

Sosyal Adalet İçin Daha Fazla Sosyal Koruma



Recep Kapar*

Yrd. Doç. Dr.

Giriş

Dünyada zenginlik daha önce olmadığı kadar birikir ve yoğunlaşırken, yoksulluk ve güvencesizlik de aynı ölçüde artmaktadır. Bu güne gelinceye dek, piyasaların kendi kendini temizleyemedikleri ve düzenleyemedikleri gibi, kendiliklerinden toplumsal olarak kabul edilebilecek bir adalette üretemedikleri defalarca kanıtlanmıştır.

Küresel ekonomide sosyal adaletin sağlanması için daha fazla sosyal koruma gerektiğini savunan bu bildiriye, öncelikle kavramsal açıklamalar yapılacak ve sosyal korumanın sosyal adalet sağlama işlevi açıklanacaktır. Ardından yapısal uyum süreci tarafından belirlenen ve hızla değişen ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullar bağlamında, sosyal adaletsizliği pekiştiren sosyal koruma açığı üzerinde durulacaktır.

1. Kavramlar

Adalet ve korumadan oldukça farklı anlamlara gelen ve farklı değerleri temsil eden “sosyal adalet” ve “sosyal koruma” kavramlarının genel hatları ile açıklanması konunun bütünlüğü bakımından önemlidir.

* Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü (recepkapar@mu.edu.tr)

a. Sosyal Koruma

Tarihsel olarak bakıldığında, sosyal koruma piyasanın kendi kurallarına ve güç ilişkilerine göre işleyişinden ve yıkıcı etkilerinden zarar görenlerin korunmasını amaçlar. İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku gibi koruyucu yasal önlemler ile ekonomik liberalizmi kısıtlayıcı sendika gibi örgütleri ve çeşitli müdahale araçlarını içerdiği belirtilmektedir. Buna göre, sosyal korumanın temel amacı işgücü piyasasına müdahale ederek, insanın çalışma ve yaşam koşullarının bütünüyle işgücü piyasasındaki güç ilişkilerine ve piyasanın işleyişine terk edilmemesidir. Bu anlamda, sosyal korumanın varlığı ve yaygınlığı işgücü piyasasını meta piyasası olmaktan, işgücünü ise metalaştırmaktan alıkoymak¹¹.

Sosyal koruma kavramının kullanımı gittikçe yaygınlaşmaktadır. Özellikle uluslararası kuruluş ve örgütler arasında kavramın kullanılması, artan ekonomik krizler ve yoksunluklar karşısında sosyal korumanın geliştirilmesi konularında bir uzlaşma belirlemektedir. Ancak, sosyal koruma kavramının içeriği ve bağlı olarak da temel unsurları hakkında açık bir uzlaşma yoktur. Aksine, çok önemli ayrımlar bulunmaktadır. Bu ayrımlar örgütlerin kendi önceliklerindeki ve yaklaşımlarındaki farklılığı yansıtmaktadır¹². Diğer yandan, sosyal korumaya ilişkin herkesin kabul ettiği bir tanım bulunmadığı gibi, tek bir yaklaşım da söz konusu değildir. Toplular arasında sosyal koruma tanımı ve yaklaşımı bakımından önemli ayrımlar vardır. Farklı değerler, kültürler, gelenekler, kurumlar ve politik yapılar sosyal korumanın nasıl sağlanacağını ve tanımını etkilemektedir¹³. Öğretide, sosyal koruma sosyal güvenliğin amacı olarak ifade edilmektedir¹⁴.

Genel olarak, gelişmiş ülkelerde sosyal koruma hakkındaki araştırma ve tartışmalar daha çok devlet tarafından finanse edilen ve yönetilen programlar ile sınırlanmaktadır. Buna karşın, gelişmekte olan ülkelere ilişkin çalışmalarda insanlara koruma sağlayan özel ve kamu araçlarının sosyal koruma kapsamında ele alındığı söylenmektedir¹⁵.

11 Aziz Çelik, "AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar", Birikim, S. 184-185, s.72-82. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: Karl Polanyi, Büyük Dönüşüm: Çağımızın Sosyal ve Ekonomik Kökenleri, (Çeviren: Ayşe Buğra), İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s.124, 194, 248.

12 Armando Barrientos-Andrew Shepherd, "Chronic Poverty and Social Protection", Paper prepared for presentation at the CPRC Conference on Chronic Poverty, University of Manchester, April 2003, s. 4

13 A. Bonilla Garcia-J.V. Gruat, Social Protection- Version 1.0, International Labour Office, Geneva, 2003, s.13.

14 Ali Güzel-Ali Rıza Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1990, s.8.

15 Rachel Sabates-Wheeler-Naila Kabeer, "Gender Equality and the Extension of Social Protection", Social Security Policy and Development Branch, International Labour Office, ESS Paper no. 16, Geneva, 2003, s.2.

Aralarında **Dünya Bankası** ve **Asya Kalkınma Bankası**'nın bulunduğu bir grup örgüt, işletme etkinliklerini (özel bireysel sigorta veya emeklilik birikimlerini), başkalarına yardım esasına dayalı gönüllü girişimleri ile örgütleri ve topluluk içinde gerçekleşen enformel ilişkileri sosyal koruma kapsamı içine almaktadır¹⁶. Diğer yandan, sosyal korumanın bütünüyle yeni liberal düşünceye ait bir kavram olduğunu söylemek de, tam gerçeği yansıtmayacaktır. Enformel ilişkiler, sivil yardım örgütleri ve işletmeler gibi özel ve bireysel koruma sağlayan aktörleri dışlayarak yapılmış, tanımlar da bulunmaktadır. Gerçekten, *“Sosyal koruma temel risk ve gereksinimlerden kaynaklanan düşük yaşam standartlarına ya da yaşam standartlarının gerilemesine karşı koruma sağlamak için; toplumun kamusal ve toplu önlemler aracılığıyla bireylere ve ailelerine sağladığı yardımlar”*¹⁷ olarak tanımlanabilir.

Öncelikle, *sosyal koruma bir insan hakkıdır*¹⁸. Bu nedenle, sosyal korumanın konusunu oluşturan güvencesizliklerin giderilmesi piyasalara, işletmelere, topluluk ilişkilerine ya da bireylere yüklenemez. Sosyal koruma insan onuruna saygı, sosyal adalet ve sosyal dayanışma değerleri temelinde gelirin yeniden dağılımını sağlayan mekanizmaların bütünüdür¹⁹. Sosyal dayanışma içerdiği “eşitlik”, “hak” ve “zorunlu olarak katkı yapma” unsurları nedeniyle diğer dayanışma biçimlerinden ayrılır. Sosyal koruma; *bireylerin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürebilmeleri için, gelir güvencesizliği karşısında yaşam koşullarını geliştirmek ve yaşam düzeyinin gerilemesini önlemek amacıyla, kamusal alanda, bireylerin eşitliği ve sahip oldukları haklar temelinde, gelirin yeniden dağıtımını yoluyla sağlanan gelir ve hizmet desteklerinin tümünü kapsar*²⁰.

Bu yönüyle yeni liberal tanımların aksine, sosyal koruma acıma, yardımseverlik veya hayırseverlik değerlerini içermez. Aksine bir hak konusudur. Sosyal korumayı güvence altına almak tam olarak devletin sorumluluğundadır. Aynı zamanda, programların oluşturulmasında ve işleyişi sırasında, bireylere eşit davranma, ayrımcılık yapılmaması yanında, katılım ve hesap sorma, talep etme haklarının tanınması gereklidir.

¹⁶ Recep Kapar, Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Ya., İstanbul, 2005, s.3-6.

¹⁷ Wouter van Ginneken, “The Extension of Social Protection: ILO’s Aim for the Years to Come”, (içinde) Social Protection: New Directions of Donor Agencies, Edit: Tim CONWAY vd., Overseas Development Institute-Social Development Department, London, 2000, s.36.

¹⁸ Alain Euzeby, “Social Protection: Values to be defended!”, International Social Security Review, Vol.57 (2/2004), s.107, 109.

¹⁹ Euzeby, Social, s.111.

²⁰ Kapar, s.9.

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) sosyal korumayı; ölüm, yaşlılık, iş kazası, geçici iş görmezlik, doğum, hastalık gibi çeşitli riskler sonucunda, ortadan kalkan veya önemli ölçüde azalan çalışma gelirin nereden olduğu ekonomik ve sosyal sorunlar karşısında, bireyleri korumak için toplum tarafından oluşturulan kamu önlemlerinin bütünü olarak tanımlamaktadır²¹. Değişen koşullar örgütün çoğu yaklaşımının yenilemesini gerektirmiştir. Bu nedenle, örgütün sosyal koruma yaklaşımı tam olarak açık değildir. UÇÖ'nün farklı çalışmalarında sosyal korumanın farklı unsurları öne çıkabilmektedir. Ancak, UÇÖ'nde sadece belirli çalışanları ve onların bakmakla yükümlü olduklarını kapsayan sınırlı bir yaklaşımdan, toplumun tüm üyelerine gelir güvencesi sağlayan bir sosyal koruma yaklaşımına geçiş eğiliminin varlığı da gözlenmektedir²².

Örgütün 2005 yılında 294. toplantısını yapan yönetim kurulu “sosyal koruma” ve “sosyal güvenlik” kavramlarını **eş anlamlı** kullanan tartışma ve yol gösterme amaçlı bir raporu görüşmüştür. Bu belgede, sosyal koruma ya da sosyal güvenlik Uluslararası İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesi çerçevesinde, Örgütün Fıiledelfiya Bildirgesi ve 102 Sayılı Sosyal Güvenliğin En Az Standartları Sözleşmesi ile diğer ilgili uluslararası çalışma sözleşmeleri çerçevesinde ele alınmıştır. Buna göre; sosyal korumadan (sosyal güvenlikten), öncelikli amacı (i) yoksulluğu ortadan kaldırmak veya azaltmak, (ii) yaşamın doğurduğu (işsizlik, yaşlılık, işgöremezlik gibi gelir kaybına yol açan) önemli risklerle başa çıkmada bireylere yardımcı olmak için gelir güvencesi sağlamak, (iii) insanların sağlık ve sosyal hizmetlere erişmesini güvence altına almak olan aktarımların, hakların, yükümlülüklerin, önlemlerin ve kurumların bütünü anlaşılmalıdır²³.

Avrupa Komisyonu, sosyal riskler karşısında insanları korumak amacıyla tasarlanmış kolektif transfer sistemlerinin tümünü sosyal koruma olarak tanımlamaktadır. Sosyal riskler yaşlılık, emeklilik, yaşlanma nedeniyle bakıma gereksinim duyma, hanede gelir elde eden birinin ölmesi, engellilik, hastalık, analık, bakıma gereksinim duyan çocuk, işsizlik ve hastalık, engelli veya yaşlı akrabaların bakımını kapsamaktadır. Sosyal koruma, sosyal risklerin yarattığı gelir eksikliği nedeniyle insan onurunun korunması için temel olan

²¹ Garcia-Gruat, s.14.

²² Laure-Helene Piron, “Rights based approaches to social protection”, DFID Papers, 2004, s.9–10.

²³ ILO, “Social protection as a productive factor”, Governing Body, Committee on Employment and Social Policy (GB.294/ESP/4 294th Session), Geneva, 2005, s.1.

hizmetlere insanların ulaşamamasını ve risklerin yoksullukla sonuçlanmasını engellemektedir. Komisyon bu kavramın kullanımını, sosyal güvenlikle daha geniş bir alanı kapsadığı için tercih etmiştir²⁴.

Avrupa Birliği içerisinde Avrupa Komisyonu'na bağlı EUROSTAT sosyal korumanın evrensel geçerli ve tüm amaçlarını kapsayan bir tanımının bulunmadığını belirtmektedir. EUROSTAT sosyal korumayı risk veya gereksinimlerin bireylere ve hane halklarına yüklediği yükleri azaltmak amacındaki kamusal ve özel organlar tarafından yapılan müdahaleleri içerecek biçimde tanımlamaktadır. EUROSTAT'ın kamu organları yanında özel organlarca yapılan müdahaleleri de tanımın içine aldığı ilk bakışta dikkat çekmektedir. Ancak burada bireysel sigorta uygulamaları gibi **kolektif gelir transferine dayanmayan** özel programlar, sosyal koruma içinde kabul edilmemektedir. Sosyal koruma sistemi içinde yer alan müdahalelerden yararlanmada bire bir katkı karşılığı ve bireysel düzenlemeler bulunmamalıdır. Bir başka deyişle, yararlanan koruma ile yapılacak katkı arasında bir eşitlik aranmamalıdır. EUROSTAT sosyal koruma kapsamında yer alan riskleri; (i) *hastalık ve sağlık bakımı*, (ii) *engellilik*, (iii) *yaşlılık*, (iv) *ölüm/dul ve yetim*, (v) *çocuk ve aile*, (vi) *işsizlik*, (vii) *konut*, (viii) başka yerde sınıflandırılmayan *sosyal dışlanma* biçiminde sıralamaktadır²⁵. Öte yandan, Avrupa sendikal hareketinin sosyal koruma kavramını yaygın bir biçimde kullandığı ve bir hak olarak savunduğu da görülmektedir²⁶.

b. Sosyal Adalet

İnsan uygarlığının gelişimine bakıldığında; adalete ilişkin yaklaşımların ve arayışların geçmişinin oldukça eskiye dayandığı görülür. Ancak, insanlık için sosyal adalet amacının yeni olduğu belirtilmektedir. Sosyal adalet arayışı ilk olarak sanayi devrimi ve sonrasında koşut olarak gelişen sosyalist düşünce ile birlikte ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, kapitalizmin doğuşuyla birlikte beliren çalışanların sömürülmesine karşı geliştirilen protesto ve ortak taleplerin temel sloganı “**sosyal adalet isteği**” olmuştur.

²⁴ EC, The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate, Communication from the Commission. COM (95) 466 final, 31.10.1995; EC, Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection, COM (2003), Brussels, 2003. (http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/may/lisbonstratIP280503_en.pdf)

²⁵ EC, ESSPROS Manual, The European System of Integrated Social Protection Statistics- EUROSTAT, 1996, s.12.

²⁶ Martin Hutsebaut, “Social Protection in Europe A European Trade Union Perspective”, International Social Security Review, Vol.56 (1/2003), s.66.

