığı düşünülmektedir.

### 1.4.3. Durumsal Yoksulluk Görüşü

Bu görüşe göre, yoksul kişilerin farklı davranışları, yaşam tarzları ve tercihleri söz konusudur. Yoksullar güvenli iş imkanından ve diğer fırsatlardan yoksun olduklarından içinde buldukları duruma tepkilidirler. Yoksulların her ne kadar alt sınıf değerleri içinde yaşadığı kabul edilse de, yaşamlarında toplumdaki diğer bazı değerleri de tercih edebilecekleri düşünülmektedir. Yoksullar, toplumda baskın olan, çoğunluk tarafından kabul edilen değerleri de kabul edebilir ve onaylayabilirler. Alt sınıfta yaşayan insanların, ulaşamadıkları orta sınıf değerlerini, güçlü bir bağlantı ile benimseyip sürdürmelerinin söz konusu olmadığı da kabul gören diğer bir düşüncedir. Ayrıca yoksullar, her ne kadar belli değerlerle yaşamayı tercih ediyorsa da, yoksul durumda olmaları nedeniyle bu konudaki beklentileri düşüktür. Bu nedendir ki, yoksul insanlar, içinde buldukları mevcut yaşam şartlarını tolere etmeyi öğrenmekte ve durumlarını olduğu gibi kabul etmektedirler. Yoksulluk kültürü teorisinde yoksulluğu sonlandırmak için yoksulların değişmesi görüşü ön plandadır. Buna rağmen durumsal yoksulluk görüşünde, bireyin yoksulluk durumu değişir ve yeni fırsatlar ortaya çıkarsa, yoksul bireyin kendine özgü özelliğinin, ortaya çıkan yeni fırsatların avantajlarından yararlanmada engel oluşturmayacağı fikrindedir. Bu görüşte, bireysel özelliklerinden çok, var olan mevcut durumunun yoksulluğu etkilediği, bu nedenle de durumun değişmesinin gerektiği üzerinde durulmaktadır. Ancak durumsal

görüş, toplumdaki politik ve ekonomik güçlerin yoksulluk üzerindeki etkisini, yoksulluk kültürü görüşüne göre daha fazla ön plana çıkartmaktadır. Çünkü yoksulluk kültürü görüşünde, politik ve ekonomik güçler ikinci planda kalmaktadır (Kerbo, 1996:269-270).

Durumsal yoksulluk görüşü, önceki iki görüşten farklı olarak yoksulun bireysel özellikler üzerindeki etkisi düşüncesi ön plana geçmekte ve politik ve ekonomik güçlerin yoksulluk üzerindeki etkisi kesin çizgilerle vurgulanmaktadır.

#### **1.4.4. Yapısal Yoksulluk Görüşü**

Bu görüşe göre, yoksulluk kültürü ve durumsal yoksulluk görüşleri yetersizdir. Yapısal görüşe göre, yoksulun bireysel özelliklerinin, yoksulluk üzerinde güçlü bir etkisi söz konusu değildir. Asıl odaklanılması gereken nokta, toplumdaki grup uyumsuzluğu ile politik ve ekonomik güç kaynaklarının eşit olmaması konusudur. Böylelikle, sosyal tabakalaşma ve eşitsizliği anlamak, aynı zamanda yoksulluğu anlamak daha kolay olacaktır. Bu görüşe göre yoksulluk, yoksulların herhangi bir özelliğinden çok, toplumun politik ve ekonomik özelliklerini kaynak olarak anlaşılabilir ve açıklanabilir. Bu görüş, toplumdaki iş yapısıyla, kimlerin hangi işlerde hangi ücretleri alarak çalıştığıyla, ücretlerin dengelenmesiyle ve iş yapısının değişmesiyle ilgilidir. Ayrıca, bu konularda bireylere yol gösterilmesi ve yardımcı olunmasıyla da ilgilidir. İşsizliğin artması ve alınacak önlemler, ilgili olunan diğer konulardır. Bu görüşe göre endüstrileşmeyle ortaya çıkan ani değişikliklere, herhangi bir yeteneğe, beceriye sahip olmayanlar uyum sağlamamakta ve kalıcı yoksulluk ortaya çıkmaktadır. Hatta bazen bireylerin yüksek eğitilmiş olmaları, onların çalıştıkları işlerde yoksulluk düzeyinde ücret almalarını engelleyememektedir. Yine de, bireylerin eğitsel durumu ve iş yeteneklerinin yoksulluk üzerinde etkili olduğu üzerinde durulmaktadır. Toplumda bireylerarası gelir dağılımında dengesizlikler bulunmaktadır. Ayrıca yoksullar bir toplumda, güç yapıları açısından oldukça düşük pozisyondadırlar. Ama buna rağmen yoksullar bazen politika olarak daha aktif olabilir, bazı yerlerde de daha güç-

l olabilirler. Bu görüşe göre, politika oluşturma ve yönetim süreçlerine katılmaları büyük önem taıtmaktadır (Kerbo 1996:270-276).

Yoksulluğun nedenlerini ve ilişkiler zincirini teoriletiren bu yaklaşımlar yoksulluk olgusuna geniş bir perspektiften bakmamızı sağlamaktadır. Bu yaklaşımları anlamak ve bu çerçevede yoksullukla mücadelede doğrudan bir yöntem olan sosyal yardım programları üretmek yerinde olacaktır.

## **1.5. YOKSULLUKLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ**

Yoksulluğun nedenlerini açıklayan çeşitli görüşler olduğu gibi yoksullukla mücadele yöntemlerinin belirlenmesinde de çeşitli yaklaşımlar olabilir. Yoksullukla mücadele yöntemlerine ilişkin yaklaşımlar üç ana eksende gruplandırılabilir:

### **1.5.1. Dolaylı Yaklaşım**

Bu yaklaşım, kaynakların büyümeyi hızlandırmak için kullanılmasını ve büyüme yoluyla yoksulların gelirlerinde ve yaşam standartlarında iyileştirme sağlamayı amaçlamaktadır. Bu yaklaşım, ayrıca büyümenin yoksulluk üzerindeki etkileri üzerinde odaklanmakta ve büyüme sürecinde gelir dağılımında ortaya çıkan değişiklikleri de bu tartışmada ön plana çıkarmaktadır (Bhagwati, 1988:539, akt. enses 2006:219).

Büyüme ile yoksulluk arasındaki ilişkinin iki ana unsuru vardır. Bunlardan birincisi, büyümenin yoksullukla yakından ilişkili olan eğitim ve sağlık gibi temel hizmetleri sunma kapasitesini ve istihdam olanaklarını artıracaağı beklentisi, ikincisi ve belki daha önemlisi, büyümenin gelir dağılımı üzerindeki etkisidir. Öte yandan, uzun dönem büyümeden farklı olarak, büyüme hızının kısa dönemde de, özellikle ücret ve istihdam gibi işgücü piyasaları göstergeleri yoluyla başta gençler ve niteliksiz işçiler olmak üzere çeşitli kesimlerin yoksulluk oranları üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Büyüme ile yoksulluk arasındaki ilişkide göz ardı edilmemesi gereken bir diğer unsur,

yoksulluğun azaltılmasına yönelik olarak uygulanacak vergilendirme gibi yeniden dağıtım politikalarının uygulama şansının genişleyen bir ekonomide daha yüksek olmasıdır (Şenses 2006:222).

### **1.5.2. Dolaysız (Doğrudan) Yaklaşım**

Başta beslenme, sağlık, eğitim ve konut gibi temel ihtiyaçlar olmak üzere yoksulların yaşam standartlarını ilgilendiren konulara yönelik olarak devletin uygulamaya koyduğu somut program ve politikaları ve bunlar aracılığıyla yoksul kesimlere sağladığı transferleri kapsamaktadır.

Yoksullukla mücadele alanında dolaysız yaklaşımın Avrupa'da ve Türkiye en somut örneğini sosyal koruma sistemi için yapılan kamu harcamaları oluşturmaktadır. Sosyal koruma sistemleri yoksulluğa karşı geniş bir güvenlik ağını içermektedir. Bu güvenlik önlemleri, bireylerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi, kaynak transferi, yoksulun fırsatlara ulaşarak güçlendirilmesini sağlayan sosyal mobilite için teşvikleri kapsamaktadır.

### **1.5.3. Radikal Reform**

Radikal reform üretim araçlarının mülkiyetinin ve üretim ilişkilerinin köklü bir biçimde yeniden yapılandırılması ve bunlara eşitlikçi bir kimlik kazandırılması olarak tanımlanmakta ve uygulamada değişik ülkelerde değişik biçimler almaktadır. 1950'li yıllarda Çin'in yoksullukla mücadele konusunda kısa sürede gösterdiği başarı ve daha sonra Küba'nın aynı yönde gerçekleştirdiği atılımlar ve Doğu Avrupa'daki eski sosyalist ülkelerin deneyimleri bu çerçevede değerlendirilebilir.

Yoksullukla mücadelede radikal bir reform gerçekleştiren Çin güzel bir örnek olarak sunulabilir. Çin, 1949 yılından başlayarak kırk yıla yakın bir sürelik sosyalizm uygulamasından ve yoksullukla mücadele konusunda epeyce yol kat ettikten sonra dahi, 1985 yılında kırsal kesim için kapsamlı bir yoksullukla mücadele programı uygulamak zorunda kalmıştır. Yoksulluğa



daha önce, bireysel ve geçici bir olgu olarak değerlendirilen ve doğal afetler ve kıtlıklarla karşılaşan yörelerdeki yoksullara, kişiler bazında vergi yükümlülüklerinin azaltılması ve çeşitli gıda ve girdi sübvansiyonları gibi transferler yoluyla yardım etmeyi amaçlayan yaklaşım, bu tarihten sonra yerini bölgesel bazda ve geniş ölçekli bir yoksullukla mücadele programına bırakmıştır. 1970'li yılların sonlarında hızlanan tarımsal büyüme sonucunda artan bölgesel farklılıklar karşısında, bazı bölgeler yoksulluk bölgeleri olarak belirlenmiştir. Yoksullukla mücadele programı, bu bölgelerin kendi doğal ve beşeri kaynaklarını kullanarak altyapı ve diğer yatırım potansiyellerini güçlendirmelerini ve etkinliği ön planda tutarak büyümelerini amaçlamıştır. Önceki yaklaşımın aksine, kaynaklar kişilere değil, bölgesel gelişme projeleri için il yönetimlerine ve oradan da daha alt düzeydeki yerel yönetimlere aktarıldı. Yoksullar için, kredi ve yerel düzeydeki sulama, içme suyu, ulaşım, sağlık ve eğitime yönelik altyapı çalışmalarında istihdam olanakları yaratıldı. Program, hükümetin etkinlerinin ötesinde, başta gönüllü kuruluşlar olmak üzere, üniversiteler, araştırma kuruluşları, ordu gibi kurumların katılımıyla kitlesel bir hareket özelliğine taşınmış ve 1990 öncesinde merkezi planlama, sonrasında ise "yeni piyasa ekonomisi" çerçevesinde uygulanmıştır (Şenses 2006:231-232).

Tezin sonraki bölümlerinde, yoksullukla mücadele kapsamında üç önlemden biri olan dolaysız yaklaşım üzerinde durulacaktır. Çünkü yoksullukla mücadelenin en mikro enstrümanı olan sosyal yardımlar bu yaklaşımın içerisinde yer almaktadır.

## **1.6. BİR SOSYAL KORUMA BİLEŞENİ OLARAK SOSYAL YARDIMLAR**

Sosyal koruma, gelişmiş ülkelerin sosyal politika gündemine giren yeni bir kavramdır. Sosyal koruma geniş bir güvenlik ağıdır ve bir ülkenin tüm vatandaşlarını kapsar. Kapsamlı sosyal koruma yoksulluk dinamiklerine ve insanları yoksulluğa karşı koruyabilecek tüm faktörlere değinmektedir. Sosyal koruma, sosyal sigorta sistemine dahil olan aktif nüfustan tutun da, çalışmayacak durumda olup sosyal yardım ve hizmet bekleyen nüfusa kadar ge-

niş bir çevreye kapsamlı bir güvenlik ağı oluşturmaktadır. Sosyal yardımlar, sosyal korumanın üç bileşeninden birini oluşturmaktadır. Bu tezin kapsamı gereği, sosyal sigortalar ve sosyal hizmetler konusuna yer verilmeyecek; sadece tanımlamalarının yapılmasıyla yetinilecektir.

Sosyal sigortalar, fizyolojik, ekonomik ve sosyal riskleri karşılamak için önerilen önlemler toplamıdır. Genel amacı ise, ulusal gelirin bir bölümünün yeniden dağılımını sağlamaktır. Finansmana katkı ve katılım zorunluluğunun bulunduğu, primlere dayalı programlardır (DPT, ÖİK:681,2007).

Sosyal hizmetler ise, insanların kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi ve manevi sosyal yoksunluklarının giderilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanmasında, insanların kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde, aile ilişkilerinin güçlenmesinde, birey, aile, grup ve toplumların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerinde yardımcı olmak; insanların yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilitasyon edici, değiştirici geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür (DPT, ÖİK:681,2007).

### 1.6.1. Sosyal Yardımın Kavramsal Çerçevesi

“Sosyal yardım” kavramının yoksulluk kavramında olduğu gibi evrensel bir tanımı yoktur. Bu kavram her ülkenin kendi yoksulluk profiline göre çeşitlilik arz edebilmektedir.

Sosyal yardımlar; **“geçinme güçlüğü içinde olan”** ve **“toplumdan dışlanma tehlikesiyle karşılaşan kişilerin”**, yoksul ve az gelirliler insanların veya sosyal grupların yaşamlarının güvence altına alınması konusunda, kamu sorumluluğu ilkelerinin kabul edilmesinden doğmaktadır. Sosyal yardımlar genellikle vergiler ile finanse edilmektedir. Herhangi bir karşılık söz konusu olmaksızın gereksinim içinde bulunan kişileri kapsamaktadır. Sosyal yardımlar, tek yanlı olarak devlet ya da kamu makamlarınca yasal yetki ve gö-

rev verilmiş gönüllü kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Yararlanan kişinin herhangi bir mali katkısı söz konusu değildir.

Sosyal yardım, literatürde bazı yazarlar tarafından bir sosyal güvenlik tekniği, bazı yazarlarca da bir sosyal güvenlik yöntemi olarak ele alınmakta; özellikle de, sosyal güvenliğin ana dallarından biri olduğu üzerinde durulmaktadır. Sosyal güvenliğin diğer ana dalı ise sosyal sigorta olarak görülmektedir.

Sosyal yardımlar kamu yardımları olarak da ifade edilmekte olup, finansmanlarının sadece vergiye dayalı olması, karşılık gözetilmeden yoksul (muhtaç) kimselere verilmesi, sadece devlet bütçesinden karşılanması yönleriyle, sosyal sigortalardan ayrılmaktadır. Sosyal yardımlara “primsiz sosyal güvenlik rejimi” de denilmektedir. Çünkü yardımdan faydalanan bireyin herhangi bir katkısı söz konusu değildir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal sigortalardan daha gelişmiş ve daha insancıl olduğu üzerinde durulmaktadır (Tuncay, 2000).

Devlet Planlama Teşkilatı en açık betimlemeyi yaparak sosyal yardımları, yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanı olarak tanımlamaktadır (DPT- ÖİK:681, 2007: 2).

Sosyal yardımların birincil rolü, yoksulların muhtaçlık koşulları ortadan kalkıncaya kadar ve yardım almadan kendi başlarına karşılayabilecek duruma gelinceye kadar gelir güvencelerinin sağlanmasıdır. Bu rolün altında yatan espri, insanın en değerli varlık olarak kabul edildiği, bu nedenle hak ettiği gibi güzel bir yaşamı sürdürebilmesi gerektiğidir.

Sosyal yardımlar, yoksul bireylere zaman kazandırarak, aldıkları yardımlarla soluklanma fırsatı sunmaktadır. Böylelikle, yoksullar, kendi başına yardımsız yaşamını sürdürebilme açısından yapabilecekleriyle ilgili bir düşünme sürecine girerek kendini belli konularda bilgi edinme ve beceri kazanma yönünde zorlayabilecektir. Aslında bu yorum, sosyal yardımın ikincil ana rolünü de ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte, sosyal yardımlar özellikle bazı kriz dönemlerinden (afet, ekonomik bunalım, vb.) mağdur olanlara destek sağlama fonksiyonuna da sahiptir. Ayrıca, sosyal yardımların, bireyleri yokluk psikolojisinden kısa süreli de olsa kurtarması, ruh sağlığına olan katkısı açısından önemlidir.

### 1.6.2. Sosyal Yardımların Anatomisi

Kerbo'nun yoksulluğun kaynağına ilişkin değerlendirmesine müteakip, sıra yoksulluğu ortadan kaldıracak mekanizmaların neler olabileceğine gelir. Yoksulluğun ortadan kaldırılması için verilen mücadelede sosyal yardımlar, makro ölçüde çok etkili bir araç olmasa da mikro ölçüde en sık uygulana gelen bir yöntemdir.

Sosyal yardımlar, yoksulluk içinde hapsolmuş kişilerin yaşamsal ihtiyaçlarının giderilmesindeki en büyük destekçisidir. Çünkü yoksulların, uzun ve zorlu uğraşları gerektiren makro düzeydeki yoksullukla mücadele araçlarının çıktıklarına bekleme tahammülleri yoktur. Onların insanca yaşamak için, beslenme, giyinme ve barınma gibi temel ihtiyaçlarını karşılama zorunluluğu vardır. Sosyal yardımlar buna benzer temel ihtiyaçların giderilmesinde en hızlı ve etkili yöntemi sunmaktadır.

