



<http://dx.doi.org/10.26450/jshsr.1790>

Citation: Ertürkmen, G. (2020). Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde sosyal koruma harcamaları. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 7(51), 456-473.

Dr. Öğr. Üyesi Gülferah ERTÜRKMEN

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Göksun Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, Bankacılık ve Finans Bölümü, Kahramanmaraş / TÜRKİYE, 0000-0003-2239-0241

SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI¹

ÖZET

Sosyal devlet, vatandaşlarına asgari bir yaşam seviyesini sağlamayı amaçlayan ve vatandaşların sosyal durumlarıyla ilgilenen devlet anlayışı olarak tanımlanmaktadır. Sosyal devletin bu amacı yerine getirebilmek için kullandığı araçlardan biri de sosyal koruma harcamalarıdır. Sosyal devletin kuramsal çerçevesi, kapitalizmin ortaya çıkardığı refah artışının bireyler arasında nasıl bölüşüleceği sorunuyla önem kazanmıştır. Bu kavramın pratiğe dönüşmesi ise 20'nci yüzyılın ikinci yarısında savaş ve kriz yıllarının ardından toplumda korunmaya muhtaç kişilerin artmasıyla mümkün olmuştur. Çalışmanın amacı, sosyal devlet anlayışı kapsamında yapılan sosyal koruma harcamalarının seyrini incelemektir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Koruma, ESSPROS, SOCX

SOCIAL PROTECTION EXPENDITURE WITHIN THE FRAMEWORK OF THE UNDERSTANDING OF THE SOCIAL STATE

ABSTRACT

The social state is defined as the understanding of the state, which aims to provide a minimum level of life to its citizens and deals with the social situation of the citizens. One of the tools used by the social state to achieve this goal is social protection expenditures. The theoretical framework of the social state has gained importance with the question of how the welfare increase caused by capitalism can be divided among individuals. The transformation of this concept into practice as possible in the second half of the 20th century with the increase of people in need of protection in society after the years of war and crisis. The study aims to examine the course of social protection expenditures made within the context of social state understanding.

Key Words: Social State, Social Protection, ESSPROS, SOCX

1. GİRİŞ

Sosyal koruma, sosyal adaletin sağlanmasında bir araç olarak kabul edilmesinin yanında; yoksulluğun önlenmesinde de bir tür sigorta olarak kabul edilmektedir. Sosyal koruma; işsizlik yardımları, ulusal sağlık sigortası, tarım sigortası, emeklilik, ev yardımı, çocuk desteği vb. pek çok araç aracılığıyla ihtiyaç sahibi olanlara ulaşmaktadır. Yoksullukla mücadelede sayılan bu araçlar, yönetimler tarafından kamu harcamaları başlığı altında toplanmaktadır. Bu anlamda yönetimlerin kullandığı en önemli araç olarak bütçeden yapılan transfer harcamaları gelmektedir. Bu harcamalar; *sosyal kamu harcamaları* ya da *sosyal koruma harcamaları* olarak tanımlanmaktadır.

Günümüzde özellikle uluslararası kuruluş ve örgütler arasında sosyal koruma kavramının kullanımı yaygınlaşmaktadır. Savaşlar, ekonomik krizler ve beraberinde gelen yoksullukla mücadelede sosyal korumanın geliştirilmesi konusu artık ortak kanı niteliğindedir. Fakat sosyal koruma kavramının içeriği ve bağlı olarak da temel unsurları hakkında açık bir uzlaşma olmamasının yanında, önemli farklılıklar da bulunmaktadır. Bu farklılıklar örgütlerin kendi önceliklerindeki ve yaklaşımlarını yansıtmaktadır.

¹ *Bu makale, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı'nda 05.12.2016 tarihinde tamamlanan "Sosyal Koruma Harcamaları ve Cinsiyet Eşitsizliğinin Yoksulluk Üzerine Etkisi: OECD Ülkeleri İçin Bir Uygulama" başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

Sosyal korumanın tanımını ve nasıl sağlanacağını, gelenekler, kültürler, toplumun yapısı, kurumlar ve politik yapılar etkilemektedir. Gelişmiş ülkelerde sosyal koruma hakkındaki araştırma ve tartışmaların sınırını devlet tarafından finanse edilen ve yönetilen programlar çizmektedir. Gelişmekte olan ülkelere ilişkin çalışmalarda ise insanlara sağlanan koruma kamu araçlarının yanında özel araçlar da sosyal korumanın kapsamında ele alınmaktadır.