Ardından, kapitalizmin gelişmesi ile birlikte insanların yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik uygulanmaya başlayan kamusal önlemlerin merkezinde sosyal adaletin sağlanması düşüncesi yer almıştır. Sosyal adalet kavramı ilerici ve dayanışmaya dayanan değerlerin vücut bulduğu devrimci bir nitelik kazanmıştır. 1800'lü yılların ortasından itibaren Avrupa'yı saran değişim sırasında sosyal adalet değeri ilerici düşünür ve politik eylemcilerin ortak bir haykırışı olmayı sürdürmüştür. Bu dönemde insan onuruna saygı gösterilmesi gerekliliği ve adalet değeri sosyal adalet ile birlikte tanımlanmaya başlanmıştır. 19. yüzyılın ortalarından itibaren sosyal adalet yaklaşımının sol ve merkez partilerin neredeyse tümünün programlarının ve ideolojilerinin merkezinde yer aldığı görülmektedir. II. Dünya Savaşı sonrasında sosyal adalet ideali, sosyal demokrat ve sol düşüncenin en önemli varoluş nedenini ve temellerini temsil etmiştir²⁷.

Adalet, çatışan talepleri çözmek için bir ilke yada ilkeler kümesi olarak düşünülmektedir. Söz konusu çatışma farkı biçimler alabilir. Bu bağlamda, sosyal adalet bireysel gelişme arayışında toplumsal işbirliği yapma ihtiyacından doğan çatışmaların çözümünde, adil ilkelerin uygulanması olarak kabul edilmektedir. Verili bir toplumda işbölümü yapılarak üretim arttırılmaktadır. Ancak, arttırılan bu üretimin işbölümü içinde sürece katılanlar arasında nasıl dağıtılacağına ilişkin çatışan talepler belirlemektedir. Sosyal adalet ilkesi, ortak iş yapılması sürecinden doğan yararların dağıtımında ve yüklerin tahsisinde uygulanır. Diğer yandan, söz konusu ilke üretim ve dağıtım faaliyetleriyle ilgili toplumsal ve kurumsal düzenlemeleri de kapsamaktadır. Sosyal adaletin sağlanması için yapılan dağıtım faaliyetlerinin konusu genel anlamıyla gelir olarak adlandırılmaktadır. Bu dağıtımın son birimi insan olmakla birlikte, gruplar, örgütler, bölgeler ve benzeri ölçekler arasında da dağıtımın varlığı geçerlidir²⁸.

Sosyal adalet açıkça tanımlanmış ve sınırları belirlenmiş durağan bir kavram değildir. Aksine dinamiktir. Sosyal adaletten ekonomik gelişmenin sonuçlarının adil ve kabul edilebilir bir dağılımı anlaşılmasına rağmen, bu ifadeye bazı önemli eklemeler yapılması zorunluluğu belirlemiştir. Bu çerçevede, ekonomik

27 UN, Social Justice in an Open World The Role of the United Nations, The International Forum for Social Development, Department of Economic and Social Affairs Division for Social Policy and Development (ST/ESA/305), New York, 2006, s.2-3.

28 David Harvey, Sosyal Adalet ve Şehir, Metis Ya., İstanbul, 2003, s.94-95.

gelişmenin çevresel olarak sürdürülebilir olması da sosyal adalet yaklaşımının vazgeçilmez temel unsurlarından biri olmuştur²⁹.

Sosyal adaletin bir başka unsuru yurttaşların eşitliğine dayanmasıdır. Buna göre, toplumdaki her insan eşit sivil, siyasal, ekonomik ve sosyal haklara sahip olmalı ve bu hakları etkili bir biçimde yaşama geçirilmelidir. Verili toplumda tüm bireylere onurlu ve güvenli bir yaşam sürmeleri için olanaklar sunmak ve onların temel gereksinimlerini karşılayacakları kaynaklara uygun bir biçimde erişmeleri zorunludur. Fırsat eşitliğinin sağlanması ise, bir diğer unsurdur. Bir kişinin yaşama şansı, istihdam, meslek ve eğitim gibi fırsatlara erişmesi cinsiyet, etnik köken, sınıf gibi niteliklere bağlı olmamalıdır³⁰. Genel olarak, sosyal adalet isteği tüm insanlar fiziksel ve ruhsal bakımdan güvenlik içinde, özerk, onurlu bir yaşam sürebilmesi için kaynakların ve gücün daha eşit dağılmasını sağlama arayışıdır. Bunun içinde, toplumla birlikte karşılıklı sorumluluk içerisinde insanlara potansiyellerini tam olarak gerçekleştirebilmeleri için fırsatlar yaratılmalıdır. Ancak, sosyal adalet için öncelikle adil olmayan, bir başka deyişle sosyal bakımdan adaletsizlik yaratan kurumsal yapıların, politikaların, uygulamaların, baskın ideolojilerin değiştirilmesi gerekir³¹.

Sosyal adaletin sağlanması amacı sosyal barış arayışının ve işçi hareketinin temel konularından biridir. Evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adalet temeli üzerine kurulabileceği gerçeği tarihsel süreçte defalarca görülmüştür. Çok sayıda insanın katlanmak zorunda kaldığı, adaletsizliğin, sefaletin ve yoksulluğun bulunduğu çalışma koşullarının dünya barışını ve uyumunu tehlikeye düşürdüğü öteden beri bilinmektedir. UÇÖ'nün temel yaklaşımına göre sosyal adalet; ırk, inanç ve cinsiyeti ne olursa olsun, toplumdaki bütün insanların maddi ilerlemelerini ve manevi gelişmelerini, özgür ve onurlu bir şekilde, ekonomik güvence altında ve eşit şartlarda sürdürmelerini sağlamaya yönelmiş değerdir³².

29 UN, Justice, s.7.

30 Peter Taylor-Gooby, "Attitudes to social justice, institute for public policy research", London, 2005, s.2; Edward Anderson-Tammie O'Neil, "A New Equity Agenda? Reflections on the 2006 World Development Report, the 2005 Human Development Report and the 2005 Report on the World Social Situation", Working Paper 265, Overseas Development Institute, 2006, s.9.

31 "About SPR: What is Social Justice?" (http://scratchpost.uregina.ca/spr/about_spr.html)

32 Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasası (<http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm>); Filadelfiya Bildirgesi (<http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm#annex>).

Sosyal adaletin sağlanması ekonomik ve sosyal haklara doğrudan bağlıdır. Sosyal adalet ekonomik yönden güçlü toplumsal gruplarla, güçsüz ve bağımlı gruplar arasında eşitliğin sağlanması yoluyla sosyal dengenin kurulmasını amaçlamaktadır. Herkesin insan olmanın bir gereği olarak, sivil ve siyasi hakları bulunmaktadır. Ancak bu haklar tek başına sosyal adaleti sağlamaya yetmemektedir. Bu hakların yanı sıra insanlara sosyal ve ekonomik hakların da tanınması ve gerçekleştirilmesi belirleyicidir³³.

Çalışanların hakları sosyal adalet değeri temel alınarak yükseltilmiştir. Her iki haklar grubu da insan hakları içerisinde yer almasına rağmen, günümüzde sivil ve siyasal haklara dayanan değerlerin, ekonomik ve sosyal haklara dayanan sosyal adalet değerinden daha fazla öne çıkartıldığı belirtilmektedir. Ancak, içinde sivil ve siyasal haklarında bulunduğu insan haklarının sosyal adalet olmaksızın gerçekleşmeyeceği açıktır³⁴.

Öte yanda bir toplum sosyal adaleti gerçekleştirmek istiyorsa, insan haklarının ayrılmaz bir parçası olan ekonomik ve sosyal hakları desteklemek zorundadır. Sosyal adalet arayışı piyasaya dayalı ekonomik sistemin uzantısı olarak zorunlu bir biçimde ortaya çıkmıştır. Sosyal adalet düşüncesi, devletin veya politik yapıların yapmacık ve zoraki bir icadı değildir³⁵.

Sosyal koruma ile birlikte sosyal güvenlik temel bir insan hakkı olması nedeniyle evrenselidir. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin çeşitli maddelerinde bu durum açıkça beyan edilmiştir (md. 22, 23, 25)³⁶. Sosyal adalet, eşitlik, haklar temeline dayandığı koşullarda sosyal koruma politikaları ve programları toplumun yoksul, ekonomik, sosyal ve siyasal bakımdan zayıf ve savunmasız kesimlerinin insan haklarının gerçekleşmesini desteklemektedir³⁷.

Sosyal adalet, toplumun tüm üyelerine adil davranmayı gerektiren ve gelir ile fırsatların görece olarak eşit dağılımını sağlayan düzenlemelerin, kurumların ve politikaların bütünü hakkındadır. Sosyal adaletin desteklenmesi için çok

33 Sami Güven, Sosyal Politikanın Temelleri, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001, s.26–27.

34 Bop Hepple, "Rights at work", Institute for Labour Studies, Discussion Paper, DP/147/2003, Education and Outreach Programme, Geneva, 2003, s. viii,13-15.

35 Yash Ghai, "Human Rights and Social Development Toward Democratization and Social Justice", UNRISD, Democracy, Governance and Human Rights Programme, Paper Number 5, 2001.

36 Aynı zamanda "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme", "Avrupa Sosyal Şartı", "Avrupa Birliği Amsterdam Anlaşması" gibi çok sayıda bağlayıcı nitelikteki uluslararası belgede sosyal güvenlik ve/veya sosyal koruma hakkı açıkça tanınmıştır.

37 Piron, s.3.

sayıda gerekçe bulunmaktadır. Sosyal adalet arayışı farklı cinsiyetler, gruplar ve kuşaklar arasında eşitlik değerini yükseltmektedir. Küresel ölçekte sosyal adaletin gerçekleşmesi her şeyden önce gelirin zenginlerden yoksullara doğru yeniden dağılımını zorunlu kılmaktadır. Toplumsal gruplar ve sosyal hareketler, sosyal adalet ve insan onurunun korunması için güçlü politik baskılar ve istemler oluşturmazlarsa, sosyal gelişmenin gerçekleşmeyeceği bilinmektedir.

Sosyal adaletsizliğin görüntülerinden biri olan yüksek gelir eşitsizliği, çeşitli biçimlerde büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Özellikle büyümenin istihdam yoğunluğunu azaltmaktadır. Aynı zamanda, temel eğitime erişmeyi sınırlarken, tüketici davranışını dış alım ürünlerine yöneltmekte, üretken olmayan yatırımlar için mali harcamaların yapılmasına yol açmaktadır³⁸.

Özetle, sosyal adalet, bir toplumdaki bölüşüm ilişkilerinin adalet ilkesine uygun hale getirilmesiyle, sosyal sınıflar arasındaki çelişkileri en aza indirmeyi amaçlar. Sosyal adalet iki temel öge üzerine biçimlenir. Birincisi, “hak etme ve değerdir”, yani toplum bireyleri arasında hiçbir ayırım gözetmeksizin toplumsal olanaklara ulaşmada “fırsat eşitliği” sunmalıdır. İkincisi ise, “gereksinim ve eşitlik” kavramıdır. Burada toplumsal olanakların dağıtımında, bütün toplum bireylerini yarandıracak biçimde “eşit davranma” söz konusudur. Bu anlamda sosyal adalet, fırsatları eşit dağıtan ve iyi bir düzenleyici devlet anlayışını öngörmektedir³⁹.

2. Sosyal Adaletin Sağlanması

Ekonomik gelişmenin sonuçlarını insanların ve toplumların yararına sunmak amacıyla çeşitli piyasa dışı kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlar, bir yandan toplumsal istikrar ve barışı sağlamaya çalışırken, diğer yandan da sürdürülebilir bir kalkınmanın ön koşullarını oluşturmaya yönelmiştir. Söz konusu kurumlardan biri olan sosyal koruma, üretim ilişkilerinin özünü değiştirmeksizin piyasanın işleyişini düzenler. Sosyal koruma, insanların yaşam düzeyinin ve koşullarının bütünüyle piyasa mekanizmaları tarafından belirlenmesinin önüne geçmeyi amaç edinir. İnsanların yaşam ve çalışma koşullarını etkileyen ve

38 Philippe Egger-Werner Sengenberger, “Decent work issues and policies”, CINTERFOR, [<http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/tcm/docref/doc3/iii.htm>]

39 Pir Ali Kaya, “Sosyal Adaletin Teorik Çerçevesi Üzerine Bir Değerlendirme”, Prof. Dr. N. Ekin’e Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, s.229-240.

piyasaların doğasından kaynaklanan gelir güvencesizliğini gidererek, insanların işgücü piyasası ve diğer piyasa koşullarından görece özerk ve insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini güvence altına alır.

Sosyal korumanın insanlara sağladığı güvenlik, ekonomik ve sosyal gelişme arasında temel bir ilişki kurar. Sosyal ve ekonomik gelişme birlikte gerçekleşmek zorundadır. Ancak ekonomik gelişme tek başına sosyal gelişmeyi sağlamada yeterli değildir. Bu çerçevede sosyal güvenlik, hem ekonomik hem de sosyal gelişmenin aynı süreçte gerçekleştirilmesinde olmazsa olmaz bir etmendir⁴⁰.

Sosyal koruma çalışanların, ailelerinin ve bütün toplumun refahı için çok önemlidir. Temel bir insan hakkı olması yanında, sosyal bütünlüğün sağlanması, sosyal barışın ve içermenin yaratılmasında temeldir. Öte yandan yoksulluğun azaltılması ve önlenmesi için izlenen sosyal politikaların ayrılmaz bir parçası ve aracıdır. Ulusal dayanışma ve adil yük dağılımı sağladığı ölçüde insan onuruna, eşitliğe ve sosyal adalete katkı yapar. Demokrasinin gelişimi, güçlendirilmesi ve politik katılımın sağlanması bakımından da önemlidir⁴¹.

Sosyal koruma geliri çeşitli biçimlerde yeniden dağıtarak, sosyal adaleti birkaç boyutta birden sağlamaktadır. Bireylerin yoksulluktan kaçınmalarına yardımcı olarak bireysel özerkliklerini geliştirir, onurlarını korur ve toplumla bütünleşmelerini destekler. Ekonomik güçleri ve üretkenlikleri ne olursa olsun, bireylerin insan onuruna yaraşır asgari bir sosyal yaşam standardına sahip olmasının devlet tarafından güvence altına alınmasını sağlar. Toplumun geneline eşit olarak yayılmış eğitim ve sağlığa ilişkin yüksek standartlar ve olanaklar sunar. İşgücü piyasasına katılmayı destekler ve işgücünün üretkenliğini yükselterek üretilen refahtan bireylerin doğrudan pay alabilmesinin yollarını hazırlar. Ayrıca, toplumda gelir eşitsizliğinin azaltılmasına dönük bir işlev de üstlenir.

