



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**KÜRESEL KRİZİN SOSYAL KORUMA HARCAMALARI
ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: TÜRKİYE DENEYİMİNİN
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

Evren Güncel ERMİSKET

Tez Danışmanı

Prof.Dr.M.Necat COŞKUN

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İKTİSAT BİLİM DALI**

EKİM - 2019



**KÜRESEL KRİZİN SOSYAL KORUMA HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ
ETKİLERİ: TÜRKİYE DENEYİMİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

Evren Güncel ERMİSKET

**YÜKSEK LİSANS
İKTİSAT ANABİLİM DALI/ANASANAT DALI
ULUSLARARASI İKTİSAT BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

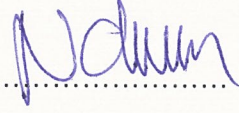
EKİM 2019

Evren Güncel ERMİSKET tarafından hazırlanan “KÜRESEL KRİZİN SOSYAL KORUMA HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: TÜRKİYE DENEYİMİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisat Anabilim Dalında Uluslararası İktisat Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. M.Necat COŞKUN

İktisat, Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Başkan : Prof.Dr.Gülen Elmas ARSLAN

İktisat, Ufuk Üniversitesi

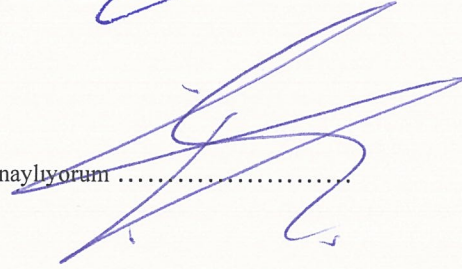
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye : Prof.Dr.Hakan Naim ARDOR

İktisat, Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi:15/10/2019

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

.....
Prof. Dr. Figen ZALF
Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Evren Güncel

ERMİSKET

15.10.2019

Küresel Krizin Sosyal Koruma Harcamaları Üzerindeki Etkileri: Türkiye Deneyiminin
Karşılaştırmalı Analizi
(Yüksek Lisans Tezi)

Evren Güncel ERMİSKET

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ekim 2019

ÖZET

Ekonomik krizler, yaşamın birçok alanını derinden etkilemektedir. Kriz karşısında uygulanan para ve maliye politikaları da birey ve toplumlar üzerinde doğrudan veya dolaylı etkilere yol açmaktadır. Genel olarak sosyal sigorta, sosyal güvenlik ağları ve koruyucu işgücü piyasası düzenlemelerinden oluşan sosyal koruma, özellikle kriz dönemlerinde, etkili bir şekilde kullanıldığında, sosyal ve ekonomik bir tampon işlevi görmekte ve krizin etkilerini başarılı bir şekilde azaltabilmektedir. Bu tez, ikincil veriler kullanılarak, 2008 ekonomik krizinin sosyal koruma harcamalarına etkilerini, İspanya, İsveç, Yunanistan, Endonezya ve Türkiye deneyimleri çerçevesinde, 2005-2015 dönemi boyunca incelemektedir. Sonuçlar, önceki kriz tecrübelerini doğrulamakta ve başlangıçta etkili ulusal sosyal koruma programlarına sahip ülkelerin, krizle başa çıkmada daha başarılı olduklarını göstermektedir. Kamu tarafından desteklenen bir sosyal koruma sisteminin bulunmaması, ekonomik kriz ve bozulmanın etkisini kötüleştirmektedir. Bu nedenle hükümetler, gelecekteki kriz durumlarına hazırlıklı olmak üzere sosyal koruma planlarını iyi zamanlarda hazırlamalıdır. Krizler sırasında, sosyal koruma harcamalarında kesintilerden kaçınılmalı, harcamalar sürdürülmeli ve mümkünse arttırılmalıdır. Ayrıca sosyal koruma, krizin etkisini hafifletmek için geçici bir önlem olarak görülmemeli, sürekli, kapsayıcı ve adil bir ekonomik büyümeyi teşvik etmek için devam eden bir kalkınma yatırımı olarak düşünülmelidir.

Bilim Kodu : 117401
Anahtar Kelimeler : Bölgesel Gelişme ve Küreselleşme
Sayfa Adedi : 183
Tez Danışmanı : Prof.Dr.M.Necat COŞKUN

The Impact of the global crisis on the social protection expenditure: A comparative analysis of
Turkey experience
(M.Sc. Thesis)

Evren Güncel ERMİSKET

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL FOR ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
December 2019

ABSTRACT

Economic crises deeply affect many areas of life. Monetary and fiscal policies against the crisis also have direct or indirect effects on individuals and societies. Social protection, which generally consists of social security, social security networks and protective labor market regulations, acts as a social and economic absorber and effectively mitigates the effects of the crisis, especially when used effectively in times of crisis. This thesis, using secondary data, examines the effects of the 2008 economic crisis of social protection expenditure in the framework of experiences Spain, Sweden, Greece, Indonesia and Turkey, during the period 2005-2015. The results confirm previous crisis experiences and show that countries with initially effective national social protection programs are more successful in dealing with the crisis. The absence of a publicly funded social protection system worsens the impact of the economic crisis and deterioration. Therefore, governments should prepare their social protection plans in good times to be prepared for future crisis situations. During crises, cuts in social protection expenditures should be avoided, expenditures should be sustained and increased if possible. In addition, social protection should not be seen as a temporary measure to mitigate the impact of the crisis, but should be considered as an ongoing development investment to promote continuous, inclusive and fair economic growth.

Science Code : 117401
Key Words : Regional Development and Globalization
Page Number : 183
Supervisor : Prof.M.Necat COŞKUN

TEŐEKKÖR

Bu araştırma konusunun belirlenmesi ve sonrasındaki önemli katkıları için danışmanım, değerli hocam Prof.Dr.M.Necat COŞKUN'a, destekleri için sevgili annem, babam ve ablama, çalışma süresince gösterdiği sevgi, sabır ve anlayış için eşime ve beni her zaman cesaretlendiren, gözümün nuru, biricik kızıma teşekkür ederim.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLoların LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR.....	xi
1. GİRİŞ	1
2. SOSYAL KORUMA HARCAMALARI İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ARKA PLAN.....	7
2.1. Sosyal Koruma Kavramının Yükselişi.....	7
2.1.1. Uluslararası Kuruluşların Sosyal Koruma Yaklaşımları	17
2.1.2. Modern Sosyal Koruma Yaklaşımı	20
2.2. Sosyal Koruma Çerçevesi.....	22
2.2.1. Guhan, Üç Eş Merkezli Çerçeve.....	22
2.2.2. Dünya Bankası, Sosyal Risk Yönetimi Çerçevesi	22
2.3. Sosyal Koruma ve Ekonomik Büyüme İlişkisi	27
2.4. Sosyal Koruma Araçları	31
2.5. Sosyal Koruma Harcamalarının Hesaplama Yöntemleri	39
2.6. Sosyal Koruma Araçlarının Performansının Değerlendirilmesi	42
3. EKONOMİK KRİZLER VE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI İLİŞKİSİ	57
3.1. Ekonomik Krizlerin Hanehalkı Üzerindeki Etkileri.....	57
3.2. Krizler Döneminde Sosyal Korumanın Rolü ve Politika Tepkilerinin Belirleyicileri	66
3.3. Sosyal Korumanın Ekonomi Üzerindeki Dengeleyici Rolü	89

	Sayfa
4. 2008 EKONOMİK KRİZİNİN SEÇİLEN ÜLKELERİN SOSYAL KORUMA HARCAMALARINA ETKİSİ.....	95
4.1. Yunanistan.....	96
4.2. İspanya	109
4.3. İsveç	119
4.4. Endonezya	133
5. TÜRKİYE'NİN SOSYAL KORUMA HARCAMALARININ GELİŞİMİ.....	147
6. SONUÇ	167
KAYNAKLAR	173
ÖZGEÇMİŞ	183

TABLoların LİSTESİ

Tablo	Sayfa
Tablo 2.1. Uluslararası Kuruluşların Sosyal Koruma Tanımları.	20
Tablo 2.2. Sosyal Risk Yönetimi Çerçevesinin Ana Unsurları.	23
Tablo 2.3. Sosyal Korumanın Verimlilik, Büyüme ve Yoksulluğun Azaltılmasına	30
Tablo 2.4. Sosyal Koruma Araçlarına Örnekler.	32
Tablo 2.5. Sosyal Koruma Bileşenleri ve Araçları İlişkisi.	33
Tablo 2.6. Fonksiyonlara Göre Sınıflandırma-ESSPROS	40
Tablo 3.1. Sosyal Koruma Fonksiyonlarının Krizlerdeki Rolü.	68
Tablo 3.2. Sosyal Koruma Araçları ve Sosyal Koruma Bileşenleri İlişkisi.....	70
Tablo 3.3. Orta gelirli ülkelerin 2008 Krizine Hazırlık Durumuna İlişkin Örnekler.....	88
Tablo 4.1. AB ve OECD’de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi.	95
Tablo 4.2. Kişi Başına Düşen Sosyal Harcama Miktarı (avro).....	102
Tablo 4.3. Yunanistan Sosyal Koruma Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları ve	103
Tablo 4.4. Sosyal Koruma Harcama Tutarı (milyon avro).	104
Tablo 4.5. Yunanistan Hane Halkı Gelir Düzeyindeki Değişiklikler.	105
Tablo 4.6. Harcama Türlerine Göre Ortalama Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırılması-Yunanistan.....	108
Tablo 4.7. İspanya Kamu Borcu ve Kamu Açığının Gelişimi.	111
Tablo 4.8. İspanya Hane Halkı Gelir Düzeyindeki Değişiklikler.	113
Tablo 4.9. Kişi Başına Düşen Sosyal Harcama Miktarı (avro).....	115
Tablo 4.10. Sosyal Koruma Harcamalarının Payı-İspanya (%GSYH).....	115
Tablo 4.11. Sosyal Koruma Harcama Tutarı (milyon avro).	116
Tablo 4.12. Harcama Türlerine Göre Ortalama Sosyal Koruma Harcamalarının	117
Tablo 4.13. GSYH Büyüme Oranları (%).	123
Tablo 4.14. İsveç Kamu Borçları ve Kamu Açığının Gelişimi.....	123

Tablo	Sayfa
Tablo 4.15. İsveç İşsizlik Oranlarının Gelişimi.	125
Tablo 4.16. İsveç Toplam Kamu Harcamalarının Gelişimi (% GSYH).	127
Tablo 4.17. Gelir Eşitsizliği Göstergelerinin Gelişimi.	128
Tablo 4.18. İsveç Gelir Eşitsizliği Göstergesinin Gelişimi.....	129
Tablo 4.19. İsveç Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi.	130
Tablo 4.20. Sosyal Koruma Harcama Tutarı (milyon avro).	130
Tablo 4.21. Kişi Başına Toplam Sosyal Harcamalar 2006-2015 (avro).....	131
Tablo 4.22. Harcama Türlerine Göre Ortalama Sosyal Koruma Harcamalarının	132
Tablo 4.23. Endonezya Kamu Sektörü Temel Göstergeleri (% GSYH).	135
Tablo 4.24. Endonezya Kamu Harcamalarının GSYH'ya Oranı (%).	137
Tablo 4.25. Endonezya Genç İşsizlik ve Kırılgan İstihdam Oranlarının Değişimi.	138
Tablo 4.26. Endonezya Gelir ve Tüketim Verilerindeki Değişim.	139
Tablo 4.27. Endonezya Yoksul Sayısı ve Yoksulluk Oranının Gelişimi.....	140
Tablo 5.1. Türkiye'nin Genel Kamu Dengesi ve Borçlarının Gelişimi.	148
Tablo 5.2. Türkiye'de Kamu Harcamalarının Payı ve Gelişimi.	149
Tablo 5.3. Türkiye'nin İşsizlik Oranlarının Gelişimi.	150
Tablo 5.4. Türkiye Gelir ve Tüketim Harcamalarındaki Değişim.	151
Tablo 5.5. Sosyal Koruma Harcama Tutarı (milyon avro).	151
Tablo 5.6. Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi-Türkiye.....	152
Tablo 5.7. Kişi Başına Toplam Sosyal Harcamalar 2006-2015 (avro).....	152
Tablo 5.8. 2022 Kapsamında Ödenen Aylıklar ve Yararlanıcı Sayıları.	160
Tablo 5.9. Türkiye'nin Nispi Yoksulluk Oranları.	163
Tablo 5.10. Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk Oranları.....	163
Tablo 5.11. Türkiye Gelir Eşitsizliği Göstergesinin Gelişimi.	164

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1. Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı.....	27
Şekil 2.2. Sosyal Koruma ve İstihdam Sistemlerinin Unsurları.	29
Şekil 2.3. Sosyal Korumanın Bileşenleri.	31
Şekil 2.4. ESSPROS Sisteminin Bütününe Bakış.....	41
Şekil 3.1. Küresel Krizlerin Yoksulluk Üzerine Etkileri.	60
Şekil 3.2. Küresel Krizin Etkileri ve Politika Yanıtlarının Detayları.	73
Şekil 3.3. Kriz Karar Ağacı.....	87
Şekil 4.1. Yunanistan GSYH Büyümesi ve İşsizlik Oranlarının AB ile Karşılaştırılması.....	96
Şekil 4.2. Kırılgan İstihdam ve Genç İşsizlik Oranındaki Değişim.....	99
Şekil 4.3. Yunanistan'ın İşsizlik Oranlarının Karşılaştırması.	100
Şekil 4.4. Sosyal Koruma Harcamalarının Payının OECD ve AB ile Karşılaştırılması.	101
Şekil 4.5. Yunanistan Yoksulluk ve Eşitsizlik Göstergeleri.	106
Şekil 4.6. Yunanistan Gini İndeksi Değişimi.....	106
Şekil 4.7. Yunanistan Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk Oranlarındaki Değişim.	107
Şekil 4.8. Yunanistan Sosyal koruma harcamalarının fonksiyonel dağılımı %GSYH... ..	108
Şekil 4.9. İspanya GSYH Büyümesi ve İşsizlik Oranlarının AB ile Karşılaştırılması... ..	110
Şekil 4.10. İspanya İşsizlik Oranlarının Karşılaştırılması.	111
Şekil 4.11. İspanya Kırılgan İstihdam ve Genç İşsizlik Oranındaki Değişim.	112
Şekil 4.12. Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırılması-İspanya (%GSYH).....	114
Şekil 4.13. İspanya Sosyal Koruma Harcamalarının Türlerine Göre Gelişimi (%GSYH).....	117
Şekil 4.14. İspanya Gini Katsayısının Değişimi.	118
Şekil 4.15. İspanya Gelir Eşitsizliğinin Değişimi.	118
Şekil 4.16. Yaşa Göre Yoksulluk Oranlarının Gelişimi-İspanya.....	119
Şekil 4.17. İsveç Toplam İşsizlik Oranlarının Karşılaştırması.	124

Şekil 4.18. İsveç Gelir ve Tüketim Değişimi.....	126
Şekil 4.19. İsveç Sosyal Koruma Harcamalarının Türlerine Göre Gelişimi.....	131
Şekil 4.20. Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk Oranlarının Gelişimi-İsveç.	132
Şekil 4.22. Endonezya Kamu Harcamaları (% GSYH-2014).....	136
Şekil 4.21. Endonezya GSYH Büyüme Oranı (%).	136
Şekil 4.23. Endonezya İşsizlik Oranlarının Karşılaştırılması Değişimi.	138
Şekil 4.24. Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk Oranlarının Gelişimi.	140
Şekil 4.25. Gini Katsayısının Değişimi.....	140
Şekil 4.26. Gelir Dağılımı Göstergelerinin Gelişimi.	141
Şekil 5.1. Türkiye GSYH Büyüme Oranı (2005-2015).	147
Şekil 5.2. Türkiye'nin Toplam İşsizlik Oranının Dünya ve OECD ile Karşılaştırılması	149
Şekil 5.3. Türkiye'nin Sosyal Koruma Harcamalarının Türlerine Göre Gelişimi.	154
Şekil 5.4. Ayni ve Nakdi Yardımların Gelişimi.	155
Şekil 5.5. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Tarafından Yürütülen Sosyal Yardım ..	156
Şekil 5.6. Türkiye'nin Mutlak Yoksulluk Oranlarının Gelişimi.....	162
Şekil 5.7. Türkiye'de Gini İndeksinin Değişimi.	164

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar

Açıklamalar

AB	Avrupa Birliği
AB27	İlk 27 AB Ülkesi
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ADB	Asya Kalkınma Bankası
AİPP	Aktif İş Gücü Piyasası Programları
DFID	Uluslararası Kalkınma Departmanı
DGÜ	Düşük Gelirli Ülkeler
ECA	Avrupa ve Merkez Asya Ülkeleri
ESP	İspanya
ESSPROS	Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri
EUROSTAT	Avrupa İstatistik Ofisi
FAO	Gıda ve Tarım Örgütü
G20	20'ler Grubu Ülkeleri
G7	7'ler Grubu
GRC	Yunanistan
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IBRD	Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
IDA	Uluslararası Kalkınma Birliği
IDN	Endonezya
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
KİP	Kamu İşleri Programları
MENA	Ortadoğu ve Kuzey Afrika Ülkeleri
NT	Ayni ve Nakdi Transferler
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OGÜ	Orta Gelirli Ülkeler

Kısaltmalar

Açıklamalar

PRAF	Programa de Asignacion Familiar
RPS	Red de Proteccion Social
SGA	Sosyal Güvenlik Ağları
SK	Sosyal Koruma
ŞNT	Şartlı Nakit Transferleri
SOCX	Sosyal Harcamalar Veritabanı
SRY	Sosyal Risk Yönetimi
SS	Sosyal Sigortalar
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
SWE	İsveç
TOD	Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi
TUR	Türkiye
UN	Birleşmiş Milletler
UNICEF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu
USAID	Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı
WFP	Dünya Gıda Programı
YGÜ	Yüksek Gelirli Ülkeler

1. GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı, ekonomik kriz durumlarında sosyal korumanın rolü ve potansiyelinin anlaşılması, kapsama alınan ülkelerin sosyal koruma harcamalarının 2008 ekonomik krizinden nasıl etkilendiğinin, hükümetlerinin krize verdikleri sosyal koruma tepkilerinin araştırılması ve olası kriz durumlarına hazırlıklı olmak ve sağlıklı ekonomik büyüme için, etkili ulusal sosyal koruma programlarının geliştirilmesine yönelik öneriler sunulmasıdır.

Ekonomik krizler, yaşamın birçok alanını derinden etkilemektedir. Kriz karşısında uygulanan para ve maliye politikaları da birey ve toplumlar üzerinde doğrudan veya dolaylı etkilere yol açmaktadır. Bu etkilerin gözlemlendiği alanlardan biri de sosyal korumadır.

Önceki kriz tecrübeleri, başlangıçta etkili ulusal sosyal koruma programlarına sahip ülkelerin, krizlerle başa çıkmada daha başarılı olduklarını göstermektedir. Çünkü sosyal koruma;

- Bireyleri ve hane halklarını yoksulluk ve yoksunluktan korumaya yönelik etkili araçlar sunar.
- Bireylerin yaşam döngüsü boyunca ve makroekonomik dönüşler sırasında, makul bir tüketim gerçekleştirmesine yardımcı olur, böylece krizin daraltıcı etkileri ile mücadele etmeye yönelik makroekonomik politikaları destekler.
- Geçim kaynakları yaratır.
- İstihdam ve ekonomik büyümeyi teşvik eder.
- Uzun vadeli büyüme için beşeri sermaye oluşumu ve gelişimi destekler.
- Yoksulları ekonomiye dahil ederek toplumsal bütünlüğü güçlendirir ve toplumsal riskleri azaltır.
- Dış şokların etkilerini azaltmada sigorta işlevi görür.
- Dengeleyici olarak hareket ederek ekonomik istikrarı kolaylaştırır.
- İyi tasarlanmış bir sosyal koruma sistemi sadece acil ihtiyaçlara cevap vermekle kalmaz aynı zamanda geleceğe daha iyi hazırlanmaya ve dengeli kalkınmaya yardımcı olur.

İyi işleyen bir sosyal koruma sistemi, özellikle kriz konjonktüründe büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, kriz nedeniyle kaynakların azaldığı zamanlarda sosyal

koruma için daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulması ve sosyal koruma harcamalarına en fazla, bu harcamaları finanse etme imkanı daha az olan ülkelerin ihtiyaç duyması bir paradoks durumu yaratmaktadır. Ekonomik kriz sosyal koruma harcamalarına olan talebi artırırken, hükümetlerin bütçeleri üzerindeki baskıyı artırmakta, azalan kaynaklar artan talebin karşılanmasını güçleştirmektedir. Böylesi bir durumda sosyal koruma harcamalarında etkinliğin artırılması, kaynakların dağıtımının rasyonalizasyonu, özellikle önemli bir hal almaktadır.

Bununla birlikte krizler, gelişmekte olan ülkelerin zayıf veya olmayan sosyal koruma sistemlerini oluşturmaya veya geliştirmesine yönelik bir fırsat sunmaktadır. Kriz dönemlerinde, adil olmayan veya etkisiz koruma politikaları kaldırılarak, uzun vadeli büyüme ve daha iyi risk yönetimini teşvik eden politikalar geliştirilebilir. Geçmişte bu fırsatı kullanarak, sosyal koruma politikalarını uzun vadede geliştiren ülkeler bulunmaktadır.

İktisat literatüründe 2008 ekonomik krizi ve diğer ekonomik krizler hakkında yapılmış çok sayıda araştırma bulunmaktadır. Bu araştırmalar çoğunlukla, krizlerin ortaya çıkış nedenleri, piyasalar ve sektörler üzerindeki etkileri, krizden çıkış ve korunma yöntemleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Oysa geçmişteki krizler, şokların gıda fiyatları, kredi ve işsizlik yoluyla yoksulları hemen etkilediğini, aynı zamanda uzun vadede nüfusta yeni kırılganlık biçimleri yarattığı ve böylece gelecek nesiller için yoksulluk temelleri oluşturduğunu, krizlerden en fazla kadınlar ve çocukların olumsuz etkilendiğini göstermektedir. Kriz dönemlerinde, uygun tasarlanmış sosyal koruma programlarının eksikliği, ulusal hükümetler düzeyinde hatta küresel düzeyde etkilere yol açabilecek siyasal istikrarsızlıkların kaynağı olabilmektedir.

Önerilen tez konusu ile ilgili daha önce yapılan çalışmalar incelendiğinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

Koyuncu ve Şenses (2004) Türkiye, Endonezya ve Arjantin için, kısa dönem ekonomik krizlerin sosyoekonomik etkilerini, 1990'lı yılların başlarından 2002 yılına kadar olan gelişmeler çerçevesinde incelemişlerdir. 2008 krizini içermeyen bu çalışmanın sonunda; Farklı sosyoekonomik göstergelerin krizden farklı derecede ve yönlerde etkilenebildiği, her ülke deneyiminin her bir sosyoekonomik gösterge için ayrı ayrı ve ayrıntı bir biçimde incelenmesi gereğine işaret edilmektedir. Bu incelemenin değişik dönemlerde farklı nedenlere bağlı krizler için de ayrı ayrı yapılmasının bir gereklilik olduğu ifade edilmektedir(Koyuncu, 2004).

Davies ve McGregor (2009), gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal koruma yaklaşımının 2008 krizine nasıl tepki verdiğini araştırmışlardır(Davies & McGregor, 2009).

Asher (2010) 2008 Krizinin Asya lkelerinin sosyal koruma sistemlerini güçlendirmek için sağladığı fırsatları(Asher, 2010), McCord (2010) 2008 krizinin, gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal koruma tedbirleri üzerindeki sonuçlarını incelemiştir(McCord & Vandemoortele, 2009).

Prasad ve Gerecke (2010) Ekonomik kriz süresince sosyal güvenlik harcamalarının nasıl etkilendiğini araştırmışlardır. Sosyal korumanın diğerk unsurları olan işgücü piyasası programları, eğitim ve sağlık bakımı gibi konulara değinmemişlerdir(Prasad & Gerecke, 2010).

Marzo ve Mori (2012) 1990 yılından günümüze kadar yaşanan finansal ve ekonomik krizler, doğal afetler, salgın ve çatışmalara yanıt olarak geliştirilen sosyal koruma araçlarını değerlendirmiş ve sosyal korumanın kriz dönemlerindeki rolü ve potansiyelini araştırmışlardır(Marzo & Mori, 2012).

Bontout ve Lokajickova (2013) 2008 Krizi sonrası, Avrupa Birliğine üye ülkelerin sosyal koruma harcamalarının gelişimi, harcama trendleri ve hacimleri, gelir dağılımında yaşanan değışiklikler ve tasarruf paketlerinin dağılımsal etkilerini gözden geçirmişlerdir(Bontout & Lokajickova, 2013).

Kabembo (2015) “Sahraaltı Afrika’da Sosyal Koruma Yaklaşımlarının Karşılaştırılmalı Analizi “isimli yüksek lisans tezinde, Sahra Altı Afrika’da sosyal korumayı, hangi yaklaşımın en etkili ve verimli bir şekilde sağlayacağı sorusunun yanıtını araştırmıştır(Kabembo, 2015).

2008 ekonomik krizinin sosyal koruma harcamalarına etkisini, farklı refah devleti yaklaşımları ve gelişmişlik düzeylerine sahip ülke deneyimleri çerçevesinde inceleyen bir çalışmanın bulunmaması, özellikle Türkçe araştırmaların yetersizliği, literatürde bir eksiklik olarak görölmüştür.

Bu çalışma ile 2008 ekonomik krizinin sosyal koruma harcamalarına etkileri, İspanya, İsveç, Yunanistan, Endonezya ve Türkiye deneyimleri çerçevesinde, krizin Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıktığı 2007 yılı başından bu yana geçen süredeki gelişmeler etrafında incelenecektir. Sosyal koruma yaklaşımları, gelişmişlik düzeyleri ve krizden etkilene dereceleri dikkate alınarak seçilen bu ülkelerin, sosyal koruma harcamalarındaki

değişim, öncesi ve sonrası metodolojisi ile değerlendirilerek en etkili sosyal koruma yanıtları ortaya konulacak ve literatürün zenginleştirilmesine katkıda bulunulacaktır.

Araştırmada kullanılan varsayımlar aşağıdaki gibidir:

- Sosyal koruma harcamalarının iktisadi büyüme üzerinde olumlu etkisi vardır. Sosyal koruma harcamalarının artırılması iktisadi büyümenin desteklenmesi açısından olumlu politikalar olacaktır.
- Hükümetlerin ekonomik durgunluk ve kriz dönemlerinde genişletici mali politikalar uygulaması, durgunluk ve krizlerin daha hasarsız atlatılması ve uzun vadede daha istikrarlı bir ekonomik büyüme performansına sahip olunmasına yardımcı olur.

Çalışma kapsamına İskandinav Refah Devleti örneği olarak İsveç, Güney Avrupa-Latin Rim Refah Devleti örneği olarak İspanya ve Yunanistan, 1997 mali krizine verdiği başarılı sosyal koruma yanıtı nedeniyle Endonezya ve gelişmekte olan ülke örneği olarak Türkiye dahil edilmiştir.

Kitaplar, makaleler, dergi makaleleri, yayınlanmış raporlar, tezler ve internet gibi kaynakların literatür taramasına dayalı araştırma yöntemi kullanılmıştır.

2008 ekonomik krizinin kapsama alınan ülkelerdeki sosyal koruma harcamalarına etkisinin karşılaştırmalı analizi gerçekleştirilecektir.

Bu doğrultuda tez beş ana bölüme ayrılmıştır. İkinci bölümde öncelikle, sosyal koruma kavramının anlaşılması için, modern sosyal koruma yaklaşımının yükselişi, sosyal korumaya yönelik temel yaklaşımlar, analitik çerçeveler, sosyal koruma araçları ve bu araçların performansının ölçümünde kullanılan kriterlere yer verilmektedir. Aynı bölüm içeriğinde, sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında kullanılan temel yöntemler ile sosyal korumanın büyümeye sağladığı katkılar da yer almaktadır.

Üçüncü bölümde, krizler döneminde sosyal politikanın rolü ve hükümetlerin, krize yönelik sosyal politika yanıtları üzerinde etkili olan, krizlerin hane halkına iletim kanalları, mali politika tercihleri ve sosyal korumanın otomatik dengeleyici rolü açıklanmaktadır.

Dördüncü bölümde, Yunanistan, İspanya, İsveç ve Endonezya olmak üzere dört ülke analiz edilmektedir. Ülkenin kriz öncesi makro ekonomik göstergeleri ve sosyal koruma sistemi hakkındaki bilgilerin ardından, gelir ve işsizlik göstergeleri üzerinden krizden etkilenme derecesi, kriz sırasındaki mali politika ve sosyal koruma tepkilerine bağlı olarak, sosyal koruma harcamalarının gelişimi ve bu politikaların sonuçlarına yer verilmektedir.

Beşinci bölümde, aynı yöntem ile Türkiye incelenmektedir.

Son bölüm, ülke analizlerinin karşılaştırmalı değerlendirmesi ile krizlerde sosyal korumanın etkili kullanımına yönelik önerilere ayrılmıştır.



2. SOSYAL KORUMA HARCAMALARI İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ARKA PLAN

2.1. Sosyal Koruma Kavramının Yükselişi

Geleneksel olarak sosyal koruma, bireyleri ve haneleri, yoksulluk ve yoksunluktan koruma amaçlı bir dizi kurum, norm ve program olarak tanımlanmaktadır. Bunlar, işgücü ve istihdam standartlarını, doğum ve yaşlılık gibi yaşam döngüsü koşullarından kaynaklanan durumları, işsizlik ya da işle ilgili yaralanmalar gibi çalışma hayatı ile ilgili durumlara yönelik normları, programları ve temel güvenlik ağlarına ilişkin programları kapsamaktadır (Barrientos & Hulme, 2005).

1980'lerden günümüze, ulusal hükümetlerin ve uluslararası kalkınma kuruluşlarının politika gündeminde sosyal korumanın giderek daha fazla yer almasının nedenleri arasında, dünyanın geniş bir bölümünü etkileyen finansal krizler, ekonomik gerileme ve durgunluk, piyasaların serbestleşmesi, küresel entegrasyon sayılabilir.

1980'lerde ve 1990'larda yaşanan krizlere cevaben sürdürülen, devletin rolünün azaltılmasını teşvik eden neo-liberal politika reçeteleri, yoksul ülkeleri, fiyat ve piyasa dalgalanmalarına maruz bırakmanın yanı sıra, tüketimin düzenlenmesi, temel refahın korunması ve beşeri kalkınmaya yönelik yatırımlar konusunda devletlerin kullanabilecekleri mekanizmaları da azaltmıştır.

Yirmi yıldan fazla bir süre, kamu harcamalarında azalma, serbestleşme ve özelleştirme, ekonomik büyümenin ve yoksulluğun azaltılmasının reçetesi olarak tanıtılmıştır. Neo-liberal politikalar, yoksullar için çok az şey yaparken, sosyal politika ve kurumların terkedilmesi, sökülmesi veya özelleştirilmesi, toplumlarda kırılganlığı ve eşitsizliği arttırmıştır (Oxfam, 2009).

Bu politika, uzun vadeli kalkınma açısından büyük maliyetler doğurmuştur. Afrika, Latin Amerika ve Asya'nın bazı bölgelerinde sosyal harcamaların ve gereken "tüketimin" azalması, insani gelişmenin, büyüme ve sosyal yatırımlardan elde ettiği kazancı azaltmıştır. Daha zengin devletlerde ve krize daha az maruz kalanlarda bile, piyasaların serbestleşmesi ve küresel rekabet, kamu bütçelerindeki refah harcamalarının azaltılması, emeklilik maaşlarının ve sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesinin artmasına yol açan baskılar yaratmıştır (Cook & Kabeer, 2009).

Bu süreçte kuzey refah devletlerinin cömert sosyal koruma hükümleri aşılırken, geçiş ekonomileri, kurumsal yapılarının çökmesi ve devletin çalışanlarına sağladığı son derece

cömert faydaların sonlandırılması nedeniyle sert bir dönüşüm geçirmiştir. Bu ülkelerde, yeni fakirleşenlere ve savunmasız insanlara daha sınırlı koruma sağlayabilecek yeni sistemlere ihtiyaç doğmuştur. Kriz döneminde bu politikaların insani bedelleri inkar edilemez hale geldiğinde, devletin zayıflayan idari veya mali kapasitesi bağlamında, kısa vadeli güvenlik ağları çözüm olarak sunulmuştur. Ancak bu palyatif önlemler, çok riskli bir küresel ortamda, krizlerin doğası ve sıklığı ile başa çıkmak için yetersiz kalmıştır (Cook & Kabeer, 2009).

1990'lara gelindiğinde, kaybedilen yıllar, mevcut yaklaşımların başarısızlığını ortaya koymuş ve yeni çözümlerin bulunması gerekliliğini de doğurmuştur. Buna yanıt olarak bazı hükümetler (özellikle Latin Amerika ve Hindistan'da) bir dizi (şartlı) nakit transferi programı başlatmıştır. Bu programlar o dönemde genellikle, kıt kamu kaynaklarının, çalışmayan veya çalışmaya isteksiz insanlara aktarılmasına neden olan verimsiz yatırımlar olarak görülerek eleştirilmiştir (Oxfam, 2009).

1998-1999 yılları arasındaki Asya krizi, sosyal koruma sistemleri için bir havza olarak tanımlanabilir. Bu kriz, özellikle dış pazar odaklı büyümenin başarısını örnekleyen, pazar yanlısı politika yapıcılar tarafından yönetilen ülkeleri vurmuştur. Krizin doğası, bu modelin zayıflığını ortaya koymuştur. On yıl boyunca benzeri görülmemiş bir büyüme yaşayan bu ülkelerde, savunmasız kişileri korumak için uygulanan mekanizmaların yetersizliği, hızlı büyümenin olumsuz taraflarını etkili bir şekilde yönetebilecek, devlet destekli kurumsal düzenlemelerin gerekliliğini ortaya koymuştur (Cook & Kabeer, 2009).

2008'de olduğu gibi 1998'de de finansal krizden ve değişken bir küresel ekonominin diğer tezahürlerinden doğrudan etkilenenlerin çoğu, kronik yoksulluk durumundan başlamamıştır. Bu kesimlerin kırılganlıkları, küreselleşmenin yarattığı risklerin yeni ve yoğunlaştırılmış bir sonucudur. Bu grubun bir kısmı, büyüme döneminde küreselleşmenin “kazanani” olarak algılanmışken, kriz ekonomisine girildiğinde hızla kaybedenlere dönüşmüştür (Cook & Kabeer, 2009).

Krizin ardından, dünyadaki nüfusun kırılganlığındaki artışa yanıt olarak, birleşik bir kavram ve politika çerçevesi içinde, sosyal güvenlik ve yoksulluğun azaltılması çalışmalarının bütünleştirilmesi çabasına girilmiş, ekonomik şok ve risklerin yönetilmesinde sosyal güvenlik ağının, ekonomik politikaların temel bir bileşeni olduğuna ilişkin düşünceler yaygınlaşmıştır. Modern bir sosyal koruma politikası oluşturmak amacıyla yapılan girişimler artmıştır.

Yeni sosyal koruma söylemi, hem küreselleşme hem de kriz bağlamında, hem yoksulluktakileri hem de sık sık geçim şoklarına karşı kendilerini korumak için kaynakları veya dayanıklılığı olmayanları koruyan, alternatif kurumsal düzenlemelere duyulan ihtiyacı tanıyarak ortaya çıkmıştır.

2000/01 Dünya Kalkınma Raporu, yoksul insanların riskleri yönetme kapasitelerinin güçlendirilmesi, kırılganlıklar/savunmasızlıklar ve güvenlik konularını odağına taşımıştır. Bu durum Dünya Bankası'nı, yoksul insanların risklerini anlama ve olası tepkileri belirlemeye yardımcı olacak bir araç olan Sosyal Risk Yönetimi (SRY) çerçevesini geliştirmeye yöneltmiştir. 2003 yılında ILO, “Küresel Sosyal Güvenlik Kampanyası-Herkes Kapsamda” isimli bir kampanya başlatmış ve bu kampanya, fakir ülkeler ve dünyadaki herkes için bir sosyal güvenlik zemini oluşturulması fikrine zemin oluşturmuştur (Oxfam, 2009).

Bu yönüyle mevcut sosyal koruma gündemi, daha çok uluslararası ölçekte ikili ve çok taraflı yardım bağışçıları, uluslararası sivil toplum örgütleri, akademisyenler ve danışmanlarca belirlenmekte ve dış aktörler tarafından finanse edilmektedir. Gündem, ulusal hükümetler, yerel sivil toplum örgütleri, yurttaşlar tarafından yeterince yönlendirilmemektedir (Kapar, 2015a). Oysa uluslararası kuruluşlardan sağlanan yardım, ulusal olarak finanse edilen formel sosyal koruma sistemlerine (Güney Afrika'daki veya bazı Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi) geçiş mekanizması olarak yorumlanmalı (Gentilini, 2009), sürdürülebilir ve etkili bir sosyal koruma yerel kaynaklardan finanse edilmelidir, bağışçıların bu anahtar işlevi orta ve uzun vadede finanse etmesi beklenmemelidir (Barrientos & Hulme, 2009).

Sosyal koruma kavramının gelişmiş ülkelerde yaygınlaşmasının bir nedeninin de Avrupa Birliği (AB) bütünleşmesi kaynaklı olduğu söylenebilir. 1992 yılında Avrupa Topluluğu Konseyi tarafından “sosyal koruma politikalarının ve konularının yakınlaştırılması” amacını taşıyan bir tavsiye kararı alınmıştır. Tavsiye kararında geleneksel sosyal güvenlik kavramı yerine sosyal koruma kavramı kullanılmıştır. Bunun temel nedeni, üye ülkeler arasında sosyal güvenlik kavramının farklı anlamlarda kullanılmasıdır. Avrupa Komisyonu, sosyal riskler karşısında insanları korumak amacıyla tasarlanmış kolektif aktarım (transfer) sistemlerinin tümünü sosyal koruma olarak tanımlamış ve bu kavramın, sosyal güvenlikle daha geniş bir alanı kapsadığını belirtmiştir (Kapar, 2015a).

Sosyal koruma yaklaşımının, işgücünü piyasanın etkisinden kurtarmak, piyasalar karşısında insanı korumak amacıyla toplum ve devlet tarafından yaşama geçirilen

liberalizm karşıtı bir hareket olduğu söylenebilir. Karl Polanyi'ye göre sosyal koruma, piyasanın kendi kurallarına göre işleyişinden ve yıkıcı etkilerinden zarar görenlerin korunmasını amaçlayan bir ilkedir. Sosyal koruma ilkesi, koruyucu yasal önlemler (iş hukuku, sosyal güvenlik hukuku gibi) ile ekonomik liberalizmi kısıtlayıcı örgütler (sendikalar) ve çeşitli müdahale araçlarını içermektedir. Sosyal koruma, temel özellikleri sosyal olarak çözülmüş, sosyal ve politik kurumlardan kopmuş ve köksüzleşmiş olan piyasa toplumuna verilmiş bir tepkidir. Piyasa toplumunun yarattığı koşullar, insanlarda güvensizlik ve toplumsal endişe yaratmaktadır. Bu nedenle toplum ve devlet tarafından oluşturulacak koruyucu karşı hareketlerle, devlet müdahalesi ve sosyal hukuk yoluyla piyasanın, toplumsal ve siyasal kurumlardan tümüyle kopmasının ya da onlardan bağımsızlaşmasının önüne geçilmelidir (Kapar, 2015a).

Ekonomik krizler, yapısal uyum ve küreselleşme arka planı doğrultusunda gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal koruma, giderek yoksulluk ve kırılganlığa yönelik bir politika çerçevesine dönüşmüştür. Gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan paradigmayı farklı kılan birçok özellik vardır. Bu paradigma, kalıcı yoksulluğun temel nedeninin, yoksulların ekonomik fırsatlardan yararlanma konusundaki kısıtlılıkları, bir başka deyişle yoksulların ekonomik, sosyal ve doğal tehlikelere karşı savunmasızlıkları olduğu anlayışına dayanmaktadır. Sosyal koruma bu ülkelerde, yoksulluğun azaltılması ve en yoksullara destek sağlama üzerine odaklanmakta ancak hedefinin, sadece yoksulluk içinde olanların gelir yetersizliğinin telafisi ile sınırlı kalmaması, daha geniş bir kalkınma rolü olması hedeflenmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise sosyal koruma vurgusu, gelirin korunması ve herkes için (özellikle de işçiler için) yaşam standartlarının korunması üzerinedir (Barrientos, 2010).

Sosyal korumanın yokluğunda, tehlikeler doğrudan yaşam standartlarını etkilemektedir. Ayrıca yoksulluk içinde olanlar, uzun vadeli refahlarına zarar verebilecek riskten korunma davranışlarına, örneğin, çocukları okuldan almak veya öncelikli sağlık bakımlarını ihmal etmek gibi, yönelebilmektedir. Hanehalklarını, şokların doğrudan etkilerine karşı korumak, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde sosyal korumanın öncelikli konusudur, bununla birlikte yoksulların “savunmasızlığa” karşı geliştirdikleri, rasyonel ancak zararlı tepkilerin azaltılması konusu, gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal korumanın merkezinde yer almaktadır (Barrientos, 2010).

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal korumanın kalkınma politikası içindeki rolü üç ana işlevi içermektedir (Barrientos, 2010):

- Yoksulluk içinde veya yoksulluğa düşme tehlikesi içinde olanların temel tüketim seviyelerinin korunmasına yardımcı olmak,
- Kalıcı ve nesiller arası yoksulluktan kaçışı sağlayabilecek beşeri ve diğer üretken varlıklara yatırım yapılmasını kolaylaştırmak,
- Yoksulluk içinde olanların araçlarını güçlendirmek, böylece onların çaresizliklerinin üstesinden gelebilmelerini sağlamak.

Sosyal korumaya yönelik artan talep, hem kavramsal hem de operasyonel olarak, temeldeki bazı sorunların daha iyi anlaşılması ihtiyacını arttırmıştır. Gerçekten de, kayda değer ilerlemeye rağmen, sosyal koruma kavramı hala geniş ölçüde anlaşılmaktan uzaktır. Hükümetler, uluslararası örgütler, sivil toplum ve akademi, sosyal korumaya çeşitli yaklaşımlar sunmakta, bu da kavramı daha soyut ve zor anlaşılır hale getirmektedir (Gentilini, 2009). Sosyal korumanın tek bir tanımı olmadığı gibi, tek bir sosyal koruma yaklaşımı da söz konusu değildir (Kapar, 2015b).

Sosyal korumanın neyi içermesi ve başarması gerektiğine dair bu farklı görüşlerin zenginliği, bu alandaki temel aktörlerin, geçmişleri, görevleri ve yaklaşımlarının farklılığından kaynaklanmaktadır. Sosyal korumaya evrensel bir yaklaşım aramak, yoksullukla mücadele konusunda evrensel bir yaklaşım aramakla neredeyse eşittir. Tartışmanın kökleri, devletin ekonomideki rolü ile de bağlantılıdır (Gentilini, 2009).

Kavrama ilişkin uzlaşmazlık geniş bir alana yayılmakta ve önemli ayrıntılar içermektedir. Özellikle sosyal koruma kapsamında kabul edilen politika, uygulama ve kurumların neler olduğu, sosyal korumanın özel aktör, işletme, etkinliklerini içerip içermediği ya da sosyal korumanın bir hak mı yoksa gereksinim içinde olanlara sağlanan bir destek mi olduğu sorularına verilecek yanıtlar ayırt edici niteliktedir (Kapar, 2015b).

Sosyal koruma kavramının temel unsurlarına aşağıda yer verilmektedir:

1. Dar/Geniş Tanımlama

Sosyal korumayı dar anlamda tanımlamak, daha operasyonel bir alana sahip olmak anlamına gelmekle birlikte, diğer yönler ve boyutların dışlanması sorununa yol açmaktadır. Pek çok konuyu içeren geniş bir tanım kullanmaksa, daha az kapsama sorunu yaşanmasına ancak politika sürecinde çoğu tam olarak ele alınamayacak kadar büyük bir alan oluşturulmasına neden olmaktadır (Kumitz, 2013).

Dar anlamda sosyal koruma, yalnızca yaşam döngüsü koşullarından (hastalık, işsizlik, bir aile üyesinin kaybı, yaşlılık veya doğum gibi) etkilenen kişilerin, refahını sağlamak için

yapılan doğrudan transferlerdir. Yaşam döngüsü içinde ortaya çıkan olağanüstü durumlarda, sosyal koruma çerçevesi, gelir kaybının yerine geçerek veya tıbbi tedavi, cenaze törenleri veya yardımcı cihazlar gibi ilave masrafları karşılayarak, bu boşluğu doldurmaktadır. Olağanüstü durum ortadan kalktığında ise, destek sona ermektedir. Bu yaklaşımda, sosyal koruma kapsamında sağlanan faydalar çok iyi tanımlanmış olmalı ve yoksulluğun yapısal nedenlerini ele almaya ya da genel olarak insan refahını desteklemeye çalışmamalıdır (Kumitz, 2013).

Dar kapsamlı tanım, sosyal güvenlik ağı (social safety net) yaklaşımına çok uygundur. Bu yaklaşımda sosyal koruma, sadece sosyal yardım ve hizmetleri kapsayacak biçimde sınırlanmaktadır. Sosyal koruma sadece, toplumun en yoksul, en zayıf ve dışlanmış üyelerini kapsayan önlemleri içermektedir. Sosyal korumanın amacı, yoksul veya yoksulluğa düşme riski taşıyan insanlara sosyo-ekonomik güvenlik sağlama ile sınırlandırılmaktadır (Cook & Kabeer, 2009).

Sosyal güvenlik ağı, yoksul ve kırılgan nüfusa tüketim düzeltme araçlarının sunulmasını ve temel hizmetlere erişimlerinin sağlanmasını hedefleyen primsiz araçlardır. Ayni ve nakdi transferler (NT), şartlı nakit transferleri (ŞNT), sübvansiyonlar ve kamu işleri programları bu araçlar arasında sayılabilir. 1990'lı yıllarda yapısal uyum programlarının ve tekrarlanan ekonomik krizlerin (hem Doğu Asya hem de Latin Amerika'daki) sosyal etkilerinin azaltılması amacıyla hükümetler tarafından yoksulluk önleme ve azaltma önlemleri kapsamında yoğun olarak kullanılmıştır. O yıllarda Brezilya ve Meksika'da ŞNT'ler oluşturulmuştur. Endonezya, 1990'ların sonunda Doğu Asya'daki mali krizden sonra ilk ŞNT programını başlatmıştır. 2008 finansal krizi de hükümetlerin ŞNT'ye benzeri görülmemiş bir ilgi göstermesine neden olmuştur (Marzo & Mori, 2012).

Geniş sosyal koruma çerçevesi ise, kırsal kesimdeki küçük çiftçilerin gelirlerini artırmak, cinsiyete dayalı şiddet ve ayrımcılıkla mücadele etmek, gelir kaybını ikame ederken bir yandan da asgari ücret mevzuatına göre makul ücretleri teşvik etmek gibi genel kalkınma çabalarını da içermektedir. Geniş kapsam, toplumsal değişimi teşvik etmek, eşitsizliği azaltmak ve sosyal adaleti ele almak için genel ajandaların bir parçası olabilir (Kumitz, 2013).

2. Sosyal Yardım/Sosyal Sigorta ve Sosyal Güvenlik Kavramları ile İlişkisi

Sosyal korumanın en basit tanımı, sosyal sigorta ve sosyal yardım, birlikte bir ülkenin sosyal koruma sistemini oluşturur şeklinde tanımlanabilir. Bu tanım, sosyal korumanın

kapsamı veya amacı hakkında açıklama içermediği için eksik olmakla birlikte, iyi bir başlangıç noktasıdır, çünkü hem anlaşılması kolaydır hem de daha yaygın olarak tanımlanan, sosyal yardım ve sosyal sigorta terimlerini içermektedir (Kumitz, 2013).

Sosyal yardım (assistance), nakit transferleri gibi, vergi ile finanse edilen primsiz programları ifade ederken, sosyal sigorta, tipik emeklilik programları gibi “primli” programları ifade etmektedir. Sosyal yardım programları genellikle ihtiyaca dayalıdır, sosyal sigorta ise hak temelli olup, sadece sigorta üyelerini kapsar (Kabembo, 2015; Kumitz, 2013).

Sosyal yardım, bazen sosyal yardım ve sosyal yardım aylığı (social allowances) olarak alt bölümlere de ayrılabilir. Aylıklar; yaşlılar, çocuklar veya engelliler gibi özel ihtiyaçları olan, belirli kategorilere ait kişilerin, gerçekten ihtiyaç içinde olup olmadıklarının tespiti için, herhangi ilave bir değerlendirme olmadan otomatik olarak yararlandırıldıkları programlardır (Kumitz, 2013).

Sosyal sigorta ve İşgücü Piyasası Düzenlemeleri, çalışanları ve ailelerini, doğum, yaşlılık, işsizlik, hastalık ve kaza gibi yaşamları ve çalışma hayatları boyunca karşı karşıya kalabilecekleri riskler sonucunda oluşabilecek gelir kaybı veya azalmasından korumak üzere tasarlanmış bir sosyal güvenlik şeklidir. Sosyal sigorta, işveren, çalışan, serbest meslek sahibi kişiler veya diğer katkıda bulunanlar tarafından ödenen katkı payları (primler) ile oluşur (Kumitz, 2013). İşgücü piyasası düzenlemeleri, istihdam ve çalışma için zorunlu olan asgari standartların uygulanmasını sağlayan ve çalışanların haklarını koruyan yasal çerçevelerdir. Çalışanların örgütlenme ve sesini duyurma haklarını genişletmektedir (Kabembo, 2015).

Sosyal koruma ve sosyal güvenlik sık sık birbirinin yerine geçecek biçimde kullanılmaktadır. Her iki kavramın da gelir yokluğuna, gelir yetersizliğine, gelir düzensizliğine veya harcamalarda yüksek düzeyde artışa neden olan riskler karşısında gelir güvencesi sağlayan mekanizmaları kapsamı nedeni ile eş anlamlı şekilde kullanıldıkları görülmekle birlikte (Kapar, 2015a), daha geniş bir kavram olan sosyal koruma, çalışma ve istihdam standartlarını, yaşam döngüsünden ve çalışmadan kaynaklanan risklere karşı koruma sağlayan sosyal yardım ve iş gücü piyasası programlarını ve temel güvenlik ağlarını da kapsamaktadır. Sosyal güvenlik, sosyal korumanın alt kümelerinden biridir (Barrientos & Hulme, 2005; Kapar, 2015a).

Sosyal güvenlik sisteminde yer alan programların oluşturulması, finansmanı ve korumanın sunulması, ağırlıklı olarak devletin sorumluluğunda olmasına karşın, sosyal koruma sisteminde hanehalkları, bireyler, sivil toplum örgütleri ve dahil olunan topluluklar, aktif bir işlev üstlenmektedir (Barrientos & Hulme, 2005; Kapar, 2015a).

3. Kamu/Özel Düzenlemeleri

Sosyal korumanın sadece kamusal olanları veya kamu tarafından zorunlu tutulanları yada özel programlar ve düzenlemeleri de (gönüllü katılım) içerip içermeyeceği konusudur.

Tarihsel olarak sosyal güvenlik ve sosyal koruma, kamu tarafından yönetilen, katılımın zorunlu olduğu programları kapsayacak biçimde tanımlanır (Kapar, 2015b). Geniş kapsamlı tanım, kamu, özel ve gönüllü kuruluşlar ve gayri resmi ağlar tarafından, bireyleri, hane halklarını ve toplulukları, riskler ve kırılganlıkları önleme, yönetme ve üstesinden gelme çabalarını desteklemek için yapılan tüm müdahalelere atıfta bulunmaktadır (Cook & Kabeer, 2009).

Günümüzde geline nokta özel işletmelerin, yerel toplulukların, hükümet dışı örgütler tarafından sağlanan ve katılım zorunluluğu bulunmayan programların da sosyal koruma sistemi içinde ele alındığı görülmektedir (Kapar, 2015b).

Bu yaklaşıma, piyasa temelinde işletmeler aracılığıyla ya da informal ilişkiler ve başkalarına yardım temelinde sağlanan korumanın, “sosyal” olarak nitelenmesinin uygun olmadığı, çünkü bunların, hak ve eşitlik, insan onurunun korunması, ekonomik güce göre katkı yapma zorunluluğu gibi sosyal dayanışmanın olmazsa olmaz unsurlarını içermediği, bu nedenle sosyal korumanın kapsamının, kamusal sosyal güvenlik programları ile sandıklar gibi bir örgüte üyelik yoluyla sosyal güvenliği dayanışma ve eşitlik temelinde sağlayan mekanizmalar ile sınırlandırılması gerektiği belirtilerek karşı çıkmaktadır (Kapar, 2015b). Ayrıca yoksul bireylerin, hane halklarının ve toplulukların izlediği özel ve gayri resmi stratejilerin, geçim için temel olduğu, bununla birlikte, daha geniş bağlamdaki sosyal eşitsizlikleri ve dolayısıyla yoksul insanların bağımlılık durumunu yeniden üretebilecekleri; sık sık gelen şoklara karşı dayanıklı olamayabileceği ve krizler bağlamında ciddi bir şekilde sınırlı oldukları ileri sürülmektedir. Bu nedenle kamunun bu stratejileri, bazı bağlamlarda desteklemesi veya alternatif sağlaması gerektiği savunulmaktadır (Cook & Kabeer, 2009).

Özel planlar ve programların dahil edilmesi daha kapsayıcı ve liberal olmakla birlikte, özel sektör faydalarının yasal olarak bir zorlayıcılığı olmadığı için, bir ülkede sosyal korumanın

hangi düzeyde güvence altına alındığına ilişkin değerlendirmeleri bulanıklaştırabilmektedir. Diğer taraftan sosyal koruma kapsamının kamu ile sınırlı tutulması da, özel sigorta, yerel dayanışma, akrabalık ağları, cenaze toplulukları ve tasarruf kulüpleri gibi mevcutta zaten bulunan araçların, informel düzenlemelerin ve geleneksel sistemlerin hariç tutulması anlamına gelmektedir. (Kumitz, 2013).

Gerçekte, yaşam döngüsü koşullarının kamu ve özel kuruluşlar tarafından bir arada kapsandığını gözlemlenmektedir. İnsanlar zorunlu emekli aylıkları yanında özel şirketlerden ilave yaşlılık sigortası da satın alabilmektedir. Kamunun sağladığı cenaze veya doğum masrafları yardımlarının yetersiz kalması durumunda, akrabalık grupları, cenaze toplulukları ve kooperatifler, masrafları hafifletmek için mevcut olabilmektedir.

4. Ayni/Nakdi

Sosyal korumanın tanımlanmasında sadece nakit transferlerini içerecek bir ayrıma gidilebilmektedir. Bu yöntem, tüm programların sayılarla karşılaştırılabilir olmasını sağlamaktadır. Nakit transferlerinin etkileri yapısal ve uzun dönemlidir, ayni transferler tipik olarak tekil ve yinelenmeyen nitelikte olmaları nedeni ile bu etkiye sahip değildir. Bununla birlikte, ayni programları kapsama almamak, mevcutta zaten yaygın olarak kullanılan bu programları tamamen dışlamak anlamına gelmektedir.

5. Yardım/Hak

Sosyal korumanın, ihtiyaç içindekilere yardım mı, yoksa bir hak mı olduğu, yoksulluk içinde yaşayanlara çeşitli şekillerde yardım edilmesi gerektiği savunuluyorsa, ayrıca “insan hakkı” olarak tanınıp tanınmamasının önemli olup olmadığı da çok tartışılan konular arasındadır.

İnsan hakkı söyleminin kullanılması, bir bağlam oluşturması, ayrıntılı ve dengeli bir çerçeve sağlaması nedeni ile çok önemlidir. Bu yaklaşım, Devletlerin çeşitli insan hakları sözleşmelerinde kararlaştırılan belirli yasal yükümlülüklerini, pazarlık edilemez değerler olduğunu vurgulamaktadır. Bir dereceye kadar normatif kesinlik sağlamaktadır. Daha da önemlisi, haklar dili, tüm bireylerin saygınlığını ve temsil hakkını (ırk, cinsiyet, sosyal statü, yaş, sakatlık veya diğer ayırt edici faktörlerden bağımsız olarak) tanımakta ve güçlendirmektedir. Bununla birlikte, insan hakları, hesap verebilirlik kavramından ayrılmaz. Hakların göz ardı edildiği veya ihlal edildiği durumlarda hesap verebilirlik mekanizmalarının devreye girmesi sağlanmalıdır (Alston, 2014).

Sosyal koruma savunucuları, “araşsalcılar-instrumentalists” ve “eylemciler-activists” olarak iki gruba ayrılmaktadır. “Araşsalcılar”, halihazırda Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri'nde yer alan ve üzerinde geniş bir fikir birliği sağlanan kalkınma hedeflerine ulaşılmasında, aşırı yoksulluk, eşitsizlik, risk ve kırılganlığın işlevsizliğine işaret etmektedir. 'Etkin kalkınma için sosyal koruma' grubu olarak adlandırabileceğimiz bu grup için sosyal koruma, yoksulluk azaltılana ve özel sigortanın piyasada daha belirgin bir rol oynamasına kadar geçen sürede, eksik veya gözden kaçırılmış sigorta (ve diğer) piyasalarını telafi edecek risk yönetimi mekanizmalarının yürürlüğe konulmasıdır.

“Eylemciler”, aşırı yoksulluğun sürekliliğini, eşitsizlik ve kırılganlığı, sosyal adaletsizlik ve yapısal eşitsizliğin belirtileri olarak görmekte ve sosyal korumanın dokunulmaz bir vatandaşlık hakkı olduğu yaklaşımını savunmaktadır. “Sosyal adalet için sosyal koruma” olarak özetlenebilecek bu yaklaşımda, hayırseverliğe değil, vatandaş olmaya dayalı “evrensel bir sosyal minimum” refahın garantilenmesi ideali yer almaktadır(Devereux, 2007a).

Tarihsel olarak kendi araçları ile ilgili olarak insan haklarına referanstan özellikle kaçınan ILO, 2012 yılında, hem İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi hem de Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesine vurgu yaparak, sosyal güvenceyi bir insan hakkı olarak kabul eden Sosyal Koruma Tabanları Tavsiyesini (No. 202) kabul etmiştir. ILO sosyal korumayı, “Toplumun bireylere ve hanehalklarına - kamu ve kolektif önlemler yoluyla - bir dizi temel risk ve ihtiyaçtan kaynaklanan düşük ya da azalan yaşam standartlarına karşı korunma hakkı sağlaması” şeklinde tanımlamaktadır (Barrientos, 2010; Barrientos & Hulme, 2005).

ILO'nun bu girişimi ile uluslararası toplum, sosyal korumanın, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1948'de kabul edilen Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nde yer alan “temel bir insan hakkı” olduğunu kabul etmiştir. Bildirge'de bu hak “Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve iyiliği için yeterli yaşam standartlarına sahip olma hakkı vardır” şeklinde ifade edilmektedir. ILO'nun revize edilen “her yerdeki kadınlar ve erkekler için “düzgün işlerin” güvence altına alınmasına yönelik çalışmaları” içeren misyon beyanı da, hak perspektifinin bir göstergesidir ve Deklarasyon'un sosyal korumayı herkese yayma taahhüdünü yansıtmaktadır (Barrientos, 2010).

İnsan hakları yaklaşımı, sosyal koruma programlarının tasarlanması ve uygulanması açısından önemli olan kapsama-dışlama hataları, hedefleme-evrenselcilik, faydalanıcı-müşteri yaklaşımlarını da belirlemektedir (Kumitz, 2013).

- Evrenselcilik-Hedefleme: Sosyal koruma faydalarının belirli bir sosyal kategori içindeki tüm vatandaşlara gelir ya da istihdam durumundan bağımsız olarak sağlanması “evrensel yaklaşım” olarak isimlendirilmektedir. Hedefleme yaklaşımı ise, sosyal faydalardan yararlanmanın, kişilerin/hanelerin mal ve gelir durumunun araştırılması sonrası belirlendiği, ihtiyaç tespitine dayalı olarak ya da gelir durumu ile bağlantılı olarak sağlandığı yaklaşımdır. Bu yaklaşım ihtiyaç temelli yaklaşım olarak da adlandırılmaktadır (Kaya & Özcan, 2009; Koca, 2015).
- Kapsama-Dışlama: Kapsama hatası, alıcılar programın sağladığı faydalardan, programın seçim kriterlerini nesnel olarak yerine getiremeseler de yanlışlıkla faydalandıklarında ortaya çıkmaktadır. Dışlama hatası ise, programın seçim kriterlerini karşılayan insanlar, programın faydalarından yararlanamadıkları oluşmaktadır. Evrensellik yerine, hedeflemenin tercih edildiği programlarda, dışlama hatası çok yaygındır. Hedefleme (ihtiyaç temelli yaklaşım), daha ekonomik olması ve boş yere “sadaka” dağıtılmaması için, kapsama hatası yerine dışlama hatasını tercih etmektedir. Tersine, hak temelli bir yaklaşım, daha fazla dışlamanın gerçekleşmemesini sağlamak için, kapsama hatasını kabul etmeye hazırdır.
- Yararlanıcı-Müşteri: Hak temelli bir yaklaşım, “hayır kurumu” mantığı ile çalışmadığı için, alıcıları “yararlanıcı” olarak ifade etmez, tanımlanmış sosyal koruma haklarına sahip “müşteriler” olarak kabul eder. Bu yaklaşımda, yaşlılar, çocuklar veya hastalar, “insan onuruna yakışır bir seviyede geçim” hakkına sahiptir ve bu hakların doğru bir şekilde sunulmasını sağlamak devletin görevidir. Alıcılar “hak sahipleri”, Devlet görev sahibidir. Alıcılardan minnet beklenmez, aksine hakların ihlal edilmemesi için, hizmetlerin tam zamanında ve kaliteli bir şekilde sunulması gerekir. Bu çerçevede, şikayet prosedürleri programların zorunlu bir parçasıdır ve alıcıların kurumları (sendikalar, sivil toplum gibi) aracılığıyla sosyal diyaloga girmeleri beklenir.

2.1.1. Uluslararası Kuruluşların Sosyal Koruma Yaklaşımları

Artan ekonomik krizler, yoksunluklar karşısında sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi konusunda, özellikle uluslararası kuruluş ve örgütler arasında genel bir fikir birliğine varılmasını sağlamıştır. Bu fikir birliğine karşın, kuruluşlar arasında, sosyal korumanın tanımlanması ve temel unsurları hakkında önemli yorum farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılıklar büyük ölçüde kurumların özel önceliklerini ve kalkınmaya ilişkin bakış açılarını yansıtmaktadır (Barrientos, 2010; Barrientos & Hulme, 2005).

Uluslararası organizasyonların, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal koruma yaklaşımları ve programları üzerinde, hem politika söylemi düzeyinde hem de program tasarım ve uygulaması düzeyinde büyük etkisi bulunmaktadır (Kapar, 2015b). Bu nedenle, bu önemli kurumsal aktörlerin sosyal koruma yaklaşımlarına yer verilmesinde fayda görülmektedir.

Dünya Bankası	Sosyal Koruma, bireylerin, hane halklarının ve toplulukların gelir risklerini daha iyi yönetmelerine yardımcı olmak için yapılan kamu müdahalelerinden oluşmaktadır. Bu müdahalelerin amaçları, yoksulluğun azaltılmasıyla birlikte ekonomik açıdan sürdürülebilir ve katılımcı kalkınma şeklindeki genel kalkınma hedeflerinin bir alt kümesidir(Cook & Kabeer, 2009). 2011 tarihli strateji belgesinde, Banka sosyal koruma ve çalışma programlarının amacını, “bireyleri şoklardan uzak tutmak ve geçim kaynaklarını iyileştirmek, kendileri ve aileleri için daha iyi bir yaşam inşa etmek için fırsatlar yaratmak” olduğunu belirtmektedir. Dünya Bankasının Sosyal Koruma ve İşgücü Stratejisinin üç temel bileşeni, Sosyal Yardım Programları (nakit transferleri, hedefli gıda yardımları ve teşvikler, engelli maaşları gibi katılımlı sigorta programları, beceri ve verimlilik artırıcı ve iş bulmaya yardımcı iş gücü piyasası programlarıdır(Hinds, 2014).
Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)	Bir toplumun üyelerine, gelirin yokluğu ya da önemli ölçüde azalmasından kaynaklanacak çeşitli durumlar sonucunda oluşabilecek ekonomik ve sosyal sıkıntılara karşı korunmalarını sağlamak için sağladığı (sağlık hizmeti, çocuklu aileler için yardımların sağlanması gibi) kamu önlemleri olarak tanımlanmaktadır(Cook & Kabeer, 2009). Sosyal koruma konusunda ağırlıklı olarak sosyal güvenlik ve işgücü korumasına odaklanmaktadır. Örgüt, etkili sosyal korumanın, sosyal istikrara olumlu katkıda bulunduğunu, verimliliği artırdığını ve adil bir büyümeyi teşvik ettiğini ileri sürmektedir. ILO’nun gündemi, işteki haklar, sosyal korunma ve sosyal diyalog da dahil olmak üzere geniş bir yelpazedeki sosyal ve istihdam korumalarını içeren “düzgün iş” kavramı etrafında düzenlenmiştir(Hinds, 2014).
Asya Kalkınma Bankası (ADB)	Sosyal koruma, verimli işgücü piyasalarını teşvik ederek, insanların risklere maruz kalma oranlarını azaltan, kendilerini tehlikelere, gelir kesintilerine/kayıplarına karşı koruma kapasitelerini artıran, yoksulluğu ve kırılganlığı azaltmak için tasarlanmış politikalar ve programlar seti olarak tanımlanmaktadır(Cook & Kabeer, 2009). Sosyal koruma, Bankanın, yoksulluğun azaltılması stratejisindeki üç dayanaktan biridir. İşgücü piyasaları; sosyal sigorta; sosyal hizmetler; toplulukları korumak için mikro ve alana dayalı programlar; ve çocuk koruması şeklinde beş bileşenden oluşmaktadır(Hinds, 2014).

Uluslararası Kalkınma Departmanı (DFID)	Geniş bir şekilde, devlet veya özel sektör tarafından, insanların, riskler ve kriz durumlarındaki (işsizlik veya yaşlılık gibi) kırılganlıklar ile daha etkili bir şekilde baş etmelerini sağlamak, aşırı ve kronik yoksulluk ile mücadeleye yardımcı olmak amacı ile sürdürülen programlar olarak tanımlanabilir. Bununla birlikte, çok geniş bir tanım yapılması, sosyal korumanın kalkınma politikasından ayırt edilmesini zorlaştırabilir. Bu nedenle DFID, sosyal korumanın risk, kırılganlık ve kronik yoksulluk gibi kavramlara odaklanan kamu eylemleri alt seti şeklindeki daha dar bir tanımını benimsemektedir(Cook & Kabeer, 2009).
Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID)	Yoksul ve savunmasız hanehalklarının riski yönetme kabiliyetlerini artırarak, ekonomik büyümeye katılmalarına, katkıda bulunmalarına ve bunlardan yararlanmalarına olanak tanıyan kamu müdahaleleridir(Cook & Kabeer, 2009).
Birleşmiş Milletler (UN)	Toplumlar tarafından, işten elde edilen gelirin yokluğu veya önemli ölçüde azalmasını dengelemek, çocuklu ailelere yardım sağlamak, temel sağlık bakımı ve barınma hizmeti vermek gibi çeşitli durumlara yanıt olarak yürütülen, kamu ve özel politika ve program seti olarak tanımlanmaktadır. Bu anlayış “Kabul edilebilir seviyelerde gelir, geçim, istihdam, sağlık, eğitim, beslenme ve barınma hizmetlerine erişimin güvence altına alınması ile ilgili temel değerler ile desteklenmektedir. Bu yaklaşım, sosyal korumanın temel ihtiyaçların karşılanmasındaki rolünü, insani ve ekonomik kalkınmanın ön şartı olarak genişletmektedir(Barrientos, 2010).
Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF)	Sosyal transferler, hizmetlere ekonomik ve sosyal erişim sağlama programları, sosyal destek ve bakım hizmetleri, çocuklar ve ailelerinin istihdama, hizmetlere ve geçim kaynaklarına erişiminde ayrımcılığı önlemek için mevzuat çalışmaları şeklinde özetlenebilecek dört temel bileşene odaklanan, çocuğa duyarlı, bütünsel bir yaklaşımı savunmaktadır(Hinds, 2014).
Dünya Gıda Programı (WFP)	Dünya Gıda Programı’nın sosyal korumaya bakış açısı, savunmasız insanları geçim risklerine karşı korumak ve aynı zamanda marjinalleşmiş ve dışlanmış grupların haklarını ve sosyal statüsünü artırmak için gıda veya nakit hibelerinin sağlanmasına odaklanmaktadır(Hinds, 2014).
Gıda ve Tarım Örgütü (FAO)	FAO’nun sosyal koruma perspektifi, risk ve kırılganlığı, yoksulluk ve yoksunluğu azaltmayı hedeflemekte, gıda güvenliği ve açlığın azaltılmasına özel önem vermektedir. Amerikan Eyaletleri Örgütü ile ortak bir bildiride FAO, sosyal korumanın açlıkla mücadelede kilit bir unsur olduğunu açıklamıştır (Hinds, 2014).
Avrupa Komisyonu	Sosyal koruma anlayışında, sosyal dışlanma ile kırılganlığa vurgu yapılmaktadır. Kırılganlıklar ile ilgili olarak, sosyal güvenlik sigortası yoluyla yaşam boyu koruma sağlayan; sosyal yardım yoluyla, yoksulları destekleyen, dahil etme çabaları ile marjinalleşmiş kişilerin sosyal sigortaya ve yardıma erişme kabiliyetlerini artıran özel bir eylemler seti olarak tanımlanmaktadır (Hinds, 2014).