Sosyal koruma harcamalarının izlenmesinde uluslararası platformda Avrupa Birliği (AB)'nin kullandığı European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) kullandığı Sosyal Harcamalar Veri Tabanı Social Expenditure (SOCX) gibi iki yöntem bulunmaktadır. Bu iki yöntem arasındaki en önemli fark SOCX'in eğitim harcamalarını da sosyal koruma harcamaları kapsamına almasıdır. Eğitim harcamalarının sosyal koruma harcamalarına dahil edilmesi özellikle Türkiye gibi eğitime erişememenin yoksulluk ve sosyal dışlanma olgusu ile bir arada yaşandığı ülkeler için önem arz etmektedir.

Avrupa Birliği içerisinde yer alan Avrupa Komisyonuna bağlı olan EUROSTAT sosyal korumayı, sosyal riskler karşısında insanları korumak amacıyla yapmış olduğu transfer sistemlerinin bütünü olarak tanımlamaktadır. Sosyal riskler; hanede gelir elde eden birinin vefat etmesi, yaşlanma nedeniyle bakıma gereksinim duyma, yaşlılık, emeklilik, engellilik, hastalık, analık, bakıma gereksinim duyan çocuk, işsizlik ve hastalık, engelli veya yaşlı akrabaların bakımını kapsamaktadır.

Sosyal koruma, sosyal risklerin yarattığı gelir eksikliği nedeniyle insan onurunun korunması için temel olan hizmetlere insanların ulaşım ve sosyal risklerin yoksullukla sonuçlanmasını engellemektedir. Komisyonun tanımladığı sosyal koruma kavramı, sosyal güvenlikle daha geniş bir alanı kapsamaktadır. OECD'nin kullandığı Sosyal Harcamalar Veri tabanının (SOCX) tanımına göre ise sosyal harcamalar "emeklilik ödemeleri, çalışan nüfusa yapılan gelir desteği, eğitim harcamaları, sağlık harcamaları ve sağlık dışındaki diğer tüm sosyal hizmetler" in toplanmasıyla elde edilmektedir.

2. SOSYAL POLİTİKA KAVRAMI

Günlük yazı ve konuşma dilinde sosyal kelimesi, organize insan topluluğu, diğer bir ifadeye göre toplum ile alakalı şeylerin tamamı olarak tanımlanmaktadır. Latince'de kent devletleri için *polis*, devlete ait işler içinde *politika* sözcükleri kullanılmaktadır (Altan,2004:1). Sosyal politika sanayileşmeyle birlikte başlamış olup, esas çalışma alanını sanayileşmeden gerekenden çok yararlanan bunun yanında sermaye kavramının sembolü olan işverenler ve sanayileşme sürecinden gerekenden az yararlanan, emeğinden başka farklı alanlardan gelir elde edemeyen işçilerdir (Ersöz,2011:50).

Dar kapsamda sosyal politika, kapitalizm ve sanayileşmenin ortaya çıkmasının beraberinde getirdiği sosyal değişimlerin zarar verdiği çalışan bireylerin korunması düşüncesiyle ortaya çıkmıştır. Devlet tarafından çıkarılan kanun ve ortaya konulan uygulamalarla işçi-işveren arasındaki ilişkileri düzenleyen, çalışan bireylere belirli alanlarda güvenceler sunulmasıdır. Geniş anlamda sosyal politika ise, sosyal güvenlik, sağlık hizmetleri, şahsi sosyal hizmetler (çocuk, genç, yaşlı, engelli) ile eğitim, barınma ve istihdamı da kapsayan bir olguyu temsil etmektedir. Devletin toplumun tamamını korumaya yönelik özel veya genel sosyal etkinliklerini içermektedir.

2.1. Sosyal Politika Üretici Olarak Devletin Gelişimi

Esas itibarıyla Devlet ile ilgili görüşlerin tamamı, devletin varoluşunu "koruyucu bir kurum" olması üzerine kurulmuştur. Bu görüşleri ortak tanımlamak gerekirse "devlet", "dışarıya karşı ülke sınırlarını korumakla, ülke içerisinde ise hukuk düzenini koruyup sürdürmekle görevli bir kurumdur." Platon'nun tanımıyla devlet kavramı, 'birlikte yaşama zorunluluğu'ndan doğarken Aristoteles bu kavramı, "doğal bir oluşum" olarak ifade etmiştir. Rousseau, Grotius, Spinoza ve Locke ise devleti, "toplum sözleşmesi'nin bir ürünü olarak kabul etmişlerdir. Hobbes ise "herkesin herkese karşı savaşını" sonlandırabilmek adına ortaya çıktığını söylemektedir (Özdemir,2007:26-27).