Ancak sosyal koruma yalnızca ulusal gelirin yeniden dağılımını sağlamaz, aynı zamanda toplumdaki sosyal dayanışmanın en açık göstergesidir. Ülkelerin yoksullukla mücadelede ve bütünsel bir insani gelişmenin sağlanmasında

⁴⁰ ILO, Social Protection Matters, Special number: 5, Participation of the Social Protection Sector in the ISSA's 28th General Assembly (Beijing, China, 12-18 September 2004) November 2004, s.11. (<http://www.ilo.org/public/english/protection/download/newsletter/2004/nov-eng.pdf>)

⁴¹ ILO; "Report of the Committee on Social Security ", Sixth item on the agenda: Social security—Issues, challenges and prospects International Labour Conference, Provisional Record Eighty-ninth Session, Geneva, 2001, s.33.

en temel sosyal politika araçlarından biridir⁴². Sosyal koruma sistemlerinin belirli bir kapsama ulaştığı Avrupa ülkelerinde gelir dağılımı eşitsizliğinin, diğer ülkelere göre daha az olduğu açıktır. Sosyal koruma harcamaları, gelirin yeniden dağılımı ve yoksullukla mücadele açısından ele alındığında, dünyanın geri kalanına göre Avrupa ülkelerinde eşitliğin daha yüksek, yoksulluğun daha düşük düzeylerine erişilmesine katkı yapmaktadır⁴³. Avrupa ülkelerinde sosyal gelir aktarımlarının olmadığı koşullarda, yüzde 30 dolayında olacağı tahmin edilen yoksulluğun, sosyal aktarımlar sonrası yüzde 10–15 düzeyine gerilediği bilinmektedir. Sosyal koruma harcamalarının daha sınırlı olduğu ABD’de ise, sosyal aktarımlar öncesi Avrupa düzeyinde olan yoksulluk oranı, sosyal aktarımlar sonrasında Avrupa ülkelerine göre daha az gerileyerek, yüzde 20–25 dolayında kalmaktadır⁴⁴.

Daha ayrıntılı bir biçimde bakılacak olursa, kamu emeklilik programları yaşlıların en önemli gelir kaynağıdır. Bu yönüyle kamu emeklilik programları, yaşlılar arasında yoksulluğun önlenmesinde önemli bir işlev üstlenir. 1991 yılında Almanya’da yaşlıların yüzde 65,8’i, 1992 yılında İsveç’te yüzde 91,6’sı piyasa gelir dağılımı temel alındığında yoksuldur. Yaşlılar arasındaki bu yoksulluk oranlarının, emeklilik ödemeleri sonrasında Almanya’da yüzde 7,5 ve İsveç’te yüzde 6,4 düzeyine gerilediği hesaplanmıştır. Benzer yoksulluk önleyici işlev, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde de belirgindir. ABD’de emeklilik ödemeleri nedeniyle yaşlıların yoksulluk oranı yüzde 58,7’den, yüzde 19,6’ya, İngiltere’de ise, yüzde 68,5’den yüzde 23,9’a gerilediği tahmin edilmektedir⁴⁵. Eşitliğe destek olma ve yoksulluğu önlemede veya azaltmada sosyal koruma programların önemli görevler üstlenmesi sadece gelişmiş ülkelere özgü bir durum değildir⁴⁶. Örneğin Brezilya’da sosyal yardım esasına dayalı bir sosyal emeklilik programından sağlanan gelir sayesinde 14,7 milyon insanın yoksulluktan kurtulduğu tahmin edilmektedir⁴⁷.

42 Mario Munguía Ramírez, “Social protection for indigenous and native populations: New strategies to extend health protection”, International Social Security Association, Regional Conference for the Americas, Belize City, Belize, 29–31 May 2006, s.1.

43 Meryem Koray, “Görölmek İstenmeyen Gerçek: Sosyal Refah Politikaları ve Demokrasi İlişkisi”, Çalışma ve Toplum, S. 2 (2005), s.39.

44 ETUC, “The European Social Model”, (www.etuc.org/a/2771)

45 Christian E. Weller, “Programs without Alternative: Public Pensions in The OECD”, Center for European Integration Studies, Working Paper No. B 15, Bonn, 2001, s.1-2.

46 ILO, Implementation of decent work country programmes: Checklist of policy areas on social protection, International Labour Office Governing Body (GB.297/ESP/7 297th Session), Geneva, 2006 s.22.

47 Emmanuel Reynaud, “Social Security for All: Global Trends and Challenges”, Comparative Labor Law & Policy Journal, V.27 (2/2006), s.123.

Sağladığı güvenceyle yoksulluğu azaltması nedeniyle sosyal koruma toplumsal ve evrensel barışın temel dayanaklarından birini oluşturur. Ekonomik gelişmenin ürünü olan zenginliğin toplumun üyeleri arasında dağılımını sağlayarak, toplumun tüm üyelerine insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sunar. Bu yönüyle sosyal koruma sosyal adaleti ve bütünlüğü desteklemesi yanında, insanın yeteneklerinin geliştirilmesi ile ekonomik hareketliliğin ve yaratıcılığın oluşmasını sağlar. Ayrıca, toplumsal sorunların çözümünde önemli roller üstlenir⁴⁸.

Daha öncede belirtildiği gibi, toplumun geniş kesimlerini kapsayan, çok sayıda gelir riskinin olumsuz sonuçlarını gideren, yüksek düzeyde gelir ve destek sağlayan sosyal koruma sistemlerinin yoksulluğu azalttıkları açıktır. Ancak, bu işlevin belirli sınırları olduğu da bilinmelidir. Sosyal korumanın, bir başka deyişle sosyal güvenliğin öncelikli amacı gelir güvencesizliği doğuran riskler karşısında insanların yaşam düzeylerini ve onurlarını korumaktır. Sosyal güvenlik sisteminden yoksulluğa ve gelir dağılımına dair aşırı ve abartılı beklentiler oluşmamalıdır. Sosyal güvenlik sistemleri uygun makro ekonomik, eğitim, konut edindirme ve istihdam politikalarının yerini tutamaz ve tek başlarına gelirin adil bir dağılımını sağlayamaz. Sosyal güvenliğin gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik alınması gereken zorunlu kamu önlemlerini içeren geniş bir politika paketinin önemli bir parçası olduğu unutulmamalıdır⁴⁹. Ulusal ölçekte olduğu kadar, küresel ölçekte istikrarlı bir makro ekonomik yapı ve ilişkiler içerisinde sosyal bakımdan düzenlenmiş bir işgücü piyasasında uygun işlerin yaratılması (decent work⁵⁰) yoksulluğun önlenmesi ve sosyal adaletin kalıcılışmasında temel zorunluluktur.

İnsanların daha sağlıklı ve uzun yaşadıklarına ilişkin göstergelerin, sosyal gelir aktarımları ve sosyal sağlık hizmetlerinin finansmanı ve sunulması ile yakından ilgili olduğu bilinmektedir. Bu durum sadece toplumlar arasında geçerli değildir. Aynı zamanda, bir toplumdaki sosyal sağlık harcamalarının adil ve eşit dağılımı, niteliği ve kapsamı o ülkede yaşayanların sağlıklı yaşam göstergelerini yakınlıştırmaktadır. Aksine sosyal sağlık sistemindeki yetersizlikler,

48 UN, Justice, s.5, 7.

49 ILO, Social Security: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva, 2001, s.28.

50 Uygun iş hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: ILO, Decent Work, International Labour Conference, 87th Session 1999, Report of The Director-General, Geneva, 1999. Ayrıca: (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/decent/publicat.htm>)

harcama düzeyinin düşüklüğü toplum içinde sağlık bakımından önemli eşitsizliklerin doğmasına yol açmaktadır. Örneğin dünyada en çok sağlık harcamasının yapıldığı, ancak harcamaların sosyal olmaktan çok, özel veya bireysel nitelikli olduğu ABD’de sağlığa ilişkin eşitsizlikler belirgindir. Gerçekten de bu ülkede, bölgeler arasında yaşam beklenti süresinin kadınlarda 13, erkeklerde 16 yıl arasında farklılık gösterdiği görülmektedir⁵¹. Çeşitli toplumsal gruplar ve bölgeler arasında ortaya çıkan ve eşitsizliği yansıtan farklılıklar, kamu sosyal harcamalarının yüksek, özel sağlık harcamalarının düşük olduğu ülkelerde oldukça azalmaktadır.

Günümüz ekonomik, sosyal ve siyasal süreçler göz önüne alındığında, sosyal devletin yalnız bir araç olarak değil, ortaya çıkardığı sonuçlar bakımından da işlevsel olduğu söylenmektedir. Sosyal devletin unsurları, ürettikleri maddi refah yanında, ekonomi, siyaset ve demokrasinin işleyişi için de önemli sonuçlar doğurmaktadırlar. Kısacası, bir yandan uzlaşmanın sürdürülmesi, öte yandan, demokrasi ile piyasa, verimlilik ile güvenlik, özgürlük ile eşitlik arasında karşılıklı ilişkilerin kurulması açısından sosyal devletin refah politikaları işe yaramaktadır⁵². Toplumsal ve ekonomik bakımdan sosyal güvenliğin sosyal koruma sağladığı işlevlerinin geliştirilmesi, daha hızlı ekonomik büyüme, daha fazla sosyal bütünlük ve sosyal adalet ile sonuçlanacaktır⁵³.

Sosyal korumadan beklenen yoksulluğu azaltmak ve sosyal içermeyi sağlamak gibi çeşitli ekonomik ve sosyal olumlu sonuçların ortaya çıkabilmesi için, sosyal koruma kapsamı dışında kalan ve riskler karşısında yeterince korunamayanların kapsama alınması ve insan onuruna yaraşır bir koruma düzeyinin güvence altına alınması gerekmektedir.

Sosyal güvenliğin ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağladığı önemli tarihsel görevi varlığını ve önemini korumaktadır. Bütün toplumlar sosyal güvenliğin karşı karşıya kaldığı sorunların üstesinden gelebilmek için gösterdikleri çabaları geliştirmeli ve gerektiğinde yenilemelidir. Sosyal olarak dışlanmışların, ekonomik, sosyal ve siyasal güvencesizlikler karşısında hiçbir kamusal korumadan yararlanamayan veya sınırlı ölçüde yaralanabilen insanların sosyal koruma kapsamına alınması için acil eylem ve girişimler gerekmektedir⁵⁴.

51 James Dwyer, “Global Health and Justice”, Journal of the International Association of Bioethics, Vol. 19, No. 5-6, (October 2005), s.460-475.

52 Koray, s.39.

53 ISSA, Declaration of the 28th General Assembly of the International Social Security Association, Beijing 2004, s. 1 (34.)

54 ILO, Matters, s.11-12.

3. Sosyal Koruma Açığı

Günümüzde sosyal koruma sistemlerinin en temel sorunu, yoksulluk içinde ve yoksulluğa yakın koşullarda yaşayan insanlara gelir güvencesi sunamamasıdır. Sosyal korumanın daralan ve belirsiz hale gelen kapsamı küresel bir eğilim halini almıştır. Asya ve Afrika ülkelerinin çoğunda devlet sorumluluğundaki herhangi bir programın kapsamında yer alanlar toplumun çok küçük bir azınlığını oluşturmaktadır. Kapsam yetersizliği sorunları geçiş süreci yaşayan ülkeler bakımından da geçerlidir. Dünyada sadece sınırlı sayıdaki gelişmiş veya zengin ülke, nüfuslarının büyük bir kesimine etkili bir sosyal koruma sağlayabilmektedir. Öte yandan, bu ülkelerde dahi sosyal koruma kapsamının dışında kalmış ve büyüyen bir azınlık grubunun olduğu tartışmasıdır. Gelişmekte veya yoksul ülkelerde olduğu kadar gelişmiş ülkelerde de, gençler arasında ileri yaşlarda sosyal güvenlik tarafından kapsanacağına inananların sayısının önemli ölçüde düşük kaldığı belirtilmektedir⁵⁵.

Dünyadaki beş insandan sadece biri, başka bir deyişle dünya nüfusunun yaklaşık olarak yüzde 20'si uygun bir sosyal koruma sistemi tarafından kapsanmıştır. Dünya nüfusunun yüzde 50'si ise bütünüyle sosyal güvensizliğin egemen olduğu bir ortamda yaşamakta, hiçbir sosyal güvenlik programının kapsamında yer almamaktadır⁵⁶. Geriye kalanlar ise, en az bir sosyal güvenlik programının kapsamındadır, ancak bu programlar uygun olmayan ve yetersiz düzeyde koruma sağlamaktadır. İnsanlığın büyük bir çoğunluğu sosyal güvenliğin sağladığı korumaya erişememekte ve gelir güvencesizliği karşısında korumayı aile, topluluk, akraba gibi ilişkilerde aramaktadır. Sosyal korumadan dışlanmışların önemli bir kısmı, insanı umutsuzluğa düşüren, sosyal adaletsizliğe yol açan ve insani olarak kabul edilemeyecek koşullar altında yoksulluk ve yoksunluk içinde yaşamaktadır.

Sosyal korumanın tek işlevi insanların fiziksel anlamda yaşamlarını sürdürmelerini güvence altına almak değildir. Aynı zamanda insan onurunun korunması ve sosyal katılımın sağlanması gibi işlevleri de üstlenmesi beklenmektedir⁵⁷. Toplumun sadece bir kısmının sosyal korumadan

55 Guy Standing, "Global Insecurity: Restructuring Social Income", Global Tensions Conference in Honor of Ester Boserup (9-10 March, 2001), Cornell University. (<http://www.bisnath.com/events/GlobaLTensions/papers/standing.html>)

56 Reynaud, s.132.

57 Roger Beattie, "Social protection for all: But how?", International Labour Review, Vol. 139, No. 2 (2002), s.148.

yararlanarak, diğer kısmının dışlanması, yalnızca ekonomik sorunlar ortaya çıkarmaz. Toplumsal adalete, eşitliğe ve barışa ilişkin bir dizi sorunun ortaya çıkmasına da yol açacaktır. Bu sorunlar toplumsal bütünlüğün bozulmasına yönelik sonuçları da doğrudan güçlendirecektir. Özellikle sosyal korumaya en çok gereksinimi olan yoksulların ve zayıfların sosyal korumadan dışlanması, ekonomik olduğu kadar, sosyal ve siyasal anlamda kabul edilemez. Devletlerin büyük çoğunluğu kabul ettikleri ulusal ve uluslararası belgelerle yurttaşlarının sosyal koruma hakkını tanımak yanında, yurttaşlar arasında eşitliği gözetme ve güvence sağlama yükümlülüğü altındadır.