Oxfam International	Oxfam sosyal koruma konusunda hak temelli bir yaklaşıma sahiptir ve sosyal koruma araçlarının, insanların risklerini yönetmelerine, yatırım yapmalarına, becerilerini geliştirmelerine ve uzun vadeli yoksunlukları ele almalarına yardımcı olması gerektiğini savunmaktadır. Oxfam sosyal korumayı, sosyal içermeyi sağlamak, hükümetin meşruiyetini güçlendirmek ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi sağlamak için gerekli görmektedir. Sosyal koruma genel olarak “insanların risklerle ve kırılganlıklarla daha etkin şekilde başa çıkmalarını sağlayan, aşırı ve kronik yoksulluk durumlarında destek sağlayan ve marjinalleşmiş grupların sosyal statüsünü ve haklarını artıran kamusal eylemler olarak tanımlanmaktadır(Hinds, 2014).
---------------------	--

Tablo 2.1. Uluslararası Kuruluşların Sosyal Koruma Tanımları.

2.1.2. Modern Sosyal Koruma Yaklaşımı

Kalkınma alanında sosyal korumaya dair mevcut düşünceleri birbirine bağlayan ortak konu, risk ve kırılganlığa ve özellikle de yoksulların zayıflıklarına veya yoksulluğa düşme riskine odaklanmalarıdır. Yoksulluk analizleri geleneksel olarak yoksunluk durumunu, belirli bir zamanda incelemektedir. Bir başka ifade ile yoksulluk statik bir kavramdır. Zamanın anlık bir görüntüsüdür, oysa yoksulların karşılaştığı sorun, temel ihtiyaçları karşılama yeterliliğindeki dalgalanmalar, güvende olmama ve kırılganlık olarak tanımlanabilecek durumlardır ve bu durumlar dinamiktir. Güvende olmama, riske maruziyet; kırılganlık ise, refahta bir düşüş olasılığı olarak özetlenebilir. Sosyal koruma, bu daha dinamik yoksulluk anlayışına ve bununla birlikte risk ve kırılganlık sorunlarına verilen bir yanıttır(Cook & Kabeer, 2009).

Günümüzde sosyal koruma, belirli bir politika veya toplumda sosyal olarak kabul edilemez sayılan kırılganlıklar, riskler ve yoksunluk seviyelerine yanıt olarak alınan kamu aksiyonlarının bileşimi olarak tanımlanmaktadır. Bu yeni tanımın odağını belirginleştiren bir dizi özellik aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Barrientos & Hulme, 2005):

- Sosyal koruma, yoksulluğun azaltılmasına ve en yoksullara destek sağlanmasına odaklanmaktadır. Bu yönü ile yeniden dağıtımı içeren sosyal güvenlik ve olası zararları hedefleyen sosyal sigortadan ayrılmaktadır.
- Sosyal koruma, sadece yoksulluk belirtilerini değil, nedenlerini de ele almayı amaçlamaktadır. Yoksulluğun nedenlerinin, yoksulların karşı karşıya kaldıkları çoklu sosyal risklerde ve bu risklerin etkilerine karşı kırılganlıklarında bulunacağı düşünülmektedir. Sosyal risklerin gerçekleşmesi, yoksulların refahını doğrudan etkilemektedir. Yoksulların riskten kaçınmak için gösterdikleri davranışsal tepkiler de

dolaylı olarak refahları üzerinde uzun vadeli zararlı etkilere yol açmaktadır. Sosyal koruma, sosyal risklere odaklanarak, yoksulluğun dinamik yapısını ele almaktadır(Weltbank, 2011).

- c. Yoksulluğun temel nedeni olarak risk ve kırılganlığa odaklanılması aynı zamanda, sosyal korumanın “ileriye dönük” olduğunu, riskler ve kırılganlığı azaltmak için müdahaleler geliştirilmesi ihtiyacının altını çizdiğini göstermektedir. Bu anlayışta kamu müdahaleleri maliyet değil, yatırım olarak değerlendirilmektedir ve yoksulların sosyal riski azaltma, iyileştirme veya bunlarla başa çıkma kapasitelerini geliştirmeye çalışılmaktadır. Sosyal koruma, beşeri sermaye yatırıma ve daha genel olarak yoksulluğun azaltılmasının anahtarı olarak üretken yatırımlara özel ilgi göstermektedir.
- d. Sosyal korumanın gündeminde öncelikli olarak, insanları mümkün olduğunca bağımlılıktan üretkenliğe taşımak yer almaktadır(Devereux, 2007a).
- e. Sosyal koruma, bireyleri, haneleri ve toplulukları etkileyen risklerin çeşitliliğini, heterojenliğini ve dolayısıyla yoksulluğun çok boyutlu yapısını kabul etmektedir. İstihdam ve işgücü piyasası riskleri çok önemlidir ve diğer risk ve kırılganlık kaynakları ile ilişkilidir.
- f. Sosyal korumanın sağlanmasında kamunun rolü kabul edilmekle birlikte, geniş kapsamlı paydaşlara, programlara ve kurumlara ve araçlara, gelişmekte olan ülkelerde, formel sosyal sigorta, evrensel sağlık ve eğitim sağlanmasına, informal sosyal ağlardan mikro sigorta ve hane halkı içi desteklere kadar daha geniş bir yelpaze ve araç setinin, önemi kabul edilmektedir.
- g. Sosyal koruma, toplumsal cinsiyet eşitliğinin, risk ve kırılganlığın ve dolayısıyla yoksulluğu azaltma stratejileri için önemini kabul etmektedir.
- h. Sosyal koruma, yönetim ve sosyal korumanın tasarım, finansman ve sunumu açısından, katılım ve yönetişimin önemini vurgulamaktadır.

Sosyal güvenlik ağları konusunda daha önce şüpheci olan kalkınma ekonomistlerine ve politika yapıcılara bile çekici gelen ve milenyumda yeniden doğan sosyal koruma, yoksulları, transferler aracılığı ile canlandırarak ekonomik büyümeye katkı sağlaması nedeni ile sağ kanat, hak temelli bir yaklaşım olması nedeniyle de sol kanat için kabul edilebilir bulunmuştur. Modern sosyal koruma gündeminin, yeni kavramsal çerçeveler, analitik araçlar, ampirik kanıtlar, ulusal politika süreçleri, nüfuzlu kurumlar ve kalkınma alanında çalışan önemli isimler ile birlikte ortaya çıkması da yaygın kabulün nedenleri arasındadır(Devereux, 2007a).

2.2. Sosyal Koruma Çerçevesi

Sosyal koruma konusunda en yaygın kullanılan dört çerçeve, Hintli ekonomist Sanjivi Guhan tarafından geliştirilen Üç Eş Merkezli Çerçeve, Dünya Bankası'nın Sosyal Risk Yönetimi Çerçevesi (SRY), Rachel Sabates-Wheeler ve Stephen Devereux tarafından hazırlanan Dönüştürücü Çerçeve ve ILO'nun Ulusal Koruma Tabanı yaklaşımıdır.

2.2.1. Guhan, Üç Eş Merkezli Çerçeve

1994 yılının başlarında, Hintli Ekonomist Sanjivi Guhan, “koruma (protection), önleme (prevention) ve destekleme (promotion)” çemberlerinden oluşan üç eş merkezli bir sosyal koruma çerçevesi önermiştir. En dışta yer alan destekleme tedbirleri, makro ve meso seviyelerinde faaliyet gösteren, yoksulluğun azaltılmasında büyük öneme sahip tüm makroekonomik, sektörel ve kurumsal önlemleri içermektedir. Önlemeyi gösteren orta çemberler, varlıkların yeniden dağıtılması, istihdam yaratılması ve gıda güvenliği gibi yoksulluğun azaltılmasına doğrudan etki eden tedbirler olarak bilinenlerden oluşacaktır. Korumaya yönelik iç çember ise, destek ve önleyici tedbirlerin engelleyemediği veya engelleyemeyeceği ölçüdeki yoksunluklardan kaçınmak veya korunmaya yönelik özel tedbirleri içerecektir (Kabembo, 2015; Kumitz, 2013). Guhan'ın çerçevesi, kırılganlığa neden olan risk faktörlerinin yönetilmesi suretiyle yoksulluğun azaltılmasına odaklanmaktadır (Devereux, 2007a).

2.2.2. Dünya Bankası, Sosyal Risk Yönetimi Çerçevesi

Dünya Bankası'nın sosyal koruma alanındaki ilk girişimleri büyük ölçüde güvenlik ağlarından geriye kalan risklere odaklanmış ve bunlar da genellikle yapısal uyum tedbirlerinden olumsuz etkilenenlere yardımcı olmak için geçici önlemler olarak görülmüştür. Piyasa güçlerinin serbest bırakılmasıyla artan ekonomik büyümenin, risklere karşı sigorta sağlayabilecek finansal piyasalar yaratacağı tahmin edilmiştir. Bununla birlikte Doğu Asya krizi, dar bir güvenlik ağı yaklaşımından daha geniş bir sosyal koruma anlayışına geçiş için büyük bir ivme sağlamış, Banka'da bir Sosyal Koruma Birimi kurulmuş ve bu birim, yoksullukla mücadele, riskler ve kırılganlıklar için kavramsal bir temel teşkil eden Sosyal Risk Yönetimi (SRY) çerçevesinin geliştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. SRY çerçevesi, daha önceki güvenlik ağı yaklaşımının kapsamını genişletmesi yanında ayrıca, krizden önce alınan öncesi (ex ante) önlemlerinin, krizden sonra aceleyle yerine getirilenlere kıyasla daha etkin olduğunu da kabul etmiştir. SRY çerçevesi, sosyal koruma kavramını, önleme, azaltma ve sigorta mekanizmaları yoluyla, şoklar oluşmadan önce riski yönetmeye odaklanan müdahaleleri içerecek şekilde, telafi

edici güvenlik ağı programlarının ötesine genişletmektedir (Barrientos, 2010; Barrientos & Hulme, 2005; Cook & Kabeer, 2009; Devereux & Sabates-Wheeler, 2004; Kabembo, 2015; Kumitz, 2013).

Risk vurgusu, tehlikelere karşı kırılganlığın ekonomik ve insani gelişme üzerinde önemli bir kısıtlama olduğunu ve tehlike olasılığını azaltma veya yaşam standartları üzerindeki etkilerini hafifletme çabalarının büyüme ve gelişme için gerekli olduğunu varsaymaktadır (Barrientos, 2010).

Dünya Bankası'nın Sosyal Risk Yönetimi (SRY) çerçevesi, üç farklı sosyal koruma amacını, önleme (prevention), başa çıkma (coping) ve azaltma (mitigation) şeklinde, hiyerarşik olmayan bir düzende birleştirmektedir (Barrientos & Hulme, 2005; Cook & Kabeer, 2009; Devereux & Sabates-Wheeler, 2004; Kabembo, 2015; Kumitz, 2013).

Risk Azaltma (Reduction)	Beklenen gelirleri arttırmak veya değişkenlikleri azaltmak için alınacak öncesi (ex ante) önlemlerdir. Bunlar tipik olarak, işsizlik sigortası veya aktif iş gücü piyasası politikaları aracılığıyla işgücü piyasasındaki risklerin azaltılmasına odaklanmaktadır.
Risk Hafifletme (Mitigation)	Öngörülen şokla başa çıkabilmek üzere, gelirden oluşan farkı azaltmak için alınan öncesi (ex ante) tedbirlerdir, örn. varlıkların ve geçim kaynaklarının çeşitlendirilmesi ya da formel ve informal sigorta mekanizmaları gibi.
Riskle başa çıkma (Risk Coping)	Şokun etkisini hafifletmek için sonrasında (ex-post) yapılan, borçlanma, tasarrufların harcanması, yardım/sadaka, gelir testine dayalı transferler ve kamu yararına çalışma programları gibi eylemlerdir.

Tablo 2.2. Sosyal Risk Yönetimi Çerçevesinin Ana Unsurları.

Kaynak: (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004).

SRY Çerçevesi, sosyal korumaya daha kurumsal bir yaklaşımın da yolunu açmakla birlikte, piyasalar, STK'lar ve gayri resmi güvenlik ağlarının rolünü öne çıkarmakta ve kamunun rolünü azaltma yaklaşımına devam etmektedir. Devlet, sadece özel çözümler başarısız olmuştaysa ortaya çıkmaktadır (Cook & Kabeer, 2009).

Bu Çerçeve yapısal olarak beşeri sermaye ve ekonomik kalkınmanın ilerlemesini savunmakta ve sosyal korumayı savunmasızlar ve yoksullar için bir güvenlik ağı ve sıçrama tahtası olarak görmektedir. Bu bağlamda, SRY genel olarak bireyler için endişe duymaktan çok, toplumun ortalama refahı ve toplam yoksulluk insidansı ile ilgilidir ve daha müreffeh bir toplumu hedeflemektedir (Devereux, 2007a).

2.2.3. Wheeler ve Devereux'un Dönüştürücü Sosyal Koruma Çerçevesi

Üçüncü önemli çerçeve 2007 yılında Rachel Sabates-Wheeler ve Stephen Devereux tarafından sunulmuştur. Model Guhan tarafından inşa edilen model üzerine kurulu olup, buna dönüştürücü sosyal koruma olarak adlandırılan dördüncü bir boyut eklemektedir. Dönüştürücü Sosyal Koruma; Çeşitli grupların daha az riske maruz kalmasını sağlayacak politikaların tasarlanmasına odaklanmak yerine, savunmasız grupların maruz kaldıkları riskleri minimuma indirmek üzere, riskleri oluşturan ortamın nasıl dönüştürüleceğine odaklanılması gerektiğini vurgulamaktadır. Dönüştürücü çerçeve, mevcut çerçeveler içerisinde en geniş kapsamlısı olup, sosyal adaleti de, sosyal korumanın temel amacı ve sonucu olarak görmektedir(Kumitz, 2013).

Yazarlar sosyal korumayı, yoksulların, savunmasızların ve marjinal grupların, ekonomik ve sosyal kırılganlıklarını azaltmak amacı ile gelir veya tüketim transferleri sağlayan, savunmasız/kırılgan kişileri geçim risklerine karşı koruyan ve marjinalleşmiş kişilerin sosyal statüsünü ve haklarını geliştiren tüm kamu ve özel girişimler olarak tanımlamaktadır. Bir başka ifade ile sosyal koruma, yoksul bireylere ve hanelere sosyal yardım; özel bakıma ihtiyacı olan veya başka türlü temel hizmetlere erişim sağlayamayacak olan gruplara sosyal hizmetler; insanları geçim şoklarının risklerine ve sonuçlarına karşı korumak için sosyal sigorta; ve insanları ayrımcılık ya da istismar gibi sosyal risklere karşı korumak için sosyal eşitlik kavramlarının tamamını içermektedir. Çerçevenin temel unsurlarına aşağıda yer verilmektedir (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004):

- Önleyici tedbirler, yoksunluğu önlenmesi ve yoksulluğun azaltılması ile ilgilidir. Yoksulluk içinde veya yoksulluğa düşme riski olan ya da geçim şoklarını yönetmek için desteğe ihtiyaç duyan “ekonomik açıdan savunmasız/kırılgan gruplar” için sosyal sigortayı içermektedir. Sosyal sigorta programları, genellikle işverenler, çalışanlar ve devlet tarafından üçlü finansmanla oluşturulan formel emeklilik sistemleri, sağlık sigortası, doğum yardımı ve işsizlik yardımları sistemlerini kapsar. Ayrıca tasarruf kulüpleri ve cenaze toplulukları gibi gayri resmi mekanizmaları da içerir. Risk çeşitlendirme stratejileri de- örneğin mahsul veya gelir çeşitlendirmesi gibi - önleyici tedbirler kapsamında kabul edilir.
- Destekleyici (Promotion) Tedbirler, mikrokredi ve okul beslenmesi gibi hanehalkı ve bireyleri hedef alan bir dizi geçim artırıcı programla, elde edilen reel gelir ve yetenekleri arttırmayı amaçlayan tedbirlerdir.

- Provizyon (Provision) Tedbirleri, geleneksel anlamda dar hedefli güvenlik ağı önlemleridir. Yoksulluk ve yoksunluğun yol açtığı sorunların rahatlatılmasını amaçlar. Bu önlemler arasında; kronik olarak yoksul, özellikle çalışamayan ve geçimlerini sağlayamayanlar için sosyal yardımlar bulunmaktadır. Bu bileşen, ana akım sosyal refah anlayışına en yakın olanıdır. Sosyal yardım programları tipik olarak, kamu tarafından finanse edilen, vergi tabanından muafiyet, hedefli kaynak transferleri (yaşlı yoksullar için emekli aylıkları, engellilik ödeneği, tek ebeveyn yardımları) ile bağış desteği ile ve/veya sivil toplum kuruluşları (STK) projeleri aracılığıyla karşılanan transferleri kapsamaktadır. Sosyal hizmetler de bu grupta sayılabilir. Bunlar arasında, terk edilmiş çocuklar için yetimhaneler ve kabul merkezleri, beslenme kampları, mülteciler ve iç göç kapsamındaki kişilere yönelik hizmet sunumu, sağlık ve eğitim ücretlerinin kaldırılması gibi, çok fakirlerin temel hizmetlere erişimini sağlamayı amaçlayan hizmetler yer alabilir(Kabembo, 2015).
- Dönüştürücü (Transformative) Tedbirler, sosyal eşitlik ve dışlanma risklerini ele almaktadır. Sosyal açıdan savunmasız/kırılgan grupları (engelliler veya aile içi şiddet mağdurları gibi) ayrımcılığa ve istismara karşı korumak için düzenleyici çerçevede yapılan değişiklikleri içermektedir. Halkın tutum ve davranışlarını dönüştürmek ve sosyal eşitliği arttırmak temel hedefleridir(Devereux & Sabates-Wheeler, 2004).
- Dönüştürücü sosyal koruma modeli güvenlik ağlarını ve sıçrama tahtalarını birleştirmektedir. Sosyal yardım ile birlikte sosyal sigorta, insanları yoksulluktan uzak tutmak için bir güvenlik ağı oluşturur. Tarımsal destekler, kadınların güçlendirilmesi, mikrofinans veya asgari ücretler hep birlikte, ekonomik yoksulluk ve kırılganlıktan tamamen kurtulmak için bir sıçrama tahtası oluşturur. Bu bağlamda dönüştürücü etkiler, ilk başta yoksulluk üreten sosyal yapıları değiştirir. Örneğin, yeterli doğum yardımı, annelere, hayatın diğer bölümlerinde toplumsal cinsiyet ayrımcılığını yenme gücü verir(Kumitz, 2013).

2.2.4. ILO, Sosyal Koruma Tabanı

ILO'nun Sosyal Koruma Tabanı, hiç kimsenin daha altında yaşamaması gereken bir sosyal güvenlik sınırı olduğunu öne sürmektedir. Dünya Bankasının, toplumu merkeze koyan yaklaşımına kıyasla ILO, merkeze bireyleri almakta ve her birey için sosyal korumayı, temel bir insan hakkı olarak görmektedir. Her ikisi de yoksulluğun azaltılmasına etkisi konusunda hemfikir olmakla birlikte ILO, sadece yoksulların değil, herkesin kapsama dahil edilmesi gerektiğini savunmaktadır(Kumitz, 2013).

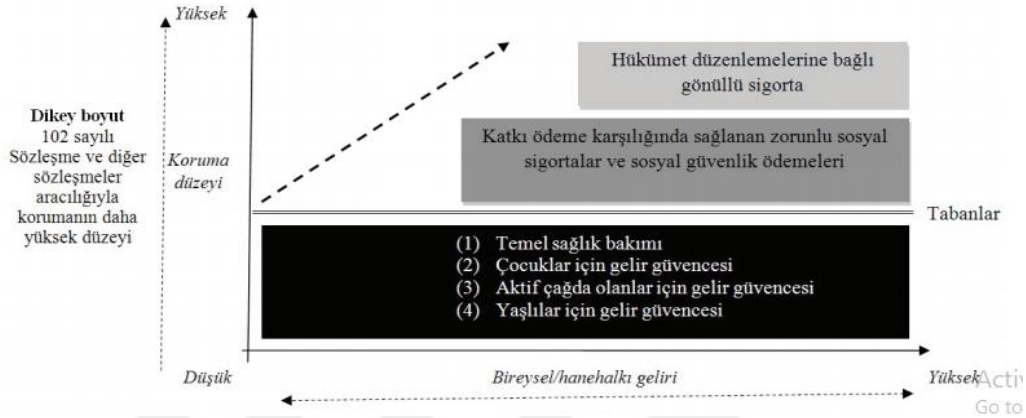
ILO'nun sosyal korumanın kapsamını geliştirme stratejisinin gerisinde, minimum düzeyde gelir güvencesi sağlayarak, halkların evrensel düzeyde daha yüksek bir seviyede korunmasına yardımcı olmak yatmaktadır. Küresel ekonomik krize yanıt olarak, ILO ve Dünya Sağlık Örgütü'nün işbirliğinde geliştirilen Sosyal Koruma Tabanları (SKT) Yaklaşımı aracılığıyla, ILO ve diğer Birleşmiş Milletler ortakları “halk sağlığı, sağlık, su, eğitim, gıda, barınma, yaşam ve varlık tasarrufu sağlayan bilgiler gibi” alanlarda gerekli sosyal güvenlik transferlerine ve sosyal hizmetlere erişimi teşvik etmektedir. Korunmasız/Kırılgan gruplara özel önem veren kapsamlı ve koordine edilmiş sosyal koruma ve istihdam politikalarına olan ihtiyacı vurgulamakta ve bu gruplara yaşam döngüsü boyunca hizmet ve sosyal transferleri garanti etmektedir(Hinds, 2014).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) anlayışında sosyal koruma, çalışanları ve hane halkını, temel yaşam standartlarını tehdit eden acil durumlardan korumayı amaçlayan bir dizi kamu kurumu, norm ve programla ilişkilendirilmektedir. Bunlar sosyal sigorta, sosyal yardım ve işgücü piyasası düzenlemeleri olarak üç ana başlık altında toplanmaktadır. Sosyal sigorta, doğum ve yaşlılık gibi yaşam boyu devam eden durumlara veya işsizlik veya hastalık gibi işle ilgili durumlara karşı koruma sağlayan programlardan oluşmaktadır. Sosyal yardım, yoksulluk içinde olanlar için destek sağlamaktadır. Normalde, sosyal sigorta, işçiler ve işverenlerinin katkılarıyla finanse edilirken, sosyal yardımlar vergiler ile finanse edilmektedir. Son olarak, işgücü ve istihdam standartları, işyerinde temel standartları ortaya koyarak, hakların kurumsallaşmasına imkan sağlamaktadır. Bu kurumlar gelişmiş ülkelerde kurulmuş olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde henüz tam olarak kurulamamıştır(Barrientos, 2010).

ILO sosyal koruma terimini, “düzgün iş” çerçevesinin dört ayağından biri ve en son olarak da 2012 tarihli 202 Sayılı ILO Tavsiye Kararında “Küresel Sosyal Koruma Tabanları” olarak kabul etmiştir. Bu Tavsiye, çocuklar, çalışmaya uygun olanlar, çalışmaya uygun olmayanlar (engelliler ve yaşlılar) ve tümü olmak üzere dört gruba ilişkin aşağıdaki minimum güvenceleri tanımlamaktadır(Kapar, 2015a; Kumitz, 2013).

- Herkes için temel sağlık bakımı
- Çocuklar için gelir güvencesi
- Çalışmaya uygun olanlar için gelir güvencesi
- Yaşlı ve engelliler için gelir güvencesi

Bu güvencelerin, sadece taban olduğu unutulmamalı, sosyal koruma merdiveninde bir başlangıç veya ilk adım olarak görülmelidir. 202 nolu Tavsiye Kararı, devletlerin, tabanın tüm nüfusu kaplayacak şekilde yatay bir şekilde genişletilmesini sağladıktan sonra, ilave faydalar ekleyerek, sosyal korumayı dikey olarak genişletmelerini öngörmektedir(Kumitz, 2013).



Şekil 2.1. Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı.

Kaynak: (Kapar, 2015a).

2.3. Sosyal Koruma ve Ekonomik Büyüme İlişkisi

Sosyal koruma, dört temel kanaldan ekonomik büyümeyi desteklemektedir. Birincisi, beşeri sermayeyi geliştirmek ve korumak için yapılan yatırımlarla ilgilidir. Ortaya çıkan son kanıtlar, çocukların daha iyi beslenmesinin, yetişkin olduklarında daha fazla gelir elde etme potansiyellerini arttırdığını göstermektedir, çünkü beslenme, bilişsel gelişim, okul devamlılığı, eğitsel kazanımlar, ve fiziksel üretkenliği artırmaktadır ve bunların hepsi daha yüksek gelirli fırsatlarla önemli ölçüde ilişkilidir.

Benzer şekilde, beşeri sermayenin korunmasındaki başarısızlıklar (özellikle 0-24 aylık dönemde) yaşam boyu olumsuz ekonomik ve beslenme etkilerine sahiptir. Bu bulgular sosyal koruma için çok önemlidir, çünkü sosyal korumanın temel amaçlarından biri, büyümeyi arttırmanın bir yolu olarak beşeri sermayeyi korumak ve teşvik etmektir(Gentilini, 2009).

İkinci kanal risk yönetimidir, çünkü yüksek gelirli fırsatlar genellikle yüksek risklerle ilişkilendirilir. Buna karşılık, yoksulların, yüksek düzeyde sigortalanmamış riskler ile karşı karşıya kalmaları (özellikle tarımda), onların daha yüksek getirili fakat daha riskli faaliyetlere yatırım yapmalarını ve riske girmelerini engellemektedir. Başka bir deyişle

risk, insanların yoksulluk içinde kalmaları veya daha fazla yoksullaşmalarında önemli bir faktördür. Bu bağlamda, sosyal korumanın, insanların riskleri daha iyi yönetme ve risk kaynaklarını azaltma yeteneklerini geliştirebileceği sıklıkla tartışılmaktadır. Konjonktür karşıtı güvenlik ağı transferleri veya özel risk transfer ürünleri, sigorta fonksiyonu gibi araçlarla risk yönetimi geliştirilebilir. Her iki durum da, tüketimi yumuşatmaya, belirsizliği azaltmaya ve daha verimli bir kaynak tahsisini teşvik etmeye olanak vererek davranışsal bir değişiklik yaratır(Gentilini, 2009).

Üçüncü kanal (bazı) piyasa başarısızlıklarının ele alınması ile ilgilidir. Uluslararası ve ulusal gıda politikaları, küreselleşmenin yükselişi ile birlikte hızla değişmektedir, ancak yüksek işlem maliyetleri çoğu zaman küçük çiftçilerin pazarlara erişimini engellemektedir. Özellikle Afrika’da “piyasa kusurları istisna değil kuraldır”. Bu gibi durumlarda, örneğin kamu ve toplum yararına çalışma programları yoluyla kırsal altyapıların yaratılması, pazarlara erişimi iyileştirebilir ve üretim faktörlerinin akışını destekleyebilir. Ayrıca, sağlanan transferler, bazı hanelerin likidite kısıtlamalarını hafifletmeye yardımcı olabilir ve bu sayede kredi piyasası başarısızlıklarını kısmen giderebilir(Gentilini, 2009).

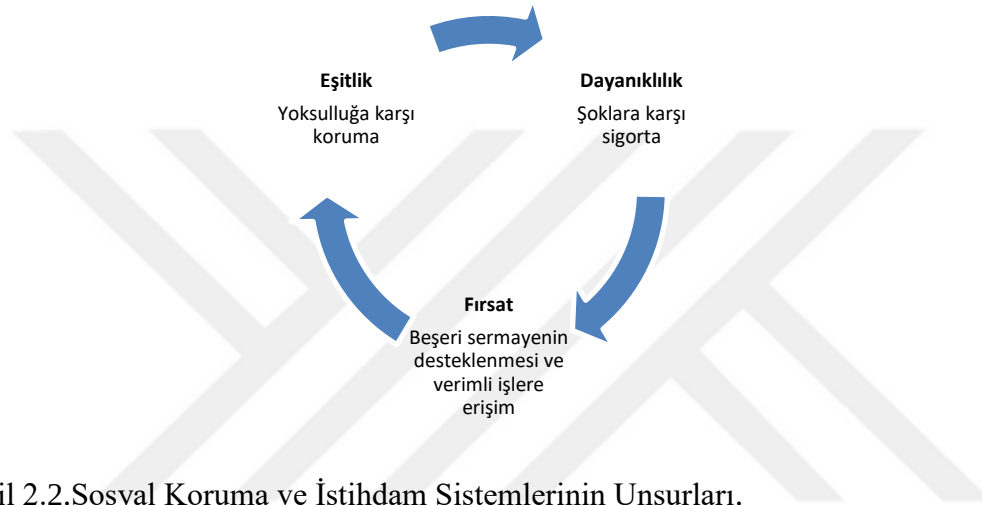
Dördüncü kanal “eşitsizlik azaltma” ile ilgilidir. Son ekonometrik simülasyonlar, diğer tüm durumlar sabitken, eşitsizliği azaltmanın, uzun vadede yoksulluğun azaltılmasını hızlandırabileceğini göstermiştir. Örneğin, Meksika’daki PROGRESA (veya Oportunidades) gibi sosyal koruma programları, kısıtlı gelirli hanelerin temel sosyal hizmetlere erişiminin artırılmasında önemli bir rol oynamıştır. Benzer şekilde, engelliler ve yaşlılar gibi ekonomik olarak daha az aktif olan gruplara sağlanan destek, özellikle destek nakit ise, piyasalarda ilave talep yaratabilmektedir(Gentilini, 2009).

Bunlar, sosyal korumaya, büyüme stratejilerinin bir bileşeni veya tamamlayıcısı olarak bakmaya yardımcı olan önemli ve güvenilir argümanlardır. Bununla birlikte, kilit bir konu, en yoksul ülkelerdeki maliye bakanları tarafından sosyal korumanın ekonomik bir yatırım olarak görülmesini engellemektedir. Bu yatırımların çoğunun, ekonomik faydalara dönüşmesi uzun zaman–bir nesil veya daha fazlası- almaktadır. Bu bağlamda, hem ulusal düzeyde karar alıcılar, hem de hane halkları tarafından, uzun vadeli yatırımlar yerine kısa vadeli ihtiyaçların karşılanması ve sınırlı kaynakların, en acil getirilere sahip olan seçeneklere harcanması şeklinde kararlar verilebilmektedir. Bu yanlış bir ekonomik karar değildir, geçim ekonomisi koşullarında kaynakların verimli bir şekilde tahsis edilmesidir, ancak sonuçta yoksulluk tuzaklarını ve yoksunluğu pekiştirmektedir. İnsanların beslenme,

eğitim, sağlık konularında seçimlerini nasıl yaptıklarını anlamak, farklı ihtiyaçlara yönelik politika ve programların tasarlanması için anahtardır(Gentilini, 2009).

Sosyal koruma ve istihdam sistemleri, bireylerin ve toplumların, risk ve istikrarsızlıkları yönetmelerine, esnekliği, eşitliği ve fırsatı geliştiren araçlarla, yoksulluk ve yoksulluktan korunmalarına yardımcı olmaktadır(Walker et al., 2012).

Bu doğrultuda sosyal koruma ve istihdam sistemlerinin iç içe geçmiş unsurları aşağıdaki şekilde görselleştirilebilir.



Şekil 2.2.Sosyal Koruma ve İstihdam Sistemlerinin Unsurları.

Kaynak: (Walker et al., 2012).

Bu unsurların açıklamalarına aşağıda yer verilmektedir(Walker et al., 2012):

- Dayanıklılık, Çeşitli şoklardan kaynaklanan durumlarda, kayıpların etkisine karşı sigortalama yoluyla savunmasız kişilerin direncinin artırılmasıdır. Kilit kaynakları, ekonomik şokların bireyler ve aileler üzerindeki olumsuz etkisini en aza indiren sosyal sigorta programlarıdır (işsizlik ve maluliyet sigortası, yaşlılık aylığı ve kamu işleri programlarıgibi). Diğer sektörlerdeki tamamlayıcı programlar, ürün sigortası, hava koşullarına karşı sigorta ve sağlık sigortası da dayanıklılık açısından çok önemlidir. Özel ve gayri resmi düzenlemeler (tasarruflar, varlıklar ve aile veya toplum temelli destek gibi) de hayati öneme sahiptir.
- Eşitlik, Yoksulluğa karşı koruma sağlayarak ve fırsat eşitliğini destekleyerek yoksullar için eşitlik sağlar. Sosyal yardım programları (nakit transferi, okul beslenmesi gibi hedefli ayni yardımlar da dahil olmak üzere sosyal güvenlik ağı programları olarak da bilinir) kronik yoksulluk ile ilgilidir. Ayrıca yoksul bireyleri ve aileleri geri döndürülemez ve yıkıcı beşeri sermaye kayıplarından (beslenme, sağlık ve eğitim)

koruyarak fırsat eşitliğine katkıda bulunur. Yine özellikle ailelerin geleceklerine ve çocuklarının geleceğine yatırım yapmak için kendilerini güvende hissetmelerini sağlar.

- Fırsat; Çocuklar ve yetişkinlerde beşeri sermayenin oluşumunu destekleyerek hem kadınlar hem de erkeklerin daha verimli bir istihdam düzeyine geçmelerine fırsat sağlar. Fırsat sağlayan araçlar, genellikle dayanıklılık ve eşitliği destekleyen araçlar ile entegre edilir. Nakit transferleri, eğitim ve sağlık talebini teşvik ederek ve toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin giderilmesine yardımcı olarak beşeri sermayeyi geliştirir. Kamu işleri programları, fakirlere nakit ödeme sağlarken, fiziksel sermaye yatırımlarını artırır. İşgücü piyasası programları işsizlik yardımları sağlar, beceriler geliştirir ve işçilerin verimliliğini ve istihdam edilebilirliğini artırır.

Bütün bu unsurlar, sosyal koruma literatüründe kullanılan ve “3P” olarak ifade edilen “önleme, koruma ve destek çerçevesi” ile de tutarlıdır(Walker et al., 2012).

ARAÇLAR	KANALLAR	ETKİLER
Sigorta	MAKRO ve POLİTİK: ULUSAL EKONOMİ Ulusal düzeyde ekonomik büyümeye katkı sağlar. • Sosyal ve politik uyumu destekler, reformu mümkün kılar. • Sermaye piyasalarını derinleştirir, emeklilik fonları borsa ve bono piyasaları için hayati öneme sahiptir. • Toplam talebi artırır: güvenlik ağıları durgunluk dönemlerinde konjonktür karşıtı harcama sağlar.	EKONOMİK BÜYÜME YOKSULLUĞUN AZALTILMASI
Güvenlik Ağları	MEZO: BÖLGESEL EKONOMİ Bölgesel düzeyde ekonomik büyümeye katkı sağlar. • Toplum/alt yapı düzeyinde üretken varlıklar yaratır. • İşgücü piyasalarının fonksiyonelliğini geliştirir.	
İşgücü Piyasası Politikaları	MİKRO: HANEHALKI Hane halkının verimliliğine katkı sağlar. • Varlıkları biriktirir ve korur: Varlıkların satılmasına ilişkin baskıyı azaltma yoluyla. • Girişimcilik faaliyetlerini artırır: Risklerin maliyetlerini azaltarak. • Beşeri sermayeyi artırır: Kayıtlı çalışma, beceri ve yetenek artışı ve yetersiz beslenmenin azalması.	
Hizmetlere Erişim	YENİDEN DAĞITIM YOLUYLA TOPLUMU DAHA ADİL HALE GETİRİR. Yoksunluktan ve uzun vadeli yoksulluk tuzaklarından kaçınmak suretiyle.	

Tablo 2.3. Sosyal Korumanın Verimlilik, Büyüme ve Yoksulluğun Azaltılmasına Sağladığı Katkıları.

Kaynak: (Walker et al., 2012).

2.4. Sosyal Koruma Araçları

Sosyal Korumanın tanımı, kapsamı ve sosyal korumayı sağlayan aktörler yanında, sosyal korumanın sunumuna ilişkin araçlar bakımından da bir çeşitlilik bulunmaktadır. Genelde, sosyal koruma araçları aşağıdaki program kümelerini kapsar:

- Kamu veya özel sektörde kayıtlı istihdamda olanlar için sosyal güvenlik, emekli aylıkları, işsizlik ödeneği, sağlık bakımı ve engellilik maaşları ve primli sigorta programları. Bunlar geleneksel olarak kayıtlı istihdamla ilgili sosyal güvenlik gündemini oluşturmaktadır.
- Çeşitli nakit veya ayni transfer programlarını içeren ve genellikle çalışamayanlar, yoksullar veya engelli olanlar için hedefli, asgari yardım sağlayan sosyal yardım programları. Bunlar genellikle sınırlı bir kapsama alanı sağlamaktadır.
- Diğer programlar, formel çalışanların ötesinde, düşük gelirli ve sosyal yardım için hedeflenen kategorilere girmeyenlere yönelik programlardır. Bu tür programlar genellikle yoksulluğun azaltılması girişimleriyle yakından bağlantılıdır, kamu işleri ve gelir getirici programları kapsamaktadır (Cook & Kabeer, 2009).



Şekil 2.3. Sosyal Korumanın Bileşenleri.

Kaynak: (Gentilini & Omamo, 2011).

Sosyal Sigortalar	Sosyal Yardımlar	Sosyal Korumaya Erişimi Geliştirme
Primli Emeklilik Programları	Çocuk Destek Yardımları	İşgücü Piyasası ve işyeri düzenlemeleri
Sağlık Sigortası	Okul Beslenme Programları	Çalışmaya, gelire ve sosyal korumanın diğer biçimlerine haklar temelinde ulaşma
İşsizlik Sigortası	Kamu Çalışma Programları	Tüm nüfusu kapsama alan düzenlemeler ve pozitif ayrımcılık
İş göremezlik Sigortası	Çalıştırmacı Programlar	Kamuoyunda farkındalık yaratma
İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası	İstihdam Garantili Programlar	Özel işletme yada topluluk temelinde sigortanın sağlanmasının desteklenmesi ve düzenleyici çerçeve oluşturulması
	Nakit Aktarım Programları	
	Gelir Desteği Programları	
	Acil Durum Yardımları	
	Sosyal Yaşlılık Yardımları ve diğer yaşlılık yardımları	

Tablo 2.4. Sosyal Koruma Araçlarına Örnekler.

Kaynak: (Kapar, 2015b).

Büyük ölçüde Avrupa'da uygulanan koruma programlarından evrimleşen bu araçların, yerel bağlam ve ekonomi politik koşulları doğrultusunda tasarımları, finansmanı ve uygulamasında farklılıklar ortaya çıkmaktadır(Cook & Kabeer, 2009). Geleneksel sosyal güvenlik yaklaşımı içinde yer almayan çok sayıda program, sosyal koruma sistemi kapsamında yer alabilmektedir. Örneğin “şartlı nakit transferleri”, “kıtlık ve doğal afet yardımları”, “mikro sigorta”, “gıda ile ilişkilendirilmiş çalışma programları”, “tıbbi hizmetler”, “HIV önleme programları”, “tarımsal ürün destekleri”, “varlık geliştirme programları” gibi çok farklı nitelikte uygulama, sosyal koruma içerisinde ele alınmaktadır (Midgley, 2012).

Kırılganlık Kategorisi	Etkilenen Gruplara İlişkin Örnekler	Bileşenler	Program Araçları
Kronik Yoksulluk	Ağır Engellilik Ölümcül Hastalık Azınlıklar Kentli İşsizler Mevsimlik İşçiler	Sosyal Yardımlar	Engellilik Yardımları Tek Ebeveyn Yardımları Sosyal Maaşlar Gıda Yardımları Yemek Karşılığı İş
Ekonomik Olarak Riskli	İhracat Ürünü Üreten Çiftçiler Ülke İçinde Göç Etmek Zorunda Kalan Kimseler Yetimler Kayıtdışı Sektör Çalışanları Dullar Yaşlılar	Sosyal Güvenlik	Resmi Emekli Maaşları İşsizlik Yardımları Sağlık Güvencesi Doğum Yardımları Cenaze Toplulukları
Sosyal Olarak Kırılgan	Azınlıklar Terk Çocuklar AIDS'liler Aile İçi Şiddet Mağdurları Engelliler Sokak Çocukları	Dönüştürücü Aksiyon	Kırılgan Grupların Korunması İçin Düzenleyici Çerçevenin Değiştirilmesi Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Uygulamaya Alınması Farkındalık Çalışmaları
		Sosyal Hizmetler	Toplum Temelli Bakım Yetimhaneler Mülteci Kampları Anaokulu-Bakım Evleri

Tablo 2.5. Sosyal Koruma Bileşenleri ve Araçları İlişkisi.

Kaynak: (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004).

Sosyal koruma araçlarının tasarımı ve uygulanması sırasında dikkate alınması gereken üç önemli konuya aşağıda yer verilmektedir.

1. Şartlı-Şartsız Transferler

Yoksul ebeveynlerin, kaynak transferleri karşılığında çocuklarını okullara ve sağlık merkezlerine göndermelerini gerektiren şartlı transfer programlarına (ŞNT) ilişkin ampirik kanıtlar, bu yardımların “Hanehalkı tüketiminin yanı sıra beşeri sermayeye de yatırım yapılması” şeklindeki beklenen çifte etkiyi yarattığını göstermektedir (Barrientos & Hulme, 2005). Bununla birlikte bu kanıtların çoğu, Latin Amerika’dan gelmektedir ve

Latin Amerika'nın kamu hizmetleri, Sahra Altı Afrika'nın çoğundan daha kapsamlı ve daha etkilidir. Bu durum, şartlı transferlerin, Afrika'daki, daha fakir ve kurumsal olarak daha zayıf ülkelere aktarılabilir olup olmadığı sorusunu cevapsız bırakmaktadır (Devereux, 2007a).

Şartlı transferlerin çocuklar için olumlu etkileri memnuniyetle karşılanırken, özellikle cinsiyet eşitliği üzerindeki olumsuz etkileri konusunda endişe duyulmaktadır. Kadınlar bu programların merkezinde yer almakla birlikte, rollerinin büyük ölçüde “başkalarının, özellikle de çocukların ihtiyaçlarına hizmet etmek” ile sınırlı olduğunu söyleyen bir grup, genel olarak bu transferlerin şartlarına uyumu izleyenlerin babalar değil, anneler olarak belirlendiğini ve bu durumun babaları marjinalleştirirken, annelerin “çocuk bakıcısı” rolünü pekiştirdiğini ileri sürmektedir (Devereux, 2007a).

Şartlı transferler “ekonomik olarak gereksiz, fiziksel olarak zararlı, ahlaki açıdan acımasız ve politik olarak çok kötü” olmakla eleştirilebilmektedir. Bu eleştirileri yönelttenler, bütün sosyal transferlerin bir şarta bağlı olması nedeniyle “şartlı” kelimesinin anlamsız ve gereksiz olduğunu, IMF ve Dünya Bankası'nın kredi koşullarını ve “Bretton Woods paternalizmini” hatırlattığını, yoksulların, sosyal transferlerin bir bölümünü zaten hizmetlere harcadığını ve bu seçimleri yapmakta özgür olmaları gerektiğini, yoksullar için transfer şartı getirmenin, (çoğu ülkenin imzaladığı) sosyal korumanın “temel bir insan hakkı olduğu” ilkesini ihlal ettiği görüşlerini dile getirmektedir (Devereux, 2007a).

2. Ayni (Gıda Yardımı)-Nakdi Transferler

Nakdi transferlerin maliyet etkin bir yöntem olduğu, kişilere seçim yapma hakkı sunması nedeni ile de insan onuruna yakışır bir yardım türü olduğu savunulmaktadır. Bununla birlikte nakit transferinin, özellikle güvenlik ve yolsuzluk riskleri, düşük beslenme etkileri gibi olumsuzlukları da beraberinde getirdiği bilinmektedir.

Nakdi transfer veya ayni (gıda) yardım tercihinin bir ilkeye dönüştürülmemesi gerektiği, bunların strateji değil sadece araç olduğu, her sosyal koruma müdahalesinin kapsamı ve amaçları doğrultusunda bir belirleme yapılması gerektiği şeklinde görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşü ileri sürenler, yerel pazarların nasıl işlediği, tüccarların, üreticilerin ve fiyatların, nakit ve /veya gıda transferlerine nasıl cevap vereceği konularının değerlendirilmesinin önemli olduğunu, daha genel olarak “gıda (ayni transfer) karşıtı hareketin” gıda yardımına bağımlılığı abarttığını ve önleyici etkilerini dikkate almadığını ifade etmektedir (Gentilini, 2009). Gentilini, gelişmekte olan ülkelerde, nakit

transferlerinin etkilerine ilişkin kanıtların karışık olduğunu, piyasa başarısızlıklarının nakit transfer programlarına gerçek bir tehdit oluşturduğunu ve yararlanıcıların genellikle nakit yerine gıda tercihini ifade ettiklerinin de “görmezden gelinmemesi” gerektiğini savunmaktadır.

Teoride nakit transferleri ve gıda yardımlarının tamamlayıcı olabildiği, ancak pratikte halen “gıda yardımının” küresel insani sistemi yönlendirmeye devam ettiğini belirtenler, bağışçıların gıda fazlasıyla olan bağlantısı çözülmediği ve ulusal hükümetler insani müdahalenin öncü rolünü üstlenmediği sürece, nakit transferi daha uygun olsa bile uluslararası kuruluşların, gıda transferlerine devam edeceğini ileri sürmektedirler (Devereux, 2007a).

3. Hedefleme-Evrensellik

Sosyal koruma yararlanıcılarının belirlenmesinde üç temel mekanizma bulunmaktadır. Birinci mekanizma, belirli bir sosyal kategori içindeki tüm vatandaşlara gelir ya da istihdam durumundan bağımsız olarak sağlanan, evrensel (universal) faydalardır. İkinci mekanizma; faydaların istihdam durumuna ve bireyin programdaki katkı paylarına bağlı olduğu sosyal sigorta sistemidir. Üçüncü mekanizma, uygunluk durumunun, başvuran kişinin/hanenin, mal ve gelir durumunun araştırılması sonrası belirlendiği, ihtiyaç tespitine dayalı ya da gelirle bağlantılı faydalardır, bu yaklaşım, hedefleme veya kaynak tespitine dayalı yaklaşım (targeting) olarak isimlendirilmektedir (Kaya & Özcan, 2009; Koca, 2015).

Hedefleme yaklaşımı ile sağlanan faydalar, üç ana grup içinde tanımlanabilir (Kaya & Özcan, 2009; Koca, 2015):

1. Genel Yardımlar: Belli bir asgari standardın altında olan tüm kişilere nakit desteği sağlayan genel yardım programları programlardır. Örnek olarak, Belçika’daki “Minimex” garanti edilmiş ulusal güvence ağı gibi.
2. Kategorik Yardımlar: Yaşlılar, özürlüler ya da işsizler gibi belirli tanımlanmış gruplara nakit desteği sağlayan yardımlar. İngiltere’deki Aile Kredileri, Almanya ve Hollanda’daki işsizlik yardımları, İtalya’daki sosyal yardımlar, Türkiye’deki 2022 sayılı yaşlı ve engellilere yönelik aylık uygulaması gibi.
3. Şartlı Yardımlar: Konut, eğitim ya da sağlık hizmeti gibi belli başlı mal ya da hizmetlere ayni ve nakdi şekilde erişmeyi sağlamaktadır. Türkiye’deki “Şartlı Nakit Transferi” programı bu gruba dahil edilebilir.

Sosyal yardım yararlanıcılarının belirlenmesine yönelik hedefleme mekanizmalarının genel amacı, temel eğitim, sağlık ve beslenme gibi insani gereksinimlere ulaşmada problem yaşayan ve sosyal dışlanma riski ile karşı karşıya bulunan en yoksul kesimin tespit edilmesidir. Böylelikle, geliştirilen sosyal programlar için kullanılması planlanan sınırlı kaynak ile yoksulluğun en yoğun olarak yaşandığı kesimlere ulaşarak yoksulluğu azaltmak ve sosyal refahın sağlanmasına destek vermek hedeflenmektedir (Ortakaya, 2010).

Genel olarak sosyal yardım programlarında hane (ya da hanedeki birey) temelli, daha geniş çapta grup (ya da coğrafi) temelli, kişiye özel ya da bu üç yöntemin bir bileşimi (kombinasyonu) şeklinde uygulanan farklı hedefleme mekanizmaları bulunmaktadır. Bu yöntemde, Doğrulanmış Ortalamalar Değerlendirmesi (Verified Means Test), Doğrulanmamış Ortalamalar Değerlendirmesi (Unverified Means Test) ve Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi (Proxy Means Test) olmak üzere üç farklı hesaplama tekniği kullanılmaktadır, bu yöntemlere ilişkin özet bilgilere aşağıda yer verilmektedir (Ortakaya, 2010):

Doğrulanmış Ortalamalar Değerlendirmesi, Sosyal koruma programlarından yararlanacak yoksul kesimin belirlenmesinde en etkin hedefleme mekanizması olarak değerlendirilmektedir. Kayıt dışı ekonominin minimum seviyede olduğu, taşınır taşınmaz mallar ve ürünlere ilişkin bilgilerin veri tabanlarında kayıtlı tutulduğu, sosyal sigorta, banka ve vergi sistemleri gibi büyük veri tabanlarının entegre çalıştığı, böylece hane ya da bireyin gelirinin ve harcamasının çapraz kontroller ile izlenebildiği ülkelerde kullanılabilmektedir. Sosyal yardım programlarına özel faydalanma koşulları belirlendikten sonra, merkezi bilgisayar programları ile hane ya da kişilerin bilgileri kontrol edilmekte ve şartları sağlayan birey ya da haneler hak sahibi olarak değerlendirilmektedir. Bu yöntem, altyapı ve kurulum giderlerinin oldukça yüksek olması ve kayıt dışı ekonominin yoğun olarak görülmesi nedeniyle az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde kullanılamamaktadır.

Doğrulanmamış Ortalamalar Değerlendirmesi; Yardım programından faydalanması muhtemel hane ya da kişinin geliri, beyan usulüne göre alınmakta, beyanın doğruluğu kontrol edilmemektedir (ya da çok küçük bir kısmı kontrol edilir). Hanenin refah düzeyini ölçmek için, yerelde yapılan anketler aracılığı ile toplanan veriler, daha sonra imkan dahilinde merkezi veri tabanına kaydedilmektedir. Bu bilgilerden yapılan analizler ve yardım programlarına özel faydalanma koşulları doğrultusunda, yardım için başvuran hane

ya da bireyin fayda sahibi olup olmadığı tespit edilmektedir. Bir önceki yönteme kıyasla maliyeti düşük ve uygulaması daha kolay olan bu yöntemin, gelirin hatalı ölçülmesi, yardım uygulamasında şeffaflıktan ve hesap verilebilirlikten uzaklaşılması ve bazı hane ve kişilerin sosyal yardımlardan olması gerekenden daha uzun bir süre faydalanması gibi dezavantajları bulunmaktadır.

Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi (TOD) Yöntemi; Yoksulluğun çok değişkenli boyutlarının dikkate alınmasına imkan veren bir yöntemdir. Öncelikle, ülke genelinde çeşitli örnekleme teknikleri kullanılarak haneler seçilir ve bu hanelerin sosyoekonomik durumlarının tespitine ilişkin veriler elde edilir. Elde edilen verilerle, çeşitli açıklayıcı değişkenlerden regresyon modelleri oluşturulur. Başvuru sahibinin yaşadığı yerin gelişmişlik durumu, hanedeki birey sayısı, eğitim durumu ve hanede eğitime devam eden çocuk sayısı, iş durumu, hane geliri, hanedeki eşyaların sayısı ve niteliği gibi daha bir çok değişken, regresyon modellerine dahil edilerek, hanenin sosyo-ekonomik durumunu açıklayan bir puanlama sistemi oluşturulur. Yapılan analizler sonucu, puanı belirlenen kesme noktasının altında kalan ve programdan faydalanma koşullarına haiz olan başvuru sahibi haneler ya da bireyler fayda sahibi olarak belirlenir. Söz konusu yaklaşım, hanehalkının geliri (veya toplam tüketim harcamaları) ile ilişkisi yüksek olan göstergelere dayanmakta olup, verilerin toplanması, gözlemlenmesi ve doğrulanması oldukça kolaydır. Seçilmiş olan göstergelere puanlar atanmakta ve program faydaları için uygunluk, hanehalkı gelirini temsil eden toplam puan temeline bağlı olarak belirlenmektedir.

Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi Yöntemi, gelirin ölçülmesinin zor olduğu çeşitli Latin Amerika ülkeleri ile Türkiye’de de kullanılmaktadır. Ancak bu yöntem bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunlar:

- Hanehalkının yaşadığı krizler neticesinde durumundaki ani değişimin tespit edilememesinden dolayı bu hanelerin programa dahil edilememesi,
- Merkezi bir program aracılığı ile uygulanması ve bu programın yerel düzeyde etkin olarak bilinmemesi,
- Belirlenen değişkenlerin ağırlıklarının yerel uygulayıcılar ve başvuranlar tarafından manipüle edilmesi olasılığına karşı gizli tutulması ve bu gizlilikten ötürü başvuranlar arasında fayda sahipliği olma hususunda bir karışıklığın oluşması,
- Başvuranları fayda sahibi olanlar ve olamayanlar şeklinde bir ayrımcılığa itmesi.

Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi yönteminin uygulanmasında, Otomatik Seçim (Automatic Screening) ve Özseçim (Self-Targeting) olmak üzere iki yaklaşım kullanılabilir. Otomatik seçimde, hane halkının faydalardan yararlanmak için herhangi bir aksiyon almasına gerek bulunmamaktadır. Öncelikle program yöneticileri tarafından, benzer programların geçmişteki yararlanıcılardan veya yereldeki yöneticilerin faydalanmaya uygun olduğunu düşündüğü hanelerden bir liste oluşturulmakta, daha sonra bu listedeki tüm kişiler, hanelerinde kısa bir yapılandırılmış bir form ile değerlendirilmektedir. Bu ön değerlendirmeden geçenler, “Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi” yöntemi ile tam değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Öz Seçim yönteminde ise, hanelerin faydaları elde etmek için zaman ve çaba harcaması gerekmektedir. Öncelikle hane temsilcisinin, program otoritesine bireysel olarak başvurması, gerekli bilgileri paylaşması ve kendisi ile yapılan görüşme sonucunun uygun olduğunun değerlendirilmesi sonrasında, hane ziyareti ile verdiği bilgilerin teyit edilmesi gerekmektedir.

Her yöntem farklı derecelerde karmaşıklık, güçlü ve zayıf yönler barındırır. Öz seçim, yönetsel olarak daha kolaydır ancak hedefleme doğruluğu en yüksek yaklaşım olmayabilir. Öz seçim yöntemi ayrıca, sosyal olarak damgalanmaya neden olduğu için eleştirilmektedir.

Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi yöntemi karmaşık olmakla birlikte hedefleme açısından doğruluğu yüksek bir yaklaşımdır. Diğer taraftan, geçici yoksulları tespit etmede göreceli olarak yetersiz kalabilir, çünkü tüketim veya gelirden ziyade hanehalkı varlıklarının gözlemine dayanmaktadır. Bu nedenle, kriz durumlarında, yeni oluşan geçici yoksulları belirlemek için, toplum tabanlı hedefleme veya coğrafi hedefleme daha uygun bir yöntem olabilir (Marzo & Mori, 2012).

Yoksul olmayanların programlardan yararlanmasını önlemeye yönelik geliştirilen bütün bu sistemler, önemli hedefleme maliyetlerine yol açabilmektedir. Yoksul olmayanlara yönelik sızıntıların azaltılması nedeniyle sağlanan tasarruflar ile hedefleme maliyetlerinin karşılaştırılması, program tasarımının etkinliğinin değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır.

Bir önceki bölümde açıklanan ve 'Etkin kalkınma için sosyal koruma' olarak özetlenebilecek yaklaşımı savunan “araçsalcılar”, sosyal koruma programının amaçlarına bağlı olarak “şartlı gıda ya da nakit transferlerini ve “hedeflemeyi” savunur. “Sosyal adalet

için sosyal koruma” olarak özetlenebilecek yaklaşımı savunan “eylemciler” ise, “şartsız transferleri, gıda yerine nakit transferlerini ve “hedefleme yerine evrenselliği” kabul etmektedir. Araçsalıcılar için temel endişe konusu, kaynak transferlerinde verimliliğin en üst düzeye çıkarılmasıdır, şartlılık çifte etkiye sahiptir ve yoksullar için hedefleme yaklaşımının kullanılması, yoksul olmayanlara olabilecek sızıntıları en aza indirmektedir. Eylemciler için iki önemli husus ise, seçim özgürlüğünü en üst düzeye çıkarmak (dolayısıyla şartsız transferler ve nakit transferler yoluyla) ve sosyal korumanın bir hak olarak elde edilmesidir (dolayısıyla evrensellik) (Devereux, 2007a).

Evrensel yaklaşımların hedefleme yaklaşımlarına tercih edilmesi gerektiğini savunanlar, eşit vatandaşlık ilkesi gereği, temel sosyal hizmetlere herkesin eşit bir şekilde ulaşması gerektiğini, sosyal politikanın sağladığı imkanlardan sadece belirli kitlelerin yararlandırılmasının, diğerlerinin tepkilerine yol açacağı ve sosyal politikaların toplumsal kabulünü güçleştireceğini, ayrıca sadece yoksulları hedefleyen, orta sınıfın kullanmadığı hizmetlerin kaliteli hizmetler de olamayacağını ileri sürmektedirler (Boğaziçi, 2014).

2.5. Sosyal Koruma Harcamalarının Hesaplama Yöntemleri

Sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında ve izlenmesinde yaygın olarak kullanılan iki yöntem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Avrupa Birliği’nin kullandığı Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi (ESSPROS), ikincisi ise OECD’nin kullandığı Sosyal Harcamalar Veritabanıdır (SOCX)(Bozkaya, 2014).

Bu metodolojiler arasındaki ana fark; sosyal riskin tanımı, sosyal korumanın toplumun hangi kesimine ve nasıl sağlandığı, nüfusun tamamını mı kapsadığı, yoksa sadece belli bir kesime yönelik olarak mı geliştirildiği gibi konuları nasıl teorize ettikleri noktasında ortaya çıkmaktadır. Her iki metodoloji de, yaşlılık, sağlık, işsizlik, hastalık ve engellilik yardımları ile dul/yetim yardımları, barınma ve aile yardımları kategorilerinde veri derlemektedir. Ancak, bu kategoriler arasında içerik ve kapsam açısından bir takım farklar bulunmaktadır. İlki, Aktif İş Gücü Piyasası Programları (AİPP) için yapılan harcamaların hesaplamalara dahil edilip edilmediği ile ilgilidir. SOCX, AİPP’yi başlı başına bir kategori olarak değerlendirirken, bu tip programlar ESSPROS’ta yer almamaktadır. Bu tür harcamalar tarihsel olarak toplam kamu sosyal harcamalarının küçük bir kısmını oluştursa da, sosyal politikada yaşanan gelişmeler bağlamında giderek daha önemli bir kalem haline gelmektedir. OECD ve EUROSTAT’ın, AİPP için ortak bir veri tabanı hazırlamaya karar vermiş olması, sadece bu artan önemin bir göstergesi olmayıp, aynı zamanda iki metodoloji arasındaki yakınlaşmanın da arttığına işaret etmektedir (Buğra & Adar, 2007).

SOCX ve ESSPROS arasındaki bir diğer ayrım, idari ve diğer giderlerle ilgilidir. SOCX, bu tip giderleri hesaplara dahil etmezken, ESSPROS, idari giderleri, diğer sosyal harcama birimlerine transferleri ve diğer harcamaları da hesaplama dahil etmektedir (Buğra & Adar, 2007). İdari giderler hesaplanırken örneğin bir devlet hastanesinde çalışan doktor, hemşire ve personelin maaşları dahil edilirken, Sağlık Bakanlığı’ndaki personelin maaşları “genel hizmet” sunmaları nedeniyle hesaplama dahil edilmemektedir (Yentürk, 2012).

ESSPROS yöntemi üretim ile değil yeniden dağıtım ile ilgilidir. ESSPROS metodolojisinde sosyal koruma, kişileri ve hane halklarını belirli risklerden korumak ve bu risklerin gerçekleştiği durumlarda ihtiyaçları karşılamak amacıyla, kamu veya özel kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan tüm müdahaleler olarak tanımlanmaktadır (Bozkaya, 2014; Solmaz & Avcı, 2017). Söz konusu riskler ve ihtiyaçlar aşağıdaki sekiz başlıkta sınıflandırılmaktadır (Europea, 2016):

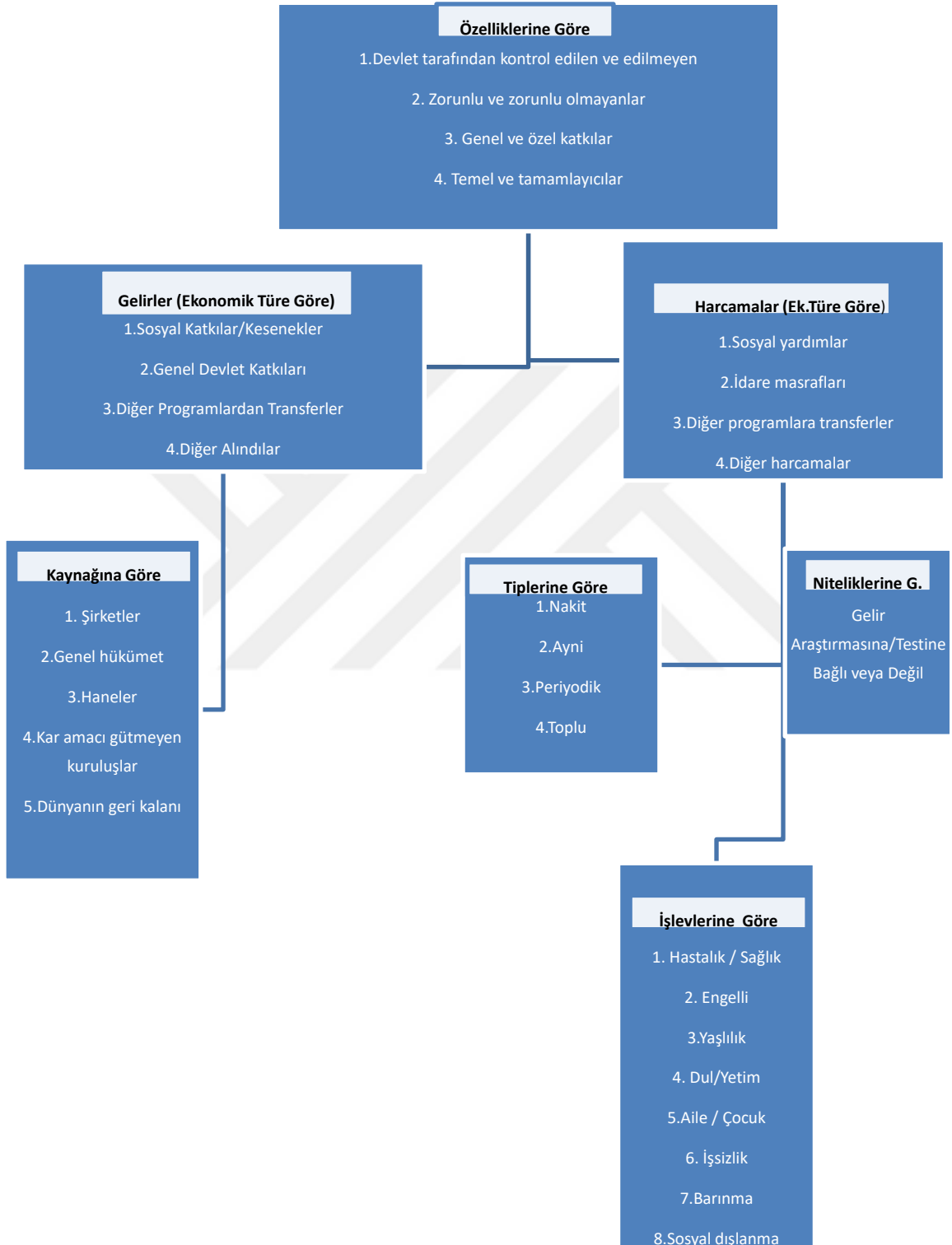
1. Hastalık / Sağlık Bakımı	Engellilik hariç fiziksel veya zihinsel hastalıklarla bağlantılı olarak sunulan nakit veya bakım desteği. Sağlık hizmeti, bozulmanın nedenine bakılmaksızın, korunan kişilerin sağlığını iyileştirmek, geliştirmek veya sürdürmeyi amaçlar.
2. Engellilik	Engelli kişilere, ekonomik ve sosyal aktivitelere katılabilmelerini sağlamak üzere nakit veya diğer destekler (sağlık bakımı hariç)
3. Yaşlılık/Emeklilik	Yaşlılara sağlanan ayni veya nakit destekler (sağlık bakımı hariç)
4. Dul/Yetim	Bir aile üyesinin ölümü üzerine sağlanan ayni veya nakit destek
5. Aile/Çocuk Ödemeleri	Gebelik, doğum, evlat edinme, çocuk yetiştirme veya bir aile üyesinin sorumluluğunu üstlenmeye bağlı olarak yapılan ayni veya nakdi ödemeler
6. İşsizlik	İşsizlik durumunda yapılan ayni veya nakdi yardımlar
7. Barınma	Barınmanın maliyetine destek amaçlı yardımlar
8. Sosyal Dışlanmanın Önlenmesi	Diğer fonksiyonlar içerisinde sınıflandırılmayan ancak sosyal dışlanmanın önlenmesi amacıyla sağlanan faydalar.

Tablo 2.6. Fonksiyonlara Göre Sınıflandırma-ESSPROS

Kaynak: (Europea, 2016).

Bu başlıklar altındaki yardımlar, korunan kişilere doğrudan nakit olarak ödenebileceği gibi, kişilerin yaptıkları harcamaların geri ödenmesi ve mal ve hizmet yardımlarını (ayni yardımlar) da içermektedir.

ESSPROS yönteminde sosyal koruma kapsamında yapılan harcamaların farklı özelliklere göre nasıl sınıflandırıldığı aşağıdaki şekilde görselleştirilebilir:



Şekil 2. 4. ESSPROS Sisteminin Bütününe Bakış.

Kaynak:(Europea, 2016).

Bu yöntemde kamu sosyal koruma harcamaları hesaplanırken kamunun (Genel Devlete dahil olan kurumlar) tamamı hesaba katılmaktadır. Dikkate alınacak kurumlar arasına münhasıran sosyal hizmet veren kurumlar olacağı gibi (örneğin, sosyal güvenlik ve emeklilik kurumları, sosyal yardım kurumları), sosyal hizmeti bir tamamlayıcı iş olarak yapan kurumların (örneğin Vakıflar Genel Müdürlüğü) sosyal koruma harcamaları da dahil edilmektedir (Yentürk, 2012).