2.1.1. Sanayi Devrimi Öncesi Dönem

Çalışma münasebetleri ve bu münasebetlere dayalı çalışma statülerinin geçmişi, neredeyse insanlık tarihi kadar eskiye gitmektedir. İnsanlar gelir elde edebilmek için çalışma hayatı içinde yer almıştır. Fakat işçi statüsü ile çalışma yaşamında yer alması 18. yüzyıl sonlarında, Sanayi devrimi ile birlikte olmuştur. İş ilişkileri ve yaşamının hukuk kuralları ile düzenlenerek, bu statü altında çalışanların

korunmasını öngören ilk kamusal politikalarda bu dönemin nesnel koşulları altında izlenmeye ve gelişmeye başlamıştır. Bu nedenle Sanayi Devrimi, sosyal nitelikli politikalar yönünden bir başlangıç noktasını oluşturur (Altan, 2004:41).

Sanayi Devrimi öncesi Ortaçağ Avrupa'sı sakin bir ekonomik ve demografik yapıya sahiptir. Ekonomi büyük ölçüde tarıma dayalıdır. Tarımın yanı sıra üretim, feodal düzen içine sınırlı bir tüketim için yapılmaktadır. Üretimin, kişisel, küçük işletmeler tarafından ve sınırlı miktarda yapılması, iş bölümünün olmaması beraberinde getirmiştir. Buda tarım sektöründe verimliliğin düşük olmasında birincil etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarımda insan ve hayvan gücü dışında enerji kullanılmaması, kullanılan üretim tekniklerinin geri olması, üretimin talebe bağlı ve sınırlı miktarda kalmasına neden olmuştur. Sınırlı miktarda üretimin olması; ürün fazlasının olmamasını, bu da ticarete bağlı ulaşım yollarının ve ulaşım araçlarının gelişmemesine neden olmuştur (Bozkır Serdar, 2011:6).

2.1.2. Sanayi Devrimi'nden İkinci Dünya Savaşı'na

Coğrafi Keşifler ve 1789 Fransız Devrimi, Avrupa'daki devletlerin siyasi yapılarını değiştirmekle kalmamış ve beraberinde Sanayi Devrimi'nin gerçekleşmesini de hızlandırmıştır. Kentleşme ve devlet yönetiminde meydana gelen değişimler, iktisat alanında birçok yeni düşüncenin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. İlk başlarda iktisadi düşünceler, genellikle üretim kapasitesini maksimuma getirmek üzerine planlayan ve serbest ekonomik sistemi savunan bir yapı içerisinde olmuştur. Bu döneme, Adam Smith'in "Ulusların Zenginliği" isimli eserinde değindiği gibi, "üretimin ulusların refahı ve gelişiminde başrol oynayacağı" düşüncesi hakim olmuştur. İngiltere'de, sanayi üretimi sayesinde şehirlerin gelişmesi ve zenginleşmesinin beraberinde coğrafi keşifler ile yeni kıtaların bulunmasıyla hammadde de ortaya çıkan artış, Sanayi Devriminin gelişimine daha da hız kazanmıştır (Deniz, 2012:248).