Sosyal korumanın hali hazırdaki egemen biçimleri işgücü piyasasındaki koşullar ile bir araya gelince sosyal adaletsizliği arttırmakta ve bölünmeyi pekiştirmektedir. Yoksul ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, sosyal koruma sistemlerinin temel niteliği işgücü piyasasındaki katmanlaşmaya veya bölünmeye dayanması ve bunları yeniden üretmesidir. Yoksullar ve güvencesizliğin en yüksek düzeyine maruz kalanlar sosyal korumaya erişemez. Nadiren erişebildikleri durumlarda ise, korumanın düzeyi de yetersizdir. Diğer yandan, orta ve üst gelirlielerin çoğu durumda yoksulların aleyhine olacak koşullar altında sağlık bakımından ve hizmetinden yararlanabildikleri söylenmektedir⁵⁸.

a. Sosyal Korumadan Dışlanma

Sosyal korumadan beklenen ekonomik, sosyal ve siyasal yararların elde edilmesi, tüm toplumu kapsamı ve uygun düzeyde koruma sağlaması ile doğrudan bağlantılıdır. Gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, gelişmiş ülkelerde de işgücü piyasasındaki ve çalışma ilişkisindeki köklü değişimler sosyal korumanın nüfus ve riskler bakımından kapsamına ilişkin sorunlara neden olmaktadır. Özellikle sosyal koruma sistemi içinde sosyal sigortaların önemli olduğu ülkelerde, işgücü piyasasındaki süregelen koşullara bağlı olarak, tüm çalışanların sosyal sigorta kapsamına alınması gittikçe güçleşmektedir. Kurumsal ekonomide sınırlı sayıda yeni işletmenin ve işin oluşması, ücretli çalışan sayısının artmasını engellemektedir. Aynı zamanda, işgücü piyasasına yönelik sosyal politika düzenlemelerinin azaltılması ve

⁵⁸ UN, Report on the World Social Situation 2005- The Inequality Predicament, The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, New York, 2005, s.23.

yerine işletme önceliklerine önem verilmeye başlanması, enformel ve eğreti istihdamın büyümesi, işgücü yoğun üretim süreçlerini yerine getiren küçük ve orta boy işletmelerde artan istihdama bağlı olarak, işgücü maliyetlerini sınırlamanın bir rekabet üstünlüğü olarak ele alınması, sosyal sigorta katkılarının ödenmesinden kaçınmayı doğurmaktadır. Diğer yandan, geniş çalışan gruplarının ücret düzeyinin düşük olması, çalışan nüfus içinde ücret ve gelir eşitsizliklerini artması, sosyal sigortalar sistemi üzerinde gerilim yaratmaktadır⁵⁹.

İşgücü piyasasındaki eğreti koşullar ve uygun olmayan sosyal koruma programlarının varlığı sosyal korumadan dışlanmaya neden olurken, dışlanmadan belirli toplumsal gruplarda yer alanlar özellikle etkilenmektedir. Kadınlar, göçmenler, dini veya etnik azınlıklar, belirli (özellikle kırsal) bölgelerde yaşayanlar, yasal ya da yasal olmayan yollardan ülkelere gelen göçmenler, vatansızlar, sığınmacılar ulusal ölçekte sosyal korumadan en çok dışlanan gruplar arasında bulunmaktadır.

Öte yandan, sosyal koruma tarafından kapsanmayanların ve yoksul çalışanların büyük bir çoğunluğu kırsal veya kentsel alanlardaki enformel ekonomide çalışmaktadır⁶⁰. Enformel ekonominin yapılaşan ve yaygınlaşan niteliği güvencesizlikleri arttırırken ve sayısı her geçen gün daha fazla insanın uzun süreli sosyal güvenliğe gereksinim duymasına neden olmaktadır. Ancak aynı enformelleşme süreci, güvenliğe ihtiyaç duyan bu insanları sosyal koruma sisteminin dışına itmektedir. İşgücü piyasasındaki esnekliğin artmasına bağlı olarak yaygınlaşan eğreti çalışma biçimlerinin düzensiz niteliği, bu işlerde çalışanların örtük veya açık bir biçimde dışlanmalarına yol açtığı da bilinen bir gerçektir.

Sosyal korumadan dışlanmanın örtük biçimlerinin de bulunduğu bilinmektedir. Hak etme koşullarının güçleştirilmesi örtük dışlanmanın nedenlerinden sadece biridir. Gerçekten, kişiler istatistiki veya sosyo-ekonomik bir grup olarak sosyal koruma sisteminin kapsamında görünebilir. Ancak, bu kişiler risklerle karşılaştıklarında, hak etme koşullarını yerine getiremedikleri için

59 International Symposium on Social Protection and Solidarity in Developing Countries-Proceedings (23-25 April 2003), Turin, s.13-14.

60 Wouter van Ginneken, "Extending social security: Policies for developing countries", ESS Extension of Social Security, ESS Paper No. 13, Social Security Policy and Development Branch, International Labour Office, Geneva, 2003, s.7.

güvencelerden yararlanamaz. Örneğin, Türkiye’de kurumsal ve yasal çerçevede çalışırken kendi kusuru olmaksızın işsiz kalanlara gelir güvencesi sağlama amacıyla işsizlik sigortası programı oluşturulmuştur. İşsizlik sigortasının prim ödeme yükümlülüğü bakımından yaygın olan kapsamı, korumadan yararlanma bakımından oldukça sınırlıdır. Çalışırken işsiz kalanların büyük bir çoğunluğu yardımları hak etme koşullarının sıklığı ve haklarının korunmamış olması nedeniyle, işsizlik sigortası primi ödedikleri halde programın sağladığı korumadan yararlanamaz.

Sosyal adalet, toplumdaki tüm insanların onurlu ve özerk bir biçimde yaşamlarını ve çalışmalarını sürdürmeleri için temel olan ekonomik ve sosyal güvencelere sahip olmaları durumunda gelişebilmektedir. Uygun bir sosyal koruma sisteminin sosyal adaletin olmazsa olmaz unsurlarından biri olduğu görülmektedir. Ancak kapsam ve koruma düzeyi bakımından yetersiz olan bir sosyal koruma sisteminin sosyal adalet sağlamak yerine, sosyal adaletsizliği güçlendirdiği açıktır. Kapsama ilişkin yetersizlikler sosyal koruma sistemlerinin geçirmekte olduğu değişim ile bir araya gelince, sosyal adaletin zedelenmesine neden olmaktadır. Bu durumda sistemin yatay kapsamından çok dikey kapsamına yönelmiş yaygınlaşma öncelikleri ve hak etme koşullarını yerine getirmeyenlerin sayısındaki artış, toplumlarda sosyal adalet yerine sosyal adaletsizliği pekiştirmektedir.

Diğer yandan, sosyal koruma sisteminin kapsamının genişletilmesi yalnızca sosyal korumadan yararlanan insan sayısının arttırılması olarak görülemez. Kişiler bakımından kapsamın genişletilmesi kadar, kapsanan risklerin çeşitliliği de önemlidir. Temel amaç, toplumun bütün üyelerine gelir güvencesizliğini ortaya çıkaran tüm riskler karşısında yeterli ve uygun bir koruma düzeyinin sağlanmasıdır⁶¹.

Güvencesizliklerin arttığı koşullarda, sosyal güvenliğin kapsamının geliştirilmesine yönelik gereksinimler her zamankinden daha fazla önem kazanmıştır. Sosyal koruma açığı, daha gerçekçi anlatımıyla insanın korunmasındaki açık, dünyadaki istikrasızlığın en somut ölçütlerinden biridir. Küreselleşmenin Sosyal Boyutları Dünya Komisyonu halihazırdaki küreselleşme modelinin ahlaki olarak kabul edilemez ve politik olarak sürdürülemez

61 Kapar, s.230.

olduğunu belirtmektedir. Sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması küreselleşme sürecini daha adil hale getirmede ve bu süreçte ortaya çıkan dengesizlikleri gidermede temeldir⁶².

b. Özelleştirme ve Bireyselleştirme

Sosyal koruma alanında sosyal adaletsizliği yükselten bir başka süreç ise, özelleştirme ve bireyselleştirme içeren uygulamaların varlığıdır. Korunmaya en çok gereksinimi olan ama ekonomik, sosyal, siyasal ve yasal bakımdan zayıf gruplar, ne kamunun sosyal nitelikli ne de işletmelerin piyasa temelinde sundukları özel korumaya erişemezler. Sosyal koruma sistemleri toplumun en alt kesimlerinde yer alanları kapsayacak biçimde genişletilmezse, yeni ve önemli sosyal, siyasal sorunlara yol açacaktır. Gelir güvencesizliği karşısında koruma sağlayan programlardaki özelleştirme ve bireyselleştirme uygulamaları, yüksek düzeyde güvencesizlikle ve yoksullukla karşı karşıya kalan toplumsal grupları kapsamamakta, aksine dışlamaktadır. Korumanın devlet sorumluluğundan çıkarılıp, yüksek ve düzenli gelir elde edenler ile düşük güvencesizlik düzeyine sahip olanların özel sigorta ve fon işletmelerinden koruma sağlaması, düşük ve düzensiz geliri, yüksek güvencesizlik düzeyine sahip, sosyal korumaya en çok gereksinimi olanların zayıflıklarını daha da arttırmaktadır. Aynı zamanda, toplumda sosyal dayanışmayı geriletmekte ve cinsiyetçi ayrımları da güçlendirmektedir⁶³.

Sosyal korumaya ilişkin hizmetlerin özelleştirilmesi ve piyasa konusu yapılması sosyal koruma sağlamak bir yana, ciddi gelir eşitsizlikleri ve güvencesizlikler yaratmaktadır. Diğer yandan, güvencesizlikler karşısında koruma sağlayan mekanizmalardaki bu ayrışma, işgücü piyasasındaki bölünmeyi desteklemekte ve toplumsal bütünlüğü tehdit etmektedir. Sosyal koruma sistemi içindeki özelleştirme ve bireyselleştirme uygulamaları, sigortalanamaz kabul edilen sosyo-ekonomik grupları kapsayan toplumsal bir tabaka yaratmaktadır⁶⁴.

c. Sosyal Yardım ve Hizmetler

Tüm nüfusu kapsayan genel nitelikli ya da yurttaşlık veya ikamet ile ilişkili programlar, yeni koşullar altında hükümetler tarafından daha az

⁶² ILO, Matters, s.4.

⁶³ UN, Report, s.23.

⁶⁴ Guy Standing, Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice, Macmillan Press, London, 1999, s.269-276.

desteklenmektedir. İstihdam ve katkı ödeme zorunluluğu arayan sosyal sigortaların ise, sosyal sigortaların piyasa ile daha fazla uyumlu hale getirilmesi çabaları yaşama geçirilmektedir. Özel sigortacılığın ve bireysel birikimlerin geliştirilmesi adına, sosyal sigortaların sosyal dayanışmacı ve geliri yeniden dağıtıcı işlevi daraltılmaktadır. Tüm nüfusu kapsayan genel yardım ve hizmet programlarının geriletilmesi, sosyal sigorta programlarının işlevinin sınırlanması, özel olarak hedeflenmiş gruplara dönük, seçici ve yoklamaya dayalı sosyal yardım programlarının sayısını ve önemini arttırmaktadır⁶⁵. Artan yoksulluk, dışlanma, yoksunluk ve işgücü piyasasındaki eğretilişme sosyal yardımları öne çıkaran bir başka süreçtir.

Sosyal yardımlara olan gereksinim arttıkça, yoksullara yönelik geliştirilen sosyal yardım programları yeterli düzeyde koruma sağlayamayan, uygun olmayan ve insan onuruna yaraşmayan niteliklere bürünmektedir. Öncelikle, sosyal yardım ve hizmetleri hak etme koşulları arasında belirli bir grubu kapsama hedefine uygun ölçütlerin ağırlık kazandığı görülmektedir. Belirli bir özel grubu kapsama alma hedefi, kamu yönetiminin yardımdan yararlanacakları seçmesini ve yoklama yapmasını gerektirmektedir. Ancak hedeflemeye ilişkin belirlenen seçim ve yoklama ölçütleri, çeşitli çatışmaların ve sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Karar vericilerin hedeflenmiş özel grupları kapsama ve özel amaçlara uygun programlar geliştirme istekleri, sosyal yardım ve hizmet programlarında daha fazla sayıda ve karmaşık seçme ölçütünü, hak etme koşulunu ve uyulması zorunlu kuralı peşinden getirmektedir. Aynı zamanda, bu süreç sosyal programların merkezine, oldukça sıkı denetleme ve izleme süreçlerinin yerleştirilmesine yol açmaktadır.

Daha dar bir grubu hedefleme isteği, kapsama alınacak insanları doğru bir biçimde belirleme güçlüklerini de arttırmaktadır. Seçim ve yoklama ölçütleri eşitlikçi bir koruma sisteminin oluşturulmasını engellerken, çözümü oldukça zor yasal, yönetim ve uygulama sorunlarını da doğurmaktadır. Umulanın aksine, keyfiliği ortadan kaldırmamakta, yeni keyfiliklerin ortaya çıkmasına neden olmakta, devlet yardım ve hizmetlerinin meşruluğunu zedelemektedir. Bürokratlar kimlere yardım edileceği, sunacakları yardımın biçimi, yardım sürecinin nasıl inceleneceği gibi çok sayıda konuda etkili olmaktadır. Aynı

65 Zsuzsa Ferge, "The Changed Welfare Paradigm: "The Individualization of The Social" Social Policy & Administration, Vol. 31, No. 1 (March 1997), s.26.

zamanda, gelir yoklaması, davranış kontrolü gibi seçim ve yoklamaya dayanan yardım ve hizmet programları yerel yöneticiler ile politikacılara takdir hakkı ve keyfiyet tanımaktadır. Yardımdan yararlanma isteği kabul edilmeyen veya sınırlanan kişilere itiraz hakkı çoğu durumda tanınmamaktadır. İtiraz hakkı tanınsa dahi, hakkın kullanımı çeşitli biçimlerde engellenebilir ya da yüksek maliyetlerin üstlenilmesini gerektirebilir veya fazla zaman alabilir. Böylesi olumsuz koşullar, seçiciliğe ve yoklamaya dayanan programların yerel kuralların, politik ilişkilerin ve değerlendirmelerin etkisinin artmasına yol açmaktadır⁶⁶.