2.6. Sosyal Koruma Araçlarının Performansının Değerlendirilmesi

Sosyal koruma, giderek artan bir şekilde, yaşam döngüsü boyunca ortaya çıkan zayıflıkları azaltmayı amaçlayan bir insan hakları yaklaşımına dayanmaktadır. Sosyal koruma, beşeri sermayeyi geliştirerek, üretken faaliyetlere ve işgücü piyasasına katılımı destekleyerek, yoksulluğun önlenmesi ve kapsayıcı ekonomik büyümeye katkıda bulunmaktadır (McCord, Holmes, & Harman, 2017).

Sosyal koruma, kalıcı yoksulluk ve artan sıklıktaki şoklara bir cevap olması yanında, hane halklarının, toplulukların ve ülkelerin dayanıklılıklarını artırmalarına ve uzun vadede toplam şokları telafi etmeye de yardımcı olmaktadır (Giovannetti, de Haan, Sabates-Wheeler, & Sanfilippo, 2011).

Doğru bir şekilde tasarlanan sosyal koruma programları, nüfusun geniş bir bölümüne ulaşabilmektedir, ayrıca mevcut sosyal koruma yaklaşımları arasından dikkatli bir şekilde seçilip, özel ihtiyaçlara göre uyarlanabilirse, sadece belirli savunmasızlıklara etkili yanıt verilmesi ile sınırlı kalmayıp, kalkınma için önemli bir yatırım aracı da olabilmektedir. Örneğin Latin Amerika'daki nakit transfer programları geniş çapta uygulanmış ve çıkarılan dersler dünyanın diğer bölgelerine yayılmıştır. Yine Asya'da birçok ülke, krizlere (Doğu Asya'da 2009'da olduğu gibi) veya kronik yoksulluğa (Hindistan- Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi gibi) yada reformlar ve özelleştirmenin (Çin'deki gibi) istenmeyen sonuçlarına cevaben, sosyal koruma araçları geliştirmiştir (Giovannetti et al., 2011).

Bireysel programlar ülkeye ve bağlamına özgü olsalar da, bu uygulamalardan çıkarılan dersler, diğer ülkelerin programları çoğaltmaları, yaygın hatalardan kaçınmaları ve pilot projeleri ölçeklendirmeleri için çok önemli olabilir. Bu nedenle, belirli programların başarıya ulaştığı koşulları anlamak, program tasarımı ve etki değerlendirmesi kadar önemlidir (Giovannetti et al., 2011).

Bununla birlikte bir sosyal koruma programının başarısını ölçmek kolay değildir. Programların, çoğu zaman olumlu ama bazen de istenmeyen etkiler yaratan, birbirleri ile

etkileşime girme ihtimali olan birçok amacı ve bileşeni bulunmaktadır. Genellikle temel amaç, yoksulluk ve şoklara karşı kırılganlığın azaltılması (çoğunlukla hedefli nakit transferleri yoluyla) olmakla birlikte, birçok program, eşitsizliği azaltmayı, okul devamlılığını sağlamayı, beslenme ve sağlığı iyileştirmeyi de amaçlamaktadır. Bazı programlar belirli grupların, özellikle yetimlerin, dulların veya engellilerin topluma katılmasını teşvik etmeyi hedeflerken, nakit transferlerine ve programların tasarımına ekli özel şartlarla, büyümenin ve kalkınma etkisinin artırılması da hedeflenmektedir (Giovannetti et al., 2011).

Gerçekten de sosyal korumanın, en çok ihtiyacı olanlara yardım sağlayarak ya da insanları olumsuz şoklara karşı sigortalamak suretiyle varlıklarını koruyarak, yoksulların yaşamları üzerinde doğrudan bir etkisi olabilir. Ancak, sosyal korumanın aynı zamanda, insanları güçlendirmek, toplumları dönüştürmek, katılımcılığı ve sosyal içermeyi teşvik etmek için dolaylı bir etkisi de bulunmaktadır (Devereux, 2007b).

Sosyal koruma programlarının başarısı, genellikle düzenli izleme ve bağımsız değerlendirme yoluyla uygulanan güvenilir bir değerlendirmeye bağlıdır. Ayrıntılı izleme ve değerlendirme faaliyetleri çok önemlidir, çünkü belirli programların kısıtlarının belirlenmesinin yanı sıra olumlu sonuçlara yol açan faktörleri belirlemeye de yardımcı olurlar. Maliyetlerin ve programların faydalarının derinlemesine analizi, karar vericilere farklı sosyal koruma mekanizmaları arasında daha iyi karşılaştırmalar yapma, olası dengeleri dağıtma ve pozitif dışsallıkları artırma konusunda yardımcı olur (Giovannetti et al., 2011).

Bununla birlikte, sosyal koruma politikaları genellikle merkezi hükümet düzeyinde tasarlanmakta ve yerelde uygulanmaktadır ve genellikle uygulamada, hükümet ile devlet dışı aktörler de dahil olmak üzere çeşitli aktörler yer almaktadır. Bünyesindeki yapıların çeşitliliği, özellikle sosyal hizmetlerle ilgili kısımlarda, hizmetlerin fiyatını ve kalitesini düzeltmenin bir yolu olan rekabetin bulunmaması, programların etkinliği, verimliliği ve iyileştirilmesi için gereken değişikliklerin izlenmesini güçleştirmektedir. Etkili sosyal koruma politika ve programları için, kapsamlı ve sistemli bir performans değerlendirilmesi yürütülmesi gerekmektedir (McCord et al., 2017).

Sosyal koruma programlarının başarısı için, öncelikle siyasi iradenin, programlara sahip çıkması gerekmektedir. Başarılı programların çoğu, güçlü bir siyasi liderliğe sahiptir, hükümetler ve aynı zamanda vatandaşlar tarafından desteklenmektedir. Programlar, mevcut idari kapasite göz önüne alınarak tasarlanmalı ve nispeten basit bir şekilde

uygulanıp izlenebilmelidir. Olumlu dışsalılıklardan istifade ederken, kaynakları boşa harcamaktan ve dışlama etkisinden kaçınmak için, diğer sosyal politikalar ile uyum ve farklı sosyal koruma planları arasındaki koordinasyon çok önemlidir. Son olarak, finansman ve uzun vadeli sürdürülebilirlik, gerektiğinde programdan çıkış gibi konuların, erken bir aşamada planlanması gerekmektedir (Giovannetti et al., 2011).

Sosyal koruma araçlarının performansı, temel olarak üç kriter çerçevesinde değerlendirilebilir (Giovannetti et al., 2011; Marzo & Mori, 2012):

- **Yeterlilik:** Sosyal korumanın, düzenli tüketimi sağlamak (geçici), tüketimdeki azalmanın yumuşatılması ve temel hizmetlere erişimi korumak amacını gerçekleştirebilme potansiyeli açısından yapılan değerlendirmedir, bu kritere amaca uygunluk da denilebilir.
- **Operasyonel Verimlilik:** Finansal sürdürülebilirlik, kapsama alanı ve uygulama hızı, idari maliyetler, izleme, programın başlangıç ve bitişinin otomatizasyonu gibi konular bu başlık altında yer almaktadır. Programın devreye alınmasına ilişkin tetikleyicilerin oluşturulması, tepki verme süresini kısaltır; kriz sona erdiğinde, ülkelerin iyileşmeyi kolaylaştırmak ve geçici önlemleri yürürlükten kaldırmak için derhal kronik yoksulluğu hedef alan sosyal koruma programlarına yönelmeleri gerekir. Otomasyon, tetikleyicileri ve gün batımı maddesini¹ ifade eder.
- **Siyasi Taahhüt:** Programın toplumsal ve siyasi istikrarsızlığı önleme potansiyeli ve toplumun genelinde kabülü açısından yapılan değerlendirmedir (Marzo & Mori, 2012).

2.6.1. Operasyonel Verimlilik

Bu başlık altında önem taşıyan konulara aşağıda yer verilmektedir:

Finansal sürdürülebilirlik; Sosyal koruma programları, iç finansman yanında, uluslararası donörler, özel kuruluşlar veya STK gibi, çeşitli kaynaklardan finanse edilebilir. Sosyal korumanın yerel finansmanı, çoğunlukla doğal kaynak gelirleri, doğrudan vergiler, sosyal güvenlik primleri, mal ve hizmetler üzerindeki vergiler ve ticaret vergileri de dahil olmak üzere ulusal hükümet gelirlerinden elde edilir. Ayrıca hükümetler gereken kaynağı, diğer harcama alanlarından bu alana da kaydırabilirler.

Kalkınma programlarını finanse etmek için, ulusal gelirlerin, özellikle vergilendirme yoluyla toplanan gelirlerin, kullanılması tercih edilir, çünkü bu yaklaşımın, sorumluluk ve

¹ Günbatımı maddesi, bir hukuk terimi olup kökeni Roma İmparatorluğu dönemine kadar gitmektedir, vergi artırımı yada askeri harcama artışı gibi önemli konulardaki düzenlemelerin belirlenmiş kısa bir süre için yürürlükte olmasını ifade etmektedir.

hesap verebilirliğin sağlanmasına daha uygun olduğu, sosyal konsensüsün oluşturulmasına katkı sağladığı düşünülmektedir. Ayrıca iç kaynaklarla finansman, ülkeyi kararsız ve öngörülemeyen yardım akışlarına daha az bağımlı hale getirir. Diğer taraftan, sosyal korumanın finansmanının vergi yoluyla sağlanması, siyasi olarak (özellikle de en çok vergilendirilen kişiler tarafından) olumlu karşılanmaz. Bu nedenle, genel vergilendirme yoluyla sağlanan finansmanla birlikte, (sosyal) sigorta mekanizmalarının da (primli) mevcudiyeti önemlidir. Gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal koruma programlarının finansmanın önemli bir unsuru, nakit harcamalar olmuştur, ancak Çin ve diğer yerlerdeki deneyimlerin gösterdiği gibi, bunun eşitsizliği arttırması ve temel kamu hizmetlerinin sunumunda boşluklar yaratması da muhtemeldir (Giovannetti et al., 2011).

Yoksul nüfusun büyük bir yüzdesine ulaşmayı hedefleyen dünya çapındaki başarılı programlar, maliyetler konusunu, erken dönemlerde ele almıştır. Brezilya'daki Bolsa Familia'nın, nüfusun yüzde 26'sına ulaştığı ve program genişledikçe yavaş yavaş yükselerek, GSYH'nın sadece yüzde 0,5'ine mal olduğu bilinmektedir. 2008'de GSYH'nın yüzde 13,5'i civarında olan ülkenin sosyal güvenlik harcamaları ile karşılaştırıldığında bu maliyet oldukça düşüktür. Aynı şekilde, Meksika'daki Oportunidades'in maliyeti, GSYH'nın yüzde 0,4'ü olup, 5 milyon haneye ulaşmıştır (Giovannetti et al., 2011).

Maliyet etkin olma, başka bir deyişle, bir programın hedeflerini gerçekleştirmenin ne kadar pahalı olduğunun ölçüsü, finansal sürdürülebilirlik ile yakından bağlantılıdır. Maliyet etkinliği ölçmenin yaygın bir yolu, bir programın idari maliyetlerini (örneğin, 1 ABD doları tutarında transfer sağlamanın maliyeti) tahmin etmektir. Latin Amerika'da, idari maliyetler, koşullu nakit transferleri için yüzde 4 ila 12 arasında değişmektedir. Toplam bütçenin bir payı olarak maliyetler, Oportunidades için yaklaşık yüzde 10'du ve işletme maliyetlerinin yüksek bir kısmını, faydalanicıların belirlenmesi için yapılan harcamalar oluşturuyordu. Bu maliyetler, Honduras'ın Programa de Asignacion Familiar (PRAF) ve Nikaragua'nın Red de Proteccion Social (RPS) için yüzde 30-40 olarak gerçekleşmiştir (Giovannetti et al., 2011).

Brezilya veya Meksika gibi orta gelirli ülkelerde, GSYH'nın küçük bir yüzdesi nüfusun büyük bölümlerine ulaşmak için yeterli olabilirken, düşük gelirli ülkeler için bu durum geçerli değildir. Aynı sonuç için, GSYH'nın daha büyük miktarlarda kullanılması ve cari harcamaların çoğunlukla, sosyal korumanın finansmanına yönlendirilmesi gerekir (Gentilini & Omamo, 2011).

Kurumsal ve idari kapasite; Sosyal koruma programlarının etkin bir şekilde uygulanması için gereken idari yapının oluşturulması için bir kurumsal kapasitenin bulunması gerekmektedir. Bu, genellikle kayıt ve tespit işlemlerinin geliştirilmesini, izleme ve değerlendirme mekanizmalarının oluşturulmasını ve aynı zamanda etkili dağıtım ve hedefleme sistemlerinin oluşturulmasını kapsamaktadır. Bir programın yönetiminde yer alan çeşitli bakanlıklar arasındaki gücün koordinasyonu ve dengelenmesi için idari kapasite gerekmektedir. Sosyal korumanın, ademi merkeziyetçi bir düzeyde tasarlanması ve uygulanması için de bir kapasite mevcut olmalıdır (Giovannetti et al., 2011).

Basit bir tasarıma sahip sosyal koruma programlarının bile, dikkate değer bir şekilde kurumsal talep yaratması muhtemeldir. Yeni program planlarının tasarımı için veya mevcut olanların ölçeklendirilmesi için, sadece dikkatli bir tasarım ve pilot çalışmalar yetmez aynı zamanda kurumsal yapıların da güçlendirilmesi gerekir (Giovannetti et al., 2011).

Kriz zamanlarında, sağlanan faydaların önemli ölçüde artırılması gerektiğinde, tüm lojistik sistemler, bu duruma uyum sağlayabilmelidir. Özellikle altyapı ve normal hizmet sunumu kanallarının çalışmadığı durumlarda, alternatif yollardan hizmet sunumu yapılabilmelidir: geçici barınma yerlerinde veya mülteci kamplarında nakit transferlerinin banka hesapları veya cep telefonları yerine elden teslim edilmesi gibi. Benzer şekilde, kriz zamanlarında, durumun acil olmasından dolayı izleme daha zor hale gelmektedir. Bu da sağlanan koruma önlemlerine ilişkin şeffaflığın sağlanmasını güçleştirmesinin yanında kriz yanıtının kalitesiyle ilgili endişeleri de artırabilmektedir (Marzo & Mori, 2012).

İdari kapasite, bir programın iyi çalışması için kilit önemdedir, hatta ölçeklendirmeden daha önemli olduğu bile söylenebilir (Marzo & Mori, 2012). Ayrıca güçlü idari kapasite, birim başına maliyetlerin azaltılmasına da katkıda bulunabilir. Nakit transferlerinden elde edilen kanıtlar, özel aktörlerin (bankalar gibi) dahil edilmesi veya yenilikçi kurumsal çözümlerin benimsenmesi (akıllı kartlar gibi) gibi yöntemleri uygulayan ülkelerin, maliyetleri, sızıntıları ve usulsüzlükleri azaltabildiklerini göstermektedir. Namibya'da "sosyal emeklilik" maaşları için akıllı kartların ve parmak izlerinin alınması buna bir örnektir. Brezilya'daki Bolsa Familia ve Güney Afrika'daki sosyal transferlerin idari maliyetleri, elektronik transferler veya banka hesapları yoluyla transferler yapılmasından sonra çarpıcı bir şekilde azalmıştır (Giovannetti et al., 2011).

2.6.2. Siyasi Taahhüt

Başarı için gereken “koşullar” arasında belki de en zoru, başarılı bir programın, tasarım ve uygulamasının, siyasi irade, sahiplik ve geniş kapsamlı bir uzlaşma veya “sosyal sözleşme” gerektirmesidir. Yukarıda da belirtildiği gibi, bir programın finanse edilebilirliği bile, toplumun sosyal korumayı vergi ve katkılarla finanse etme konusundaki istekliliği ile bağlantılıdır. Sosyal korumayla ilgili kararlar ve uygulama gerçekten de politiktir. Avrupa'daki sosyal koruma tarihi, sosyal koruma sistemleri oluşturmak için politik bağlılığın önemini açıkça göstermektedir. Bismarck'ın 1878'deki sosyal politika önerileri, açıkça devlet ile işçiler arasında bir bağ kurulmasını amaçlamaktadır. Benzer şekilde, Çin'de, yeni sosyal ve politik zorluklara yol açan bir ekonomik reform döneminin ardından, mevcut sosyal güvenliğin genişlemesi, 'uyumlu bir toplum' inşasının ayrılmaz bir parçası olan, artan eşitsizliklere ve sosyal huzursuzluğa bir cevaptır (Giovannetti et al., 2011).

Sosyal koruma programları kendi taleplerini ve kurumsal dinamiklerini oluşturur, özellikle hak temelli olduğunda, bir hak sahipliği duygusu yaratır. Daha geniş bir ifadeyle, bir devletin sosyal koruma tepkileri ile son zamanlarda “sosyal sözleşme” olarak ifade edilen meşruiyeti ve istikrarı arasında açık bir bağlantı bulunmaktadır (Giovannetti et al., 2011).

(Marzo & Mori, 2012) tarafından, sosyal koruma araçlarının, kriz sırasındaki performansları, operasyonel verimlilik, yeterlilik ve siyasi kabul kriterleri çerçevesinde gözden geçirilmiştir. Böylesi bir gözden geçirme, kriz koşullarını, programların niteliğini ve tasarımlarını dikkate alarak hangilerinin daha etkili olduğunu değerlendirmeye imkan vermektedir. Bu bilgiler, gelecekteki sosyal koruma araçlarının tasarımı açısından özel bir önem taşımaktadır.

Performans değerlendirmesinde, operasyonel verimlilik kritik bir unsurdur. Her program türünün belirli tasarım özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler, bir aracın kriz yanıtı olarak uygun olup olmadığını belirleyen kritik unsurdur. Çünkü, normal zamanlar (krizlerin olmadığı sakin dönemler) sistemik şoklardan farklıdır. Bir programın tasarımı ne kadar basitse, kriz dönemlerinde o kadar daha hızlı ve etkili bir araç olarak kullanılabilir. Kısa vadeli acil durum önlemleri, süratle ancak kaliteli ve şeffaf bir şekilde uygulamaya alınabilmeli, diğer taraftan bu kısa vadeli önlemler, uzun vadeli kalıcı sosyal koruma programlarına dönüşebilmelidir. Sosyal koruma araçlarının varlığı, kesinlikle krizler sırasında yardımcı olmaktadır ancak eğer programlar esnek değilse veya hızlı bir şekilde

ölçeklenebilmeye imkan verecek kadar iyi geliştirilmemişse, krizler sırasında uygulanabilir bir çözüm olamamaktadır.

Ayrıca, Dünya Bankasının sınıflandırması ile Orta Gelirli Ülkeler (OGÜ) ve Düşük Gelirli Ülkeler (DGÜ) arasında, sosyal koruma araçlarının etkinliği açısından farklı kurumsal ve ekonomik bağlamlar bulunduğu özellikle dikkat edilmelidir.

(Marzo & Mori, 2012) değerlendirmeleri sırasında sosyal koruma araçlarını; Sosyal Güvenlik Ağları (SGA), Sosyal Sigortalar (SS) ve Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (AİPP) başlıkları altında toplamıştır. Bu başlıklar altında yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

1. Sosyal Güvenlik Ağları-SGA (Social Safety Nets): Krizler sırasında Sosyal Güvenlik Ağları için asıl zorluk, kapsamın hızla genişletilmesinin gerekmesidir. Bazı SGA araçlarının karmaşıklığı, bir programın, olgun ve sağlıklı bir işleyiş seviyesine ulaşmasının yıllar alması ve kurumsal kalkınma girişimlerini uygulamak veya yeni programlar başlatmak için en uygun zamanın, kriz dönemleri olmaması nedeniyle, sosyal koruma programlarının, krizden önce uygulamaya alınmış olması ve kolaylıkla ölçeklendirilebilecek (genişletilip-daraltılabilme) şekilde tasarlanmış olması önem taşımaktadır (Marzo & Mori, 2012).

Latin Amerika ve Doğu Avrupa, uzun süre önce kurulmuş, olgunlaşmış SGA sistemlerine ve bu anlamda yüksek kapasiteye sahip ülkelerdir. Latin Amerika'da son ekonomik krizlerin sonuçlarına ilişkin çalışmalardan elde edilen ön kanıtlar, krizden önce SGA sistemlerinin varlığının, yoksulluk artışı açısından büyük olumsuz sonuçları önlediğini göstermektedir. Aynı şekilde, Doğu Avrupa ve Merkez Asya'daki birkaç ülke, krizden uzun zaman önce kurulan SGA programları nedeniyle krize zamanında yanıt verebilmiştir. Bu sayede, daha pahalı tedbirlerden (*genelleştirilmiş fiyat ve ücret sübvansiyonları veya geçici acil durum önlemlerinin uygulanmasının uzun süre geciktirilmesinin toplumsal sonuçları gibi*) kaçınılabilmiştir.

SGA enstrümanlarının her biri, farklı performans özellikleri nedeniyle, etkili kriz yanıtları sağlamak üzere, OGÜ ve DGÜ'lerde için az ya da çok kullanılmaktadır. Özellikle DGÜ'lerde SGA, çoğunlukla sosyal fonlar aracılığıyla uygulanmaktadır.

Bu kapsamda, genellikle, kronik yoksullar için kalıcı bir gelir destek önlemi olarak veya ani bir gelir şokundan etkilenen insanlara geçici bir destek olarak, doğrudan nakit sağlamayı hedefleyen nakit transferleri, (NT'ler) hem normal zamanlar hem de kriz

döneminde kullanılabilecek araçlardır, ancak krizlerde tasarımlarının uyarlanması gerekmektedir. NT'ler hem tüketim azalmasının yumuşatılmasına hem de kriz durumunda temel hizmetlere erişimin korunmasına önemli ölçüde katkıda bulunabilir ve birçok uygulama avantajına sahiptir.

Öncelikle eğer piyasada temel mallar mevcutsa, düşük idari maliyetleri nedeniyle, aynı transfer yerine nakit transfer yöntemi tercih edilmelidir. Çünkü bu yöntem, yerel ekonomiye satın alma gücü kazandırmakta ve daha verimli bir kaynak tahsisini sağlamaktadır. Bununla birlikte, nakitin dağıtımı ve izleme faaliyetleri idari bir yoğunluk gerektirmektedir ve bu işlevleri yerine getirmek için gereken sistemlerin kurulması zaman almaktadır. Bu nedenle, eğer ülke genelinde mevcut bir nakit transferi alt yapısı bulunmuyorsa, kriz döneminde NT'ler uygun bir yanıt olmayabilir. Öte yandan, “normal dönemde” bir NT programı oluşturmak ve nakit dağıtmak ise, bağımlılık yaratmanın bir aracı olarak görülebileceği için, politik açıdan zorlayıcı olabilmektedir.

NT'ler, özellikle OGÜ'ler içinde, doğal afetler sonrasındaki şoklarda başarıyla kullanılmaktadır. 1999 yılında Türkiye'de hükümet, deprem mağdurlarına barınma yardımı, onarım yardımı, ölüm ve sakatlık yardımı, hayatta kalanlara emekli aylığı gibi başlıklarda, nakit yardımı sağlamak üzere büyük bir nakit transferi projesi uygulamıştır. Programın, etkilenen nüfusun gelirinin desteklenmesinde, çok etkili olduğunu kanıtlanmıştır. NT programı, siyasi ve sosyal olarak kabul edilmiştir, çünkü yoğun bir ihtiyaç anında nüfusa umut ve destek vermiştir (Marzo & Mori, 2012).

2008 ekonomik krizinde, hem OGÜ'ler (Endonezya) hem de DGÜ'lerde (Vietnam ve Tayland) NT, kriz yanıtı olarak yaygın şekilde kullanılmıştır. Kanıtlar bir kez daha, programları mevcut olan ülkelerin, krize diğerlerinden daha hızlı yanıt verebildiğini göstermektedir (Marzo & Mori, 2012).

ŞNT'ler, krize müdahale için çok uygun olmamakla birlikte, kriz sonrası yardım paketinin bir parçası olarak düşünülmelidir. ŞNT'ler, genellikle eğitim ve sağlıkla ilgili davranış koşullarının yerine getirilmesi durumunda, yoksullara doğrudan nakit sağlamak suretiyle, beşeri sermayenin korunmasını sağlamak ve böylece yoksulluğu azaltmak amacıyla tasarlanmaktadır. NT'ler gibi, ŞNT'ler de yararlanıcıların tüketimine yardımcı olabilmektedir. Krizin artan etkilerine karşı koymak için sağlanan faydaların miktarı, geçici olarak arttırılabilmektedir. Bununla birlikte davranış koşulları ve/veya hedefleme kriterleri değiştirilmediği sürece, programa erişim, mevcut yararlanıcılar ile sınırlıdır

ancak bu kesim, krizden en ciddi şekilde etkilenen grup olmayabilir. Programın kapsamını genişletmek veya faydaları artırmaksa, her zaman kolay değildir.

ŞNT'nin kriz yanıtı olarak etkinliğini azaltan bir diğer husus, idari karmaşıklığıdır, NT'lerin tüm idari gereksinimlerine ek olarak, ŞNT'lerde, davranışsal koşulların yerine getirildiğinin de doğrulanması gerekmektedir. Yine arz tarafının işlemediği durumlarda, ŞNT çalışmamaktadır. Daha açık bir ifadeyle, okulların ve sağlık kliniklerinin bulunmadığı koşullarda, okula devam veya aşı/sağlık kontrolü gibi şartları bulunan bu programlar, yoksulların en yoksullarını dışlayabilmektedir. Sonuç olarak, kriz durumlarında yoksulları ve geçici yoksulları korumak için ŞNT'ler, en kullanışlı araç değildir. Bununla birlikte, uzun vadeli olması, beşeri sermayeyi koruma özellikleri ve “sorumlu davranışların” yerleşmesine katkıları nedeniyle, sosyal koruma programlarının sadaka dağıttığı ve bağımlılık yarattığı anlayışından uzaklaşmaya yardımcı olabilmekte ve bu nedenle politik olarak daha çekici bulunmaktadır.

Bununla birlikte, uygulama kısıtlamasının daha az olduğu OGÜ'lerde, yüksek bir kapsama alanı da mevcut ise, ŞNT'ler, maliyet etkin bir kriz yanıtı olabilmektedir. Örneğin nüfusunun %16'sını kapsayan Latin Amerika, ŞNT'nin şampiyonudur. Bölge, ŞNT kanalını, 2008'de gıda fiyatlarının yükselmesi üzerine, en yoksul aileleri geçici olarak desteklemek üzere, programın daha önce sağladığı faydaları genişleterek kullanmıştır (Marzo & Mori, 2012). Kolombiya hükümeti de 2001 yılında, yoksulları korumak için, sosyal koruma stratejisinin temel taşı olarak bir ŞNT programı (Familias en Acción) başlatmıştır. Bu programın etki değerlendirmesi, tüketim düzeltici etkisinin pozitif olduğunu, yararlanıcıların gıda tüketiminin, yararlanıcı olmayanlara göre % 14-25 daha yüksek olduğunu göstermiştir. Benzer şekilde, ilkokula devam oranı, yararlanıcı olmayanlar ile karşılaştırıldığında % 4-8 daha yüksektir. Ortaöğretime devam düzeyindeki fark daha da önemlidir, faydalanıcılar arasındaki oran % 12-14 daha yüksektir. Yine Meksika'daki Oportunidades programının yararlanıcılarının, krize yanıt olarak çocukları okuldan alma şeklindeki tepkilerinin daha az olduğu tespit edilmiştir.

Son ekonomik kriz de, etkili ŞNT kullanımı ve mevcut programların ölçeğinin genişletilmesine ilişkin zengin örnekler sunmaktadır. Olgun ŞNT sistemlerini uyarlayan Brezilya ve Meksika ile 6.000 faydalanıcısı bulunan pilot ŞNT projesini, olağanüstü bir şekilde 2010 yılı sonuna kadar bir milyona ulaşacak şekilde genişleten Filipinler, bu örnekler arasında yer almaktadır.

Özellikle DGÜ'lerde, krizler sırasında, aynı transferler (Gıda ve diğer) yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu şekildeki transferler, özellikle doğal afet ve çatışma gibi, temel ürün ve hizmetlere erişimin sorunlu olduğu krizler sırasında, tüketimin düzeltilmesinde geçici bir çözüm olarak etkili olabilmektedir. Bu tür acil durum önlemleri, beslenme durumunu ve sağlık koşullarını korumanın yanı sıra çocukları okulda (okul beslenmesi yoluyla) tutma konusunda da kritik öneme sahiptir. Diğer taraftan aynı yardımların sunumunun yönetilmesi oldukça karmaşık bir süreçtir (diğer şeylerin yanı sıra, gıda ve ilaç bozulabilir), maliyetleri yüksektir ve genellikle Uluslararası Kızıl Haç veya Dünya Gıda Programı gibi uzman kuruluşların (özellikle de düşük kapasiteli ortamlarda) desteğini gerektirmektedir. Ayrıca, yararlanıcıların aynı tutarda para almaları halinde, yiyecek ya da diğer ürünler yerine, başka tercihler yapabilecek olmaları nedeniyle, ekonomik faydayı azaltabilmektedir. Bu nedenle, acil durumlar dışında, aynı transferler, ataerkil bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte nakit dağıtmaya yönelik siyasi isteksizliğin olduğu durumlarda, hala NT'ye tercih edilebilmektedir. Gıda yardımları şeklindeki aynı yardımlar, Etiyopya'da olduğu gibi, erken uyarı sistemleri tarafından tetiklenecek şekilde tasarlanabilmektedir (Marzo & Mori, 2012).

Sübvansiyonlar, tartışmalı olmakla birlikte krizlerde yaygın olarak kullanılan ve daha sonra da sürdürülen bir SGA bileşenidir. Buğday benzeri tahıllar, yakıt, gübre veya tıbbi tedavi dahil, temel tüketim veya üretim mallarının fiyatlarını düşürmek için sağlanmaktadır. Temel kalemlerdeki fiyatların düşürülmesi, yoksullar için koruma sağlayabilmektedir. Kriz müdahale önlemleri olarak çok popüler olmasının nedeni, idari olarak nispeten basit olmasıdır. Bununla birlikte, çoğu zaman geriletici (regresiv) ve maliyetli olabilmektedir. Çok iyi hedefleme yapılsa bile, önemli kaçaklara ve yönetim sorunlarına yol açabilmektedir. Gerileticilik derecesi, sübvansiyon edilen emtiaya ve tüketim biçimlerine bağlıdır. Büyük ölçüde orta sınıfın yararlandığı sübvansiyonlar, siyasi olarak çok popülerdir, çünkü kentsel orta sınıf, genellikle politik olarak en çok sesi çıkan gruptur. Bazı durumlarda hükümetlerin, güçlü politik baskılar karşısında, sahip oldukları tek seçenek sübvansiyon olabilmektedir (Marzo & Mori, 2012).

Son krizde sübvansiyonlar, yoksulluk üzerinde olumlu bir etki yaratmıştır, ancak bazı ülkelerde bu fayda yüksek maliyetler ile elde edilmiştir. Kanıtlar, Mısır'da, gıda ve yakıt krizi sırasında gıda sübvansiyonlarının genişletilmesinin, yoksulluk üzerinde gözle görülür bir etkisi olduğunu ve gıda krizinin en kötü etkilerinden bazılarını önlediğini, ancak bu sonucun çok pahalı bir şekilde elde edildiğini göstermektedir. Hükümetin, kaynaklarını

gıda değişim kartları sistemini genişletmek yerine, iyi hedeflenmiş bir sosyal transfer sistemine aktarması halinde, sosyal koruma harcamalarının yoksulluğu azaltma üzerindeki etkilerini en az iki katına çıkarabileceği ortaya konulmuştur (Marzo & Mori, 2012).

Özetle, düşük gelir düzeyinden orta gelir düzeyine geçiş ile birlikte, gıda temelli sosyal koruma programlarından, nakit transferlerine doğru bir geçiş olduğu, sübvansiyonların ise, düşük idari gereklilikleri ve yüksek politik çekicilikleri nedeniyle, tüm ülkeler tarafından kullanılmaya devam edildiği görölmektedir.

Diğer bir SGA aracı olan kamu işleri programları (KİP) da, iyi bir kriz müdahale önlemidir. KİP, faydalanıcının, emek yoğun işlerde (vasıfsız işçi) çalışması karşılığında nakit transferi aldığı bir sosyal yardım programıdır, bu nedenle “iş karşılığı nakit” olarak da adlandırılabilir. Bu açıdan bir ŞNT olarak da düşünülebilir. KİP, potansiyel olarak sosyal korumanın önleme, koruma ve destek şeklindeki her üç işlevine de hizmet edebilmektedir, şöyle ki; altyapının geliştirilmesine katkıda bulunarak önleme, fakir ve savunmasız kişilere gelir desteği sağlayarak koruma, varlık ve beceri birikimi sağlayarak destek işlevlerini yerine getirmektedir. KİP’ler, işgücü piyasalarının çöküşünden sonra, yüksek işsizlik oranı ve DGÜ’ler gibi yüksek kayıtdışılığın olduğu ve işsizlik sigortasının bulunmadığı ülkelerde bile, iyi bir kriz müdahale aracı olarak çalışmaktadır. Geçici gelir desteği sağlamak için iyi bir araçtır, nispeten düşük idari gereksinimleri bulunmaktadır. KİP’lerin politik olarak kabulü de kolaydır, çünkü hem ülke hem de yoksullar için altyapı inşasına ve insanların üretkenliğine katkıda bulunmaktadır, kısa vadeli şoklara geçici bir cevap olabilmektedir, uzun vadede işçilere, eğitim ve beceri artırımı yoluyla daha nitelikli istihdama geçiş için köprü olma özellikleri bulunmaktadır. Bununla birlikte, istihdama geçişin, Aktif İşgücü Piyasası Programları ile olması önerilmektedir, çünkü geçici niteliği nedeniyle KİP’ler, yapısal yoksullukla mücadele için uygun bir araç değildir. Üstelik, programdan çıkış, sosyal yıpranmaya da neden olabilmektedir.

KİP’ler, hem OGÜ’ler hem de DGÜ’ler de, farklı şartlar altında ve onlarca yıldır önemli bir karşı-döngüsel güvenlik ağı aracı olarak kullanılmıştır. Arjantin, 2001'deki durgunluk sırasında Jefes Programını genişletmiştir. Bu genişleme, nüfusun % 10'unun aşırı yoksulluğa düşmesini engellemiştir. Kolombiya aynı dönemde benzer bir program uygulamıştır. En son mali krizden elde edilen kanıtlar da, KİP’lerin hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde (özellikle DGÜ’ler) popüler olduğunu göstermektedir (Marzo & Mori, 2012).

2. Sosyal Sigorta (Social Insurance): Tıpkı sosyal güvenlik ağı gibi, sosyal sigorta da sağlık ve işsizlik sigortası ve emekli aylıkları gibi araçları ile kriz zamanlarında gelir desteği sağlayabilmektedir. Bununla birlikte, sistemik bir krizde, sosyal sigorta yalnızca programlara kayıtlı kişilerin, bir diğer ifade ile orta sınıfın veya kayıtlı sektör çalışanlarının finansal olarak korunmasına katkıda bulunabilir. Bu özelliği ile sosyal sigorta, kayıtlı sektörün ekonominin önemli bir bölümünü temsil ettiği ve sistemin zaten faaliyette olduğu gelişmiş ve orta gelirli ülkeler için uygun, operasyonel olarak verimli ve son derece etkili bir sosyal koruma aracıdır. Ancak, DGÜ’lerde, kayıt dışı sektör, ekonominin% 80’ine tekabül etmektedir ve sosyal sigorta neredeyse hiç bulunmamaktadır (Marzo & Mori, 2012).

Sosyal sigorta, başka türlü sorunlarla karşılaşılrsa da, kriz sırasında kullanımını bir şekilde kolaylaştıran otomatik tetikleyiciler ve gün batımı maddeleri içermektedir. Tasarım özellikleri, hedefleme, sunum ve izleme mekanizmalarını da içermektedir

Sosyal sigorta, zor zamanlarda bireyleri koruma sıradan rolünün yanı sıra insan haklarını koruma, ekonomik büyüme, ulus inşa etme, yoksulluk ve eşitsizlikle mücadele gibi pek çok işlevlere sahiptir. Sosyal sigorta harcamaları, aynı zamanda dış şokların etkilerini azaltmada da sigorta işlevi görmektedir. Bireylerin yaşam döngüsü boyunca ve makroekonomik dönüşler boyunca makul bir tüketim yapmasına yardımcı olmakta, iş hareketliliğini ve iş uyumunu kolaylaştırmakta, uzun vadeli büyüme için beşeri sermaye oluşumunu desteklemekte ve otomatik dengeleyici olarak hareket ederek ekonomik istikrarı kolaylaştırmaktadır. Böylece, iyi tasarlanmış bir sistem, acil ihtiyaçlara cevap vermekle kalmayıp, aynı zamanda geleceğe daha iyi hazırlanmaya ve gelecekte daha iyi bir sosyal politikaya dönüşebilmektedir (Prasad & Gerecke, 2010).

Bununla birlikte kayıt dışı sektörün ekonominin önemli bir bölümünü oluşturması nedeniyle, “kapsama” konusu, OGÜ’ler için de sorun olmaya devam etmektedir. Bazı hükümetler, zorunlu katkı nedeniyle, sosyal sigortanın, çalışanların kayıt dışı sektörde kalmalarına yönelik olumsuz teşvik yaratmasından çekinmektedir. MENA bölgesinde², sosyal sigorta nüfusun sadece %33’ünü kapsamaktadır ve gerçek bir işsizlik sigortası bulunmamaktadır. Latin Amerika’da sosyal sigorta, yoksul olmayanların sahip olduğu bir ayrıcalıktır ve kapsamı çok düşüktür (Nüfusun % 50’sinin kapsamda olduğu Brezilya, en iyi durumda olan Latin Amerika ülkesidir) (Marzo & Mori, 2012).

² Ortadoğu ve Kuzey Afrika Ülkelerini ifade etmektedir.

Gelişmiş ülkeler açısından işsizlik sigortası en önemli kriz müdahale araçlarından biri ve krizden etkilenen insanlara ulaşmanın ilk aracıdır. Bu araç, daha önce belirtilen performans ölçütlerinin tamamına, yani tüketimin yumuşatılması için yeterlilik; operasyonel verimlilik (otomatik tetiklenmesi) ve siyasi kabul edilebilirlik (geçiciliği ve geçmiş çalışmaların karşılığı olması) uygundur. KİP’de olduğu gibi, bu uygulama da, Aktif İşgücü Politikaları ile ilişkilendirilmeli ve bu şekilde istihdama köprü oluşturarak, ekonomik toparlanmaya katkıda bulunmalıdır (Marzo & Mori, 2012).

2008 krizinde işsizlik sigortası, kayıtlı sektördeki çalışanların korunmasında kritik rol oynamıştır. Bazı ECA³ ülkelerinde, işsizlik sigortası ödenekleri, etkilenen hanelere yardım etmede hükümetin ilk sosyal koruma tepkisi ve en çok kullanılan araçlardan biri olmuştur. İşsizlik yardımları, diğer bölgelerde de uyarlanarak kriz müdahale önlemi olarak kullanılmıştır. Örneğin Tayland’da işsizlik sigortası yardımlarının, Malezya’da ise, işsizlik ödeneğinde vergi indirimlerinin süresi uzatılmıştır (Marzo & Mori, 2012).

Emekli maaşları, sosyal güvenlik ağı şeklinde işlemek üzere tasarlanmamıştır, ancak bazı özel durumlarda kullanılabilmektedir. ECA ülkeleri gibi ülkelerde, kapsama alanının yeterince geniş olması durumunda, emekli maaşları, ekonomik daralma sırasında etkin bir “son çare gelir kaynağı” haline gelebilmektedir. Ermenistan, Romanya, Rusya ve Türkiye, 2009 yılında yoksulları korumak için asgari emekli aylığı miktarı önemli ölçüde arttırılmıştır. Romanya’da, GSYH’nin %7 oranında daraldığı küresel durgunluk sırasında, emekli maaşlarındaki artış, yoksullukta meydana gelen azalmayı açıklamaktadır (Marzo & Mori, 2012).

3. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları: Kriz sırasında uygulanan aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP), sosyal korumanın hem koruma (işleri ve geliri korudukları için) hem de destek (beceri geliştirmeye olanak sağladıkları ve yeni istihdama köprü oluşturabilecekleri için) işlevlerine katkıda bulunabilmektedir. Prensipte ve eğitimlerin tamamında edinilen becerilerin işgücü piyasası tarafından talep edilmesi koşuluyla, eğitim teşvikleri, işten çıkarılmayı azaltmak için kısa vadeli araçlar olarak ve işçiler için verimliliği artıracak ve sürdürülebilir toparlanmaya katkıda bulunabilecek uzun vadeli yatırımlar olarak hareket edebilmektedir. 2008 krizi sırasında Güney Afrika Hükümeti tarafından, özel sektörde çalışanların işten çıkarılmalarını önlemek ve becerilerini artırmak üzere, “işbaşında eğitim programları” uygulanmıştır. Yine Singapur, kriz sırasında firmalara yardımcı olmak amacı ile vergi ve kredi programlarına ilave olarak AİPP'lere de

³ Avrupa ve Orta Asya ülkelerini ifade etmektedir.

odaklanmıştır. AİPP'ler, ECA bölgesinde de kapsamlı olarak kullanılmaktadır. Tanımı gereği, bu programlar, kayıtlı sektörlerde, çalışma çağında olan en savunmasız bireylere yöneliktir. Bu özelliği AİPP'yi, DGÜ'ler için, neredeyse uygulanamaz bir araç haline getirmektedir (Marzo & Mori, 2012).





3. EKONOMİK KRİZLER VE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI İLİŞKİSİ

3.1. Ekonomik Krizlerin Hanehalkı Üzerindeki Etkileri

Kriz, ülke nüfusunun büyük bölümünde yıkıcı ekonomik ve sosyal etkilere neden olan bir şoktur. Bu şoklar, ekonomik türbülانstan (fiyat şokları dahil) kaynaklanabileceği gibi, doğal afetler, salgınlar veya çatışmalardan da kaynaklanabilir. Artan ekonomik ve finansal entegrasyon, ekonomik krizlerin sayısını artırmıştır.

Son 20 yılda bölgesel veya sektörel ekonomik krizler tek tek ülkeleri veya tüm bölgeleri art arda ve farklı boyutlarda etkilemiştir: 1993 ve 2003 yılları arasında 17 ülke ekonomik kriz yaşamıştır. 1997-1998 yılları arasında Doğu Asya’da, Endonezya, Kore Cumhuriyeti, Malezya, Filipinler ve Tayland’da şiddetli bir finansal kriz yaşanmıştır. 1990’ların başında Sovyetler Birliği’nin dağılması ve doğu blokunun çöküşü, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Orta Asya’da büyümeyi etkilemiş, reel ücret ve emek verimliliğini düşürmüştür. Latin Amerika 1980 ile 1998 arasında, büyüme oranının 4 puan ya da daha fazla bir oranda azalmasına neden olan 40’tan fazla durum yaşamıştır (Marzo & Mori, 2012).

2008-2009 döneminde dünya, 1930’ların Büyük Buhran’ından bu yana en kötü finansal ve ekonomik krizini yaşamıştır (Economic & Affairs, 2011). 2007 yılı Ağustos ayında Amerika Birleşik Devletleri konut piyasasında başlayan çöküntü, finansal piyasaları etkileyerek bir likidite krizine dönüşmüştür (Kesgingöz, 2016). Dünya, 2009 yılında durgunluğa girmiştir (Keeley & Love, 2010). Ekonomi, Avrupa Birliği (AB) ’nin 27 üye devletinde yüzde 3,6 oranında daralmıştır (OECD, 2014). Bu büyük ekonomik kriz “Büyük Durgunluk” olarak adlandırılmaktadır (Chzhen, 2017).

Bu krizin ABD ve Avrupa ile sınırlı kalacağı ve gelişmekte olan ülkeleri hiç etkilemeyeceği şeklindeki ilk spekülasyonun aksine, bütünleşen dünya ekonomisi nedeniyle, dünyanın en zengin ülkesindeki böyle büyük bir düşüşün, diğer ülkeleri etkilememesinin mümkün olmadığı kısa zamanda görülmüştür. Ekonomik gerileme, ekonomilerini iyi yönetmeyi başarabilen, sağlam para politikaları ve düzenleyici çerçeveleri olan gelişmekte olan ülkeleri bile etkilemiştir (Stiglitz, 2009).

Bu krizden en çok, uluslararası sermaye piyasalarına iyi entegre olmuş olan, gelişmekte olan ekonomiler ve diğer orta gelirli ülkeler etkilenmişlerdir. Bununla birlikte, üretimdeki düşüş ve gelişmiş ülkelerin ithalat talebindeki azalma nedeniyle, krizin reel ekonomi üzerindeki dolaylı etkilerinden, hem orta hem de düşük gelirli ülkeler, olumsuz etkilenmiştir (Davies & McGregor, 2009; Marzo & Mori, 2012).

2008 krizi, gelişmekte olan ülkeler üzerinde etkili olan diğer krizlerden (1994 Meksika Pezосу Krizi, 1997 Doğu Asya Krizi gibi) iki önemli farklılık göstermektedir. Birincisi, daha önceki krizler yerel yada blgeselken bu küresel bir durgunluktur(Prasad & Gerecke, 2010). Gelişmekte olan ülkeler, küresel ekonominin daha sağlıklı kesimleriyle olan ilişkileri nedeniyle bu krizle başa çıkma konusunda daha az seçeneğe sahiplerdi. İkincisi, birçok gelişmekte olan ülke, gıda ve yakıt fiyatlarında oynaklığın yaşandığı bir dönemde bu krize yakalanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerdeki savunmasız insanlar için, gıda ve yakıt fiyatlarındaki bu oynaklık zaten bir kriz olarak görülürken, buna küresel ekonomik durgunluğun etkilenmesi, krizi bu ülkeler açısından bileşik kriz haline getirmiştir (Davies & McGregor, 2009).

2008 krizinin, dünyadaki diğer ülkelere aktarılmasını sağlayan ilk kanal, krizin başladığı finans piyasaları olmuştur. İyi yıllarda çok güçlü olan finansal akışlar tersine dönmüş ve finansmana erişim, birçok gelişmekte olan ülke için önemli bir sorun haline gelmiştir. Gelişmekte olan ülkelere finans akışında çarpıcı bir düşüş yaşanmış, bazı durumlarda, ters sermaye akımları olmuştur. Diğer bir aktarım kanalı olan ihracatta, beklenmeyen ve daha önce benzeri görülmemiş bir düşüş yaşanmıştır. Ayrıca, uluslararası havaleler ve iřęc kanalından da etkiler aktarılmıştır. İstihdam düştüğünde, göçmen işçiler ilk zarar görenler olmuştur. ABD’de, kurtarma paketinden faydalanan bankalara, göçmen işçi istihdam edemeyecekleri söylenmiştir. Bir başka deyişle ne kadar kalifiye olursa olsun yurtdışından işçi alıştırma konusunda kısıtlamalar getirilmiştir, bu nedenle iş teklifleri iptal edilmek zorunda kalınmış ve g bu durumdan etkilenmiştir (Stiglitz, 2009).

Ekonomik kriz, 2009 yılında küresel üretimin yüzde 2 oranında daralmasına neden olmuştur. Küresel işsizlik, 2007 yılında 178 milyondan, 2009 yılında 205 milyona yükselmiştir. İşsizliğin hızla artması, özellikle kapsamlı sosyal koruması bulunmayan gelişmekte olan ülkelerde güvenlik açığında bir artışa neden olmuştur. Tahminler, küresel kriz nedeniyle aşırı yoksul sayısının, 47 milyon ile 84 milyon arasında arttığını göstermektedir. Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım rgtne göre, dünyada açlıkta yaşayan insanların sayısı, 2009’da rekor seviyedeki bir artışla, tarihteki en yüksek düzeyine ulaşmış ve bir milyarı aşmıştır (Economic & Affairs, 2011).

2008 krizinin yol açtığı GSYH daralması, ticaretin azalması, iş kayıpları, artan iş hassasiyeti ve toplumsal huzursuzluk, ülkelerin karşılaştıkları sorunların sadece bir bölümüdür. Geçmiş krizlerin gösterdiği gibi, kötü yönetilen krizler, uzun vadede

yoksulluğu arttırmakta, uzun vadeli işsizlik yaratabilmekte ve büyüme potansiyelini düşürebilmektedir (Prasad & Gerecke, 2010).

Krizlerin hanehalkı üzerindeki etkisi, hanehalkının kendi başa çıkabilme becerisi (varlıkları, aile ve toplum ilişkileri gibi-informel) ile birlikte, ülkedeki mevcut sosyal koruma programlarının (formel) etkinliğine bağlıdır (EC, 2012). İnfornel risk paylaşımı düzenlemeleri, değişken şoklar karşısında daha az etkilidir, hatta yıkılma eğilimindedir, yoksulların en yoksulları için ise, daha az etkilidir (Holzmann, 2005). Krizler, bireyler ve hanehalklarını derinden sarsan büyük şoklara neden olmakta ve eğer uzun sürerse, hane halklarının risk yönetimi kapasitesinin yanısıra informel destek mekanizmaları ve hükümetlerin kapasitesini de tüketebilmektedir.

Hükümetlerin, hem idari kapasite hem de bütçe açısından, krizler nedeniyle artan sayıda muhtaç kişiyle başa çıkmaya hazır olmadığı, genişletilebilecek programların ve risk yönetimi araçlarının bulunmadığı yada kullanılmadığı durumlarda hane halkı genellikle eğitim, sağlık ve beslenme harcamalarında değişiklik yapmak gibi, başa çıkma stratejileri benimsemektedir (Economic & Affairs, 2011).

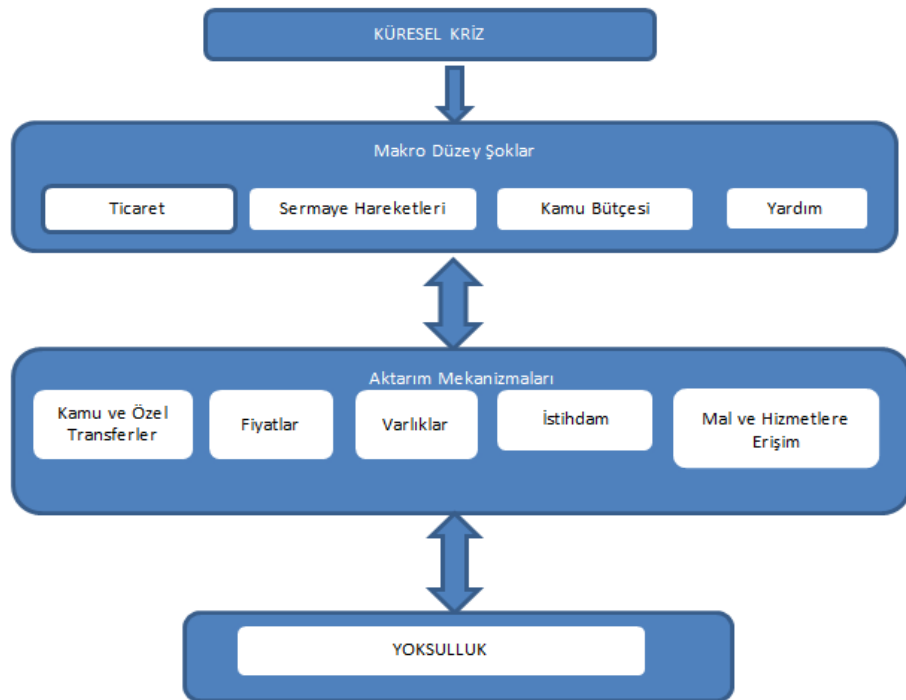
Çocukları okuldan almak, çocuklar ve kadınların işgücü piyasasında harcadıkları süreyi artırmak, üretken varlıkların satışı ve gıda alımını azaltmak gibi stratejilerin bazıları, üretim kapasitesini azaltmanın yanında, etkilenen kişiler ve çocukların, hayatlarını yaşam boyu değiştirecek ve yoksulluğun, nesiller arası aktarımını sürdürebilecek sonuçlara yol açabilmektedir (Holzmann, 2005).

Bu nedenle hükümetlerin, kriz durumlarına hazırlıklı olması ve krize yanıtların kamusal araçlarla yönetilmesi gerekir. Sivil toplum kuruluşları ve ülke ortaklıkları finansal ve lojistik destek sağlayabilir, ancak ulusal hükümetlerin kriz yönetimindeki rolü çok önemlidir (Marzo & Mori, 2012).

Gelişmekte olan ülkelerdeki yoksul insanlar, özellikle uluslararası göçten gelen havaleler/para transferleri, doğrudan yabancı yatırımlar ve uluslararası turizm sektörü gelirlerinin azalmasına bağlı istihdam daralmasından etkilenmektedir (Davies & McGregor, 2009). Buna bağlı olarak iş (ve gelir) kayıpları, mali kayıplar ve tasarruf kayıpları yaşanmakta veya enflasyon şokunda yada nispi fiyatlarda değişiklik olması nedeniyle satın alma gücünde azalma şeklinde sonuçlar ortaya çıkmaktadır (Marzo & Mori, 2012).

Makro düzeydeki şokların, hane halklarına iletim kanalları olarak; istihdam, fiyatlar, kamu ve özel transferleri, varlıklar, mal ve hizmetlere erişim olmak üzere beş ana iletim kanalı sayılmaktadır. Şokların bu kanallardan hangileri ile iletildiği, kimlerin etkileneceğini, ne kadar derinden ve ne kadar süre ile etkileneceğini de belirlemektedir (Te Velde et al., 2008).

Şekil 3.1.'de küresel krizlerin etkilerinin hane halklarına nasıl iletildiği yansıtılmıştır.



Şekil 3.1. Küresel Krizlerin Yoksulluk Üzerine Etkileri.

Kaynak: (McCord, 2010).

1990'lardaki ekonomik krizin ardından Arjantin'de, 1998'de 13.2 olan işsizlik oranı 2002'de 21.5'e yükselmiştir. Kişi başına GSYH'daki düşme, yüzde 11'den daha fazladır. Yoksulluk %38'den %53'e yükselmiştir. Kolombiya'da 1999'daki durgunluk döneminde, 50 yıl içinde ilk defa GSYH %4'ten daha fazla düşmüştür, yoksulluk %60'tan 67.4'e, işsizlik %18'e yükselmiştir. Doğu Asya'da işçiler, 1997 mali krizinin bir sonucu olarak, saatlik ücretlerde büyük düşüşler yaşamışlardır (Marzo & Mori, 2012).

Krizin yaygın sonucu iş kayıpları olmakla birlikte, ücret düzeylerinde düşüş, çalışma saatlerinde artış gibi nedenler ile istihdam koşulları daha da kötüye gidebilir, özellikle

göçmen işçiler için durum daha da zordur. Kayıtlı istihdam sektöründeki değişiklikler, geniş ekonomide önemli ikincil etkilere sahiptir. Örneğin Zambiya'da, kayıtlı sektördeki her işin, hizmet sektöründeki ve kayıt dışı ekonomideki diğer 20 işi desteklediği, tahmin edilmektedir (McCord, 2010).

2008 ortasında, Kamboçya'da inşaat sektöründeki işlerin yaklaşık% 5'i kaybedilmiş ve etkilenen işçiler kırsal alanlara geri dönmüştür, bu durum kentleşmenin azalmasına neden olmuştur (Te Velde et al., 2008).

Doğu Avrupa ve Orta Asya bölgesi, küresel krizden (2008-2010) özellikle ağır etkilenen bir bölgedir, bu dönemde, bölgedeki 27 ülkenin işsizlik oranının ortalaması %30 olarak gerçekleşmiş ve Aralık 2008-2009 döneminde işsizlik oranı 9.4'ten 12.2'ye yükselmiştir (Marzo & Mori, 2012).

Krizin işsizlik üzerindeki etkileri bölgeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin, Doğu Asya'da krizin başlangıçtaki etkisi oldukça şiddetli olmuştur. Çin'de, tahminen 20 milyon işçi işten çıkarıldı. Malezya'da, 2009 yılının ilk çeyreğinde 12.600 işçi işten çıkarıldı. Bu sayı, mutlak anlamda küçük olmakla birlikte, 2008 yılının aynı çeyreğinde işten çıkarılan 3.460 işçinin, neredeyse dört katıdır. 2009 yılının ilk çeyreğinde işten çıkarılanların dörtte üçünden fazlası, imalat sektöründe çalışmaktaydı. Endonezya İşgücü ve Göç Bakanlığı, Ekim 2008 ile Mart 2009 arasında 51.000'den fazla iş kaybı yaşandığını bildirirken, Endonezya İşverenler Birliği, 237.000'den fazla işten çıkarılma olduğunu açıklamıştır (Basso, Dolls, Eichhorst, Leoni, & Peichl, 2011).

Asya'da, hem serbest meslek sahibi hem de evde çalışanların sayısında önemli bir artış olmuştur. Asya Kalkınma Bankası tarafından yayınlanan bir çalışmada, gelişmekte olan Asya'daki işten çıkarmalar nedeni ile informal ve kırılgan istihdama yoğun bir kayma olduğu belirtilmektedir(Huynh, Kapsos, Kim, & Sziraczki, 2010). Endonezya'da, tarımda çalışan geçici işçilerin sayısı, Şubat 2008'den Şubat 2009'a kadar yüzde 7,3 artmıştır (Economic & Affairs, 2011).

Krizlerde çocuk işçilerin sayısı da artmaktadır. 1997-1998 Asya krizi sırasında Filipinler'de, okula kayıt oranlarında önemli bir düşüş yaşanırken, 10-14 yaş arasında çocuk işçiliği yükselmiştir. Endonezya ve Tayland'da, kızların emek sömürsünde gözlenen bir artış olmuştur. Ebeveynler okul masraflarını karşılayamadığında veya bir çocuğun hanehalkı gelirine potansiyel katkısı önemli hale geldiğinde, çocukların okulu bırakması ve erken yaşta çalışmaya başlaması daha olasıdır (Economic & Affairs, 2011).

2008 krizinin yoksulluğa doğrudan etkileri, özellikle imalat, tarım ürünleri ve minerallerin ihracatına bağımlı olan ülke ve bölgelerde yoğunlaşmıştır. Endonezya'da, uluslararası pazarlara ürün sağlayan tarlalar, küçük bir ihracat yelpazesinden elde edilen gelirlere bağımlı olan bölgelerde yoğunlaşmaktadır ve bu nedenle küresel talep daralmasına son derece açıktır. Bakırın, toplam ihracatın yüzde 70'ini oluşturduğu Zambiya gibi tek ürünlü ihracat ekonomileri üzerindeki etki de ciddi seviyelerdedir (McCord & Vandemoortele, 2009).

Krizlere bağılı olarak tüketim ve üretim fiyatlarında gerçekleşen değişiklikler, tüketicileri ve üreticileri farklı şekillerde etkilemektedir. Ticari mallar için düşük küresel pazar talebi, fiyatları aşağı çekmekte, firmaların karlarını ve üreticilerin gelirlerini azaltmaktadır. Örneğin Kamboçya'da, manyok için azalan talep, üreticilerin karlarında keskin bir düşüşe neden olmuş, bazı çiftçiler bir zamanlar çok kıymetli olan bu mahsulü tarlada çürümeye bırakarak tepki göstermiştir. Manyok yetiştirmek veya üretimini büyütmek için kredi alan diğerleri ise, bu kredilerin geri ödemesi için borçlanmak zorunda kalmıştır (Te Velde et al., 2008).

Fiyatlardaki düşüş tüketiciler için iyi olmakla birlikte, dünya gıda fiyatlarındaki düşüş, yoksul tüketicilere ulaşamamıştır. 2006 yılından itibaren biriken ve 2008 yılında patlayan gıda ve yakıt enflasyonu, krizin hanehalkı refahı üzerindeki olumsuz etkilerini daha da arttırmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde, toplam kaloringin yarısından fazlasını oluşturan tahılların fiyatları, Ocak 2006 ve Haziran 2008 arasında % 150 oranında artmıştır. Buğday gibi temel gıdaların fiyatları ikiye, pirinçte üçe katlanmıştır, soya yağındaki artış %186 olmuştur. Gıda ve akaryakıt fiyatlarındaki şok, özellikle Güney Asya ve Afrika bölgelerinde enflasyonda çok büyük artışlara yol açmıştır. Yurt içi gıda fiyatları tüm bölgelerde artmıştır: Sri Lanka'da (yüzde 34), Vietnam'da (yüzde 26), Şili'de (yüzde 16) ve Mısır'da (yüzde 13,5). Etiyopya'da, toplam enflasyon 2005-2007 yıllarında ortalama %17 iken, 2008'de % 30'a ulaşmıştır (Marzo & Mori, 2012).

Yoksul haneler bütçelerinin büyük bir kısmını gıdaya harcamaktadırlar ve gıda fiyatlarındaki enflasyon onları özellikle zorlamaktadır. Sürekli olarak devam eden yüksek enflasyon, özellikle gıda fiyatları enflasyonu, gıda güvenliğini tehdit etmekte, yoksul tüketicilerin, eğitim ve yatırım gibi gıda dışı ürünlere harcayabileceği kaynakları azaltmaktadır (Te Velde et al., 2008).

2007 ve 2008 yılları arasında yeni zirvelere çıkan gıda ve enerji fiyatları, birçok ülkede büyük sosyal ve politik krizlere neden olmuştur. Gıda isyanları ve protestoları ,Afrika,

Asya, Orta Doğu, Latin Amerika ve Karayipler'deki hükümetleri ve sosyal istikrarı tehdit etmiştir. Burkina Faso, Kamerun, Mısır, Gine, Haiti, Endonezya, Moritanya, Meksika, Fas, Nepal, Peru, Senegal, Özbekistan ve Yemen gibi çok çeşitli ülkelerde, yüksek gıda fiyatlarına tepki olarak büyük halk protestoları yaşanmıştır (Economic & Affairs, 2011).

Yurt dışındaki işçilerin ülkelerine yaptıkları havaleler (remittance), ekonomik krizlerin hane halkına aktarıldığı bir diğer kanaldır. Uluslararası havaleler, yoksulluğun azalmasına hizmet eder. Dünya Bankası, Kenya'ya bu şekilde gönderilen havalelerin, mutlak yoksulluk içinde yaşayan insan sayısını % 8,5 azalttığını tahmin etmektedir. Ancak krizler nedeniyle dış iş gücü piyasalarının kötüleşmesi, yurtiçine yapılan havaleleri azaltmaktadır. 2008 küresel krizi, Kenya'ya gönderilen uluslararası havalelerin, % 10'un üzerinde düşmesine neden olmuştur; Ocak 2008 ile 2009 arasında Gana'daki Money-Gram (havale yapan bir banka), havalelerde % 10-13'lük bir düşüş olduğunu bildirmiştir (Te Velde et al., 2008). Doğu Avrupa ve Orta Asya bölgesine yapılan havalelerin 2009'da % 2,1 düştüğü tahmin edilmektedir (Marzo & Mori, 2012).

Uganda'da yapılan bir araştırmaya göre, havale gelirinin dörtte birinden fazlası, okul masraflarına harcanmaktadır. Dolayısıyla, havalelerin azalması, ailelerin çocukları okuldan uzaklaştırmasına ve gelecekteki ekonomik fırsatları yakalama yeteneklerine zarar verebilir (Te Velde et al., 2008).

Düşük gelirli ülkeler (DGÜ) ve ve kırılgan devletler, aynı zamanda kriz nedeniyle resmi kalkınma yardımlarında yaşanan ciddi kesintilerle de mücadele etmektedirler (Marzo & Mori, 2012).

Yoksullar, krizleri yönetme konusunda etkili risk yönetimi araçlarına ve bunlarla başa çıkma stratejilerine çok sınırlı erişime sahiptir. Böyle durumlarda, beşeri ve fiziki sermayeye daha düşük yatırım yapmak (çocukları okuldan almak ya da gıda tüketimini azaltmak gibi) şeklindeki zararlı başa çıkma stratejilerine yönelmektedir. Birçok gelişmekte olan ülkede, krizler sırasında ve sonrasında, çocuk sağlığı ve beslenme durumu, çocukların okul devamlılığı, önemli ölçüde bozulmaktadır. Beşeri sermaye üzerinde, uzun vadeli olumsuz etkilere yol açan bu tarz stratejiler, uzun vadede hane halkının refahını zayıflatmakla kalmayıp, aynı zamanda nesiller arası yoksulluk aktarımına da yol açmaktadır (McCord, 2010).

Kriz aynı zamanda, aile içi çatışma ve parçalanmaları da tetiklemektedir. Ekonomik stres, büyük bir aile içi gerilim kaynağı ve aile parçalanmalarının önde gelen nedenlerinden

biridir. 1991-2004 döneminde Birleşik Krallık'taki konut fiyatları ve evlilik parçalanmaları üzerine yapılan bir araştırma, konut fiyatlarındaki yüzde 10'luk düşüşün, ayrılıklar üzerindeki ilave %5 artış ile ilişkili olduğu tespit edilmiştir(Rainer & Smith, 2010). Kriz nedeniyle işçi göçleri,uzayan çalışma saatleri de ailelerin parçalanmasına, çocuk terklerine, istismar ve insan ticareti olaylarında artışlara neden olmaktadır. Ekonomik koşulların kötüye gidişi nedeni ile Bangladeş, Endonezya, Jamaika, Kenya ve Zambiya'da çocuk terklerinin, arttığı bildirilmiştir(Hossain, 2009). Litvanya ve İskoçya'da çocuk koruma hizmetlerine yönlendirmelerde artış olduğunu görmüştür (Eurochild, 2009).

İşsizlik ve artan finansal gerginlik, akıl hastalığına, madde bağımlılığına ve intihar oranlarının yükselmesine neden olabilmektedir. Dünya Sağlık Örgütü'nün, krizin intiharlarda artışa neden olabileceği konusunda uyarıları bulunmaktadır. 1997-1998 Asya krizi sırasında, Kore Cumhuriyeti'nde, intihar oranlarının iki katına çıktığına ilişkin kanıtlar bulunmaktadır. Avrupa Birliği'ndeki 26 ülkede yapılan bir araştırma, işsizlik oranındaki her yüzde bir artışın, 65 yaş altındakiler için intihar oranının yüzde 0,8 oranında artmasına yol açtığını ortaya koymuştur(Lundin & Hemmingsson, 2009). 2008 krizinin başlamasından bu yana Mısır, Japonya, Letonya, Güney Afrika ve Amerika Birleşik Devletleri'nde de intiharların arttığı bildirilmiştir. Çin, Hindistan, Japonya, Letonya ve Avrupa'daki ülkelerde klinikler ve yardım hatları tarafından sunulan ruh sağlığı hizmetlerinin kullanımı artmıştır (Economic & Affairs, 2011). Sistemik veriler mevcut olmasa da, ekonomik krizlerin gerçekten bireyler, aileler ve topluluklar üzerinde sağlık, uyum ve çatışma açısından önemli etkileri olduğuna dair kanıtlar artmaktadır.

Diğer taraftan krizlerin sosyal etkileri, krizlerin sona ermesinden sonra da devam etmektedir. Örneğin, 1994-95 yıllarındaki Pezo krizinden sonra, Meksika'nın kriz öncesi yoksulluk düzeyine geri dönmesi, yaklaşık on yıl sürmüştür. Ayrıca yetersiz beslenme kanıtlarının da ortaya koyduğu gibi, özellikle kadınların krizlerde ne kadar savunmasız olduklarını gösteren geniş bir literatür bulunmaktadır. Krizden en fazla kadınlar ve çocuklar olumsuz etkilenmektedir. Kadınlar hane içinde, hanenin gıda güvenliğini korumak üzere kriz emici gibi hareket etmektedirler (Marzo & Mori, 2012).

Krizin hanehalkı üzerindeki yoksulluk ve sosyal etkileri, makroekonomik şokun ülkenin ekonomisindeki şiddetine ve krizin hanehalkına aktarıldığı kanallara bağlıdır. Hanehalkını etkileyen makroekonomik şokun ciddiyeti ise, GSYH büyüme oranındaki yüzde puan değişimi ile kriz öncesi ve sırasında kişi başına düşen özel tüketimdeki değişim yüzdesi gibi değişkenlerle ölçülebilmektedir (EC, 2012).