Modern anlamıyla Sanayi Devrimi "*işçi sınıfının*" oluşması açısından yeni bir dönemin başlangıcı olarak ifade edilmektedir. Literatürde Sanayi Devrimi'nin başlangıcı 18. yüzyılın ikinci yarısı olarak kabul edilse de; bu sürecin başlangıcı için kesin bir tarih verilememektedir. Bunun sebebi ise tarihsel süreç içinde Sanayi Devrimi sonrasında teknik gelişmelerin ekonomik alanda kullanılmaya başlamasıdır. Bu durum beraberinde üretim artışının meydana gelmesini sağlarken yeni sosyal yapıların meydana gelmesine de zemin hazırlamıştır. Bu süreçte oluşan sosyal yapı değişikliği, yalnızca sanayileşmeye giren toplulukların meslek değiştirmelerinden ibaret olmamış aynı zamanda yeni bir hayat biçimine geçişi de beraberinde getirmiştir (Şenkal, 2005:20). Fabrikalarda ve maden ocaklarında uzun süre çalışma saatlerini de beraberinde getiren ve buharın pamukla buluşması ya da yapılan yeniliklerle üretim sisteminde meydana gelen köklü değişim olarak tanımlanan bu devrim, Batı dünyasında sosyal devlet ve politika uygulamalarının başlangıcı için bir kırılma noktası olmuştur (Ören, 2010:14). Teknolojik gelişmelerle, insan gücünün sınırlılıkları aşılmıştır. Bu durum üretim sürecinde köklü değişikliklere neden olarak fabrika üretimini hızlandırmıştır. Bu dönemde fabrika sahipleri sürekli olarak gelişip, yenilenen teknolojiye yatırım yapabilmek ve satın aldıkları yeni teknolojileri amorti edebilmek çabası içine girmişlerdir. İşyerlerinin buhar gücü ve gaz lambaları ile geceleri de aydınlatılabilmesi, makinelerle birlikte işçilerin artık gece dönemlerinde de çalışabilmelerini olanaklı hale getirmiştir. Bu dönemde çalışma sürelerinin günde 14 saat hatta 16 saati bulacak kadar uzatıldığı ve ücret düzeylerinin olabildiğince düşürüldüğü görülmüştür. Ücretlerin yetersizliği, sayıları gün geçtikçe artan işçi ailelerini büyük ekonomik bunalımlara sokmuştur. İşçiler geçinebilmek adına bütün aile üyeleriyle beraber çalışarak, gelir elde etme mecburiyetinde kalmışlardır, bu da ailece işçileşme kavramını beraberinde getirmiştir (Altan, 2004:48-49).

Sanayileşme sürecinde üretimin en önemli unsuru işçi emeği olmasına rağmen, işçi sağlığı ve hakları unutulmuştur. Uzun süreli çalışma ve sağlıksız çalışma ortamları işçilerin sağlıklarını olumsuz etkilemiştir. İşçi ücretleri ise genelde işverenin inisiyatifine bırakıldığından, işçi ücretlerinde bir standart olmamıştır. Bu süreçte her şeyin işçinin aleyhine işler bir yapıya dönüşmesiyle beraber işçiler, değişik şekillerde (iş bırakma ve protestolarla) tepkilerini göstermeye başlamışlardır. İşçilerin ilk örgütlü eylemi olarak karşımıza üretimi durdurma kararları çıkmaktadır. Bu dönemde oluşan köle gibi çalıştırma kavramı, birçok düşünür ve sosyal bilimciyi, işçilerin haklarına yönelik araştırmalara yönlendirmiştir (Deniz, 2012:248).

Bu gelişmelerde, işçilerin örgütlenmelerinin de önemli bir payı olmuştur. 19. yüzyıl ortalarına doğru işçiler haklarını ekonomik açıdan daha güçlü olan işveren karşısında ayrı ayrı değil, hep beraber

organize bir şekilde savunarak koruyabileceklerini görmüşlerdir. Gittikçe güçlenen mesleki bilinçlenmeyle işçiler, sendika olarak adlandırılan kendi meslek örgütlerini kurmaya ve bu örgütler içinde yer almaya başlamışlardır. İşveren ile ortak paydaya varamadıklarında, bu sendikalara üye olan işçilerin topluca iş bırakmalarının, isteklerinin işverene kabul ettirebilmede ne denli etkili bir araç olduğu da görüşmüştür (Altan, 2004:52)

Teknolojik gelişmelerin beraberinde buhar, gaz, elektrik gibi enerji güçlerinin sanayide kullanılmaya başlanması mevcut üretim sistemlerinin değişmesini de beraberinde getirmiştir. Kapitalist sistemin aşırı kâr beklentisi, işgücü maliyetlerinin düşürülmesine ve buna bağlı olarak da modern anlamda işçi kesimi olarak adlandırılan kitlenin çalışma şartlarının ağırlaşmasına sebep olmuştur. Sanayi Devrimi sürecinin beraberinde getirdiği olumsuz sosyal şartlar işçileri birlikte hareket etmeye zorlamıştır. Devlet geniş kapsamlı olmasa da yeri geldiğinde çalışma hayatına müdahale etmek durumunda kalmıştır. Bu dönemde özellikle İngiltere, Almanya, Fransa gibi Batı Avrupa ülkelerinde hukuksal anlamda da ilk sosyal politika hakları tanınmaya başlanmıştır. İlk sosyal politika hakları hukuksal olarak bu dönemde tanınmaya başlamıştır.