Sosyal yardımlarla ilgili olarak devletin bireylere ya da hanelere doğrudan<sup>2</sup> gelir ya da hizmet sağladığı üç temel mekanizma vardır: Birinci mekaniz-

---

2 Doğrudan olması, yardımların devlet kurumları tarafından nakdi yada ayni olarak sağlanması ile sınırlanması demektir. Doğrudan olmayan uygulamalar, vergi indirimleri ya da özel ya da hizmetleri içermektedir.

ma, belirli bir sosyal kategori içindeki tüm vatandaşlara gelir ya da istihdam durumundan bağımsız olarak dağıtılan “evrensel” yardımlardır. İkinci mekanizma, yardımın istihdam durumuna ve bireyin programdaki katkı paylarına bağlı olduğu “sosyal sigorta sistem”dir. Söz konusu iki mekanizma bir arada da uygulanabilir. Üçüncü olarak, faydalanıcının cari ve sermaye kaynaklarına bağlı olduğu “ihtiyaç tespitine dayalı ya da gelirle orantılı olan yardımlar”dır. Tez çalışmamız asıl olarak, ihtiyaç tespitine dayalı ya da kaynak tespitine dayalı sosyal yardımlar olarak üçüncü kategoriye odaklanmaktadır.

Kaynak tespitine dayalı sosyal yardımlar bazen “hedeflenmiş” yardımlar olarak adlandırılmaktadır. Beklenmedik durumlar karşısında verilen yardımlar ve sosyal sigorta programlarının her ikisi de düşük gelir gruplarına ya da şiddetli ihtiyaç içinde olan kişilere yönlendirilebilmektedir. Acil yardım ve hizmetler, evsiz çocuklar ya da uzun süreli işsizler gibi yoksulluk ve aşırı ihtiyaç ile ilişkili grupları hedef alabilmektedir. Kaynak tespitine dayalı sosyal yardımlar içinde üç ana grup tanımlanabilir (Gough, 1996, akt. Buğra ve Keyder, 2006: 235):

**1. Genel Yardımlar:** Belli bir asgari standardının altında olan tüm kişilere nakit desteği sağlayan programlardır. Örnek olarak, Belçika’daki “Minimex” garanti edilmiş ulusal güvence ağı gibidir.

**2. Kategorik Yardımlar:** Yaşlılar, özürlüler ya da işsizler gibi belirli tanımlı gruplara nakit desteği sağlayan yardımlardır. İngiltere’deki Aile Kredileri, Almanya ve Hollanda’daki işsizlik yardımları, İtalya’daki sosyal yardımlar, Türkiye’deki 2022 sayılı yaşlı ve özürlülere yönelik aylık uygulaması gibi.

**3. Bağlı Yardımlar:** Konut, eğitim ya da sağlık hizmeti gibi belli başlı mal ya da hizmetlere aynı ve nakdi şekilde erişmeyi sağlamaktadır. Türkiye’deki “Şartlı Nakit Transferi” programı bu gruba dahil edilebilir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### YOKSULLUKLA MÜCADELENİN TARİHİ SEYRİ VE REFAH UYGULAMALARININ DOĞUŞU VE DÖNÜŞÜMÜ

Yoksullukla mücadele kapsamında, yoksullara uygulanan sosyal yardımlar köklü bir geçmişe sahiptir. Sosyal yardım uygulamalarının devletin uhdesinde yürütüldüğü ana gelininceye kadar, dünya toplulukları arasında farklı birçok yardımlaşma biçimine rastlanmaktaydı. Bugün bile, eskinin izlerini taşıyan geleneksel yardımlaşma şekillerinin, birçok toplumda yerini ve önemini, ilk zamanlardaki kadar olmasa da koruduğu görülmektedir. Dini kurallara uymanın veya kabile, akrabalık, komşuluk, meslektaşlık ilişkilerinin gereği olarak yapılan sosyal yardımlar bu kapsamda değerlendirilebilir. Günümüzde ise, sosyal yardımların en kapsamlı uygulamasını devlet yardımları oluşturmakta olup, bunun yanında ulusal veya uluslararası sivil toplum kuruluşların da sosyal yardım konusunda önemli görevler üstlendiği görülmektedir.

Bu çalışmada, sosyal yardım uygulamalarının tarihsel gelişim seyri Avrupa'da ve Türkiye'de olmak üzere iki yönüyle ele alınarak refah uygulamalarının kronolojisi ortaya konmaktadır. Ancak, buna geçmeden önce refah devleti kavramının neyi ifade ettiğine ve nasıl ortaya çıktığına değinmek faydalı olacaktır.

## 1.1. “REFAH DEVLETİ” KAVRAMININ DOĞUŞU VE ANLAMI

Refah devleti kavramı ilk kez Almanya’da 19. yüzyılın sonunda sosyal güvenlik alanında alınan önlemler sonucunda kullanılmaya başlanmıştır. Refah devleti teriminin Almanca karşılığı olan “Wohlfahrstaat” sözcüğü, 1870’li yıllarda kürsü sosyalistleri tarafından ortaya atılmıştır. Ancak kavramın gerek gelişimi, gerekse yaygın anlamda kullanımı İkinci Dünya Savaşı sonrasında dır. Refah kavramı, kapitalist ekonomilerde endüstrileşme ile ortaya çıkan sorunlar, artan eşitsizlik ve güvensizlik karşısında siyasal hakların da gelişmesiyle devletin seyirci kalamayacağı düşüncesinden hareketle doğmuştur (Koray, 2005:85).

“Refah devleti” (Fransızca karşılığı: Etat-Providence) deyiminin Fransa’da kullanılmaya başlaması ise, II. İmparatorluk yıllarına rast gelmektedir. Bu kavram, devletin yetkilerinin genişlemesine karşı çıkan ama aynı zamanda aşırı radikal bir bireycilik felsefesine de aynı oranda eleştirel yaklaşan Fransız liberal düşünürler tarafından ortaya atılmıştır. İngiltere’de “Refah devleti” (İngilizce karşılığı: Welfare State) deyimiyse çok daha yakın zamanlı olup, 1940’lı yıllarda ortaya atılmıştır (Rosanvallon, 2004).

Flora, refah devleti kavramını, bireylere ve ailelere asgari bir gelir güvencesi veren, onları toplumsal tehlikelere karşı koruyan, onlara sosyal güvenlik olanakları sağlayan, toplumsal konumları ne olursa olsun tüm vatandaşlara eğitim, sağlık, konut gibi sosyal hizmetler alanında belirli bir standart getiren devlet olarak tanımlamaktadır (Flora ve Heidenheimer, 1990:29).

Güvenli geliri artıran ve yoksulluğun azaltılmasının yanında nüfusun çoğunluğuna sosyal hizmetler sağlayan refah devletinin daha detaylı bir tanımını Lindbeck tarafından yapılmaktadır. Ona göre, “Refah devleti, geliri toplumun üst gruplarından alıp (genelde aktif üyelerinden); güvence altına alınmış alt gruplarına (örneğin; hasta, yaşlı, özürlü, işsiz, yoksula) dağıtan mekanizmalarıyla vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyi sağlayabilecek bir geliri garanti etmeyi, gelir eşitsizliğini gidermeyi, kişilerin ve ailelerin çeşitli



sosyal sorunlarının üstesinden gelebilmelerini, yapılmadığı takdirde kişisel/ ailevi sorunlara yol açabilecek olan risklerin azaltılmasını (hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi) ve bütün vatandaşların en iyi sosyal şartlara sahip olmasını sağlayan devlet” olarak tanımlanmalıdır (Lindbeck, 2004, akt. Gökbunar vd. 2008:158-159).

Devlete daha az sorumluluk yükleyen devlet anlayışından çok geniş bir faaliyet alanı tanıyan devlet anlayışına kadar farklılıklar gösteren refah devleti yaklaşımları söz konusudur. Başka bir ifadeyle, refah rejimlerinin tanımı, beşeri risklerin nasıl paylaşıldığına göre yapılır: devletin rolü, sadece en yoksul kesime yönelik (residual) ve asgariyetçi (minimalist) veya kapsayıcı (comprehensive) ve kurumsal (institutional) olarak tanımlanabilir ve bu ikisi, ne kadar çok riskin “toplumsal” ya da ne kadar çok insanın korunmaya muhtaç görüldüğü temelinde birbirinden ayrılır (Esping-Andersen, 1999, akt. Buğra ve Keyder, 2006:34). Bu yaklaşımlar tezin üçüncü bölümde incelenektir. Bu yaklaşımlara geçmeden önce, refah devleti uygulamaları ile ünlenmiş Avrupa’nın en gelişmiş ülkeleri olan İngiltere, Almanya, Fransa, İsveç ile refah uygulamalarına daha geç adapte olan Portekiz, İspanya, İtalya, Yunanistan ve Türkiye’nin yoksullukla mücadele alanındaki tarihsel evrimleri sunulacaktır. Türkiye dışındaki bu sekiz Avrupa ülkesinin refah evriminin incelenmesi Avrupa sosyal yardım modelinin tipolojisini ortaya koymak bakımından yeterlidir. Kuzey Avrupa’daki İskandinav ülkelerini temsilen İsveç’in, Ada Avrupa’sı için İngiltere’nin, Kıta Avrupa’sı için Almanya ve Fransa’nın, son olarak da Güney Avrupa için Portekiz, İspanya’nın, İtalya’nın, Yunanistan’ın ve Türkiye’nin refah rejimlerinin incelenmesi Avrupa ve Türkiye’nin sosyal yardım sisteminin mukayese edilmesine katkı sağlayabilecek niteliktedir.

## **1.2. YOKSULLUKLA MÜCADELENİN AVRUPA’DAKİ TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ**

Eski çağlarda kabile dayanışması, sonrasında da aile içi dayanışma ve yardımlaşma sosyal güvenliğin doğal yolları olarak görülmekteydi. Örneğin,

eski avcı kabileleri bir tür üretim ve tüketim birliği halinde yaşamış, birlikte çalışan veya çalışmayan herkesin geçimi, kabilelerin kendine özgü imkan ve şartları ölçüsünde sağlanabilmiştir. Aile içi dayanışmanın sosyal güvencilikte oynadığı önemli rol tarım ekonomisine geçişten sanayileşme öncesine kadar olan dönemde sürmüştür. Bu açıdan, eski avcı kabilelerine benzer bir görünüm olmakla birlikte daha küçük bir birim halinde gerçekleşen üretim ve tüketim birliği söz konusuydu. Çalışanlardan birinin herhangi bir nedenle çalışamaz duruma düşmesi veya ölümü durumunda, geriye kalan üyeler eskisi kadar olmasa da üretimi sürdürürdü. Zaman zaman komşu ve akrabaların desteği de söz konusuydu. Böylece geçinmeyle ilgili problemler en aza indirilmekteydi. Avrupa'da aile içi yardımlaşma, sosyal güvenlik açısından önemini, Sanayi İhtilali'ne kadar sürdürmüştür. Hatta bundan sonrasında da, tamamen etkisini kaybetmemiştir. Ancak bu önem "zaman, ekonomik kesim ve şartlara" göre sürekli değişiklik göstermiştir (Dilik, 1991, akt. İki-zoğlu, 2000:28).

Orta Çağ'ın başından Sanayi İhtilali'ne kadar olan süreçte, "Hristiyan Avrupa'da sosyal güvenlikle ilgili olarak gerçekleştirilen tedbir ve uygulamalar dini gereklere dayalı olarak ya da şehirler veya devletçe yapılan yardımlaşmalardan oluşmuştur. İslam ülkelerindeki sosyal güvenliğe ilişkin tedbir ve uygulamalar ise, din (Kur'an) kurallarına göre yapılan yardımlar, ahilik ve diğer meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma ve vakıflarca yapılan yardımlardan oluşmaktaydı (Dilik, 1991, akt. İki-zoğlu, 2000: 29-30).

Sanayi İhtilali sonrasındaki dönem, sosyal koruma açısından, önemli gelişmelerin yaşandığı, günümüzde önemli izlerini koruyan yeniliklerin ortaya konduğu bir dönem olmuştur. Sanayi İhtilali "17. yy.ın ikinci yarısında İngiltere'de başlayan ve daha sonra, önce diğer Batı Avrupa ülkeleri daha sonra bütün dünyaya yayılan, çağın iktisadi ve sosyal düzenini derinden etkileyen bir gelişme ve değişmeler sürecidir." Bu gelişme sürecinde teknolojik, siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmeler birlikte gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde, üretim ilişkilerinde yeni oluşumlar meydana gelmiş ve "lonca-korporasyon sistemleri" fiilen ve hukuken ortadan kalkmıştır. Şehirleşme ve

göç olgusuyla beraber çeşitli sorunlar da yaşanmaya başlamıştır. Şehirlerde geçim imkanı azalmış ve işsizlik olgusu ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan, 19. yüzyılda Avrupa'da yaşanan sosyo-ekonomik gelişmelerle geleneksel sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın da zayıflamaya başlamıştır. Bağımlı çalışan işçi kesiminin, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve işsizlik gibi riskler karşısında gelirsiz kalmasıyla sosyal güvenlik sorunları gündeme gelmiştir. İşte Avrupa'da 19. yüzyılda değişmeye başlayan tüm bu sorunlara karşı Batı devletleri çözüm arayışına girerek refah uygulamalarının doğuşunu sağlamıştır.

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

### **1.1.1. İngiltere Örneği**

İngiltere'nin modern bir sosyal yardım sistemine kavuşması uzun soluklu geçmişi olan bir sürecin ürünüdür. Bu bölüm, İngiliz sosyal yardım sisteminin kurumsallaşmasına ilişkindir.

#### **1.1.1.1. İngiltere'de Yoksulluk Yasalarından Refah Devletine**

Sosyal yardımın sistematik olarak ilk kez düzenlendiği ülke İngiltere'dir. 17. yüzyıldan başlayarak bir dizi yoksulluk yasaları (poor laws) bu yardımı düzenlemiş ve örgütlemiştir (Akyüz, 2008:59).

Kraliçe Elizabeth'in iktidarında hayata geçirilen 1601 tarihli yasa (old poor laws-eski yoksulluk yasası) sosyal yardımın temel çerçevesini çizmiştir. Bu yasa üç adet muhtaçlar sınıfı öngörüyordu: Engelliler, engelli olmayanlar ve çocuklar. Muhtaç çocuklara ve engellilere para yardımı veriliyordu. Engelli olmayan yoksullara ise, yoksullukları genellikle faaliyetsizliğe bağlı oldu-

ğu için, iş vererek yardım etme zorunluluğu vardı. Yani yardım hakkı ile çalışma hakkı paralel olarak ifade ediliyordu. Engelli olmayan yoksulların bünyesinde toplandığı çalışma evleri (workhouse) bu bağlamda gelişmeye başlamıştır (Rosanvallon, 2004).

Eski Yoksulluk Yasaları, yardım faaliyetini yerel ölçekte düzenliyordu: Her kilise, kendi yetki alanında (parish'te) gücü kuvveti yerinde mülksüzleri çalıştırmak, bir yoksul evi işletmek, öksüz ve bakıma muhtaç çocukların çıraklık eğitimini üstlenmek, yaşlılarla bedensel özürülülerin bakımını yapmak ve cenazelerini kaldırmakla yükümlüydü. Bu faaliyetlerin masrafları kiliseye aitti. Masraflar yerel ve zorunlu vergilerden karşılanıyordu. Vergiler bütün mal sahipleri ve kiracılara, varlıklılara ve varlıklı olmayanlara, yerleştikleri evin ve kullandıkları toprağın kira değerine göre ayrı biçimde belirleniyordu (Polanyi, 1986:104; Himmelfarb, 1985:25).

Yoksul yardımının yerel düzeyde örgütlenmesi ve imparatorluk ölçeğinde genel bir standarttan yoksun olması, Eski Yoksulluk Yasalarının en belirgin iki özelliğiydi. Nitekim yoksullara yardım görevi her parish'te aynı düzey ve kalitede yerine getirilmiyordu. Çoğu parish'te yoksul evi yoktu; çalışabilecek olanlara iş olanakları sağlanamıyordu. Mülk sahipleri yerel vergi sorumluluklarından kaçmanın genellikle bir yolunu buluyor, Yoksulluk Yasası görevlilerinin (overseers) kayıtsızlığı ve muhtaç durumda olanların sırtından çıkar sağlama girişimleri durumu daha da vahimleştiriyordu. Böylesi bir ortamda yoksullara yardım faaliyetinin iyi örgütlendiği parish'ler kısa sürede ün yapıyor ve buralar yoksulların 'istilasına' uğrama tehlikesi ile yüzyüze kalıyordu (Güngör ve Özügurlu, 1997:4).

Yoksulların bir parish'ten diğerine bölgeler arası göçünü önlemek amacıyla 1662'de İkamet Yasası (Act of Settlement) çıkartılmıştır. İkamet Yasası kilisenin yoksulları başından savmasını yasaklayıp yoksulları da ikamet değiştirmemeye zorlayarak bu sistemi toprak açısından düzenlemeyi amaçlıyordu. Başka bir deyişle, bir kasabaya yeni gelenlerin kasabaya yük olma ihtimali varsa, gelişlerinden itibaren kırk gün içinde son yerleşme yeri olan kasabaya

zorunlu olarak gönderilmelerini hükme bağılıyordu. Yasa öte yandan yoksulların buldukları kasabalardan kovulmalarını da zorlaştırıcı hükümler taşıyordu (Polanyi, 1986:294; Hobsbawm, 1987:76-77). 'Yoksul istilasını' önlemek amacıyla 1662'de İkamet Yasası'nı çıkartanlar, yoksulların bölgeler arası göçünü başarıyla önlerlerken, ulusal emek pazarının oluşmasını da engellediklerinin farkında değillerdi.