Dünya Bankası, ekonomik krizin hanehalkına iletim kanallarını aşağıdaki dört başlıkta toplamakta ve bu şokların temel olarak hane üzerinde: iş ve ücret kayıpları (formel gelir kayıpları), yurtdışı havaleler ve emek dışı gelirlerdeki azalmaya bağlı gelir kayıpları (informel gelir kayıpları), özellikle yoksulların temel sosyal hizmetlere erişiminin azalması olmak üzere üç tür etkiye yol açacağını ifade etmektedir (EC, 2012).

- Finansal piyasalardaki düşüş kanalı ile kredi piyasası şokları,
- Zayıflayan işgücü piyasası kanalı ile gelir ve istihdam şokları,
- Ürün pazarları kanalından nispi fiyat değişikliği şokları,
- Azalan kamu harcamaları nedeniyle eğitim, sağlık ve sosyal koruma şokları.

2008 krizinden ağır şekilde etkilenen ülkeler arasında yer alan Bulgaristan, El Salvador, Meksika ve Moldova ağırlıklı olarak formel gelir daralması yaşayan ülkelerken, Guatemala ve Jamaika, informal gelir kayıplarının yoğun yaşandığı ülkelerdir. Formel ve informal gelirlerdeki daralmaların etkilerini azaltmak için farklı sosyal koruma programları kullanılabilmektedir (EC, 2012).

2008 ekonomik krizi, esas olarak işgücü piyasaları ve havaleler yoluyla hanehalklarına yönlendirildiğinden, halihazırda yoksul ve kırılgan olanlar (örneğin, temel gıdalarda, fiyat artışları, doğrudan yoksulları etkiler) yanında, yoksulluğa yakın durumda olanlar ve geçici yoksullar üzerinde de önemli etkilere yol açmıştır. Dünya Bankası tarafından, 2011 yılında yapılan bir araştırma, orta gelirli ülkelerdeki işçiler üzerindeki olumsuz etkilerin ağırlıklı olarak; işçilerin, daha az maaşla daha az saat çalışmak zorunda kalması, sanayiden ayrılıp kayıtdışı istihdama kayması gibi nedenlerle, gelirlerindeki azalmadan kaynaklandığı, istihdamdaki düşüşlerin daha az olduğunu ortaya koymaktadır. İşgücü piyasasındaki daralmalar, en fazla genç, erkek ve deneyimsiz işçileri etkilemiştir (EC, 2012).

Birçok Avrupa, Orta Asya ve geçiş ülkesinde, artan işsizlik ve durgun ücretlerle birlikte şiddetli GSYH daralmasının, ilave 10 milyon insanı yoksulluğa ittiği tahmin edilmektedir. En çok etkilenenler arasında, 2008 yılında işsizlik oranının sırasıyla yüzde 2,8 ve yüzde 7,8'den yüzde 11,6'ya ve 2010'da yüzde 20'ye yaklaştığı Moğolistan ve Letonya gelmektedir. Bosna-Hersek ve Moldova'da, havalelerdeki düşüş ve sosyal harcamalardaki mali kısıtlamalar, işgücü piyasası şoklarının etkilerini artırmıştır. Latin Amerika ve Karayipler'de kriz daha ılımlı yaşanmıştır ve ülkeler sosyal harcamalarını korumayı daha iyi başarmıştır. İşgücü piyasasındaki yüksek kayıt dışılık, kayıtlı işsizlik için bir miktar tampon görevi görmüştür. El Salvador, Jamaika ve Meksika gibi Orta Amerika ve

Karayip ülkeleri, özellikle havalelere bağımlılık ve ABD'ye ihracat nedeniyle, ekonomik daralmalar ve yoksulluk artışları yaşamışlardır. Aynı zamanda 2007 ve 2008 yıllarında artan gıda ve enerji fiyatlarından da olumsuz etkilenmiş olan bu iki bölgedeki yoksul haneler, başa çıkma stratejilerini, yiyecek alımını ayarlamak, eğitim ve sağlık harcamalarını azaltmak, varlıkları azaltmak ve düşük risk-düşük getirili faaliyetlerde bulunmak şeklinde değiştirmiştir. Endonezya ve Uruguay, hanehalkı üzerindeki etkileri bakımından krize istisnai derecede dirençli olduklarını kanıtlamışlardır (EC, 2012).

3.2. Krizler Döneminde Sosyal Korumanın Rolü ve Politika Tepkilerinin

Belirleyicileri

Kriz sonucu ortaya çıkan gelir kaybı, yoksulluk sınırının altında yaşayan hane halklarının, yoksulluğunun derinliğini arttırmaktadır. Krizler aynı zamanda, orta sınıfı da geçimlerini kaybetme riskiyle karşı karşıya bırakarak geçici yoksulluğa düşürmekte, yeni yoksullar yaratmaktadır.

Krizlerin, hem ilk zarar verici etkilerinin ortadan kaldırılması hem de gelecekteki başarılı kalkınma temellerini aşındırmasının önlenmesinde, sosyal korumanın önemli bir rolü bulunmaktadır. Sosyal koruma, kırılgan kişileri, geçim kaynaklı risklere karşı koruyan bir dizi politika müdahalesini tanımlamanın etkin bir yoludur. Bu müdahaleler, sosyal yardımlardan sosyal sigortaya, işgücü piyasası düzenlemesine kadar, çeşitli şekillerde olabilir (Davies & McGregor, 2009).

Kriz dönemlerinde sosyal koruma, özellikle sosyal ve ekonomik bir tampon olarak yararlı bir rol oynamaktadır. Sosyal koruma araçları, krizden olumsuz etkilenenleri korumak, hanehalkı tüketimini artırmak, böylece iş faaliyetlerini ve istihdamı desteklemek amacıyla kullanılmaktadır.

Krizler, aynı zamanda, gelişmekte olan ülkelerin zayıf veya olmayan sosyal koruma sistemlerini oluşturmaya veya geliştirmesine fırsat sağlamaktadır. Geçmişte pek çok ülke, kriz zamanlarında ortaya çıkan bu fırsatı, adil olmayan veya etkisiz politikaları azaltmak veya kaldırmak, uzun vadeli büyümeyi ve daha iyi risk yönetimini teşvik eden politikalar geliştirmek üzere kullanmıştır (A. Euzéby, 2010; Prasad & Gerecke, 2010). Örneğin ABD’de 1930’larda yaşanan kriz sonrası “New Deal-Yeniden Yapılanma”, İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa refah devletlerinin ortaya çıkışı gibi (Giovannetti et al., 2011). Yine 1994 Tekila krizi, Meksika’daki fakirler için bir sosyal güvenlik ağı (ünlü PROGRESA programı) geliştirilmesine neden olmuştur. Benzer şekilde Arjantin, 2001

krizini emeklilik sistemini daha önce dışlanan çok sayıda insanı içerecek şekilde genişletmek için kullanmıştır. Aynı zamanda işgücü yönetmeliklerini iyileştirmiş ve kayıt dışı istihdamı azaltmıştır. Doğu Asya krizinde Kore, otomatik dengeleyicilerini arttırmış, emeklilik sistemini genişletmiş, sosyal yardımların ve genel sağlık sigortasının kapsamını (2004'te nüfusun yaklaşık% 50'sine yükselmiştir) genişletmiştir (Prasad & Gerecke, 2010).

1990'lı yıllardan itibaren tüm dünyada, sosyal koruma programlarının sayısında önemli bir artış meydana gelmiş, artışlar, sosyal korumanın ne yapabileceği ve nasıl yapabileceği konusunda önemli kanıtlar ortaya çıkarmıştır. Bu kanıtlar, sosyal korumanın koruma, önleme, destekleme ve dönüşüm rolleri ile hem farklı kriz biçimleriyle baş edebileceğini hem de olumlu gelişim etkilerini göstermektedir (Devereux, 2007b).

Sosyal koruma araçları:

- Yoksulluğu ve mahrumiyeti azaltmak için etkili araçlardır.
- Yoksulların tüketimini destekleyerek, krizin daraltıcı etkileriyle mücadele etmeyi amaçlayan makro ekonomik politikaları tamamlamaktadır.
- Beşeri sermayeyi koruyup geliştirerek ve toplumsal riski azaltarak, uzun vadeli geçim kaynakları yaratılmasını, istihdamı ve ekonomik büyümeyi teşvik etmektedir.
- Yoksulları ekonomide bir pay sahibi yaparak, toplumsal bütünlüğü güçlendirmekte ve diğer gerekli reformların uygulanmasını kolaylaştırmaktadır (Davies & McGregor, 2009).

Hanehalkları gibi hükümetler de kriz öncesi, şoklara hazır olmak ve önlemek üzere (exante) çeşitli araçlar benimseyebilir, kriz sırasında özel önlemler alabilir ve sonrasında (expost), hanelerin geçimlerini sağlamaları ve kriz durumundan kurtulmaları için çeşitli araçlar kullanabilirler.

Sosyal korumanın 3P (Prevention/Protection/Promotion) olarak ifade edilen fonksiyonlarını (Önleme-Koruma-Destekleme) içeren çerçeve ve Sosyal Risk Yönetimi Çerçevesi (SRY), normal zamanlarda olduğu gibi, kriz zamanlarında da kullanılabilir.

Koruma tedbirleri (Protection) yoksulluktan kurtulmayı sağlar ve yoksul bireyler veya özel bakıma ihtiyaç duyan gruplar için, geleneksel güvenlik ağı araçları, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri içerir. Önleyici tedbirler (Prevention), yoksulluğun önlenmesi ve doğrudan yoksulluğun hafifletilmesi ile ilgilenir. Formel veya informel olabilir. Yoksulluğa düşen ya da yoksulluğa düşebilecek kişiler için sosyal sigorta, tasarruf kulüpleri ve cenaze toplulukları gibi araçlar ile uygulanır. Krizin etkilerinin, uzun vadeli

boyutları ile başa çıkabilmek üzere alınan destekleyici tedbirler (promotive), insanların savunmasızlığının kök nedenlerinin ele alınmasını sağlamak üzere, dönüştürücü (transformative) koruma önlemleri ile uygulanabilir. Her yöntem, farklı politika araçları ile krizin farklı yönlerini ele almaktadır (Davies & McGregor, 2009).

Zaman Aralığı	Sosyal Korumanın İşlevi	Sosyal Politika Araçları	Krizdeki Rolü
Kısa Vade	Koruyucu (Sosyal Yardım)	-Sosyal Transferler -Engelli Yardımı -Emeklilik Planları -Sosyal Hizmetler	-Acil Koruma ve yoksulluk ve mahrumiyetin etkilerinin hafifletilmesi
	Önleyici (Sigorta ve Çeşitlendirme Mekanizmaları)	-Sosyal Transferler -Sosyal Sigorta (emekli maaşları, sağlık sigortası, işsizlik yardımları) -geçim kaynağı çeşitliliği (livelihood diversification) - tasarruf kulüpleri -Cenaze Toplulukları	-Zararın önlenmesi için başa çıkma stratejilerinin geliştirilmesi
	Destekleyici (Ekonomik Fırsatlar)	-Sosyal Transferler -Kredilere erişim kolaylığı -Varlık Transferleri/Koruması -Okul Beslenme Programları -Başlangıç Paketleri -Ortak kamu kaynaklarına erişim	Geçim kaynağı çeşitlendirmeleri aracılığı ile esneklik sağlar ve güvenliği geliştirir.
Uzun Vade	Dönüştürücü (Temel kırılganlıkları hedef alır)	-Kamu çalışma programları -Azınlık hakları -Ayrımcılığı Önleme Kampanyaları -Sosyal fonlar	Dışlanmayı azaltmak için sosyal ilişkileri dönüştürür.

Tablo 3.1. Sosyal Koruma Fonksiyonlarının Krizlerdeki Rolü.

Kaynak: (Davies & McGregor, 2009).

Bu fonksiyonların her biri için hükümetler, farklı sektörlere ait çok çeşitli araçlardan yararlanabilmektedirler. Makroekonomik istikrar ve dengeli büyümeyi sağlamak için, maliye politikaları ve ticaret politikaları; piyasanın iyi işlemesi için, düzenlemeler, teşvikler, özel sektörün geliştirilmesi; temel hizmetlerin sunulması için, özel sektör ve sivil toplum ile ortaklıklar geliştirilmesi ve sosyal koruma da dahil olmak üzere eşitliği ve sosyal uyumu teşvik eden sosyal politikalar sayılabilir (Marzo & Mori, 2012).

Aşağıda kriz sırasında sosyal korumanın işlevleri, SRY Çerçevesi ve 3P fonksiyonları ile ilişkilendirilerek sıralanmaktadır:

- Şokların görülme sıklığını ve etkilerini azaltmaya katkıda bulunur (önleme-azaltma işlevi).
- Hane halkının etkilerle başa çıkmasına yardımcı olur ve insanların yoksulluğa düşmelerini engeller (koruma - başa çıkma işlevi).
- Dayanıklılığı artırmak ve fırsat yaratmak için varlıkların inşasına katkıda bulunur (İyileştirme-Destek işlevi).
- Kriz riskini azaltmaya ve hazırlıklı olmaya katkıda bulunur (önleme işlevi).
- Beklentileri yöneten, eşitliği ve sosyal uyumu teşvik eden yeniden dağıtım politikaları veya üretkenliği ve istihdam edilebilirliği artıran politikalar aracılığıyla, ekonomik krizlerin önlenmesine katkıda bulunur (önleme işlevi).

Bununla birlikte krizler, sosyal koruma uygulamaları için önemli zorluklar ortaya koymaktadır. Etkilerin büyüklüğü nedeniyle, krize yönelik etkin sosyal koruma önlemleri, normal zamanlardaki sosyal koruma önlemlerinden farklı olmalıdır. Daha spesifik olarak, krize müdahale, çok sayıda insanı korumak, kısa vadede hayatta kalmalarını sağlamak, uzun vadeli olumsuz sonuçları önlemek için, önemli bir mali ve idari kaynağın, kısa zamanda seferber olmasını, hızlı ve yeterince büyük ölçekte, uygulanmasını gerektirir.

Özel piyasa ve kayıt dışı risk paylaşım mekanizmaları, genellikle yeterince tepki vermediği için, kriz tepkisinin temel itici gücü kamu sektörüdür. Ayrıca, kriz dönemlerinde hükümetler, önemli siyasi baskılar ve beklentileri de yönetmek zorundadır. Sonuç olarak, normal zamanlarda etkili olan sosyal koruma araçları, krizde etkili olmayabilir. Krizle mücadele tedbirlerinde sosyal korumanın rolünü daha da güçlendirmek üzere, kronik yoksullukla mücadele için varsa mevcut araçlar geliştirilerek kullanılmalı yoksa yenileri oluşturulmalıdır.

Krizler vurduğunda, sosyal koruma programları harekete geçirilmeye hazır olmalıdır. Acil finansman mekanizmaları, sosyal sigorta programları, transferler için hedefleme ve izleme sistemlerinin varlığı, hazırlıklı olma durumunu belirler. Yine Risk ve Kırılganlık Değerlendirmeleri veya Kriz Hazırlık Analizi gibi analitik yöntemler de hazırlıklı olma durumu güçlendirilebilmektedir (Marzo & Mori, 2012).

Kriz sonrası, sosyal koruma önlemleri, geçici tüketim düzeltme araçları ve temel hizmetlere erişimin sağlanması yoluyla, krizin etkilerini hafifletmektedir. Son zamanlarda

yapılan çalışmalar, sosyal etkilerin atlatılmasının (uzun vadeli beşeri sermaye üzerinde olumsuz sonuçlara yol açan başa çıkma stratejileri nedeniyle), ekonomik etkilerin atlatılmasından daha uzun sürdüğünü göstermektedir. Sosyal koruma politikaları, işte bu tür zararlı stratejileri önlemeyi amaçlar ve şartlı ve şartsız transferler, aynı transferler, sübvansiyonlar, işsizlik ödeneği ve emekli aylıkları da dahil olmak üzere sosyal sigortalar gibi bir dizi araç ile faaliyet gösterir. Bu transferler aynı zamanda, çocukları okulda tutmaya ve/veya sağlık ve beslenme gereksinimlerinin karşılanmasına katkıda bulunur.

İşgücü talebini teşvik etme, iş arama desteği ve becerilerin geliştirilmesi için çeşitli destekleri kapsayan Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (AİPP), sadece kayıtlı çalışanlara yönelik olmasına rağmen, krizin iş ve kazançlar üzerindeki etkisini hafifletmekte kritik öneme sahiptir. AİPP, işleri korumaya katkıda bulunurken, aynı zamanda beceri geliştirme, varlık biriktirme ve eğitimler yoluyla, istihdama ve fırsatlara erişim konusunda, çalışabilir kişilere yardım ederek, verimlilik artışını da desteklediğinden, kurtarma önlemlerinin bir parçasıdır.

Geçmiş krizlerden elde edilen kanıtlar, istihdamdaki toparlanmanın, genel olarak büyüme toparlanmasından daha uzun sürdüğünü ve kriz öncesi seviyeye ulaşmanın beş yıla kadar uzayabileceğini göstermektedir. Bunun da ötesinde iyileşme hızı, gelişmişlik düzeyiyle ters orantılıdır, bu nedenle gelişmekte olan ülkeler krizlere karşı daha savunmasız olup, destek politikalarına daha fazla ihtiyaç duymaktadır (Marzo & Mori, 2012).

Bileşenler/Araçlar	Sosyal Sigorta	Sosyal Güvenlik Ağı					İşgücü Piyasası Politikaları	
	İşsizlik/emekli maaşları/sağlık sigortası	Aynı Transferler	Nakit Tmsf.	ŞNT	Teşvikler	Kamu Çalışma	Yararına	Eğt.Beceri Geliştirme
Önleme	*	*	*	*			*	*
Koruma	*	*	*	*	*		*	*
Destekleme				*			*	*

Tablo 3.2. Sosyal Koruma Araçları ve Sosyal Koruma Bileşenleri İlişkisi.

Kaynak: (Marzo & Mori, 2012).

Krizin etkilerini önlemede etkili olabilmesi için, kriz müdahale önlemlerinin zamanında, hedefe yönelik, geçici olması ve korumaya ihtiyacı olan herkesi kısa bir süre içinde kapsamaması gerekir. 3P işlevleri arasındaki (önleme, koruma ve destek) korumanın, insan hayatlarının korunmasını da kapsamaması nedeniyle, bir kriz durumundaki işlevi özellikle kritiktir. İnsanların hayatta kalmalarını sağlamak ve etkilenen hanelere zararlı başa çıkma stratejilerinden kaçınmaları için tampon oluşturmak üzere, kriz yanıtları zamanında

olmalıdır. Zamanlılık ayrıca sosyal ve politik gerilimlere cevap vermenin ve devletin meşruiyetini korumanın da anahtarıdır. Hem zaman hem de kaynaklar kısıtlı olduğunda önlemlerin hedefe yönelik olması önemlidir. Son olarak, toparlanma için gereken uzun vadeli finansal sürdürülebilirliği sağlamak ve bağımlılığın önlenmesi için kriz yanıtlarının geçici olması gerekir (Marzo & Mori, 2012).

Bu kriterleri yerine getirmenin bir yolu, krizin başlangıcında önlemleri başlatmak ve bitişinde de durdurmak için “otomatik mekanizmalar” oluşturmaktır. Program parametreleri, belirli bir eşiğe ulaşıldığında önlemleri harekete geçirmek için önceden belirlenip ayarlandığında, faydaları artırma ve/veya program kapsamını genişletme kararı daha az politik olabilir. Benzer şekilde, kriz geçtiğinde programları geri ölçeklendirmek için parametreler ayarlanabilir. Böyle bir otomatik mekanizma, kamu idarelerinde yüksek düzeyde kapasite ve koordinasyon gerektirmektedir. Ayrıca karmaşık bir bilgi yönetimi ve faydalanıcı kayıt sistemi bulunmalıdır (Marzo & Mori, 2012).

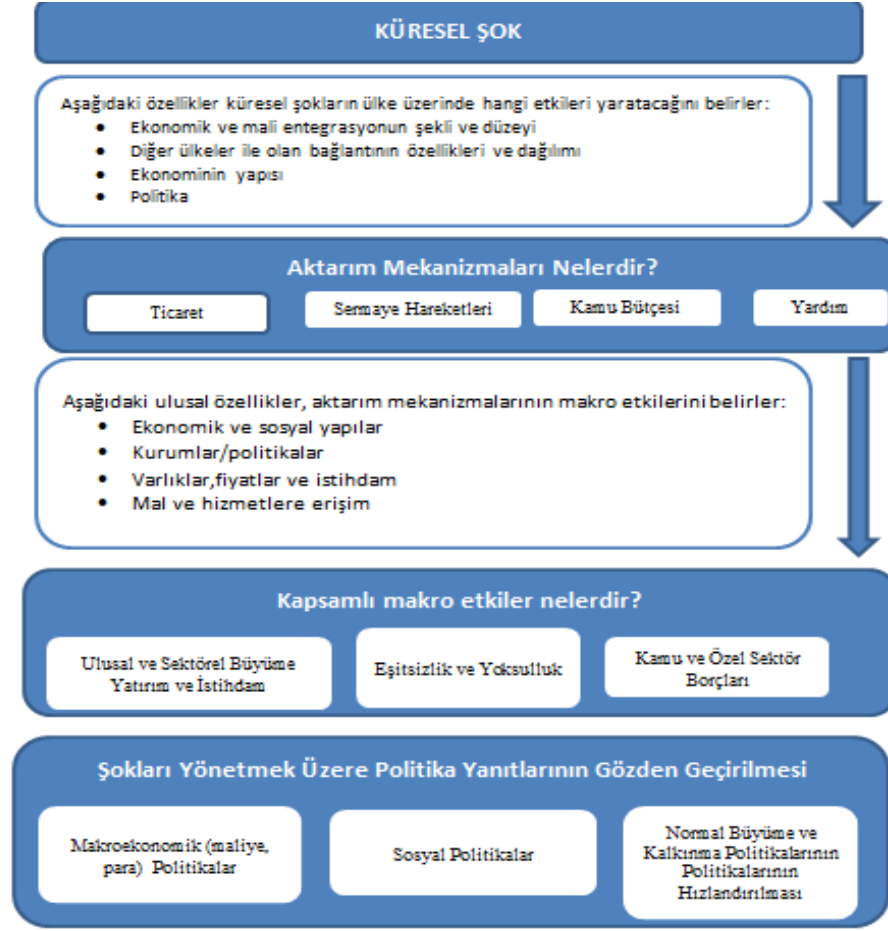
Kriz müdahale önlemleri ve normal zamanlardaki sosyal koruma programları birbirinden bağımsız değildir. Birçok orta gelir düzeyindeki ülkede, Brezilya'daki Bolsa Familia ve Meksika'daki Oportunidades gibi, ŞNT programları, yapısal yoksulluğu azaltma aracı olarak çalışmaktadır. Bu programlar, ülkeler krizden etkilendiğinde hızla genişleyebilmektedir. Düşük gelir grubundaki ülkelere Etiyopya'nın, bir kamu çalışmaları programı olan “Üretken Güvenlik Ağı Programı” da bu konuda iyi bir örnektir (Marzo & Mori, 2012).

Ekonomik kriz durumunda yanıtlar, genellikle gelir transferine ve işgücü piyasası politikalarına yoğunlaşmaktadır. Mali ve siyasi olarak karşılayabilecek durumda olan hükümetler, krizin sosyal etkilerini hafifletme ve zararlı başa çıkma stratejilerinin önlenmesi aracı olarak, sosyal koruma alanındaki müdahaleleri, çok sektörlü bir paketin bir parçası olarak genişletme eğiliminde olmaktadır (Marzo & Mori, 2012).

Genellikle devletlerin krizlere verdikleri tepkiler, krizin türüne, nüfusa aktarıldığı kanallara, etkilerin boyutuna, mevcut sistemlerine ve kaynaklarına bağlıdır. Mevcut sistemler ve programlar ise, kurumsal ve ekonomik bağlamın bir yansımasıdır; bu da kriz durumunda hangi önlemlerin uygun ve uygulanabilir olup olmadığını belirleyecektir. Özellikle, ekonomi politik, acil durum müdahalelerinin ve uzun vadeli kalkınma programlarının dengelenmesinde kritik bir rol oynamaktadır (Marzo & Mori, 2012).

Ülkelerin, krizlere yönelik sosyal koruma yanıtlarını belirlerken aşağıdaki soruları dikkate alması, kriz yanıtlarının etkinliğini arttıracaktır (Davies & McGregor, 2009):

- Ekonominin hangi sektörleri, küresel ekonomiden gelen şoklara karşı özellikle savunmasızdır? Ticarete açıklık, doğrudan yabancı sermayeye bağımlılık, havale bağımlılığı, uluslararası bankalara finansal sektör bağımlılığı gibi.
- Bu şoklardan nüfusun hangi grupları en fazla etkilenecektir ve bu gruplar içinde, şokların olumsuz etkilerine en fazla savunmasız olanlar hangileridir? İstihdam alternatifleri bulunmayanlar, ürünlere olan talebin düşmesinden etkilenenler, sınırlı tasarrufları olan veya krediye erişimi sınırlı olanlar gibi.
- Savunmasız hane halkları, krizin özellikle hangi etkisinden daha olumsuz etkilenir ve bu şoklar ile başa çıkma stratejilerinin nasıl olması beklenmektedir? Gelirin azalması mı, yiyeceklerin azalması mı veya tarımsal girdilerin azalması mı? Gelir veya yiyeceklerin azalmasının etkileri hane içinde eşit olarak mı paylaşılacak yoksa bazı aile bireyleri diğerlerine kıyasla daha fazla mı yük alacak gibi. Bu şekildeki bir değerlendirme sonrası yapılacak önceliklendirme, krizin farklı sonuçlarına ve farklı zaman dilimlerindeki etkilerine cevap verebilmek için nelere odaklanılması ve nasıl bir tasarım yapılması gerektiği konusunda yol gösterici olacaktır.



Şekil 3.2. Küresel Krizin Etkileri ve Politika Yanıtlarının Detayları.

Kaynak: (Te Velde et al., 2008).

Diğer taraftan, kriz durumunda azalan kamu kaynakları, mevcut sosyal koruma programları kapsamındaki taahhütlerin gerçekleştirilebilmesine yönelik önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Ülkeler bu tehdit karşısında, mevcut sosyal koruma programı kapsamındaki taahhütlerinde kesinti veya azaltmaya gidebilir, mevcut taahhütlerini korumaya çalışabilir veya sosyal koruma harcamalarını genişletebilir. Hükümetin vereceği politika tepkisi, yalnızca yurtdışında mevcut kaynaklara ya da resmi kalkınma yardımı gibi alternatif kaynaklara değil, aynı zamanda sosyal korumaya verilen göreceli önceliğe de bağlıdır. Bu öncelikler, verilecek yanıtın “doğrudan” (nakit ya da gıda transferleri, gıda sübvansiyonları, kamu istihdam programları vb.) ya da “dolaylı” (kamu harcamalarını teşvik eden) olup olmayacağını da belirlemektedir(McCord, 2010).

Küresel krizlere bağlı olarak azalan kamu gelirleri ve döviz kurlarındaki yükselmeye bağlı borç genişlemesi, kamu bütçeleri üzerindeki baskıyı artırmaktadır. Hükümetlerin, sosyal koruma harcamalarının da içerisinde olduğu kamu harcamalarını, bölgeler ve hassas

gruplar arasında ve zaman içinde yeniden nasıl önceliklendireceği, finansal krizin büyüme ve yoksulluk üzerindeki kısa ve uzun vadeli etkilerini şekillendirmektedir(Te Velde et al., 2008).

Krizler sırasında hükümetlerin krize verdiği yanıtlar için belirleyici olan üç ana faktör makro ekonomik denge, hazırlıklı olma ve veri erişilebilirliği olarak sıralanabilir. Bu faktörlere ilişkin açıklamalara aşağıda yer verilmektedir.

3.2.1. Makroekonomik Denge

Krizin sosyal koruma açısından getirdiği ilk zorluk, sosyal koruma ihtiyacı artarken, aynı zamanda sosyal korumanın sunumunu daha zorlu hale getiren mali koşullardır. Ekonomik kriz sırasında, sosyal koruma ihtiyaçları artar ve ihtiyaçlar çeşitlenirken, sosyal korumaya sağlanan katkılar azalmaktadır.

Kriz zamanlarında hükümetler, tüm ihtiyacı olanların gereksinimlerini karşılamak için büyük miktarda kamu kaynağı dağıtırken aynı zamanda, siyasi beklentileri ve sosyal gerginlikleri de yönetmelidir. Bu durum, normal zamanlardaki müdahaleler ile kriz yanıtları arasındaki en büyük farktır. Bir kriz sırasında, hükümetler tarafından sosyal koruma çabalarının maliyetinin nasıl karşılanacağı kadar, hiçbir şey yapmamanın siyasi maliyetinin göze alınıp alınamayacağı da değerlendirilmelidir (Davies & McGregor, 2009).

Kriz nedeniyle bütçe üzerindeki artan baskılar, sosyal koruma harcamalarının kesilmesine neden olabilmektedir. Asya'daki 1997 krizi Endonezya'da mali açıta 5,8 puanlık bir artışa ve krizin birinci ve ikinci yıllarında sağlık harcamalarının %7 ila 12 oranında azalmasına neden olmuştur. Tayland'da, bütçe açığı 5,8 puan artarken, sağlık ve eğitim bütçeleri sırasıyla % 9 ve % 6 oranında azalmıştır (Marzo & Mori, 2012).

Yine 2008 krizinin bütçeler üzerindeki finansal sonuçları nedeniyle bazı ülkeler, sosyal koruma harcamalarında ve emekli maaşı seviyelerinde ciddi kesintilere gitmiş ve sosyal koruma programlarında “hedefleme yaklaşımını” arttırmışlardır(Hujo & Gaia, 2011). Nijerya, bütçesini dengelemek amacıyla sosyal sektör harcamalarını azaltmıştır(McCord & Vandemoortele, 2009). Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki, Bağımsız Devletler Topluluğu'ndaki birçok ülke, kamu harcamalarında yüzde 10-20'lik reel kesintiler yapmıştır. Moldova'da, kamu harcamalarında verimlilik yönündeki baskılar, devam eden büyük sosyal koruma reformu süreçleriyle etkileşime girerek, evrensel yaklaşımlardan

uzaklaşılmasına ve gelir testi gibi araçlarla hedefleme yaklaşımlarına yönelinmesine yol açmıştır(Hoelscher, Alexander, & Scholz, 2009).

Sosyal korumanın finansmanı, ekonomik faaliyet ve istihdamdaki değişikliklere karşı oldukça hassastır. 2008 ekonomik krizi nedeniyle, çoğu AB ülkesinde sosyal korumanın temel fon kaynağını teşkil eden gelir bazlı sosyal katkılar (işverenler, ücretliler ve serbest meslek sahipleri tarafından ödenen katkılar) büyük ölçüde azalmıştır. Bu tür katkılar, işten çıkarmalar, işsizlik, aktif hayattan erken emeklilik ve birçok gelir türünün azalması veya durgunluğundan doğrudan ve olumsuz etkilenmektedir. Aynı durum, hanehalkı gelirine dayanan vergiler için de geçerlidir. Örneğin katma değer vergisi, tüm Avrupa ülkelerinde, devletin sosyal harcamalarına büyük ölçüde katkıda bulunan önemli bir vergidir. Bu vergi türü ekonomideki değişikliklere karşı çok hassas olup, GSYH'deki yavaşlama veya negatif büyümeden çok olumsuz etkilenmektedir. Dolayısıyla ekonomik kriz, genel kamu finansmanı için olduğu gibi, sosyal korumanın finansmanı açısından da ciddi sonuçlara yol açmaktadır (A. Euzéby, 2010).

Ekonomik büyüme dönemlerinde basiretli bir ekonomik politika, kriz zamanlarında uygun yanıtların verilmesini sağlayacak bir mali alanın ve bütçe kısıtlı ekonomiler için, sermaye piyasalarına erişim koşullarının yaratılmasını veya toparlanmayı sağlamaktadır. Kriz zamanlarında uygulanan sosyal politikalar sadece haneleri destekledikleri ve eşitliği arttırdıkları için değil, aynı zamanda hükümetlerin meşruiyet ve güvenilirlik oluşturmalarına yardımcı oldukları için de önemlidir.

Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde, küresel ekonomik kriz nedeniyle artan yoksulluğa bağlı yeni yoksulların ve kronik yoksulların, derinleşen sosyal koruma ihtiyaçlarına karşın, bu önlemleri finanse etmek için yurtiçi ve yurtdışında azalan kaynaklar, hükümetlerin politika geliştirme ve programlama deneyimleri bağlamında çifte zorluk yaratmıştır (McCord, 2010).

OGÜ'ler ve DGÜ'ler de dahil olmak üzere çok borçlu ülkelerde, bağışçılar bu boşluğu doldurmada önemli rol oynamaktadır. Bununla birlikte, doğal afetler veya salgın durumunda, sosyal koruma için fon toplamak genellikle daha kolayken, ekonomik ve finansal krizlerde çok daha zor olmaktadır. 2008 krizinde Dünya Bankası, IBRD ülkelerine verdiği borçları yedi katından fazlasına, IDA ülkelerine verdiği desteği neredeyse iki katına çıkarmıştır (Marzo & Mori, 2012).

Bununla birlikte krizlerde uygulanacak sosyal koruma politikalarının temelinde, ülkenin makro ekonomik koşulları ve bunun gerisinde ise, kapasite ve ekonomi politiğin yer aldığı unutulmamalıdır.

3.2.2. Hazırlıklı Olma

Sosyal koruma programlarını daha önce oluşturmuş olan ülkeler, krizin son derece olumsuz etkilerini azaltmak için, çok daha güçlü bir konumda olmuşlardır. Örneğin Brezilya, Bolsa Familia'nın sağladığı fayda miktarını artırmış ve kapsamını 1.3 milyon haneye genişletmiştir(Mendoza, 2010). Filipinler, Bangladeş, Kamboçya ve Gana gibi diğer bazı ülkeler, ŞNT'ler veya kamu işleri, gıda sübvansiyonları veya okul beslenmesi gibi diğer programlar aracılığıyla mevcut miktarları genişletmiştir (McCord & Vandemoortele, 2009). Teşvik paketi içinde sosyal koruma harcamalarına en büyük payı (%56) ayıran Güney Afrika Cumhuriyeti'nde, çocuk yardımları ve sosyal emekli maaşları gibi transferler için hak kazanma koşulları kolaylaştırılmıştır (Zhang, Thelen, & Rao, 2010).

DGÜ ve OGÜ'lerde, 2008 krizine yönelik sosyal koruma yanıtları, kronik yoksulluğun önlenmesinden ziyade daha çok akut ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olmuştur. Yaygın kullanılan yanıtlar arasında gıda sübvansiyonları, okul beslenme programları (Bangladeş, Kamboçya, Gana, Endonezya, Kenya ve Nijerya) tarımsal üretimi teşvik için aynı (gübre) transferler (Kenya); nakit transferleri (Gana); eğitim bursları ve sübvansiyonlar (Kamboçya ve Gana) ile kamu çalışma programları (Bangladeş, Kamboçya ve Endonezya) sayılabilir (McCord, 2010).

Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da hükümetlerin en popüler kriz yanıtları, temel gıda fiyatlarının sübvansye edilmesi, bazı sektörlerdeki ücretlerin korunması, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimin arttırılması şeklinde olmuştur. Mısır, Fas, Suudi Arabistan ve Türkiye'de, altyapı yatırımları yoluyla iş yaratmak için tasarlanan mali teşvik tedbirleri benimsenmiştir. On ülkenin teşvik paketlerinde, kamu ve sosyal konut inşaatı ve bakımı harcamaları yer almıştır. Örneğin Çin, toplam teşvik paketinin yüzde 10'unu (400 milyar yuan) toplu konutlara harcadığını açıklamıştır. Vietnam'ın teşvik paketinin % 17'si, işçiler ve düşük gelirli aileler için evler inşa etmek üzere ayrılmıştır (Economic & Affairs, 2011).

Çin, Honduras, Endonezya, Japonya, Kenya, Peru, Güney Afrika, Tayland, Amerika Birleşik Devletlerinde, halk sağlığına yönelik harcamalar arttırılmıştır. Almanya, resmi

sağlık sigortası programlarına yapılan katkılarla ilgili yeni bir sağlık fonu oluşturmuştur. İsviçre ve ABD sağlık sigortası yardımı başlatmıştır. Avusturya, ilaç için katma değer vergisi oranını düşürmüştür (Economic & Affairs, 2011).

Genel olarak, krizden en fazla etkilenen ülkelerin, krizin sosyal etkilerine cevap vermeye tam olarak hazır olmayan ülkeler olduğu söylenebilir. 2008 krizindeki güvenlik ağlarının değerlendirilmesinde ilişkin Dünya Bankası anketi, ülkelerin genel olarak yoksulları ve kırılgan nüfusu, gıda, yakıt ve finansal krizlerin etkilerine karşı korumak için iyi hazırlanmadıklarını ortaya koymaktadır. DGÜ'lerde, sosyal koruma programları genellikle iyi tasarlanmamıştır, yoksulluk ve işgücü piyasasına ilişkin veriler zayıftır. Bununla birlikte, hem bu anket hem de 16 yeni vaka çalışmasından elde edilen bulgular, iyi tasarlanmış sosyal koruma sistemlerine sahip olan orta gelirli pek çok ülkenin de krizden etkilenen hanehalklarının ihtiyaçlarına zamanında cevap veremediğini ortaya koymuştur (EC, 2012).

Gelişmiş ülkelerin krize yönelik sosyal koruma tepkileri ise heterojendir. Belçika, Finlandiya, Fransa, Norveç, Kore Cumhuriyeti, İsviçre ve Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda'da sosyal yardımlara ayrılan bütçe yükselirken, borç krizi geçiren, Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya'da düşmüştür. 2009'da Avusturya, Kanada, Almanya, Japonya ve Hollanda, yardım bütçelerini azaltmıştır (Economic & Affairs, 2011).

Hazırlıklı olma, sadece kriz müdahale tedbirlerinin etkinliği ve zamanlaması açısından değil, aynı zamanda krize karşı dayanıklılığın artırılmasına katkıda bulunmak için de önemlidir. Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri ile Doğu Avrupa ve Orta Asya Ülke deneyimlerinin gösterdiği gibi, geçmişte sosyal koruma programlarına yatırım yapan ülkeler, kriz zamanlarında daha hızlı cevap verme kapasitesine sahip olmaktadır.

Sosyal koruma araçlarının mevcudiyeti, kriz döneminde bu araçların, parametreleri/faydaları ve/veya eşikleri hareket ettirilerek, otomatik olarak tetiklenip, uyarlanabilmesini (otomasyonunu) mümkün kılmaktadır. Yüksek otomasyon seviyesi, yeni bir programın başlatılması, kriz bitiminde sonlandırılması ve kriz sonrası için, daha iyi tasarlanmış ve daha az mali yük getiren programların planlamalarının kolaylıkla yapılabilmesine de imkan vermektedir.

Örneğin kriz zamanlarında işsizlik sigortası, işlerini ve gelirlerini kaybedenleri otomatik olarak kapsayabilmektedir. Kıdem tazminatı, işten çıkarılmış işçiler için bir tampon sağlarken, ücret sübvansiyonları hem işten çıkarmaları azaltmak hem de yeni işe almaları

teşvik için kullanılabilir. Erken emeklilik ve engellilik programları da krizler sırasında kolaylıkla kullanılabilen araçlardır. Genellikle otomatik dengeleyiciler olarak adlandırılan bu tür programların mevcut olmadığı durumlarda, örneğin, kayıt dışı sektör çalışanları ve genç işçiler için, sosyal yardım programları ve primsiz sigortalar, gelir desteği sağlamaya yardımcı olabilir. Geçici kamu işleri programları da kısa bir sürede uygulamaya konulabilir. Hedefli sosyal yardım programları, işgücü piyasası ile bağlantılı diğer programlara katılamayan kişiler için bir güvenlik ağı sağlamaktadır. Ancak bütün bu programların kriz öncesinde tasarlanmış olması gerekmektedir. Önceki krizlerden tecrübe ediliği üzere, mevcutta bir sistemin olmadığı durumda,kriz sırasında sosyal koruma kapsamını genişletmek önemli ölçüde zor olup, etkinsizliklere yol açmaktadır.

2008 krizine ilişkin olarak Avrupa'nın bir bölümü ve Orta Asya'da yürütülen vaka çalışmaları, krizin kapsamına kıyasla krize cevap vermek için kullanılabilecek programları genellikle çok küçük olan ülkelerde, kriz yanıtlarının çoğu zaman iyi bir şekilde koordine edilemediğini ve sağlanan faydaların kapsamının da mütevazı kaldığını göstermektedir. Parçalanmış sistemlerden sağlanan faydalar, çoğu zaman faydalanıcı refahı üzerinde sınırlı bir etki yaratmaktadır. Örneğin, Bosna Hersek'te ortalama transfer miktarı, faydalanıcı harcamalarının yalnızca yüzde 3,2'sini oluşturmuştur (EC, 2012).

Yine aynı bölgede, her ne kadar işsizlik sigortası programları yaygın olsa ve krizden etkilenen hanelere ilk ulaşan faydalardan biri olsa da, yararlanma koşullarının çok sıkı, kapsama alanının düşük ve yararlanma sürelerinin kısa olması, işsizlerin sadece üçte birinden azının işsizlik sigortası kapsamında olması, sağlanan faydaların etkilerini azaltmıştır. Yine işsizlik sigortası kapsamında sağlanan faydalardan, kazançları azalan çalışanlar (çalışan yoksullara) ve informel çalışanlar (kendi namına çalışanlar ve genç çalışanların önemli bir bölümü) yararlanamadıkları için, sağlanan faydaların kapsamı sınırlı olmuştur.

Latin Amerika ve Karayipler'deki ülkelerin çoğunda, işsizlik sigortasının kapsamı çok daha dardır. Avrupa ve Merkez Asya ile karşılaştırıldığında, Latin Amerika ve Karayipler'deki az sayıda ülke (Brezilya, Şili, Kolombiya, ve Meksika) kriz sırasında işgücü piyasası araçlarını kullanabilmiştir. Krizin etkinin bir kısmının formel işgücü piyasasından aktarıldığı Meksika ve El Salvador'da işsizlik ödeneği bulunmamaktadır. Latin Amerika ve Karayip ülkeleri arasında, yalnızca Meksika ve Saint Lucia'da, Dünya Bankası desteği ile büyük ölçekli bir geçici istihdam ve gelir destek programı başlatılmıştır. Bu programlar, iyi uygulandığı takdirde, işsizlik yardımlarının, nüfusun

sadece küçük bir kısmını kapsadığı ve sosyal yardım programının yeni katılımcıları almaya yetecek kadar uyarlanamadığı durumlarda, kriz azaltma aracı olabilmektedir.

Geçici şoklara doğrudan etkisi olmayan kategorik programlar (örneğin, emeklilik planları ve Bosna Hersek'teki gazilere sunulan faydalar gibi) ise, kapsama alanı geniş olmakla birlikte, mali açıdan pahalıdır.

Yine sosyal yardım programları, nüfusun sadece küçük bir yüzdesine ulaşır ve bu programlar bünyesinde, işçilerin verimli istihdama geri döndürülmelerine yönelik bir araç yer almamaktadır (EC, 2012). Latin Amerika ve Karayipler'deki ülkelerde, 2008 krizine “hedefli sosyal güvenlik ağları” ile yanıt verilmiştir. Krize cevaben en çok ölçeklendirilen programlar da nakit transferleri olmuştur. 1990'ların sonlarındaki makroekonomik krizden itibaren, bölgedeki birçok ülkede genişletilmiş olan mevcut ŞNT'lere geri dönmüştür. Yoksulları hedefleyen güvenlik ağlarının artırılması, kriz yanıtının ayrılmaz bir parçası olmakla birlikte, bu programlar temelde, kronik yoksul ailelere yöneliktir ve genellikle, kriz nedeni ile yoksulluğa düşen hanelerin hızlıca belirlenmesine yönelik süreçler ve bilgi sistemlerinden yoksundur. Oysa, Brezilya, Guatemala, Jamaika ve Meksika gibi ülkelerde, 2008 krizinden etkilenenlerin çoğu, geçici yoksulluk durumunda olan (yeni yoksul) hanelerdir, bu nedenle krize verilen yanıtların ölçeği sınırlı kalmıştır.

Hem Avrupa ve Merkez Asya hem de Latin Amerika ve Karayipler'de, birçok ülke kriz boyunca aktif işgücü piyasası programlarını uygulamış veya güncellemiştir, özellikle istihdam hizmetleri, beceri eğitimleri gibi. Ancak bu programlar genellikle işgücü piyasasının taleplerine ilişkin yeterli bağlantıları içermemektedir ve özellikle de şoklara karşı koruma için sonuçları belirsiz olabilmektedir. Bununla birlikte, krize en hazırlıklı ülkeler, hızlı bir şekilde beceri eğitimleri kurmayı ve programlarını, en fazla risk altındaki işçileri, özellikle de vasıfsız işçileri ve gençleri hedefleyecek şekilde yükseltmeyi başaranlar olmuşlardır. Polonya ve Şili'de olduğu gibi bazı hükümetler, ücret sübvansiyonları veya Bolivya, Brezilya ve Honduras'ta olduğu gibi bazı ülkeler, asgari ücretin ayarlanması suretiyle aktif işgücü programlarını uygulamıştır (EC, 2012).

Arnavutluk, Bulgaristan ve Uruguay, 2008 krizine nispeten iyi hazırlanmış ülkelere örnek olarak verilebilir. Bu ülkelerin, kapsamlı ve tamamlayıcı sosyal koruma programları bulunmaktadır. Formel sektör katkı planları, nakit transferleri de dahil olmak üzere güvenlik ağları, yoksullara yönelik nispeten iyi hedeflenmiş, tamamlayıcı ve kategorize edilmiş sosyal faydaları bulunmaktadır. Yeni başvuru sahiplerine, sosyal yardım ofisleri ağlarından, özellikle ihtiyaç tespiti, bilgi ve rehberlik sağlanması ve program uygunluğu

kurallarını uygulamada önemli rol oynayan sosyal hizmet uzmanları aracılığıyla ulaşılmıştır (EC, 2012).

3.2.3. Veri Erişilebilirliği

Krizler sırasında verilen sosyal koruma yanıtlarının etkinliğini belirleyen bir diğer unsur, sosyal koruma programlarının etkilerini hızla değerlendirebilmek ve hedeflenecek nüfusu tanımlamak için, hanehalkı refahı ve işgücü piyasası değişiklikleri gibi konularda, düzenli ve güvenilir verilere erişilebilmesi ve izlemeye yönelik bir kapasitesinin bulunmasıdır. Sosyal koruma programının hedefindeki nüfusun kimler olduğunu, hangi kanallardan etkilendiklerini ve hangi başa çıkma mekanizmalarını kullandıklarını bilmek, program tasarımlarını uygun hale getirmek için kritiktir.

Bu veriler genellikle hanehalkı harcamaları ve işgücü piyasası sonuçları dahil olmak üzere, idari ve ulusal anket verilerinin bir birleşimidir. Vaka çalışmaları, Doğu Avrupa ve Merkez Asya'da ve bazı Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde, bu bilgilerin mevcut olduğunu ve etkilenen haneleri hedeflemek ve kriz müdahale programlarını genişletmek için, bir temel oluşturduğunu göstermektedir. Ancak, çoğu Latin Amerika ve Karayip ülkesinde, düzenli tüketim ve işgücü piyasası verileri yetersizdir. Örneğin, El Salvador ve Dominik Cumhuriyeti'nde aylık veya üç aylık işgücü piyasası verileri bulunmaktadır, yalnızca yıllık veya iki yıllık veriler mevcuttur. Bazı durumlarda, sosyal koruma programlarının sağladığı idari veriler, refahtaki değişiklikler hakkında da bilgi sağlayabilmektedir. Örneğin Jamaika'da, şartlı eğitim transferlerinden gelen veriler, yeni programların geliştirilmesinde kullanılmıştır. 2008 krizinin etkileri derinleştikçe, ŞNT koşullarından, okula devam oranının düştüğünün görülmesi üzerine, Hükümet yanıt olarak, çocuklarını okula devam ettirmeyi göze alamayan, aşırı yoksullar için, bir şartsız nakit transferi programı oluşturmuştur (EC, 2012).

Kriz ve sonuçları geçtikten sonra genellikle hükümetlere, “günbatımı” şartlarına uymaları ve acil durum programlarını durdurmaları tavsiye edilmektedir. Geri ölçeklendirme olarak ifade edilen, acil durum önlemlerinin ölçeğinin küçültülmesi veya sonlandırılması yanında, kalıcı programlardaki faydalanıcıların sayısını veya sağlanan faydaları azaltmak da kullanılabilir yöntemler arasındadır. Ancak bu yöntemler, özellikle sübvansiyonlar söz konusu olduğunda, zorlayıcı ve politik olarak da hassas olabilmektedir. Özellikle ölçek küçültme, yanlış zamanda yapıldığında, hem politik hem ekonomik olarak zararlı sonuçlar doğurabilir.

Krizden çıkılırken, yoksulluk öncelikli endişe olarak kalmaya devam etmeli ve geçici acil durum programları, uzun vadeli sosyal koruma programları ile ikame edilmelidir. Bununla birlikte, kalıcı programların tasarımı, kriz dönemindekilerden farklı olabilmektedir. Örneğin kanıtlar, kamu yararına çalışma programları (kamu işleri programları) gibi kısa vadeli iyi sonuç veren acil durum programlarının, kronik yoksulluğu azaltmak ve dayanıklılığı artırmak için uyarlanabilir olmadığını göstermektedir. Kamu işleri programlarından yararlananların istihdamı, uzun vadeli SGA programları veya Aktif İşgücü Piyasası Programları (AİPP) ile tamamlandığında uzun vadede daha etkili sonuç yaratmaktadır.

Ülkelerin mali politika tepkileri, kriz sırasında ülkelerin sosyal koruma yanıtlarının belirlenmesi üzerinde etkili olmakta, dolayısıyla sosyal koruma harcamalarının gelişimini etkilemektedir. Hükümetlerin ekonomik döngüleri dengelemek için nasıl harcama yapması gerektiği ve vergileme hakkında iki ana teori, Keynes ve Barro (Barro, 1979) tarafından ileri sürülmüştür. Keynesyen yaklaşım, hükümetlere vergi ve harcamaların ters yönde olmasını önermektedir. Yani ekonomi durgunlukta, harcamaların ve açıkların artırılması ve vergilerin azaltılması yoluyla talebin artırılması, genişlemelerde de tam tersinin yapılması gerekmektedir (Prasad & Gerecke, 2010). Bu maliye politikası yaklaşımı, ekonomiyi dengeleyecek ve durgunlukların sosyal etkisini azaltacaktır.

Barro'nun vergi düzleştirme modeli ise, GSYH büyümesi veya daralmasından bağımsız olarak, harcamaları ve vergi oranlarını sabit tutan, tarafsız veya konjonktür dışı bir maliye politikası önermektedir, genişleme sırasında vergi geliri ve bütçe fazlası artacak, durgunluk sırasında azalacaktır (Barro, 1979). Bu yaklaşımda, vergilerden kaynaklanan bozulmaların en aza indirilmesi için, hükümetlerin bazı dönemlerde bütçe açıkları ve fazlaları vermeleri desteklenmekte ve bu durum optimal politikanın bir gereği olarak değerlendirilmektedir (Turan, 2013).

Genel olarak maliye politikası iş çevriminin “şiddetini arttırıcı” yönde hareket ediyorsa konjonktür yanlısı (procyclical), azaltıcı yönde hareket ediyorsa konjonktür karşıtı (countercyclical) olarak değerlendirilmektedir. Ekonominin genişleme döneminde kamu harcamalarının artırılması veya vergi oranlarının düşürülmesi, konjonktür yanlısı maliye politikasına örnek olarak verilebilir. Benzer şekilde ekonomi daralma döneminde kamu harcamalarının artırılması konjonktür karşıtı maliye politikasına örnektir. Konjonktür karşıtı maliye politikasının, iş çevriminin şiddetinin azalması yönündeki etkisi nedeniyle, ekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunabileceği kabul

edilmektedir(Turan, 2013). Konjonktür yanlısı politikaların ise ekonomik durgunluk dönemlerinde, hasıla ve istihdam kayıplarını arttırdığı belirtilmektedir(Frankel, 2012). Ayrıca ekonomik büyüme üzerinde güçlü bir negatif etkisi bulunduğu ifade edilmektedir (Woo, 2009).

Yukarıda belirtilen iki yaklaşımda da, durgunluk döneminde, konjonktür yanlısı, başka bir anlatımla iş çevriminin şiddetini ve bu anlamda toplumsal maliyetini artıran, politikalar uygulanması önerilmemektedir (Turan, 2013). Durgunluk zamanlarında izlenen konjonktürel politika, krizin etkilerini ağırlaştırmakta ve süresini uzatmaktadır.

Bununla birlikte, ampirik çalışmalar, özellikle gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere pek çok ülkenin, kriz durumlarında “konjonktürel maliye politikası (procyclical)” kullandığını göstermektedir. Yüksek gelirli ülkeler ise genellikle “konjonktürel olmayan (acyclical)” veya “konjonktür karşıtı-countercyclical” politikalar uygulamaktadır, çok az sayıda yüksek gelirli ülke konjonktürel politikayı kullanmaktadır (Prasad & Gerecke, 2010).

Maliye politikasının konjonktürelliği, 2008 krizi sonrası, tartışmaya açık bir mesele haline gelmiştir. Konjonktürel maliye politikaları tartışmalarının çoğu, bu politikaların, sosyal göstergeler (işsizlik, gelir eşitsizliği ve yoksulluk oranı gibi) üzerindeki etkilerine ilişkindir (Vegh & Vuletin, 2014).

IMF'nin önerdiği mali disiplinin, ülkelerdeki krizlerin uzunluğunu ve derinliğini kötüleştirdiği, Asya finansal kriziyle iyi bir şekilde anlaşılmıştır. İlk kemer sıkma politikalarının etkisiz olduğunun kanıtlanması ile etkilenen ülkeler tümüyle ters yönde politikalara geçmişlerdir, konjonktür karşıtı mali politikaların ve zamanında devreye alınan teşvik paketlerinin krizleri çözmekte önemli olduğunu görülmüş, mali politikaların önemi üzerinde fikir birliğine varılmıştır. IMF bile daha fazla harcama ve vergi indirimi ile transferleri savunmaktadır (Prasad & Gerecke, 2010).

Olivier Blanchard gibi ekonomistler (o tarihte IMF Baş Ekonomisti), Euro Bölgesi'ndeki mali çarpanların, IMF tarafından hafife alındığını ifade etmiştir, dolayısıyla tasarruf paketlerinin daraltıcı etkilerinin oldukça yüksek olduğu görülmüştür (Blanchard & Leigh, 2013).

OECD ülkeleri için yapılan çalışmaların çoğu, sosyal transferler harcamalarının konjonktür karşıtı olduğunu göstermektedir(Prasad & Gerecke, 2010). Bouget (2003), bir kriz sırasında başlangıçta sosyal harcamaların (% GSYH) arttığını ve harcamaları azaltma

baskısı nedeniyle orta vadede azaldığını göstermektedir(Bouget, 2003). Transferler, diğer mali harcamalardan daha fazla konjonktür karşıtı olma eğilimindedir. Genel olarak mali konjonktür karşıtlığının, sosyal transferlerden kaynaklandığına dair kanıtlar bulunmaktadır (Arreaza, Sorensen, & Yosha, 1998). (Castles, 2001, 2006) bu alanların genel harcamalardaki azaltmalara karşı korunmasını önermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde, kamu harcamaları içinde sosyal transferlerin oranının düşük olması, bu harcamaların konjonktür karşıtı olma etkilerini de sınırlamaktadır (Prasad & Gerecke, 2010).

(Vegh & Vuletin, 2014) Euro bölgesinde yer alan on ülkenin, sosyal göstergelerinin (işsizlik ve iç çatışma) 2008 krizinden etkilenme düzeyini araştırmıştır. Beklendiği gibi en büyük değişiklikler, kriz sırasında konjonktürel politika izleyen bir başka deyişle, mali harcamalarını daraltan (mali konsolidasyon) dört ülkede (Yunanistan, İrlanda, İtalya ve Portekiz) gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda, ekonomik kriz döneminde uygulanan konjonktürel maliye politikasının, (1990'lı yılların sonu ve 2000'lerin başlarında Latin Amerika'da olduğu gibi) mevcut krizin sosyal maliyetinin (hem işsizlik hem de sosyal çatışma açısından) artmasına katkıda bulunduğu sonucuna varmıştır(Vegh & Vuletin, 2014).

Gelişmekte olan ülkelerin konjonktürel maliye politikaları uygulamasının nedenleri üzerine yapılan araştırmalar, sermayeye, özellikle yabancı sermayeye (yardımlar, krediler ve yatırımlar) erişime odaklanmaktadır. Uluslararası sermaye piyasalarına erişim, iş döngüsüne bağlıdır. Ekonominin genişlediği dönemlerde bu ülkelerin, sermayeye erişimi daha kolaydır ve harcamalar artar. Durgunluk sırasında ise, yabancı sermayeye erişimin azalması nedeniyle harcamalar daraltılır, OECD ülkelerinin aksine bu ülkeler, sosyal koruma programlarını finanse etmek için borçlanamazlar. Enflasyon dönemleri, yabancı para cinsinden tutulan borç tutarının yüksekliği nedeniyle, bu ülkeler açısından sorunu daha da kötüleştirmektedir (Prasad & Gerecke, 2010).

Latin Amerika'nın döngüsünde, yine borç sürdürülebilirliği önemli bir rol oynamaktadır (Alberola, Montero, Braun, & Cordella, 2006). Benzer şekilde, yardıma bağımlı ülkelerin mali durumları ile iş çevrimleri arasında da zayıf bir koordinasyon bulunmaktadır, yardımlar öngörülebilir değildir ve genel olarak konjonktürelidir (Prasad & Gerecke, 2010).

Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerde vergiye dayalı gelir, G7 ülkelerinden iki ila dört kat daha fazla değişkenlik göstermektedir ve bu da bu ülkelerdeki kamu harcamalarını daha değişken ve daha konjonktürel kılmaktadır (Talvi & Vegh, 2005).

Konjonktürel politika uygulanmasının nedenlerine ilişkin bir diğer açıklama ise, kaynaklar için rekabet ve suistimal gibi iç politik faktörlere odaklanmaktadır. Güçlü rant grupları, kamu kaynakları için rekabet etmektedir. Yükseliş ve düşüş dönemlerinde tüm grupların beklentileri artmakta/düşmekte ve bu durum kamu harcamaları üzerindeki politik baskının da orantısız büyümesine/gerilemesine yol açmaktadır. Bu teori, sosyal ya da politik olarak daha fazla parçalanmış olan toplumların, daha fazla konjonktürel maliye politikasına sahip olacağını öngörmektedir (Tornell & Lane, 1999). Benzer şekilde, yüksek düzeyde yolsuzluğa sahip ülkelerde, seçmenlerin hükümetin yükseliş dönemi fonlarını yanlış bir şekilde kullanacağına yönelik endişesini nedeniyle konjonktürel maliye politikası talebinin daha fazla olacağı, daha şeffaf ve hesap verebilir görünen hükümetlerin, bütçe fazlası tutma ve konjonktür karşıtı maliye politikası uygulama olasılıklarının daha yüksek olduğu belirtilmektedir (Alesina & Tabellini, 2005).

Konjonktür karşıtı politika önlemleri, 2008 krizinin etkilerini hafifletmekte çok başarılı olmuştur. Hükümetler tarafından uygulanan teşvik tedbirleri paketleri, Ekim 2008 itibariyle küresel toparlanma sürecini hızlandırmak için gerekli itici gücü sağlamıştır. Gelişmekte olan ekonomiler de dahil olmak üzere dünyanın genelinde birçok ülkenin acil politika yanıtları sayesinde hem durgunluğun etkileri hem de sosyal etkiler, başlangıçta korkulandan daha az şiddetli olmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), (G-20) ülkeleri tarafından uygulanan konjonktür karşıtı önlemlerin, ekonomilerinde 21 milyon iş kurtardığını veya yarattığını tahmin etmektedir. Bu, bir krize cevaben devlet müdahalesinin zamanında yapılmasının önemini vurgulamaktadır (Economic & Affairs, 2011).

Ancak, bu politika yanıtlarının sürdürülebilirliği, mali yüklerin zararlı etkilerine ilişkin abartılı iddialar ve krizin Hükümetler üzerindeki diğer sonuçları tarafından tehdit edilmektedir. Kuşkusuz, ekonomik yavaşlama, vergi tabanlarının daralmasıyla paralel olarak mali gelirleri düşürdüğü için, hükümetler üzerindeki mali yükleri arttırmıştır. Ancak bütçe açıklarının ana nedeni, teşvik tedbirleri ve sosyal harcamalar değil, çıktıların azalmasına ve gelirlerin daralmasına bağlı, gelirlerdeki azalmadır. Azalan vergi gelirleri, artan sosyal program gereksinimi ile birlikte, krizin sosyal kalkınma üzerindeki etkisini daha da artırmıştır.

Mali konsolidasyon nedeniyle tasarruf tedbirleri alınması için artan baskı, sosyal koruma, halk sağlığı ve eğitim programları ve aynı zamanda ekonomik iyileşme için de risk oluşturmaktadır. 2010 yılı ve sonrasında, birçok sanayileşmiş ülkede ve gelişmekte olan

ülkede, sosyal harcamalarda düşüşler gerçekleşmiştir. Bu durum, toparlanmanın sürdürülebilirliğini tehlikeye düşürmüştür. Çıktıların toparlanma ivmesini güçlendirmek, gelecekteki büyümeyi desteklemek, ekonomik ve sosyal yatırımları korumak için, teşvik ve diğer toparlanma önlemlerine yönelik desteğin sürekli olması gerekmektedir (Economic & Affairs, 2011).

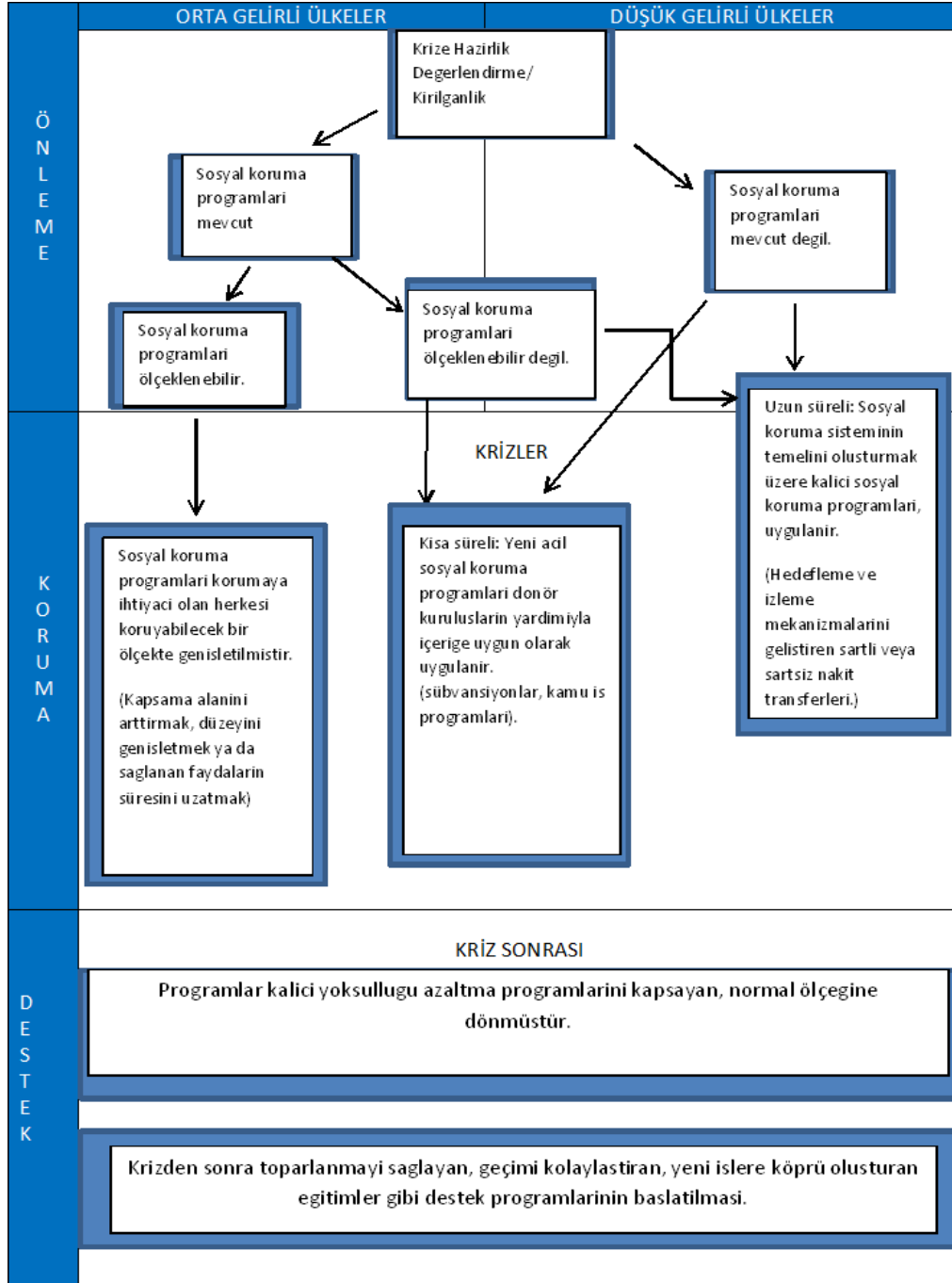
Son olarak, önceki deneyimlerden hareketle, kriz dönemlerinde etkili sosyal koruma yanıtlarının geliştirilebilmesi için önem taşıyan aşağıdaki konular aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Sosyal güvenlik ağı programlarının etkili tasarımı ve uygulaması için, yoksul ve kırılgan nüfusa ilişkin zamanında ve güvenilir bilgilere erişilebilmesi kritik önem taşımaktadır.
- Kriz öncesi planlama, etkili güvenlik ağlarının tasarımına katkıda bulunabilir. Bu planlama, program araçlarının belirlenmesi, finansmanının sağlanması ve krizden sonra programların azaltılması veya kaldırılması stratejisi ile birlikte risklerin ve hedeflenen nüfusun değerlendirilmesini de içermelidir.
- İdeal olarak, bir kriz meydana gelmeden önce sosyal güvenlik ağları mevcut olmalıdır. Programların hedefli olması, yoksullara yeterli koruma sağlaması, yararlanıcılar arasında bir bağımlılık kültürü oluşturmaması, ekonomik teşvikler ve genel olarak makroekonomik hedefler ve maliye politikası ile tutarlı olması gerekmektedir.
- Kriz öncesi yeterli planlama mümkün değilse bile, sosyal güvenlik ağları, kriz sırasında artan kullanıma hızla adapte olabilen basit hedefleme yöntemlerinin kullanılması ile mevcut kamu programları ve mekanizmaları üzerine inşa edilmelidir.
- Sosyal güvenlik ağı programlarının etkinliği için programların tasarımında ve uygulanmasında, kaynakların kullanımında şeffaflık ve hesap verebilirlik, kritik öneme sahiptir. Farklı programlar ve uygunluk kriterleri hakkında kamuya açık bilgilerin yanı sıra, periyodik ve bağımsız program değerlendirmeleri de yapılmalıdır.
- Sosyal güvenlik ağı programlarının tasarımı ve uygulaması, verimsizliklerden kaçınmak ve kaynakları etkili kullanmak üzere, bakanlıklar ve bölümlerin yanı sıra farklı hükümet seviyelerinde de koordine edilmelidir.
- Yerel düzeyde yeterli idari kapasitenin inşa edilmesi için ademi merkeziyetçi yapı kurulmalıdır.
- Sosyal güvenlik ağlarını uygulama kapasitelerinin yeterli olması kaydıyla, verimlilik ve hesap verebilirliği artırmak için, STK'ların ve çeşitli toplulukların, sosyal koruma

uygulamalarına katılımı teşvik edilebilir. Bu gruplara, program tasarım ve uygulaması konusunda daha fazla teknik açıklama sağlamak, diğer ülkelerdeki uygulama örnekleri ve sonuç bilgilerini paylaşmak, kalıcı yoksulluğun azaltılması için büyük başarı sağlayabilmektedir (Holzmann, 2005).