2.1.3. 1945-1975 Refah Devletinın Altın Çağı

1936'da Keynes tarafından yazılan "General Theory of Employment, Interest and Money" isimli kitap ile özellikle 1940'lı yıllarda ve sonrasında dünya ekonomisine ışık tutulmuştur. Keynes'e göre, kitlesel işsizlik, bir işgücü arzı sorunu değil, tam tersine talep sıkıntısıdır. İşsiz kalanlara yapılacak olan işsizlik maaşları ve devletin iş istihdam edebilmek amacıyla yapacağı yatırımlar probleme kalıcı bir çözüm sunabilecektir. Keynesci iktisadın amacı, devletin ekonomiye aktif müdahaleleriyle, ekonomide tam istihdamı oluşturmaktır (Özdemir, 2007:194-195). Keynes'in sözünü ettiği "talep yönetimi"nin amacı, daha adaletli ve eşitlikçi bir toplum yaratmaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için de, vergi uygulamaları, imar işleri, para politikası ve faiz oranlarının manipülasyonu vb. araçlarla devlet müdahalesine gerek duyulmaktadır (Koray, 2003:73).

Keynesci talep yönetimi, ilk etapta yüksek bir büyüme sağlamıştır. Bu büyüme istihdamda artış sağlamış, ücret ve çalışma şartlarını güzelleştirmiştir. Hızlı ekonomik gelişme, büyüme durumundaki refah devletleri adına parasal gelir sağlamıştır. Bu kaynaklar ile sağlık, sosyal güvenlik, eğitim ve konut gibi konularda olumlu değişimler sağlanmıştır. 1980'li dönemlere kadar Gayri Safi Milli Hasıla'da (GSMH) sosyal refah hizmetleri adına ayrılan hisse artarak katlanmıştır (Özşuca, 2003:228). Devletin piyasaya müdahalesi üst sınırlara ulaşmıştır. 1945-1975 zaman aralığını kapsayan ve refah devletinin zirveye çıktığı yirmi beş yıllık zaman diliminde, devlet, "Keynesci Refah Devleti" olarak anılmıştır (Pierson, 1998:192).

Bu süreçte refah devletinin gelişmesinde bazı uluslararası kuruluşların -Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) ve Avrupa Birliği (AB) gibi- ve belgelerin de önemli katkıları olmuştur. Bu kuruluş ve belgeler; 1941 tarihli "Atlantik Paktı", 1944 yılında "Philadelphiya Bildirgesi", 1948 yılında "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi", UÇÖ'nün öncelikle 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi" gibi farklı sözleşme ve tavsiyeleri, "Avrupa Sosyal Şartı", "Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi" vs olarak sıralanabilir (Özdemir, 2007:199).

Keynes'in ekonomik yaşam üzerinde bir politik kontrol sistemi getirmesi sosyal demokrasinin gelişmesinde önemli katkılar yapmıştır. Bu yöntem ile kamulaştırmanın getireceği sosyal, ekonomik ve politik harcamalar yapılmadan, ekonomik hayatın etkin politik kontrolünün sağlandığı düşünülmektedir. Keynes'in, devletin ekonomiye müdahalesini çözüm olduğunu düşünen görüşler, birçok iktisatçı tarafından da kabul edilmiştir. Keynes'in kendi fikirleri ve bu fikirlere yapılan diğer katkılara, iktisat politikasında "Keynesci İktisat" denilmiştir (Pierson, 1998:192).

Refah devletinin zirve yaptığı 1945-1975 yılları arasında kapsayan çeyrek yüzyıllık dönemde, devletin, "Keynesci Refah Devleti" olarak anılmasının sebebi, devletin müdahalecilik konusunda çok üst sınırlara ulaşmasıdır. II. Dünya Savaşı sonrasında Keynes'in liderliğinde oluşturulan ve Türkiye de dahil olmak üzere birçok ülkede büyük bir sosyal anlaşmaya dayanmıştır (Özbek, 2002:30). Keynesci politikaların izlenmesi, 1970'lerden beri ülkelerin krize girmesi beraberinde getirmiştir. Krizlerin sebepleri arasında yüksek toplam talep miktarı, yüksek oranlı vergiler, sosyal refah devletinin cömertçe harcamaları ve devlet müdahaleleri olarak gösterilebilir. Birçok ülkenin krizle karşı karşıya kalmasıyla beraber; ekonomide devletin rolünün daraltılması gerektiği düşünceleri ifade edilmeye başlanmıştır. Toplumsal

uzlaşmanın temelleri sarsılmış ve Keynesci refah devletinin yavaş yavaş tasfiyesinin başladığı görülmüştür (Özşuca, 2003:2008).