Sosyal sigortalardan ve terk edilmeye başlanan tüm toplumu kapsayan genel sosyal yardımlardan artakalan sosyal koruma açığının, “gerçekten ihtiyacı” olanları belirlemek amacıyla yoklama yapılmasına dayanan sosyal yardımlar tarafından doldurulması beklenmektedir. Söz konusu sosyal yardım ve hizmetlerin finansmanı gittikçe daha az kamu kaynaklarından yapılmakta ve daha sınırlı sosyal dayanışma içermektedir. Sosyal yardımların finansmanında, bireysel “yardımseverlik”, “hayirseverlik” ve ahlaki yaklaşımlara dayalı bağış gibi finansman biçimleri yaygınlaşmaktadır. Böylesi “hayirseverlikleri” teşvik edebilmek için, bağışçılara önemli vergi istisnaları getirildiği de görülmektedir. Sosyal yardım alanındaki bu eğilimler gelirin yeniden dağılımını tersine çevirirken, sosyal devleti de görünmez hale getirmektedir⁶⁷.

Sosyal yardımların parçalanması ve çeşitli yoklama koşullarının getirilmesi, yoksul kabul edilen çok sayıda çalışanın veya çalışmayanın sosyal yardım kapsamı dışında kalmasıyla sonuçlandığı için, sosyal koruma kapsamını yatay anlamda daraltmaktadır. Seçiciliğe ve yoklamalı dayanan programlarda sunulan yardım miktarının azaldığı gözlenmektedir. Öte yandan, yüksek derecede yoklamaya ve seçiciliğe dayanan programların yüksek yönetim maliyetleri doğurduğu da bilinmektedir. Özel olarak hedeflenmiş, yoklamalı sosyal yardımlar yoksulların damgalanmasına neden olmaktadır. Yoksullara yönelik yardımların “yoksul” nitelikte kaldığı tartışmasız hale gelmektedir⁶⁸.

66 Standing, insecurity; Standing, global, s. 251-277. Bu konuda ayrıntılı açıklamalar için bkz.: Guy Standing, “The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income Is Needed in Eastern Europe”, *Social Research*, V. 6, No. 4 (Winter 1997), s.1339-1378. Guy Standing, *Sosyal Güvenlik Ağları Çılgınlığı: Temel Gelir Doğu Avrupa’da Neden Gereklidir?* (içinde) *Sosyal Politika Yazıları* (Der. A. Buğra-Ç. Keyder), İletişim Ya., İstanbul, 2006, s.333-371. Ek olarak, Guy Standing, “Globalisation: The Eight Crises of Social Protection”, *InFocus Programme on Socio-Economic Security, Working Paper*, International Labour Office, Geneva, 2001.

67 Ferge, s.26.

68 Standing, insecurity; Standing, Global, s. 251-277; Standing, Eight, s.26-27.

4. Sosyal Koruma Düzeyi

Sosyal koruma düzeyi ve sosyal koruma sistemlerinin finansal sürdürülebilirliği üzerine önemli politik tartışmalar yürütülmektedir. Bu çerçevede çeşitli yaklaşımlar sosyal korumanın geleceğini sorgulamaktadır. Buna göre, farklı noktalardan hareket etseler de sosyal koruma sistemlerinin gelecekte önemli ölçüde tasfiye olacağı beklentisini paylaşan ekoller oluşmuştur. Bu beklentilere rağmen sosyal korumanın kapitalist gelişme sürecinde birikim, sosyal gelişme ve politik istikrar bakımından vazgeçilmez işlevler taşıdığı görülmektedir. Diğer yandan, sosyal korumanın artan ve süren önemini vurgulamak, özellikle son 20–25 yılda sosyal güvenlik alanında yaşanılmakta olan köklü değişimi inkâr etmek anlamına da gelmemektedir.

Küresel ölçekte ülkelere bakıldığında sosyal koruma alanında, ülkeler arasında derin uçurumların oluştuğu bilinmektedir. Farklı ülkelerde ulusal sosyal güvenlik sistemleri GSYH'nın yüzde 5'i ile yüzde 35'ini yeniden dağıtmaktadır. Bir hesaplama göre, tüm ülkelerde yapılan sosyal koruma harcamaları toplamının dünya GSYH'nın yüzde 15'ine ulaştığı söylenmektedir. Ancak harcamaların düzeyi kadar nasıl ve kime yapıldıklarının da önemli olduğu unutulmamalıdır. Her şeyden önce sosyal koruma harcamalarının, finansmanın, yatırımlarının sıklıkla kötü yönetildiği, toplumun çabalarının ve birikimlerinin boşa harcandığı örnekler bulunmaktadır. İyi yönetilmeyen, etkili yaklaşımlar içermeyen sosyal koruma sisteminde harcama düzeyi ne olursa olsun, bu harcamalar belirli bir grup yoksula ulaşamamaktadır⁶⁹.

a. Sosyal Koruma Harcamaları

Ülkelerin küresel süreçlere katılmasının ulusal sosyal koruma sistemlerinin geleceğine yönelik tehditler oluşturduğu çok sıkça vurgulanmaktadır. Bu vurguya rağmen, sürecin gelişimi tam olarak kolay anlaşılır ve belirgin değildir. Özellikle dışa açık, bütünleşme eğilimleri güçlü ekonomilerde sosyal koruma sistemleri için yapılan yaygın öngörüler tam olarak gerçekleşmemektedir. OECD ülkeleri veya gelişmiş ülkeler bağlamında ele alındığında, küreselleşme

69 ILO, Matters, s.9.

sürecinde ulusal sosyal koruma sistemlerinin ve harcamalarının varlıklarını ve önemlerini koruduğu görülmektedir⁷⁰.

Uzun süreli bir gelişim sonucunda, Avrupa ülkelerinde genellikle GSYH'nın yaklaşık yarısı oranında kamu harcaması yapılırken, üçte biri ile dörtte biri arasında da sosyal harcama yapıldığı bilinmektedir. Yeni liberal politikaların etkili olduğu 1980 sonrasında bile, sosyal harcamaların GSYH içindeki payı hâlâ dörtte birin üzerindedir. Avrupa'da, yüksek (İskandinav ülkeleri), orta (Kıta Avrupa'sı ülkeleri) ve düşük (Akdeniz ülkeleri gibi) harcama yapanlar olarak üç grup ülkenin bulunduğu bilinmektedir. Ancak değişen koşullar karşısında da ülkelerin harcamalarında önemli bir değişiklik ortaya çıkmadığı ve söz konusu grupların özelliklerini sürdürdüğü söylenmektedir⁷¹.

Tablo-1 Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının düzeyini, Tablo-2 ise uzun bir dönem içerisinde OECD ülkelerindeki kamu sosyal harcamalarının⁷² gelişimini göstermektedir. Dünyada yapısal ve mali uyuma bağlı olarak, sosyal koruma harcamaları hızla gerileyen, sosyal güvenlik sistemleri çöken yoksul, ekonomik olarak gelişmemiş, ekonomik süreçlerden dışlanmış veya geçiş sürecinde ülke bulunmaktadır. Ancak, AB ülkelerinin genelinde ve diğer OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunda sosyal koruma harcamalarının gerilememesi, aksine pek çok üye ülkede artma eğilimi taşınması, sosyal devletin sosyal amaçlarla geliri yeniden dağıtıcı işlevinin önemini ve varlığını sürdürdüğünü göstermektedir⁷³.

Gerçekte bu eğilim yaygın inanışın aksine, yalnızca AB ülkeleri için değil, OECD ülkelerinin büyük bir çoğunluğu için geçerlidir. Tablo-2'de İrlanda, Hollanda, Lüksemburg dışında OECD ülkelerinin tümünde, kamu sosyal harcamalarının GSYH'ya oranı 1980 yılına göre artmış veya sabit kaldığı görülmektedir. Geçiş sürecini yaşayan ve sonrasında AB ve OECD üyesi olan Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da kamu sosyal harcamalarının

70 Joakim Palme, Foundations and guarantees of social security rights at the beginning of the 21st century, Conference on the ISSA Initiative, ISSA Initiative Findings & Opinions No. 8, Vancouver, 2003, s. 5; Joakim Palme, Social Protection for the 21st Century, A Report for The Nordic Council, The Nordic Alternative Seminar, Stockholm, 2001. (www.nnn.se/seminar/pdf/jpalme.pdf)

71 Koray, s. 38.

72 OECD'nin kullandığı "kamu sosyal harcamaları" kavramı, EUROSTAT'ın kullandığı "sosyal koruma harcamaları" kavramından farklıdır. Bu nedenle "Tablo 1" ile "Tablo 2" farklı verileri içermektedir.

73 Burhan Şenatalar, "Sosyal Devlet Nereye?", Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi (22-24 Ocak Ankara 2004) Ankara, s. 243-244; Bu konuda ayrıntılı açıklamalar için bkz.: Mark Kleinman, "Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim", (içinde) Sosyal Politika Yazıları (Der. A. Buğra-Ç. Keyder), İletişim Ya., İstanbul, 2006, s. 159-173.

düzeyi dünyanın geri kalanındaki ülkelere göre yüksektir. Meksika, Güney Kore, Japonya ve Türkiye gibi ülkelerde, 1980'lerin başında düşük olan kamu sosyal harcamalarının zaman içinde arttığı da tartışmasızdır. Türkiye'de, en son yapılan tahminlere göre GSYH'nın yüzde 11-12'si dolayında sosyal koruma harcaması yapılmaktadır⁷⁴.

Ekonomik ve sosyal politika alanındaki tüm yeni liberal girişimlere ve egemenliğe rağmen, sosyal devletin yeniden dağıttığı gelir gerilememektedir. Bir başka deyişle, sosyal devlet yaşadığı kriz ve uğradığı saldırılar karşısında varlığını ve işlevlerini büyük ölçüde korumuştur. OECD genelinde ve AB içerisinde hükümetlerin sosyal koruma harcamalarının geriletememesinin en önemli nedeni, karşılıklı ekonomik bütünleşmenin artması ile ortaya çıkan güvencesizlik düzeyidir. Hükümetler ekonomik bütünleşmenin politik ve sosyal olarak kabulünü sağlamak için, bütünleşme sürecinde ortaya çıkan güvencesizlikler karşısında toplumun geniş kesimlerinin direncini azaltmak, desteğini arttırmak istemektedir. Bu nedenle, sosyal koruma programları bütünleşmenin doğurduğu güvencesizlikler karşısında koruma sağladığı ölçüde, bütünleşme önündeki engellerin ve gösterilen direncin azalacağı beklenmektedir⁷⁵.

Ancak günümüzde devletin sosyal niteliğini yalnız yapılan sosyal harcamalara bakarak tanımlamanın yeterli olmadığı da görülmektedir. Harcamaların düzeyi kadar toplumsal eşitlik ve toplumsal dayanışma gibi değerlerinde ayırt edici unsurlar oldukları açıktır. Eşitlik anlayışı, hiç kuşkusuz somut ve mutlak anlamda bir eşitlik değildir. Daha çok aynı toplumun farklı üyeleri arasında dayanışma duygusu ve ihtiyacının paylaşılması anlamında değerlendirmek gerekmektedir⁷⁶.

b. Sosyal Dayanışmanın Gerilemesi

Sosyal korumanın geliştirilmesi önündeki en büyük engellerden birisi, sosyal koruma harcamalarının finansmanına ilişkindir. Sosyal korumanın

74 EC, Social protection in the 13 candidate countries, a comparative analysis, European Commission, Brussels, 2003, s.22; Fikret Adaman, Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries Turkey Country Study, 2003, s. 12.

75 Kapar, 97-105; Dani Rodrik, "Why do More Open Economies have Bigger Governments?", NBER Working Paper Series No. 5537, 1996.

76 Koray, s.38.

finansmanında temel ilke, katkı yapmanın gönüllü değil, aksine zorunlu olduğu sosyal dayanışmanın gerçekleştirilmesidir. Sosyal korumanın finansmanı ekonomik sınırlılıklardan çok, sosyal ve politik değerler tarafından belirlenmektedir. Günümüzde dünya genelinde sosyal koruma harcamalarının finansmanı en önemli sorun ve tartışma konusu olarak belirmektedir. Tüm yeni liberal girişimlere rağmen, varlığını ve önemini koruyan, aynı zamanda artma potansiyeli taşıyan sosyal harcamaların finansmanının hangi yollarla yapılacağı ve hangi toplumsal gruplara, gelir kaynaklarına ne oranda yükleneceği önemli bir politik sorun olarak ortada durmaktadır. Bir başka deyişle, temel sorun sosyal koruma harcamalarının azaltılması değil, bu harcamaların yükünü kimlerin hangi düzeyde üstleneceği ve harcamalardan kimlerin nasıl yararlanacağıdır.

Mali uyum sosyal koruma uygulamalarını doğrudan etkilemektedir. Bir ülkede sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı zaman içinde artış gösterebilir. Ancak, harcamalardaki artış kadar, bu harcamaların hangi kaynaklardan ve ne düzeyde karşılandığı da önemlidir.

Günümüzdeki temel eğilim sosyal korumanın artan finansman yükünü üst gelir gruplarının ve işletmelerin daha az paylaşmasıdır. Mali uyum sonucunda, sosyal korumaya en çok gereksinimi olan düşük ve orta gelirli gruplar karşılaştıkları yüksek gelir güvencesizliğine rağmen, sosyal koruma harcamalarına yaptıkları katkı artmaktadır. Bu bağlamda, sosyal korumanın bir unsuru olan sosyal dayanışma önemli derecede zayıflamaktadır. Çünkü toplum içinde daha düşük düzeyde gelir güvencesizliği ile karşı karşıya olan bireyler ve kurumlar yüksek ve düzenli gelirlerine rağmen, sosyal koruma harcamalarının finansmanına gittikçe az katılmakta ya da hiç katılmamaktadır⁷⁷.

Diğer yandan, işletmelere yönelik vergi teşvikleri, muafiyetler, yatırım destekleri ile bireylerin özel harcamalarını ve tasarruflarını artırmak için uygulanan mali politikalar çoğu durumda, düşük ve orta gelir grupların üst gelir gruplarını ve işletmeleri desteklemesi ile sonuçlanmaktadır⁷⁸.