- Krizler sırasında, genel olarak sosyal koruma harcamalarında kesintilerden kaçınılmalıdır. Mümkünse harcamalar sürdürülmeli veya arttırılmalı ve temel programlar korunmalıdır.





Şekil 3. 3.Kriz Karar Ağacı.

Kaynak: (Marzo & Mori, 2012).

İyi hazırlanmış: Bulgaristan'ın sosyal koruma sistemi, nakit transferlerinden, sosyal sigortalardan ve düşük vasıflı çalışanlara yönelik aktif iş gücü piyasası programlarından oluşmaktadır. Sistem iyi hedeflenmiş ve finansal olarak sürdürülebilirdir. Güvenlik ağı, en yoksulların %70'ini kapsamakta olup, iyi hedeflenmiş ve iyi finanse edilmiştir (geri kalanlar işsizlik ödeneği ve sosyal emeklilik programları kapsamındadır). 2008 Krizine cevaben hükümet, fayda seviyelerini yükseltmiş, yararlanma koşullarını kolaylaştırmış ve aktif işgücü piyasası programları seçeneklerini genişletmiştir.

Orta derecede hazırlanmış: Yakın zamana kadar Guatemala'nın sosyal koruma sistemi çok sayıda küçük, koordineli olmayan programlardan oluşuyordu. Sürekli yüksek yoksulluk, eşitsizlik ve sayısız ekonomik şokla birlikte, 2008'de hükümetin stratejisi, yoksullukla mücadele konusunda çok sektörlü bir yaklaşıma doğru değişmiştir. Stratejinin merkezinde son derece yoksul haneleri hedef alan bir ŞNT programı yer almaktadır. Üç yıldan az bir sürede program, çoğunlukla kırsal alanda, nüfusun yaklaşık yüzde 30'una ulaşmıştır. Ancak ŞNT ve çocukları hedef alan diğer programlar dışında, sosyal yardımlar azalan oranlıdır ve sadece en alt yüzde 8'i kapsamaktadır. Yoksullar ve aşırı yoksulların sadece %20'si kapsamdadır, nüfusun büyük çoğunluğu (%85) sigortasızdır.

Zayıf hazırlık: Kriz çıktığında Bosna-Hersek oldukça hazırlıksızdı. Sosyal koruma sistemi, nüfusun yaklaşık yüzde 52'sini kapsamaktadır. Bununla birlikte, kaynakların çoğunluğu "dul/yetimyardım sistemi" tarafından kullanılmaktadır, bu durum ihtiyaç temelli programların geliştirilmesine engel olmakta ve bu nedenle sistemik şoklara cevap vermek için çok az alan kalmaktadır. Her ne kadar dul/yetimlerin yararlandığı sistem, bazı yoksul haneleri içerebilse de, diğer yoksulların tamamını içerecek bir esnekliği bulunmamaktadır.

Tablo 3.3. Orta gelirli ülkelerin 2008 Krizine Hazırlık Durumuna İlişkin Örnekler.

Kaynak: (EC, 2012).

3.3. Sosyal Korumanın Ekonomi Üzerindeki Dengeleyici Rolü

Sosyal koruma harcamaları, genel talebi etkileyen, satın alma gücü ve yaşam standartlarında erezyona yol açan krizlerin, en kötü sonuçlarının hafifletilmesinde otomatik dengeleyici işlevi görmektedir. Sosyal koruma kapsamında sağlanan faydalar ile hanehalkı tüketimini ve ekonomik faaliyetlerini korumak ve böylece verimlilikteki düşüşü azaltmak hedeflenmektedir.

Otomatik dengeleyici ifadesi, enflasyon, deflasyon, durgunluk, daralma gibi ekonomik sıkıntı ya da krizlerde, bunalımın daha da büyümemesi için kendiliğinde devreye giren düzeltici mekanizmaları anlatmak amacıyla kullanılmaktadır. İşsizlik sigortası, ekonomideki daralmayı frenlemek üzere, kimsenin ek bir karar almasına gerek kalmadan devreye girer, faydalanıcı sayısı, krizin ağırlığına bağlı olarak artar, kişinin içinde bulunduğu diğer ekonomik durumlardan bağımsız bir şekilde, gelir testine tabi olmadan uygulanan işsizlik sigortası, önemli bir tampon işlevi görmektedir. Bunun yanında aile ve çocuk yardımları, kullandıkça öde emeklilik maaş planları⁴ gibi sosyal koruma araçları da istikrarlı satın alma gücü sağlamaları nedeniyle makroekonomik açıdan önemli otomatik dengeleyicilerdir.

İşsizlik sigortasının otomatik dengeleyici olarak çalışma şekli şu şekilde özetlenebilir: Ekonomideki durgunluk ya da daralma başladığında işten çıkarmalar artmaktadır. İşten çıkarmaların artması, işsiz kalanların gelirden mahrum kalınca harcama yapamamaları nedeni ile talep düşüşünü hızlandırmakta, bu durum ise, ekonomideki daralmayı daha da hızlandırmaktadır. Eğer ülkede işsizlik sigortası uygulaması bulunuyorsa, işsiz kalanlar, çalıştıkları dönemdeki kadar olmasa da belirli bir düzeyde harcama yapacak kadar ödeme alabilmektedir. Bu sayede talep daralmasındaki hızlanma frenlenebilmektedir (Eğilmez, 2012).

OECD ülkelerinde en fazla işsizlik sigortasının otomatik dengeleyici işlevine odaklanılmıştır, bununla birlikte diğer transferler de otomatik dengeleyici işlevi görmektedir (Darby & Melitz, 2008). Darby ve Melitz çalışmalarında, çeşitli transferler arasında en fazla dengeleyici etkiye sahip olan transferin emekli maaşları olduğunu, bunu sağlık harcamaları ve işsizlik sigortasının takip ettiği tespit etmiştir. Malüllük ve hastalık yardımları en az etkiye sahip olan sosyal koruma harcama türleridir (Prasad & Gerecke, 2010).

⁴ Kullandıkça Öde Emeklilik Planı, katılımcının maaşından düzenli olarak ne kadar para kesileceğini veya kendi emeklilik fonuna götürü bir miktar yatırmayı seçebileceği bir emeklilik planı türüdür.

AB ülkeleri içinde, sosyal koruma araçlarının dengeleme fonksiyonu en fazla işsizlik yardımları, sosyal dışlanma, aile ve barınma harcamaları için, en az sağlık ve emeklilik harcamaları için geçerlidir(Bontout & Lokajickova, 2013). Örneğin, 1995-2009 dönemine dayanarak Avrupa Komisyonu'ndan (2013) yapılan tahminler, çıktı açığındaki %1 bir puan azalma durumunda, işsizlik harcamalarının ortalama % 6, sosyal dışlanma, aile ve konut harcamalarının % 2, emekli aylıkları ve sağlık harcamalarının yaklaşık % 1- 1,5 oranında artacağını göstermektedir (Employment, 2012).

2008 ekonomik krizi, sosyal korumanın ekonomik bir engel veya sistematik olarak azaltılması gereken bir yük olmadığını tüm dünyaya göstermiştir. Kriz sırasında AB'nin yönetim organları tarafından, sosyal ve ekonomik politikaların birbirlerine destek olması gerektiği ifade edilerek, sosyal koruma kapsamındaki dayanışma ve sosyal adaletin, ekonominin desteklenmesi ve krizden çıkış için olumlu faktörler olduğuna ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Mart 2009'da yayınlanan Avrupa Konseyi 2009 yılı Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme Raporunda da, “sosyal koruma sistemlerinin otomatik dengeleyici rollerini tam olarak oynamalarına izin verilmesinin hayati önem taşıdığı” belirtilmiştir (A. Euzéby, 2010).

Bir ülkedeki sosyal koruma sistemi ne kadar gelişmiş ve sağlanan sosyal faydalar ne kadar cömertse, sosyal korumanın ekonomi üzerindeki otomatik dengeleme etkisi de o kadar fazla olmaktadır. Bu bakımdan AB içinde, sosyal koruma sistemlerinin en az gelişmiş olduğu ülkeler (Doğu Avrupa'da Letonya, Litvanya ve Estonya ve Batı Avrupa'da İrlanda), 2008 krizinde en hızlı GSYH düşüşü yaşayan ülkeler olmuşlardır (A. Euzéby, 2010).

2008 Krizi sırasında sosyal koruma, durgunluğun kapsamını ve süresini sınırlandırmaya ve işgücü piyasalarını ve özel tüketimi dengelemeye iki kanal üzerinden katkıda bulunmuştur. Bunlardan ilki kamu bütçesinin harcama tarafında otomatik dengeleyici olarak, ikincisi ise, çoğu Avrupa ekonomisinde uygulandığı üzere, sosyal politika ve işgücü piyasası politikası alanında, istihdam teşvikleri, aktivasyon politikaları, daha yüksek faydalar sağlanması ve düşük gelirli hanehalklarına transferlerin artırılması gibi, geniş bir önlem yelpazesinde iradi eylemlerle olmuştur (Basso et al., 2011).

Bununla birlikte, AB Üye Devletleri'nde otomatik dengeleyicilerin kapsamında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Gelir şokunda, otomatik dengeleyicilerin, şokun yüzde 56'sını hafiflettiği Danimarka, istikrar açısından en güçlü olan ülkedir. Belçika, Almanya ve Macaristan da güçlü otomatik dengeleyicilere sahip ülkeler olarak öne çıkmaktadır. En

düşük değerler Estonya, İspanya ve Yunanistan için bulunmuştur. İşsizlik şokuyla ilgili olarak, dengeleyici etkisi en geniş olan ülkeler yine Danimarka, İsveç, Almanya, Belçika ve Lüksemburg olarak belirlenmiştir. İskandinav ve Kıta Avrupası ülkeleri, Güney ve Orta Avrupa ülkelerinden önemli ölçüde daha geniş otomatik dengeleme mekanizmalarına sahiptir. AB üyesi devletlerin çoğunda, işsizliğe karşı sosyal koruma, işsizlik sigortası ve asgari gelir desteği olmak üzere iki temel araç üzerine odaklanmaktadır (Eichhorst et al., 2010).

İskandinav ve Kıta Avrupası ülkeleri, Güney ve Orta Avrupa ülkelerinden önemli ölçüde daha büyük otomatik dengeleyicilere sahip olan ülkelerdir. Diğer taraftan daha ilerici vergi sistemi (artan oranlı)ve daha ayrıntılı refah devleti nedeniyle, AB’de otomatik dengeleyicilerin kapsamı ABD’den önemli ölçüde daha büyüktür (Basso et al., 2011).

2008 krizi sırasında, AB üyesi ülkelerin bir bölümünde, sosyal koruma ve işgücü piyasası politikası alanında, otomatik dengeleyicilere ek olarak iradi faaliyetler de yürütülmüştür. Tüketim eğilimi yüksek hanelere yapılan sosyal transferler ile güçlü çarpan etkisi yaratılabilmektedir. İradi önlemlerin ilk aşaması, mevcut işsizlik sigortasında, özellikle de ihtiyaç fazlası hale gelen standart dışı işçiler için⁵ işsizlik sigortası erişiminin kolaylaştırılması veya yardımların tutarının artırılması gibi bir dizi reform ile yapılabilmektedir. Bazı ülkeler işten çıkarmaları önlemek için çalışma zamanı esnekliğini, (özellikle kısa süreli çalışma programlarını) teşvik eden kamu tedbirlerini genişletmiştir. Ayrıca, işgücü piyasasına (yeniden) entegrasyonu hedefleyen aktivasyon politikaları güçlendirilmiştir. Özellikle çoğu ülke, aktif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde işe yerleştirmeyi ve kamu tarafından finanse edilen eğitimleri uygulamıştır. Ek olarak, düşük gelirli gruplar ve aileler için, vergi indirimlerinin yanı sıra sosyal güvenlik primlerinde indirimler de uygulanmıştır.

Makroekonomik simülasyonlar, belirli bir zaman gecikmesiyle de olsa, iradi sosyal politikanın, GSYH üzerinde dengeleyici bir etkisi olduğunu ve temel olarak teşviğin boyutunu yansıttığını göstermektedir. Krize cevaben uygulanan iradi sosyal politika önlemleri, euro bölgesi için, 2008 yılında GSYH’nin yüzde 1,07’sini oluşturmuştur. Bu iradi harcamalar için kümülatif çarpan 0.85’tir(Eichhorst et al., 2010). Bunun anlamı, krizin ardından iradi sosyal politikaya harcanan her euro, GSYH’ye 85 cent ilave etmiştir. Önemli tedbirler uygulayan ülkeler, daha hızlı büyümüştür. Bir iradi sosyal politika tutumundan elde edilen faydalar, işgücü piyasalarında rahatlıkla gözlenebilmektedir. Bu

⁵ Geçici çalışma, kendi adına veya evde çalışma, yarı zamanlı çalışma gibi.

sosyal politika uygulamaları sonrasında istihdam önemli ölçüde artmakta ve işsizlik azalmaktadır. Tahminlere göre, 20 AB Üye Devletindeki sosyal politika teşvik paketleri (etkilerinin doruk noktasında) tam zamanlı 330.000 yeni iş yaratmıştır(Eichhorst et al., 2010). İrادی sosyal politikaların yarattığı ve bu simülasyonların yansıtmadığı olumlu bir etki de, ekonomi genelinde belirsizliğin azaltılmasıdır. İyi hedeflenmiş iradi önlemler, hanelerin gelir veya servet kayıplarına karşı sigortalanmasına yardımcı olmakta, böylece belirsizliklerini azaltıp, beklentileri dengelemekte ve tüketim davranışlarını yumuşatmaktadır (Eichhorst et al., 2010).

Pek çok Avrupa ülkesinde büyük boyuttaki otomatik dengelemeye ve konjonktür karşıtı etkilerine rağmen, en sonuncusu gibi (2008) bir ekonomik gerileme, hane halkını asimetrik olarak etkilemektedir. İş kaybı, işsizler ve aileleri için, gelirlerde keskin bir düşüşe neden olurken, aynı zamanda diğer sosyal grupları da reel ücretlerin düşmesi nedeni ile marjinal olarak etkilemektedir. Krizin bu asimetrik etkilerinden kaynaklanan sosyal politika mücadelesi, çalışan yoksulların varlığı ile daha da artmaktadır.

Sosyal koruma açısından otomatik dengeleyicilerin en büyük avantajı, sosyal koruma sistemine entegre olanlar için gelir değişikliğini derhal telafi edebiliyor olmalarıdır. İşsizlik durumunda azalan gelirin, işsizlik yardımı ile telafi edilmesi gibi. Bununla birlikte, işgücü piyasası kapsamı dışında kalanlar için etkisizdirler. Bu nedenle AB üyesi ülkelerin çoğunda, teste tabi gelir desteği (means tested) sistemleri, temel bir sosyal güvenlik ağı olarak mevcuttur. Ancak, ikinci seviye gelir yardımı olarak tanımlanabilecek bu destekten yararlanma koşulları oldukça ağırdır (hane değerlendirmesi gerektirmesi gibi). Bu durum, kriz sırasında uzun süredir işsizlik yaşayan hanelerin, tasarruflarını kullanmak zorunda kalmalarına hatta evlerini satmalarına neden olmuştur (OECD, 2011).

İşsizlik sigortası sistemleri, her bir çalışanın türünü eşit olarak korumadıkları takdirde dışlayıcı olabilmektedir. İşsizlik risklerinin kapsamı ve farklı sosyo-ekonomik gruplara sağlanan sosyal korumanın “kalitesi” uyumlu olmayabilir. Genel olarak krizden en çok etkilenenler, en az korunanlar olmaktadır. Genç işçiler ve standart dışı sözleşmelerle çalışanlar gibi bazı sosyal gruplar, özellikle işgücü piyasası koşullarındaki bozulmadan daha fazla etkilenmektedir. Aynı zamanda bu grupların, sosyal yardımlara erişimi de sınırlı olmaktadır.

Bu nedenle krizler sırasında sosyal koruma önlemleri geliştirilirken, işgücü piyasasının “dualizminin⁶” kapsamı dikkate alınmalıdır. İşgücü piyasasında dualizm olduğunda, otomatik dengeleyiciler verimli bir şekilde çalışmamaktadır (Boeri & Garibaldi, 2009). Bu nedenle, otomatik dengeleyicilerin, istihdamı güvence altına almak veya kolaylaştırmaya yönelik iradi önlemler (sağlanan faydaların artırılması ve erişimin kolaylaştırılması gibi) ile desteklenmesi gerekebilmektedir (Basso et al., 2011).

Kamunun doğrudan istihdamı ve firmalara verilen istihdam ile ilişkili sübvansiyonlar şeklindeki iradi önlemler, en yüksek istihdam çarpanlarına, bir diğer ifade ile istihdam üzerinde, diğer tüm önlemlerden çok daha yüksek etkiye sahiptir (OECD, 2009). Son kriz sürecinde, hükümetler tarafından, kısa süreli çalışma programlarına ve diğer istihdam sübvansiyonlarına, güçlü bir ilgi gösterilmiştir. Söz konusu işlerin, uzun vadede kalıcılığı sorgulanabilir olmakla birlikte, bu tür programlar, işten çıkarmaların yoğunlaştığı ve beşeri sermayenin boşa harcadığı durumlardan kaçınmakta başarılı olabilmektedir (Basso et al., 2011).

Yine kısa süreli çalışma desteği ve artan oranlı gelir vergilendirmesi gibi iradi önlemler, önemli bir gecikme olmadan etkili olarak çalışabilmekte ve otomatik dengeleyiciler olan işsizlik yardımı ve asgari gelir desteği programları ile birlikte, ekonominin ve istihdamın toparlanmasını sağlayabilmektedir (Basso et al., 2011).

Bununla birlikte iradi önlemler; iyi hedeflenmiş olmalı, zamanında devreye alınmalı ve geçici olarak uygulanmalıdır. Sübvansiyonların gereğinden fazla uzamaması ve sonuçta döngüsel etkiler yoluyla kamu kaynaklarının etkisizce harcanmaması için, bu önlemlerden çıkış stratejisi net bir şekilde belirlenmelidir. Aksi takdirde artan mali kısıtlamalar, hükümetlerin gelecekteki ekonomik belirsizliklere karşı koyma kapasitelerini engelleyecektir. Geçici tedbirler çoğunlukla uzama eğiliminde olduğundan, politika yapıcılarının iradi tedbirlere olan ihtiyacı dikkatle değerlendirmeleri ve var olma gerekçelerini düzenli olarak kontrol etmeleri önemlidir.

Bu açıdan, iradi önlemler için, kural odaklı ve “yarı otomatik” bir yaklaşım geliştirilebilir. Örneğin, geçici sosyal koruma önlemlerinin uygulanmasına veya sürdürülmesine karar verirken, nesnel göstergelere atıfta bulunulması gibi. İradi harcamalara ilişkin kural odaklı

⁶ Dual işgücü piyasası kuramı, işgücü piyasalarını birincil ve ikincil olmak üzere iki kısma ayırmaktadır. Birincil işgücü piyasalarında, yüksek ücret, iyi çalışma koşulları, istikrarlı istihdam ve iş güvenliği yer almaktadır. İkincil piyasalarda ise düşük ücret, düşük statü, uygun olmayan çalışma koşulları ile yükselme imkanının çok olmadığı bir yapı yer almaktadır.

bir yaklaşıml, istihdamın (sübvansiyonsuz) hem mevcut hem de gelecekteki işsizlik oranlarının veya GSYH'nin gelişmesine yardımcı olabilir (Basso et al., 2011).

Belirtilen nedenlerle, otomatik dengeleyiciler tek tip bir şekilde değil, ulusların ekonomik ve kurumsal bağlamı dikkate alınarak geliştirilmelidir. Uygun otomatik dengeleyicilerden kurulan bir sistem, iradi önlemlere duyulan ihtiyacı azaltmakta ve bu önlemlerin temel dezavantajı olan gecikmeleri, önleyebilmektedir. Ayrıca isteğe bağlı ayarlama ihtiyacını azaltmakta ve gelecekteki dalgalanmalar için hazırlık yapmaya yardımcı olmaktadır.



4. 2008 EKONOMİK KRİZİNİN SEÇİLEN ÜLKELERİN SOSYAL KORUMA HARCAMALARINA ETKİSİ

Ekonomik krizi takiben 2009 yılında, AB 27 ülkelerinin sosyal koruma harcamalarında, önceki yıla göre %10,9 gibi belirgin bir artış meydana gelmiş ve sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki oranı %27,5 seviyesine ulaşmıştır. Sonraki yıllarda bir miktar düşüşler yaşanmakla birlikte, (2010-2015) döneminde genel olarak bu seviyelerde dengelenmiştir.

Aynı dönemde, OECD ülkelerinin sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki oranında AB'den yüksek oranda (%11.9) bir artış yaşanmış ve GSYH içindeki oranı %20,7 olmuştur. Bununla birlikte, OECD genelinde 2009 yılından itibaren gerileme başlamış ve bu seyir, 2012 ve 2013 yıllarında da sürmüştür.

Genel olarak, hem AB hem OECD ülkelerinde, kriz öncesi döneme kıyasla kriz sırasında ve sonrasında 2014 yılına kadar, sosyal koruma harcamalarının GSYH ve genel kamu harcamaları içindeki payının arttığı görülmektedir. 2015 yılından itibaren OECD'de sosyal koruma harcamaları gerilemeye başlamıştır. İncelenen dönemde, AB ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının payı (Ortalama %26,5), OECD'den (%19) daha yüksektir.

	Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH'ya Oranı (OECD)	Sosyal Koruma Harcamalarının Genel Kamu Harcamalarına Oranı (OECD)	Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH'ya Oranı (AB 27)
2005	18.2	44.5	25.0
2006	17.9	44.3	24.7
2007	17.7	44.5	24.2
2008	18.5	44.2	24.8
2009	20.7	45.3	27.5
2010	20.6	45.0	27.4
2011	20.2	45.3	27.2
2012	20.3	45.9	27.6
2013	20.4	46.1	27.8
2014	20.3	46.8	27.6
2015	19.0	43.1	27.4
Ort.	19.4	45.0	26.5

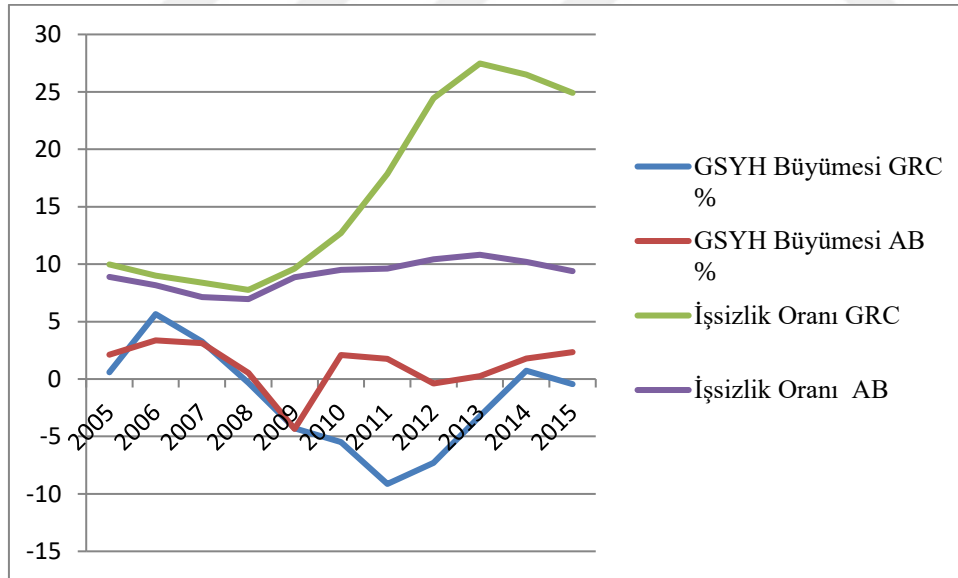
Tablo 4.1. AB ve OECD'de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi.

Kaynak: (Commission, 2019; OECD, 2019h).

Bu bölümde, İskandinav Refah Devleti örneği olan İsveç, Güney Avrupa-Latin Rim Refah Devleti örneği olan İspanya, Avrupa’da krizi en ağır şekilde yaşayan ülkelerden biri olması nedeniyle Yunanistan ve 1997 mali krizine verdiği başarılı sosyal koruma yanıtı nedeniyle Endonezya’nın, öncelikle istihdam, gelir dağılımı ve yoksulluk verileri üzerinden 2008 krizinden etkilenme düzeylerine yer verilecek, ardından sosyal koruma harcamalarının gelişimi değerlendirilecektir.

4.1. Yunanistan

2008 yılında başlayan küresel ekonomik kriz, böylesi bir duruma hazırlıksız olan ülkeler üzerinde çok ciddi sonuçlara yol açtı. Bu ülkelerden biri olan Yunanistan, II. Dünya Savaşından bu yana en kötü ekonomik krizini yaşadı. Yunanistan ekonomisinde, 2007 yılında başlayan daralma, küresel kriz ile birlikte şiddetini arttırdı. 2009 yılı sonbaharında seçilen sosyalist hükümet, büyük bir finansal baskıyla karşı karşıya kaldı. Kamu açığı, GSYH’nın yüzde 15’inden daha fazla, kamu borcu ise, %128’e ulaşmıştı. Bu durum, ülkenin kredibilitesini zayıflattı, hükümetin bu açığı onarmak için makul faiz oranlarında borçlanması mümkün olamayınca, derin bir ekonomik ve politik krize girildi, ekonomi iflasa yaklaştı (Venieris, 2013).



Şekil 4.1. Yunanistan GSYH Büyümesi ve İşsizlik Oranlarının AB ile Karşılaştırılması.

Kaynak: (Worldbank, 2019b).

Yunanistan, borçlanma gereksinimlerini karşılamak amacıyla, 2010 yılı Mart ayında, AB, AB Merkez Bankası ve IMF (Troyka) ile bir kredi anlaşması imzaladı. Bununla birlikte, hem AB hem de AB Merkez Bankası, Yunanistan’da yaşanan krize zamanında ve etkili

yanıt vermekte çok gecikti. Gecikmeli gelen yanıt ise, dayanışmadan çok cezalandırma şeklindeydi. Kredi anlaşması beraberinde, tasarruf tedbirleri paketi ve deragülasyon önlemlerinin yanı sıra, doğrudan ve dolaylı vergilerde yüksek artışlarla birlikte geldi (Petmesidou, 2011; Venieris, 2013).

Bu plan, ülkede ciddi politik huzursuzluk ve sosyal kargaşaya neden oldu. Çünkü uluslararası müdahalenin ilk talepleri, sosyal harcamaların azaltılması, işçi hakları ve refah perspektifinden uzaklaşılmasına yol açtı. İlk etki, nakit faydalar üzerinde kendini gösterdi, hem asgari ücret hem de en düşük ücretler, ciddi şekilde kesintiye uğradı. İkinci etki, sosyal hizmet harcamalarında ciddi daralmalar olarak görüldü. Yüksek kamu borcunun temel nedeni olarak görülen sağlık harcamalarında da, halk sağlığını tehdit eden önemli kesintilere gidildi. Kemer sıkma politikalarına bağlı olarak, sağlanan sosyal yardım faydaları azaltıldı. Çalışma ekonomisi ve endüstriyel ilişkiler alanında deregülasyon stratejisinin kabul edilmesi ve asgari ücretin azaltılması, uluslararası yardımların öncelikli koşullarından biriydi. Bu alanda yapılan temel değişikliklere aşağıda yer verilmektedir:

Yunanistan'da gelir transferlerinde, emekli aylıkları her zaman sistemin ana bileşeni olmuştur. Krizin başlangıcında, sayısı 130'a kadar ulaşan sosyal sigorta fonları ile büyük oranda parçalı, kutuplaşmış ve eşitsizlikler barındıran bir sigorta sistemi bulunmaktaydı. Sosyal sigorta sisteminin bu yapısı ve yüksek idari maliyetler, erken emeklilik için birikmiş teşvikler, hızlı demografik yaşlanma ve olumsuz ekonomik büyüme ile birlikte emeklilik harcamalarının, GSYH'nın % 13'ünün üzerine çıkmasına yol açtı (2050 yılında iki katına çıkması bekleniyordu). Sosyal sigorta bütçesi, yüksek işsizlik, artan yararlanma talebi ve azalan katkı payı ödemeleri nedeni ile çıkmaza girdi. 2010-2011 Tasarruf Paketinde, yer alan emekli aylığı reformu ile emekli aylıklarında azaltmaya gidilirken, emeklilik yaşı, kadın ve erkekler için 65'e yükseltildi, bazı grupların sigorta hakları kısıtlandı ve emeklilik fonlarının sayısı 13'e kadar düşürüldü, erken emeklilik neredeyse kaldırıldı ve emeklilik maaşına hak kazanmak için gereken asgari süreler uzatıldı. Sosyal sigorta politikası, bireysel katılıma ağırlık veren bir yapıya dönüştü. Sosyal sigortalara devlet katkısı yürürlükten kaldırıldı. Temel emekli maaşının, genel vergiler ile finanse edilmesi ve ekonomik büyüme oranlarına tabi olması esasına geçildi. Emekli maaşlarında, yıllık maaş gelirlerinde ortalama en az %25 oranında azalmaya yol açan değişiklikler yapıldı.

Reform, çalışanların emekliliği hak etmesi için daha uzun süre çalışmalarına, düşük ücretli çalışanlar için de bir dizi belirsizliğe yol açarken, bazı istisnalar korundu. Örneğin bazı

serbest meslek mensupları ve kamu çalışanları, belirli banka çalışanları, üniformalı çalışanlar ve çiftçiler için, yarı primli emekli aylığı gibi uygulamalara dokunulmadı. Dönemsel olarak küçülen bir maksimum emeklilik geliri getirildi. Emeklilere yılda iki defa verilen ikramiye kaldırıldı, yerine, düşük emekli maaşı alanlar için ‘tatil yardımı’ getirildi. Emekli maaşına ve emeklinin yaşına göre uyarlanan vergi ve kesintiler gündeme geldi. Bununla birlikte, sistemi daha önce içinden çıkılmaz hale getiren önemli sorunların çözülmesine yönelik, fonlar arasındaki düzenlemelerin uyumlaştırılması, bütçe tahsisinde şeffaflık (örneğin, sigorta ve sosyal yardım arasında açıkça ayırım yapılması ve emeklilik fonlarının sağlık sigortası fonlarından ayrılması gibi) ve yaşlı yoksulluğu ile etkin mücadele gibi konulara ilişkin bir adım atılmadı.

Kriz öncesi de ideal olmaktan çok uzak olan sağlık sektöründe, maliyetlerin azaltılması, AB-IMF baskısı altında, öncelikli konulardan biri oldu. Yine sistemin yapısal zayıflıklarının giderilmesinden çok, maliyet azaltmaya odaklanıldı ve reform sonrasında da iyi işleyen bir sağlık sistemi inşa edilemedi. Kriz sırasında kamu sağlığı hizmetlerine olan talep artarken, kamu hastanelerinde birleştirme ve kapatma uygulamalarına gidildi. 2011-2012 döneminde, sağlık harcamalarında %15’lik bir kesintiye gidilirken, daha yüksek hasta katılım payı uygulamaları alınmaya başlandı.

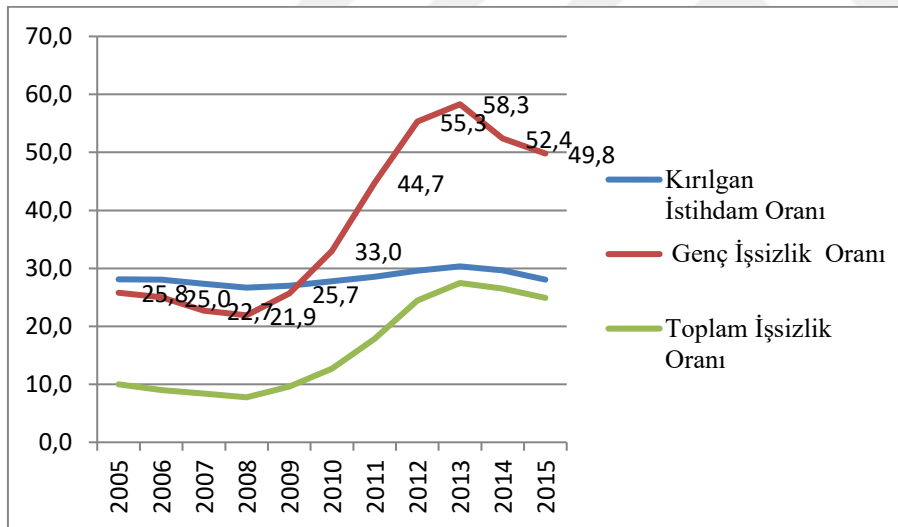
Asgari gelir desteği uygulamasının olmadığı, az sayıdaki AB ülkesinden biri olan Yunanistan’ın, sosyal bakım hizmetleri ve sosyal yardımlar sistemi, geleneksel olarak test araçlarına dayalı olup, yoksulluğu azaltmadaki etkileri çok sınırlıydı. Sosyal yardımların yetersizliği, kriz öncesinde de tartışılan bir konuydu. 2009 ortasında düşük gelirli ve kırılgan gruplara sosyal yardım sağlayan, Ulusal Sosyal Uyum Fonu kaldırıldı (Petmesidou, 2011). Bu gruba yönelik yeni bir program başlatıldı, ancak 2010 yılının başlarında, AB-IMF talepleri doğrultusunda yapılan düzenlemeler ile bu program da kesintiye uğradı. Kriz, sosyal yardım programlarının giderek daha fazla teste tabi olmasına ve yararlanma koşullarının sıkılaştırılmasına yol açtı.

2015 yılında, evrensel asgari emeklilik planı açıklandı. Temel asgari emeklilik maaşı 360 Euro olarak belirlendi. Bu tutar, ulusal yoksulluk sınırının üçte ikisinden az olması nedeniyle yeterli olmamakla birlikte, Yunanistan’daki en temel sosyal koruma aracı olması nedeniyle önemlidir.

İşgücü piyasasında, hızlı ve sert bir şekilde uygulanan deregülasyon ve esneklik politikaları, durgunluğun şiddeti ile birleştiğinde istihdam üzerinde tahrip edici etkiler yarattı ve işsizlik rakamları kontrolden çıktı. 2013 yılında toplam işsizlik oranı %27,5’e

yükseldi. Ulusal toplu sözleşme görüşmeleri pratikte kaldırıldı, yeni iş kanunu ile firma düzeyinde iş görüşmeleri yürütülmesi esası getirildi. Uygulanması oldukça hantal olan bu düzenleme, sendikalar tarafından şiddetle protesto edildi. İşgücünü koruyan düzenlemeler ile koruma kapsamında olmayan işsizler için sağlanan destekler arasındaki denge kayboldu. Çalışanların hakları önemli ölçüde azalırken, işverenlerin hakları muazzam bir şekilde genişledi. Emek ve sermaye arasındaki boşluk, hiç olmadığı kadar büyüdü. Boyutu zaten büyük olan kayıt dışı işgücü piyasası kontrol dışı bir hale geldi. Asgari ücret 560 Euro'ya düştü. IMF'nin önerileri doğrultusunda gerçekleştirilen, kamu ve özel sektör maaş ve ücretlerindeki toplam düşüş oranının yüzde 25 civarında olduğu tahmin edilmektedir (Venieris 2011b).

Gençler, bu koşullardan en fazla etkilenen grup oldu. 2008 yılında %21,9 olan genç işsizliği, 2013 yılı itibariyle %58,3'e yükseldi. Aynı yıl, AB ve OECD'de %12, yüksek gelirli diğer ülkelerde %9,6 seviyesinde olan kırılğan istihdam oranı, Yunanistan'da %30,3 seviyesindeydi.



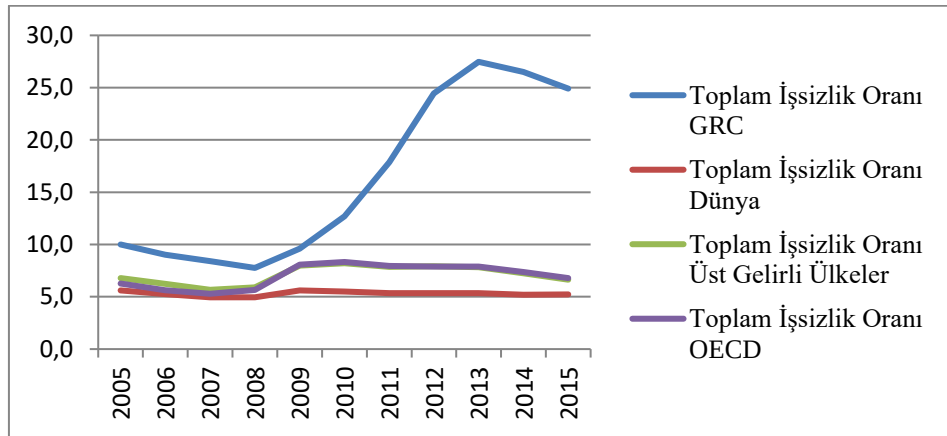
Şekil 4.2. Kırılğan İstihdam ve Genç İşsizlik Oranındaki Değişim.

Kaynak: (ILO., 2019; Worldbank, 2019b).

Yunanistan'ın krizden önce, aktif işgücü piyasası politikalarına ve istihdam alanında etkili modernleşmeye yaptığı yatırımların yetersizliği, kriz sırasında daha net görüldü. 2010 yılından itibaren işsizlikteki şiddetli artış, bu alandaki koruma ihtiyacını arttırdı. Ancak işsizlik için sağlanan faydalar nispeten çok düşüktü (yoksulluk sınırının çok altında), faydalardan yararlanma koşullarının, katı bir şekilde belirlenmiş olması, yeni işe girenler, genç işsizler veya istihdam kayıtları eksik tutulanların dışlanmasına neden oldu. Yine 2012

yılı başında, bu kapsamda sağlanan faydalarda da kesintiye gidildi ve tutar 460 avro'dan 360 avroya indirildi(Venieris, 2013).

Aşağıdaki Şekilde görüldüğü gibi, Yunanistan'ın işsizlik oranı 2005 yılından itibaren, Dünya, OECD ve üst gelir grubundaki ülkelerin üzerindeydi. 2008 yılında önemli ölçüde gerileyerek OECD ortalamalarına yaklaşmışken, krizin ardından 2009 yılında tekrar yükselmeye başladı ve 2013 yılında, en yüksek oranı olan %27,5 seviyelerine sıçramıştır. 2015 itibariyle bir miktar gerilemekle (%24,9) birlikte, OECD (%6,8), üst gelir grubundaki diğer ülkeler (%6,7) ve Dünya (%5,2) işsizlik oranlarının çok üzerinde seyretmeye devam etti.

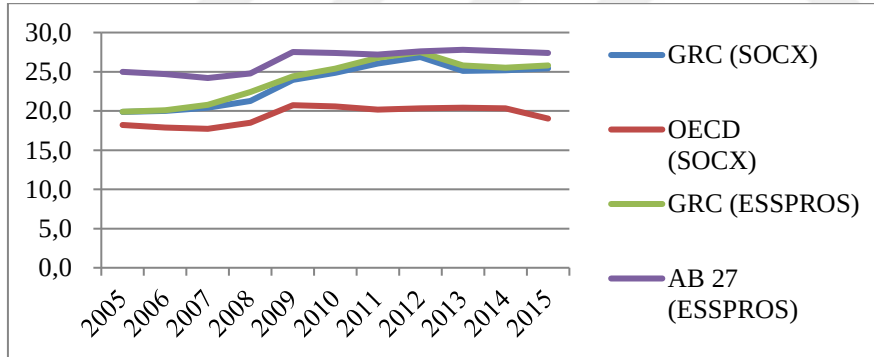


Şekil 4.3. Yunanistan'ın İşsizlik Oranlarının Karşılaştırması.

Kaynak: (OECD, 2019h).

Yunanistan'da kriz sırasında uygulanan sosyal politika tedbirleri, AB/IMF direktifleriyle ve piyasa zorunlulukları doğrultusunda belirlendi. Ancak bu reformlar refahı sağlayamadığı gibi, var olan eşitsizlikler ve verimsizlikleri daha da pekiştirdi, en savunmasız durumda olanlar korunamadı. Kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik katı önlemler içeren 'kurtarma programını' takip eden iki yıl içinde, ekonomi derin bir durgunluğa sürüklendi. GSYH, 2008'den 2012'ye yaklaşık% 22 oranında daraldı ve 2013'te de daralmaya devam etti. Uygulanan katı önlemlere rağmen derinleşen kriz, Yunanistan'ın borç sürdürülebilirliği için hazırlanan ilk kurtarma planına dahil edilen varsayımların çoğunun sorunlu olduğunu ortaya koydu. Kurtarma programı, ilki Temmuz 2011'de olmak üzere, dört kez revize edildi ve her planda da bütçe kesintileri, istihdam piyasası deregülasyonu, kamu istihdamının azaltılması ve yapısal reformlar gibi katı koşullar korundu (Petmesidou, 2013).

Yunanistan'ın sürüklendiği krizin nedenleri arasında sık sık, krizden önce artan sosyal harcamalar gösterilmekte ve sosyal refah sınırlarının çok genişlediği ifade edilmektedir. Gerçekten de, 1981 yılında AB'ye üye olmasıyla birlikte, ülkeye aktarılan AB fonları, sosyal harcamaların hızlı bir şekilde artmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, Yunanistan, AB'ye kıyasla çok düşük bir sosyal harcama seviyesinden başlamıştır. 1980'lerde AB'de, sosyal harcamaların GSYH içindeki payı %24 civarındayken, Yunanistan'da bu oran % 12'dir (Guillén & Matsaganis, 2000). AB'den aktarılan fonlar ile işgücü piyasası, maaş sistemi, sağlık bakımı ve sosyal içerme ile ilgili bir dizi politika harekete geçirilmiştir. Ulusal aksiyon planlarını da içeren izleme sistemleri, danışmanlık prosedürleri, komiteler oluşturulmuştur. Sosyal bakım ve istihdam hizmetleri, gündüzlü bakım hizmetleri, çocuklar ve yaşlılar için merkezler, yaşlılar ve engelliler için evde bakım seçenekleri ile zenginleştirilmiştir. Bununla birlikte, AB fonları ile yürütülen bu uygulamaların sürdürülebilmesini sağlayacak bir ulusal kaynak planlaması yapılmamıştır. Aşağıdaki Şekilde görüldüğü gibi, incelenen dönem boyunca Yunanistan'ın sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı (2012 yılı dışında), AB'nin gerisinde, ancak OECD'nin üzerindedir.



Şekil 4.4. Sosyal Koruma Harcamalarının Payının OECD ve AB ile Karşılaştırılması.

Kaynak: (Commission, 2019; OECD, 2019g).

Aşağıdaki Tablo'da görüldüğü gibi Yunanistan, kişi başı sosyal harcama miktarları bakımından da, AB'nin oldukça altındadır. 2008 yılı itibariyle, Ülkedeki kişi başına, AB ortalamasının %90'ına yaklaşmışken, kişi başına düşen sosyal harcama miktarı, AB ortalamasının ancak % 80'ine yaklaşabilmiştir. Aynı yıl, AB'de, kamu sosyal hizmetlerindeki istihdam oranı %15'ken, Yunanistan'da %11 gibi düşük bir seviyededir. Bu göstergeler birlikte değerlendirildiğinde, Yunanistan'ın sosyal refah sınırlarının çok fazla genişlediği şeklindeki argümanın tersine, ülkenin sahip olduğu zenginliğe kıyasla,

sosyal koruma için harcadığı miktarın, çok düşük olduğu söylenebilir (Petmesidou, 2013). Yine aşağıdaki tablodan da görülebileceği gibi, kişi başı sosyal harcama seviyeleri, 2010 yılından itibaren azalmaya başlamış, 2013 yılında harcama miktarı, 2006 seviyelerine kadar gerilemiştir.

	AB-27	Yunanistan
2006	6,361	4,758
2007	6,607	5,079
2008	6,804	5,515
2009	7,073	5,670
2010	7,326	5,517
2011	7,470	5,365
2012	7,703	5,294
2013	7,798	4,957
2014	7,975	5,092
2015	8,299	5,276

Tablo 4.2. Kişi Başına Düşen Sosyal Harcama Miktarı (avro).

Kaynak: (Commission, 2019).

Kriz öncesi dönemde (2005-2007) sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı, ortalama %20,3 seviyesindeyken, ekonominin önemli ölçüde daraldığı (2008-2012) döneminde, ortalama %25,3 seviyesine yükselmiş, bir miktar toparlanmanın başladığı (2013-2015) döneminde ise aynı seviyeleri korumuştur.

Sosyal koruma harcamalarının, genel kamu harcamalarına oranı ise, 2008-2012 dönemi boyunca artmış, 2013 yılında 8 puanlık bir düşüş ile %40,3 seviyesine gerilemiş, 2014 yılında ise 10 puan artarak %50 oranına ulaşmıştır. Sosyal koruma harcamalarının, kamu harcamalarına oranı açısından Yunanistan, büyük ölçüde OECD ortalaması ile uyumludur.

Sosyal Koruma Harcamalarının						
Yıllar	GSYH'ya Oranı GRC (SOCX)	GSYH'ya Oranı (OECD)	Genel Kamu Harcamalarına Oranı-GRC (SOCX)	Genel Kamu Harcamalarına Oranı OECD	GSYH'ya Oranı GRC (ESSPROS)	GSYH'ya Oranı AB 27
2005	19.9	18.2	43.6	44.5	19.9	25.0
2006	20.0	17.9	44.3	44.3	20.1	24.7
2007	20.4	17.7	43.4	44.5	20.8	24.2
2008	21.3	18.5	41.8	44.2	22.4	24.8
2009	24.0	20.7	44.3	45.3	24.4	27.5
2010	24.9	20.6	47.4	45.0	25.4	27.4
2011	26.0	20.2	48.1	45.3	26.8	27.2
2012	26.9	20.3	48.2	45.9	27.5	27.6
2013	25.1	20.4	40.3	46.1	25.8	27.8
2014	25.2	20.3	50.1	46.8	25.5	27.6
2015	25.4	19.0	47.2	43.1	25.8	27.4
Ort.	23.5	19.4	45.3	45.0	24.0	26.5

Tablo 4.3. Yunanistan Sosyal Koruma Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları ve Gelir İçindeki Payının Karşılaştırılması (%GSYH).

Kaynak: (Commission, 2019; OECD, 2019g).

Kriz sırasında Yunanistan'ın sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranının artmasının nedeni, ülke ekonomisindeki daralmadır. 2009 yılına kadar AB'nin üzerinde bir hızla artan ve 2009 yılında, incelenen dönemdeki en yüksek tutarı olan 58.963,69 milyon avro tutarına ulaşan, Yunanistan'ın sosyal koruma harcamaları, kredi anlaşmasının imzalandığı 2010 yılından itibaren gerilemeye başlamıştır. En keskin daralma 2013 yılında yaşanmış, sosyal koruma harcamaları önceki yıla göre %11,2 oranında gerileyerek 47.721,02 avro düzeyine inmiştir. Gerileme 2016 yılına kadar devam etmiştir.

Yıllar	Harcama Tutarı	Değişim
2005	40,691.54	
2006	44,846.42	10.2%
2007	49,477.06	10.3%
2008	55,255.25	11.7%
2009	58,963.69	6.7%
2010	58,549.00	-0.7%
2011	56,533.44	-3.4%
2012	53,742.21	-4.9%
2013	47,721.02	-11.2%
2014	46,466.88	-2.6%
2015	46,256.65	-0.5%
2016	46,264.42	0.0%

Tablo 4.4. Sosyal Koruma Harcama Tutarı (milyon avro).

Kaynak: (Commission, 2019).

Diğer taraftan sosyal harcama istatistikleri, Yunanistan'ın toplam sosyal koruma harcamalarında OECD'nin üzerinde olduğunu, Avrupa'yı ise dönem dönem yakaladığını göstermekle birlikte, harcama seviyelerinin, yoksulluk ve eşitsizlik üzerindeki etkileri ile birlikte değerlendirilmesi gerekir(Guillén & Matsaganis, 2000). Yapılan araştırmalar, Yunanistan'da artan sosyal harcama seviyelerinin, sosyal transferlerin etkinliğinin düşük olması ile el ele gittiğini, krizden önce bile yüksek olan yoksulluk seviyelerinin, sosyal faydaların, nispeten düşük yeniden dağıtım etkisi ile ilgili olduğunu göstermektedir(Dafermos & Papatheodorou, 2011). Bu paradoks, ülkenin sosyal koruma sisteminin ve kilit programların yapısal özellikleri ile açıklanabilir.

Kriz öncesi dönemde Yunanistan'ın sosyal koruma sisteminin yapısı şöyle özetlenebilir: Birincisi, Yunan sistemi, primli sosyal sigorta nakit faydaları (tüm emekli maaşlarına) ağırlıklıdır, yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi sigortalanamayan sosyal risklere, çok az önem verilmektedir, sosyal hizmetlere ise gereken yatırım yapılmamıştır. İkincisi, “korunan kategoriler” (memurlar, ulusal sanayi çalışanları, sigorta ve finans hizmetlerinde çalışanlar, liberal meslekler ve diğerleri) kaynaklara erişimde ve devlet desteğinin dağıtılmasında ayrıcalıklıdır. Üçüncüsü, Yunan refah sistemi, parçalanmış bir gelir dağıtım yapısına sahiptir. Korunan kategoriler için cömert emeklilik faydaları sağlanmaktayken, geri kalanlar için mütevazı faydalar sunulmaktadır. Yeterli katkı sağlayamayanlar için, çok düşük bir sosyal emekli maaşı bulunmaktadır. Çoğu aileye yetersiz çocuk yardımı sağlanırken, kamu çalışanlarının aile yardımları yüksektir, dört ve daha fazla çocuğu olan aileleri destekleyen çeşitli özel düzenlemeler bulunmaktadır. İşsizlik faydaları, kısa bir

süre için dağıtılmış ancak uzun süredir işsiz olan veya henüz yeterince çalışmamış olanlar, kapsam dışı bırakılmıştır. Asgari gelir planını içermeyen, delikli bir sosyal yardım ağı bulunmaktadır. Sağlık hizmeti teoride evrenseldir, ancak pratikte, sosyal sigortanın yerini almayı başaramamıştır, sağlık hizmetlerinde, özel sektörün büyük bir payı bulunmaktadır. Yetersizlik ve yolsuzluktan muzdarip bu sistemde, hasta memnuniyeti düşük seviyelerdedir. Yunanistan'da aile her zaman, temel refah sağlayıcı olmuştur ancak aileye verilen destekler çok yetersiz kalmıştır(Guillén & Matsaganis, 2000).

Kurtarma programı uyarınca uygulanan tedbirler neticesinde:

Gelirlerdeki azalma, fiyatlardaki ve vergi oranlarındaki artış, ortalama ücret ve maaş gelirlerinin satın alma gücünün, 2011-12'de ortalama % 50 azalmasına neden olmuştur. Dolaylı vergiler, özellikle yiyecek, sigara, benzin ve elektrikteki önemli artışlar, düşük ve orta gelirli haneleri son derece olumsuz etkilemiştir. 2011 yılındaki vergi reformu ile yeni vergi oranları, vergi yükü orantısız bir biçimde, düşük ve orta gelirli gruplar üzerinde kalacak şekilde belirlenmiştir. Bu durum, vergilendirmeden sonraki, en düşük yıllık geliri, önemli ölçüde (12.000'den 5.000 euro'ya) düşürmüştür. 2012 yılında, vergi reformu tekrar gündeme gelmiş, yeni yasalar, vergi tabanını düşük gelirli gruplara doğru genişleterek, vergi indirimlerini kaldırmıştır. Bu durum, özellikle düşük ve orta gelirli, çocuklu aileleri son derece olumsuz etkilemiştir (Petmesidou, 2013).

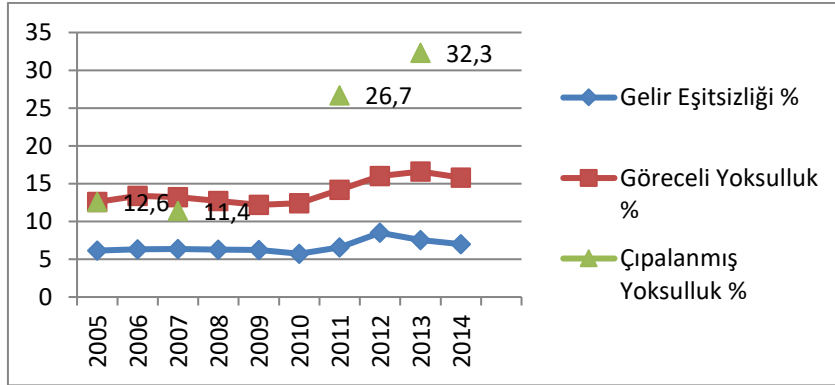
Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, 2009 yılından itibaren hanehalkı tüketimi daralırken, ortalama harcanabilir gelir gerilemiştir.

	Hane Halkı Nihai Tüketim Harcamaları Büyüme %	Ortalama Harcanabilir Gelir (Cari Fiyatlarla-avro)
2005	3.2	13,385
2006	2.8	13,613
2007	4.1	14,350
2008	3.6	15,159
2009	-1.7	15,696
2010	-6.5	13,983
2011	-9.7	11,535
2012	-8.0	10,515
2013	-2.6	9,968
2014	0.6	9,825
2015	-0.2	9,810

Tablo 4.5. Yunanistan Hane Halkı Gelir Düzeyindeki Değişiklikler.

Kaynak:(Worldbank, 2019b).

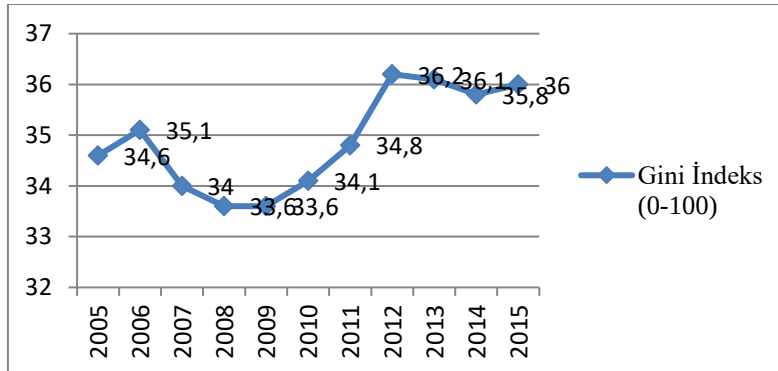
Hanehalkı gelirindeki düşüş, yüksek işsizlik ve iyi tasarlanmamış sosyal güvenlik ağı, hem yoksulluğun hem de yoksulluk riski altında bulunan nüfusun artmasına neden olmuştur. Yoksulluğu, kriz öncesi gelir durumuna kıyasla ölçen, çıpalanmış yoksulluk oranı, 2007-2013 arasında neredeyse üç katına yükselmiştir. Bu artış, OECD ülkeleri arasında en keskin yükselişi temsil etmektedir (OECD, 2016a).



Şekil 4.5. Yunanistan Yoksulluk ve Eşitsizlik Göstergeleri.

Kaynak: (OECD, 2016a)⁷⁸⁹.

Gini indeksinin değişimi, 2008 ve 2009 yıllarında önceki yıllara göre düzelen gelir dağılımının krizle birlikte yeniden bozulduğunu göstermektedir.



Şekil 4.6. Yunanistan Gini İndeksi Değişimi.

Kaynak: (Worldbank, 2019b).

⁷ Gelir eşitsizliği, Birinci ondalık dilim ile dokuzuncu ondalık dilimin ulusal gelirden aldığı pay ile birinci ondalık dilimin aldığı payın oranı ile ölçülmektedir (P90/P10).

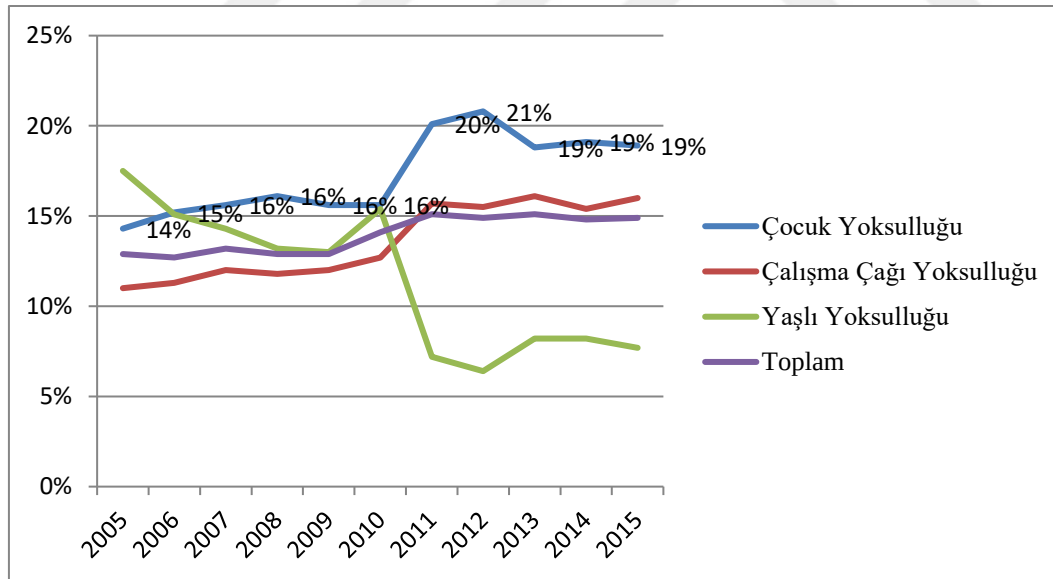
⁸ Göreceli yoksulluk, vergi ve transferlerden sonra göreceli yoksulluk oranı (sınır medyan gelirin %50'si olarak alınmıştır).

⁹ Çıpalanmış yoksulluk, yoksulluk sınırı 2005 yılında medyan eşdeğer hanehalkı harcanabilir gelirinin %50'sinde sabitlenmiştir. Sadece 2005,2007, 2011 ve 2013 yılına ilişkin veri bulunmaktadır.

Eurostat'ın Gelir ve Yaşam Koşulları İstatistikleri'ne göre, ekonomik kriz sırasında Yunanistan'da, 65 yaş ve üstündeki nüfusun yoksulluk oranında azalma gözlenmiştir, bu grubun yoksulluk oranı, 18.9'dan 15.9'a düşmüştür. Bu durumun temel nedeni, emekli maaşlarının, emeklilerin satın alma güçlerini korumalarına yardım etmesidir (C. Euzéby, 2012).

Gençler, işsizlik ve iş güvencesizliğinden yetişkinlerden daha fazla etkilenmektedir, sigortalı istihdama yeterli erişimleri olmadığı için sosyal korumadan da sınırlı düzeyde yararlanabilmektedirler. Bu nedenle 18-25 yaş arası gençler için durum daha kötü bir hale gelmiş ve bu gruptaki yoksulluk oranı AB'de ortalama yüzde 21,3 iken, Yunanistan'da yüzde 27,6'ya ulaşmıştır (OECD, 2019i).

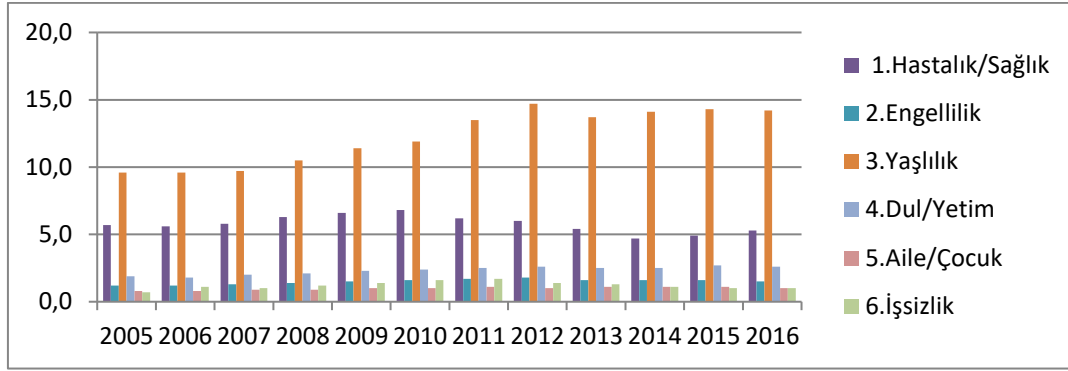
İşsizlere ve ailelere sağlanan sosyal faydaların yetersizliği nedeniyle, aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi, çocuk yoksulluğu %14'ten, %21'e kadar yükselmiştir. Çalışma çağındakilerin yoksulluğu sürekli artmış, 2010'dan itibaren bu artış, toplam yoksulluk artışının üzerine çıkmıştır. Aynı dönemde yaşlı yoksulluğu %15 seviyesinden, %6 seviyesine kadar inmiştir.



Şekil 4.7. Yunanistan Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk Oranlarındaki Değişim.

Kaynak: (OECD, 2019e).

Yoksulluk profili belirgin şekilde değişmesine karşın, kriz öncesinde olduğu gibi, sonrasında da, sosyal koruma harcamaları içerisinde en büyük payı, yaşlılara yapılan harcamalar (çoğunlukla emekli maaşları) oluşturmaktadır. İkinci sırayı hastalık/sağlık harcamaları oluşturmaktadır.



Şekil 4.8. Yunanistan Sosyal koruma harcamalarının fonksiyonel dağılımı %GSYH.

Kaynak: (Europea, 2016).

AB 27’de de, sosyal koruma harcamaları içerisindeki en büyük payı yaşlılık harcamaları oluşturmakta, bunu sırası ile hastalık/sağlık, aile-çocuk, engellilik ve dul ve yetim aylığı harcamaları izlemektedir. Yunanistan’ın yaşlılık harcamaları kriz öncesi dönemde AB 27 ortalaması düzeyindeyken, kriz sonrası dönemde (%13,5), AB-27’nin (%10,9) üzerine yükselmiştir. Aile/Çocuk harcamalarının payı, kriz öncesinde olduğu gibi, sonrasında da, AB-27 ortalamasının yarısı kadardır.

	Sosyal Koruma Harcamalarının Ortalaması-Yunanistan (%GSYH)		Sosyal Koruma Harcamalarının Ortalaması-AB-27 (%GSYH)	
	(2005-2008)	(2009-2016)	(2005-2008)	(2009-2016)
1.Hastalık/Sağlık	5.9	5.7	7.2	8.0
2.Engellilik	1.3	1.6	2.0	2.0
3.Yaşlılık	9.9	13.5	9.7	10.9
4.Dul/Yetim	2.0	2.5	1.6	1.6
5.Aile/Çocuk	0.9	1.1	2.1	2.4
6.İşsizlik	1.0	1.3	1.3	1.5
7.Barınma	0.1	0.0	0.5	0.6
8.Sosyal Dışlanma vs.	0.0	0.1	0.5	0.5

Tablo 4.6. Harcama Türlerine Göre Ortalama Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırılması - Yunanistan

Kaynak: (Commission, 2019).

Yüksek işsizlik oranı, çocuk yoksulluğu ve risk altındaki nüfusun artışı, ekonomik krizin, istihdam edilebilirlik ve refah üzerinde kalıcı etkiler yaratacağı, nesiller arası hareketliliğe engel olacağı ve genç nesiller için uzun vadeli fırsatları engelleyeceği şeklinde yorumlanmaktadır (OECD, 2016a).

Özetle, AB'ye uyum süreci sonucunda, Yunanistan'ın sosyal koruma sistemi, çoğu “tipik güneyli” olarak nitelendirilebilecek özelliklerini korumakla beraber, Avrupa'ya nicel anlamda bir miktar yaklaşmıştır. Ancak AB etkisi, Avrupa Sosyal Modeli standartlarına yakın bir ulusal sosyal politika uygulanmasını sağlayamamıştır. Yunan sosyal modelinin ulusal başarısızlığına, Avrupa Sosyal Modelinin eşitsizlik sorunlarının da eklenmesi, kriz sırasında izlenen daraltıcı politikalar nedeniyle sosyal koruma harcamalarının azaltılması, Yunan halkı açısından, krizin sonuçlarının daha da ağırlaşmasına neden olmuştur(Venieris, 2013). Bir ulusal modelin başarısı, verimlilik ve eşitlik ile ölçülebilir, verimlilik ölçüsü mümkün olan en yüksek istihdam oranlarına ulaşılması, eşitlik ölçüsü ise, en düşük yoksulluk riskine ulaşılmasıdır(Sapir, 2006). Yukarıda paylaşılan bilgilerden hareketle, Yunan sisteminin, her ikisinin de uzağında olduğu söylenebilir.

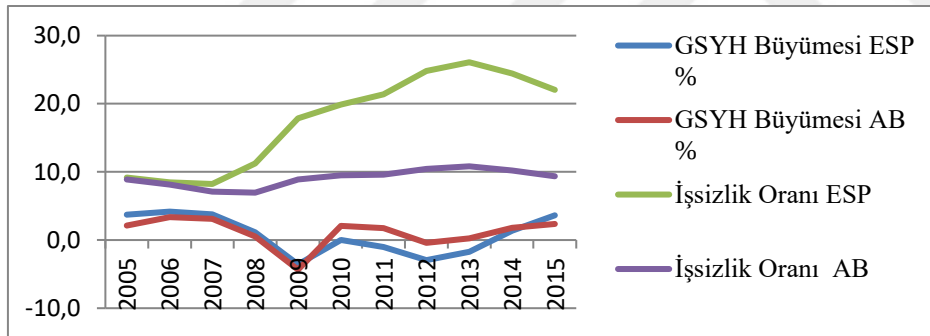
4.2. İspanya

ABD'de ortaya çıkan küresel krizin, Güney Avrupa ülkelerine de sıçraması ile birlikte, Yunanistan'ın arkasından İspanya'da da, faiz oranları yükselmiş, finansal piyasalar çökmüş ve ekonomi durgunluğun etkisi altına girmiştir. İspanya, ekonomisi Yunanistan'ın beş katı, nüfusu iki katı olan ve avro bölgesinin toplam GSYH'nın yüzde 12'sini oluşturan bir ülkedir. Bu nedenle, İspanya'nın ekonomik başarısı veya başarısızlığı, bölge üzerinde önemli bir etkiye sahiptir (Tremlett, 2012). Ülke, 1997-2007 arasındaki on yıllık dönemde, yüksek büyüme oranı, düşük kamu borcu, azalan işsizlik ve 2005-2007 döneminde ulaşılan bütçe fazlası ile “İspanyol mucizesi” olarak anılan bir ülkedir.

İspanya'da sosyal harcamalar, ülke ekonomisinin bir bütün olarak Avrupa ekonomisinden daha hızlı büyüdüğü, 1980'den itibaren artmıştır. İspanyol refah sistemi, her zaman Yunanistan'a kıyasla, daha az “Güney ”modeli sorunu içermiştir. Kriz öncesi dönemde İspanya, dünyanın cömert sosyal koruma sistemine sahip ülkeleri arasında sayılmaktadır(Venieris, 2013). Sağlık tüm nüfus için ücretsiz olup, emekli aylıkları ve işsizlik ödemeleri, dünyanın en yüksek faydaları arasındadır. Ülkenin, geniş bir sosyal güvenlik ağı bulunmaktadır. İspanya'nın temel ekonomik problemi her zaman işsizlik olmuştur. 1980-1995 yılları arasında, işsizlik oranı, gelişmiş ülkelere göre yüksek seyretmiştir (Zubirri, 2006). Bununla birlikte, 1980-2000 döneminde, hem emeklilerin sayısının hem de aktif çalışma yaşındaki nüfusun artmasıyla bağlantılı olarak, istihdam sistemindeki eşitsizlikleri azaltmak için çaba sarfedilmiştir. 1999'daki reformlar, tam zamanlı işler ile yarı zamanlı, marjinal, belirsiz sözleşmelerle geçici çalışanlar arasındaki sosyal güvenlik haklarının eşitlenmesini sağlamıştır. Özellikle, emeklilik sisteminin

kapsam bakımından evrenselleşmesi, engellilere yönelik nakit transferlerinin iyileştirilmesi ve özerk bölgeler tarafından asgari gelir programlarının yaratılması, gibi tedbirlerin tamamının, yoksulluk oranlarını azaltma ve sosyal dışlanma riskini azaltma etkisi olmuştur. Sosyal bakım hizmetlerindeki genişleme de aynı yönde ilerlemiştir. Bütün bu politikalar, sosyal koruma sisteminin yeniden dağıtım etkisini arttırmıştır. Yunanistan'ın tersine İspanya'nın AB ile yakınlaşması sadece nicel değil aynı zamanda niteliksel de olmuştur. Üyeliği takip eden dönemde sadece sosyal harcamalar diğer AB üyelerine yakınlaşmakla kalmamış, aynı zamanda refah devletindeki dengesizlikler de azalmıştır (Guillén & Matsaganis, 2000).