Parish'ler arasındaki standart farklılıkları, bu birimlerin büyüklükleri ile de yakından ilgiliydi. Birçok parish kırsal üst tabaka mensuplarının ilgi odağı olamayacak kadar küçük birimlerden oluşmaktaydı. Parish'lerin gelir kaynaklarını yakından ilgilendiren bu sorun Yoksulluk Yasaları'nın uygulanmasında karşılaşılan güçlüklerin önemli bir nedeni olarak çözüm bekliyordu. Çözüm 1782 tarihli Gilbert Yasası (Act) ile getirildi. Bu yasa parish'lere kendi aralarında birlik kurma olanağı tanıyordu. Yardımların yerel düzeyde örgütlenmesi ilkesi, küçük parish'lerin büyük merkezler altında birleştirilmesiyle aşıyor; yoksul yardımı bölgesel ölçüğe sığıyordu. 18. Yüzyılın sonuna gelindiğinde İngiltere ve Galler'de onbeş bin parish görevlisi bulunmaktaydı ve üçyüz bini onbeş yaşın altında olmak üzere toplam bir milyon kişi yoksul yardımı alıyordu (Güngör, ve Özüğurlu, 1997:4).

Bununla birlikte, 1782 Gilbert's Act, ikamet yasası dışında tüm ilkeleri yu muşatmıştır. Bu yasa bazı koşullar altında engelli olmayanlar da dahil olmak üzere tüm yoksullara para yardımı yapılmasına izin vermiştir. Ayrıca olayların gelişimini göz önünde tutarak, workhouse'ları, hem çocukları hem engellileri kabul eden kurumlar haline getirmiştir. Bu evlerin çoğu katı kurallarla düzenlenmiş bir tür sürgün yeri haline gelmişti ve çalışma evlerinden çok hapisaneye benziyorlardı (Akyüz, 2008:60).

Ancak yoksullara yardım politikasının yönünü değiştiren özellikle Speenhamland Parlamento Yasası (1795) olmuştur. Ekonomik kriz ve yoksullukta müthiş bir artış döneminde çıkarılmış olan bu yasa, herkese asgari geçim hakkı tanınmıştır: Kişi çalışarak geçiminin ancak bir kısmını sağlayabiliyorsa geri kalanını toplum tamamlamalıdır. Bu ilk güvenceli asgari gelir girişimi,

buğday fiyatına ve sahip olunan çocuk sayısına oranlanmış bir yardım düzeyi belirlemiştir. Bu girişim en yoksul kesimin durumunda hızlı bir iyileşme sağladıysa da tarım ücretlerinde genel bir düşüşe neden olmuştur: Telafi sağlanması nedeniyle patronlar topluma yüklenme eğiliminde olmuşlardır (Rosanvallon, 2004).

Polanyi'nin Speenhamland Parlamento Yasası hakkındaki düşünceleri ise pek olumlu değildir (Polanyi, 1986). Ona göre, Speenhamland'ın yürürlükte olduğu dönemde toplum iki zıt etki altında bölünmüştür. Etkilerden biri, emeği piyasanın tehlikelerinden koruyan paternalizmden kaynaklanırdı, diğeri ise piyasadan. Üretim unsurları piyasa sistemi içinde örgütlenir ve eski sosyal konumlarından kopan insanlar emeklerini satarak geçinmek durumunda kalırdı. Bu ikili bölünmenin sonucu ise çarpıcıydı: bir yanda yeni bir işveren sınıfı oluşurken, bunun karşısında bir işçi sınıfı örgütlenemiyordu. Speenhamland sistemine atfen Polanyi "bu ne idüğü belirsiz insancılık örneği işçilerin bir ekonomik sınıf oluşturmalarını önledi ve onları, ekonomi çarkının kendilerini mahkum ettiği kaderden kurtulabilmenin tek yolundan yoksun bıraktı" diyecekti (Polanyi, 1986:114).

Ne var ki, Speenhamland toprak ve sanayi burjuvazisine ücretleri minimum seviyeye çekmek için meşru bir zemin hazırlamıştır. 1799-1800'de çıkartılan birleşme-karşıtı yasa (anti-combination laws), Polanyi'nin söylediği gibi, işçi örgütlenmesini engellemiş ve bu durum ücretler üzerinde olabilecek pazarlık baskısını da ortadan kaldırmıştır. Speenhamland kapitalist üretim biçiminin iyice yerleşmesinde bir geçiş aşaması niteliğinde olduğu söylenebilir.

Bu yoksullara yardım düzenlenmesi, 18. yüzyılın sonunda sert eleştirilere karşılaşmıştır. Örneğin Adam Smith, ikamet yasasını, pazar ekonomisi için emeğin serbest dolaşımını gerekliliğini ortadan kaldırdığı için sosyolojik bir engel olarak görüyordu. Smith için emeğin dolaşımının olmaması aynı zamanda da mal dolaşımının da kısıtlanması anlamına gelmektedir (Smith, 1997:118). Townsend ve Malthus da yoksul yasalarını nüfus artışına sebep olduğu gerekçesiyle sert bir dille eleştirmektedirler. Malthus'tan önce Town-

send yiyecek miktarı ile nüfus arasında ters yönlü bir ilişkiyi John Fernando adasına bırakılan keçi ve köpekler arasındaki doğal dengenin nasıl kurulduğunu anlattığı çalışmasında dile getirmiştir. Sözü edilen çalışmada yoksullar yasası ile insanların açlık ile kontrol altına alınabileceğini belirtmektedir. Malthus daha çok yoksul yardımlarının nüfusu artıracığı üzerinde durmuştur. Yoksullara yapılan yardım yiyecek miktarını artırmadan, yoksulların çalışma evlerinden gelen yardımlara güvenerek evlenip nüfusu artıracığını özellikle vurgulamıştır. Malthus'un bu durumlara getirdiği çözüm yoksul yardımlarının tek bir merkezden verilmesi ve hak edip etmeme durumun çok iyi gözetilmesi idi (Townsend,1786).

18. yüzyılın sonundan 19. yüzyılın başına dek yoksulluk yasaları hakkında tartışma, pratik olarak toprak sahibi aristokraziyle yükselen sanayi burjuvazisi arasındaki gerilimi yansıtır. İngiltere'de arma sahibi soylular sınıfı olan Gentry, yoksulluğu geleneksel kırsal düzeninin korunmasının koşulu olarak görüyordu. Aslında bu yasalar, onların sahip oldukları iktidarın korunması karşılığında ödemeleri gereken bedeldi. Sanayi ise aksine hareketli ve el altında bulunan bir iş gücüne ihtiyaç duyuyordu. İkamet yasası ve iş geliri ne olursa olsun asgari gelir hakkının varlığı, bir sanayi proletaryasının oluşturulması önünde zorlu bir engel teşkil ediyordu. 1796'da Avam Kamarası'nda William Pitt "İkamet yasası, işçiyi emeğini en iyi koşullarda satabileceği pazara girmekten, kapitalistiyse yaptığı ilerlemeler karşılığında ona en yüksek geliri sağlayacak olan yetkin kişiyi işe almaktan alıkoyar" diyordu (Rosanvallon, 2004).

Sanayi kapitalizmi sonuç olarak bu sistemin kendisini sorguluyordu. 1834 tarihli "Yoksulluk Yasası İslah Kanunu" (Poor Law Amendment Act) toprağa bağlılık ve ikamet ilkesinin ortadan kaldırmıştır. Yardımları coğrafi olarak birleştiren daha merkezi bir sistem ortaya koymakla birlikte aynı zamanda bu sistemi çok daha seçici hale getirmiştir. Yardım gören yoksulların durumu işçilerin durumundan çok daha az avantajlı olmak zorundaydı. Rekabetçi bir emek pazarının oluşmasını sağlayan ve yaşamını sürdürme pahasına, düşük fiyatla da olsa işgücünü satma sıkıntısındaki hareketli bir proletaryanın

doğuşuna yardımcı olan, bu yasa olmuştur. Bu anlamda 1834, sanayi kapitalizminin Büyük Britanya’da gelişmesi açısından önemli bir tarihtir: Gerçek bir pazar toplumunun oluşması, pazar ekonomisinin gelişmesini mümkün kılmıştır. Buna paralel olarak, 1846 tarihli Buğday Yasası’nın yürürlükten kaldırılmasıyla serbest dolaşımın hayata geçirilmesi Büyük Britanya’nın 19. yüzyıl büyük liberalizm çağına girmesini sağlamıştır.

19. yüzyıl boyunca bu yeni ilkelerde değişiklik yapılmaksızın yardım konusunda farklı reformlara gidilmiştir. Çalışanlara asgari bir toplumsal korumayı garanti etmeyi amaçlayan yardımsever kuruluşlar (Friendly societies) ile karşılıklı işçi örgütlenmelerinin sayısı bu acımasız ortamda artmıştır (Rosanvallon, 2004:121).

20. yüzyılın başında ise durum değişmeye başlamıştır. İşçi Partisi’nin (Labour Party) doğuşuyla birlikte işçi hareketi parlamento düzeyinde etkin bir güç haline gelmiştir. 1905’te kamu yardımı reformu üzerinde çalışmak için bir kraliyet komisyonu oluşturulmuştur. Fabianizm hareketinin kurucuları olan Beatrice ve Sidney Webb bu komisyonda önemli görevler üstlenecektir. 1909’da yaklaşımlarını açıkladıkları ünlü Azınlık Raporlarını (Minority Report) yayınlacaklardır. Önleme politikasının gerekliliğinde ısrar eder ve “bireyle topluluk arasında karşılıklı zorunluluklar” doktrinini dile getirirler. “Çözülmez bir toplumun dayanışma sorumluluğunun nesnesi olmak zorunda olan asgari bir medeni yaşamın evrensel olarak koruma altına alınmasının düzenlenmesi gerekir” derler. Kutsal liberalizmin ilkeleri sorgulanmaya başlamıştır. Lloyd George’un çabalarıyla iki temel yasa birbiri ardında parlamento tartışmalarında oylanmıştır. Bunlardan ilki, 1908’de Yaşlılara Yardım Yasası’dır. Düşkün yaşlılar için bir yurt sistemi kurulmuştur. Ancak, asıl yenilik 1911’de hastalık ve işsizlik sigortalarının hayata geçirilmesidir. Bu sigorta zorunluydu ve yalnızca yılda 320 liradan az kazanan işçiler için geçerliydi. Devlet tarafından yönetilen bu sigorta, sakatlık riskini de kapsıyordu. Bu sigorta, İngiltere’de bir welfare state kurulmasının ilk işaretidir. Lloyd George sigorta mekanizmaları yoluyla bireyi “beşikten mezara” koruma altına alacak bir sistemden söz etmiştir. Bu yasa, 1920’de tamamlanmış



ve 1931’de daha gelişmiş işsizlik yardım taslaklarıyla genişletilmiştir. 1925’te ayrıca dullar ve yetimler için bir ödenek sistemi kurulmuştur. Beveridge’in eseri bu temel üzerine oturur (Rosanvallon, 2004:122).

İngiltere’de yoksul yardımlarından refah devletine dönüşüm yoksul yasalarının parlamenter anlamda reddi ve popüler evrimi ile gerçekleşir. İngiltere’nin refah ideolojisini radikal olarak değiştiren neden, 19’yy’da aşırı derecedeki kötü yoksul yasalarının yarattığı toplumsal etkidir.

Yoksul yardımları, çalışma evleri, gelir araştırması rezaletine karşı yoksul yasalarının dışında sosyal provizyonlar, son yoksul politikalarının reddi ve yürürlükten kaldırılması olarak ortaya çıkar. (Fraser, 1981: 9-31).

#### **1.1.1.2. Beveridge Tasarısı (1942): İngiliz Refah Devletinin Doğuşu**

Sir William Beveridge, yüzyılın başında kamu yardımı reformu çalışmaları komisyonunda Beatrice ve Sydney Webb’in sekreterlerinden biriydi. Daha sonra bağımsız milletvekili seçilerek 1941’de bir İngiliz sosyal güvenlik sistemi kurulması hakkında rapor hazırlamakla görevlendirildi. 1942’de basılan rapor, “Sosyal Sigortalar ve İlgili Hizmetler” (Social Insurance and Allied Services), Britanya sisteminin kurulmasına temel teşkil etmiştir. Ancak daha büyük ölçüde, İkinci Dünya Savaşı sonrası belli başlı ülkelerde yürütülen tüm reformlara esin kaynağı olmuştur (Güngör, F. ve Özüğurlu M., 1997:21). Avrupa’da modern refah devletlerinin kuruluşunun temel ilkelerini ilk olarak dile getiren belge bu rapordur. “Sosyal güvenlik” sözcüğü ilk olarak Roosevelt tarafından Social Security Act’in (Sosyal Güvenlik Yasası) hayata geçirilmesiyle 1935’te ABD’de telaffuz edilmiş olsa da bugün bu sözcüğe anlamını veren tek başına Beveridge olmuştur.

Beveridge’in hazırladığı raporda geçen sosyal güvenlik rejimi öngörüsü, 1930’lu yıllarda ABD’de ya da Avrupa’daki reformlarla meydana konulan kısıtlayıcı “sosyal sigortalar” anlayışından farklıdır. Bu farklılık, sosyal risk ve devletin rolü hakkında yeni bir anlayış üzerine kurulmasından kaynaklanmaktadır. Sosyal güvenliğin hedefi gelir güvenliğini garanti altına alarak

“insanı muhtaçlıktan kurtarmak”tır. Bireylerin düzenli gelirini tehdit eden her şey sosyal risk olarak görülmektedir: Hastalık, iş kazası, ölüm, yaşlılık, analık, işsizlik. Bu rejim, kısmi politikalardan kaynaklanan, kısmi ve sınırlı reformlar yerine bütünsel ve tutarlı bir sistemin koyulmasını önermektedir. Öngördüğü sosyal güvenlik rejiminin dört temel özelliği vardır:

- İş durumu ya da geliri ne olursa olsun nüfusun tamamını kapsayan genelleştirilmiş bir sistemdir.
- Birleşik ve sade bir sistemdir: Tek bir prim, gelirden yoksun kalmaya neden olabilecek risklerin tamamını karşılar. Beveridge “sosyal risklerin ulusal telafisi” ilkesini ortaya koymuştur.
- Tek biçimli bir sistemdir: İlgililerin geliri ne olursa olsun ödenekler tektir.
- Merkezi bir sistemdir: Tek bir yönetim reformunu ve tek bir kamu hizmeti ortaya koyulmasını öngörür.

Beveridge buna paralel olarak üç amaçlı bir sosyal devlet politikası önermiştir:

- Aile ödenekleriyle ailelere yardım yapılması,
- Bir “Ulusal Sağlık Merkezi”nin kurularak kamu sağlığının iyileştirilmesi,
- İstihdamın düzenlenmesi,

Beveridge’in sisteminde, ödenekler vasıtasıyla sağlık risklerini ve aile harcamalarını karşılayacak bir tamamlayıcı vergi finansmanı öne çıkmaktadır. Beveridge’e göre bu yeni sosyal güvenlik politikası yalnızca bir tam istihdam politikasına bağlı getirilirse anlam kazanabilirdi. 1944 yılında “Özgür bir Toplumda Tam İstihdam” (Full Employment in a Free Society) adlı eserini kaleme almıştır. Bu eserinde, işsizliğin en büyük sosyal risk olduğundan söz etmektedir. Belli bir bakış açısından, Beveridge’in öngördüğü tüm sosyal politika neredeyse hastalık, kaza, analık ya da yaşlılık gibi durumların hepsini zorunlu faaliyetsizlik dönemlerine benzetmektedir. “Nasıl ki bugün devletin işlevi yurttaşları dışarıdan gelecek saldırılara ve içeride gerçekleşebilecek hırsızlık ve şiddet olaylarına karşı korumaksa, aynı şekilde yurttaşlarını kitlesel işsizliğe karşı korumak da devletin işlevlerinden biri olmalıdır” diye yazmıştır (Rosanvallon, 2004:122).

### 1.1.1.3. İngiltere’de Sosyal Yardım Uygulamaları

Bugün, İngiltere’de yoksullar için bağlanan aylık, özel ihtiyaçlar parası, engelliliğe ilişkin aylıklar, çocuklara ilişkin ödemeler ve yaşlılık aylığı sosyal yardım nitelikli uygulamalardır. Yoksul aylığı daimi olarak İngiltere’de ikamet eden, çalışma gücüne sahip ve iş aramakta olan muhtaçlara yöneliktir. Yetkili kurum, aylığa ilişkin koşulları değerlendirerek takdir hakkını kullanır. Ancak, anılan koşullar gerçekleştiğinde yoksul kişi için bir hakkın varlığı kabul edilmektedir. Yapılacak ödeme; yaş, medeni durum ve çocuk sahibi olup olmamaya göre değişmekte olup, anılan durumların her biri için ayrı miktarlarda belirlenmiştir.

Yoksulluk aylığı sürekli ihtiyaç hali için düşünülmüştür. Özel ihtiyaçlar parası ise, düzenli gelir ile karşılanması mümkün olmayan normal dışı harcamayı gerektiren durumlar içindir. Bu amaçla kurulmuş özel bir fon vardır. İngiltere’de ikamet eden ve 18 yaşını doldurmuş, geliri belirli bir düzeyi aşmayan kişiler, tek başlarına karşılayamayacakları münferit bir ihtiyaç ortaya çıktığında, talepte bulunurlar. Yerel yönetimler bütçelerinin bir kısmını sosyal fona tahsis etmek zorundadırlar. Fondan örneğin taşınma, bir beyaz eşyanın tamiri, ev eşyasının yenilenmesi, ölüm, analık gibi gerekçelerle para talebinde bulunabilmek mümkündür (<http://www.dwp.gov.uk/aboutus/>).

Sakatlık hali, sakatlık dereceleri, bakıma muhtaç (gece ve/veya gündüz), yaş ve medeni durum dikkate alınarak kişilere aylık bağlanır. Anılan özelliklerin her biri dikkate alınarak kişilere durumlarına uyan belirli bir ödeme yapılır. İngiltere’de ağır engelli kategorisinde aylık almakta olan bir kişiye bakanlara da Devlet tarafından onların işgücü piyasasına katılmamaktan doğan kaybını telafi amacıyla aylık bağlanmaktadır. Bu aylığın ödenmesi, bakım işinin düzenli olması, yani, haftada en az 35 saat mesai yapılıyor olması koşuluna bağlıdır.