Özetle, yeni liberal mali uyum politikaları nedeniyle, çalışanların ve düşük gelirli olanların üzerindeki vergi ve katkı yükünün diğer gönenç içindeki ve gelirleri artan ekonomik ve sosyal gruplara kaydırılması gittikçe güçleşmektedir.

77 Standing, Global, s. 251-277.

78 Standing, Eight, s.5, 15-16.

Ülkelerin vergilendirme gücü, kendi aralarındaki vergi rekabeti, vergi cennetleri ve uluslararası işletmelerin transfer fiyatlaması gibi uygulamalar tarafından tehdit edilmekte ve azaltılmaktadır⁷⁹.

c. Artan Güvencesizlik

Sosyal koruma harcamalarının azalmaması, aksine birçok AB ülkesinde ve diğer OECD ülkelerinde artması veya belirli bir düzeyde yaklaşık olarak sabit kalması, uygun bir sosyal güvenliğin sağlanmasına yetmemektedir. Çünkü yapılan harcamanın düzeyi dışında sosyal koruma sistemlerinin sağladığı korumanın düzeyini belirleyen birçok etmen bulunmaktadır.

Küreselleşme süreci sosyal korumanın finansmanını gittikçe güçleştirirken, diğer yandan bireyler bakımından daha geniş kapsamlı ve koruma düzeyi yüksek olan sosyal koruma sistemini zorunlu hale getirmektedir. Günümüzdeki egemen ekonomik yapı ve ilişkiler daha fazla sosyal koruma gereksinim duyan toplumsal gruplar yaratmakta ve büyük sosyal maliyetler doğurmaktadır⁸⁰.

Geçen yirmi yılı aşkın süre içerisinde yaşanan ekonomik değişim, belirsizliğin ve güvencesizliğin yeni biçimlerini yaratmıştır. Dünyanın genelinde güvencesizliğin arttığına yönelik savları doğrulayan önemli bulgular belirmektedir. Güvencesizlikler yalnızca gelişmekte olan veya yoksul ülkelerde değil, gelişmiş ülkelerde de artmaktadır.

Yeni ekonomik bütünleşme süreçleri önemli sosyal maliyetler yanında, çok sayıda insanı ve toplumu etkileyen yeni ve etkili istikrarsızlıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Küresel ekonomide çeşitli ölçeklerde sık sık ortaya çıkan finansal krizlerin olumsuz sosyal sonuçlar doğurduğu tartışmasızdır. Öte yandan, yaygınlaşan hastalıklar, özellikle HIV/AIDS belirli bölgelerde insanlık bakımından korkunç etkilere yol açmaktadır. Doğal afetlerin ekonomik ve sosyal sonuçları toplumlar ve insanlar bakımından yıkıcı boyutlara ulaşmaktadır. Aynı zamanda, demografik eğilimlerdeki değişmeye bağlı olarak, yaşlı nüfusun artışı önemli sorunlar doğurma potansiyeli taşımaktadır.

79 Bob Deacon, "Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare", The United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper No. 5, 2000, s.10.

80 Alain Euzeby, The Financing of Social Protection in the Context of Economic Globalization., Social Security in the Global Village - International Social Securities Series, 2002, s.32-33.

Aile yapısındaki değişimler ve yeni yaşam biçimleri ekonomik ve sosyal güvencesizlikleri güçlendirmekte, insanların yaşam ve çalışma koşullarının kötüleşmesi ile sonuçlanmaktadır⁸¹.

Yeni liberal politikalar enformel ekonomiyi ve istihdamı büyütmektedir. Bu süreçte enformel ekonomik yapı ve ilişkiler kurumsal ekonomiye eklenerek, kurumsal ekonominin bir parçası haline gelmiştir. Diğer yandan, işgücü piyasasında arttırılan esnekliğin çalışanlar bakımından yeni güvencesizlikler doğurduğu ve çalışanların karşılaştığı güvencesizlik düzeyini arttırdığı bilinmektedir.

Öncelikle makro ekonomik yapıda, işgücü piyasasında ve çalışma ilişkisinde güvencesizlikler artmaktadır. Geçmişe göre çok sayıda insan, daha çeşitli ve uzun süreli güvencesizlikler karşısında daha fazla korumaya gereksinim duymaktadır. Artan güvencesizlik düzeyi sosyal koruma harcamalarının artmasını gerektirmektedir⁸².

Ancak, izlenen yapısal ve mali uyum politikaları bir yandan sosyal korumayı zorunlu kılarken, bir yandan da topluma uygun bir sosyal koruma sağlayacak düzeyde kamusal harcama yapılmasını sınırlamaya çalışmaktadır. **Artan güvencesizliklere ve gereksinimlere koşut olarak yeterince artmayan veya sabit kalan sosyal koruma harcamaları sosyal korumanın düzeyinin gerilemesine yol açmaktadır.** Çünkü hükümetler sosyal koruma harcamalarının artması yönünde baskı ile karşılaştıklarında, artışın önüne geçmek veya sınırlamak için çeşitli seçenekleri yaşama geçirmektedir. Bu amaçla, sosyal korumayı hak etmeyi zorlaştırıcı koşullar ve hükümler yaratılmaktadır. Aynı zamanda, sosyal korumanın sağlandığı süre azaltılmaktadır. Diğer yandan, sağlanan ödemelerin ve hizmetlerin miktarı geriletilmektedir. Tüm bunlarla birlikte, güvencesizlikler karşısında koruma sağlamak için yapılan kamu harcamaları yanında, özel harcamaların arttırılmasına yarayan bir dizi uygulama yaşama geçirilmektedir.

Sosyal gelişme bakımından ele alındığında, günümüz ekonomik ve sosyal koşullar sosyal koruma harcamalarının azaltılmasını değil, aksine arttırılmasını gerektirmektedir. **Yeni liberal yapısal ve mali uyum süreçleri beklenenin**

81 Ayrıntılı bilgi için bkz. ILO, Income, s..31-50.

82 Euzeby, Financing, s.2-5.

ve savunulmanın aksine, daha fazla kamu ve dolayısıyla yüksek sosyal koruma harcamalarının yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Güvencesizlikleri arttıran halihazırdaki ekonomik ve demografik koşulların varlığını koruması durumunda, gelecekte ekonomik ve sosyal gelişmenin sürdürülmesi için daha fazla sosyal koruma harcamasının yapılmasının kaçınılmaz olacağı unutulmamalıdır. Bu konuda bir dizi öngöründe bulunmaktadır⁸³. Bu çerçevede, gelecek yıllarda temel tartışma ve çatışma alanlarının sosyal koruma harcamalarının artmasından veya azalmasından çok, artan harcamaların hangi kaynaklardan karşılanacağı, yüklerin sosyo-ekonomik gruplar ve kuşaklar arasında nasıl dağılacağı ve hangi gruplara ne gibi koşullar altında, ne derecede koruma sağlanacağı konularında ortaya çıkacağı bir gerçektir.

5. Değerlerin Korunması

25 yılı aşan bir süre içerisinde sosyal dayanışma ve koruma değerinin politik olarak aşındırılmasına yönelik girişimler ve söylemler artmıştır. Buna rağmen, çoğu ülkede sosyal devletin temel unsurlarından olan sosyal koruma hakkında kamuoyunda güçlü bir uzlaşmanın olması, sosyal korumanın geriletilmesi yönündeki girişimleri sınırlamaktadır. Günümüzde çeşitli araştırmalar **farklı toplumlarda sosyal güvenliğe verilen kamuoyu desteğinin önemli oranlarda olduğunu** göstermektedir⁸⁴. Gerçekten UÇÖ son yaptığı araştırmaların birisinde, kamuoyunun bencillik tarafından etkilendiğini ve artan eşitsizliği kabullenmeye başladığını tespit etmesine rağmen, insanların eşitsizlikler ile gelir güvencesizliğin azaltılması yanında sosyal dayanışmanın desteklenmesi için yaygın bir kaniya sahip olduklarını belirlemiştir⁸⁵.

Sosyal korumanın geliştirilmesi ve sosyal adaletin sağlanması önündeki temel engellerin ve gerekçelerin ekonomik olmaktan çok, sosyal ve siyasal nitelikli

⁸³ Douglas J. Besharov vd., "Social welfare's twin dilemmas: Universalism versus targeting and support versus dependency"; 2nd International Research Conference on Social Security, Summing up the evidence: The impact of incentives and targeting in social security (25 - 28 January 1998), Jerusalem, s. 9-11; ILO, Income Security and Social Protection in a Changing World, World Labour Report 2000 (WLR 2000), International Labour Office, Geneva, 2000, s. 58-59.

⁸⁴ Maurizio Ferrera, Citizens And Social Protection-Main Results From A Eurobarometer Survey, Brussels, 1993; EC, The Future of Pension Systems (September-October 2001), Special Eurobarometer 161, 2004; ILO, "Social Security for All: Investing in Global Social and Economic Development- A Consultation", Internaional Labour Organization Social Security Department, Discussion Paper 16, Geneva, 2006, s.9-10; Jon Kvist, Mads Meier Jaeger, "Pressures on post-industrial societies: Better is more or less state welfare?", 4th International Research Conference on Social Security "Social security in a long life society", (5-7 May 2003), Antwerp, s.9-10.

⁸⁵ ILO, "Fact Sheet No. 3: "Targeting" the poor is poor policy", Economic Security for a better world, ILO Socio-Economic Security Programme Economic Security for a better world, Geneva, 2005, s.2.

olduğu bilinmelidir. Sosyal korumanın finansmanı ekonomik sınırlardan çok, sosyal ve siyasal değerler tarafından belirlenir. Sosyal dayanışma değerinin yaygınlığı ve gördüğü kabul sosyal korumanın finansmanını kolaylaştıran ve olanaklı kılan bir ortam yaratacaktır.

Sosyal dayanışma değerini dışlayan ve zayıflatan yeni liberal düşünce toplumda yaygınlaşabileceği uygun kanallar ve koşullar bulunmaktadır. Çok sayıda insan sosyal korumanın bir insan hakkı olduğunu bilmemektedir. Sosyal korumanın yaslandığı değerler bütünü hakkında hiçbir fikri bulunmamaktadır. Sosyal korumanın ekonomik, toplumsal ve siyasal olduğu kadar kendisi ve başkaları için önemini kavrayamamaktadır⁸⁶.

Sosyal koruma sosyal adalet, dayanışma ve insan onuruna saygı değerleri temelinde var olur. Bunların, ekonomik küreselleşmenin ve yeni liberal düşüncenin baskın ve ayrılmaz değerleri tarafından bütünüyle yok edilmemesi için ciddi biçimde çaba harcanması gerekmektedir⁸⁷. Sosyal korumanın değerleri, işlevleri, kapsamı, yararlananların durumu, ekonomik ve toplumsal etkileri gibi birçok konuda insanların bilgilendirilmesi sosyal korumanın toplumdaki kabulünü ve desteğini güçlendirecektir⁸⁸.

En azından sosyal korumanın değer ve kurumları, ekonomik değer ve kurumlar kadar sivil eğitimin konuları içinde yer bulmasının gerekliliği açıktır. Ortaya çıkan ekonomik maliyetler yanında, insanların sosyal korumanın getirdiği hakların, sorumlulukların da farkında olmaları önemlidir. Sosyal korumaya ilişkin toplumdaki bilgi ve iletişim eksikliğinin ortadan kaldırılması çözümün ilk adımlarından biridir. Aynı zamanda, sosyal koruma kurumlarına ve yönetim organlarına duyulan güven, değerlerin korunmasında bir başka belirleyici etmendir. Bu çerçevede kurumların etkinliğinin sağlanması temeldir.

Ancak sosyal koruma kurumlarının işlev ve işleyişinin, piyasada kâr elde etme amacıyla faaliyet yürüten işletmelerin işlev ve işleyişinden farklı olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Değerlerin korunmasındaki bir başka unsur, sistem tarafından sağlanan hizmetlerin kalitesinin ve bunlardan yararlananların beklentilerinin dikkate alınmasıdır. Kötü, yetersiz, düzensiz, gereksinimlere

⁸⁶ Euzeby, Social, s.114.

⁸⁷ Euzeby, Financing, s.11.

⁸⁸ ILO, Into the Twenty-First Century: The Development of Social Security, International Labour Office, Geneva, 1984, s.73-80.

tam olarak uymayan sosyal koruma, insanlarda sosyal korumanın gereksizliği ve kaynakların boşa gittiği ve kötüye kullanıldığı anlayışını güçlendirecektir. Kurumlar toplumsal saygınlıkları ve görüntülerine önem vermek zorundadır⁸⁹.

6. Sosyal Güvenlik Reformu

Sosyal koruma sistemlerinin temel sorunları, güçlü yanları, sosyal adaleti sağlamadaki başarıları ve başarısızlıkları açıktır. Sistemin yeni gereksinim ve güvencesizlikler karşısında geliştirilmesi ve yenilenmesi bir zorunluluktur. Özellikle sosyal olarak dışlanmışların, esnek ve eğreti işlerde çalışanların kapsama alınması ve insan onuruna yaraşır bir koruma düzeyinin sunulması çok önemli yeniden yapılanma girişimini gerektirmektedir. Buna göre sosyal dayanışma değerini öne çıkaran ve sosyal adaleti sağlama işlevini pekiştiren yenilikler her zaman aranmalı ve bu tür yenilikleri yaşama geçirme yönünde politik ortamlar yaratılmalıdır. Öncelikli olarak sosyal koruma, kamu sorumluluğunda kalmalı ve toplumda yaşayan herkes için yardım ve hizmetleri kamu garanti altına almalıdır.

Dünyanın her yerinde son 20-25 yılda sosyal güvenliğe dair sorunlar ekonomi ve politika gündeminin en kapsamlı tartışma konularından biri haline gelmiştir. Özellikle yeni liberal politikaların yaygınlaşması sonucunda toplumlar önlerinde devamlı olarak “sosyal güvenlik reformu” önerileri bulmaktadır. Bu “sosyal güvenlik reformları” gerçekte süreklilik arz etmektedir. Bir reform önerisinin uygulanmasının ardından birkaç yıl geçmeden yeni bir reform önerisi gündeme gelmektedir. Bu süreçte “sosyal güvenlik reformu” kavramı öteden beri taşıdığı anlamı yitirerek, başkalaşmıştır. “Sosyal güvenlik reformu” artık sosyal koruma düzeyinde bir gerileme, indirim, korumayı hak etme koşullarının güçleştirilmesi, özel bireysel harcamaların artırılması anlamı kazanmıştır.