Diğer taraftan krizle birlikte herşey tersine dönmüştür (Bosco & Verney, 2012). Aşağıdaki Şekil, AB ile karşılaştırmalı olarak, İspanya'nın gelir ve işsizlik oranlarının değişimini göstermektedir. Kriz öncesinde İspanya, AB'den, daha hızlı büyüme oranına sahipken, 2008 yılından itibaren büyüme oranları hızla azalmış, işsizlik yükselmiştir. Küresel kriz, 2009 ve 2012 yıllarında durgunluğun dip yapmasına yol açmıştır (Akyol & Ulutürk). 2014 yılına kadar da ekonomide bir toparlanma sağlanamamıştır.



Şekil 4.9. İspanya GSYH Büyümesi ve İşsizlik Oranlarının AB ile Karşılaştırılması.

Kaynak: (Worldbank, 2019b).

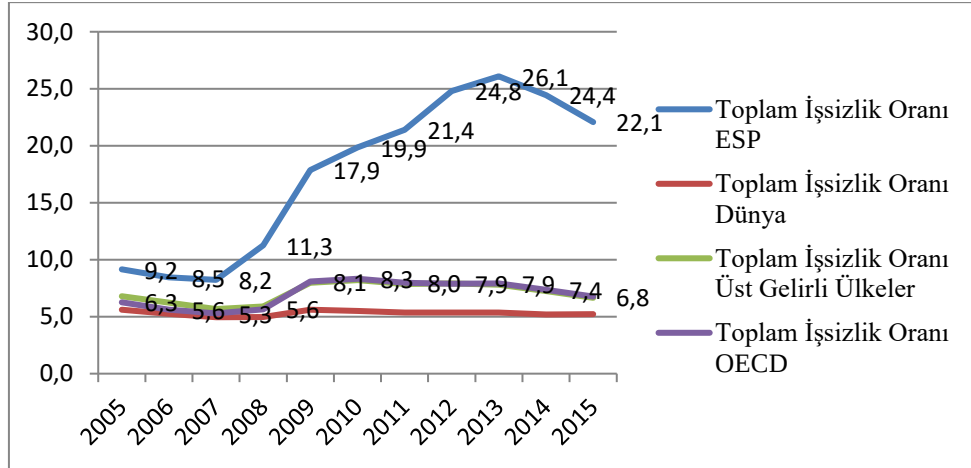
Aşağıdaki Tablo, İspanya'nın yaşadığı krizin, aşırı borçlanma ve kamunun savurganca harcamalarından kaynaklandığı şeklindeki eleştirileri sona erdirmektedir. İspanya, büyük ölçüde, küresel krizin mağduru olmuştur (Callan et al., 2011). Zira Yunanistan ve Avrupa Birliği'nin aksine, İspanya'nın, 2008'deki krize kadar, bütçe açığı bulunmamaktadır. Kamu borcunun GSYH'ye oranı, 2007'ye kadar düşmeye devam etmiştir. Kriz sonrasında ise, kamu borçlarının oranı hızla artmış ve 2013 yılında %106'ya tırmanmıştır. Kamu açığı, 2012 yılında %10,5'e ulaşmıştır.

	Genel Kamu Borcunun GSYH'ya Oranı			Genel Kamu Açığının GSYH'ya Oranı		
	Yunanistan	İspanya	AB-27	Yunanistan	İspanya	AB-27
2005	116.7	50.0	61.6	-6.2	1.2	-2.5
2006	115.4	45.7	60.2	-6.0	2.2	-1.6
2007	112.8	41.8	57.6	-6.7	1.9	-0.9
2008	117.5	47.2	60.8	-10.2	-4.4	-2.5
2009	135.4	61.8	73.4	-15.1	-11.0	-6.6
2010	129.1	66.6	79.1	-11.2	-9.4	-6.4
2011	111.4	77.7	81.6	-10.3	-9.6	-4.6
2012	164.4	92.5	84.0	-8.9	-10.5	-4.3
2013	180.1	105.7	85.9	-13.2	-7.0	-3.3
2014	181.2	118.4	86.6	-3.6	-6.0	-2.9
2015	182.6	116.3	84.6	-5.6	-5.3	-2.3

Tablo 4.7. İspanya Kamu Borcu ve Kamu Açığının Gelişimi.

Kaynak: (OECD, 2019a, 2019b).

Kriz, İspanya'nın kronik işsizlik sorununu daha da şiddetlendirmiştir. Kriz öncesi 8,2 seviyesine kadar gerileyen İşsizlik oranları, 2013 yılında (%26,1) seviyesine ulaşmıştır. Bu tarihten sonra, bir miktar gerilemeye başlamakla birlikte, 2015 yılında dünya ortalamasının üç katından, diğerlerinin ise, iki katından fazladır.

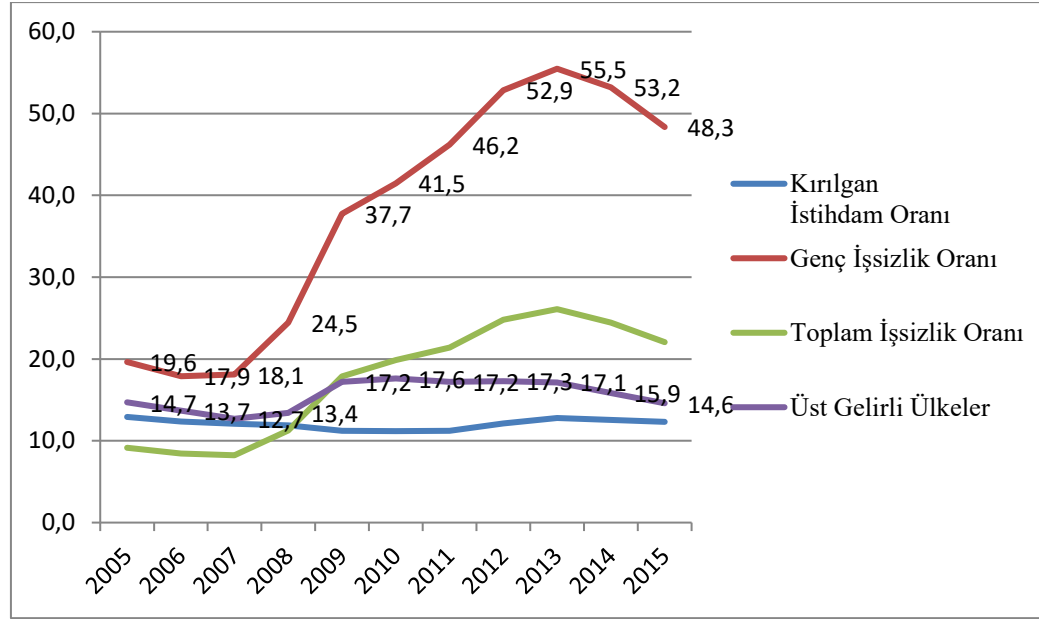


Şekil 4.10. İspanya İşsizlik Oranlarının Karşılaştırılması.

Kaynak: (ILO., 2019).

Kriz öncesi dönemde, işgücü piyasasında eşitsizliği azaltmaya yönelik düzenlemelerin etkisi ile kırılğan istihdam oranı, aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi, 2007 yılından itibaren gerilemiş ve bu gerileme kriz sonrasında da 2011 (%11,2) yılına kadar sürmüştür. Ancak

devam eden ekonomik durgunluk nedeniyle, 2013 yılında yeniden kriz öncesi seviyelerine (%12,8) yükselmiştir. 2007 yılında %18,1 olan genç işsizlik oranı, krizle birlikte hızla yükselerek 2013 yılında %55,5'e ulaşmıştır. 2015 yılında bir miktar gerilemekle birlikte, %48,3 seviyesindedir. Üst gelirli ülkelerde genç işsizlik oranının, en yüksek olduğu 2010 yılında, bile %17,6 seviyesinde gerçekleştiği dikkate alındığında, İspanya'nın genç işsizlik sorununun kritikliği daha net görülebilmektedir.



Şekil 4.11. İspanya Kırılgan İstihdam ve Genç İşsizlik Oranındaki Değişim.

Kaynak: (ILO., 2019; Worldbank, 2019b).

Aşağıdaki tablo, krizin hanehalkı harcamaları ve gelirleri üzerindeki etkilerini göstermektedir. 2008 yılı itibariyle daralmaya başlayan tüketim harcamalarında, 2010 yılında bir miktar düzelme görülmekle birlikte¹⁰, sonraki yıllarda daralmanın devam ettiği, 2014 yılındaki ekonomik toparlanmayı takiben düzelme başladığı görülmektedir. 2010'dan itibaren azalmaya başlayan ortalama harcanabilir gelir, 2015 yılı itibariyle kriz öncesinin altındadır.

¹⁰ 2008-2009 yılında uygulanmaya başlanan mali teşvik paketinin etkisi ile.

	Hane Halkı Nihai Tüketim Harcamaları Büyüme %	Ortalama Harcanabilir Gelir (Cari Fiyatlarla-avro)
2005	4	VB ¹¹
2006	3.8	
2007	3.3	18,453
2008	-0.7	19,408
2009	-3.6	19,204
2010	0.3	18,450
2011	-2.4	18,158
2012	-3.5	17,553
2013	-3.1	17,274
2014	1.5	17,251
2015	3	17,702

Tablo 4.8. İspanya Hane Halkı Gelir Düzeyindeki Değişiklikler.

Kaynak: (Worldbank, 2019b).

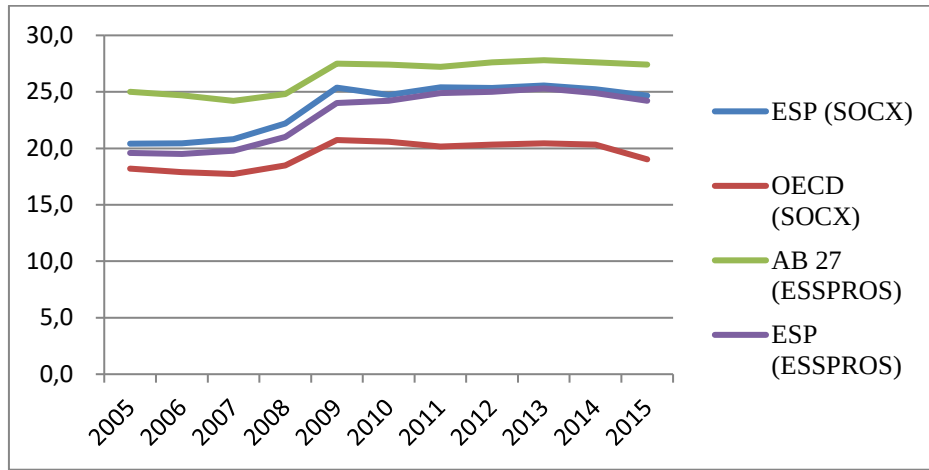
İspanya hükümeti bu süreçte, küresel krizin etkilerini hafifletmek için, 2008-2009 döneminde teşvik paketini uygulamaya koymuştur. Bu paket içeriğinde, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı hakkı tükenen işsizler için, yeni bir yardım programı, şahıs gelir vergilerinde indirim, işsizler için kısmi ipotek erteleme, ipotek süresini iki yıl süreyle ücretsiz olarak uzatma hakkı gibi çeşitli tedbirler yer almaktadır (Callan et al., 2011).

Bununla birlikte, 2010 yılında, artan bütçe açığı nedeniyle finansal piyasalardan ve Avrupa Komisyonundan gelen baskılara direnemeyen İspanya hükümeti, 2010 sonrasında mali konsolidasyon önlemlerine geçerek bir dizi tasarruf tedbiri almak zorunda kaldı. 2010-2011 döneminde, kamu harcamalarını 15 milyar avro azaltmayı hedefleyen, bu paket, mali teşvikleri kısmen tersine çevirdi. İçeriğinde, en üst gelir dilimi için ilave gelir vergisi oranları, nakit yardımların kısılması ve dondurulması, kamu emekli maaşlarının dondurulması, standart KDV oranının artışı, tütün vergisi, kamu harcama kesintileri, kamu çalışanlarının maaşlarında %5'lik bir düşüş, emeklilik yaşının 67'ye yükseltilmesi, bölgesel yönetimler tarafından sağlanan faydaların azaltılması ve vergi indirimlerinin kaldırılması şeklinde tedbirler bulunuyordu (Akyol & Ulutürk). 2012'de, Berlin ve Brüksel'den gelen baskılar doğrultusunda, yeni vergi artışları ile birlikte, sağlık, eğitim ve sosyal hizmet harcamalarını azaltan yeni bir tasarruf paketi uygulamaya alındı. İspanya da,

¹¹ VB, veri bulunmamaktadır.

Yunanistan’da olduğu gibi, geleceğinden korkan işsiz gençler tarafından organize edilen, geniş katılımlı, işsizlik karşıtı protesto gösterileri gerçekleştirildi (Karger, 2014).

Bu dönemde, İspanya’nın sosyal koruma harcamalarının gelişimi incelendiğinde, sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payının, 2007 yılından itibaren artış trendinde olduğu, 2013 yılında en yüksek değerleri olan (%25,3) seviyesine yükseldiği, ekonomik toparlanmanın başladığı 2014 yılından itibaren ise, bir miktar düşmeye başladığı görülmektedir. Bu trend, büyük ölçüde OECD ile uyumludur. Aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi, İspanya’nın, sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranı (ortalama %23), OECD’nin (%19) oldukça üzerinde, AB-27’nin (%26,5) ise, bir miktar gerisindedir.



Şekil 4.12. Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırılması-İspanya (%GSYH).

Kaynak: (Commission, 2019; OECD, 2019g).

Kişi başı sosyal harcama ortalamaları açısından yapılan karşılaştırmada ise, İspanya’nın harcama miktarının, incelenen dönem boyunca arttığı ancak yine AB ortalamasının gerisinde kaldığı, harcama miktarının, bir diğer Güney Avrupa ülkesi olan Yunanistan’ın üzerinde olduğu görülmektedir.

	AB-27	Yunanistan	İspanya
2006	6,361	4,758	5,102
2007	6,607	5,079	5,284
2008	6,804	5,515	5,497
2009	7,073	5,670	5,836
2010	7,326	5,517	5,793
2011	7,470	5,365	5,889
2012	7,703	5,294	5,909
2013	7,798	4,957	5,974
2014	7,975	5,092	6,117
2015	8,299	5,276	6,369

Tablo 4.9. Kişi Başına Düşen Sosyal Harcama Miktarı (avro).

Kaynak: (Commission, 2019).

Aşağıdaki Tablo, İspanya'nın sosyal koruma harcamalarının, GSYH içindeki oranları yanında, genel kamu harcamaları içindeki payını da, AB-27 ve OECD ile karşılaştırmalı şekilde göstermektedir. İspanya'nın sosyal koruma harcamalarının, genel kamu harcamalarına oranının, OECD'ye kıyasla yüksekliği dikkat çekicidir. Dönem boyunca bu oran, OECD'de ortalama %19, İspanya'da ise ortalama %55 seviyesindedir. 2012 yılındaki üç puanlık düşüş dışında, incelenen dönem boyunca önemli bir değişiklik yaşanmamıştır.

	Sosyal Koruma Harcamalarının					
	GSYH'ya Oranı ESP (SOCX)	GSYH'ya Oranı (OECD)	Genel Kamu Harcamalarına Oranı ESP (SOCX)	Genel Kamu Harcamalarına Oranı (OECD)	GSYH'ya Oranı ESP (ESSPROS)	GSYH'ya Oranı AB27 (ESSPROS)
2005	20.4	18.2	53.3	44.5	19.6	25.0
2006	20.4	17.9	53.4	44.3	19.5	24.7
2007	20.8	17.7	53.3	44.5	19.8	24.2
2008	22.2	18.5	53.9	44.2	21.0	24.8
2009	25.4	20.7	55.4	45.3	24.0	27.5
2010	24.7	20.6	54.2	45.0	24.2	27.4
2011	25.4	20.2	55.4	45.3	24.9	27.2
2012	25.3	20.3	52.7	45.9	25.0	27.6
2013	25.6	20.4	56.1	46.1	25.3	27.8
2014	25.2	20.3	56.3	46.8	24.9	27.6
2015	24.7	19.0	56.3	43.1	24.2	27.4
Ort.	23.6	19.4	54.6	45.0	22.9	26.5

Tablo 4. 10. Sosyal Koruma Harcamalarının Payı-İspanya (%GSYH).

Kaynak: (Commission, 2019; OECD, 2019g).

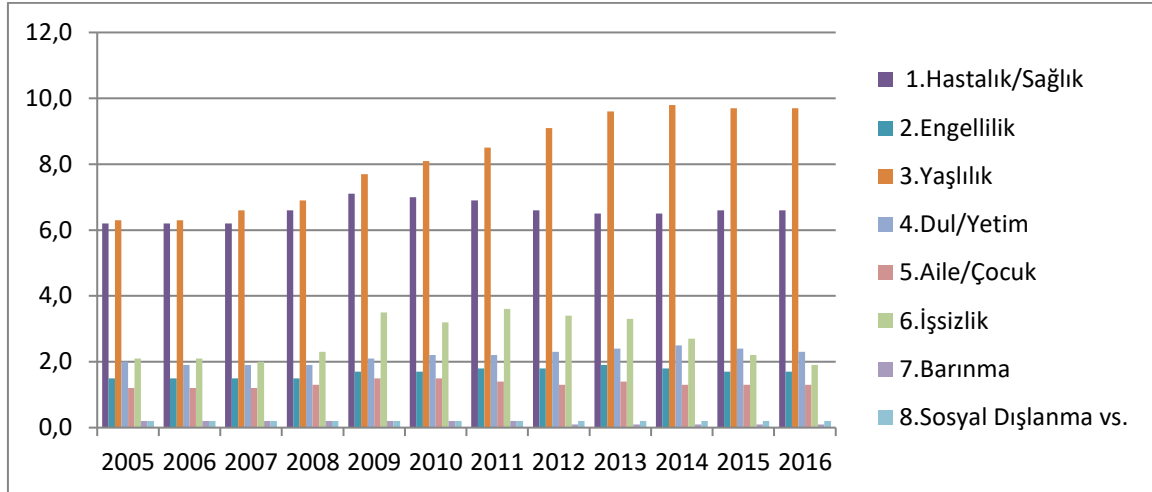
Aşağıdaki tabloda İspanya'nın sosyal koruma harcamalarına, Yunanistan ile karşılaştırmalı şekilde yer verilmiştir. Kriz sonrasındaki dönemde, 2011 yılına kadar, İspanya'nın sosyal koruma harcamaları artmaya devam etmiş ve 2011 yılında, incelenen dönemdeki en yüksek tutar olan 271,174.19 milyon avroya ulaşmıştır. 2012 yılında ise, devreye alınan mali konsolidasyon önlemleri nedeniyle, sosyal koruma harcamaları %2,3 oranında daralmıştır. İspanya'da kriz boyunca sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payının artmasının nedeni, sosyal koruma harcamaları aynı kalır veya bir miktar azalırken, GSYH'nın sürekli azalmasıdır.

	Yunanistan Harcama Tutarı	Değişim	İspanya Harcama Tutarı	Değişim
2005	40,691.54		187,061.91	
2006	44,846.42	10.2%	202,037.68	8.0%
2007	49,477.06	10.3%	218,969.36	8.4%
2008	55,255.25	11.7%	239,197.84	9.2%
2009	58,963.69	6.7%	263,770.37	10.3%
2010	58,549.00	-0.7%	266,224.24	0.9%
2011	56,533.44	-3.4%	271,174.19	1.9%
2012	53,742.21	-4.9%	264,874.70	-2.3%
2013	47,721.02	-11.2%	264,796.10	0.0%
2014	46,466.88	-2.6%	263,473.41	-0.5%
2015	46,256.65	-0.5%	266,281.89	1.1%
2016	46,264.42	0.0%	265,572.77	-0.3%

Tablo 4.11. Sosyal Koruma Harcama Tutarı (milyon avro).

Kaynak: (Commission, 2019).

Sosyal koruma harcamalarının fonksiyonlarına göre gelişimi incelendiğinde, 2005 yılında sosyal koruma harcamaları içinde en büyük payı yaşlılık ödemeleri ve hastalık/sağlık harcamalarının oluşturduğu, 2009 yılına kadar da bu iki harcama türünün birbirine yakın oranlarda gerçekleştiği görülmektedir. Bu tarihten itibaren yaşlılık ödemelerinin payının hızla arttığı ve hastalık/sağlık ödemeleri ile olan farkın açılmıştır. İşsizlik ödemelerinin payı, 2009 yılından itibaren belirgin şekilde artmış, 2011 yılında en yüksek oranına (%3,6) ulaşmış ve 2013'den itibaren düşmeye başlamıştır. Aile/çocuk yardımlarında önemli bir değişiklik görülmezken, barınma harcamaları, 2011 yılından itibaren yarı yarıya azalmıştır.



Şekil 4.13. İspanya Sosyal Koruma Harcamalarının Türlerine Göre Gelişimi (%GSYH).

Kaynak: ESSPROS (Commission, 2019).

Aynı dönemde AB 27'nin, sosyal koruma harcamaları içerisindeki en büyük payı da yaşlılık harcamaları oluşturmakta, bunu sırası ile hastalık/sağlık, aile-çocuk, engellilik ve dul ve yetim aylığı harcamaları izlemektedir. İspanya'nın yaşlılık ödemelerinin ortalama payı, kriz öncesi dönem kıyasla 2,5 puanlık bir artış ile %9 oranına ulaşmış ve AB ortalamasına yaklaşmıştır (%10,9). Yüksek işsizlik oranları nedeniyle, kriz sonrası dönemde işsizlik harcamalarının payı, AB'nin iki katı düzeyinde gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, Yunanistan'da olduğu gibi, İspanya'da da aile/çocuk alanındaki harcamalar, AB'nin oldukça gerisindedir.

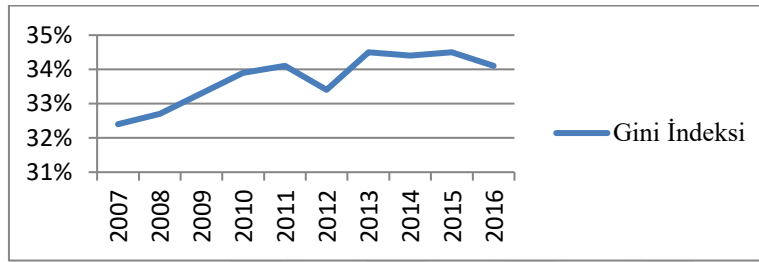
	Sosyal Koruma Harcamalarının Ortalaması-İspanya (%GSYH)		Sosyal Koruma Harcamalarının Ortalaması- AB-27 (%GSYH)	
	(2005-2008)	(2009-2016)	(2005-2008)	(2009-2016)
1.Hastalık/Sağlık	6.3	6.7	7.2	8.0
2.Engellilik	1.5	1.8	2.0	2.0
3.Yaşlılık	6.5	9.0	9.7	10.9
4.Dul/Yetim	1.9	2.3	1.6	1.6
5.Aile/Çocuk	1.2	1.4	2.1	2.4
6.İşsizlik	2.1	2.9	1.3	1.5
7.Barınma	0.2	0.1	0.5	0.6
8.Sosyal Dışlanma vs.	0.2	0.2	0.5	0.5

Tablo 4.12. Harcama Türlerine Göre Ortalama Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırılması-İspanya.

Kaynak: (Commission, 2019).

İspanya’da sosyal koruma harcamalarına ayrılan yüksek pay, kriz sırasında aşırı yükselen işsizliğin karşısında bir tampon etkisi yaratmıştır. Bununla birlikte, sosyal koruma araçları iyi hedeflenmemiştir ve nispeten daha iyi durumda olan hanehalkları, sosyal faydalardan daha fazla yararlanmaktadır. Düşük gelirli hanehalklarına, özellikle gelir dağılımının en alt %20’lik diliminde yer alanlara yönelik nakit transferleri çok zayıftır(OECD, 2017a).

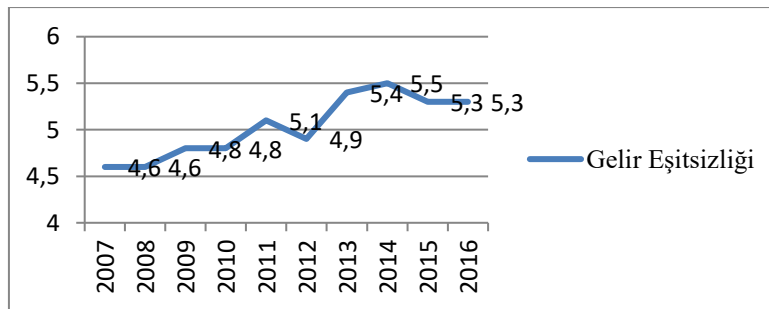
Bu durumun sonuçları gelir gelir eşitsizliği göstergelerinden de izlenebilmektedir. 2007 yılından itibaren artmaya başlayan gelir eşitsizliği, 2013 ve 2015 yıllarında en yüksek seviyelerine ulaşmıştır.



Şekil 4.14. İspanya Gini Katsayısının Değişimi.

Kaynak:(OECD, 2019d).

Yine OECD tarafından, bir diğer gelir eşitsizliği göstergesi olarak kullanılan ve aşağıda gelişimi gösterilen, (P90/P10) göstergesi, incelenen 2007-2016 döneminde ortalama 5 puanlık bir değer almıştır ki bu; en zengin gelirinin, en yoksulun gelirinden beş kat fazla olduğunu ifade etmektedir.



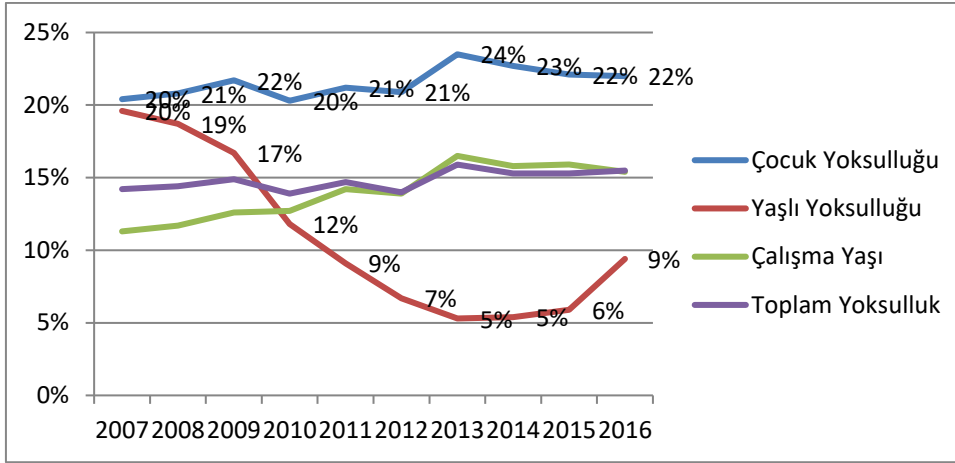
Şekil 4.15. İspanya Gelir Eşitsizliğinin¹² Değişimi.

Kaynak: (OECD, 2019d).

Yaşlılara yönelik sosyal koruma harcamalarının (maaşlar) yüksekliği sayesinde, Yunanistan’da olduğu gibi, İspanya’da da, kriz süresince yaşlılar, çocuklara kıyasla daha

¹² Gelir eşitsizliği, Birinci ondalık dilim ile dokuzuncu ondalık dilimin ulusal gelirden aldığı pay ile birinci ondalık dilimin aldığı payın oranı ile ölçülmektedir (P90/P10).

iyi korunmuşlardır. 2007 yılında %20 seviyesinde olan yaşlı yoksulluğu, 2015 yılında %6 seviyelerine gerilerken, 2007 yılında %20 seviyesinde olan çocuk yoksulluğu, çocuklar ve ailelerine yönelik sosyal koruma harcamalarının yetersizliği nedeni ile %24 seviyelerine kadar yükselmiştir, 2015 yılı itibariyle bir miktar gerilemekle birlikte (%22) seviyesinde kalmıştır (OECD, 2017a).



Şekil 4.16. Yaşa Göre Yoksulluk Oranlarının Gelişimi-İspanya.

Kaynak: (OECD, 2019e).

İspanya, 2008 krizine, Yunanistan'a kıyasla çok daha iyi bir kamu mali yapısı ile yakalanmıştır. Yine AB üyeliği sonrası sağladığı fonlar ile sosyal koruma alanında niceliksel anlamda önemli adımlar atmıştır. Ülkenin krize ilk yanıtı, mali teşvik paketi ile sağlanan faydaların artırılması şeklindeyken, AB'nin yönlendirmesi ile kriz yanıtını mali konsolidasyona çevirmek zorunda kalmıştır. Bu politikanın sonuçları, artan işsizlik (özellikle genç işsizliği), yoksulluk (özellikle çocuk yoksulluğu), gelir dağılımında bozulma ve durgunluğun uzaması olmuştur.

4.3. İsveç

İsveç, bu çalışma kapsamında incelenen ülkeler arasında, sosyal demokrat refah yaklaşımını temsil eden tek ülkedir. Bu yaklaşımda, yoksullar ile birlikte, orta sınıfa da önemli miktarlarda sosyal destek sağlanmaktadır. Sosyal koruma bir hak, tam istihdam ise zorunluluk olarak görülmektedir. Büyük ve merkezi kurumları, cömert transferleri, gelir eşitsizliğini azaltıcı, yoksulluğu önleyici yardımları ve sosyal risklere karşı sigorta sistemi, ülkeyi diğerlerinden ayıran özellikleridir. İsveç modeli, ağırlıklı olarak kamu tarafından, vatandaşlık temelinde sunulan evrensel yardımlar olarak özetlenebilir. Refah devleti, büyük ölçüde vergiler ile finanse edilmektedir. İsveç, emek üzerindeki vergi yükü ve

sosyal sigorta primi en yüksek olan OECD ülkelerinden biridir. Modelin dezavantajları arasında, emek üzerindeki yüklerin kayıt dışı ekonomiyi artırması ve merkezi kurumların düşük esnekliğinin, değişen koşullara zamanında yanıt verilmesini geciktirebilmesi sayılmaktadır (Gökbunar, Özdemir, & Uğur, 2008).

1990'lı yılların başındaki krize bağlı, çalkantılı bir dönemin ardından, 2008 yılındaki küresel krize kadar, İsveç ekonomisi olumlu bir gelişme göstererek, işsizlik oranını yüzde 5'e kadar geriletmeyi ve enflasyonu kontrol altına almayı başarmış, cari işlemler ve kamu mali dengesini yeniden sağlamıştır.

2006 yılında iktidara gelen muhafazakar liberal partinin ilk döneminde, kamu refahını ilgilendiren çeşitli alanlarda (sağlık bakımı, yaşlı bakımı, sosyal hizmetler ve eğitim gibi), neoliberal politika reformları (bu alanların rekabete açılması gibi) gerçekleştirilmiştir. Gelir tazminatı geçici olarak azaltılmış ve emeklilik sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Bununla birlikte, İsveç refah devleti sisteminin mimarisi korunmuştur, sosyal koruma sistemi, uluslararası standartlara göre, evrensel ve kapsayıcı bir şekilde kalmaya devam etmiştir ve her zamanki gibi yüksek düzeyde siyasi ve kamu desteği alınmıştır. Özellikle vergi ve yardım sisteminde yapılan yapısal reformlar (emeklilik sisteminin yeniden şekillendirilmesi, iş teşviklerinin güçlendirilmesi ve beşeri sermaye yatırımının teşvik edilmesi gibi), orijinal İsveç modelinin genel felsefesine oldukça uygundur. Yine İsveç modelinde, 1950'li yıllardan bu yana, aktif işgücü piyasası programları (AİPP) yaygın şekilde kullanılmıştır. Bu kapsamda, mesleki ve coğrafi hareketlilik, aktif iş arama programları, işgücü piyasası eğitimi vb. destekler sağlanmaktadır (Anxo, 2012).

2006-2010 döneminde temel olarak, uzun vadede işgücünden yararlanma düzeyini artırmayı hedefleyen, arz odaklı yapısal reformlar (vergi kesintileri, sosyal koruma reformları (işsizlik yardımları ve hastalık sigortası gibi) gerçekleştirilmiştir. Vergi reformları ile vergi takozunun¹³ azaltılmasına çalışılmıştır. Veraset ve servet vergileri 2005-2007 döneminde göreceli olarak azaltılmıştır, sosyal güvenlik katkılarında olduğu gibi, kurumlar vergisi oranı da düşürülmüştür. Gelir vergisi reformları, beş yılda kademeli olarak uygulamaya alınmıştır. Bu bağlamdaki en önemli vergi reformu, çalışanların vergilerinin yeniden yapılandırılmasıdır, düşük gelirli çalışanlar için, iş teşviklerinin güçlendirilmesi ve yüksek gelirli çalışanlar için, marjinal verginin düşürülmesini

¹³ Vergi takozu (tax wedge), çalışanın işverene toplam maliyeti ile işçinin eline geçen net ücret arasındaki farkı ifade etmektedir.

amaçlayan bu değişiklik ile marjinal vergiler yaklaşık yüzde 2–3 puan azaltılmıştır (Anxo, 2012).

Sosyal koruma alanındaki diğer önemli yapısal reformlar, işsizlik sigortası (daha sıkı yararlanma koşulları ve yardımların azaltılması) ve hastalık/malüllük sigortası (daha sıkı koşullar, kişinin çalışma kapasitesinin daha fazla denetlenmesi ve izlenmesi) ile ilgilidir. Yeni işsizlik sigortası sistemi 2007 yılında yürürlüğe girmiştir. Reformdan sonra işsizlik ödeneğine hak kazanmak için, son altı ay yerine son 12 aylık çalışma esas alınmaya başlanmıştır. İşsizlik sigortası sisteminin sağladığı faydalarda da önemli bir düşüş yaşanmıştır. İki yüz günlük işsizlikten sonra aylık bağlama oranı (income replacement rate), yüzde 80'den yüzde 70'e düşürülmüştür. Yine işsizlik parası alma süresi, en fazla 300 gün (çocuklu işsizler için 450 gün) olacak şekilde kısaltılmıştır. Günlük maksimum fayda 730 İsveç Kronundan 680 Krona indirilmiştir. Bu, aynı zamanda fayda düzeyinin yaklaşık 3 puan azalması anlamına gelmektedir. İş arayanın, ilk 100 gün süresince iş arayışını, önceki nitelikleri ve yaşadığı çevre ile sınırlı şekilde yapabilme hakkı, kaldırılmıştır. Bu yapısal reformlar 'iş teşvikleri' ve iş arama yoğunluğunu arttırırken, işsizlik süresini azaltmıştır, bununla birlikte bu reformun, savunmasız grupların işgücü piyasasındaki istihdam edilebilirliğini arttırmadığını ve bu grupların istihdamını, iş gücü piyasasının talebinin artmasına, daha fazla bağımlı hale getirdiğini vurgulamak gerekmektedir. Bununla birlikte reformun, ekonomide, özellikle de işgücü talebinde azalma olduğu bir dönemde, daha verimli kaynak tahsisine imkan sağladığı söylenebilir (Anxo, 2012).

İkinci büyük reform, işsizlik sigortası sisteminin finansmanındaki değişikliklerle ilgilidir. Sendikalar tarafından yönetilen (Ghent sistemi¹⁴) işsizlik fonu primleri, ilgili sektör/sektördeki işsizlik düzeyine göre farklılaştırılmıştır. Tecrübe derecelendirme sistemi getirilmiş ve bireysel işsizlik sigortası primlerinin de, sektördeki işsizliğin artışı veya azalışına bağlı olarak belirlendiği bir yapı kurulmuştur. Bu reform, bireysel katkılarda büyük bir artışa neden olurken, aynı zamanda, bazı işsizlere ödenen sigorta ücretlerinin, üçe katlanmasına yol açmıştır. Sonuçta, hem sendika üyeliğinde hem de işsizlik sigortası sistemi kapsamındaki bağımlı çalışan sayısında, çarpıcı bir düşüş yaşanmıştır: 2007 ve 2008 yılları arasında, yaklaşık 500.000 çalışan, işsizlik sigortası sisteminden ayrılmıştır. İşsizlik sigortası fonlarından ayrılmanın en yaygın nedeni, bireysel katkı paylarındaki

¹⁴ İsveç kamu işsizlik sigorta sistemi devlet tarafından düzenlenmekle ve sübvansede edilmekle birlikte, sendikaların işsizlik sigortası fonları ile yönetilmektedir.

artışın yarattığı maddi külfettir. Üyelikteki düşüş, otel ve restoranlarda, perakende ve ulaşımda olduğu kadar, belediye çalışanları arasında da oldukça şiddetli olmuştur. 2006-2009 arasında, sendika yoğunluğu hem mavi hem de beyaz yakalıları için, yüzde 7 oranında azalmıştır. İşsizlik sigortasının finansmanının değiştirilmesi ve kapsadığı kişi sayısının azaltılması, istikrarsız istihdam koşullarına sahip çok sayıda ücretlinin, özellikle düşük ücretli/düşük vasıflı çalışanların, yeterli korumaya sahip olmaması anlamına gelmektedir. Nitekim 2008 krizine bağlı durgunluk döneminde işsizlik, büyük bir sorun olmuştur. İşsizlik sigortası kapsamında olmayan veya işsizlik sigortası alamayan bireylerin, sosyal yardım talebi artmıştır. Ayrıca gelir eşitsizliği ve savunmasız gruplar için sosyal dışlanma riski, yükselmiştir. Öte yandan, küresel krizle bağlantılı olarak, işsizlik riskindeki artış, işsizlik sigortası fonu üyeliğindeki ve sendika yoğunluğundaki olumsuz eğilimleri, kısmen tersine çevirmiştir. Bütün bu gelişmelere rağmen, İsveç'te sendika yoğunluğu (azalan sendika üyeliğine rağmen), uluslararası standartlara göre hala oldukça yüksek (%70) ve toplu iş görüşmelerinin kapsama oranı da %90 civarındadır (Anxo, 2012).

İşsizlik oranlarının 1970 ve 1980'lerdeki oranların oldukça üzerinde olması ve 1990'ların başından bu yana istihdam oranlarındaki düşüşün, eğitime yapılan büyük yatırımlarla ve işgücü piyasasına girişin ertelenmesine yönelik genel eğilimlerle de ilgisi bulunmaktadır. Ancak yine de Avusturya ve Almanya gibi ülkeler ile karşılaştırıldığında, nispeten yüksek genç işsizliği ve okuldan işe geçişteki gecikme, İsveç için her zaman önemli bir sorun alanı olmuştur. Diğer taraftan İsveç, kıdemli çalışanların istihdam oranının, en yüksek olduğu AB ülkesidir (Anxo, 2012).

İsveç'te, küresel krizin etkileri, 2008 yılının ikinci yarısında görülmeye başlamıştır. Tüm AB ülkelerinde olduğu gibi, İsveç ekonomisi de 2008 ve 2009 yıllarında daralmıştır. Diğer ülkelerin ve AB'nin aksine, 2010 yılında hızla toparlanmış, 2011 ve 2012 yıllarında AB genelinde olduğu gibi tekrar bir daralma yaşamış, 2015 yılına kadar ise, nispeten hızlı büyümüştür, 2016'dan sonra da %2 civarında büyümeye devam etmiştir.

	İsveç	İspanya	Yunanistan	AB
2005	2.8	3.7	0.6	2.1
2006	4.7	4.2	5.7	3.4
2007	3.4	3.8	3.3	3.1
2008	-0.6	1.1	-0.3	0.5
2009	-5.2	-3.6	-4.3	-4.3
2010	6.0	0.0	-5.5	2.1
2011	2.7	-1.0	-9.1	1.8
2012	-0.3	-2.9	-7.3	-0.4
2013	1.2	-1.7	-3.2	0.3
2014	2.6	1.4	0.7	1.8
2015	4.5	3.6	-0.4	2.3
2016	2.7	3.2	-0.2	2.0
2017	2.1	3.0	1.5	2.5
2018	2.4	2.6	1.9	2.0

Tablo 4.13. GSYH Büyüme Oranları (%).

Kaynak:(Worldbank, 2019b).

Aşağıdaki Tablo'dan da görülebileceği gibi İsveç, kriz koşullarında bile kamu borç oranını düşürmeyi başarmıştır. 2009 yılında ve sonrasında genel kamu borç oranı, 2005 yılındaki seviyenin altında gerçekleşmiştir. Kriz sırasında ve sonrasında, borçluluk oranı, hem AB hem de diğer ülkelerden daha düşük seviyededir. Aynı dönemde bütçe dengesi açısından da diğer ülkelerden çok daha iyi bir durumda olmuştur.

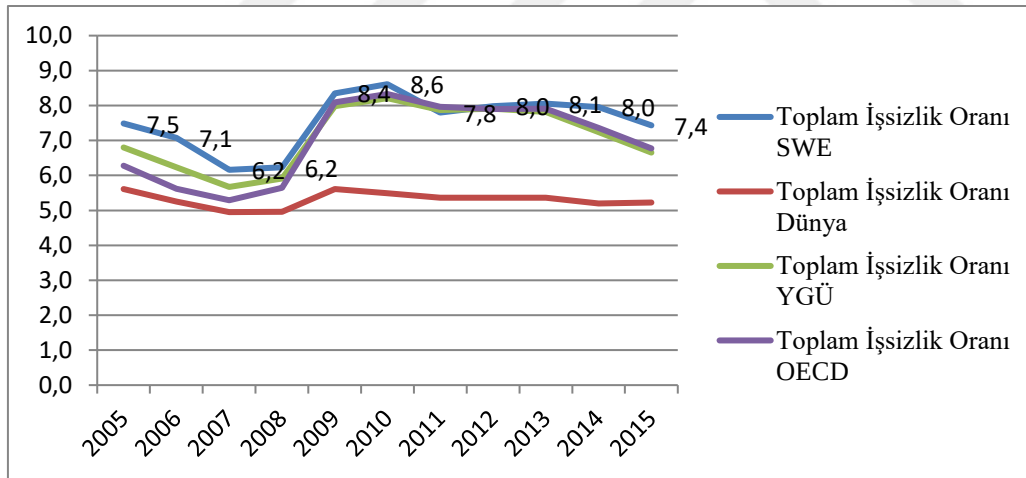
Genel Kamu Borcu %GSYH					Genel Kamu Açığı % GSYH			
	Yunanistan	İspanya	İsveç	AB 27	Yunanistan	İspanya	İsveç	AB 27
05	116.7	50.0	64.1	61.6	-6.2	1.2	1.8	-2.5
06	115.4	45.7	58.0	60.2	-6.0	2.2	2.2	-1.6
07	112.8	41.8	52.5	57.6	-6.7	1.9	3.4	-0.9
08	117.5	47.2	51.4	60.8	-10.2	-4.4	1.9	-2.5
09	135.4	61.8	55.2	73.4	-15.1	-11.0	-0.7	-6.6
10	129.1	66.6	52.6	79.1	-11.2	-9.4	0.0	-6.4
11	111.4	77.7	53.3	81.6	-10.3	-9.6	-0.2	-4.6
12	164.4	92.5	54.4	84.0	-8.9	-10.5	-1.0	-4.3
13	180.1	105.7	57.2	85.9	-13.2	-7.0	-1.4	-3.3
14	181.2	118.4	63.4	86.6	-3.6	-6.0	-1.6	-2.9
15	182.6	116.3	61.6	84.6	-5.6	-5.3	0.0	-2.3

Tablo 4.14. İsveç Kamu Borçları ve Kamu Açığının Gelişimi.

Kaynak:(OECD, 2019a, 2019b).

2011 yılının başlarında, İsveç ekonomisi hızlı bir büyüme ile (2010'da yüzde 5,7) toparlanma yaşamış, istihdamı arttırarak, işsizliği azaltmıştır (Bknz. Tablo-GSMH Büyümesi) (Anxo, 2012). İsveç'in hızlı toparlanmasını sağlayan ekonomik büyüme, ihracat artışından daha çok, harcanabilir hane halkı gelirindeki artışlar (gelir vergisi oranlarındaki düşme, düşük gelirliyle yapılan barınma yardımlarının artırılması vb.) ve yerel hükümetlere aktarılan fonlara bağlı olarak artan kamu ve özel tüketiminden etkilenmiştir.

Bu süreçte, üretimdeki ve toplam talepteki ciddi düşüş ile birlikte, istihdam keskin bir şekilde azalmıştır. 2007 ve 2009 yılları arasında istihdam 100.000'den fazla azalırken, işsizlik oranı yüzde 5,9'dan yüzde 8,4'e yükselmiştir. Durgunluk, işsizliğin artması, yerel tesislerin kapanması ve genel ekonomik büyümenin azalması, yerel otoritelerin vergi gelirlerinde önemli bir düşüş yaratmıştır. Bu durum ilk aşamada, yerel düzeyde ciddi bütçe kısıtlarına ve özellikle kısa vadeli sözleşmeler ile çalışan kamu işçilerinin istihdamının azalmasına neden olmuştur. Kadın çalışanların ağırlıklı olduğu, yerel sosyal hizmetler, sağlık ve eğitim birimleri en çok etkilenen alanlardır (Anxo, 2012).



Şekil 4. 17 İsveç Toplam İşsizlik Oranlarının Karşılaştırması.

Kaynak: (OECD, 2019h).

İş döngüsündeki dalgalanmalara karşı daha hassas olan gençler ve göçmenlerin istihdamı ve istihdam olanakları, 2008 yılının sonundan itibaren, önemli ölçüde kötüleşmiştir. Durgunluğun erken evresinde, özellikle taşeron işçilerin sayısında ve geçici sözleşmelerde büyük bir düşüş yaşanmıştır. 2009'un sonunda, genç işsiz oranı beş puan artarak % 25'e, yabancı işsizlerin oranı ise % 16,4'e (vatandaşlar için bu oran % 8,4) ulaşmıştır. Düşük eğitilmiş/vasıflı işçiler arasında işsizlik artışı özellikle çarpıcı olurken, yüksek eğitim

seviyesine sahip çalışanların istihdamı çok az etkilenmiş, hatta yüksek vasıflı çalışanlar arasında istihdam artmıştır (Anxo, 2012).

Aşağıdaki tablodan da görüldüğü gibi, İsveç'in genç işsiz oranı, kriz öncesi dönemde de OECD ve dünyanın üzerindedir. Bununla birlikte, 2010 yılından itibaren genç işsizliği gerilemeye başlamış ve 2015 yılında, 2005 yılındaki oranın altına inmiştir. 2006 yılından itibaren işgücü piyasasında uygulamaya alınan düzenlemeler ve aşağıda yer verilen mali teşvik politikaları içerisindeki tedbirler, bu sonuçta etkili olmuştur. Yine, istihdam alanındaki ileri düzenlemeler nedeniyle, kırılan istihdam oranları, OECD, AB ve diğer yüksek gelirli ülkelerin oldukça altındadır ve kriz sırasında da bu oranlarda bir değişiklik gözlenmemektedir.

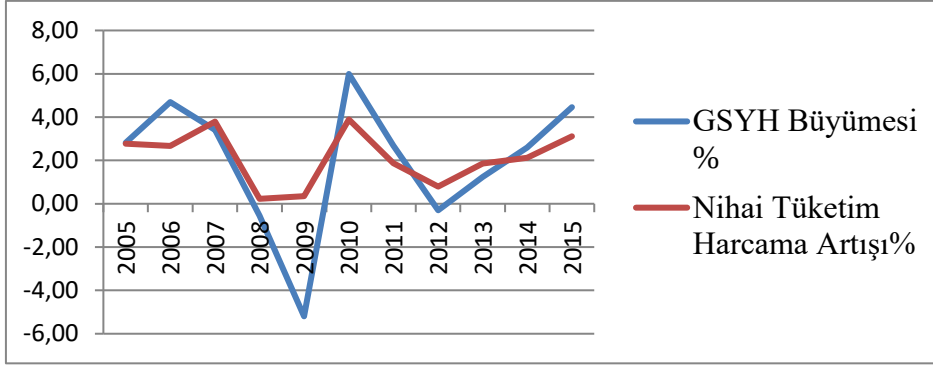
	Toplam Genç İşsizlik Oranı				Kırılan İstihdam Oranı			
	İsveç	Dünya	YGÜ ¹⁵	OECD	İsveç	YGÜ	AB	OECD
2005	21.9	11.9	14.7	14.2	6.9	10.8	12.7	13.4
2006	21.5	11.3	13.7	13.1	6.8	10.6	12.5	12.9
2007	19.3	10.7	12.7	12.3	6.7	10.3	12.3	12.7
2008	20.2	10.8	13.4	13.1	6.6	10.1	11.9	12.4
2009	25.0	11.8	17.2	16.9	6.9	10.1	12.0	12.6
2010	24.8	11.6	17.6	17.2	7.0	10.0	12.3	12.6
2011	22.8	11.6	17.2	16.7	6.8	9.9	12.3	12.5
2012	23.6	11.8	17.3	16.9	6.7	9.8	12.3	12.4
2013	23.5	11.9	17.1	16.9	6.8	9.6	12.2	12.3
2014	22.9	11.7	15.9	16.0	6.7	9.6	12.2	12.2
2015	20.4	12.0	14.6	14.8	6.7	9.4	11.9	12.0

Tablo 4.15. İsveç İşsizlik Oranlarının Gelişimi.

Kaynak: (Worldbank, 2019b).

2008 ve 2009 yıllarında, krize bağlı olarak yaşanan daralma, aynı yıllarda hanehalkı nihai tüketim harcamalarında da keskin düşüşe yol açmıştır.

¹⁵ Yüksek Gelirli Ülkeler

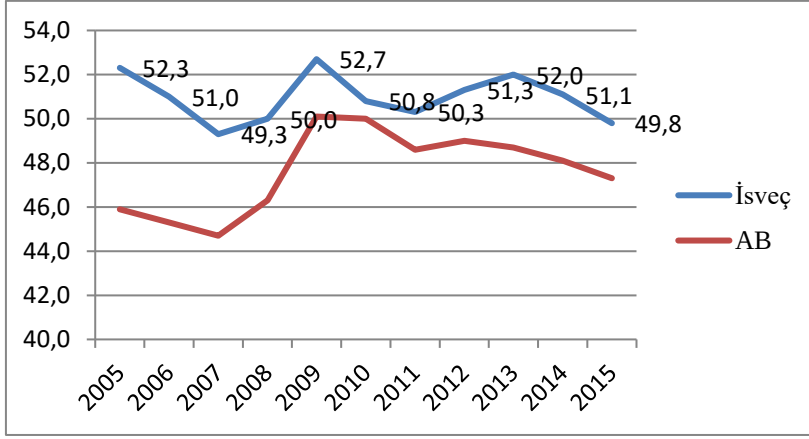


Şekil 4. 18 İsveç Gelir ve Tüketim Değişimi.

Kaynak: (Worldbank, 2019b).

Krize ilk yanıt olarak hükümet, 2008 yılı sonunda finansal ve mali teşvik tedbirlerini devreye almıştır. Özellikle karayolu ve demiryolu ağlarının bakımı ve işletilmesine yapılan yatırımların genişletilmesine karar verilmiştir. Finansal sistem krizi gündeme geldiğinde hükümet, bankaların ve ipotek kurumlarının orta vadeli borçlanmasını güvence altına almak, hane halkı ve şirketler için borçlanma maliyetini düşürmek üzere bir garanti programı başlatmıştır. İnşaat sektöründe faaliyeti teşvik etmek ve işgücü talebini korumak için, konutların, tamir, bakım ve iyileştirilmesi için yapılan giderlerin vergiden düşülebilmesi sağlanmıştır. 2009-2010 döneminde hükümet, krizle mücadele için daha geniş bir konjonktür karşıtı mali önlem paketi açıklamıştır. Yeni mali önlemler, belediyelere ve il meclislerine yönelik teşvik programları ile aktif işgücü piyasası politikası için daha fazla kaynak ayrılması şeklinde iki temel alanı kapsamaktadır. 2010'da, belediyelere ve il meclislerine verilen merkezi hükümet hibesinde, 10 milyar İsveç kronu artış ile birlikte, kamuda istihdamı korumak ve güvence altına almak için, altyapı yatırımlarının (1 milyar isveç kronu) artırılmasına karar verilmiştir.

İsveç'in toplam kamu harcamalarının GSYH'ya oranı, incelenen dönem boyunca AB'nin üzerinde seyretmiştir. Krizin etkilerinin en fazla hissedildiği ve ekonominin %5,2 daraldığı 2009 yılında kamu harcamalarının oranı, en yüksek seviyesi olan %52,7'ye ulaşmıştır.



Tablo 4. 16. İsveç Toplam Kamu Harcamalarının Gelişimi (% GSYH).

Kaynak: (OECD, 2019c).

Yine 1950'lerin sonlarından itibaren, İsveç'in istikrar politikalarında hayati bir rol oynayan, aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP), kriz sırasında da kullanılmıştır. İşsizler için sağlanan faydalar arasında her zaman, “önce iş ilkesinden” hareket edilerek, istihdam desteği üzerinde durulmuştur. 1990'lı yıllardaki krizin aksine, 2008 krizinde İsveç hükümeti, büyük ekonomik durgunluğa karşı, genişletici maliye ve para politikalarına güvenmiş ve çeşitli konjonktür karşıtı tedbirlerin büyük kısmı, aktif işgücü piyasası politikalarına yöneltilmiştir. İsveç'te, Fransa veya Almanya gibi diğer AB üyesi devletlerin aksine, çalışma süresini azaltmayı (iş paylaşımını) veya geçici işten çıkarmaları kolaylaştırmayı amaçlayan kamu politikaları tercih edilmemiştir (Anxo, 2012).

Ayrıca, yine 1990'lardaki krizle karşılaştırıldığında, ekonomik krizin başlangıcındaki sağlıklı kamu maliyesi, hükümete daha geniş bir makroekonomik politika yürütmek için rahat bir manevra alanı sağlamıştır. Çeşitli aktif işgücü piyasası programlarındaki katılımcıların hacmi, kademeli olarak artırılmıştır, Eşleştirme tedbirleri (iş arama yardımı, koçluk gibi), iş deneyimi kazandırma programları ve stajyer programları, geleneksel işgücü piyasası eğitimlerinden faydalanılmıştır. Yerel yönetimlere sağlanan merkezi yönetim hibelerinin artırılması ile kamu sektöründeki kadın egemen alanlarda (sosyal hizmetler, sağlık eğitimi) istihdam düşüşü sınırlandırılmıştır (Anxo, 2012).

Vergi politikası ile ilgili olarak, hükümet, yukarıda belirtilen vergi indirimlerine ilave olarak, serbest meslek sahiplerinin sosyal güvenlik primlerinde indirim, düşük gelirli emekliler için gelir vergilerinde indirim ve uzun süreli hasta ve uzun süreli işsizler için konut yardımlarında artışa gitmiştir. 2007 yılındaki işsizlik sigortası reformunun, yoksulluk ve sosyal dışlanma üzerindeki olumsuz etkilerini sınırlandırmak için, Temmuz

2009'da bireysel işsizlik katkı paylarında indirim yapılmıştır. Hükümet ayrıca geçici olarak işsizlik fonu üyelik şartlarını da değiştirerek, 2009 yılında işsizlik fonuna üye olan kişilere, üye oldukları her ay için, bir ay fazladan ödeme yapılabilmesine imkan sağlayan bir düzenlemeyi uygulamaya almıştır. Çalışanlar için, işsizlik primlerinin, vergiden düşülebilmesi imkanı sağlanmıştır(Anxo, 2012). 2009-2010 yıllarında devreye alınan genişletici politikaların, hane halkı tüketimi üzerindeki olumlu etkisi Şekil 4.20'den izlenebilmektedir.

İsveç, en düşük gelir eşitsizliğine sahip ülkeler grubunda olmasına rağmen, 2007-2009 yıllarında, gelir dağılımının iki ucundakilerin (hem düşük hem de yüksek kazananlar), harcanabilir gelirinde de düşüş yaşanmıştır. Yüksek gelir grubundaki gelir azalması, temel olarak küresel finansal krize bağlı sermaye gelirindeki düşüşe bağlanabilir. Düşük gelir grubundaki bozulma ise, işsizliğin artması (özellikle düşük vasıflı ve düşük ücretli işçiler ile genç işsizliğindeki çarpıcı artış) ve yukarıda belirtilen 2007 yılı işsizlik sigortası reformu gibi, çeşitli faktörlerin birleşimine bağlıdır. Daha önce belirtildiği gibi hükümet, 2009 yılında yeterlilik kurallarını değiştirmiş ve bireysel katkılar üzerine tavan getirmiş olmasına rağmen, ilk etapta ortalama harcanabilir gelirdeki düşüş bu reformun bir sonucudur (Anxo, 2012).

Aşağıdaki tablodan da görülebileceği gibi İsveç, inceleme kapsamındaki diğer ülkelerle kıyaslandığında, eşitlikçi yaklaşımı ile öne çıkmaktadır.

	Gini Katsayısı			Gelir Eşitsizliği ¹⁶		
	Yunanistan	İspanya	İsveç	Yunanistan	İspanya	İsveç
2007	33%	32%	27%	4.4	4.6	UD ¹⁷
2008	33%	33%	28%	4.4	4.6	
2009	33%	33%	27%	4.3	4.8	
2010	34%	34%	28%	4.6	4.8	
2011	33%	34%	28%	4.7	5.1	
2012	34%	33%	28%	4.9	4.9	
2013	34%	35%	29%	5.1	5.4	3.2
2014	34%	34%	28%	5	5.5	3.3
2015	34%	35%	29%	5	5.3	3.3

Tablo 4. 17. Gelir Eşitsizliği Göstergelerinin Gelişimi.

Kaynak: (OECD, 2019d).

¹⁶ OECD tarafından gelir eşitsizliği (P90 / P10) göstergesi ile ölçülmektedir. En zengin gelirinin en yoksulun gelirine oranı olarak düşünülebilir. Yüzdelik dilim oranları ne kadar yüksek değer alırsa, eşitsizliğin de o kadar yüksek olduğu söylenebilir(Caner, 2009).

¹⁷ UD, OECD veri tabanında bu yıllara ilişkin veri yer almamaktadır.

Eurostat tarafından gelir eşitsizliği ölçümünde kullanılan S80/S20¹⁸ göstergesi açısından diğer ülkeler ve AB ile yapılan kıyaslamaya aşağıdaki tabloda yer verilmektedir. 2005 yılına kıyasla 2009 yılından itibaren bir miktar bozulma görülmekle birlikte, İsveç, hem AB hem de diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında, eşitsizliğin düşük olduğu bir ülkedir. Gelir dağılımı eşitliği, yüksek istihdam, ücret sıkıştırma¹⁹ uygulamaları ve yeniden dağıtım araçları ile sağlanmaktadır. Sosyal yardımlar ve büyük ölçüde ücretsiz kamu hizmetleri, kamu tarafından finanse edilen eğitim, çocuk bakımı ve aktif işgücü piyasası politikaları, eşitsizlik göstergelerini önemli ölçüde düşürmektedir (OECD, 2017b).

S80/S20 Oranı	AB-27	Yunanistan	İspanya	İsveç
2005	5.00	5.80	5.50	3.30
2006	4.90	6.10	5.50	3.60
2007	5.00	6.00	5.50	3.30
2008	5.00	5.90	5.60	3.70
2009	4.90	5.80	5.90	4.00
2010	4.90	5.60	6.20	3.80
2011	5.00	6.00	6.30	4.00
2012	5.00	6.60	6.50	4.00
2013	5.00	6.60	6.30	4.00
2014	5.20	6.50	6.80	4.20
2015	5.22	6.50	6.90	4.10
2016	5.20	6.60	6.60	4.30
2017	5.10	6.10	6.60	4.30

Tablo 4.18. İsveç Gelir Eşitsizliği Göstergesinin Gelişimi.

Kaynak: (Commission, 2019).

Sosyal koruma harcamaları incelendiğinde, Yunanistan ve İspanya'dan farklı olarak, İsveç'in sosyal koruma harcamalarının hem GSYH, hem de genel kamu harcamaları içindeki payı açısından, sadece OECD'nin değil, AB'nin de üzerinde olduğu görülmektedir. Tablo 4.20'den de görüldüğü gibi, incelenen dönemde, 2009 ve 2014 yıllarındaki daralmalar dışında, İsveç'in sosyal koruma harcamaları artmıştır.

¹⁸ Eurostat tarafından gelir eşitsizliği ölçümünde kullanılan bu oran, en zengin %20'nin gelirden aldığı pay, en yoksul %20'nin gelirden aldığı paya oranlararak hesaplanmaktadır. Farkın yüksekliği, gelir dağılımı eşitsizliğinin yüksekliğini göstermektedir.

¹⁹ Ücret sıkıştırma (wage compression), çeşitli beceri, kıdem ve pozisyonlarda çalışanlara ödenen ücretler arasında çok az bir fark olmasının sağlanması anlamına gelmektedir, iki şekilde yapılabilir, işe yeni giren çalışan ile kıdemli çalışan arasındaki fark küçültülebilir veya daha düşük vasıflı çalışanlar ile yöneticiler arasındaki maaş farkı daraltılabilir.

Sosyal Koruma Harcamalarının						
	GSYH'ya Oranı SWE (SOCX)	GSYH'ya Oranı OECD (SOCX)	Genel Kamu Harcamalarına Oranı SWE (SOCX)	Genel Kamu Harcamalarına Oranı OECD (SOCX)	GSYH'ya Oranı SWE (ESSPROS)	GSYH'ya Oranı AB 27 (ESSPROS)
2005	27.3	18.2	52.2	44.5	28.9	25.0
2006	26.6	17.9	52.1	44.3	28.0	24.7
2007	25.5	17.7	51.7	44.5	26.8	24.2
2008	25.6	18.5	51.0	44.2	27.3	24.8
2009	27.6	20.7	52.4	45.3	29.7	27.5
2010	26.3	20.6	51.7	45.0	28.2	27.4
2011	25.6	20.2	50.9	45.3	27.9	27.2
2012	26.5	20.3	51.6	45.9	28.9	27.6
2013	27.2	20.4	52.3	46.1	29.7	27.8
2014	26.8	20.3	52.4	46.8	29.2	27.6
2015	26.3	19.0	53.1	43.1	28.8	27.4
Ort.	26.5	19.4	51.9	45.0	28.5	26.5

Tablo 4. 19. İsveç Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi.

Kaynak: (Commission, 2019; OECD, 2019g).

	Yunanistan	İspanya	İsveç	Değişim
2005	40,691.54	187,061.91	92,352.35	
2006	44,846.42	202,037.68	95,813.56	3.7%
2007	49,477.06	218,969.36	97,691.59	2.0%
2008	55,255.25	239,197.84	98,353.34	0.7%
2009	58,963.69	263,770.37	93,772.92	-4.7%
2010	58,549.00	266,224.24	106,308.18	13.4%
2011	56,533.44	271,174.19	115,462.47	8.6%
2012	53,742.21	264,874.70	124,869.89	8.1%
2013	47,721.02	264,796.10	131,889.04	5.6%
2014	46,466.88	263,473.41	128,915.65	-2.3%
2015	46,256.65	266,281.89	132,067.14	2.4%
2016	46,264.42	265,572.77	137,293.14	4.0%

Tablo 4.20. Sosyal Koruma Harcama Tutarı (milyon avro).

Kaynak: (Commission, 2019).

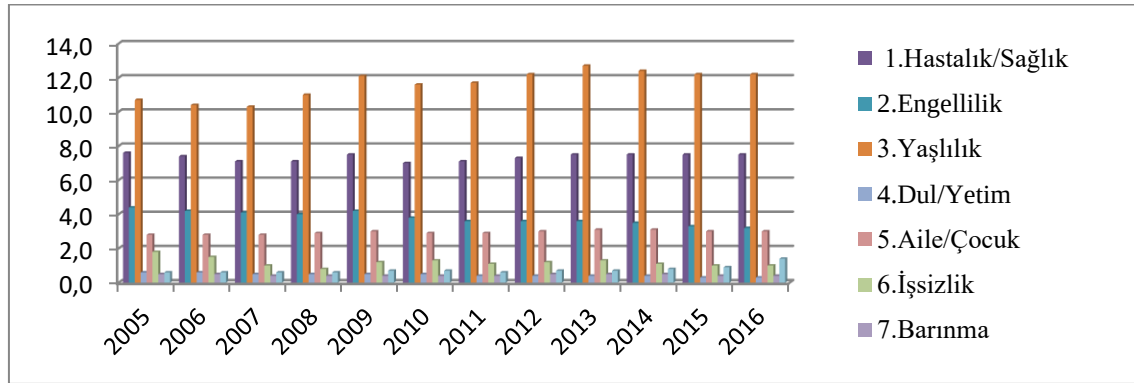
İsveç, kişi başı sosyal koruma harcama miktarı olarak da, hem AB hem de incelenen diğer ülkelerin oldukça ilerisindedir.

	AB-27	Yunanistan	İspanya	İsveç
2006	6,361	4,758	5,102	8,801
2007	6,607	5,079	5,284	9,081
2008	6,804	5,515	5,497	9,224
2009	7,073	5,670	5,836	9,211
2010	7,326	5,517	5,793	9,097
2011	7,470	5,365	5,889	9,276
2012	7,703	5,294	5,909	9,770
2013	7,798	4,957	5,974	9,781
2014	7,975	5,092	6,117	9,951
2015	8,299	5,276	6,369	10,461

Tablo 4.21. Kişi Başına Toplam Sosyal Harcamalar 2006-2015 (avro).

Kaynak: (Commission, 2019).

AB genelinde olduğu gibi, İsveç'in sosyal koruma harcamaları içindeki en büyük payı da yaşlılık harcamaları oluşturmaktadır (ortalama %11,6), onu sırasıyla hastalık/sağlık harcamaları (ortalama 7,3), engellilik ödemeleri (ortalama 3,8) ve aile/çocuk (ortalama 2,9) ödemeleri izlemektedir.



Şekil 4.19. İsveç Sosyal Koruma Harcamalarının Türlerine Göre Gelişimi.

Kaynak: (Europea, 2016).

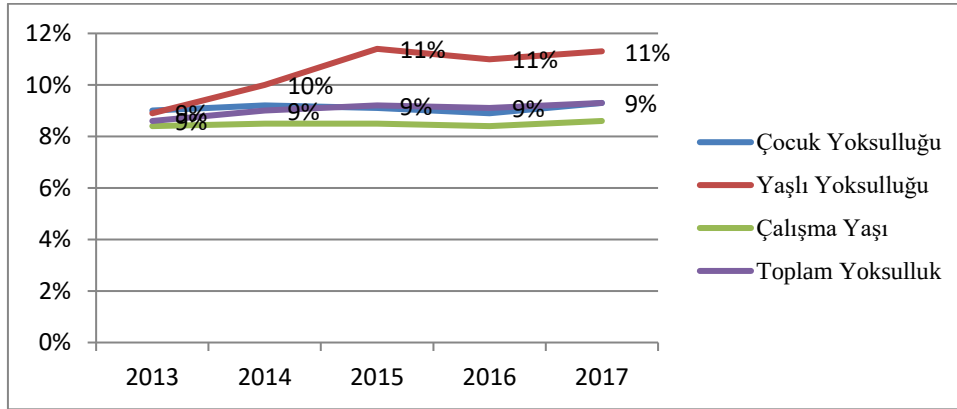
Kriz öncesinde mevcut olan harcama kompozisyonları, kriz döneminde ve sonrasında büyük ölçüde korunmuştur, bununla birlikte, yaşlılık, aile/çocuk ve sosyal dışlanma ve hastalık/sağlık harcamalarının payı, kriz öncesi döneme kıyasla artarken, engellilik, dul/yetim, işsizlik ve barınma başlıklarındaki harcamaların bir miktar gerilediği görülmektedir.