Çocuklara ilişkin ödemeler çocuk parası ve vasi aylığıdır. Son 52 haftalık ikamet süresi içinde en az 182 gün İngiltere’de ikamet eden ebeveynler 16 yaşını (eğitim durumunda 19 yaşını) doldurmamış ve tam gün eğitimde bulunan çocuklarının her biri için haftalık ödemeye hak kazanırlar. Çeşitli nedenlerle ebeveynlerinin velayeti altında bulunmayan çocuklar için tayin edilen vasile-re, bakımı aile içinde gerçekleştirilmesi koşuluyla vasi aylığı bağlanmaktadır (<http://www.dwp.gov.uk/aboutus/> ).

Halk sigortası kapsamında prim ödeyerek aylık almaya hak kazanamamış kişilere devlet, yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. Bu aylık, talep sırasında ve önceki 20 yıl içinde en az 10 yıl İngiltere’de ikamet etmiş ve emeklilik (kadınlar-da 60, erkeklerde 65) yaşına ulaşmış kişilere ödenir.

2005 yılı rakamlarına göre İngiltere’de sosyal koruma alanında yapılan Hükümet harcamalarının GSYİH’na oranı  $1/5$ ’dir (2009/03/25 20:44 OECD. Stat). İngiltere’deki sosyal yardımlar üç başlık altında incelenmektedir:

**a. Primsiz (means-tested) Yardımlar** – Geliri ve tasarrufları belli bir miktarın altındaki kişilere ödenir. Toplam yardım harcamalarının %35’i primsiz yardımlara ayrılmıştır.

**b. Primli Yardımlar** – Gelir ve tasarruflar göz önüne alınmaksızın, sigorta katılımlarını ödeyen kişilere ödenir.

**c. Diğer Yardımlar** – Çocuk ve sakatlık yardımlarını içermektedir. Toplam sosyal yardımlar içerisindeki oranı %18’dir.

İngiltere’de, yine, düşük gelirli ailelerin çocuklarına süt yardımı yapılmaktadır. Bu yardım, 7 yaşına kadar ücretsiz ve 7 yaşından büyükler için de sınırlıdır. Yine okul çocukları için ücretsiz öğle yemeği ve mesafeye göre ücretsiz ulaşım hizmetleri sağlanmaktadır.

### 1.1.2. Almanya Örneği

Alman sosyal yardım sisteminin köşe taşları Bismarck döneminde atılmıştır.

Bu bölüm, Bismarck'ın sosyal icraatlarına değinmekte ve modern Alman sosyal yardım sistemini açıklamaktadır.

### 1.1.2.1. Bismarck Dönemi Almanyası

Uygar bir refah devleti modeline esin kaynağı olan sosyal politikanın ilk unsurları, Bismarck dönemi Almanyasında 18.yy'ın son çeyreğinde ortaya çıkmıştır. Ama 1880 yasalaşmasından önce Almanya'da sosyal güvenlik uygulamaları kısmi olarak zaten mevcuttu. 1776'da çıkartılan *Revidiente Kleivish Markische* isimli yasa ile maden işçileri, askerlikten ve vergiden muaf tutulmuş, çalışma saatleri sekiz saat olarak düzenlemiş, işçilerin çalışma hakları sigortalanmış ve sabit bir gelir garanti edilmiştir. Bu erken dönem uygulama sosyal sigorta sistemi için ilk nüve niteliğindedir. Bunun yanında 1839'da Prusya hükümeti çocuk ve genç emeğinin istihdamı üzerine bazı sınırlamalar getiren yasayı çıkarmış ve 1848 devriminden sonra Almanya'da çoğu şehir ve kasabalarında hastalığa karşı zorunlu sigorta fonlarını kurmuştur (Tampke, 1981:71-83).

Sosyal güvenlik alanında diğer ülkelerde olduğu gibi, Almanya'da da ilk adım iş kazaları konusunda atılmıştır. 1871 yılında henüz kurulmuş olan İmparatorluk sırasında, bir yasayla iş kazalarında, kusurlu olmaları halinde, sanayicilere sınırlı ölçüde sorumluluk yükleniyordu. Ne var ki, epeyce karmaşık davaların çoğalması nedeniyle bu sorumluluğun etkileri sınırlı kalmıştır. Yine de bir adımın atıldığı söylenebilir. Benzer yasalar İngiltere'de ancak 1897'de, Fransa'da ise ancak 1898'de ortaya çıktığı görülebilir. 1881 yılında imparatorluk hükümeti Parlamento'ya, patronların işçilerin iş kazalarına karşı, devlet tarafından yönetilecek ve para yardımıyla bulunulacak bir İmparatorluk Kasası bünyesinde sigortalamalarını zorunlu kılan Reichstag tasarısını sunmuştur. Parlamento her ne kadar para yardımı ilkesini reddetmişse de zorunlu sigorta sistemi kabul edilmiştir (Akyüz, 2008:66).

Bismarck iktidara geldiği sıralarda, sosyal demokrat partinin gücü de artmaya başlamış ve Bismarck'a muhalefet etmiştir. İktidar yürüttüğü baskıcı po-

litikayla 1878 yılında partiyi kapatarak partinin çıkardığı gazeteleri toplamış ve liderlerini tutuklamıştır. Diğer taraftan, baskının telafi edilmesi için Bismarck etkin bir sosyal politika kurma yoluna gitmiştir. Bismarck anlarında şöyle der: “Halk prenslerin kendi refahlarını düşündüğünün farkına varınca sayın demokratlar boşa kaval çalacaklardır.” 1883-1889 arası üç büyük yasa bu bağlamda oylanmıştır. (1) Hastalık Sigortası Yasası, (2) İş kazaları yasası, (3) Yaşlılık-Malullük Yasası (Ulutürk ve Dane, 2008:2).

Bunlardan ilki, 15 Haziran 1883 tarihli “Hastalık Sigortası Yasası”, hastalık sigortasını yıllık geliri 2000 markı geçmeyen sanayi işçileri için zorunlu hale getiriyordu. Böylelikle, ücretli işçi sınıfı hedeflenmiştir. Primlerin üçte ikisi ücretlilere, üçte biri işverenlere yüklenmiştir. Bu sosyal sigortalar, devlet kontrolü altında kendi kendini yöneten özerk kurumlar tarafından işletiliyordu. Bu kurumlar yasal olarak üç biçim ahyordu: Şirket sandıkları, mesleki sandıklar ve komünal sandıklar (bu sandıklar fırın işçileri, zanaat işçileri vb. gibi tek başına çalışan ve dağınık işçileri bir arada toplamak içindi). Patronlar bu kurumların oluşturduğu konseyde sandalyelerin üçte birini oluşturuyorsa da (katkılarıyla orantılı olarak) işçiler çoğunluktaydı: İşçi sınıfı kolektif bir malvarlığının yöneticisi durumundaydı. İşte, Alman sosyal demokrasi tarihinin temel deneyimi budur.

Hastalık Sigortası Yasasıyla primlerin bir bölümü olan komünal sandıklara bağlı ücretli işçilerin günlük kazancının % 1,5 ile % 2’si, diğer sandıklara bağlı ücretli işçiler içinse günlük kazancın % 3 ile % 4,5’i olarak belirlenmiştir. Hastalık durumunda ödenen yardım ise kazanca bağlıydı. Bu yasa, 1885 ve 1886 yılında tarım işçileri de dahil olmak üzere işçilerin büyük çoğunluğunu kapsayacak biçimde genişletilmiştir.

İkincisi, 1884 tarihli “İş Kazaları Yasası” 1881 yılında üzerinde karar verilen ilkeleri hayata geçirmiştir. Patronlar zorunlu olarak korporasyon sandıklarına aidat ödeyerek iş kazalarının neden olduğu kalıcı hasarları karşılamak zorundaydı. İşe dönmeyi imkan vermeyecek kadar büyük zarara uğramış işçilere ücretlerinin % 66’sı ödenmek zorundaydı. Ölüm söz konusu olduğunda, dul kalan kişiye ücretin % 20’si oranında bir gelir bağlanıyor, artı 15

yaşın altındaki her çocuk için de- tavan % 60 olmak üzere- %15 daha fazla ödeme yapılıyordu.

Üçüncüsü olan 1889 tarihli “Yaşlılık – Malullük Sigortası Yasası” ilk kez zorunlu bir emeklilik sistemini kurumsallaştırmıştır. Sandıklar, yarısı işveren yarısı işçi tarafından ödenen primle besleniyordu.

Bu üç yasa, türünün ilk tarihsel örneği olan 1911 tarihli Sosyal Sigortalar Kanunu tarafından birleştirilerek kanunlaştırılmış ve genişletilmiştir (Ulutürk ve Dane, 2008:2).

Toplumsal koruma konusundaki liberal boşluktan kaynaklanan dönemin İngilteresi’nin karşılıklı yardım sandığı modeli karşısında, Almanya modeli zorunlu koruma sistemlerini kurumsallaştıran ilk sistem olmuştur. Bu modelin bir diğer işlevi ücretli nüfusu kuşatmaktı. Ne var ki bu sistem işçi sınıfı sosyal demokrasinin kökünü kazımak şöyle dursun, tam tersine işçi sınıfının kökleşmesinin temellerini sağlamıştır.

### **1.1.2.2. Almanya’da Sosyal Yardım Uygulamaları**

Almanya’nın sosyal yardım uygulamaları ele alındığında, daimi ikametgâhi bu ülkede bulunan ihtiyaç sahibi herkes en alttaki koruyucu ağ olarak özel durumuna uygun olan yardımı talep hakkına sahiptir. Bunun için üç önemli koşul aranır:

- a) Zor durumda bulunmak,
- b) Kendi kendine yetmemek,
- c) Başkasından yardım alamamak.

Yaşamı sürdürme amaçlı yardımlar bir meskende ikamet sağlamak, ilgilinin kendi meskeni için gerekli ev eşyasını almak, gıda, elbise, yakıt ve kültürel yaşama katılım olanağı sağlamak şeklinde sayılabilir. Özel durum yardımları hastalık, analık, sakatlık gibi hallerde ilgiliye gereksinimi olan sağlık, doğum ve rehabilitasyon olanakları sağlamak, ev idaresine yardım, iş kurma

şeklinde sayılabilir. Geçici veya sürekli olarak eşya ve hizmet şeklinde sunulan edimlerin dışında kişilere, medeni durumları dikkate alınarak, belirli miktardaki para yardımları da yapılabilir. Bu ülkede, sosyal yardımlar, kişiler için bir hak teşkil etmektedir. Bu itibarla yararlanmak için talep şart değildir. Edimler re'sen de sunulabilmektedir. Edimler için her eyalet bünyesinde bir Sosyal Yardım İdaresi kurulmuş, bunlar da bölge bazında örgütlenmişlerdir. Gerekli giderler eyaletlerin bütçesinden karşılanır (<http://www.bmfsfj.de>).

### **1.1.3. Fransa Örneği**

Fransız sosyal yardım sisteminin modernleşme serüveni İngiltere ve Almanya'nın ki kadar köklü olmasa da bazı tarihi olaylar söz konusu sistemin kökenlerini oluşturmaktadır.

#### **1.1.3.1. Fransız Refah Sisteminin Kökenleri**

20. yüzyılın başında, 1910'lu yıllarda Fransa'daki sosyal düzenlemeler, çok sayıda diğer başka Avrupa ülkesinde ve özellikle de Almanya ve Büyük Britanya'da hazırlanmış olan düzenlemelerin açıkça gerisindeydi. Avusturya ve Macaristan 1888 ve 1907'de Alman hastalık sigorta sistemini kabul etmişler; İsveç, Norveç ve Danimarka da 1910'lu yılların sonunda bu tip yasal düzenlemelere gitmişlerdir.

İlk "modern" sosyal koruma yasası 9 Nisan 1898 tarihli "İş Kazaları Hakkındaki Yasa"dır. Martin Nadaud'un 1880'de önerdiği yasa tasarısının tamamlanması hemen hemen yirmi yılı almıştır. Benzer yasalar Almanya'da ve İngiltere'de daha önce oylanmıştır.

1890 yılında Fransız matematikçi ve siyaset adamı olan Charles Angle Laisant, işçi ve köylü emekliliği hakkındaki bir yasa tasarısı önermiştir. Bu öneri ancak 5 Nisan 1910'da gerçeklik kazanabilmiştir. Yasa aşırı derecede düşük primler belirliyordu: İşçi için yılda 9 F, patron için yılda 9 F ya da ortalama işçi maaşının % 0,5'i. Dolayısıyla emekli maaşlarının kendisi de çok düşüktü



ve daha önce en muhtaç kesime ödenen miktarı aşmıyordu. Fransız Sendika Konfederasyonu (FSK) bu tasarıya karşı saldırgan bir şekilde durmuştur. Primlerin yönetiminin devlet tarafından garanti altına alınmasıyla Fransız sendikacı Leon Jouhaux, kapitalizasyon ilkesine dayalı sistemin yeniden "işçilerin parasının sömürülmesi için kullanılacağını" öngörüyordu. Aynı şekilde FSK da işçilerin ancak % 5'inin, maaşlarının bağlanacağı 65 yaş beklediği ölçüde kapitalizasyon ilkesinin olduğunu düşünüyordu. Jouhaux şu sloganı ortaya atmıştır: "Kapitalizasyona hayır! Dağıtım evet!". İşçi ve köylü emeklilikleri hakkında yasa bütünsel olarak kararsızlıkla sonlanmış, yasanın zorunlu olma niteliğini de kaldıran Temyiz Mahkemesi'nin 1911 ve 1912'deki kararları da bu başarısızlığı körüklemiştir (Rosanvallon, 2004:124).

Fransa işsizlik sigortası konusunda da komşularından geride kalmıştır. Hukusal düzenlemeler İngiltere'de 1911, Almanya'da 1927'de gerçekleştirilmiştir ve 1930'lu yıllarda genişletilip iyileştirilirken Fransa'da işsizlik sigortası ancak 1958'de ASSEDIC'in (UNEDIC adı verilen bir birlik altında toplanan, "sanayi ve ticaret istihdamın geliştirilmesi için kurulan dernekler") kurulmasıyla hayata geçirilmiştir. İşsizler, bu tarihten önce en zor durumlarda sosyal yardım görüyor ve dolayısıyla yasal olarak korunmuyorlardı (işsizlik sigortası yalnızca 1951'de bir kararnameyle daha sistematik biçimde düzenlemişti ancak hak kazanma koşulları çok kısıtlıydı). İki dünya savaşı arası dönemde ve hatta 1930'lu en ağır kriz döneminde bile liberal söylem İngiltere'dekine ve Almanya'dakine denk sistemlerin yerleştirilmesini engelleyecek kadar güçlü olmuştur. 1958'den sonra Fransa'da gerçekleşen ekonomik reformların baş aktörü olan bürokrat ve ekonomist Jacques Rueff, büyük yankılar uyandıran birden fazla makale yayımlayarak bu saldırının başını çekmiştir. Malthus'un yoksulluk yasaları hakkındaki yorumuna gönderme yaparak işsizlik sigortasının bu yasaların genişletilmesinde doğrudan bir etmen olduğunu söylüyordu. Ona göre işsizlikle mücadele için ücretleri düşürmek yeterliydi.

1920'den sonra sosyal sigortalar konusundaki tartışmalar alevlenmiştir. Almanya örneğine yapılan göndermeler bu tartışmada büyük rol oynamıştır. Alsace-Lorraine'in Fransa'ya geri dönüşüyle birlikte aslında hukuki düzen-

lemelerin uyumlu hale getirilmesi sorunu ortaya atılmış oluyordu. Pek çok milletvekili “Fransız hukukunu, Aşağı Ren, Yukarı Ren ve Moselle bölgele-  
rindeki kardeşlerimizin hukukuna benzetmenin gerekliliğinden” söz ediyor-  
du: 1920’de Konsey Başkanı Millerand’ın Alsace-Lorraine Komisyonu üyeli-  
ğine getirilmesi ve Çalışma Bakanı Jourdain’in Aşağı Ren’de Alsace millet-  
vekili olması önemlidir. Ancak öte yandan sosyal sigortaya muhalif olanlar  
“Almanya’nın sınırlarına sosyal sigortalılarla zarar verildiği için savaşı  
kaybettiğini” tekrarlayıp duruyordu (Rosanvallon, 2004:122).

Sosyal Sigortalara dair kesin yasa 30 Nisan 1930’da hayata geçirilmiştir. Yasa  
şu riskleri kapsıyordu. Hastalık, analık, yaşlılık, malullük, ölüm. Primler iş-  
çiler için ücretlerinin % 4’ü ve patronlar için % 4 idi. Yasa yalnızca ücretli  
sanayi ve ticaret çalışanları arasından ücreti belli bir tavanın altında olanları  
kapsıyordu. Sigortalıların sandıklarının seçebilmesi yönetim kurumlarının ço-  
ğalmasına ve dağılmasına neden olmuştur. Sistem, Alman zorunlu sigorta  
rejimiyle İngiliz yardım sandığı modelinin arasında bir tür uzlaşma niteli-  
ğindedir.

11 Mart 1932’de Aile Yardımına Dair Yasa oylanmıştır. Bu yasa, sanayi ve  
ticaret işverenlerine, yardımları dağıtan telafi sandıklarına üye olma zorun-  
luluğu getiriyordu. Bu yardımlar, ücretli çalışanlara emekleri karşılığında  
ödenen bir tür ücret fazlası olarak görülüyordu. Yasa, ücretle gereksinimler  
arasında belli bir ilişkinin varlığını dile getirmesi ve gelir düzeyini tek başına  
emeğe bağlı kılması nedeniyle liberal iktisatçılar tarafından sert bir biçimde  
eleştirilmiştir.