Sosyal güvenlik alanındaki reformlar ekonomik etkinlik kadar, sosyal adalet amacını da gözeterek hazırlanmalı ve yaşama geçirilmelidir. Ekonomik büyüme ve sosyal koruma birbirlerine zarar vermeyen, aksine birbirlerini tamamlayarak ulaşılabilecek iki amaçtır. Uzun dönem içerisinde her ikisi toplumun politik istikrarı ve refahı için önemli bir temeldir⁹⁰.

89 Euzeby, *Social*, s.115.

90 23rd CEIES Seminar, ‘Social protection statistics’ Lisbon, 2 and 3 October 2003 s.149.

Sosyal korumanın modernleştirilmesi güvenlik ve demokrasi bağlamına da oturtulmak zorundadır. Sosyal sigorta, yardım ve hizmetlerin reformunda yaşanacak başarısızlık sadece çocukların geleceklerini yok etmek, insanları ekonomik ve sosyal güvencesizlikler karşısında umutsuzluk ve yoksulluk içinde bırakmak anlamına gelmeyecektir. Aynı zamanda, reformlardaki başarısızlık yurttaşlığa ve toplumun tüm üyelerinin tam katılımına engel olduğu ölçüde demokrasiyi tehdit edecektir. Demokrasinin uğradığı bu tehdit sonuçta politik güvenliği de sarsacaktır. Ülkelerin, piyasaların, işletmelerin karşılıklı olarak artan derecede birbirine bağlandığı koşullarda, barışın sağlanması ve sürekliliği sadece yaşanan ülkede değil, diğer ülkelerdeki sosyal koruma sistemleri hakkında ciddi olmayı gerektirmektedir⁹¹.

Sosyal korumaya ilişkin sorunların, açmazların ve çelişkilerin sosyal güvenlik sisteminin niteliklerinden ve iç dinamiklerinden kaynaklandığı varsayımından hareket edilmektedir. Ancak, günümüzde sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu sorunların en önemli nedeni işgücü piyasasındaki koşullardır. Sosyal güvenliği işgücü piyasasından bağımsız, yalıtılmış olarak ele almak ve sorunlarına çözüm aramak olanaklı değildir. İşgücü piyasasını ihmal eden tüm sosyal güvenlik reformları niyeti ne olursa olsun başarısızlıkla sonuçlanacaktır.

İşgücü piyasasında uygun istihdam olanakları yaratmaya yönelik temel ekonomik ve sosyal politikalar uygulanmadığı sürece, sosyal güvenlik sisteminin sorunları çözümsüz kalacaktır. İşgücüne katılma oranının düştüğü, işsizliğin yükseldiği, eğretilişmenin kökleştiği, düşük ücret düzeyinin belirginleştiği, işgücünün güvencesizlikler karşısında korumasız kaldığı, enformelleşmenin yaygınlaştığı işgücü piyasasına sahip bir ülkede, bu olumsuzlukları gidermeyi doğrudan amaçlamayan her türlü reform çabası amacına ulaşamayacaktır.

Sonuç

Yoksulluk, uygun iş açığı, insan haklarının çiğnenmesi gibi ekonomik ve sosyal sorunlarının çoğu, hâlihazırda egemen olan küreselleşme aşamasından önce de var olmasına rağmen, günümüzde bu sorunlar ortadan kalkmamış, aksine artmıştır. Kapitalizmin küresel ölçekte bütünleşmesi, geleneksel

91 Bu konuda AB özelindeki değişimler için bkz.: Palme, social, s.12.

geçimlik ekonomileri tehdit etmekte, yerel toplulukları ve ilişkileri zayıflatmakta, çevresel sürdürülebilirliği ortadan kaldırmakta, kültürel ayrımlar belirginleşmektedir. Bütünleşme ve karşılıklı bağımlılık, sadece ülkeler arasındaki eşitsizlikleri değil; aynı zamanda, aile, topluluk, ülke içindeki eşitsizlikleri pekiştirmektedir. Küreselleşme hakkındaki tartışmalar, hızla küresel ekonomide sosyal adaletin ve demokrasinin nasıl sağlanacağı tartışması haline gelmektedir. Bu süreçte, artan belirsizlik ve güvencesizlik, devletin sosyal koruma sağlama rolünün azaltılmasını değil, aksine güçlendirilmesini gerektirmektedir⁹².

Küreselleşme tarafından ortaya çıkarılan ve artan ekonomik dalgalanmalar özellikle, üretim sürecindeki hızlı yapısal değişiklikler ve değişen işgücü piyasası koşulları sosyal koruma sistemlerinin önemini arttırmaktadır. Amacına uygun geliştirilmiş bir sosyal koruma sistemi, yapısal değişimi düzenlerken, dışlanmayı önler ve işletmelere rekabet gücü kazandırır, aynı zamanda çalışanların üretkenliğini ve vasıflarını geliştirir⁹³.

Yoksulluğun azlatılması ve bu çerçevede sosyal adaletin sağlanması için daha eşitlikçi ve adil bir toplumun inşasına odaklanılması zorunludur. Bu çerçevede ekonomik büyüme tek başına sosyal adaletin sağlanmasına yetmemektedir.

Kamuoyuna yansıyan tartışmalarda sosyal güvenliğin sağladığı korumalar bir maliyet unsuru olarak tanıtılmaktadır. Öncelikle sosyal koruma, diğer insan hakları gibi vazgeçilmez bir insan hakkıdır. Daha sonra, sosyal koruma ekonomik gelişmeye bir üretkenlik faktörü olarak ikame edilemeyecek katkılar sunar ve ekonomik gelişmenin sosyal gelişmeye dönüşmesinde olmazsa olmaz bir kurumdur. Sosyal korumanın bu temel unsurları küreselleşen dünyada bilinçli bir biçimde perdelenmektedir.

Yeni liberal öncelikler temelinde sosyal korumanın finansal olarak yeniden yapılandırma çabaları, bireylere sağlanan korumanın uygunluğunu ve düzeyinin insan onuruna yaraşması niteliğini ihmal etmektedir. Sosyal korumayı hak etmeyi zorlaştıran, koruma düzeyini gerileten çözümler yerine sosyal

92 ILO, A fair globalization: Creating opportunities for all, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Geneva, 2004, s.3, 58.

93 ILO, A fair globalization The role of the ILO, World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Conference, (92nd Session), 2004, s.17.

korumanın finansman yükünü küreselleşme sürecinde üretilen zenginliklerden önemli pay alan ekonomik gruplara kaydıracak politik seçenekler aranmalı ve yaşama geçirilmelidir.

Sosyal korumaya kamuoyunun güveni ve desteği sürmektedir. Ancak, çeşitli kesimlerce sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği hakkında toplumun inancı zayıflatılmaktadır. İnsanlarda gelecekte içine düşecekleri güvencesizlikler karşısında onlara sağlanacak koruma hakkında kaygılar bulunmaktadır.

Sosyal koruma bir başka ifadeyle de sosyal güvenlik, yeni liberal uygulamalara rağmen varlığını sürdürmekte ve önemini korumaktadır. Ancak, sosyal korumanın gelecekte alacağı biçimi ve doğuracağı sonuçları belirleyecek olan süreç, toplumsal mücadele, diyalog ve uzlaşma ile ortaya çıkacaktır. Buna göre, gelecekte sosyal koruma iki uç nokta arasında bir yerde varlığını koruyacaktır. Uçlardan birincisi, sosyal korumanın bütünüyle işletmelerin rekabet gücünü ve gelirini artıracak bir araç olarak tasarlanmasıdır. Bu egemen olan eğilimdir. İkincisi ise, sosyal adaleti güçlendirecek, evrensel ve toplumsal barışa ulaşma amacına yönelmiş bir sosyal koruma sisteminin oluşmasıdır.

**Tablo-1: Avrupa Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları
(GSYH'nın yüzdesi)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AB 25	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	26,6	26,8	27*	27,4*	27,3**
AB 15	25,4	26,4	27,7	28,7	28,5	27,7	27,9	27,6	27,2	27,1	26,9	27,1	27,4*	27,7*	27,6**
EURO	25,5	26,1	27,2	28,3	28	27,3	27,6	27,3	27	27	26,7	26,8	27,4*	27,8*	27,7*
Belçika	26,4	27	27,7	29,3	28,7	27,4	28	27,4	27,1	27	26,5	27,3	28	29,1	29,3
Çek Cum.	:	:	:	:	:	17,4	17,6	18,6	18,5	19,2	19,5	19,4	20,2*	20,2*	19,6*
Danimarka	28,2	29,1	29,7	31,5	32,5	31,9	31,2	30,1	30	29,8	28,9	29,2	29,7	30,7	30,7
Almanya	25,4	25,7	27,2	27,8	27,7	28,2	29,3	28,9	28,8	29,2	29,2	29,3	29,9	30,2	29,5*
Estonya	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	14	13,1	12,7	12,9	13,4
İrlanda	18,4	19,6	20,3	20,2	19,7	18,8	17,6	16,4	15,2	14,6	14,1	15	16	16,5	17
Yunanistan	22,9	21,5	21,2	22	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	25,7	26,7	26,2	26	26
İspanya	19,9	21,2	22,4	24	22,8	21,6	21,5	20,8	20,2	19,8	19,7	19,5	19,8*	19,9*	20*
Fransa	27,4	28	28,7	30,4	30,2	30,3	30,6	30,4	30	29,9	29,5	29,6	30,4	30,9	31,2*
İtalya	24	24,4	25,5	25,7	25,3	24,2	24,3	24,9	24,6	24,8	24,7	24,9	25,3	25,8*	26,1*
[G.] Kıbrıs	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	14,8	14,9	16,3	18,5	17,8
Latvia	:	:	:	:	:	:	:	15,3	16,1	17,2	15,3	14,3	13,9	13,4	12,6*
Litvanya	:	:	:	:	:	:	13,4	13,8	15,2	16,4	15,8	14,7	14,1	13,6	13,3*
Lüksemburg	21,4	22	22,5	23,3	22,9	20,7	21,2	21,5	21,2	20,5	19,6	20,8	21,4	22,2	22,6*
Macaristan	:	:	:	:	:	:	:	:	:	20,7	19,3	19,3	20,3	21,1	20,7
Malta	:	:	:	:	:	:	16,5	17,2	17,1	17	16,3	17,1	17,1	17,9	18,8
Hollanda	31,1	31,2	31,9	32,3	31,7	30,6	29,6	28,7	27,8	27,1	26,4	26,5	27,6	28,3	28,5*
Avusturya	26	26,2	26,7	28	28,8	28,7	28,6	28,6	28,3	28,7	28,2	28,6	29,1	29,5	29,1
Polonya	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	19,5	20,8	21,2	20,9	20*
Portekiz	16,3	17,2	18,4	21	21,3	21	20,2	20,3	20,9	21,4	21,7	22,7	23,7	24,2	24,9*
Slovenya	:	:	:	:	:	:	24	24,5	24,8	24,7	24,9	25,3	25,3	24,6	24,3*
Slovakya	:	:	:	:	:	18,4	19,3	19,6	20	20	19,3	18,9	19	18,2	17,2*
Finlandiya	24,6	29,2	33,1	34,2	33,7	31,5	31,4	29,1	27	26,2	25,1	24,9	25,6	26,5	26,7
İsveç	33,1	34,3	37,1	37,9	36,5	34,3	33,6	32,7	32	31,7	30,7	31,3	32,3	33,3	32,9*
İngiltere	22,9	25,7	27,9	29	28,6	28,2	28	27,5	26,9	26,4	27,1	27,5	26,4	26,4*	26,3**
AEA	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	26,6	26,8	27*	27,4*	27,2**
İzlanda	16,8	17,6	18,2	18,7	18,4	18,9	18,7	18,5	18,4	19	19,3	19,6	21,6	23,3	23
Norveç	26,2	27	28,2	28,2	27,6	26,7	26	25,3	27,1	27,1	24,6	25,6	26,2	27,5	26,3
İsviçre	19,7	21,1	23,2	24,8	25	25,7	26,6	27,5	27,7	27,6	27,4	28,1	28,7	29,3	29,5

(**) tahmin (*) geçici

Kaynak : EUROSTAT, European System of integrated Social Protection Statistics, (Social Protection Database-Last update: 14.12.2006)

**Tablo-2: OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamaları
(GSYH'nın yüzdesi)**

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Avustralya	11,3	13,5	14,2	17,8	18,0	17,7	17,8	17,5	18,6	18,0
Avusturya	22,5	24,1	24,1	26,6	26,7	26,0	25,7	26,1	26,0	26,0
Belçika	24,1	26,9	26,9	28,1	28,6	27,5	27,5	27,2	26,7	27,2
Kanada	14,3	17,4	18,6	19,6	18,8	18,3	18,4	17,4	17,3	17,8
Çek Cum.	--	--	17,0	18,9	18,8	19,7	19,5	19,8	20,3	20,1
Danimarka	29,1	27,9	29,3	32,4	31,7	30,7	30,2	29,8	28,9	29,2
Finlandiya	18,5	23,0	24,8	31,1	30,9	28,7	26,5	26,1	24,5	24,8
Fransa	21,1	26,6	26,6	29,2	29,4	29,4	29,0	28,9	28,3	28,5
Almanya	23,0	23,6	22,8	27,5	28,1	27,6	27,4	27,4	27,2	27,4
Yunanistan	11,5	17,9	20,9	21,4	22,1	22,1	22,8	23,6	23,6	24,3
Macaristan	--	--	--	--	--	--	--	20,8	20,0	20,1
İzlanda	--	--	16,4	19,0	18,8	18,5	18,7	19,6	19,7	19,8
İrlanda	17,0	22,1	18,6	19,4	18,2	16,8	15,6	14,2	13,6	13,8
İtalya	18,4	21,3	23,3	23,0	23,5	24,2	23,7	24,1	24,1	24,4
Japonya	10,2	11,0	11,2	13,5	13,7	13,8	14,5	15,1	16,1	16,9
G. Kore	--	--	3,1	3,6	3,9	4,2	5,9	6,9	5,6	6,1
Luksemburg	23,5	23,0	21,9	23,8	23,9	22,6	21,7	21,5	20,0	20,8
Meksika	--	1,8	3,8	8,1	8,0	8,8	8,8	9,0	9,9	11,8
Hollanda	26,9	27,3	27,6	25,6	24,4	24,0	23,0	22,5	21,8	21,8
Y. Zelanda	17,2	18,1	21,9	18,9	18,8	19,8	20,0	19,5	19,2	18,5
Norveç	17,9	19,1	24,7	26,0	24,9	24,1	25,7	25,8	23,0	23,9
Polonya	--	--	15,5	23,8	23,9	23,3	22,0	22,2	21,9	23,0
Portekiz	10,9	11,1	13,9	18,0	19,1	18,9	19,1	19,8	20,5	21,1
Slovak Cum.	--	--	--	19,2	19,1	18,7	19,0	18,9	18,3	17,9
İspanya	15,9	18,2	19,5	21,4	21,6	20,9	20,3	19,9	19,9	19,6
İsveç	28,8	30,0	30,8	33,2	32,7	31,3	31,1	30,6	29,5	29,8
İsviçre	14,2	15,1	17,9	23,9	25,0	26,0	25,9	26,1	25,4	26,4
Türkiye	4,3	4,2	7,6	7,5	9,7	10,8	11,1	13,2	--	--
İngiltere	17,9	21,1	19,5	23,0	22,8	22,0	21,5	21,2	21,7	21,8
ABD	13,3	13,0	13,4	15,4	15,2	14,9	14,4	14,2	14,2	14,7
OECD-21	17,7	19,6	20,5	22,5	22,6	22,2	21,8	21,8	21,5	21,8

Kaynak: OECD, Social Expenditure Database SOCX (2004). (www.oecd.org/els/social/expenditure) October 2003 s.149.