	Sosyal Koruma Harcamalarının Ortalaması-İsveç (%GSYH)		Sosyal Koruma Harcamalarının Ortalaması-AB-27 (%GSYH)	
	(2005-2008)	(2009-2016)	(2005-2008)	(2009-2016)
1.Hastalık/Sağlık	7.3	7.4	7.2	8.0
2.Engellilik	4.2	3.6	2.0	2.0
3.Yaşlılık	10.6	12.1	9.7	10.9
4.Dul/Yetim	0.6	0.4	1.6	1.6
5.Aile/Çocuk	2.8	3.0	2.1	2.4
6.İşsizlik	1.3	1.2	1.3	1.5
7.Barınma	0.5	0.4	0.5	0.6
8.Sosyal Dışlanma vs.	0.6	0.8	0.5	0.5

Tablo 4.22. Harcama Türlerine Göre Ortalama Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırılması-İsveç.

Kaynak: (Commission, 2019).

İsveç'in 2013-2017 yılları arasında, yoksulluk oranı %9 seviyesinde kalmıştır. Diğer ülkelerin aksine, çocuk yoksulluğu alanında bir artış yaşanmazken, yaşlı yoksulluğu %1 artarken, çalışma çağındaki olan yaş grubunun yoksulluğu %1 gerilemiştir.



Şekil 4.20. Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk Oranlarının Gelişimi-İsveç.

Kaynak: (OECD, 2019e).

Kriz sırasında mali konsolidasyon yerine genişletici politikalar uygulayan İsveç, Avrupa'da krizi en az hasarla atlatıp, hızla büyüme trendi yakalayan ülkelerin başında gelmektedir. Ülke, 2008 krizine çok sağlam bir bankacılık sistemi ve güçlü bir kamu maliyesi ile girmiştir. Bütün bu nedenlerle, krizden çok az etkilenmiş, durgunluktan çok hızlı çıkmış ve yüksek büyüme oranlarını koruyabilmiştir.

Genel olarak, İsveç deneyimi, güçlü bir kamu mali yapısının, özellikle derin bir durgunlukla başa çıkabilmek için gerekli olduğunu göstermektedir. Bu çerçevede ve son ekonomik toparlanmanın ışığında, diğer AB Üyesi Devletler ile kıyaslandığında, İsveç'te kriz öncesi oluşturulan etkin bir sosyal koruma sisteminin varlığı, yoksulluğun kontrol altında tutulabilmesini ve krizin maliyetinin daha dengeli bir şekilde paylaşılmasını sağlamıştır (Anxo et al., 2011).

4.4. Endonezya

İki yüz altmış dört milyonluk nüfusu ile dünyanın en kalabalık dördüncü ülkesi olan Endonezya, 1970'lerden bu yana sürdürmekte olduğu yoksulluğu azaltma çabası ve 1997 Asya krizine verdiği başarılı sosyal koruma yanıtları nedeniyle, diğer ülkelere örnek gösterilen bir ülke olmuştur.

Endonezya'da, 1966 yılında iktidara gelen askeri Suharto yönetimi, 30 yıl boyunca, muazzam bir ekonomik büyüme gerçekleştirerek, ülkenin sanayileşmesini ve GSYH'nın dört katına çıkmasını sağlamıştır. Ekonomik büyüme ile birlikte, 1965 yılında %70 olan yoksulluk oranı da 1996 yılına gelindiğinde, %19'a kadar gerilemiştir. Bununla birlikte, 1997 yılı Mayıs ayında Tayland'da başlayan ve kısa sürede Asya'nın geri kalanına yayılan finansal kriz, Endonezya için herşeyin tersine dönmesine yol açmıştır (Koyuncu & Şenses, 2004).

Bu kriz, 1997 yılının ortalarında ilk olarak, döviz krizi ile kendini göstermiştir. 1998'in başlarında ülke, finansal, ekonomik ve politik krizlerin bileşik etkilerinden muzdarip hale gelmiştir. Bir yıl içinde Endonezya Rupisinin değeri yüzde 85 gerilerken, iç fiyatlar yüzde 78, nominal gıda fiyatları üç kat artmış ve ekonomi neredeyse yüzde 14 daralmıştır. Kriz kötüleştikçe, başkent Cakarta'da ve birkaç büyük kentte kitlesel ayaklanmalar ortaya çıkmış ve bu durum, Mayıs 1998'de, Suharto hükümetinin otuz yıllık iktidarının çöküşüyle sonuçlanmıştır (Sumarto & Bazzi, 2011).

1997 krizinin sosyal etkileri çok büyük olmuştur. Reel ücretlerin düşmesi ve temel emtiaların fiyatlarındaki sert yükseliş, en fazla yoksul ve kırılgan nüfusu etkilemiştir. 1997'nin ortasında yüzde 15 olan yoksulluk oranı, 1998'in sonuna kadar yüzde 33'e yükselmiştir. Krizin olumsuz sosyal etkilerini azaltmak için Endonezya hükümeti, kısaca JPS olarak anılan geniş çaplı bir sosyal güvenlik ağı programı başlatmıştır. Bu programın dört yönlü stratejisi şöyle özetlenebilir : (i) uygun fiyatlı yiyecek sağlamak, (ii) istihdam yaratma yoluyla hane halkının satın alma gücünü artırmak, (iii) kritik sosyal hizmetlere,

özellikle sağlık ve eğitime erişimi korumak ve iv) bölgesel ekonomik hibeler ve küçük çaplı kredilerin yaygınlaştırılması yoluyla, bölgesel ekonomik faaliyetlerin sürdürülmesini sağlamaktır. 1998 yılının Temmuz ayında Hükümet, toplam 14,2 trilyon Rupî'lik kalkınma bütçesinin dışında, Dünya Bankası ve Asya Kalkınma Bankasının da dahil olduğu, uluslararası bağışçıların da finansal desteğiyle, doğrudan JPS programlarına 3.9 trilyon Rupî kaynak ayırmıştır. JPS programlarının içeriğinde, eğitim, sağlık, toplumun güçlendirilmesi ve istihdam yaratma programlarının yanında, OPK olarak kısaltılan ve yoksul hanelere pirinç sübvansiyonu sağlayan bir programa da yer verilmiştir. Birinci nesil sosyal koruma olarak tanımlanan bu sosyal koruma girişimlerinin ölçeği, Endonezya tarihinde daha önce görülmemiş genişliktedir. Beş ana sektörde (gıda güvenliği, istihdam yaratma, eğitim, sağlık ve toplumun güçlendirilmesi) farklı bakanlıklar tarafından yürütülen programların izlenmesini sağlamak üzere bir ekip kurulmuştur. Bu ekip, merkezi düzeyde Ulusal Kalkınma Planlama Ajansı ve yerel düzeyde il ve ilçe kalkınma planlama kurulları tarafından yönetilmiştir (Sumarto & Bazzi, 2011).

1998 krizinin atlatılmasından sonraki yıllarda Hükümet, JPS kapsamındaki bazı programları sonlandırırken, bazılarını uyarlayarak sürdürmüştür. Örneğin, OPK programı kaldırılarak yerine daha iyi hedefleme mekanizmalarını kullanan Raskin (Yoksullar için Pirinç Programı) programı getirilmiştir. Ayrıca oldukça geriletici etkileri bulunan yakıt ürünleri (kerosen, motorin ve gaz) sübvansiyon programı BBM'in, yeniden yapılandırılmasına çalışılmıştır. Böylece kaynakların, hedefli sosyal koruma ve yoksulluğun azaltılması programlarına yönlendirilmesi amaçlanmıştır. 2000'den itibaren, birkaç kez yakıt ürünleri sübvansiyonları kesilerek, buradan sağlanan tasarrufların bir kısmı PKPS²⁰ olarak bilinen yeni sosyal programlara tahsis edilmiştir. 2001'de yakıt fiyatları yüzde yüz arttırılmıştır. Yine 2009 yılında fiyatlar yüzde otuz arttırılmış ancak aynı yıl yapılan seçimlerdeki vaatlerden biri olması nedeniyle yeniden 2005 fiyatlarına dönmüştür (Perdana, 2014).

Hükümet, Ekim 2005'ten itibaren, yoksullar için, sağlık sigortası, eğitim yardımı, altyapı geliştirme programları ile 19 milyondan fazla yoksul ve kırılgan hanehalkını hedefleyen, dünyanın en büyük şartsız nakit transferi programını kapsayan önemli bir sosyal koruma paketini uygulamaya almıştır. 2007'de daha küçük ölçekli bir şartlı nakit transferi programı ve 2008 yılının ortalarında, ikinci bir şartsız nakit transferi turu gerçekleştirilmiştir. Bu

²⁰ Yakıt Sübvansiyon Azaltma Tazminat Programı

programlar, Endonezya'nın İkinci Nesil Sosyal Koruma Programları olarak adlandırılmaktadır (Sumarto & Bazzi, 2011).

2008 ekonomik krizinin ortaya çıktığı dönemde, Endonezya mali açıdan oldukça iyi durumdadır. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü gibi, kamu açığı, AB'nin gerisinde ve kamu borcu düşük seviyelerdedir ve kriz sonrası dönemde de azalmaya devam etmiştir.

	Harcamalar % GSYH			Harcamalar İçinde Sûbvansiyon ve Transferlerin Payı				Kamu Açığı		Kamu Borcu
	IDN ²¹	OECD	Dünya	IDN	OGÜ ²²	OECD	Dünya	IDN	AB	IDN
2008	18.45	26.91	26.15	68.4	36.25	55.05	40.47	-0.08	-2.49	34.23
2009	15.37	29.74	28.71	60.4	35.47	56.21	42.99	-1.47	-6.59	30
2010	14.01	29.77	28.69	63	35.98	57.98	41.81	-0.68	-6.4	26.17
2011	15.02	29.11	27.89	66.1	36	57.91	42.64	-1.08	-4.57	24.87
2012	15.61	29.03	27.86	67.1	35.79	56.45	42.95	-1.78	-4.26	25.03
2013	15.38	28.51	27.51	65.5	34.93	56.2	43.08	-2.22	-3.32	27.78
2014	15.91	28.1	27.24	63.5	33.85	56.32	42.15	-2.15	-2.89	27.42
2015	14.5	27.73	27.23	54.7	35.08	56.96	41.69	-2.59	-2.34	30.31

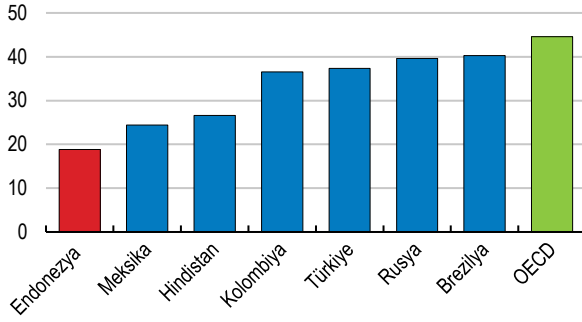
Tablo 4.23. Endonezya Kamu Sektörü Temel Göstergeleri (% GSYH).

Kaynak: (OECD, 2016b, 2019b; Worldbank, 2019a).

Bununla birlikte, aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi, Endonezya'da kamu harcamaları ve vergilendirme, hem benzer kalkınma düzeyindeki diğer ülkelerle hem de OECD ve dünya ortalamalarına kıyasla oldukça düşüktür, diğer taraftan kamu harcamaları içindeki transfer ve sùbvansiyonların payı oldukça yüksektir.

²¹ IDN, Endonezya'nın kısaltmasıdır.

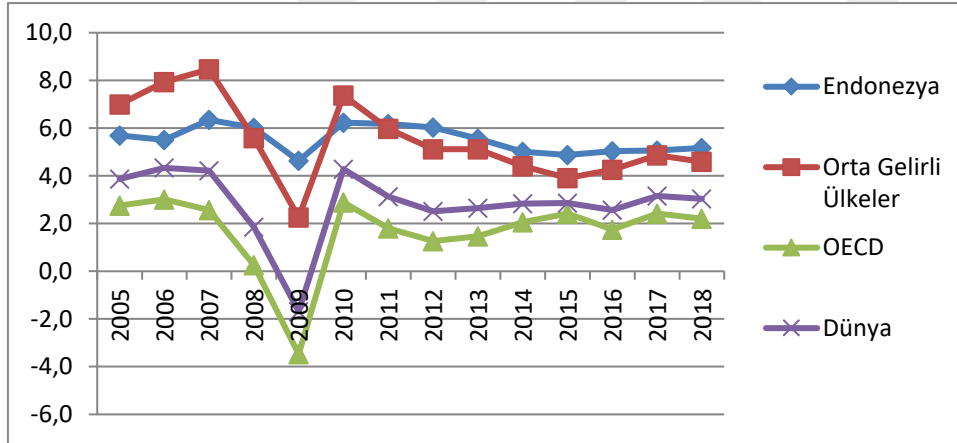
²² OGÜ, Orta Gelirli Ülkeler



Şekil 4. 21 Endonezya Kamu Harcamaları (% GSYH-2014).

Kaynak: (OECD, 2016b).

2008 krizinin ardından, 2009 yılında, dünyanın diğer bölgelerinde olduğu gibi, Endonezya ekonomisinde de ekonomik daralma yaşanmıştır. Diğer taraftan, Endonezya’da görülen daralma, dünyanın geri kalanında olduğu kadar şiddetli değildir ve 2010 yılından itibaren, ülke 2007 yılı büyüme seviyelerine yeniden dönmüştür. İncelenen dönem boyunca, GSYH’nın büyüme oranı, OECD, Dünya ve diğer orta gelirli ülkelerin üzerindedir.



Şekil 4.22. Endonezya GSYH Büyüme Oranı (%).

Kaynak: (Worldbank, 2019b).

Endonezya hükümeti, küresel ekonomik krize yanıt olarak, 2009 yılında bir mali teşvik paketi hazırlamıştır. Bu program kapsamında, gelir vergisi indirimleri, ithalat vergisi sübvansiyonları, hanehalklarına ve endüstrilere teşvikler ve altyapı harcamalarının artırılması gibi tedbirlere yer verilmiştir (Widjaja & Simanjuntak, 2010b).

2008 yılından başlayarak, ulusal düzeydeki sağlık koruma programına ek olarak, yerel yönetim fonları ile belediye düzeyinde 10,8 milyon kişiyi koruyan ek bir program düzenlenmiştir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin uzun vadede bu programa katılımı

sürdürmeyi nasıl başaracakları konusu açıklığa kavuşturulamamıştır(Widjaja & Simanjuntak, 2010b).

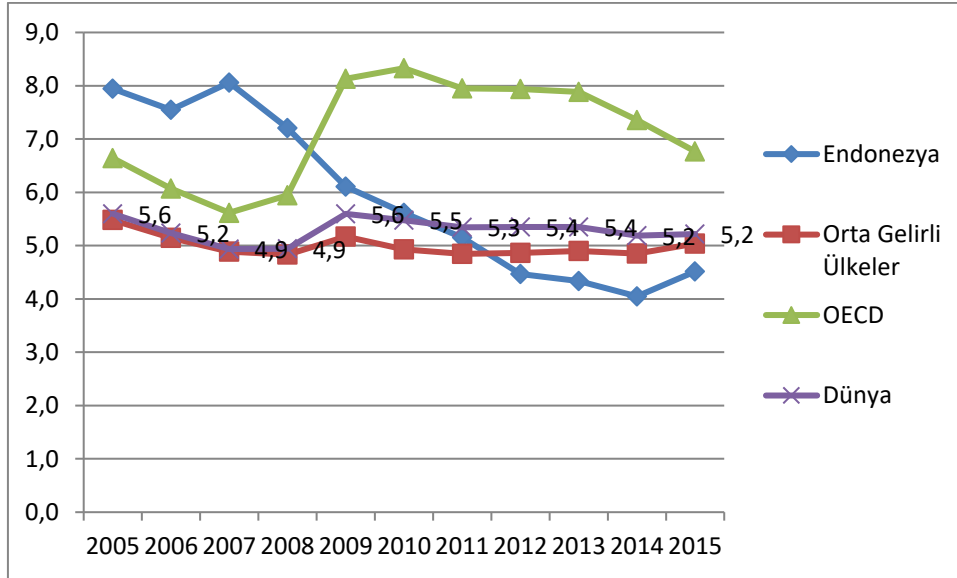
Son 50 yıldaki etkileyici gelişmelere rağmen Endonezya halen, sağlık (ölüm oranları ve büyüme geriliği), yoksulluk ve eğitim sonuçları da dahil olmak üzere, kalkınma göstergeleri açısından, diğer birçok orta gelirli ülkenin gerisindedir. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü gibi, sağlık ve sosyal koruma harcamalarına ayrılan pay, oldukça düşüktür (OECD, 2016b).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Genel Kamu Hizmetleri	11.9	8.9	9.0	9.0	9.7	9.5	9.8	8.5
Sağlık Harcamaları	1.1	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
Eğitim Harcamaları	2.2	2.7	2.9	3.2	3.1	3.0	3.0	3.0
Sosyal Koruma Harcamaları	0.1	0.4	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.3

Tablo 4.24. Endonezya Kamu Harcamalarının GSYH'ya Oranı (%).

Kaynak:(IMF, 2019).

İşsizlik oranları incelendiğinde, Endonezya'nın işsizlik oranının, 2007 yılından itibaren sürekli gerileyerek, 2009 yılında OECD, 2011 yılında Dünya ve 2012 yılında da diğer orta gelirli ülkelerin, gerisine indiği görülmektedir. 2015 yılında bir miktar artış yaşanmakla birlikte, işsizlik oranı, karşılaştırılan diğer ülke gruplarının gerisinde (%4,5) kalmaya devam etmiştir.



Şekil 4.23. Endonezya İşsizlik Oranlarının Karşılaştırılması Değişimi.

Kaynak: (OECD, 2019h).

Endonezya’da 2005 yılında %26 seviyelerinde olan genç işsizliği, dünyanın üzerinde olmakla birlikte, 2010 yılında OECD oranına, 2011 yılından itibaren ise, OECD’nin gerisine inmiş ve 2015 yılına kadar da bu şekilde devam etmiştir. Diğer taraftan kırılğan istihdam oranı, OECD ve dünya oranının neredeyse dört katından fazladır.

	Genç İşsizlik Oranı			Kırılğan İstihdam Oranı		
	IDN	Dünya	OECD	IDN	Dünya	OECD
2005	25.8	11.9	14.2	58.8	12.7	13.4
2006	24.2	11.3	13.1	58.3	12.5	12.9
2007	22.5	10.7	12.3	58.7	12.3	12.7
2008	19.2	10.8	13.1	58.5	11.9	12.4
2009	18.5	11.8	16.9	58.4	12.0	12.6
2010	17.1	11.6	17.2	57.3	12.3	12.6
2011	17.7	11.6	16.7	54.1	12.3	12.5
2012	15.2	11.8	16.9	51.3	12.3	12.4
2013	15.5	11.9	16.9	50.2	12.2	12.3
2014	15.4	11.7	16.0	49.7	12.2	12.2
2015	16.9	12.0	14.8	47.5	11.9	12.0

Tablo 4.25. Endonezya Genç İşsizlik ve Kırılğan İstihdam Oranlarının Değişimi.

Kaynak: (OECD, 2019h, 2019i).

Endonezya’nın, uluslararası bir başarı öyküsü olarak adlandırılan yoksulluğu azaltma çabası, kriz sonrası hazırlanan, 2010-2014 Orta Vadeli Kalkınma Planının da temelinde yer almıştır. Plan, sübvansiyonlardan, hedefli sosyal koruma programlarına geçişi sürdüren,

çok boyutlu ve uzun vadeli, yoksulluğu azaltma programlarına odaklanmıştır. 2001’de yüzde 19, 2009’da yüzde 14 olarak gerçekleşen yoksulluk oranının, 2014’te yüzde 8-10’a düşürülmesi hedeflenmiştir (Perdana, 2014). Bu amaçla 2010 yılında Yoksulluğu Azaltma Ulusal Ekibi (TNP2K) oluşturulmuştur. Bu seferki program; hanehalkı temelli sosyal yardım programları (Raskin ve ŞNT gibi), toplumun güçlendirilmesi programları ve mikro kredi gibi düşük gelirli hanehalklarının ekonomik fırsatlarını genişleten programlar olmak üzere, üç bileşenden oluşmaktadır(Sumarto & Bazzi, 2011).

Sosyal koruma alanındaki kamu harcamaları içinde en yüksek pay, nakit transfer programı (NT), Raskin (pirinç sübvansiyonu) Programı ve Yoksullar için Sağlık Sigortası (Jamkesmas) Programına ayrılmıştır. Üç programın da hedef kitlesi, 2009’da tüm hanelerin yüzde 22’sini oluşturan yoksullar ve yoksulluğa yakın (yoksulluk sınırının 1,2 katında olan) hanelerdir. Endonezya hanehalkının yüzde 27’si nakit transfer, yüzde 52’si Raskin avantajlarından, yüzde 28’i ise Jamkesmas sağlık kartlarından faydalanmaktadır(Perdana, 2014). İkinci Nesil programlar olarak adlandırılan bu Programlar, ekonomik dalgalanmalara rağmen, kriz sırasında, kazanımların korunmasına yardımcı olmuştur (Sumarto & Bazzi, 2011).

Aşağıdaki Tablodan da görüldüğü gibi, 2009 yılındaki ekonomik daralmaya bağlı düşüş dışında, kişi başı gelir düzeyleri, 2014 yılına kadar istikrarlı bir şekilde seyretmiştir. Aynı dönemde hane halkı tüketiminin de, kriz öncesi seviyelerini koruduğu görülmektedir.

Yıllar	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
Kişi Başı GSYH %	4.3	4.1	4.9	4.6	3.2	4.8	4.7	4.6	4.2	3.6	3.6
Hane Halkı Nihai Tüketim Harcamaları Büyüme %	4	3.2	5	5.3	4.9	4.7	5.1	5.5	5.5	5.3	4.8

Tablo 4.26. Endonezya Gelir ve Tüketim Verilerindeki Değişim.

Kaynak:(Worldbank, 2019b).

Endonezya’nın, yoksulluğu azaltma çabaları kriz sonrasında da başarıya ulaşmıştır. Yoksulluk oranları sürekli gerilerken, 2014 yılı itibariyle hedeflenen yoksulluk oranına (%8-10) büyük ölçüde ulaşılmıştır. Günde 1,90 doların altında yaşayan kişilerin nüfusa oranı da önceki yıllarda olduğu gibi azalmaya devam etmiştir.1990 yılında %58,8 olan bu

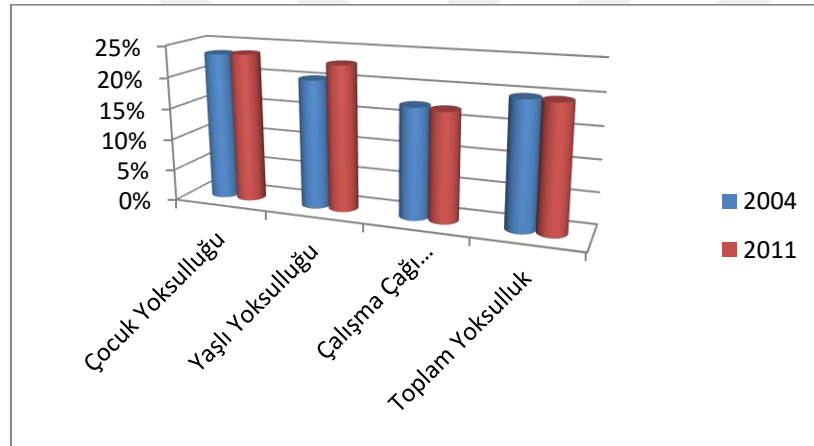
oran 2009 yılında 18,2; 2013 yılında 9,4 ve 2015 yılında 7,2'ye kadar gerilemiştir (Worldbank, 2019b).

Yıllar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Yoksul Kişi Sayısı (milyon)	35.10	39.30	37.17	34.96	32.53	31.02	29.89	28.59	28.55	27.73	28.51
Yoksul Oranı%	15.97	17.75	16.58	15.42	14.15	13.33	12.36	11.66	11.47	10.96	11.13

Tablo 4.27. Endonezya Yoksul Sayısı ve Yoksulluk Oranının Gelişimi.

Kaynak: (Indonesia, 2019).

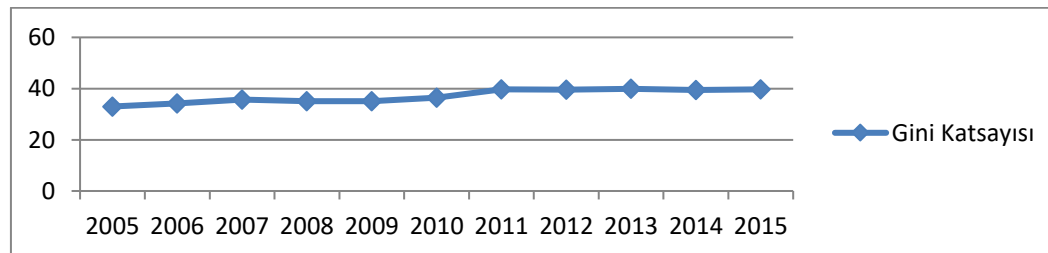
2004 yılına kıyasla genel olarak yoksulluk ve çocuk yoksulluğu kontrol altına alınabilmiş olmakla birlikte, aşağıdaki şekilde görüldüğü üzere, yaşlı yoksulluğu artmıştır.



Şekil 4.24. Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk Oranlarının Gelişimi.

Kaynak: (OECD, 2019e).

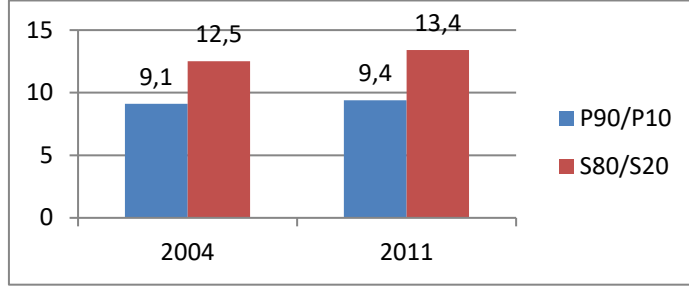
Yoksulluk alanında sağlanan başarı, gelir eşitliğinde sağlanamamıştır. Aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi, 2005 yılından 2011 yılına kadar, gini indeksi büyümeye devam etmiştir.



Şekil 4.25. Gini Katsayısının Değişimi.

Kaynak: (Worldbank, 2019b)

Yine en zengin gelirin, en yoksulun gelirine oranı olarak ifade edilen P90/P10 (9 kat) ve S80/S20 (13 kat) oranlarının, 2004 yılına kıyasla 2011 yılında çok değişmemekle birlikte, halen çok yüksek seviyelerde olduğu ve düzelme sağlanamadığı görülmektedir.



Şekil 4.26. Gelir Dağılımı Göstergelerinin Gelişimi.

Kaynak: (OECD, 2019d).

Sosyal koruma alanında başarı, gelişmiş hedefleme, iyi işleyen bir koordinasyon ve uygun şekilde belirlenmiş şartlılık “kriterlerinden” etkilenmektedir. Endonezya, düşük veri kalitesi ve zayıf hesap verebilirlik nedeniyle hedefleme konusunda sıkıntılar yaşamaya devam etmektedir, bu durum kapsama hatalarına ve çeşitli hizmetlerden dışlanmaya neden olabilmektedir. Kurumlar arası zayıf koordinasyon, ekonomik koşulların zamanında ve yerel düzeyde izlenememesi, ekonomik şoklara karşı duyarlılığı sınırlamaktadır. Sosyal koruma alanında hızlı siyasi yerelleşme, esneklik açısından önemli olmakla birlikte, karar vericilere sunulan teşviklerin kullanımı ve bilgi-iletişim açısından sorun yaratabilmektedir(Sumarto & Bazzi, 2011).

Aşağıda, Endonezya’da uygulanmakta olan programların özellikleri ve bu kapsamda karşılaşılan zorluklara yer verilmektedir:

- Raskin Programı; İlk olarak 1998 yılında sosyal güvenlik ağı programlarının bir parçası olarak başlatılan Raskin programının temel hedefi, düşük gelirli haneler için, ülke genelinde çeşitli dağıtım noktalarında, sübvansiyon edilmiş pirinç satılmasını sağlamaktır. Daha sonra ekonomi düzeldiğinde, hükümet bu programı sürdürmeye karar verdi ve 15 milyon haneye (en fakir %25) ulaşılması hedeflendi. Piyasa fiyatının %20-30 altında fiyat belirlenen sübvansiyonlu pirinç, her ay, merkezi hükümetin lojistik ajansı tarafından, “dağıtım noktalarına” (genellikle köylere) ulaştırılmaktadır. Hak sahibi köylüler, köy muhtarı tarafından belirlenmektedir. Bir hanenin, 15 kilogram pirinç hakkı bulunmaktadır. Bununla birlikte programın birçok çalışma sorunu ve zayıf yönü bulunmaktadır. Örneğin, yoksul haneleri hedeflemesine rağmen, yoksul olmayan

haneler de sübvansiyonlu pirinç alabilmektedir. Muhtarlar, hak sahiplerinin paylarının tamamını satın almalarına izin vermeyip, artanı, yoksul olarak gördüğü diğer köylülere verebilmektedir. Bazen yoksul haneler, haklarının tamamını alabilecek paralarının olmaması nedeniyle haklarından vazgeçmektedir. Dağıtımda gecikmeler yaşanabilmektedir. Özellikle de uzak bölgelerde, yalnızca üç ila altı ayda bir dağıtım yapılabilmektedir. Ek nakliye ve paketleme masrafları veya yolsuzluk ve usulsüzlükler nedeniyle, köylüler, belirtilen fiyattan daha fazla ücret ödemek zorunda kalabilmektedir(Perdana, 2014).

- Jamkesmas Programı (Kamu Sağlık Sigortası Sistemi); Raskin gibi, Jamkesmas da 1998 yılında bir sosyal güvenlik ağı programı olarak ortaya çıkmıştır. Amaç, muhtardan muhtaçlık belgesi alan kişilerin, ayaktan ve yatılı sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanmalarını sağlamaktır. Krizden sonra, farklı isimler altında da bu hizmet sunulmaya devam etmiştir. 2008'den beri, Sağlık Bakanlığı tarafından finanse edilen bir program olarak uygulanmaktadır. Hemen hemen tüm sağlık hizmetlerini (örneğin kalp by-pass ameliyatı dahil) içeren bu program, nüfusun yaklaşık yüzde 30'unu (76.4 milyon kişi) hedeflemektedir. Bununla birlikte, dağıtım sürecindeki zorluklar nedeniyle pek çok kart, amaçlanan sahiplerine ulaştırılamamıştır. Orta ve uzun vadede hane refahını önemli ölçüde iyileştirme potansiyeline sahip olan programın kullanım oranı, arz kısıtlamaları nedeniyle hala çok düşüktür. Birçok bölgede, özellikle kırsal ve uzak bölgelerde, sağlık tesisleri bulunmamaktadır veya birçok sağlık hizmeti verilememektedir(Perdana, 2014).
- BSM Programı (Yoksul Öğrencilere Yardım); Yoksul öğrencilerin, başta ulaşım olmak üzere, okulla ilgili masraflarını karşılamak için uygulanan bir nakit yardım programıdır. 2008 yılında başlatılmıştır. Okul (ilk-orta-lise) seviyesine bağlı olarak, öğrenci başına yıllık 360,000- 1,000,000 Rupî (36-100 ABD Doları) arasında nakit transferi sağlanmaktadır. 2008 yılında, 3 milyon civarında öğrenciye yardım sağlanmıştır. 2013 başında hedef 15.4 milyon öğrenciyi kapsayacak şekilde daha da genişletilmiştir. Başlangıçta yardım öğrencilere okullar aracılığıyla ulaştırılmıştır, ancak yararlanıcıların tümüne nakit olarak verilmemiştir. Bazı okullar BSM yardımını kitap veya üniformalarla değiştirmiş, diğer okullar okul tarafından yönetilen öğrenci tasarruf hesaplarına dönüştürmüşlerdir. Bunun üzerine yardım ödemeleri postaneler aracılığıyla dağıtılmaya başlanmıştır. BSM, eğitimle ilgili harcamaları olan haneler için, gelir şoklarının etkilerini kısa vadede hafifletmenin etkili bir yolu olmasının yanında, uzun vadede okul devamlılığını teşvik ederek yoksulluk döngüsünün kırılmasına yardım

eden, nesiller arası bir yatırımdır. Bununla birlikte, faydalara, sadece okul çağında çocukları olan haneler ile sınırlıdır (Perdana, 2014).

- PKH Programı (Aileler İçin Umut Şartlı Nakit Transferi); Latin Amerika'da 1990'lı ve 2000'li yılların başlarında uygulanan şartlı nakit transferi (ŞNT) programlarının artan popüleritesi, Endonezya dahil birçok ülkede ŞNT trendi oluşturmıştır. Endonezya hükümeti 2007 yılında, yedi ilde 350 bin aileyi kapsayan bu programı başlatmıştır. Program, hamileler ile birlikte, altı yaşından küçük veya ilkokul ve ortaokul çağında çocuğu olan haneleri kapsamaktadır. Yararlanma şartları, hamilelik sırasında en az dört kez bir sağlık merkezinin ziyaret edilmesi; altı yaşın altındaki çocukların, kilo ve boy ölçümü, vitamin ve aşı için sağlık kliniğine götürülmesi; okul çağındaki çocukların okullara kaydedilmesi ve her ay en az yüzde 85 oranında devamlılık sağlanması şeklinde belirlenmiştir. 2013 yılı itibariyle tüm ilçelerin yüzde 70'inde faaliyet gösteren ve 2,4 milyon haneyi kapsayan programın hedefi, 2014 yılında 3,2 milyon haneye genişletilmiştir. Programa kayıtlı aile üyesinin sayısına bağlı olarak ödeme tutarı yıllık 2.800.000 Rupiyeye (280 ABD Doları) kadar çıkabilmektedir. Bununla birlikte, arz koşullarındaki eşitsizlik, programın genişlemesine en büyük engeldir. Özellikle ülkenin doğu kesiminde, yeterli taşıma hizmetine erişimi olmayan ve en yakın sağlık tesisinin elli kilometreden uzak olduğu bölgelerde yaşayan yoksul çocuklar, her gün okula ulaşmak için, iki saat kadar yürümek zorunda kalmaktadır, öğretmen olmayan okullar bulunmaktadır. Bu gibi durumlarda, program uygunluk şartlarının sağlanması, yoksulların cezalandırılması anlamına gelebilmektedir. Yine programın, şartlı nakit transferi olarak uygulanması, başlı başına bir zorluktur. Bilgi sisteminden elde edilen veriler, yararlanıcılarının yüzde 80-90'ının şartları karşıladığını göstermekle birlikte, farklı saha ziyaretlerinden gelen raporlar, birçok durumda program üyelerinin aslında düzenli olarak sağlık kliniklerini ziyaret ettiklerinin veya asgari okula devam oranlarının karşılandığının doğrulanamadığını göstermektedir. Bu nedenle, önemli sayıda yararlanıcının, şartları yerine getirdiği “varsayılmaktadır”(Perdana, 2014).
- Uygulamada dört ana sosyal yardım programı farklı bakanlıklar tarafından yönetilmekte ve işletilmektedir. Her bakanlığın bütçesi ve raporlama hatları farklıdır. Dolayısıyla, programlar arasında bir sinerji yaratılamamakta ve programlar birbirinden bağımsız çalışmaktadır. Örneğin, şartlı nakit transferinden faydalanan öğrencilerin, yoksul öğrencilere yönelik nakit transferi programından da faydalanmaları gerekir. Ancak bunu sağlayacak bir mekanizma bulunmamaktadır. Hükümetin asıl amacı, şartlı nakit transferi öğrencilerinin, en yoksul hanelerden geliyor olması (gelir dağılımının en

düşük yüzde 5-7'sinden) ve tamamlayıcı programların, hane halkları için kümülatif etkisinin daha yüksek olması nedeniyle, gelir dağılımının en alt noktasında olanlara çoklu sosyal yardım programları ile destek sağlanmasıdır ancak nakit transferini sağlayan okullar, zaten bir hükümet programından yeterince yararlandıklarını düşündükleri için, genellikle bu ödemeyi alan öğrencilere, şartlı nakit transferi verilmemesi şeklinde tasarrufta bulunmaktadır (Perdana, 2014).

- Hedefleme konusunda yaşanan zorlukların üstesinden gelinebilmesi için, “Birleşik Veritabanı” olarak adlandırılan bir sistem kurulmuştur. 2012'den bu yana merkezi hükümet, temel sosyal yardım programlarının yararlanıcılarının, bu program kullanılarak belirlenmesini zorunlu kılmıştır. Bu gelişmiş hedefleme sisteminin, sosyal koruma araçlarının, gelir şoklarına yanıt verme konusundaki etkinliğini arttırması beklenmektedir.
- 2014 itibariyle, yakıt fiyatları hala hükümet tarafından yönetilmektedir. Fiyat değişiklikleri, başkanlık veya hükümet kararnamesi ile yapılmaktadır. Sübvansiyon mekanizmasının, fiyatları sabitlemek yerine, satılan enerji birimi başına (ör. Litre başına 2.000 Rupı) belirli bir sübvansiyon miktarı belirlenmesi şeklinde değiştirilebilmesine yönelik tartışmalar sürmektedir. Kamu harcamaları 2014 seçimlerinden bu yana revizyon geçirmektedir. 2014 yılında toplam kamu harcamalarının %14'ünü oluşturan yakıt sübvansiyonlarında %3'lük bir düşüş gerçekleştirilmiştir. Ancak, enerji sübvansiyonları (elektrik dahil), halen kamu harcamalarının yaklaşık %7'sini oluşturmaktadır. 2016 yılında, elektrik sübvansiyonlarının, önceki yıla göre yarı yarıya azaltılmasını hedefleyen yeni bir reform başlatılmıştır(OECD, 2016b). Bununla birlikte, yakıt sübvansiyonlarının tümüyle kaldırılması öncesinde, halkın ekonomik şoklarla başa çıkabilmesini sağlayacak güçlü bir sosyal refah sistemi inşa edilmesi gerekmektedir. Böylesi bir refah sistemi, yaşlıları, engellileri, okul dışındaki çocukları, işsizleri, yetersiz beslenenleri de kapsamalıdır (Perdana, 2014).

Endonezya, Birinci ve İkinci Nesil Sosyal Koruma Programlarından çıkardığı dersler doğrultusunda, daha verimli, adil ve nihayetinde kalıcı bir sosyal koruma sistemi oluşturmak için çabalamaktadır. İş kazalarına bağlı ölümler ve maluliyet sigortası, emekli maaşları ve yaşlıların korunması alanlarında henüz önemli bir gelişme kaydedilememiştir. Kamu çalışanları, silahlı kuvvetler mensupları ve polis memurları ile koruma harcamalarını kendileri finanse edebilecek kadar varlıklı olanlar, koruma hizmetlerinden en fazla

yararlananlar olmaya devam etmektedir. Sosyal korumanın amacı, yalnızca ekonomik şoklara cevaben riskle mücadele mekanizmaları sağlamak değil, aynı zamanda nesiller arası yoksulluk aktarımından çıkışı destekleyen sürdürülebilir programlar oluşturmaktır. Endonezya’da yoksulluğun ve işsizliğin azaltılması konusunda önemli başarılar elde edilmekle birlikte, gelirin daha adil paylaşımının sağlanması ve sadece en yoksulları değil, tüm toplumu kapsayan bir sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi için atılması gereken adımlar bulunmaktadır (Widjaja & Simanjuntak, 2010a).

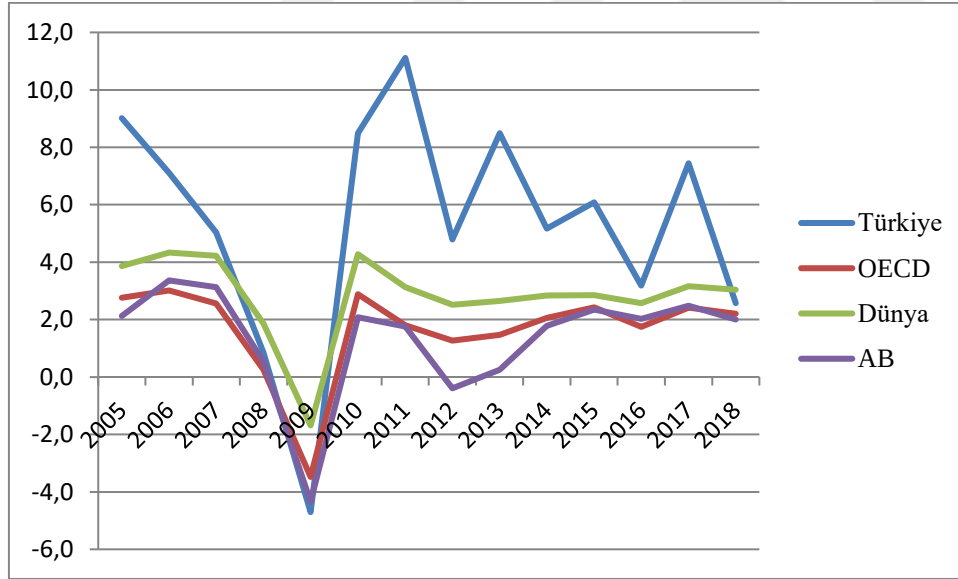




5. TÜRKİYEİN SOSYAL KORUMA HARCAMALARININ GELİŞİMİ

2008 krizi, dünyanın geri kalanında olduğu gibi Türkiye ekonomisi üzerinde de bazı olumsuzluklara yol açmıştır. Bununla birlikte, 2001 krizinden sonra başlatılan büyük kurumsal ve yapısal reformlar, 2008 krizi sırasında ve sonrasında, ekonominin ani yükseliş ve düşüş döngüsünden kaynaklanan sorunlarla başa çıkılabilmesine yardımcı olmuştur(OECD, 2016c). Yeniden yapılandırılan bankacılık sisteminin güçlü yapısı ile birlikte, kurallı maliye politikasına bağlı olarak bütçe açığının dengede tutulması ve azalan kamu borcu, krizin nispeten daha kolay atlatılmasını sağlamıştır(Karagöl & Dama, 2015).

Türkiye, 2005 yılından, küresel krizin yaşandığı 2008 yılına kadar, Dünya, OECD ve AB ortalamalarının üzerinde büyüme oranlarını yakalamıştır. Bununla birlikte, 2008 yılı ile birlikte gerileyen ekonomi, 2009 yılında, dünyanın geri kalanında olduğu gibi, keskin bir daralma (%4,7'lik) yaşamıştır. Bu durumu, 2010 (% 8,5) ve 2011 (%11,1) yıllarında hızlı bir sıçrama, 2012 yılında tekrar gerileme izlemiştir. 2013 yılında, büyüme oranı yeniden %8,5 seviyelerine çıkmakla birlikte, 2015 itibariyle %6,1 düzeyine inmiştir.



Şekil 5.1. Türkiye GSYH Büyüme Oranı (2005-2015).

Kaynak: (Worldbank, 2019b).

Bütçe denkliliği anlayışı, 2008-2009 döneminde yaşanan küresel kriz sırasında ve sonrasında da sürdürülmüştür (Tatlıyer & Gür, 2016). 2007-2016 döneminde, 2009 yılı hariç, bütçe açığı ortalama % 1,7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Aynı dönemde gelişmiş ülkelerdeki bütçe açığı ortalaması %4,5 seviyelerindedir. 2007'de %40'ın altına inen kamu borcu, 2016 itibariyle % 33 düzeyine kadar gerilemiştir(Tatlıyer & Gür, 2016). Bu

dönemde ortalama %37,6 oranında seyreden kamu borcu, gelişmiş ülkelerin ortalamasının (%97,5) oldukça gerisindedir.

	Genel Kamu Dengesi %GSYH			Genel Kamu Toplam Borcu %GSYH		
	Türkiye	Gelişmiş Ülkeler ²³	Gelişmekte Olan ve Orta Gelirli Ülkeler ²⁴	Türkiye	Gelişmiş Ülkeler	Gelişmekte Olan ve Orta Gelirli Ülkeler
2007	-2	-1.1	1	39.9	71.9	36.5
2008	-2.7	-3.5	0.8	40	78.7	34.7
2009	-6	-8.8	-3.7	46.1	92	39.7
2010	-3.4	-7.6	-1.9	42.3	98.5	38.7
2011	-0.6	-6.3	-0.9	39.1	102.6	37.9
2012	-1.7	-5.5	-1.1	36.2	106.9	38.1
2013	-1.3	-3.7	-1.5	36.1	105.7	39.5
2014	-1.2	-3.3	-2.4	33.5	105.6	41.5
2015	-1	-3	-4.5	32.6	105.8	45.4
2016	-1.9	-2.9	-4.7	30.7	107.6	47.5

Tablo 5.1. Türkiye'nin Genel Kamu Dengesi ve Borçlarının Gelişimi.

Kaynak: (OECD, 2016c).

Azalan kamu borçları, 2009 yılında, kriz kaynaklı sorunların üstesinden gelmek üzere kamu harcamalarının artırılabilmesine imkan sağlamıştır. 2007-2009 döneminde genel kamu harcamalarının GSYH içindeki payı artmıştır. 2010 ve 2011 yıllarında azalan bu oran, 2012, 2013 yıllarında tekrar artarken, 2015 yılında aynı seviyede kalmıştır. Dönem boyunca kamu harcamalarının, GSYH içindeki oranı, gelişmekte olan ülkelerin üzerinde, ancak gelişmiş ülkelerin gerisindedir. Bununla birlikte, Türkiye, 2008 yılı dışında, birçok ülkenin tersine, ekonomi büyürken daraltıcı, ekonomi durgunken veya daralırken de genişleyen, konjonktür karşıtı bir maliye politikası izlenmiştir. Bu süreçte maliye politikası, ekonomik istikrarı sağlamak üzere kullanılmıştır (Tatlıyer & Gür, 2016).

²³ IMF tarafından tanımlanan 35 ülke

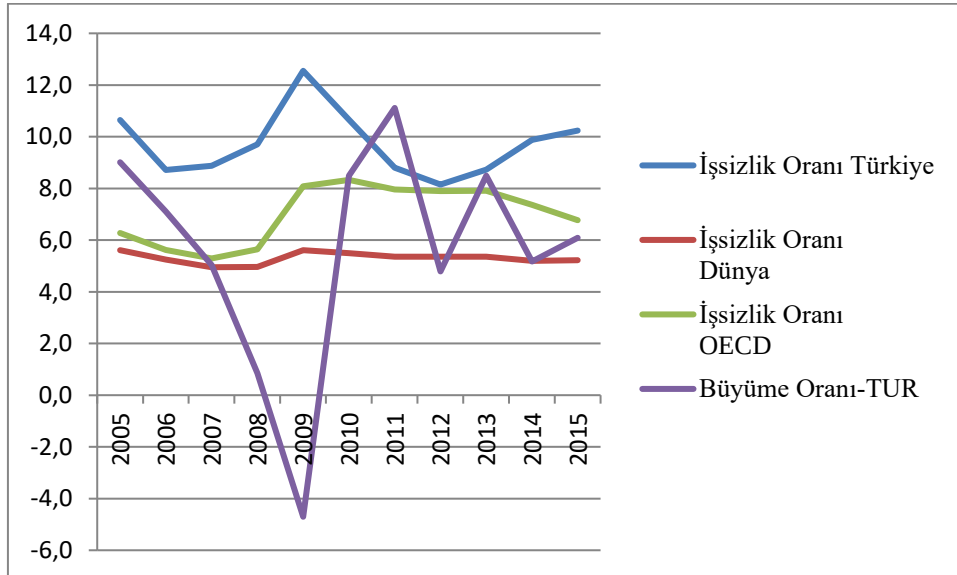
²⁴ IMF tarafından tanımlanan 40 ülke

	Genel Kamu Harcamalarının GSYH'ya Oranı		
	Türkiye	Gelişmiş Ülkeler	GOÜ ²⁵
2007	33.6	38.0	26.8
2008	34.5	40.1	28.8
2009	38.6	43.9	30.6
2010	36.7	42.7	29.5
2011	35.2	42.0	30.0
2012	36.6	41.2	30.5
2013	38.4	40.7	30.9
2014	37.3	40.3	31.2
2015	37.0	39.6	32.3

Tablo 5.2. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Payı ve Gelişimi.

Kaynak: (OECD, 2019c).

Aşağıdaki Şekil, Türkiye’nin işsizlik oranlarını dünya ve OECD ülkeleri ile karşılaştırmalı şekilde göstermektedir. Türkiye’nin 2006 yılında gerileyen işsizlik oranlarının bu tarihten itibaren yeniden yükselmeye başladığı, ekonomide en yüksek daralmanın yaşandığı 2009 yılında, işsizlik oranının da en yüksek düzeyine ulaştığı görülmektedir. 2011 yılında OECD ortalamasına yaklaşan işsizlik oranları, genel olarak dünya ve OECD ortalamalarının üzerinde seyretmiştir.



Şekil 5.2. Türkiye’nin Toplam İşsizlik Oranının Dünya ve OECD ile Karşılaştırılması.

Kaynak: (OECD, 2019h).

²⁵ Gelişmekte Olan Ülkeler

Genç işsizliği Türkiye için önemli bir sorundur. 2009 yılında genç işsizlik oranı, en yüksek değeri olan %22,8 seviyesine ulaşmıştır, aynı dönemde OECD ortalaması %16,9’dur. 2012 yılında genç işsizlik oranı, OECD’nin altına inmiş olmakla birlikte, sonraki yıllarda yükselmeye devam etmiştir. Ayrıca, Türkiye’de çalışanların önemli bir kısmı, “kırılgan istihdam” (vulnerable employment) olarak tanımlanan, “kendi hesabına çalışanlar” veya “ücretsiz aile işçisi” kategorisinde yer almaktadır (Boğaziçi, 2014). 2005 yılında, AB ve OECD ortalamasının üç katını aşan kırılgan istihdam oranı, incelenen yıllar içerisinde Türkiye’de de gerilemiştir. Bununla birlikte halen, AB ve OECD ortalamasının iki katından yüksektir.

	Genç İşsizlik Oranları			Kırılgan İstihdam Oranları			
	Türkiye	Dünya	OECD	Türkiye	Dünya	AB	OECD
2005	19.9	11.9	14.2	40.7	49.8	12.7	13.4
2006	16.4	11.3	13.1	35.4	49.2	12.5	12.9
2007	17.2	10.7	12.3	33.8	48.7	12.3	12.7
2008	18.5	10.8	13.1	33.1	48.3	11.9	12.4
2009	22.8	11.8	16.9	34.3	48.2	12.0	12.6
2010	19.7	11.6	17.2	33.8	47.9	12.3	12.6
2011	16.7	11.6	16.7	33.1	47.3	12.3	12.5
2012	15.7	11.8	16.9	32.1	46.5	12.3	12.4
2013	16.9	11.9	16.9	31.3	46.3	12.2	12.3
2014	17.8	11.7	16.0	29.4	46.0	12.2	12.2
2015	18.5	12.0	14.8	28.4	45.6	11.9	12.0

Tablo 5.3. Türkiye’nin İşsizlik Oranlarının Gelişimi.

Kaynak: (ILO., 2019; Worldbank, 2019b).

Türkiye ekonomisinde 2008 ve 2009 yıllarında yaşanan daralmanın etkileri, aynı yıllarda kişi başına düşen gelir ve hanehalkı nihai tüketim harcama oranlarındaki düşüş ile kendini göstermiştir. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü gibi, 2010 ve 2011 yıllarındaki yüksek büyüme oranları, 2011 yılında yerini düşüşe bırakmış, 2013 yılında tekrar bir yükselişin ardından 2015 yılında büyüme oranları %4-5 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Yıllar	Kişi Başı GSYH Büyüme Oranı %	Hane Halkı Nihai Tüketim Harcamaları Büyüme Oranı %
2005	7.6	6.3
2006	5.8	3.7
2007	3.8	5.3
2008	-0.4	0.3
2009	-5.9	-3.7
2010	7	10.8
2011	9.4	12.3
2012	3.1	3.2
2013	6.7	7.9
2014	3.4	3
2015	4.3	5.4

Tablo 5.4. Türkiye Gelir ve Tüketim Harcamalarındaki Değişim.

Kaynak: (Worldbank, 2019b).

Aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere, incelenen dönem içerisinde, 2011 ve 2014 yılları dışında, Türkiye'nin sosyal koruma harcamaları sürekli olarak artmıştır.

Yıllar	Yunanistan	İspanya	İsveç	Türkiye	Değişim
2005	40,691.54	187,061.91	92,352.35	42,412.80	
2006	44,846.42	202,037.68	95,813.56	46,927.00	10.6%
2007	49,477.06	218,969.36	97,691.59	54,850.19	16.9%
2008	55,255.25	239,197.84	98,353.34	59,542.67	8.6%
2009	58,963.69	263,770.37	93,772.92	62,189.40	4.4%
2010	58,549.00	266,224.24	106,308.18	74,354.89	19.6%
2011	56,533.44	271,174.19	115,462.47	73,431.31	-1.2%
2012	53,742.21	264,874.70	124,869.89	84,574.39	15.2%
2013	47,721.02	264,796.10	131,889.04	87,005.55	2.9%
2014	46,466.88	263,473.41	128,915.65	85,065.93	-2.2%
2015	46,256.65	266,281.89	132,067.14	92,571.25	8.8%
2016	46,264.42	265,572.77	137,293.14	100,655.10	8.7%

Tablo 5.5. Sosyal Koruma Harcama Tutarı (milyon avro).

Kaynak: (Commission, 2019).

Tablo 5.6.'da görüldüğü gibi, sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı, 2005-2009 döneminde artarak 2009 yılında %13'e ulaşmıştır. Bu tarihten sonra bir miktar gerilemeye başladığı görülmektedir. Bu gerilemenin nedeni, sosyal koruma harcamalarının azalması değil, GSYH'daki artışın, sosyal koruma harcamalarındaki artıştan fazla olmasıdır. Aynı dönemde sosyal koruma harcamalarının, genel kamu harcamaları içindeki payının ise sürekli arttığı görülmektedir. Bununla birlikte Türkiye, sosyal koruma

harcamalarının, GSYH içindeki payı itibariyle, hem AB hem de OECD ortalamalarının gerisindedir.

Sosyal Koruma Harcamalarının						
Yıllar	GSYH'ya Oranı Türkiye (SOCX)	GSYH'ya Oranı OECD	Genel Kamu Harcamalarına Oranı Türkiye (SOCX)	Genel Kamu Harcamalarına Oranı OECD	GSYH'ya Oranı Türkiye (ESSPROS)	GSYH 'ya Oranı AB 27
2005	10.1	18.2	na	44.5	10.3	25.0
2006	10.4	17.9	na	44.3	10.5	24.7
2007	10.9	17.7	na	44.5	10.9	24.2
2008	11.1	18.5	na	44.2	11.2	24.8
2009	13.0	20.7	31.9	45.3	13.3	27.5
2010	12.3	20.6	32.4	45.0	12.6	27.4
2011	11.9	20.2	33.7	45.3	12.1	27.2
2012	12.0	20.3	34.2	45.9	12.3	27.6
2013	11.8	20.4	34.3	46.1	12.0	27.8
2014	11.7	20.3	34.7	46.8	11.9	27.6
2015	11.6	19.0	34.9	43.1	11.8	27.4

Tablo 5.6. Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi-Türkiye.

Kaynak: (Commission, 2019; OECD, 2019g).

Sosyal koruma harcamalarının payında olduğu gibi, kişi başına düşen sosyal koruma harcamalarının miktarı açısından da Türkiye, AB ve incelenen diğer ülkelerin harcama miktarının çok altındadır.

	AB-27	Yunanistan	İspanya	İsveç	Türkiye
2006	6,361	4,758	5,102	8,801	1,165
2007	6,607	5,079	5,284	9,081	1,278
2008	6,804	5,515	5,497	9,224	1,401
2009	7,073	5,670	5,836	9,211	1,557
2010	7,326	5,517	5,793	9,097	1,661
2011	7,470	5,365	5,889	9,276	1,807
2012	7,703	5,294	5,909	9,770	1,923
2013	7,798	4,957	5,974	9,781	1,979
2014	7,975	5,092	6,117	9,951	2,135
2015	8,299	5,276	6,369	10,461	2,345

Tablo 5.7. Kişi Başına Toplam Sosyal Harcamalar 2006-2015 (avro).

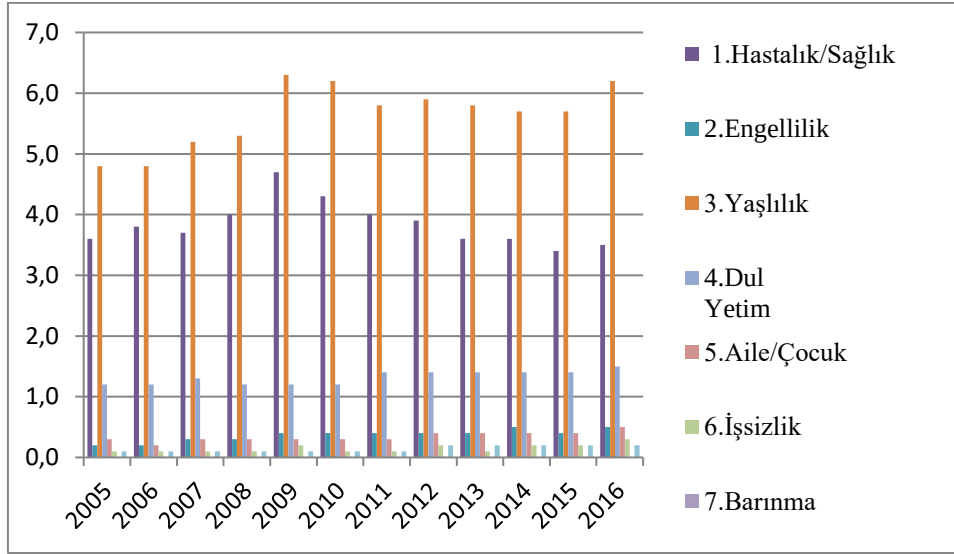
Kaynak:(Commission, 2019).

Diğer taraftan, sosyal korumanın temel finansmanı olan vergi hasılatının yetersizliği (Boğaziçi, 2014), sosyal koruma harcamalarının artırılmasına engel teşkil etmektedir. 2016 yılında, toplam vergi hasılatının GSYH'ya oranı bakımından Türkiye (%25,3), OECD ülkeleri içinde sondan dördüncü sırada yer almaktadır (OECD, 2019f).

Yine Türkiye'nin, toplam vergi gelirleri içindeki en yüksek payı, mal ve hizmetlerden alınan vergiler oluşturmaktadır. Dolaylı vergilerin oranı, 2016 yılı itibariyle %44 seviyesindedir, bu oran aynı zamanda OECD ülkeleri içinde, Şili'den sonraki en yüksek ikinci orandır. Yine aynı yıl verilerine göre, gelir ve karlardan alınan verginin, toplam vergi gelirleri içindeki oranı %21'dir, bu oran, OECD ortalamasının (%34) oldukça altındadır (GİB, 2016). Dolaylı vergilerin yüksek oluşu, düşük gelirli grupların vergi yükünü arttırmakta ve gelir dağılımında eşitsizliğe yol açmaktadır (Boğaziçi, 2014). Artan oranlı gelir vergisi sistemi ile vergi yükünün doğrudan vergilere kaydırılması, özellikle düşük ve orta gelir gruplarını rahatlatacak (Boğaziçi, 2014), vergi hasılatının artırılması ise, sosyal koruma harcamalarının artırılabilmesi için gereken kaynağı yaratabilecektir.

Sosyal Güvenlik Kurumu istatistiklerine göre, 2017 yılı itibariyle, Türkiye nüfusunun % 87'si sigorta kapsamındadır (SGK, 2017). Ancak sosyal güvenlik sistemi büyük ölçüde primli ödemelere dayanmaktadır. Kayıt dışı sektörde veya geçici sözleşmeler ile düzensiz işlerde çalışanlar, bir başka ifade ile dezavantajlı kesimler, sosyal güvenlik sistemine, ancak primlerini kendileri ödemeleri halinde katılabilmektedir (Boğaziçi, 2014). Sosyal güvenlik sisteminin daha eşitlikçi ve evrensel bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının türlerine göre gelişimi incelendiğinde, GSYH içindeki en yüksek sosyal koruma harcama kaleminin, AB genelinde olduğu gibi, yaşlılık harcamaları (ortalama %5,6) olduğu, bunu hastalık/sağlık harcamalarının (ortalama %3,8) izlediği, engellilik ödemeleri (ortalama %0,4) ve aile çocuk yardımlarının (ortalama %0,3) paylarının birbirine yakın oranlarda gerçekleştiği görülmektedir. İşsizler için yapılan harcamaların GSYH içindeki payının 2016 yılına kadar, %0,1-0,2 arasında değiştiği, 2016 yılı itibariyle, %0,3 seviyesine yükseldiği görülmektedir. 2005-2011 döneminde %0,1 oranında seyreden sosyal dışlanma harcamalarının, bu tarihten itibaren %0,2 seviyesine yükseldiği ve 2016 yılına kadar bu oranda kaldığı görülmektedir. Bu orandaki artışın temel nedeninin, Türkiye'nin 2011 yılından itibaren geçici koruma altındaki Suriyeliler için yaptığı harcamalardan kaynaklandığı tahmin edilmektedir.



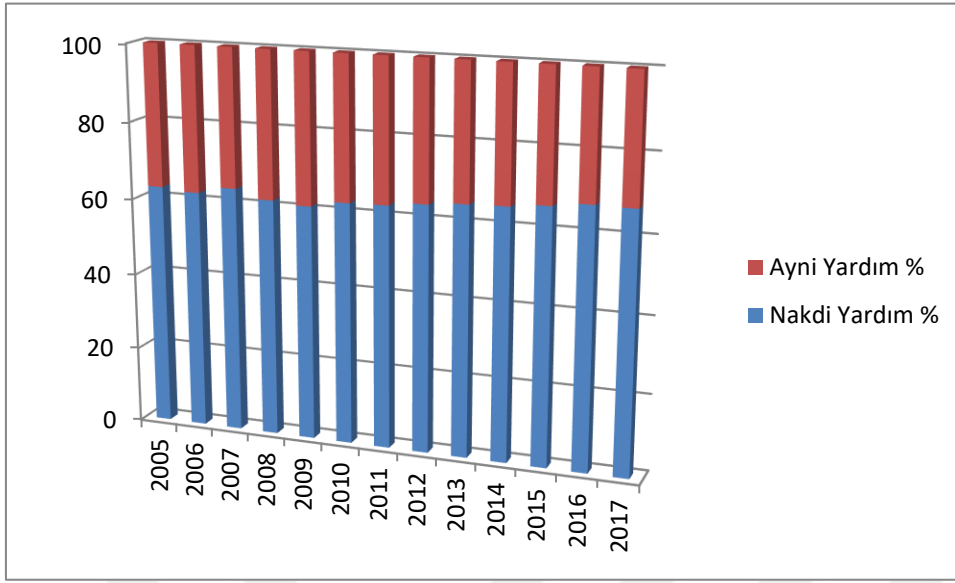
Şekil 5.3. Türkiye'nin Sosyal Koruma Harcamalarının Türlerine Göre Gelişimi.

Kaynak: (Commission, 2019).

Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının, yoksulluk ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerine geçmeden önce, incelenen dönemde sosyal koruma alanında meydana gelen gelişmeler ile uygulanmakta olan sosyal koruma programlarına ilişkin bilgi verilmesinde fayda görülmektedir.

Türkiye’de sosyal yardımların 2002 yılında % 0,5 olan payı, 2013’te %1,35’e (Boğaziçi, 2014), 2018 yılı itibariyle ise %1,15’e yükselmiştir. 2018 yılı itibariyle sosyal yardım alan hane sayısı 3.494.932’ye ulaşmıştır. Bu hanelerden 2.588.969’ u düzenli, 2.383.492 ‘si süreli ve 1.477.529’si de hem düzenli hem de süreli yardımlardan faydalanmıştır. 2018 yılında, düzenli yardımlara aktarılan kaynağın tüm yardımlar içindeki payı, %86 olarak gerçekleşmiştir (AÇSHB, 2018).

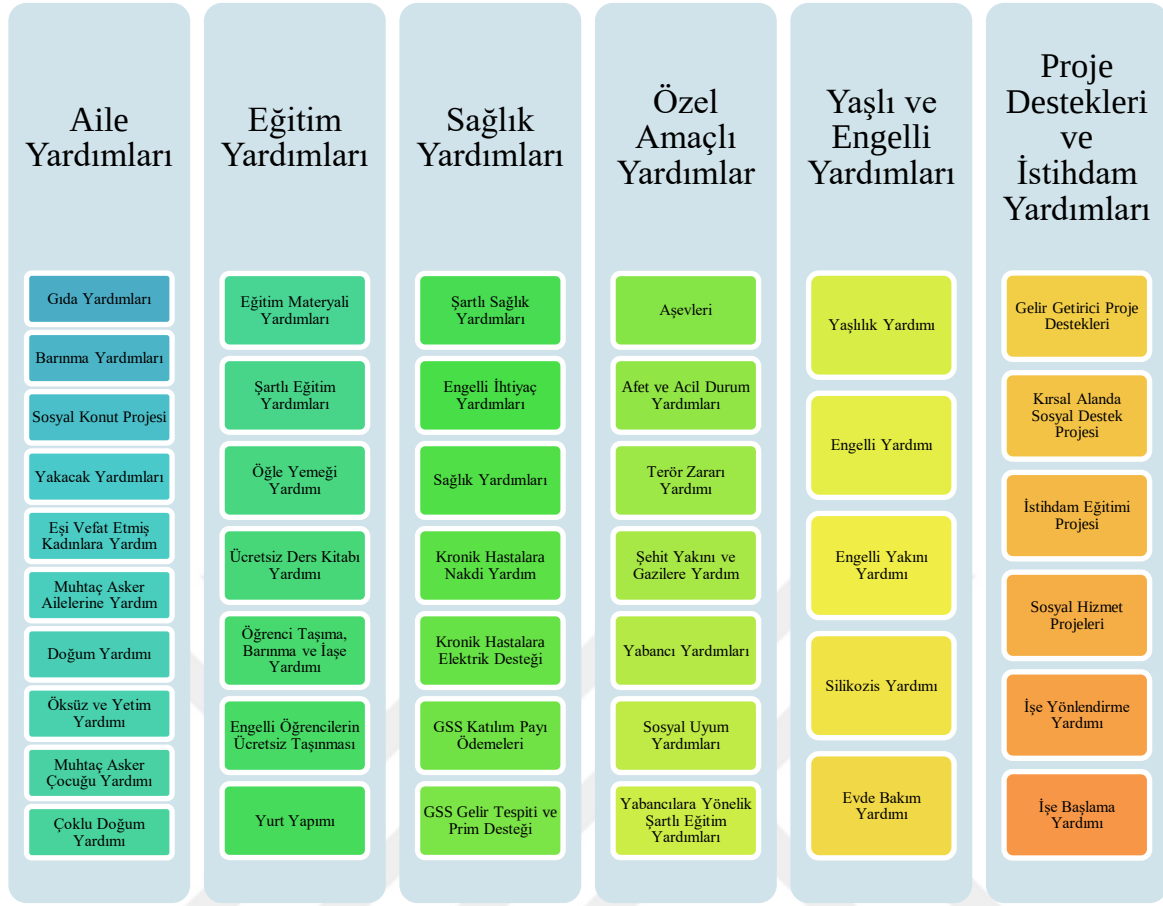
Yardımların büyük bir kısmını (ortalama %65) nakdi yardımlar oluşturmaktadır, aynı yardımların oranı yıllar içinde gerilemekle birlikte, 2017 yılı itibariyle %32 gibi ciddi bir orandadır. Aynı yardımlar içinde en büyük payı (%82), hastalık/sağlık bakımı başlığı altında yapılan harcamalar oluşturmaktadır(TÜİK, 2017).



Şekil 5.4. Ayni ve Nakdi Yardımların Gelişimi.

Kaynak: (TÜİK, 2017).