Bugün yürürlükte olan sistem II. Dünya savaşı sonrasında hayata geçirilmiş-  
tir. Ulusal Direniş Konseyi programını kaleme alanlar üzerinde Beveridge  
Raporu’nun etkisi büyüktür. 4 Ekim 1945’te bir ilk düzenlemenin (“genel  
rejim”in kurulması, işçiler için karşılıklı yönetim ilkesi) ardından tüm nü-  
fusu kapsayan genelleştirilmiş bir sosyal güvenlik sistemi kuran, 22 Mayıs  
1946 Yasası olmuştur. Ortaya çıkan bu sistemde, hem Beveridge modelinin  
hemde Bismarck modelinin izleri görülmektedir (Rosanvallon, 2004:122).

### 1.1.3.2. Fransa'da Sosyal Yardım Uygulamaları

Bugün, Fransız sosyal güvenlik sisteminde sağlanan sosyal yardımlar, yaşlılara yapılanlar ve aile yardımları kapsamında yapılanlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Aile yardımları, primsiz sistemde sağlanan sosyal yardımlardır. Gelir durumuna bağlı olarak, hamilelik, konut, taşınma, okula başlama, tek başına yaşayan eş, asgari geçim, yetişkin malul ve ihtiyarlık sigortasına tabiiyet yardımları yapılmaktadır. Çocuk paraları, aile eğitim yardımı, çocuk bakımı için istihdam yardımı, özel eğitim yardımı, aile destek yardımı ve konut iyileştirme kredisi ise gelir durumuna bakılmaksızın sağlanmaktadır.

Fransa'daki Asgari Gelir İçermesi (revenu minimum d'insertion) düzenlemesi önemli ve hukuk sistemine yenilik getiren bir örnek teşkil etmektedir. Diğer ülkelerden farklı olarak bir tek Fransa; Yasasının adında dahi, toplumla bağlanma vurgusunu yapmıştır. 1988 tarihinde çıkarılan ve takip eden yıllarda değişiklikler yapılan bu yasanın temel amacı yoksullukla mücadeledir. Asgari Gelir İçermesi yasasıyla, faydalanıcı ve devlet arasında anlaşma yapılmış olur. Bu anlaşma uyarınca, faydalanıcı istihdam yoluyla toplumsal içerilmeyi, terapiyi ve mesleki eğitimi kabul eder (Mingione 2001, akt. Buğra ve Keyder, 2006:282) Fransa vatandaşı olan veya yabancı uyruklu olup da Fransa'da oturma ve çalışma izni olan ve 25 yaşını doldurmuş olan (yaş limiti evli ve çocuklu olma durumuna göre değişkendir) ve geliri asgari düzeyde belirlenmiş olan bir miktarın altında kalan herkes bu yasanın kapsamındadır. Bu yardımın finansmanı %100 devlet tarafından sağlanır. Asgari Gelir İçermesi yetkili kurumun hesabına yatırılır; ilgili kişi veya bazı durumlarda kendisine tayin edilen vasi, bu kurumdan her ay parasını alır. Bu gelirden yararlanan kişi eğer bir kuruma yerleştirilirse (hastane, konut, tutukevi vb.) gelir miktarı düşürülür. Sosyal sigortası olmayan bir kişiye bu hak tanınırsa, kişi zorunlu olarak hastalık sigortası kapsamına alınır. Primler sosyal yardım bürosu tarafından ödenir. İlgiliye ayrıca lojman yardımı, gıda yardımı yapılır. Bu geliri alan kişi aynı zamanda toplumla bütünleşme çerçevesinde bir işe de yerleştirilebileceğinden, iş kazası sigortasından da yararlanır. İşsizlik sigortası ile bu gelirin aynı anda verilmesi mümkün değildir.

Fransız Asgari Gelir İçermesi uygulaması, geleneksel sosyal refaha kıyasla daha yaratıcıdır. Çünkü hem faydalanıcının ve devletin karşılıklı yükümlülüğü üzerinde ısrar eder hem de özellikle Anglosakson ülkelerinde benimsenen çalışma vurgulu politikalara ait sınırlamalarının ötesine geçer. Bu uygulama güney Avrupa ülkeler için bir taklit modeli olmuş ve Bask Bölgesi ile başlayıp İspanya'daki diğer Özerk Bölgelerce takip edilmiştir. En son olarak, 1997'de Portekiz'de ve 1999'da İtalya'da uygulanmaya başlamıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi, Fransa'nın diğer Avrupa ülkelerinden farkı, parasal yardımlarla, toplumla bağlanma, bütünleşme arasında bir bağ kurmasıdır. Bu bağın ne şekilde kurulacağı her kişinin özel durumuna göre değişkenlik gösterir, kişiye özeldir. Örneğin, 55 yaşındaki dul bir kadına mesleki staj yerine kendi çevresinde faydalı olabileceği herhangi bir sosyal etkinlik önerilir. Buna karşılık genç ve işsiz bir kişiye iş bulabilmesi amacıyla, yeteneklerini ve mesleki bilgisini artırabileceği bir eğitim ve staj programı uygulanır. Ancak toplumla bütünleşme ödevi, yapılan parasal yardımların koşulu değildir. Tam tersine bu haktan yararlananlara sunulan bir olanak ve hizmettir.

#### 1.1.4. İsveç Örneği

Dünyanın en cömert refah devletlerinden birine sahip olan İsveç, Childs'ın 1936'da yayımladığı eserinin başlığında belirttiği gibi sosyalizm ve kapitalizm arasındaki "Orta Yol"u icat eden ülkedir (Childs, 1936). Bugün İsveç takip ettiği sosyal politikalarla dünyada sosyal eşitliğin lideri olarak anılmaktadır.

İsveç'i sosyalist bir ülke olarak adlandırmanın doğru olup olmadığı, kullandığımız tanıma bağlıdır. Eğer sosyalizm üretim araçlarının hükümet tarafından sahiplenilmesi demekse, İsveç sosyalist değildir. Belki de hükümet üretim araçlarını dörtte birinden fazlasına sahip değildir, her ne kadar bu miktar şu anda bütün yük limanlarını ve haberleşmenin çoğunu, taşımacılığı, ormanları ve madenleri kapsasa da, Brodın, İsveç'i Sosyal Refah devleti ola-

rak adlandırmayı tercih eder. İsveç refah devletinin 1930'lardaki kurucuları Marksist kökenliydi. Ancak, onlar devlet mülkiyetine dayanan aşırı ideolojik talepleri düzenlemek amacıyla kararları kademe kademe alırken şüpheli bir yaklaşım sergilediler. Ama sosyalizm üretim sonuçları üzerinde kontrol sahibi olmak ise İsveç hiç şüphesiz sosyalist bir ülkedir; ve Devletin üretim sonuçları üzerinde kontrol sahibi olmasının esas anlamı vergilerde gizlidir. (şu anda en yüksek vergi yükü 8.3 milyon İsveçli için geçerlidir) (Brodin, 1993)

İsveç'te sanayileşme ancak 19.yy'ın sonlarına doğru başlar ama hızla gelişir. Sosyal sorunların gittikçe artması ve yoksulluk sorununun 1880'li yıllarda İsveç'teki sosyal politika tartışmalarının odak noktasına oturması ise, o dönemde Bismarck Almanyası'nda yürütülmeye başlanan sosyal politikalara borçludur (Lundberg & Åmark, 2001: 157). Bu süreçten sonra, İsveç kademe kademe sosyal sigorta sistemini kurmaya başlayacaktır. Bu yönde atılan ilk adım, 1891 tarihinde gönüllü hastalık sigortasına devletçe yapılan katkılardan oluşur. 1901 yılında iş kazası sigortası çıkar. İsveç refah devletinin kurulmasına yönelik atılan diğer ana adım ise, devlet tarafından 1913 yılındaki zorunlu emeklilik sisteminin kurulması ve 1914'de ihtiyaç oluşturmasına dayalı olarak mahalli işsizlik yardımının verilmesi olmuştur. (Lundberg & Åmark, 2001: 158-159). Bugün ki İsveç refah devletinde, vatandaşlık ekseninde vergi ödeme ve kazanç oranı esas alınarak çalışan nüfusa verilen sosyal yardımlar ile ülke genelinde herkese sağlanan sağlık ve sosyal hizmetler bulunmaktadır (Timonen, 2001: 29). Bu yardımların ve hizmetlerin oluşturulması İkinci Dünya Savaşı sonrasında, 1960'lı yıllara rast gelmektedir. Yine de, Esping Andersen'e göre asıl İsveç modelinin hayata geçmesi, 1970 ile 1980 yılları arasında sahneye konulan aktif işgücü piyasa politikalarıyla söz konusudur (Esping-Andersen, 1996: 11).

İsveç Refah devletinin kurucuları arasında Gunnar ve Alva Myrdal öne çıkmaktadır. Onlar İsveç'in Nüfus Politikası üzerine 1932 yılında yazmış oldukları bir kitapta şöyle demektedir: "İskandinav ülkeleri ve özellikle İsveç - tarihi bir tesadüf ile - Sosyal Demokrasi (sosyal refah devleti) alanında cesur bir deney için gerekli, en avantajlı ön şartlar kümesine sahiptirler. Eğer sosyal re-

fah devleti tarihi bir şansla, oldukça sıra dışı koşullara sahip İskandinavya'da başarıyla yürütülemez ise muhtemelen başka hiçbir yerde başarılmaz". Bu koşullar 150 yıl boyunca süren kesintisiz barışı, her iki dünya savaşından bütünüyle uzak durmuş ve silah üretiminden; İsveç'in savaşta hırpalanmış komşuları tarafından acil ihtiyaç duyulan maddelerin üretimine geçebilecek el sürülmemiş endüstriye sahip bir toplumu kapsamaktadır. İsveç ileri düzeyde endüstrileşmiş, hidroelektrik gücü, büyük ormanları ve kuzeyde zengin demir madeni kaynaklarını kapsayan hammadde zenginliğine sahip kayda değer bir ülkedir. 1930'lardan, 1960'lara doğru İsveç, kimi zaman karma ekonomi olarak adlandırılan, hem özel mülkiyetin ve hem de devlet kontrolünün öğelerini kapsayan yeni bir sosyal refah devleti geliştirmiştir. Bu özel girişimi temel üretimden alıkoyan, gelirin eşitlenmesini ve yeniden dağılımını ortaya çıkaran, bir vergi politikasını beraberinde getirmiştir. Bu, her İsveçliyi; hemen hemen her ihtiyacına karşı sigortalayan geniş bir sosyal refah çarkı sayesinde başarılmıştır. Özel ve toplu sigorta programları, İkinci Dünya Savaşı'ndan da önce, Zorunlu Merkezi bir sistemde yerini alan ilk programları olmuştur. 1950'lerde, hemen hemen bütün emekli maaşları hükümetin yönettiği zorunlu sistemin bir parçası olmuştur. Böylesine özenli ve baştan aşağı ya da beşikten mezara, refah sistemini ayakta tutmak yüklü miktarlarda para gerektirir. İsveç hükümeti sadece vergiler ve "sosyal ücretler" yoluyla toplanan gelire sahiptir. Bugün Gayri Safi Milli Hasılanın %64'ünden fazlası sistemin maliyetini karşılamak için bu sektöre aktarılmaktadır. Tipik bir endüstri işçisinin aylığından % 50 ile % 60 arasında bir miktar vergi olarak alınmaktadır. Bu temel gelir vergisinin yanı sıra bir de % 22.5 kadar katma değer vergisi - yiyecek maddeleri dahil bütün mallar ve hizmetler üzerindeki bir tür satış ya da tüketim vergisi - (KDV) kesilmektedir. Örneğin, başlangıçta 4600 dolar kazanan ve bir eşi ve dört çocuğu olan bir adam; başlangıçtaki kazancına atfedilen sosyal para yardımı eklendikten ve vergiler düşüldükten sonra 14000 dolar brüt gelire sahip olmaktadır. Diyelim ki aynı büyüklükte bir aileye sahip bir başka adam ise başlangıçta 23000 dolar kazanırken vergileri düşürüldükten sonra, benzer bir para yardımı ile bu adamın geliri de 14000 dolar olmaktadır (Brodin, 1993).

Esping-Andersen'in vurguladığı gibi, İsveç refah devleti, bireyin refahını toplumunun sorumluluğun altında görmektedir. Bu anlayıştan hareketle, her İsveç vatandaşının kamu refahı üzerinde hakkı bulunmaktadır. Ağır vergilerle finanse edilen bu refahın dağıtımı eşitlik prensibine dayanmakta olup ihtiyacı olana dağıtılır şeklinde bir yaklaşım söz konusu değildir (Aspalter, 2002: 9). İsveç refah modeli, İsveç modernleşmesinin temel direği olarak kabul edilmektedir. Bu olguyu her İsveçli iyi bildiğinden refahın dağıtılmasında kesinti yapan hükümetleri seçimlerde cezalandırmaktadır (Tepe, 2005: 265).

Kısacası, İsveç refah modelinin köşe taşlarını çalışan nüfusa yönelik olan sosyal sigorta sisteminin kurulması ile sosyal hizmetler ve sosyal yardımların da herkese sağlanması oluşturmaktadır.

### 1.1.5. Yunanistan Örneği

Yunanistan'da "sosyal yardım" kavramı yakın zamana dek, depremzedeler ya da mülteciler gibi gruplar için acil toptan koruma programlarına işaret ediyordu. Anlık krizlere karşı daha sürekli bazı kategorik yardım programları geliştirilmiştir ancak bunların hepsi ihtiyaç tespitine dayalı değildir. Bunlardan ilki 1960 yılında yasalaşan, yetim tek ebeveynli, özürlü, risk altında ya da yoksul çocuklara yardım götürmeyi amaçlayan "korumasız çocuklar programı" dır. Program asıl olarak hasadındaki düşüşten etkilenerek yoksullaşanlara ve İç Savaş mağdurlarına yardım etmektedir. Şu anda da eski SSCB, Doğu Avrupa ve Akdeniz'in diğer bölgelerinden vatanlarına geri dönen Yunanlılara yardım sağlamaktadır. 1973'teki 57 numaralı Kanun Hükmündeki Kararnemeyi takiben, düşük gelir gruplarındaki kişiler de tıbbi harcamalarının karşılanmasından yararlanabilme konumu edinmişlerdir. 1982'de yasalaşmasına rağmen yaşlı ve özürlü grupları, diğer Güney Avrupa ülkelerinin aksine, öncelikli olarak kategorik bir programla güvence altına alınan gruplar olmamışlardır. Yunanistan'da sosyal yardımlar sınırlıdır ve bir bütün olarak sosyal güvenlik sistemi içinde ufak bir yer tutmaktadır (Gough,1996, akt. Buğra ve Keyder, 2006:238-239).

### 1.1.6. Portekiz Örneği

Portekiz’de refah devletinin ilk nüveleri Salazar Dönemi sonrasında atılmıştır. Salazar sonrası anayasada “ulusal bir asgari gelir yaratma ve güncelleme” vaat edilmektedir. Salazar diktatörlüğüne karşı devrimi takiben ilk kategorik yardımlar ise (yaşlılar ve özürllüleri için) 1974’te verilmeye başlanmıştır. O tarihten itibaren, Portekiz’de, doğum yardımı, yetim aylığı, aile yardımı ve gençlerin topluma entegrasyonuna yönelik yardım gibi, prim katkılı olmayan belirli yardım programları uygulama konusunda epey ilerleme kaydetmiştir. Bütün bu programlar koordineli olmayan bir şekilde farklı bakanlıklar ve kurumlar tarafından idare edilmektedir. Bu bağlamda, Portekiz, genel güvence ağı programı yaratma doğrultusunda çok az çaba sarf etmiştir (Gough, 1996: 238).

Portekiz anayasasında söz edilen topluma entegrasyonu sağlamaya yönelik bir asgari gelir desteği (RMG) (Rendimento Minimo Garantido) uygulaması, 1996 yılında yerel rejimlerden ulusal düzeye taşınmıştır. Böylece, asgari gelirin miktarının ya da biçiminin karar alıcının takdirine bırakıldığı yardım sistemleri bu yeni uygulamayla bırakılmış ve yeni sistemle birlikte sosyal yardımlar ülkede genel ve temel bir hak haline gelmiştir (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003; Erdem, 2007).

### 1.1.7. İtalya Örneği

İtalyan şehir belediyelerinde yapılan yoksul yardımlarının uzun bir geçmişı bulunmaktadır. Bununla birlikte, 19. yüzyılda yoksul yardımlarının büyük kısmını İtalya’da dini hayır cemiyetleri (opere pie) sağlamaktaydı. 1930’larda sosyal sigorta kurumlarının gelişmesi başlangıçta yardım programlarında bir değişiklik yaratmamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası yazılan anayasanın 38. Maddesinde “yaşamak için gerekli gelirden yoksun ve çalışamaz durumdaki her vatandaş geçim yardımı ve sosyal yardımdan yararlanabilme konumunda olur” dendiği halde, savaş sonrası dönemde buna dair hiçbir yasal düzenleme yapılmamıştır. 1960’larda, düşük gelirli emekliler ve özürllüleri için çoğu sosyal sigorta ödeneğinden daha düşük, garanti edilmiş yardımlar sağlayan



ulusal kategorik programlar oluşturulmuştur. Nüfusun geri kalan kısmı ise yerel yardım programlarından, kiliseden ve gönüllü yardım kurumlarından faydalanmaktadır. Bu tür yardım için 1972’de bölgelere, 1977’de belediyelere kaydırılmış, mahalli idarelerin gücü 1990’daki Yerel Muhtariyet Yasası ile daha da artırılarak, sosyal yardım için genel çerçeve oluşturma yetkisi bölgelere verilmiştir, ancak bunu yapmaya zorunlu kılınmamışlardır. 1990’da on bir bölge belirli yönergeler oluşturmuş veya yardımları sosyal ya da diğer emeklilik yardımlarına bağlamıştır. Geri kalan dokuzu ise ya hiç yönerge belirtmemiş ya da yetkiyi mahalli idarelere veya yerel sağlık otoritelerine bırakmıştır (Gough,1996, akt. Buğra ve Keyder, 2006:235-236)..