**Tablo 3: Sosyal Güvenlik Harcamaları Öngörüsü
(GSYH'nın yüzdesi)**

			Esas öngörü (yıllık % 2 büyüme)			Yüksek büyüme öngörüsü (yıllık % 3 büyüme)			Düşük büyüme öngörüsü (yıllık % 1 büyüme)		
	1980	1990	2010	2030	2050	2010	2030	2050	2010	2030	2050
OECD ülkeleri											
Japonya	11,1	12,4	17,7	22,0	27,0	16,9	20,6	25,2	20,7	22,0	26,9
K. Amerika	12,5	14,4	13,9	17,5	17,9	13,3	16,4	16,7	17,5	24,2	25,8
Okyanusya	12,6	15,6	17,4	17,7	18,4	14,4	15,7	16,2	22,1	29,0	31,1
K. Avrupa	20,3	22,4	23,0	25,1	25,1	21,3	23,1	22,5	26,6	30,2	30,7
G. Avrupa	16,8	21,1	22,2	25,1	31,4	20,2	21,9	26,8	24,9	28,0	31,9
B. Avrupa	24,2	24,7	25,9	30,8	33,4	25,0	29,9	32,3	30,2	33,6	35,3
Toplam	16,3	18,3	19,3	23,2	25,5	18,3	21,7	23,7	23,1	27,8	30,4
Geçiş sürecindeki ülkeler	1993-1995		2010	2030	2050	2010	2030	2050	2010	2030	2050
Bulgaristan	17,7		18,8	16,4	21,4	21,6	15,6	19,9	20,5	18,1	21,3
Polonya	26,7		32,3	25,4	30,1	35,1	32,2	28,5	34,1	39,6	45,7
Rusya	12,5		14,9	14,0	17,6	17,5	13,4	16,5	16,5	15,7	17,6
Slovakya	21,3		24,3	27,8	33,8	25,7	26,7	31,8	25,1	28,3	33,8
Ukrayna	18,9		21,4	18,6	22,2	30,1	17,9	21,0	25,7	20,7	22,2

Kaynak: ILO, Income Security and Social Protection in a Changing World, World Labour Report 2000 (WLR 2000), International Labour Office, Geneva, 2000, s. 58-59.

Kaynakça

- Anderson, Edward - O'Neil, Tammie, "A New Equity Agenda? Reflections on the 2006 World Development Report, the 2005 Human Development Report and the 2005 Report on the World Social Situation", Working Paper 265, Overseas Development Institute, 2006, s.9.
- Barrientos, Armando– Shepherd, Andrew, "Chronic Poverty and Social Protection", Paper prepared for presentation at the CPRC Conference on Chronic Poverty, University of Manchester, April 2003.
- Beattie, Roger, "Social protection for all: But how?", International Labour Review, Vol. 139, No. 2 (2002).
- Besharov, Douglas J. vd., "Social welfare's twin dilemmas: Universalism versus targeting and support versus dependency"; 2nd International Research Conference on Social Security, Summing up the evidence: The impact of incentives and targeting in social security (25 - 28 January 1998), Jerusalem.
- Çelik, Aziz, "AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar", Birikim, S. 184–185.
- Deacon, Bob, "Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare", The United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper No. 5, 2000, s.10.
- Dwyer, James, "Global Health and Justice", Journal of the International Association of Bioethics, Vol. 19, No. 5-6, (October 2005).
- EC, ESSPROS Manual, The European System of integrated Social Protection Statistics- EUROSTAT, 1996.
- EC, Social protection in the 13 candidate countries, a comparative analysis, European Commission, Brussels, 2003, s.22; Fikret Adaman, Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries Turkey Country Study, 2003.
- EC, Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection, COM (2003), Brussels, 2003. (http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/may/lisbonstratIP280503_en.pdf)
- EC, The Future of Pension Systems (September-October 2001), Special Eurobarometer 161, 2004.
- EC, The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate, Communication from the Commission. COM (95) 466 final, 31.10.1995.
- Egger, Philippe – Sengenberger, Werner, "Decent work issues and policies", CINTERFOR, [<http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/tcm/docref/doc3/iii.htm>]
- EUROSTAT, European System of integrated Social Protection Statistics, (Social Protection Database)
- ETUC, "The European Social Model", (www.etuc.org/a/2771)
- Euzeby, Alain, "Social Protection: Values to be defended!", International social Security Review, Vol.57 (2/2004).
- Euzeby, Alain, The Financing of Social Protection in the Context of Economic Globalization., Social Security in the Global Village - International Social Securities Series, 2002, s.32-33.

- Ferge, Zsuzsa, “The Changed Welfare Paradigm: “The Individualization of The Social” Social Policy & Administration, Vol. 31, No. 1 (March 1997).
- Ferrera ,Maurizio, Citizens and Social Protection–Main Results from a Eurobarometer Survey, Brussels, 1993.
- Garcia, A. Bonilla – Gruat, J.V., Social Protection- Version 1.0, International Labour Office, Geneva, 2003, s.13
- Ghai, Yash, “Human Rights and Social Development Toward Democratization and Social Justice”, UNRISD, Democracy, Governance and Human Rights Programme, Paper Number 5, 2001.
- Ginneken, Wouter van, “Extending social security: Policies for developing countries”, ESS Extension of Social Security, ESS Paper No. 13, Social Security Policy and Development Branch, International Labour Office, Geneva, 2003.
- Ginneken, Wouter van, “The Extension of Social Protection: ILO’s Aim for the Years to Come”, (içinde) Social Protection: New Directions of Donor Agencies, Edit: Tim CONWAY vd., Overseas Development Institute-Social Development Department, London, 2000.
- Güven, Sami, Sosyal Politikanın Temelleri, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001.
- Güzel, Ali – Okur, Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1990.
- Harvey, David, Sosyal Adalet ve Şehir, Metis Ya., İstanbul, 2003.
- Heple, Bop, “Rights at work”, Institute for Labour Studies, Discussion Paper, DP/147/2003, Education and Outreach Programme, Geneva, 2003.
- Hutsebaut, Martin, “Social Protection in Europe A European Trade Union Perspective”, International Social Security Review, Vol.56 (1/2003).
- ILO, “Fact Sheet No. 3: “Targeting” the poor is poor policy”, Economic Security for a better world, ILO Socio-Economic Security Programme Economic Security for a better world, Geneva, 2005.
- ILO, “Report of the Committee on Social Security “, Sixth item on the agenda: Social security–Issues, challenges and prospects International Labour Conference, Provisional Record Eighty-ninth Session, Geneva, 2001.
- ILO, “Social protection as a productive factor”, Governing Body, Committee on Employment and Social Policy (GB.294/ESP/4 294th Session), Geneva, 2005.
- ILO, “Social Security for All: Investing in Global Social and Economic Development- A Consultation”, Internaional Labour Organization Social Security Department, Discussion Paper 16, Geneva, 2006.
- ILO, A fair globalization The role of the ILO, World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Conference, (92nd Session), 2004.
- ILO, A fair globalization: Creating opportunities for all, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Geneva, 2004.
- ILO, Decent Work, International Labour Conference, 87th Session 1999, Report of The Director-General, Geneva, 1999.
- ILO, Implementation of decent work country programmes: Checklist of policy areas on social protection, International LabourOffice Governing Body (GB.297/ESP/7 297th Session), Geneva, 2006.

- ILO, Income Security and Social Protection in a Changing World, World Labour Report 2000 (WLR 2000), International Labour Office, Geneva, 2000, s. 58-59.
- ILO, Into the Twenty-First Century: The Development of Social Security, International Labour Office, Geneva, 1984.
- ILO, Social Protection Matters, Special number: 5, Participation of the Social Protection Sector in the ISSA's 28th General Assembly (Beijing, China, 12-18 September 2004) November 2004, s.11. (<http://www.ilo.org/public/english/protection/download/newsletter/2004/nov-eng.pdf>)
- ILO, Social Security: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva, 2001.
- International Symposium on Social Protection and Solidarity in Developing Countries- Proceedings (23-25 April 2003), Turin.
- ISSA, Declaration of the 28th General Assembly of the International Social Security Association, Beijing 2004.
- Kapar, Recep, Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yay., İstanbul, 2005.
- Kaya, Pir Ali, "Sosyal Adaletin Teorik Çerçevesi Üzerine Bir Değerlendirme", Prof. Dr. N. Ekin'e Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası.
- Kleinman, Mark, "Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim", (içinde) Sosyal Politika Yazıları (Der. A. Buğra-Ç. Keyder), İletişim Ya., İstanbul, 2006.
- Koray, Meryem, "Görölmek İstenmeyen Gerçek: Sosyal Refah Politikaları ve Demokrasi İlişkisi", Çalışma ve Toplum, S. 2 (2005).
- Kvist Jon-Jaeger Mads Meier, "Pressures on post-industrial societies: Better is more or less state welfare?", 4th International Research Conference on Social Security "Social security in a long life society", (5-7 May 2003), Antwerp.
- OECD, Social Expenditure Database SOCX (2004). (www.oecd.org/els/social/expenditure)
- Palme, Joakim, Foundations and guarantees of social security rights at the beginning of the 21st century, Conference on the ISSA Initiative, ISSA Initiative Findings & Opinions No. 8, Vancouver, 2003.
- Palme, Joakim, Social Protection for the 21st Century, A Report for The Nordic Council, The Nordic Alternative Seminar, Stockholm, 2001. (www.nnn.se/seminar/pdf/jpalme.pdf)
- Piron, Laure-Helene, "Rights based approaches to social protection", DFID Papers, 2004.
- Polanyi, Karl, Büyük Dönüşüm: Çağımızın Sosyal ve Ekonomik Kökenleri, (Çeviren: Ayşe Buğra), İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.
- Ramírez, Mario Munguía, "Social protection for indigenous and native populations New strategies to extend health protection", International Social Security Association, Regional Conference for the Americas, Belize City, Belize, 29-31 May 2006.
- Reynaud, Emmanuel, "Social Security for All: Global Trends and Challenges", Comparative Labor Law & Policy Journal, V.27 (2/2006).
- Rodrik, Dani, "Why do More Open Economies have Bigger Governments?", NBER Working Paper Series No. 5537, 1996.

- Sabates, Rachel – Kabeer, Wheeler-Naila, “Gender Equality and the Extension of Social Protection”, Social Security Policy and Development Branch, International Labour Office, ESS Paper no. 16, Geneva, 2003.
- Standing, Guy, “Globalisation: The Eight Crises of Social Protection”, InFocus Programme on Socio-Economic Security, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2001.
- Standing, Guy, “Global Insecurity: Restructuring Social Income”, Global Tensions Conference in Honor of Ester Boserup (9-10 March, 2001), Cornell University. (<http://www.bisnath.com/events/GlobalTensions/papers/standing.html>)
- Standing, Guy, “The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income Is Needed in Eastern Europe”, Social Research, V. 6, No. 4 (Winter 1997), s.1339-1378.
- Standing, Guy, Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice, Macmillan Press, London, 1999.
- Standing, Guy, Sosyal Güvenlik Ağları Çılgınlığı: Temel Gelir Doğu Avrupa’da Neden Gereklidir?”, Sosyal Politika Yazıları (Der. A. Buğra-Ç. Keyder), İletişim Ya., İstanbul, 2006.
- Şenatalar, Burhan, “Sosyal Devlet Nereye?”, Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi (22-24 Ocak Ankara 2004) Ankara.
- Taylor-Gooby, Peter, “Attitudes to social justice, institute for public policy research”, London, 2005.
- UN, Report on the World Social Situation 2005- The Inequality Predicament, The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, New York, 2005.
- UN, Social Justice in an Open World The Role of the United Nations, The International Forum for Social Development, Department of Economic and Social Affairs Division for Social Policy and Development (ST/ESA/305), New York, 2006.
- Weller, Christian E., “Programs without Alternative: Public Pensions in The OECD”, Center for European Integration Studies, Working Paper No. B 15, Bonn, 2001.
- “About SPR: What is Social Justice?” (http://scratchpost.uregina.ca/spr/about_spr.html)
- 23rd CEIES seminar, ‘Social protection statistics’ Lisbon, 2 and 3 October 2003 s.149.

Ömer Zühtü Altan Oturum Başkanı

Sayın katılımcılar, öğleden sonraki oturumda üç değerli arkadaşımın, meslektaşımın bildirisini birlikte dinledik. Sayın Voyvoda “Bölüşüm” başlıklı bildirisinde 1980 sonrası dönemde dünya mal ve sermaye piyasalarıyla eklenme sürecinde büyüme hız sarmalları özellikle de bölüşüm açısından sürekli olarak emek ücreti emek gelirlerini bastırmak yoluyla emeğin konumunun sürekli ve sistematik olarak gerilemesine yol açtığını özetle ifade etti ve bu gelişmenin 80 sonrası dönemde sadece ülkemiz açısından değil aynı zamanda ekonomik gelişmişlik düzeyleri farklı başka ülkelerde de gözlemlenen