2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ile Türkiye'nin en önemli sosyal yardım kurumu olan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM), bu Bakanlığa devredilmiştir. Aynı zamanda, daha önce Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde yer alan Primsiz Ödemeler Müdürlüğü de, sorumluluğundaki engelli ve yaşlı aylıkları ve yeşil kart ödemeleri ile birlikte SYGM'ye aktarılmıştır (Boğaziçi, 2014). Yapılan bu değişiklik ile sosyal yardım alanındaki dağınıklığın giderilmesi ve idari yapının basitleştirilmesi hedeflenmiştir. Ardından 9 Temmuz 2018 tarihinde, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları birleştirilerek, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kurulmuştur. Yeni bakanlık, sosyal koruma kavramı içerisinde yer alan programların büyük bölümünü, bünyesinde toplamaktadır. Aşağıdaki Şekil, bu Bakanlık bünyesinde yer alan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından, altı temel başlık altında yürütülen toplam 42 farklı sosyal yardım türünü toplu halde göstermektedir.



Şekil 5.5. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Tarafından Yürütülen Sosyal Yardım Programları.

Kaynak: (AÇSHB, 2018).

Yardım programlarından öne çıkanlara ilişkin özet bilgilere aşağıda yer verilmektedir:

Aile yardımları: Gıda, yakacak ve barınma yardımı şeklinde uygulanmaktadır. Gıda yardımları, yararlanıcı ailelerin gıda ve giyim gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla her yıl Ramazan ve Kurban Bayramı öncesinde yürütülmektedir. Yakacak yardımları kapsamında, 2003 yılından bu yana, Türkiye Kömür İşletmeleri'nden sağlanan kömür, muhtaç ailelere (aile başına 500 kg) dağıtılmaktadır. Barınma yardımları, oturulamayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan yoksul vatandaşların evlerinin bakım ve onarımı için, aynı ve nakdi olarak yapılmaktadır (AÇSHB, 2018).

Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardımlar: 2011 yılında başlanan bu program, düzenli gelir desteği kapsamında kabul edilebilecek sosyal yardım uygulamalarından biridir (Yentürk, 2013). Mayıs 2012 tarihinden itibaren eşi vefat etmiş, muhtaç durumda bulunan, sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan kadınlara, aylık 275 TL olmak üzere 2

aylık periyotlarla 550 TL olarak verilmektedir. 2018 yıl sonu itibariyle bu kapsamda 268.907 kişiye 737,2 milyon TL ödeme yapılmıştır (AÇSHB, 2018).

Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Yardımlar: Vatani görevini yerine getirmekte olan askerlerin, sosyal güvencesi olmayan ve ihtiyaç sahibi ailelerinin, askerlik görevi süresince desteklenmesi için aylık 275 TL olmak üzere yine 2 aylık periyotlarla verilmektedir. 2018 yılı itibariye 101.104 kişiye 178,2 milyon TL ödenmiştir (AÇSHB, 2018).

Eğitim yardımları: Eğitim yardımları, 2018 yılı itibariyle, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (Fon) kaynaklarının %36'sını oluşturmaktadır. Yardımların bir bölümü, Milli Eğitim Bakanlığına aktarılmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından dağıtılan ücretsiz kitaplar, taşınmalı sistem öğle yemeği yardımı, özel eğitime gereksinim duyan öğrencilerin okullarına taşınması şeklindeki uygulamalar bu kapsamdadır (ASPB, 2017a).

Sağlık ve Sosyal Güvenlik Destekleri: Türkiye’de 2001 krizi sonrası hararetlenen, sosyal güvenlik sisteminin, giderlerini öz kaynaklarıyla karşılayabilmesini sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmasına yönelik arayışlar, 2006 yılında “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun” çıkarılması ile sonuçlanmıştır. 2008 yılında uygulanmaya başlayan Kanun ile emeklilik yaşı yükseltilmiş, emekli aylığı hesaplama sistemi değiştirilmiş, tüm sigorta kolları tek bir başlık altında toplanmış ve genel sağlık sigortası hayata geçirilmiştir. Yine aynı kapsamda, “Sağlıkta Dönüşüm Programı” uygulamaya alınmıştır. Bu kapsamda Sağlık Bakanlığı’na, düzenleyici ve denetleyici bir işlev yüklenirken, aile hekimliği uygulaması başlatılmış, özel sektörün sağlık hizmetlerindeki payı artmıştır (Özer & Balseven, 2015). Özel hastanelere hasta tedavisi için yapılan kamu transferlerinin payı ve özel hastane sayısı önemli ölçüde artmıştır (Boğaziçi, 2014).

Bu kapsamda, yoksullara yönelik sağlık politikalarında da önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 2011 yılına kadar, yoksul vatandaşların sağlık hizmetlerinden karşılıksız yararlanmak için almaları gereken “yeşil kart” uygulaması sona erdirilmiş ve Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulaması başlatılmıştır. 2012 yılından itibaren tüm vatandaşlar sağlık sigortası kapsamında alınmıştır, bununla birlikte bu haktan yararlanmak için, prim ödenmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Muhtaçlık sınırında olan (geliri asgari ücretin üçte birinden az) kişilerin GSS primleri ise, devlet tarafından ödenmektedir. Ayrıca, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından, sağlık yardımları kapsamında,

yoksul vatandaşların, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödenmeyen ilaç ve tedavi giderlerine yönelik de yardım sağlanmaktadır.

Şartlı Nakit Transferleri: Türkiye’de şartlı nakit transferleri uygulaması, 2003 yılında Dünya Bankası tarafından verilen Sosyal Riski Azaltma Kredisine ile eğitim ve sağlık alanında uygulanmaya başlamıştır (Karagöl & Dama, 2015).

Şartlı sağlık yardımları, nüfusun en muhtaç kesiminde yer alan 0-6 yaş grubu çocukları, gebe kadınları ve lohusalık dönemindeki anneleri, yaşamlarının bu kritik dönemlerinde temel sağlık hizmetlerinden yararlandırmayı hedeflemektedir. Yararlanıcılar, çocuklarını düzenli olarak sağlık kontrollerine götürmeleri halinde, aylık 35 TL yardım ödemesi alabilmektedir. Bu kapsamda; gebe kadınlara doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri halinde tek seferlik 75 TL ve düzenli olarak doktor kontrolüne gitmeleri şartıyla her ay 35 TL ödenmektedir. 2018 tarihi itibarıyla, Şartlı Sağlık (Çocuk) Yardımlarından yararlanan kişi sayısı 1.225.402 ve aktarılan tutar 382,23 milyon TL’dir. Şartlı sağlık yardımından yararlanan kişi sayısı 100.570 kişi olup, aktarılan tutar 16,23 milyon TL’dir (AÇSHB, 2018).

Şartlı eğitim yardımları, yine çok yoksul ailelerin çocuklarının, temel eğitim hizmetlerine erişimini sağlamayı hedeflemektedir. Bu kapsamda ihtiyaç sahibi ailelere, çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri şartıyla aylık olarak ödeme yapılmaktadır. Kız çocuklarının okullaşma oranları ile ilköğretimden ortaöğretime geçiş oranlarını artırmak amacıyla, kız çocuklara ve ortaöğretime devam eden öğrencilere ödenen yardım tutarları, daha yüksektir. Program kapsamında annelere, ilköğretimde okuyan erkek öğrenciler için aylık 35 TL, kız öğrenciler için aylık 40 TL, ortaöğretimde okuyan erkek öğrenciler için aylık 50 TL, kız öğrenciler için aylık 60 TL ödenmektedir (ASPB, 2017a).

Şartlı Nakit Transferlerinin, 2012 yılında gerçekleştirilen etki analizinin sonuçları, ŞNT yardımlarının eğitim ve sağlık üzerinde olumlu etki yarattığını göstermektedir. Program, Türkiye’nin her bölgesinde etkili olmakla birlikte, kırsal alanda Batı Anadolu bölgesi, kentsel alanda ise Güneydoğu Anadolu’da daha etkilidir (ASPB, 2012). Analiz sonuçlarına göre, yardımlar sonrası, eğitime devamsızlık, toplamda yüzde 50 azalmıştır, kız çocuklarında devamsızlık, erkek çocuklarına göre iki kat azalmıştır ve çocukların %71’i düzenli sağlık kontrolüne gitmektedir (Yentürk, 2013).

Engelli yardımları: Türkiye’de engellilik alanı, hükümetin gündeminde öncelikli alanlardan biridir. 2006 yılından bu yana yapılan düzenlemeler ile muhtaçlık kategorisinde

yer alan bakıma muhtaç engelli bireylere bakan kişilere ve özel kurumlara, devlet tarafından bir aylık net asgari ücret tutarında bakım ödemesi yapılmaktadır(ASPB, 2017a). Bu kapsamda, ilk defa 2007 yılında 31.000 kişi ile başlayan evde bakım ödemesi, 11 yılın ardından 2018 yılı sonu itibariyle 513.276 kişiye ulaşmıştır. Aylık yapılan ödeme miktarı 1.179,40 TL olup, 2018 yıl sonu itibariyle ödenen miktar 6.675.740.565 TL'ye ulaşmıştır (AÇSHB, 2018).

Yine engellilere sağlanan bakım hizmetleri kapsamında, 2018 yılında kamuya ait 97 adet yatılı bakım ve rehabilitasyon merkezinden (engelsiz yaşam merkezleri dahil) 7.745 engelli birey yararlanmıştır(AÇSHB, 2018). 2016 yılı itibariyle bu kuruluşlara yapılan harcama miktarı 490.855.510.65 TL'dir. Ayrıca 161 özel bakım merkezinde 11.923 engelli bireyin bakım hizmetinden yararlanması sağlanmış olup, 2016 yılında özel bakım merkezlerine yapılan ödemelerin toplamı 261.517.836.97 TL tutarındadır (ASPB, 2017a).

Bunlar dışında, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından, yoksul engelli vatandaşların, topluma uyumunu kolaylaştıracak, protez, işitme cihazı, engelli arabaları gibi, araç ve gereçlerin temin edilmesi amacıyla da destekler sağlanmaktadır (AÇSHB, 2018).

Yaşlı ve Engelli Aylıkları (2022 Sayılı Kanun): Türkiye'deki düzenli gelir transferi uygulamalarının en eskisi, 1977 yılından itibaren 2022 sayılı kanun çerçevesinde engelli ve yaşlı vatandaşlara, belirli kriterleri sağlamaları koşuluyla ödenen yaşlı ve engelli aylıklarıdır. Bu Kanun kapsamında, 65 yaş üstü muhtaç yaşlılara yaşlılık aylığı, on sekiz yaşından büyük olup, yüzde yetmiş ve üzeri engelli olan muhtaç engellilere bakıma muhtaç engelli aylığı, yine 18 yaşından büyük olup, engellilik oranı yüzde kırk ile altmış dokuz arasında değişen muhtaç engellilere engelli aylığı ve 18 yaşından küçük olan engellilerin yakınlarına, engellilerin bakımını sağlamaları halinde, engelli yakını aylığı ödenmektedir (Yentürk, 2013). Türlerine göre aylık tutarları ve yararlanan sayılarına aşağıda yer verilmektedir.

Aylık Türü	Tutarı (TL)	Yararlanan Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)
Yaşlılık Aylığı	543,27	709.590	2.900.132.244,19
Bakıma Muhtaç Engelli Aylığı	650,52	287.726	1.681.672.021,59
Engelli Aylığı	433,68	341.825	1.341.209.183,61
Engelli Yakını Aylığı	433,68	93.003	345.555.525,44

Tablo 5.8. 2022 Kapsamında Ödenen Aylıklar ve Yararlanıcı Sayıları.

Kaynak: (AÇSHB, 2018).

İşsizlik Sigortası: Türkiye’de sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak 2002 yılında hayata geçirilen, işsizlik sigortası fonunun ulaştığı nakit varlığının büyüklüğüne rağmen, işsizlik maaşı ödemelerinin etkinliği, işçiler için yararlanma koşullarının ağırlığı ve ödeme miktarlarının düşüklüğü nedeniyle tartışmalıdır (Özer & Balseven, 2015).

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları: Bu tür harcamalar tarihsel olarak toplam kamu sosyal harcamalarının çok küçük bir kısmını oluşturmakla birlikte, işsizliğin, özellikle de genç işsizliğin önemli bir sorun olduğu günümüzde, giderek daha önemli bir kalem haline gelmektedir (Buğra & Adar, 2007). Bu kapsamda, İŞKUR tarafından, kendi işini kurmak isteyenlere, engellilere ve eski hükümlülere yönelik mesleki ve iyileştirme çalışmaları, Toplum Yararına Çalışma Programları ve işsizlik sigortası kapsamındaki işsizlere eğitimler gibi çalışmalar yürütülmektedir. İşsizlere yönelik istihdam garantili kurslara devam edenlerin, kurs süresince sağlık sigortaları İŞKUR tarafından yapılmakta ve kendilerine günlük 20-85 TL para ödenmektedir. Toplum Yararına Çalışma Programları, özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak amacıyla uygulanmaktadır. İŞKUR’un aktif işgücü programlarından, 2016 yılında 420 bin 638, 2017 yılında 508 bin 851 ve 2018 yılında 498 bin 934 kişi yararlanmıştır (İşkur, 2018).

Tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de, sosyal yardım programlarına, yararlanıcıları tembelleğe ve hazırcılığa ittiği eleştirileri yöneltilmektedir (ASPB, 2012). Bu doğrultuda, Ekonomik Koordinasyon Kurulu’nun 1 Nisan 2010 tarihli toplantısında alınan karar ile sosyal yardım başvurusu yapan, çalışabilecek durumdaki kişilerin, İŞKUR’a kaydının yapılması zorunluluğu getirilmiştir (Yentürk, 2013). 2018 yılı başında yayımlanan “Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik” kapsamında, belirtilen nitelikleri taşıyan sosyal yardım yararlanıcılarını istihdam eden özel sektör işverenlerinin,

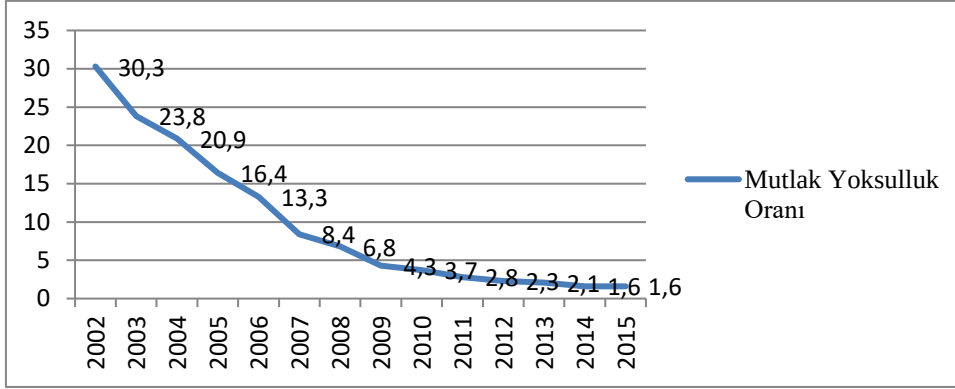
belli şartlar dâhilinde sigorta primi işveren payının tamamının, bir yıl süreyle Bakanlık tarafından karşılanması ve İŞKUR tarafından teklif edilen işi veya aktif işgücü programlarını haklı bir sebep olmaksızın üç kez kabul etmeyen sosyal yardım yararlanıcılarının nakdi düzenli sosyal yardımlarının ise, bir yıl süreyle kesilmesi hükümlerine yer verilmiştir. Bu kapsamda, 2018 yılında sisteme kaydı gerçekleştirilen 250.502 kişiden, 20.890'ına iş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilmiştir, 14.084'ü açık işlere ve uzun vadeli sigortalılık içeren programlara yerleştirilmiştir. 4.493'ü, Aktif İşgücü Piyasası Programları kapsamında düzenlenen mesleki eğitim faaliyetlerine katılmıştır. Sosyal yardım yararlanıcılarından, İŞKUR hedef kitlesine giren toplamda 89.001 kişi, açık işlere ve uzun vadeli sigortalılık içeren programlara katılmıştır. Ayrıca toplamda 36.672 kişi mesleki eğitim ve/veya mesleki rehabilitasyon faaliyetlerinden olan kurslara katılmıştır (İşkur, 2018).

Sosyal yardım uygulamalarının etkinliğinin artırılması açısından sosyal yardım istihdam bağlantısının hayata geçirilmesi kadar önemli olan bir diğer uygulama, Bütünleşik Sosyal Yardımlar Bilgi Sistemidir. 2011 yılında hayata geçirilen Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi, ilgili paydaş kurumların veri tabanlarıyla entegre çalışmaktadır. Bütünleşik sistem, sosyal yardımlarla ilgili her türlü başvurunun alınması ve sonuçlandırılması yanında, kontrol, doğrulama, analiz ve raporlama imkânı da sağlamaktadır. Yoksulluğun tespitinde objektif kriterlerin oluşturulması amacıyla geliştirilen puanlama formülü, sosyal yardım ve GSS gelir tespit işlemlerine başvuran kişilerin sosyoekonomik verilerinin kayıt altına alındığı Sosyal Refah Envanteri ve Vaka Yönetim Sistemi, sosyal yardım alanında sağlanan önemli gelişmelerdir. Vaka yönetim sistemi ile hanelerin, sosyal risklerinin tespit edilerek ilgili kurumlar tarafından müdahale edilebilmesinin ve sonuçlarının takip edilebilmesinin sağlanması amacıyla tasarlanmıştır (ASPB, 2017b).

Türkiye'de son 15 yıllık süreçte, hem kurumsal anlamdaki dönüşüm, hem de geliştirilen tematik ve düzenli yardım programları ile yoksul ve dezavantajlı (engelli, çocuk, kadın, yaşlı) vatandaşlara daha etkili şekilde ulaşılmış ve mutlak yoksullukla mücadelede önemli başarılar kaydedilmiştir.

2002 yılında %30,3 olan mutlak yoksulluk oranı²⁶, sürekli gerileyerek, 2007 yılında % 8,4, 2012 yılında 2,3 ve nihayet 2015 yılında 1,6'ya inmiştir (Worldbank, 2019b).

²⁶ Ulusal yoksulluk sınırının altında yaşayan insanların oranı



Şekil 5.6. Türkiye'nin Mutlak Yoksulluk Oranlarının Gelişimi.

Kaynak: (Worldbank, 2017).

Bu süreçte Türkiye, 2002'de orta insanî gelişmişlik seviyesinden (96. sıradan) 2014'de yüksek insanî gelişmişlik seviyesine (71.sıraya) yükselmiştir. Günlük 4,3 dolar altında yaşayan nüfus 2002'de %30 iken; 2015 yılında %1,58'e düşmüştür. 2006 yılından itibaren kişi başı günlük harcaması 1.0 dolar altında kalan kişi bulunmamaktadır(ASPB, 2017a). Sosyo-ekonomik göstergelerdeki bu rakamlar, toplumun özellikle alt gelir gruplarının yaşam standardında kayda değer bir iyileşme yaşandığını göstermektedir (Karagöl & Dama, 2015).

Bununla birlikte, kullanılabilir fert medyan gelirinin %50'si ve %60'ı dikkate alınarak yapılan hesaplamalarda, yoksulluk oranının daha yüksek olduğu görülmektedir. Türkiye'de 2006 yılına göre gerilemekle birlikte, medyan gelirin %50'sinin altında bir gelirle yaşayan insanların oranı 2018 yılı itibariyle halen %13,9 seviyesinde olup, sayıları 11 milyonun üzerindedir. Hesaplama medyan gelirin %60'ına göre yapıldığında, yoksulların oranı %21'e, sayısı ise 16 milyonun üzerine yükselmektedir (TÜİK, 2019).

	50%		60%	
	Yoksul sayısı (Bin kişi)	Yoksulluk oranı (%)	Yoksul sayısı (Bin kişi)	Yoksulluk oranı (%)
2006	12 548	18.6	17 165	25.4
2007	11 163	16.3	16 053	23.4
2008	11 580	16.7	16 714	24.1
2009	12 097	17.1	17 123	24.3
2010	12 025	16.9	16 963	23.8
2011	11 670	16.1	16 569	22.9
2012	11 998	16.3	16 741	22.7
2013	11 137	15.0	16 706	22.4
2014	11 332	15.0	16 501	21.8
2015	11 219	14.7	16 706	21.9
2016	11 026	14.3	16 328	21.2
2017	10 622	13.5	15 864	20.1
2018	11 091	13.9	16 888	21

Tablo 5.9. Türkiye'nin Nispi Yoksulluk Oranları.

Kaynak: (TÜİK, 2019).

Yaş gruplarına göre yoksulluk oranları incelendiğinde, en fazla gerilemenin çocuk yoksulluğu oranlarında olduğu görülmektedir, şartlı nakit transferlerinin bu sonuçta katkısı olduğu değerlendirilmektedir.

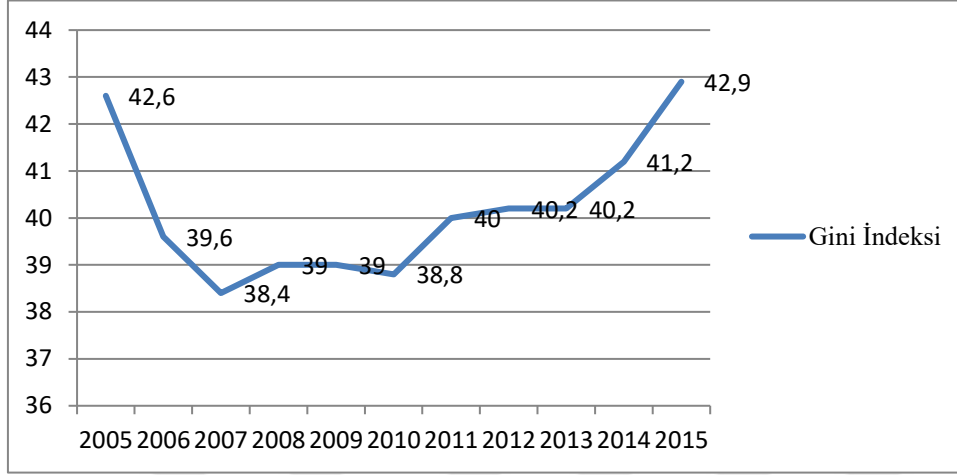
	2011	2012	2013	2014	2015
Çocuk Yoksulluğu	28%	26%	25%	25%	25%
Yaşlı Yoksulluğu	18%	17%	19%	19%	17%
Çalışma Yaşı Yoksulluğu	14%	14%	13%	13%	14%

Tablo 5.10. Yaş Gruplarına Göre Yoksulluk Oranları.

Kaynak:(OECD, 2019i).

Türkiye’de artan sosyal harcamalara ve mutlak yoksulluktaki azalmaya rağmen, gelir eşitsizliği devam etmektedir. İncelenen dönemde, gelir dağılımı göstergelerinden Gini indeksi (100), 2005 yılındaki 42,6 seviyesinden, 2010 yılında 38.8 seviyelerine kadar gerilemiş, ancak bu tarihten sonra tekrar artarak 2015 yılında, başlangıç puanının üzerine (42,9) çıkmıştır. 2014 yılı itibariyle OECD’de 31,6 olarak ölçülen bu gösterge, Türkiye’de

39,3 olarak hesaplanmıştır Türkiye gelir eşitsizliği açısından, 2007, 2010 ve 2014 yıllarında OECD ülkeleri arasında, Şili ve Meksika'nın ardından en kötü üçüncü ülkedir. (OECD, 2016d).



Şekil 5.7. Türkiye’de Gini İndeksinin Değişimi.

Kaynak: (OECD, 2019d).

Gelir eşitsizliğinin ölçümünde kullanılan bir diğer oran olan S80/S20 oranı açısından da Türkiye, hem AB ortalaması hem de bu çalışma kapsamında incelenen diğer AB ülkelerinden daha eşitsiz bir görüntü çizmektedir.

S80/S20 Oranı ²⁷	AB-27	Yunanistan	İspanya	İsveç	Türkiye
2005	5.00	5.80	5.50	3.30	
2006	4.90	6.10	5.50	3.60	11.3
2007	5.00	6.00	5.50	3.30	9.3
2008	5.00	5.90	5.60	3.70	9.3
2009	4.90	5.80	5.90	4.00	10.3
2010	4.90	5.60	6.20	3.80	9.9
2011	5.00	6.00	6.30	4.00	9.5
2012	5.00	6.60	6.50	4.00	9.3
2013	5.00	6.60	6.30	4.00	8.7
2014	5.20	6.50	6.80	4.20	8.3
2015	5.22	6.50	6.90	4.10	8.6
2016	5.20	6.60	6.60	4.30	8.6
2017	5.10	6.10	6.60	4.30	8.7

Tablo 5.11. Türkiye Gelir Eşitsizliği Göstergesinin Gelişimi.

Kaynak: (Commission, 2019).

²⁷ Eurostat tarafından gelir eşitsizliği ölçümünde kullanılan bu oran, en zengin %20'nin gelirden aldığı pay, en yoksul %20'nin gelirden aldığı paya oranlararak hesaplanmaktadır. Farkın yüksekliği, gelir dağılımı eşitsizliğinin yüksekliğini göstermektedir.

Sonuç olarak, 2008 krizini nispeten daha az zararla atl原因 Türkiye'nin, daralma döneminde konjonktür karşıtı politikalar izleyerek, kriz sırasında ve sonrasında, mutlak yoksulluk oranlarında önemli gerilemeler gerçekleştirmeyi başardığı görülmektedir. Bununla birlikte, aynı dönemde sağlanan istikrarlı mali yapının, sosyal koruma harcama düzeylerine ve miktarlarına yansıtılamadığı görülmektedir. Diğer taraftan, kurumsal ve teknolojik olarak gelişmiş, köklü bir sosyal yardım sistemi bulunmakla birlikte, sosyal yardım alanı, çok sayıda dağınık programdan oluşan parçalı bir yapıdadır. Yeni sosyal yardım programları üretilmesi yerine, sosyal yardım uygulamalarının daha evrensel bir anlayışa kavuşturulması ve yardım miktarlarının artırılması, sosyal yardımların, gelir dağılımı ve yoksulluk üzerindeki etkilerini artıracaktır. İşsizlik, özellikle genç işsizliği yüksek seviyelerde olmasına karşın, işsizlik ödemeleri ve aktif işgücü piyasası programlarının, GSYH içindeki payı çok düşüktür.

Bu noktada, işsizlik ödemeleri ve aktif işgücü piyasası programlarının etkinleştirilmesi ve vergi rejiminin gözden geçirilmesi yanında, asgari gelir desteği uygulamasının devreye alınması da değerlendirilmelidir. Geliri ve yaşam düzeyi, önceden belirlenmiş bir düzeyin altında kalan kişilere, kamu kaynaklarından düzenli olarak nakit ödemesi yapılması olarak tanımlanan, asgari gelir desteğinin hedefi, yoksul vatandaşları toplumca kabul edilebilir asgari bir yaşam düzeyinin üzerine çıkarmaktır. İstihdam bağlantısının kurulması ve etkin şekilde işletilmesi halinde, bu yöntem, hem yoksullukla mücadele hem de krizlerle başa çıkılabilmesi konusunda önemli faydalar sağlayacaktır(Yentürk, 2013).



6. SONUÇ

Ekonomik krizlerin hane halkı üzerindeki etkisi, makro ekonomik şokun şiddeti yanında, hane halkının başa çıkabilme becerisi ve ülkedeki sosyal koruma programlarının etkinliğine de bağlıdır. Etkin sosyal koruma programlarının bulunmaması halinde hane halkı, gıda alımını, sağlık ve eğitim harcamalarını azaltmak, çocukları okuldan almak, çalışma saatlerini artırmak, üretken varlıkların satışı ve çocuk işçiliği gibi, zararlı başa çıkma stratejilerine yönelmektedir. Beşeri sermaye üzerinde, uzun vadeli olumsuz etkilere yol açan bu tarz stratejiler, uzun vadede hane halkının refahını zayıflatırken, aynı zamanda yoksulluğun nesiller arası aktarımına da neden olmaktadır (McCord, 2010).

Sosyal güvenlik ağları, sosyal sigorta ve iş gücü piyasası düzenlemelerini kapsayan sosyal koruma, kısa vadede, acil ihtiyaçları karşılayarak, bireylerin makul bir tüketim gerçekleştirmesini sağlayarak ve geçim kaynakları yaratarak, krizin daraltıcı etkileri ile mücadele edilmesini kolaylaştırmaktadır. Uzun vadede ise, yoksulları ekonomiye dahil ederek, toplumsal riskleri azaltmakta, beşeri sermaye oluşumu ve gelişimini destekleyerek, kapsayıcı, adil ve dengeli kalkınmaya yardımcı olmaktadır. Kriz öncesi etkin sosyal koruma sistemlerine sahip ülkeler, şokların olumsuz etkilerini daha iyi azaltabilmekte ve insanların hızlıca yoksulluğa sürüklenmesini önleyebilmektedir. Ekonomik krizlere cevap vermenin etkili bir yolu olan evrensel sosyal koruma sistemleri, sadece krizlerin etkisini hafifletmek için geçici bir önlem değil, bir kalkınma yatırımı olarak düşünülmelidir.

Bununla birlikte, ekonomik kriz sırasında, çok sayıda insanın korunma gereksiniminin ortaya çıkması nedeniyle, sosyal korumaya olan talep artarken, kamu kaynaklarının, sosyal koruma katkılarının ve uluslararası yardımların azalması, artan talebin karşılanmasını güçleştirmektedir. Normal zamanlarda etkili olan her sosyal koruma aracının, kriz sırasında etkili olmaması, hızlı ve büyük ölçekli uygulamanın, önemli miktarda mali ve idari kaynağın seferber edilmesini gerektirmesi, kriz zamanlarında sosyal koruma açısından yaşanan zorluklardır. Bu nedenle, mevcut eşitsizliklerin üstesinden gelmek ve gelecekteki kriz durumlarına hazırlıklı olmak üzere, sosyal koruma programları, iyi zamanlarda oluşturulmalıdır.

Ayrıca, sosyal korumanın krizlerde etkili çalışabilmesi için, zamanında devreye girmesi, ihtiyacı olan herkesi kapsaması ve geçici olması sağlanmalıdır. Kriz müdahale önlemi olarak kullanılacak sosyal koruma araçları, amaca uygunluk (düzenli tüketimi sağlamak, temel tüketim veya üretim mallarının fiyatlarını düşürmek, iş kayıplarını önlemek, okul devamlılığını sağlamak gibi), operasyonel verimlilik (finansal sürdürülebilirlik, maliyet

etkinlik, kurumsal kapasite kullanımı) ve sahiplik (hem siyasi irade hem de kamuoyu) unsurları açısından da değerlendirilmelidir. Etkili sosyal koruma yanıtları geliştirmek isteyen hükümetler, krizlerin hane halklarına aktarıldığı kanalları dikkate almalı ve hangi nüfus gruplarının daha savunmasız olduğu ve zararlı başa çıkma stratejilerinin neler olabileceği sorularını da değerlendirmelerine dahil etmelidir.

Önceki tecrübeler, sosyal güvenlik ağı bileşeni içerisinde yer alan transferler (nakdi ve ayni), sübvansiyonlar ve kamu işleri programları gibi araçların tamamının, amaca uygunluk açısından yeterliliğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte transferlerin miktarı ve kapsamı, krizin ortaya çıkardığı yeni durumlar karşısında uyarlanmalı ve şartlı transferlerin amacına ulaşabilmesi için, arz tarafının iyi işlediğinden emin olunmalıdır. Operasyonel verimliliği daha yüksek olan nakdi transferler, bağımlılık ve sadaka kültürü yarattığına yönelik eleştiriler nedeniyle, diğerlerine kıyasla daha az sahiplenilmektedir. Faydalanıcıların emek yoğun işlerde (vasıfsız işçi) çalışma karşılığında nakit transferi aldığı kamu işleri programları, geçici gelir desteği sağlaması, nispeten düşük idari gereksinimleri, altyapı inşasına ve insanların üretkenliğine katkıları gibi nedenlerle, hem siyasi hem de toplumsal kabulü yüksek olan, başarılı kriz müdahale araçlarıdır. Aktif işgücü piyasası programları ile entegre edilmesi halinde, uzun vadede, daha nitelikli istihdama geçiş için bir köprü olarak da kullanılabilir.

Sosyal sigorta bileşeni içerisinde yer alan işsizlik sigortası, emekli maaşları, asgari gelir desteği gibi araçlar, amaca uygunluk, operasyonel verimlilik ve sahiplik açısından başarılı sosyal koruma araçları olmaları yanında aynı zamanda, makro ekonomik açıdan önemli otomatik dengeleyicilerdir. Bununla birlikte, otomatik dengeleme etkisinin yüksekliği, ülkedeki sosyal koruma sisteminin olgunluğuna ve sağlanan sosyal faydaların cömertliğine bağlıdır (A. Euzéby, 2010). Sosyal koruma sistemine entegre olanlar için gelir değişikliğini derhal telafi edebilen bu araçlar, işgücü piyasası kapsamı dışında kalanlar için etkisizdir. Yine işgücü piyasası dualizmi, otomatik dengeleyicilerin verimliliğini düşürebilmektedir. Bu nedenle, etkili bir sosyal güvenlik ağı mevcut olmalı ve otomatik dengeleyiciler, iradi önlemler ile desteklenmelidir (Basso et al., 2011). Bu iradi önlemler arasında; faydalara erişimin kolaylaştırılması ve sağlanan faydaların artırılması, işten çıkarmaların önlenmesine yönelik düzenlemeler (esnek çalışma, kısa süreli çalışma programları gibi), işgücü piyasasına (yeniden) entegrasyonu hedefleyen aktivasyon politikaları, düşük gelirli gruplar ve aileler için vergi indirimleri, sosyal güvenlik prim indirimleri sayılabilir.

Krizler sırasında, iş gücü talebinin teşvik edilmesi, işlerin ve gelirlerin korunması gibi alanlarda önemli katkılar sağlayan aktif işgücü piyasası politikaları, işgücü piyasasının taleplerinin doğru belirlenmesi ve eğitimlerin etkinliğinin sağlanması halinde, etkili kriz yanıtı olarak kullanılabilmektedir. Bununla birlikte, sosyal güvenlik ağı ve sosyal sigorta araçları ile sağlanan fayda seviyeleri, çalışmanın engellenmesine yol açmayacak şekilde belirlenmeli, yardım bağımlılığının oluşmaması için, iş arama yardımı ve eğitimi de dahil olmak üzere, aktif işgücü piyasası programları ile birlikte uygulanmalıdır.

Bütün bunların yanında, kriz sırasında ülkelerin sosyal koruma yanıtlarının belirlenmesi üzerinde etkili olan bir diğer konu, ülkelerin mali politika tepkileridir. Kriz sırasında konjonktürel politika izleyen, bir başka deyişle, mali harcamalarını daraltan (mali konsolidasyon) ülkeler, sosyal göstergeler (işsizlik ve iç çatışma) açısından en fazla bozulma yaşayan ülkelerdir. Bir başka ifade ile ekonomik kriz döneminde uygulanan konjonktürel maliye politikası, krizin sosyal maliyetinin(hem işsizlik hem de sosyal çatışma açısından) artmasına katkıda bulunmaktadır (Vegh & Vuletin, 2014). Krizler sırasında konjonktür karşıtı bir maliye politikası izlenerek, standart dışı işçiler, geçici iş sözleşmeleri ile çalışanlar ve özellikle de gençler gibi kırılgan grupların, yeterli sosyal korumaya erişebilmelerinin sağlanması, işsizlik sigortası, aile çocuk yardımları, emekli maaşları gibi otomatik dengeleyicilerin piyasaya sürülmesi ve işsizlik sigortası yardımlarına erişimin daha kapsayıcı hale getirilmesi gibi iradi önlemler ile harcamaların artırılması, kısa vadede krizin en kötü etkilerini hafifletmekte, uzun vadede ise, kriz hazırlıklarını iyileştirmektedir.

2008 küresel krizinin, farklı gelişmişlik düzeyleri ve refah yaklaşımlarına sahip ülkelerdeki sosyal koruma harcamaları üzerindeki etkilerinin incelendiği bu çalışmanın sonuçları, kriz sırasında sosyal korumanın kritik önemini, bir kez daha ortaya koymaktadır. İnceleme kapsamında yer alan ve 2008 krizini en ağır şekilde yaşayan ülkelerden biri olan Yunanistan'ın, kriz öncesi etkili bir sosyal koruma sistemi bulunmamaktadır. Sosyal korumanın ulusal finansmanı yetersizdir. Çok sayıda parçalı fonlardan oluşan sosyal sigorta sisteminin ana bileşeni emekli aylıklarıdır. Sosyal güvenlik ağları, çoğunlukla gelir testine dayalı ve zayıftır. Aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan yatırımlar yetersizdir. Bu tabloya, kriz sırasında izlenen daraltıcı politikalara bağlı olarak, 2010 yılından itibaren sosyal koruma harcamalarının azalmasının da eklenmesi, Yunan halkı açısından, krizin sonuçlarının daha da ağırlaşmasına neden olmuştur. İşsizlik oranları, özellikle genç işsizliği ve kırılgan istihdam oranları artmış, gelir eşitsizliği derinleşmiş, çocuk ve genç

yoksulluğu yükselmiş, ülkede büyük sosyal patlamalar yaşanmıştır. 2008 yılından itibaren daralmaya başlayan ekonomi, 2014 yılında bir miktar toparlanmış ancak 2015 yılında tekrar daralmıştır.

Küresel krizi, borç krizi şeklinde yaşayan bir diğer Güney Avrupa ülkesi olan İspanya, kriz öncesindeki sağlam kamu mali yapısı ve sosyal koruma alanında gerçekleştirdiği niteliksel dönüşüm ile Yunanistan'dan ayrılmaktadır. Kriz öncesinde İspanya, yüksek tutarlı emekli aylıkları, işsizlik ödemeleri ve geniş sosyal güvenlik ağı ile en cömert sosyal koruma sistemine sahip ülkeler arasında sayılmaktadır. En önemli sorunlarından biri her zaman işsizlik olmakla birlikte, istihdam alanındaki eşitsizlikleri azaltmaya yönelik yoğun çaba gösterilmektedir. İspanya'nın krize ilk yanıtı, mali teşvik paketi ile sosyal koruma faydalarının artırılması şeklindedir. Ancak AB'den gelen baskılar nedeniyle, 2010 yılından itibaren kriz yanıtını, mali konsolidasyona çevirmek zorunda kalmış ve kamu harcama kesintilerini devreye almıştır. 2011 yılına kadar artmaya devam eden sosyal koruma harcamaları, 2012 yılından itibaren büyük ölçüde dondurulmuş, bazı yıllarda ise bir miktar azaltılmıştır. Bu politikanın sonuçları, artan işsizlik (özellikle genç işsizliği), sosyal patlamalar, yoksulluk (özellikle çocuk yoksulluğu), gelir dağılımında bozulma ve durgunluğun uzaması olmuştur. Bununla birlikte sosyal koruma harcamalarına ayrılan payın yüksekliği, aşırı yükselen işsizliğe karşı bir tampon etkisi yaratmıştır.

İncelenen ülkeler arasında sosyal demokrat refah yaklaşımına sahip tek ülke olan İsveç, kriz öncesinde, İspanya gibi, yüksek büyüme oranı, düşük kamu borcu ve bütçe fazlası bulunan, sağlam kamu mali yapısına sahip bir ülkedir. Yine İspanya gibi, en önemli sorunu işsizlik olmakla birlikte, iş teşvik sistemleri ve aktif işgücü piyasası programlarının etkinliği ile İspanya'dan ayrılmaktadır. Sosyal korumanın bir hak, tam istihdamın zorunluluk olarak görüldüğü İsveç, cömert transferleri, gelir eşitsizliğini azaltıcı, yoksulluğu önleyici nitelikteki yardım sistemi ile öne çıkmaktadır. 2008 yılındaki ekonomik daralmayı takiben, aynı yıl sonunda teşvik tedbirleri (karayolu ve demiryolu ağlarının bakımı ve işletilmesine yapılan yatırımların genişletilmesi, bankaların, ipotek kurumlarının, hanehalkı ve şirketlerin orta vadeli borçlanmasının kolaylaştırılması ve güvence altına alınması için garanti programı, inşaat sektörünü teşvik ve işgücü talebini korumak için, konutların, tamir, bakım ve iyileştirilmesi için yapılan giderlerin vergiden düşülebilmesi vs.) devreye alınmıştır. 2009 ve 2010 yıllarında teşvik paketinin kapsamı (belediyelere ve il meclislerine yönelik teşvik programları ile aktif işgücü piyasası politikası için daha fazla kaynak ayrılması) genişletilmiş ve sosyal koruma harcamaları

artırılmıştır. 2008 krizine güçlü kamu mali yapısı ve etkili sosyal koruma sistemi ile giren, kriz sırasında da mali konsolidasyon yerine genişletici politikalar uygulayan İsveç, Avrupa’da krizi en az hasarla atlatıp, hızla büyüme trendi yakalayan ülkelerin başında gelmektedir. İsveç’te kriz öncesi oluşturulan etkili sosyal koruma sistemi, kriz sırasında yoksulluğun kontrol altında tutulabilmesini ve krizin maliyetinin daha dengeli bir şekilde paylaşılmasını sağlamıştır.

İki yüz altmış dört milyonluk nüfusu ile dünyanın en kalabalık dördüncü ülkesi olan Endonezya, 2008 krizi öncesinde İspanya ve İsveç gibi, mali açıdan oldukça iyi durumdadır. Yaygın bir sosyal güvenlik ağı ile birlikte yoksullar için, sağlık sigortası, eğitim yardımı ve altyapı geliştirme programları bulunan Ülke, mutlak yoksulluğun azaltılmasında oldukça başarılıdır. Bununla birlikte kamu harcamaları içinde sosyal koruma harcamalarının payı düşük olup, sübvansiyonlar, sosyal koruma sisteminin en önemli aracıdır. İsveç gibi Endonezya da, krizin daraltıcı etkilerine karşı, 2009 yılında mali teşvik paketini (gelir vergisi indirimleri, sübvansiyonlar, hanhalklarına ve endüstrilere teşvikler ve altyapı harcamalarının arttırılması gibi) devreye almıştır. 2010 yılından itibaren, yoksulluğu azaltma programı, hanhalkı temelli sosyal yardım programları, toplumun güçlendirilmesi programları ve mikro kredi gibi düşük gelirli hanhalklarının ekonomik fırsatlarını genişleten programlar uygulanmıştır. 2009 yılındaki ekonomik daralmanın ardından, kriz öncesi büyüme seviyelerini yeniden yakalayan Endonezya’nın büyüme oranı, incelenen dönem boyunca, OECD, Dünya ve diğer orta gelirli ülkelerin üzerindedir. Bununla birlikte, sosyal koruma harcamalarına ayrılan payın düşüklüğü, sosyal sigorta ve iş gücü piyasası düzenlemelerinin yetersizliği, sosyal koruma harcamalarının etkinliğini zayıflatmaktadır. İş kazalarına bağlı ölümler ve maluliyet sigortası, emekli maaşları ve yaşlıların korunması, gelirin daha adil paylaşımının sağlanması ve sadece en yoksulları değil, tüm toplumu kapsayan bir sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi konularında, henüz önemli bir gelişme kaydedilememiştir. Belirtilen nedenlerle, işsizlik oranı düşük olmakla birlikte, kırılğan istihdam oranı yüksektir. Mutlak yoksulluk azalmakla birlikte, yaşlı yoksulluğu artmıştır. Sağlık (ölüm oranları ve büyüme geriliği), nispi yoksulluk ve eğitim de dahil olmak üzere, kalkınma göstergeleri, diğer birçok orta gelirli ülkenin gerisindedir. Sosyal korumanın amacı, yalnızca ekonomik şoklara cevaben riskle mücadele mekanizmaları sağlamak değil, aynı zamanda nesiller arası yoksulluk aktarımından çıkışı destekleyen sürdürülebilir programlar oluşturmaktır. Endonezya, daha önce uygulanan sosyal koruma programlarından çıkardığı

dersler doğrultusunda, daha verimli, adil ve nihayetinde kalıcı bir sosyal koruma sistemi oluşturmak için çabalamaktadır.

2008 yılına kadar nispeten yüksek büyüme oranlarına sahip olan Türkiye, düşük kamu borcu ve denk bütçesi ile kriz öncesi güçlü mali yapıya sahip olan ülkelerden biridir. Geniş bir sosyal güvenlik ağı bulunmaktadır. Köklü, kurumsal ve teknolojik olarak gelişmiş sosyal yardım sistemi, mutlak yoksulluk ile başarılı şekilde mücadele edilmesine imkan sağlamakla birlikte, sosyal yardım alanının çok sayıda dağınık programdan oluşması, etkinliğini zayıflatmaktadır. Sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı, OECD ve AB'nin çok gerisindedir (ortalama %10,7). İşsizlik oranının, özellikle genç işsizliğinin yüksekliğine (ortalama %18) karşın, işsizlik ödemeleri (%0,6) ve aktif işgücü piyasası programlarının (%0,8), GSYH içindeki payı da oldukça düşüktür. Türkiye, kriz sırasında İsveç ve Endonezya gibi, konjonktür karşıtı maliye politikası izlemiş, sosyal koruma harcamalarını arttırmıştır. Sosyal yardım istihdam bağlantısını kurma çabalarına hız vermiştir. Krize rağmen, mutlak yoksulluktaki gerileme devam etmiştir. Diğer taraftan, göreceli yoksulluk hala yüksek seviyelerdedir. Gelir dağılımı eşitsizliği, yüksek işsizlik, özellikle genç işsizliği ve kırılgan istihdamın yüksekliği, önemli sorun alanları olmaya devam etmektedir. Türkiye, 2016 yılı itibarıyla, sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı açısından (%12,7), halen AB (%27,1) ve incelenen diğer ülkelerin çok gerisindedir.

Yeni sosyal yardım programları üretilmesi yerine, sosyal yardım uygulamalarının daha evrensel bir anlayışa kavuşturulması ve yardım miktarlarının artırılması, işsizlik ödemelerinin ve aktif işgücü piyasası programlarının etkinleştirilmesi gerekmektedir. İstihdam bağlantısının kurulması ve etkin şekilde işletilmesi halinde, asgari gelir desteği uygulaması da, hem yoksullukla mücadele hem de krizlerle başa çıkılabilmesi konusunda önemli faydalar sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

- Akyol, S., & Ulutürk, S. KÜRESEL KRİZ KISKACINDA SOSYAL HARCAMALAR: SEÇİLMİŞ AB ÜLKELERİ BAĞLAMINDA BİR İNCELEME. 289-326.
- Alberola, E., Montero, J. M., Braun, M., & Cordella, T. (2006). Debt Sustainability and Procyclical Fiscal Policies in Latin America [with Comments]. *Economia*, 7(1), 157-193.
- Alesina, A., & Tabellini, G. (2005). *Why do politicians delegate?* Retrieved from
- Alston, P. (2014). Rethinking the World Bank's Approach to Human Rights'. *Keynote address to the*, 1-9.
- Anxo, D. (2012). From one crisis to another: the Swedish model in turbulent times revisited. *A triumph of failed ideas European models of capitalism in the crisis*, 27.
- Anxo, D., Mencarini, L., Pailhé, A., Solaz, A., Tanturri, M. L., & Flood, L. (2011). Gender differences in time use over the life course in France, Italy, Sweden, and the US. *Feminist economics*, 17(3), 159-195.
- Arreaza, A., Sorensen, B. E., & Yosha, O. (1998). *Consumption smoothing through fiscal policy in OECD and EU countries*. Retrieved from
- Asher, M. G. (2010). *The global economic crisis: An opportunity for strengthening Asia's social protection systems?* Retrieved from
- Barrientos, A. (2010). *Social protection and poverty*: United nations research Institute for social development (UNRISD).
- Barrientos, A., & Hulme, D. (2005). Chronic poverty and social protection: Introduction. *The European Journal of Development Research*, 17(1), 1-17.
- Barrientos, A., & Hulme, D. (2009). *Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution* (Vol. 37).
- Barro, R. J. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of political Economy*, 87(5, Part 1), 940-971.
- Basso, G., Dolls, M., Eichhorst, W., Leoni, T., & Peichl, A. (2011). The effects of the recent economic crisis on social protection and labour market arrangements across socio-economic groups. 2-24.
- Boeri, T., & Garibaldi, P. (2009). Beyond eurosclerosis. *Economic Policy*, 24(59), 409-461.
- Bontout, O., & Lokajickova, T. (2013). *Social protection budgets in the crisis in the EU*: Citeseer.

- Bosco, A., & Verney, S. (2012). Electoral epidemic: the political cost of economic crisis in Southern Europe, 2010–11. *South European Society and Politics*, 17(2), 129-154.
- Bouget, D. (2003). Convergence in the social welfare systems in Europe: from goal to reality. *Social Policy & Administration*, 37(6), 674-693.
- Buğra, A., & Adar, S. (2007). Türkiye'nin kamu sosyal koruma harcamalarının karşılaştırmalı bir analizi. 1-58.
- Callan, T., Leventi, C., Levy, H., Matsaganis, M., Paulus, A., & Sutherland, H. (2011). *The distributional effects of austerity measures: a comparison of six EU countries*. Retrieved from
- Caner, A. (2009). In N. Ö. Coşkun (Ed.), *Türkiye Ekonomisi Yeni Yapı (2000-2008)* (pp. 1-24). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Castles, F. G. (2001). On the political economy of recent public sector development. *Journal of European Social Policy*, 11(3), 195-211.
- Castles, F. G. (2006). *The growth of the post-war public expenditure state: long-term trajectories and recent trends*. Retrieved from
- Chzhen, Y. (2017). Unemployment, social protection spending and child poverty in the European Union during the Great Recession. *Journal of European Social Policy*, 27(2), 123-137.
- Cook, S., & Kabeer, N. (2009). Socio-economic security over the life course: A global review of social protection. *Sussex, Ford Foundation, Institute for Development Studies*, 1-34.
- İnternet: Dafermos, J., & Papatheodorou, C. (2011). The paradox of social policy in Greece: Why the increase of social expenditure has not reduced poverty. *Policy Paper, Observatory on Poverty, Incomes and Social Inequalities, INE-GSEE*, <http://www.ineobservatory.gr/sitefiles/books/pdf/report2.pdf> (in Greek), 205-222.
- Darby, J., & Melitz, J. (2008). Social spending and automatic stabilizers in the OECD. *Economic Policy*, 23(56), 716-756.
- Davies, M., & McGregor, J. A. (2009). Social protection: responding to a global crisis. *IDS Bulletin*, 40(5), 68-77.
- Devereux, S. (2007a). Editorial introduction: debating social protection. 1-7.
- Devereux, S. (2007b). Social protection for transformation. 23-28.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection. 1-36.
- EC, B. (2012). *The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis*. Retrieved from
- Economic, U. N. D. o., & Affairs, S. (2011). *The global social crisis: Report on the world social situation 2011*: United Nations Publications.

- Eichhorst, W., Dolls, M., Marx, P., Peichl, A., Ederer, S., Leoni, T., . . . Gerard, M. (2010). *The Role of the Social Protection as Economic Stabiliser. Lessons from the Current Crisis*. Retrieved from
- Employment, E. C. D.-G. f. (2012). *Employment and social developments in Europe 2011* (Vol. 1): Publications Office of the European Union.
- Europea, U. (2016). European system of integrated social protection statistics (ESSPROS). *Manual and user guideline, Luxembourg*.
- Euzéby, A. (2010). Economic crisis and social protection in the European Union: Moving beyond immediate responses. *International Social Security Review*, 63(2), 71-86.
- Euzéby, C. (2012). Social protection to achieve sustainable inclusion: A European imperative in the current economic crisis. *International Social Security Review*, 65(4), 69-88.
- Internet: Frankel, J. (2012). The procyclicalists: Fiscal austerity vs. stimulus. *VoxEU.org*, 7. Retrieved from <https://voxeu.org> website: <https://voxeu.org/article/procyclicalists-fiscal-austerity-vs-stimulus>
- Gentilini, U. (2009). Social protection in the 'real world': issues, models and challenges. *Development Policy Review*, 27(2), 147-166.
- Gentilini, U., & Omamo, S. W. (2011). Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world. *Food policy*, 36(3), 329-340.
- Gökbunar, R., Özdemir, H., & Uğur, A. (2008). Küreselleşme kısılcındaki refah devletinde sosyal refah harcamaları. 158-173.
- Guillén, A. M., & Matsaganis, M. (2000). Testing the 'social dumping' hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. *Journal of European Social Policy*, 10(2), 120-145.
- Hinds, R. (2014). Defining social protection systems. *Birmingham, UK: GSDRC Helpdesk Research Report*, 1085, 1-16.
- Hoelscher, P., Alexander, G., & Scholz, W. (2009). *Preventing and reducing poverty in times of crisis—the role of non-contributory cash transfers*. Paper presented at the Background paper for the United Nations Conference on Social Impact of the Economic Crisis in Eastern Europe, Turkey and Central Asia, Almaty.
- Holzmann, R. (2005). Risk and vulnerability: The forward-looking role of social protection in a globalizing world *Poverty and Exclusion in North and South* (pp. 59-92): Routledge.
- Hossain, N. (2009). Crime and social cohesion in the time of crisis: early evidence of wider impacts of food, fuel and financial shocks. *IDS Bulletin*, 40(5), 59-67.
- Hujo, K., & Gaia, E. (2011). Social policy and poverty: an introduction 1. *International Journal of Social Welfare*, 20(3), 230-239.

Huynh, P., Kapsos, S., Kim, K. B., & Sziraczki, G. (2010). *Impacts of current global economic crisis on Asia's labor market*. Retrieved from

İnternet: ILO. (2019). https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?locale=EN&MBI_ID=535 Retrieved from https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?locale=EN&MBI_ID=535. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

İnternet: IMF. (2019). Expenditure by Functions of Government (COFOG). Retrieved 21.09.2019 <https://data.imf.org/?sk=5804C5E1-0502-4672-BDCD-671BCDC565A9>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

İnternet: Indonesia, S. (2019). Statistics Indonesia. Retrieved from <https://www.bps.go.id/dynamictable/2016/08/18/1219/persentase-penduduk-miskin-menurut-provinsi-2007---2019.html>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

İnternet: İşkur. (2018). *2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Retrieved from Ankara: <https://media.iskur.gov.tr/25441/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

İnternet: Kabembo, I. M. (2015). *SAHRA-ALTI AFRİKA'DA SOSYAL KORUMA YAKLAŞIMLARIN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ*. (YÜKSEK LİSANS), GAZİ ÜNİVERSİTESİ, ANKARA. Retrieved from http://www.acikarsiv.gazi.edu.tr/File.php?Doc_ID=12867 (12867) . Erişim Tarihi: 10.09.2019.

İnternet: ASPB. (2012). *Türkiye'de Uygulanan Şartlı Nakit Transferi Programının Fayda Sahipleri Üzerindeki Etkisinin Nitel ve Nicel Olarak Ölçülmesi Projesi Final Raporu*. Retrieved from Ankara: <https://ailevecalisma.gov.tr/uploads/sygm/uploads/pages/arastirma-raporlari/turkiye-de-uygulanan-sartli-nakit-transferi-programinin-fayda-sahipleri-uzerindeki-etkisinin-nitel-ve-nicel-olarak-olculmesi-projesi-final-raporu.pdf>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

İnternet: ASPB. (2017a). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*. Retrieved from <https://www.ailevecalisma.gov.tr>: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

İnternet: ASPB. (2017b). *2018-2022 Stratejik Planı*. Retrieved from <http://www.sp.gov.tr>: http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/CkPFg+ASPB_2018-2022_Stratejik_Planı.pdf. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

İnternet: Kapar, R. (2015b). *ULUSLARARASI İNSAN HAKLARI BELGELERİNDE SOSYAL KORUMA HAKKININ GENEL ÇERÇEVESİ*. Muğla <http://www.sosyalhaklar.net/2015/bildiriler/kapar.pdf>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

İnternet: Karagöl, E. T., & Dama, N. (2015). Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar139, 1-32. Retrieved from <https://www.setav.org> website: <https://www.setav.org/gecmisten-gunumuze-sosyal-yardimlar/>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

- İnternet: Blanchard, O., & Leigh, D. (2013). Fiscal consolidation: At what speed? *VoxEU.org*, 3. Retrieved from <https://voxeu.org/article/fiscal-consolidation-what-speed>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Boğaziçi. (2014). *Türkiye’de Sosyal Politika: İlkeler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Retrieved from http://www.spf.boun.edu.tr/_img/1439808653_sosyal_politika_ilkeler_durum_tespiti_ve_cozumler_-_aralik_2014.pdf. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Bozkaya, G. (2014). *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Koruma Harcamalarının Rolü*. Paper presented at the INTERNATIONAL CONFERENCE ON EURASIAN ECONOMIES 2014. <https://www.avekon.org/papers/990.pdf>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Commission, E. (2019). <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Retrieved 23.08.2019, from European Commission <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Eğilmez, M. (2012). Otomatik Stabilizatörler ve Türkiye'deki Durum. Retrieved from <http://www.mahfiegilmez.com/2012/10/otomatik-stabilizatorler-ve-turkiye.html>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Eurochild. (2009). Impact of the Economic and Financial Crisis on Children and Young People, 1-4. Retrieved from <https://www.eurochild.org> website: https://www.eurochild.org/fileadmin/public/05_Library/Thematic_priorities/07_EU_watch/01_Crisis/Eurochild_report_on_crisis_impact_-_9October09.pdf. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: GİB. (2016). Vergi Gelirlerinin Ana Başlıklar İtibariyle Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı. Retrieved from https://gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/HTML/VI/OECD/Tablo_6.xls.htm. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Giovannetti, G., de Haan, A., Sabates-Wheeler, R., & Sanfilippo, M. (2011). Successes in social protection: what lessons can be learned? *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 32(4), 439-453. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Keeley, B., & Love, P. (2010). *From crisis to recovery* Vol. OECD Insights. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/from-crisis-to-recovery_9789264077072-en doi:<https://doi.org/10.1787/9789264077072-en>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Kaya, E., & Özcan, R. (2009). *Yoksullukla mücadelede Avrupa'nın ve Türkiye'nin sosyal yardım modeli*. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara. Retrieved from <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uploads/sygm/uploads/pages/uzmanlik-tezleri/13-yoksullukla-mucadelede-avrupa-nin-ve-turkiye-nin-sosyal-yardim-modeli-ersin-kaya.pdf>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

- İnternet: Lundin, A., & Hemmingsson, T. (2009). Unemployment and suicide. *The Lancet*, 270-271. doi:[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(09\)61202-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(09)61202-2). Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: OECD. (2016d). OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income, Methods and Concepts. Retrieved 23.09.2019, from OECD <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: OECD. (2017a). *OECD Economic Surveys: Spain 2017*. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2017/basic-statistics-of-spain-2015_eco_surveys-esp-2017-1-en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2017/basic-statistics-of-spain-2015_eco_surveys-esp-2017-1-en. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: OECD. (2019f). Revenue Statistics Retrieved 21.09.2019 <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV#>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: OECD. (2019g). Social Expenditure - Aggregated data. <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=50787>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: OECD. (2019h). *Unemployment rate (indicator)* Retrieved from: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm#indicator-chart>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: OECD. (2019i). *Youth unemployment rate (indicator)*. Retrieved from: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Oxfam. (2009). *OI Policy Compendium Note on Social Protection* Retrieved from <http://www.oxfamamerica.org/static/oa4/social-protection.pdf>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: SGK. (2017) İstatistik Yıllıkları. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari: SGK. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: TÜİK. (2017) Sosyal Koruma İstatistikleri. *Ayni ve nakdi sosyal koruma yardımlarının risk/ihitiyaç gruplarına göre dağılımı, 2000-2017*. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1040: TÜİK. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: TÜİK. (2019). Yoksulluk İstatistikleri. Retrieved from http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Tatlıyer, M., & Gür, N. (2016). *BÜYÜME VE REFAH DOSTU BİR MALİYE POLİTİKASINA DOĞRU*. Retrieved from İstanbul: <https://www.setav.org/buyume-ve-refah-dostu-bir-maliye-politikasina-dogru/>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Worldbank. (2017). Share of Population Living in Poverty by National Poverty Lines. *Our World in Data*. Retrieved from <https://ourworldindata.org/grapher/share-of-population-living-in-poverty-by-national-poverty-lines>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.

- İnternet: Worldbank. (2019a). Central government debt, total (% of GDP). Retrieved 21.09.2019
<https://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS?end=2017&start=1970&view=chart>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: Worldbank. (2019b). *Popular Indicators*. Retrieved from: <https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/1ff4a498/Popular-Indicators#>. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- İnternet: AÇSHB. (2018). *Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Retrieved from http://www.sp.gov.tr:8080/upload/xSPRapor/files/RqI2i+ACSHB_2018_FAALIYET_RA_PORU.pdf. Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- Kapar, R. (2015a). Uluslararası çalışma örgütü'nün sosyal koruma tabanları yaklaşımı. *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, 181-209.
- Karger, H. (2014). The bitter pill: austerity, debt, and the attack on Europe's welfare states. *J. Soc. & Soc. Welfare*, 41, 33.
- Kesgingöz, H. (2016). Türkiye'de Yaşanan 2008 Ekonomik Krizinin Yoksulluk ve Emeklilik Kararları Üzerine Etkisi. *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi*, 6(1), 126-158.
- Koca, M. (2015). SOSYAL DIŞLANMA SORUNU VE ASGARİ GELİR DESTEĞİNİN GEREKLİLİĞİ. *Journal of International Social Research*, 8(39), 501-510.
- Koyuncu, M. (2004). *Bretton Woods Kuruluşlarının Kriz Sonrası Programlarında Eksik Bir Bileşen Olarak Sosyal Politika; Arjantin, Endonezya ve Türkiye Deneyimlerinin Karşılaştırmalı Bir Değerlendirmesi*. Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ekonomi Bölümü, Ankara. (147623)
- Koyuncu, M., & Şenses, F. (2004). Kısa dönem krizlerin sosyoekonomik etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin deneyimleri. *Ekonomik Araştırmalar Merkezi Araştırma Raporları*, 4, 1-44.
- Kumitz, D. (2013). *Scoping Social Protection: Platform for Social Protection Zambia: Policy Brief*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Marzo, F., & Mori, H. (2012). *Crisis response in social protection*. Retrieved from
- McCord, A. (2010). The impact of the global financial crisis on social protection in developing countries. *International Social Security Review*, 63(2), 31-45.
- McCord, A., Holmes, R., & Harman, L. (2017). *Indicators to measure social protection performance: Implications for EC programming* (Vol. Concept Paper No: 5). Brussels: European Commission.
- McCord, A., & Vandemoortele, M. (2009). *The Global Financial Crisis: Poverty and social protection: Evidence from 10 country case studies* (Vol. 51): Overseas Development Institute.

- Mendoza, R. (2010). *Inclusive crises, exclusive recoveries, and policies to prevent a double whammy for the poor*. Retrieved from
- Midgley, J. (2012). Social protection and social policy: key issues and debates. *Journal of Policy Practice*, 11(1-2), 8-24.
- OECD. (2009). *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2011). *OECD employment outlook 2011*: OECD Publishing Paris.
- OECD. (2014). *Society at a Glance: The Crisis and Its Aftermath*: OECD Paris, France.
- OECD. (2016a). *OECD Economic Surveys: Greece 2016*.
- OECD. (2016b). *OECD Economic Surveys: Indonesia 2016*.
- OECD. (2016c). *OECD Economic Surveys: Turkey 2016*.
- OECD. (2017b). *OECD Economic Surveys: Sweden 2017*.
- OECD. (2019a). General government debt (indicator) (Publication no. doi: 10.1787/a0528cc2-en). Retrieved 19.09.2019
- OECD. (2019b). General government deficit (indicator) (Publication no. doi: 10.1787/77079edb-en). Retrieved 19.10.2019
- OECD. (2019c). General government spending (indicator) (Publication no. doi: 10.1787/a31cbf4d-en). Retrieved 19.09.2019
- OECD. (2019d). Income inequality (indicator) (Publication no. doi: 10.1787/459aa7f1-en). Retrieved 19.10.2019
- OECD. (2019e). Poverty rate (indicator) (Publication no. doi: 10.1787/0fe1315d-en). Retrieved 19.09.2019
- Ortakaya, A. F. (2010). Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Olarak Kullanılan Hedefleme Yöntemleri: Latin Amerika ve Türkiye Örnekleri. *Journal of Social Assistance and Solidarity*, 1, 69-79.
- Özer, E. E., & Balseven, H. (2015). *SON DÖNEM SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI VE SOSYAL HARCAMALARIN ELEŞTİREL BİR ANALİZİ*. Paper presented at the VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu, Denizli.
- Perdana, A. A. (2014). *The future of social welfare programs in Indonesia: from fossil-fuel subsidies to better social protection*. Retrieved from Geneva, Switzerland:
- Petmesidou, M. (2011). *Is the EU-IMF 'rescue plan' dealing a blow to the Greek welfare state?* Retrieved from
- Petmesidou, M. (2013). Is social protection in Greece at a crossroads? *European Societies*, 15(4), 597-616.

- Prasad, N., & Gerecke, M. (2010). Social security spending in times of crisis. *Global Social Policy*, 10(2), 218-247.
- Rainer, H., & Smith, I. (2010). Staying together for the sake of the home?: house price shocks and partnership dissolution in the UK. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 173(3), 557-574.
- Sapir, A. (2006). Globalization and the reform of European social models. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(2), 369-390.
- Solmaz, E., & Avcı, M. (2017). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Koruma Harcamaları: Avrupa Birliği Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Ekonomi Ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 46-73.
- Stiglitz, J. (2009). The global crisis, social protection and jobs. *International labour review*, 148(1-2), 1-13.
- Sumarto, S., & Bazzi, S. (2011). *Social Protection in Indonesia: Past Experiences and Lessons for the Future*. Paper presented at the 2011 Annual Bank Conference on Development Opportunities (ABCDE) Paris.
- Talvi, E., & Vegh, C. A. (2005). Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries. *Journal of Development Economics*, 78(1), 156-190.
- Te Velde, D. W., Ahmed, M. M., Alemu, G., Bategeka, L., Calí, M., Castel-Branco, C., . . . Hangi, M. (2008). *The global financial crisis and developing countries Phase 2 synthesis*. Retrieved from London:
- Tornell, A., & Lane, P. R. (1999). The voracity effect. *American economic review*, 89(1), 22-46.
- Turan, T. (2013). TÜRKİYE'DE MALİYE POLİTİKASI KONJONKTÜR YANLISI MI? *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(XXXII), 123-140.
- Vegh, C. A., & Vuletin, G. (2014). *Social implications of fiscal policy responses during crises*. Retrieved from Cambridge:
- Venieris, D. (2013). *Crisis social policy and social justice: The case for Greece*. Retrieved from
- Walker, S., Wachs, T., Gardner, J., Lozoff, B., Wasserman, G., Pollitt, E., . . . Group, I. C. D. S. (2012). The World Bank's Social Protection and Labor Strategy 2012–2022—Resilience, Equity and Opportunity (pp. 1-135). Washington, DC: The World Bank
- Weltbank. (2011). *The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis: Phase 1* (0821386654). Retrieved from Washington, D.C.:
- Widjaja, M., & Simanjuntak, R. A. (2010a). Social protection in Indonesia: How far have we reached? *Social Protection in East Asia-Current State and Challenges*, 157.

- Widjaja, M., & Simanjuntak, R. A. (2010b). *Social protection in Indonesia: How far have we reached?* Retrieved from Jakarta:
- Woo, J. (2009). Why do more polarized countries run more procyclical fiscal policy? *The Review of Economics and Statistics*, 91(4), 850-870.
- Yentürk, N. (2012). Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları: 2006-2013 Harcama İzleme Güncelleme Notu. *Bilgi Üniversitesi*.
- Yentürk, N. (2013). Türkiye’de yoksullara yönelik harcamalar. *METU Studies in Development*, 40(2), 433-464.
- Zhang, Y., Thelen, N., & Rao, A. (2010). *Social protection in fiscal stimulus packages: Some evidence*. Retrieved from New York:
- Zubirri, I. (2006). *Social protection and social security contributions in Spain*. Retrieved from Atlanta:

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Evren Güncel ERMİSKET
Uyruğu : TC
Doğum tarihi ve yeri : 18.01.1976 Ankara
Medeni hali : Evli
Telefon : 5323531335
Faks : (312) 7055898
e-mail : evrenermisket@yahoo.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans		
Lisans	Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.	1996
Lise	Ankara Bahçelievler Deneme L.	1992

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
1997-2002	T.Halk Bankası A.Ş.	Müfettiş
2002-2007	SHÇEK Genel Müdürlüğü	Müfettiş
2007-2011	SHÇEK Genel Müdürlüğü	İç Denetçi
2011-Halen	Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler B.	İç Denetçi

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

Bulunmuyor.