Caritas gibi kilise kurumlarının sosyal yardımların dağıtılmasında önemli bir rolü vardır. Yoksullukla mücadele alanında faaliyette bulunan STK’lar da 1970’lerde ve 1980’lerde ortaya çıkmaya başlamışlardır. Bütün bu aktörlerin sosyal politikadaki rolleri 1991’de çıkarılan Gönüllü Örgütler Yasası ile de geliştirilmiştir.

Bugün, İtalya’da ulusal bir sosyal yardım sistemi bulunmamakta olup, resmi bir güvence ağı yerine yerel yönetimler, kilise, gönüllü kuruluşlar ve aileye dayanmaktadır. Lodemel ve Schulte bunu, genel yardımın olmayışının geniş halk gruplarını yardım için aile ve gönüllü kuruluşlara muhtaç bıraktığı “ek-sik ayrıştırılmış yoksulluk rejimi” olarak tanımlamaktadır. (Gough,1996, akt. Buğra ve Keyder, 2006:237).

### **1.1.8. İspanya Örneği**

İspanya’daki yoksul yardımı yakın zamana dek, yerel idareler ve kilisenin sorumluluğu altında yapılmıştır. İspanyol Hükümeti, ancak 1933’te “Serseri Yasası” ile sıkı kontroller getirerek devreye girmiştir. Asgari gelir desteği programının kökleri 1960’ta Franko rejiminin Sosyal Yardım Ulusal Fonu’nu (FONAS) kuran kanunu çıkarmasına dayanmaktadır. Bu yasa, getirisi maaş esaslı sigorta kapsamı dışında kalan yaşlılar ve özürülere yönelik Asgari Emeklilik ve Maluliyet Maaşlarını düzenlemektedir.

1978 yılından demokratikleşen İspanya, çıkardığı Anayasa'da vatandaşlarına asgari gelir taahhüt etmektedir (Madde 41). 1984'te gittikçe artan işsizlik karşısında sosyalist hükümet işsizlik yardımını devreye sokmuştur. Bugün İspanya'da sosyal yardım harcamalarının büyük çoğunluğunu yürürlüğe giren bu işsizlik yardımı oluşturmaktadır. FONAS destekleri 1990 Sigorta Dışı Emeklilik Yasası ile birleştirilmiş ve hak olarak düzenlenmiştir. Bask bölgesinde ise ancak 1988'de genel bir asgari gelir içermeye programı "Ingreso Minimo de Insercion" hayata geçirilmiştir. Bu programın varyasyonları İspanya'nın on yedi otonom topluluğunun on altısında uygulanmaktadır ama ulusal bir çerçeve mevcut değildir ve uygulanan programlar önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir (Gough,1996, akt. Buğra ve Keyder, 2006:237).

1990'lardan sonra İspanya'da emeklilik sisteminin evrenselleştirilmesi, özür-lüler için nakit transferlerinin iyileştirilmesi ve özerk bölgeler tarafından asgari gelir programlarının uygulamaya konulmasının, yoksulluk oranlarını ve muhtaç grupların karşı karşıya kaldığı sosyal dışlanma riskini azaltma etkileri olmuştur. Sosyal bakım hizmetlerinin artması da aynı yönde bir etki yaratmıştır. İspanya halen kamu temini açısından İskandinav ülkelerinin çok gerisinde olmasına rağmen durum açıkça düzelmiştir. Dahası, 1999'daki reformlar süresiz sözleşmeli tam zamanlı işler ile yarı zamanlı, marjinal ve geçici işer arasındaki sosyal güvenlik haklarının eşitliğini sağlamıştır. Birlikte düşünüldüğünde, tüm bu politikalar sosyal koruma sisteminin yeniden dağıtımçı etkisini geliştirmiştir.

Ayrıca İspanya'daki sağlık hizmetleri sadece yasal anlamda değil uygulamada da evrenselleşmiştir. Eğitim ve sağlık hizmetleri tamamen vergilerle finanse edilmektedir. Buradan hareketle, İspanyol ulusal sağlık hizmetlerinin vergi ile finanse edilme derecesinin, Britanya ve İskandinavya'daki geleneksel olarak vergiyle finanse edilen sistemlerdekinden daha yüksek olduğu söylenebilir (Guillen ve Matsaganis,2000, akt. Buğra ve Keyder, 2006:302).

İspanya'da refah devleti az gelişmiştir. GSYH'nin %37 oranındaki zorunlu kesintileri ve GSYH'nin % 20,3 oranındaki sosyal harcamaları ile İspanya euro bölgesinin en zayıf sosyal refahı olan ülkesidir

Aile ödeneği, sadece yıllık geliri 11 000 euroyu geçmeyen ailelere aktarılır. Bu yardımın tutarı çocuk başına aylık 24,25 eurodur. Bununla birlikte, sosyal sigorta sistemi de, 3 yaşından küçük çocuk sahibi olan çalışan annelere aylık 100 euro sağlar. Devlet çocuk yuvalarının sayısı oldukça az olup, en muhtaçlara ayrılmıştır. İspanyol sisteminde yetimlerin evlerde bakımı için herhangi yardım öngörülmemiştir. Sosyal konutlar da yok denecek kadar azdır.

## **1.2. YOKSULLUKLA MÜCADELENİN TÜRKİYE'DEKİ TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ**

Sosyal güvenlik sistemleri Batı Avrupa'da Sanayi Devrimi'nden sonra, özellikle işçi sınıfının doğmasıyla ortaya çıkmıştır. Osmanlı İmparatorluğu ise sanayileşme sürecine girememiş ve dolayısıyla sosyal korumayı talep edecek bir işçi sınıfı oluşmamıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde dinsel, aile içi ve meslek içi dayanışma modelleriyle ortaya çıkan sosyal güvenlik anlayışı, Cumhuriyet'in kurulmasının ardından özellikle de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra daha çağdaş ve kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Bu dönemde gündeme gelen "refah devleti" anlayışı, özellikle sosyal güvenlik alanında atılan adımlar ile yaşama geçirilmeye başlanmıştır. Netice itibarıyla, Türkiye'de refah uygulamalarının tarihsel gelişim sürecini, Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet Dönemi olarak iki kısım altında incelenmesi daha doğru olacaktır.

### **1.2.1. Türkiye'de Cumhuriyet Öncesi Refah Yaklaşımı**

Osmanlı İmparatorluğu'nda sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemlerinin gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemesinin altında, Osmanlı aile yapısının koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesi yatar. İmparatorluk-taki sosyal güvenlik uygulamaları aile içi yardımlaşmalar, dinsel yardımlaşmalar ve meslek örgütleri içerisindeki yardımlar olmak üzere üç kategoride toplanabilir: (Güvercin, 2004:91)

**1. Aile içi yardımlaşmalar:** Tarıma dayalı, geniş aile yapısı olan Osmanlı toplumunda yaşlı, hasta ve sakatlara gerekli bakım ve destek ailenin diğer bireylerince verilmiştir. Bu her toplumda rastlanan, kendiliğinden ve doğal olarak verilen bakım, insani yardım kapsamında değerlendirildiği için sosyal güvenlik açısından fazla önem taşımamaktadır. Hatta koruyucu aile yapısının, “sosyal güvenliğin bir gereksinim olarak algılanmasını engellediği” bile ileri sürülmektedir.

**2. Dinsel yardımlar:** Dinsel kural ve geleneklere dayanan ‘hayır kurumları’ Osmanlı’da yoksulların korunması açısından önemli rol üstlenmişlerdir. Zekat, fitre, sadaka ve bağışlar yoluyla yoksullara yardım yapılmıştır; ancak bunları da insani yardım çerçevesinde değerlendirmek daha doğru olacaktır. Vakıflar ise daha organize sosyal yardım kuruluşları olmuştur. İmparatorluğun son dönemlerinde Darülaceze, Darüleytam ve Kızılay gibi kurumlar sosyal yardım açısından önem kazanmıştır.

**3. Meslek örgütleri içerisindeki yardımlar:** Orta çağda İslam dünyasında doğan fütüvvet anlayışı, ahilik ve lonca teşkilatları Osmanlı döneminde toplumsal sosyal güvenliğin sağlanmasında önemli düzeyde rol oynamıştır (Göncençan, akt. Yılmaz, 2006:86). Ahilik fütüvvet, ahlak ve dayanışma anlayışına dayalı İslam esaslarına göre kurulmuş bir esnaf ve sanatkarlar örgütlenmesidir. İyi huylar anlamına gelen fütüvvet, herkese iyilikte bulunmayı, din ve mezhep farkı gözetmeksizin bütün insanların ihtiyaçlarını gidermeye çalışmayı gerektirir. Fütüvvet anlayışı içinde bir sanat sahibi olanlara ahi denilmiştir. Ahiler cömertlik, muhtaçlara yardım etme, zulüm görenleri koruma gibi yönleri ile tanınmışlardır. Ahilik örgütünün başlıca amacı, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma düşüncesinin oluşturulması ve yaygınlaştırılmasıdır. Yoksula, yabancıya, garip ve misafire sofrayı kurup onu beslemek ahiliğin temel ilke ve özelliklerini karakterize eden hususlardandır (Torus, 1947).

Tezgah ve el sanatlarına dayalı tarım dışı alanlarda hastalık, kaza ve ölüm gibi risklere karşı güvence, Avrupa’da olduğu gibi, mevcut zorunlu esnaf birlikleri (loncalar) içerisinde oluşturulan ve “orta sandığı” ya da “teavün

sandığı” denilen dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmıştır. Bu sandıkların gelir kaynaklarını usta ve kalfaların ödeme gücü ve geleneklere göre ödedikleri aidatlar ile bağışlar ve çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa yükselenler için ustaların sandığa ödedikleri harçlar oluşturmaktaydı. Sandıklarca, yoksulluk koşuluna bağlı olarak, hastalanan üyelere tedavi için gerekli yardım yapılmakta, yaşlanan veya tedavisi olanaklı olmayan hastalığa yakalanan usta, kalfa ve çırakların geçimi sağlanmaktaydı. Loncaların yardımlaşma sandıkları 19. yüzyıldan başlayarak yıkılmaya yüz tutmakla birlikte, yine de yüzyılın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Loncaların sosyal yardımları, aile içi yardımlaşmalar ve dinsel yardımlara göre daha kurumsallaşmış bir nitelik taşımaktaydı.

Osmanlılarda mevzuata ilişkin ilk önemli düzenleme 1865 tarihli “Dilaver Paşa Nizamnamesi” dir. Bu nizamnamede işçilerin çalışma koşulları ve hastalandıklarında yapılması gereken hususlar ile ilgili hükümler yer almıştır. Daha sonra 1869 tarihli “Maadin Nizamnamesi” ile iş kazalarına karşı önleyici ve koruyucu tedbirler, iş kazalarında yaralanan işçiye ve ölümü halinde ailesine tazminat ödeme yükümlülüğü getirilmiştir (Yılmaz, 2006:89).

Bununla birlikte, 1 Nisan 1866’da kurulan ilk işçi örgütü “Amelperver Cemiyeti” zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi amaçları ile yetersiz de olsa bir sosyal güvenlik uygulaması kabul edilebilir. Yine 1866’da kurulan “Askeri Tekaüt Sandığı” Osmanlı Dönemindeki ilk resmi sosyal güvenlik kurumu olarak sayılabilir. Bunu 1881’de sivil memurlar için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890’da Seyrisefain Tekaüt Sandığı, 1909’da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malullük sandığı, 1910’da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için yardım sandığı, 1917’de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Avrupa’da olduğu gibi Osmanlı’da da ücretli emeğin geliştiği meslek ve bölgelerde modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır. (Güvercin, 2004:91)

### 1.2.2. Türkiye’de Cumhuriyet Dönemi Refah Yaklaşımı

Cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal güvenliğe yönelik doğrudan düzenlemeler yapılmısa da, çıkarılan Borçlar Kanunu (1926), Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (1930) gibi yasalarla dolaylı kimi düzenlemelere gidilmiştir. Yine bu dönemde sosyal sigortalara benzeyen, fakat kişiler ve riskler açısından dar kapsamlı birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalar çıkarılmıştır. 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu bunların en önemlisidir. 1933 yılında Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı ve İstanbul Mahalli İdaresiyle, Ankara Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı, 1934 yılında Devlet Demir Yolları ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı gibi çok sayıda emeklilik ve yardımlaşma sandığı kurulmuştur. İşçiler de benzer yardımlaşma sandıkları kurmuşlardır. En önemlisi 1923 yılında Zonguldak ve Ereğli bölgesinde maden işçilerinin kurdukları Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları olmak üzere, Samsun Tütün İşçileri Teavün Cemiyeti ile İstanbul’da elektrik fabrikası işçilerinin kurduğu Yardım ve Teavün Sandığı bu türden kuruluşlardır (Güvercin, 2004:91).

1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür ancak, Cumhuriyet’in ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. Sosyal sigortalarla ilgili ilk yasa 27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu’dur. Bu yasaya paralel olarak 16 Temmuz 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. 2 Haziran 1949 tarihinde 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu çıkarılmış, daha sonra 1957 yılında Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kabul edilmiştir. 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır (Güzel ve Okur, 2003:30-33).

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde dünyada sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmıştır. 10 Aralık 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” 6 Nisan 1949’da Bakanlar Kurulu’na kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü (WHO)

Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylamış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur. Bu sözleşmeler Türkiye'ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler getirmiştir.

1949 yılında çıkarılan 5434 sayılı kanunla T.C. Emekli Sandığı kurularak genel ve katma bütçeli kuruluşlardan aylık alanlarla, daha önce özel kanunla kurulmuş kimi sandıklara bağlı olanlar Emekli Sandığı kapsamına alınmıştır. Böylece o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara sosyal güvence sağlayan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiştir.

Sosyal yardım alanında 6972 sayılı "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun" 1957 yılında (Bu kanun 1983 yılında 2828 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır); 7355 sayılı "Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulmasına Dair Kanun" 1959 yılında kabul edilmiştir. 1959 tarihinde kabul edilen bir diğer kanun, afetler nedeniyle ortaya çıkan yoksulluğa çare olarak önemli hükümler içeren 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun"dur (Yılmaz, 2006:91).

1961 Anayasası'nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakların sağlanmasının devletin görevi olduğu kabul edilmiştir. Bu bakımdan, 1961 Anayasası Türkiye'deki sosyal güvenlik alanı için yeni bir dönemin başlangıcı olarak da kabul edilebilir (Sözer, 1997). Bu dönemde çıkarılan 5 Ocak 1961 tarihli 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası sosyal güvenlik alanında atılan önemli bir adım olmuştur. Bu yasa bütün sağlık hizmetlerinin finansmanının genel bütçeden karşılanmasını ve sağlık hizmetlerinin, yasal süreci izleyen herkese ücretsiz olarak verilmesini öngörmektedir. Yasaya göre "sosyalleştirme" uygulaması tüm illerde tamamlandığında, aynı zamanda herkesi içine alan bir sosyal sağlık güvencesi modeli de ortaya çıkmış olacaktır. 12 Eylül 1978'deki Alma-Ata Konferansı'nda aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Dünya Sağlık Örgütü üyesi 134 ülke, "2000 Yılına Kadar Herkese Sağlık" sloganıyla birlikte, kendi halklarını sosyal güvenlik kapsamına almayı da kabul etmişlerdir. Oysa bu süreç ülkemizde daha 1961'den itibaren başlatılmış ve 1978 Alma-Ata

Konferansı'nda alınan kararlar bu sürecin önemine vurgu yapmıştır. Ancak, "sosyalleştirme" uygulaması, 1984'te tüm yurttaki birçok aksaklıklarıyla birlikte tamamlanmış görünse de yasanın belirtilen çoğu hedeflere ulaşılamamıştır (Güvercin, 2004:92).

Sosyal güvenlik alanında yoğun düzenlemelere gidilen bu dönemde primli sistem açısından önemli bir gelişme, 1964'te kabul edilip 1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasayla dağınık haldeki mevzuat bir bütün haline getirilmiştir. Bu gelişmeyi 1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu izlemiştir. Yine bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1952 tarihli 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi" 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onaylanmış, Bakanlar Kurulu'nun 1 Nisan 1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararname ile yürürlüğe girmiştir. Bu önemli sözleşme sosyal güvenlik kavramının çağdaş tanımında da belirleyici role sahip olmuştur. Sözleşmede 9 risk sayılmıştır. Bu riskler; hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, işsizlik, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm ve aile yükleridir.

10 Temmuz 1976 tarih ve 2022 sayılı yasayla, en geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması olarak bilinen "65 yaş aylığı" uygulamasının başlatılması, iyi bir sosyal güvence örneği olmuştur. Bu yasa ile "65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları"na karşılıksız aylık bağlanmıştır.

1982 Anayasası'nı izleyen yılların başından itibaren kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personele yönelik tazminat niteliğindeki ödemeler, 1983 yılında sosyal yardım hizmetlerini tek çatı altında toplamayı amaçlayan "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu - SHÇEK" in yeniden düzenlenmesi bu alandaki önemli gelişmelerdir. 1983 yılında yürürlüğe giren 2925 sayılı "Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu" ve 2926 sayılı "Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu" tarım kesiminde çalışanlara da sosyal güvenlik sağlamayı hedeflemiştir.



7 Kasım 1980’de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu’nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı’nın 14 Ekim 1989’da onaylanarak 24 Aralık 1989’da yürürlüğe girmesi sosyal güvenlikle ilgili olarak bu dönemdeki önemli gelişmelerdir.

Sosyal yardım alanındaki en önemli gelişme ise , 1986 yılında 3294 sayılı yasa ile oluşturulan “Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu”nun (SYDTF) kurulması olmuştur. Bu kanun, sosyal sigortalar sisteminin dışında kalan ve muhtaç duruma düşmüş yoksullara maddi yardım yapılmayı öngörmektedir (14.06.1986/19134, Resmi Gazete).

Muhtaç Sanatçıların Korunması amaçlı 23.01.1986 tarih ve 3257 sayılı “Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu”, 18.02.1992 ve 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun ile tabii afet nedeniyle sakat kalanlara nakdi yardım yapılmasını öngören 23.07.1995 tarih ve 4123 sayılı “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun” 82 sonrası dönemin sosyal yardım alanındaki diğer gelişmeleridir (Seyyar, 2003:61-63).

Birinci 5 Yıllık Kalkınma Planı’ndan bu yana söz edilen “işsizlik sigortası”nın oluşturulması konusu 25 Ağustos 1999 tarihli 4447 sayılı yasa ile hayata geçirilmiş, ancak yasada işsizlik sigortasına ilişkin hükümlerin yürürlük tarihi 1 Haziran 2000 olarak belirlenmiştir. 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı’nda tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması hedefine yönelik olarak “Sosyal Güvenlik Temel Yasası’nın” çıkarılması öngörülmüştür.

Kasım 2002’de 58’inci Hükümetin açıkladığı “Acil Eylem Planı” çerçevesinde uygulamaya konan Sosyal Güvenlik Reformu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Sosyal taraflardan gelen görüşler de dikkate alınmak suretiyle Emeklilik Sigortaları Kanun Tasarısı ile Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Kanun Tasarıları, Başbakanlık tarafından birleştirilerek Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı olarak 4 Nisan 2005 tarihinde TBMM'ye sevk edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında hazırlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ise 16 Haziran 2006 tarihinde yayımlanmış ancak, Anayasa Mahkemesinin 15 Aralık 2006 tarihinde bazı maddelerinin iptali yönünde verdiği karar doğrultusunda Kanunun yürürlük tarihi 1 Ocak 2008'e ertelenmiştir. İkinci bir erteleme sonrasında kanun 01.10.2008 tarihinde yürürlüğü girebilmiştir.

### **1.2.3. Türkiye'de Sosyal Koruma Sisteminde Rol Oynayan Kurumlar**

Türkiye'de sosyal koruma alanında çok sayıda kurum faaliyet göstermektedir. Bu kurumlar ya doğrudan doğruya sosyal yardım ve hizmet alanıyla görevlidir ya da sosyal güvenlik alanlarına ek olarak parasal transferler yaparak yoksullukla mücadele çalışmalarına katkıda bulunmaktadır. Bu kurumların isimleri aşağıdaki gibidir:

- Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
- Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı
- Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü
- Yerel Yönetimler
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- Sağlık Bakanlığı
- Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

### **1.2.3.1. Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK)**

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, 2828 sayılı kanunla kendine verilen sosyal hizmet faaliyetleri dışında, 28.09.1986 tarihli ve 19235 sayılı "Ayni-Nakdi Yardım Yönetmeliğine" dayanarak sosyal yardım faaliyetlerinde de bulunmaktadır. Genel Müdürlükçe, yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardımlar yapılmaktadır (www.shcek.gov.tr).

SHÇEK tarafından sağlanan yardım türleri geçici ayni-nakdi yardımlar, 6 ay süreli nakdi yardımlar, 1 yıl süreli nakdi yardımlar, uzun süreli nakdi yardımlardan oluşmaktadır.

### **2.3.3.2. Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü**

8 Haziran 1984 tarih ve 227 Sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş ve 20 Şubat 2008 tarih ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ile daha kurumsal bir yapıya kavuşturulan Vakıflar Genel Müdürlüğü Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olup, 5737 sayılı kanundan aldığı yetkiyle SYDGM ve SHÇEK gibi sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında da faaliyetlerde bulunmaktadır.

5737 sayılı kanununun 50'nci maddesinde Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün ana hizmet birimleri düzenlenmiştir. Söz konusu daire başkanlıklarından bir tanesi de Hayır Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'dır.

Aynı kanununun 52'nci maddesinde Hayır Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın görevleri sayılmıştır. Bu görevler "vakfiyelerde yer alan hayır şart ve hizmetleri yerine getirmek" ve "vakfiyelerde yazılı hayır şart ve hizmetleri yerine getirmek üzere her seviyeden eğitim-öğretim tesisleri, öğrenci yurtları sağlık ve sosyal yardım kurumları, aşevleri gibi tesisler açmak, yönetimini

sağlamak, öğrencilere eğitim yardımı yapmak, ihtiyaç sahibi insanlara sosyal yardımlarda bulunmak, muhtaç ve engellilere aylık bağlamak"tır (5735 sayılı kanun).

### **2.3.3.3. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı**

25 Mart 1997 tarih ve 571 sayılı "Özürlüler İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile kurulan Özürlüler İdaresi Başbakanlığa bağlı şekilde faaliyetlerini yürütmektedir.

Özürlüler İdaresi doğrudan parasal transfer yapmamakla birlikte, verdiği "özürlü kimlik kartı" ile özürlü vatandaşlara yardım yapılmasını sağlamaktadır. Söz konusu karta sahip olan vatandaşlarımıza 2022 sayılı " 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" gereğince Emekli Sandığı vasıtasıyla 3 aylık maaş ödenmektedir.

### **2.3.3.4. Yerel Yönetimler (Belediyeler)**

Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde "yönetişimi" arttıracak bir olgu olarak karşımıza çıkan "yerellik" (Subsidiarity) ilkesi kamu hizmetlerinin sunulmasında vatandaşı odağa yerleştirmekte ve söz konusu hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimleri "genel yetkili" kılmaktadır. Bu ilkenin Türkiye'deki yansıması yerel yönetim reformu olarak bilinen ve Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapılması ile kendini göstermektedir. Söz konusu kanunlarda yapılan değişikliklerle yerel yönetimlere sosyal yardım ve hizmet alanlarında da görevler verilmiştir.

07.12.2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanununda belediyenin görevlerinin tanımlandığı 14'üncü maddede "Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla,.....sosyal hizmet ve yardım...yapar ve nüfusu 50 bini geçen belediyeler, çocuklar ve kadınlar için koruma evleri açar" denilmekte ve devamında da ".....Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumunda uygun yöntemler uygulanır" ifadesi kullanılarak

belediyelere dezavantajlı gruplara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yapma sorumluluğu verilmektedir.

Ayrıca aynı kanununun 38. maddesinde belediye başkanının görev ve yetkileri tanımlanırken “Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özörlöölere yönelik hizmetleri yürötmek ve özörlöölere merkezi oluşturmak” görev ve yetkisi verilerek belediyelere sosyal yardım yapma görevi verilmiştir. Yine belediye giderlerinin tanımlandığı 60’ıncı maddede “dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlöölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar” yer almaktadır.

22 Şubat 2005 tarihinde çıkarılan “İl Özel İdaresi” yasasında da sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin maddeler bulunmaktadır. Belediye yasasına benzer şekilde İl Özel İdaresi yasasının da 6’ıncı maddesinde Özel İdarenin görev, yetki ve sorumlulukları sayılırken “ İl Özel İdaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;.....sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları açılması” göreviyle sorumlu kılınmıştır. Özel İdare bütçesinde gider kalemi olarak sayılmış olan yoksul ve muhtaç vatandaşlara yönelik sosyal yardımları yapma yetkisi Valiye verilmiştir. Aynı düzenlemeler 10 Temmuz 2004 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediye Kanunu’nda da bulunmaktadır.

### **2.3.3.5. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)**

Türk sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformlar neticesinde, devlet memurları, hizmet akdine göre ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik rejiminin, aktüeryal olarak hak ve yükümlölüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönöştürölmesi için Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlöölüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlöölüğü’nü aynı çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu 16.05.2006 tarihli ve 5502 sayılı kanunla kurulmuştur.

Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümleri uyarınca sosyal yardım yapmaktadır. 2002 yılı sonu itibarıyla 24,48 TL olan aylık ödeme tutarı, 2009 Şubat ayı itibarıyla 90,73 TL'ye yükseltilmiştir (www.skg.gov.tr).

### **2.3.3.6. Sağlık Bakanlığı**

Sağlık Bakanlığı, sosyal koruma alanında Yeşil Kart uygulaması ile yoksullara yönelik ücretsiz tedavi hizmeti sunmaktadır. 18.06.1992 tarihli ve 3816 sayılı "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun" kapsamında hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan ve bu kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı 1475 sayılı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olan ve Türkiye'de ikamet eden Türk vatandaşlarının Türkiye'deki yataklı tedavi kurumlarında yatarak görecekları tedavi hizmetlerini ve her türlü masrafları yer almaktadır. Öte yandan, herhangi bir sağlık güvencesi altında olanlara bağımlı olarak sağlık hizmetlerinden yararlanması gerekenler, silâh altında bulunanlar ve sağlık güvencesi olan yüksek öğrenim öğrencileri bu Kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun uyarınca Sağlık Bakanlığı tarafından muhtaç vatandaşlara yapılan sağlık yardımları 2005 yılında 1.701 milyon TL'dir. 2007 yılsonu itibarıyla toplam yeşil kart harcamasının 2.870 milyon TL'ye ulaşmıştır.

### **2.3.3.7. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) hem kaynak bakımından hem de yardım ve projelerinin odaklandığı hedef kitle açı-

sından yoksullukla mücadele alanında Türkiye'nin en önemli sosyal yardım kurumudur.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), 3294 Sayılı Yasa ile 1986 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. SYDT Fonunun faaliyetleri, kurulduğu 1986 yılından 2004 yılı sonuna kadar, Başbakanlık bünyesinde faaliyet gösteren bir " Genel Sekreterlik" tarafından yürütülmüştür.

Fonun kuruluş amacı, 3294 sayılı Kanununun 1 inci maddesinde; "Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, yoksulluk içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak, gelir dağılımının iyileştirilmesine katkı sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek" şeklinde hükme bağlanmıştır.

Bu yasanın daha iyi uygulanması amacıyla 01.12.2004 tarihli ve 5263 sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlük, taşradaki sosyal yardım faaliyetlerini ülke genelinde tüm il ve ilçe bazında oluşturulmuş toplam 973 adet Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Söz konusu Vakıflar, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun amacına uygun çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi kimselere yardım yapmakla görevlendirilmişlerdir. Bu kapsamda anılan yasanın 7nci maddesi uyarınca, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan kaynağın ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve aynı olarak dağıtılması Vakıflar tarafından yapılmaktadır.

Vakıfların yürütme organı olan Mütevelli Heyetlerinin yönetim modeli esasına göre kamu görevlileri, yerel yönetim temsilcileri, STK temsilcileri ve hayırsever vatandaşlardan oluşmaktadır. Vakıfların kurulu bulunduğu yerin Mülki İdare Amirleri Vakfın tabi başkanı olup, Mütevelli Heyeti illerde; Belediye Başkanı, Defterdar, İl Millî Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Ta-

rım Müdürü, İl Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Müdürü ve İl Müftüsünden oluşmaktadır. İlçelerde ise; Belediye Başkanı, Mal Müdürü, İlçe Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Bakanlığının İlçe Üst Görevlisi varsa İlçe Tarım Müdürü ve İlçe Müftüsü Vakfın Mütevelli Heyetini teşkil etmektedir. Ayrıca gerek il gerekse ilçelerde her faaliyet dönemi için; Köy ve Mahalle Muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye, ilde/ilçede kurulu ve 3294 sayılı Kanunda belirtilen amaçlara uygun faaliyette bulunan Sivil Toplum Kuruluş yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri temsilci (ilde 2, ilçede 1 temsilci) ve hayırsever vatandaşlar arasından İl Genel Meclisinin seçeceği iki kişi Vakıfların Mütevelli Heyetinde görev almaktadır.

SYDGM'nin SYD Vakıfları eliyle yürüttüğü sosyal yardımlar eğitimden sağlığa, gıda yardımından yakacak yardımına kadar pek çok alanı kapsamaktadır. Ayrıca, ihtiyaç sahibi vatandaşların kendi ayakları üzerinde durması amacıyla yönelik olarak sosyal proje destekleri de bu kurum tarafından verilmektedir. Bu projeler, hayvancılık, istihdam eğitimi, geçici istihdam, iş yeri açma ve tarım gibi pek çok alanı kapsamaktadır. Vakıfların cari harcamaları ile ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşlarımızın temel ihtiyaçlarının yerinde karşılanmasına çeşitli sosyal yardımların yapılması amacıyla il/ilçe SYD Vakıflarına Fon'dan her ay periyodik olarak kaynak aktarılmaktadır. Bu aktarmalar TÜİK tarafından belirlenen il ve ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre yapılmaktadır. Daha açık bir deyişle sosyo-kültürel açıdan daha az gelişmiş bölgelere nüfusuna oranla daha fazla kaynak aktarılmaktadır. Bu kapsamda Doğu ve Güney Doğu Bölgelerine % 50 daha fazla periyodik aktarma yapılmaktadır (SYDGM, 2008; 41-47).

### **a. SYDGM'nin Sosyal Yardım Uygulamaları**

Mevcut sosyal yardım mekanizmasının güçlendirilmesi, hedef kitlenin en doğru şekilde belirlenmesi ve özellikle eğitim, sağlık, istihdama yönelik destekler artırılarak, beşeri sermayenin güçlendirilmesi için SYDGM'de önemli adımlar atıldığı görülmektedir.



İlk olarak, 2003'ten itibaren Fon kaynaklarının kullanılmayan kısımları bütçeye aktarılmayıp, Fon faaliyetlerinde kullanılmasına karar verilmiştir. 2003 yılında 826 milyon 583 bin TL olan Fon geliri, 2007 yılında 1 milyar 598 milyon TL' ye ulaşmıştır. 2008 yılı sonu itibarıyla ise Fon gelirleri 2 Milyar 38 milyon TL olarak gerçekleşmiştir (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

Vakıfların cari harcamaları ile vatandaşların her türlü ihtiyaçlarının mahallinde karşılanması amacıyla il/ilçe SYD Vakıflarına periyodik olarak, nüfus ve sosyo-ekonomik gelişmişlik katsayısı dikkate alınarak Fon'dan her ay periyodik pay aktarımları yapılmaktadır.

Bu kaynağın kullanım inisiyatifi Vakıf Mütevelli Heyetindedir. Böylece, vatandaşların bürokratik süreçlere takılmadan hızlı bir şekilde destek alması sağlanmaktadır.

Aylık periyodik pay tutarı 2008 yılı Ağustos ayına kadar 40 Milyon TL, Ağustos ayından itibaren ise 50 Milyon TL olarak tahsis edilmekte olup; bu kapsamda 2008 yılı sonu itibarıyla 423,7 milyon TL kaynak aktarıldığı görülmektedir (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

İhtiyaç sahibi ailelerin gıda ve giyim gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Ramazan ayı ve Kurban Bayramı öncesinde yılda iki kez Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına (SYDV) kaynak aktarılmakta iken; 2008 yılı Haziran ayından itibaren gıda yardımları 3'er aylık periyotlarla yılda 4 kez yapılmaya başlanmıştır (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu) .

Yürütülen yardım programlarından biri de yakacak yardımlarıdır. Bu kapsamda 2003 yılından bu yana, Türkiye Kömür İşletmelerinden (TKİ) sağlanan kömür, il ve ilçelerdeki SYD Vakıflarınca belirlenen ihtiyaç sahibi ailelerin evlerine, en az 500 kg. olmak üzere torbalanarak kış gelmeden teslim edilmektedir (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

Ayrıca oturulamayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç vatandaşlara evlerinin bakım ve onarımı için aynı veya nakdi olarak “Barınma Yardımları” yapılmaktadır.

Sosyal güvenceden yoksun özürlü vatandaşların topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik SYDGM tarafından yürütülen bir başka sosyal yardım programı da özürlü yardımlarıdır. Sosyal güvenceden yoksun vatandaşların yanı sıra sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir alan özürlü vatandaşların kurumlarınca karşılanmayan araç-gereç bedelleri de bu program kapsamında karşılanmaktadır (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından işsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde, yaşlı, özürlü, kimsesiz ve muhtaç vatandaşlarımıza günlük sıcak yemek verilmesi amacıyla aşevleri işletilmektedir. (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

Ayrıca, Deprem, sel, yangın gibi afetlerden zarar gören vatandaşlara Fon’dan destek verilmektedir. 2007 yılı içinde bu kapsamda 60 kişi desteklenerek toplamda 676.000 TL kaynak kullanılmıştır. 2008 Yılı içinde bu kapsamda 896 kişi için toplam 1.486.500 TL kaynak kullanıldığı görülmektedir (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

İkinci olarak, eğitimin, yoksulluğun kuşaklararası transferinin engellenmesinde asli unsur olması nedeniyle, Genel Müdürlüğün Eğitim Yardım Programları daha etkin bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Eğitim Materyali Yardımları, Öğle Yemeği Yardımları, Yüksek Öğrenim Bursları, Özürlülere Yapılan Eğitim Yardımları, Şartlı Nakit Transferi bunlardan biridir.

Her eğitim-öğretim yılı başında, ilköğretim ve lisede okuyan fakir ve yardıma muhtaç ailelerimizin çocuklarının önlük, ayakkabı, çanta, kırtasiye gibi temel okul ihtiyaçları karşılanmaktadır. Eğitim materyali yardımı kapsamında yılda bir kez verilen destekler 2008 yılı Haziran ayından itibaren her eğitim ve öğretim döneminin başında olmak üzere iki kez yapılmaya başlanmıştır. (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

SYDGM'nin eğitim yardımları içinde önemli bir yer tutan "Şartlı Nakit Transferi", 2003 yılında başlatılan bağlı bir yardım programıdır. Bu program ile maddi imkânsızlıklar nedeniyle, eğitim çağındaki çocuklarını okula gönderemeyen ve 0-6 yaş grubundaki çocuklarının sağlık kontrollerini yaptıramayan nüfusun en yoksul kesimindeki ailelere düzenli nakit desteği sağlanmaktadır. ŞNT yardımları, anneler adına bankalarda açılan hesaplara yatırılmaktadır.

Şartlı Nakit Transferi Eğitim Yardımları kapsamında, nüfusun en yoksul kesiminde yer alan, maddi imkânsızlıklar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen ailelere çocuklarının okula devam etmeleri şartıyla, "Şartlı Eğitim Yardımı" yapılmaktadır. 2003 yılında başlayan bu program kapsamında; Mart 2008'de yapılan değişiklik ile birlikte;

- İlköğretime devam eden;	ERKEK	öğrencilere	20 TL/ Ay
	KIZ	öğrencilere	25 TL/ Ay
- Orta öğretime devam eden;	ERKEK	öğrencilere	35 TL/ Ay
	KIZ	öğrencilere	45 TL/ Ay

yardım verilmektedir.

ŞNT eğitim yardımları ile hem çocukların kesintisiz eğitim alması sağlanmakta, hem de ailelerine destek olunmaktadır. Bu yardımlar, özellikle kız çocuklarımızın ilk ve orta öğretimde okullaşma oranlarını artırmaktadır.

2008 yılı içerisinde ise ŞNT eğitim yardımları kapsamında 294 Milyon TL kaynak kullanıldığı görülmektedir (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

Şartlı Nakit Transferi Sağlık Yardımları kapsamında ise, anne adaylarının ve 0-6 yaş grubu çocukların düzenli sağlık kontrollerini yaptırıp yaptırmadıkları kontrol edilerek yardımların devam etmesi veya kesilmesi öngörülmektedir. 0-6 yaş çocuklarının sağlık kontrollerini düzenli olarak yaptıran annelere aylık nakit ödeme yapılmaktadır. Bu konuda, çocuklarda ve ailelerde olumlu davranış değişikliği yaratmak ve devam ettirmek için SYDGM, Sağlık Bakanlığı ile koordineli çalışmaktadır.

Bu proje kapsamındaki yardımlar ise Mart 2008’de yapılan değişiklik ile birlikte;

0-6 Yaş Grubu Çocuklar için 12 Ay Süreyle: Her Çocuk İçin: 20 TL/ay  
Anne Adayları için Gebelik Süresince; Her Anne İçin: 20 TL/ay  
Doğumun Hastanede Yapılması Durumunda: Doğum İçin: 60 TL’dir

### **Proje Destekleri**

İhtiyaç sahibi vatandaşlarımızın sosyal yardım almak yerine kendi işlerini kurmalarını, kendi alın teriyle geçinen bireyler haline gelmelerini sağlayacak projelere önemli ölçüde destek verilmektedir.

Bu amaçla birçok yeni proje hayata geçirilmiştir. 2003 yılında SYD Vakıflarına aktarılan kaynak içinde proje desteklerine ayrılan payın oranı % 1,6 iken 2007 yılında bu oran %22,5’ e yükseldiği görülmektedir. Bu projelerin bir kısmını kırsal alanda, bir kısmı da kentlerde yaşayan vatandaşları kalkındırmayı amaçlamaktadır (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

Kırsal alanda yürütölen ve 2003 yılının sonbaharında başlatılan “Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi” kapsamında yeterli kaynağa sahip olmayan ve süt sığırcılığı, koyunculuk ve seracılık yaparak gelir elde etmek isteyen vatandaşlarımıza, bir kooperatif bünyesinde birleşmeleri sağlanarak destek verilmektedir. (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

### **b. SYDGM’nin Türk Sosyal Yardım Sistemini Modernize Edebilecek Projeleri**

SYDGM’de yakın zamanda hayata geçirilmesi planlanan bazı projelerin yürütöldüğü de bilinmektedir. SYDGM’nin resmi internet sayfasında bu projelerin Türkiye’nin sosyal yardım alanına reform getireceği iddia edilmektedir.

## Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi

Hâlihazırda SYDGM tarafından yürütülen “Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi” ile sosyal yardım alanının temel problemi olarak gösterilen sağlıklı işleyen ortak veri tabanı eksikliği giderilerek entegre bir sosyal yardım sisteminin alt yapısının oluşturulması hedeflenmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Bilgi Toplumu Stratejisi kapsamında Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilerek Resmi Gazetede yayımlanan **2006-2010 dönemi Eylem Planında** da “**Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri**” adıyla bir eylem öngörülmüştür. Söz konusu eylemde sorumlu kuruluş olarak SYDGM belirlenmiş ve adı geçen eylemin hayata geçirilmesi görevi SYDGM’ye verilmiştir.

Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesinin hayata geçmesi ile birlikte;

- Sosyal yardım veren kurumlar arasında etkin eşgüdüm sağlanarak işlevsel anlamda tek çatı (ortak kullanılacak veri tabanı oluşturulması ile hizmetlerin eşgüdüm içinde yürütülmesi) sağlanacak,
- Ülkemizin “Yoksulluk (Sosyal Yardım) Haritası” çıkarılacaktır,
- Sosyal yardım yararlanıcılarına ait sağlıklı bir veri tabanına kavuşulacak,
- Sosyal yardımlardan mükerrer yararlanmanın önüne geçilecek,
- Sosyal yardım hizmetlerinin sunumunda hane yaklaşımına geçilerek, ulaşılamayan yoksul kesimlere ulaşılacak, ihtiyaç sahibi aileler yakından izlenecek ve ihtiyaçları zamanında karşılanacak,
- Oluşturulacak tek başvuru formu ile hizmetlerde standardizasyon sağlanacak,
- Sosyal yardım hizmetlerinin sunumunda bilgi teknolojileri kullanılarak zaman ve kaynak tasarrufu sağlanacak, yardıma ulaşma süreci kısaltılacaktır.

Bu kapsamda TÜBİTAK ile SYDGM arasında projenin birlikte yürütülmesi için 5 Aralık 2008 tarihinde ön protokol imzalanmıştır. TÜBİTAK tarafından

projenin bilgi işlem altyapısının hazırlanması çalışmalarına ve süreçlerin tanımlanması işlemlerine başlanmıştır. SYDGM ve TÜBİTAK tarafından hazırlanan ön fizibilite raporuna göre proje bütçesi yaklaşık olarak **15.835.000 TL**'dir. Söz konusu kaynağın 3 yıl içerisinde kullanılması planlanmakta olup 2009 yılı yatırım programı için **5.835.000 TL** kaynak DPT tarafından ayrılmıştır (<http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/183/Ozet+proje+tanitimlari> )

### **Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi**

SYDGM'nin başka iddialı bir projesi de "Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi"dir. Bu projenin amacı, oluşturulacak bir puanlama formülü ile sosyal yardım ve proje desteklerinden yararlanacak vatandaşların objektif kriterlere göre belirlenmesi ve böylelikle haksız yararlanmaların önüne geçilmesidir.

Proje ile her bir sosyal yardım türünden yararlanma kriterleri (muhtaçlık kriteri) oluşturularak hak sahiplerinin söz konusu kriterler çerçevesinde belirlenmesi hedeflenmektedir (<http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/183/Ozet+proje+tanitimlari> ).

Söz konusu projeyi SYDGM, TÜBİTAK ile işbirliği içinde yürütmektedir. Geline aşamada SYDGM tarafından proje formatı hazırlanarak yapılması gereken çalışmalar ayrıntılı olarak tanımlanmış olup; TÜBİTAK tarafından da geniş bir akademisyen kadrosuyla çalışmalara başlanmıştır. Projenin 12 aylık sürede tamamlanması; değişkenlerin tespit edilmesi, modellerin ortaya konulması ve saha çalışmaları ile söz konusu modellerin sınanarak 18 ay sonunda formülün kullanılabilir hale getirilmesi düşünülmektedir.

Puanlama formülünün elde edilerek Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesine entegre edilmesi ile birlikte;

- Sosyal yardım yararlanıcıları daha objektif kriterlere göre tespit edilecek,
- Haksız yararlanmaların önüne geçilecek,
- Kamu kaynaklarının etkin kullanılmasına olanak sağlanacaktır.

## **Alo Sosyal Yardım Hattı Projesi**

Sosyal yardım yararlanıcılarının sosyoekonomik ve kişisel özelliklerine bakıldığında bunların genellikle eğitim, kültür ve maddi yönden toplumun en dezavantajlı kesiminde yer aldığı görülmektedir. Bu çaresizlik durumu kişinin devlet ve sosyal kurumların sunduğu hizmetler konusunda farkındalık düzeyinin düşük olmasına ve kamu hizmetlerine nasıl erişileceği yolunda eksik/yanlış bilgi sahibi olmasına neden olmaktadır. Böylelikle yoksul vatandaşlarımız hak ettikleri halde sosyal yardıma ulaşamamaktadır (SYDGM 2008 Yılı Faaliyet Raporu).

Yoksullukla etkin bir mücadele için fakir ve muhtaç vatandaşlarımızın güçlendirilmesi ve bilgiye ve yardıma erişim fırsatlarının artırılması gerekmektedir. Bu kapsamda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından “Alo Sosyal Yardım Hattı Projesi” oluşturulmuştur.

Alo Sosyal Yardım Hattı Projesi ile SYDGM'nin yürütmüş olduğu yardım ve proje uygulamaları konusunda vatandaşlardan gelen soru, şikâyet ve önerilerin değerlendirilmesi ve etkin bir danışmanlık-yönlendirme yapılması düşünülmektedir. Bu çerçevede, vatandaşların doğru bilgi ile donatılması sağlanacaktır (<http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/183/Ozet+proje+tanitimlari>).

Proje için hâlihazırda “çağrı merkezi görevlisi olarak 10 kişi göreve başlatılıp, gerekli eğitimleri tamamlanmıştır. İlgili kurumlarla görüşmeler sonucunda ise Alo Sosyal Yardım Hattı “144” olarak belirlenmiştir. Teknik çalışmaların bitirilmesiyle kısa sürede Alo Sosyal Yardım Hattı hizmete geçirilecektir. Böylelikle sosyal yardım hizmetlerinin sunumunda halka yakınlık sağlanacak olup; hizmet kalitesi yükseltilecektir.

## **Eşi Vefat Etmiş Kadınlar İçin Bir Nakit Sosyal Yardım Programı Projesi**

Bunu dışında, SYDGM'nin üzerinde çalıştığı diğer bir proje de “Eşi Vefat Etmiş Kadınlar İçin Bir Nakit Sosyal Yardım Programı Geliştirilmesine Yönelik Araştırma Projesi” dir.

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

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

### **1.3. REFAH UYGULAMALARINDA YAŞANAN DÖNÜŞÜMÜN NEDENLERİ VE ETKİLERİ**

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



### 1.3.1. İç Etmenler

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

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

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

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

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

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

### 1.3.2. Dış Etmenler

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

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

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

### 1.3.3. İç ve Dış Etmenlerin Avrupa Refah Devletleri Üzerindeki Etkileri

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### REFAH MODELLERİ BAĞLAMINDA AVRUPA VE TÜRK SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

#### 3.1. REFAH TİPOLOJİSİ BAĞLAMINDA SOSYAL YARDIM MODELLERİ

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

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

### 3.1.1. Bismarck Modeline Karşılık Beveridge Modeli

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

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

#### *Beveridge Refah Modeli ile Bismarck Refah Modeli Arasındaki Ayrım*

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

Tablo 2

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



### 3.1.2. Gøsta Esping-Andersen'in Tipolojisi

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

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

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

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

**2. Korporatist<sup>3</sup> (Muhafazakâr-Eşitlikçi) Refah Devleti:** Yararlanıcılara, çok sayıdaki liberal devletten daha fazla fakat nüfusun bazı bölümlerini çıkararak sosyal sigorta programları sunar. Bu rejim Bismarck modelinin özelliklerini taşımakta olup, sosyal korumanın kalitesi, sigortacılık mantığı ile çalışanların gelirinden yapılan kesintilerle yakından ilgilidir. Bu kategoride yer alanlar Almanya, Avusturya, Belçika, Hollanda, Fransa ve İtalya gibi ülkelerdir.

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

---

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

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

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

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

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

### 3.1.3 Leibfried'ın Sınıflandırmasında Yer Alan Refah Devleti Modelleri

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

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

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

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

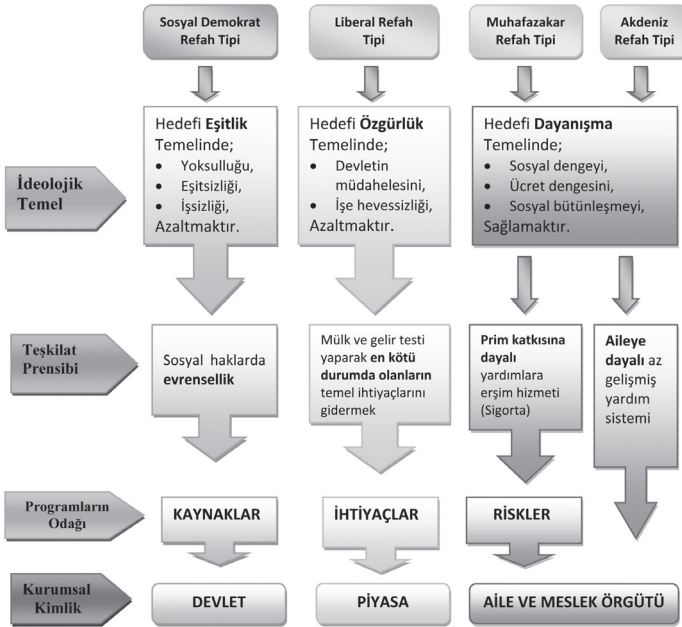
**3. Modern Refah Devleti: (İskandinav Refah Devletleri)** Tam istihdam vadinin bulunması ve sosyal hakları üst düzeyde gerçekleştirmesi belirgin özellikleridir. Güçlü müdahaleci refah devletidir. Devletin bir taraftan emeği istihdam ederken diğer taraftan da emeğin iş gücü piyasasına girmesi ve işgücü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

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

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

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

Şekil 2: Refah Rejimlerinin Karakteristiği



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

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

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

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

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

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

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

### **3.1.6. OECD'nin Sosyal Yardım Rejimlerine Yönelik Yeni Sınıflandırması**

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

#### **1. Seçici Refah Sistemleri:**

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



## **2. Kamu Yardımları Devleti:**

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

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

## **3. Entegre Güvenlik Ağlarına Sahip Refah Devletleri:**

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

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

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

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

#### **4. İkili Soysal Yardım Sistemi:**

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

#### **5. Gelişmemiş (Rudimentary) Sosyal Yardım Sistemi:**

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

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

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

## **6. Artıksal (Residual<sup>4</sup>) Sosyal Yardım Sistemi:**

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

## **7. Yüksek Düzeyde Yerelleşmiş Düzensiz ama Cömert Sosyal Yardım Sistemi:**

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

---

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

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

### **3.2. MUKAYESELİ OLARAK AVRUPA REFAH DEVLETLERİNDE SOSYAL YARDIMIN YÖNETİMİ VE DAĞITIM ŞEKİLLERİ**

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

#### **3.2.1. Sosyal Yardımın Merkezi veya Yerel Otoritelerce İdaresine Göre Karşılaştırma**

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

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

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

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

Fransa'da asgari refahı sağlayan üçlü<sup>5</sup> bir sosyal yardım yapısı geliştirilmiştir. Fransız Asgari Gelir İçermesi (RMI) uygulaması, geleneksel sosyal refaha kıyasla daha yaratıcıdır. Çünkü hem faydalanıcının ve devletin karşılıklı yükümlülüğü üzerinde ısrar eder hem de özellikle Anglosakson ülkelerinde benimsenen çalışma vurgulu politikalara ait sınırlamalarının ötesine geçer. Bu uygulama Güney Avrupa Ülkeleri için bir taklit modeli olmuş ve Bask Bölgesi ile başlayıp İspanya'daki diğer Özerk Bölgelere takip edilmiştir. En son olarak, 1997'de Portekiz'de ve 1999'da İtalya'da uygulanmaya başlamıştır.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **a. İrlanda’da İdari Yapılanma:**

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

#### **b. Türkiye’de İdari Yapılanma:**

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

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

### **c. İngiltere’de İdari Yapılanma:**

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

### **d. Fransa’da İdari Yapılanma:**

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

### **e.Lüksemburg’da İdari Yapılanma:**

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

### **3.2.3. Yardıma Başvurma ve Ödeme Alma Biçimine Göre Karşılaştırma**

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



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

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

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

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

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

#### **3.2.4. Yardımların Bilgisayarlaştırılmasına Göre Karşılaştırma**

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

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

### 3.2.5. Yolsuzlukların Önlenmesi Bakımından Karşılaştırma

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

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

### 3.2.6. Yardım Kararı Üzerinde Sosyal İnceleme Görevlisinin Etkisi Bakımından Karşılaştırma

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

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

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

## SONUÇ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## KAYNAKÇA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gökbunar, R. , Özdemir, H. ve Uğur, A. (2008), "Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları", Doğuş Üniversitesi Dergisi, İstanbul. [http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/cilt\\_9\\_sayi\\_2/M00198.pdf](http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/cilt_9_sayi_2/M00198.pdf) (25.07.2008).

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

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

Güngör, F. ve Özüğurlu M. (1997), İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Pi-yasa ya da Sosyal Devlet, Working Paper Series, Ankara Üniv. SBF, Ankara. [http://www.politics.ankara.edu.tr/dosyalar/tm/SBF\\_WP\\_03.pdf](http://www.politics.ankara.edu.tr/dosyalar/tm/SBF_WP_03.pdf), (21.07.2008).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ulutürk, S. ve Dane, K. (2008), Kapitalist Devletin Dönüşümü, Metalaşma ve Sosyal Güvenlik "Reformu" : Ülke Örnekleri ve Reformun Geleceği. [http://www.kongrekaraburun.org/metinler/A3\\_3.pdf](http://www.kongrekaraburun.org/metinler/A3_3.pdf) (web erişim tarihi : 10.10.2008).

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

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

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

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

### **İnternet Siteleri**

[www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

[www.dwp.gov.uk/aboutus](http://www.dwp.gov.uk/aboutus)

[www.skg.gov.tr](http://www.skg.gov.tr)

[www.sydgim.gov.tr](http://www.sydgim.gov.tr)