Birçok ülkede ekonomik krizlerin baş göstermesi, devletin ekonomiye müdahale etmesinin azalması yönündeki görüşler artarken, liberal politikalara olan yönelme eğilimi başlamıştır. Yeni liberal politikalar ile kamu müdahalelerinin serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini azalttığı da savunulmuştur. Artan kamu açıklarının finansmanı için sosyal harcamalardan kısılması yoluna gidilmesi, sosyal politikalarda atılması gereken geri adımın gerekçesi olarak sunulmaktadır. Refah Devletine yöneltilen eleştirileri sıralayacak olursak;

❖ Sosyal harcamaların ülkelerin ulusal gelirleri içindeki paylarının çok önemli miktarlara ulaşmasına rağmen, bütün bireyler için yoksulluk, işsizlik, güvencesizlik problemlerinin çözülemediği, eşitliğin sağlanamadığı,

❖ Devletin bireyin yaşamına pek çok yönden müdahale ettiği,

❖ Hantal bir kamu bürokrasisine neden olduğu,

❖ Refah devleti harcamalarının yüksek maliyetinin taşınmaz düzeylere ulaştığı ve harcamalarda etkinliğin sağlanamadığı vb. dir (Alp, 2009:269).

2.1.4. Refah Devletinin Bunalımı

İtalyan iktisatçı olan Geminio Montanari'nin "Paranız varsa, insanların hayvanların ya da toprağın ürettiği her şeye sahip olabilirsiniz; herkes bir başkasıyla iletişim kurabilir; dünya da tek bir kenttir." biçiminde tanımladığı küreselleşme aslında yeni bir söyleyiş değildir. Bu söylem refah devletler de önemli etkilere yol açarak sosyal politikaların yeniden düzenlenmesine sebep olmuştur. Sosyalizmin çökmesi, ekonominin küreselleşmesi ve ulus devletlerinde meydana gelen göreceli azalma refah devletinde II. Dünya Savaşı'ndan bu yana sosyal politika ve sosyal refahla alakalı temel düşünceleri ve varsayımların yeniden gözden geçirilmesini sağlamıştır (Gökbunar, Özdemir ve Uğur, 2008:162).

Küreselleşmeyle kurumların "yüksek maliyetli" ülkelerden "düşük maliyetli" ülkeleri yaşam alanı olarak seçmeleri birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. Bunlardan birincisi yaşamaktan vazgeçilen ülkedeki istihdam yapısının değişmesidir. İşsizlik ve mali açık, ekonomik faaliyetin ulusal sınırlarını aşan özelliğinin olması, bu kurumların kontrolünü ve kontrolü ve vergilendirilmesini daha da zorlaştırmıştır. Dünya ekonomisinin yaşadığı bu dönüşümün devletler üzerine etkisini irdeleyecek olursak; küreselleşmenin ulusal ekonomi ve istihdamı dikkate almadığını, ülkelerin birbirlerine olan bağımlılıklarını arttırdığını, ulus devletlerini işsizliği azaltmak için mali sertlik izlemeye ittiğini, finansal ve üretici sermayenin farklı alanlara yönelmesine yol açtığını savunan bazı fikirler ortaya çıkmıştır (Tuz, 2010:68).

Küreselleşme sürecinin refah devletine olası etkisini savunan farklı iki görüş bulunmaktadır: yeni süreçle birlikte bir örnek değişimi yaşandığını, "refah devleti"nden "rekabet devleti"ne doğru yönelişin başladığını ileri süren birinci görüş ile küreselleşmenin iddia edilen aksine refah devletleri üzerinde olumsuz bir etkisi olmadığını ileri süren ikinci görüştür. Rekabet devleti görüşünü savunanlara göre, sosyal politikalar, iş piyasalarında esnek olmalı ve ayrıca bu esneme uluslararası rekabet piyasalarının göre uyum sağlamalıdır. Ekonomik büyümeyi devam ettirebilmek adına, sosyal harcamalar düşürülmeli, çalışma şartları ve sosyal haklar daha da esnetilmelidir (Çelik, 2002:36).

İkinci görüşün savunduğu düşünce ise küreselleşmenin refah devletleri üzerindeki etkisi standart olmadığı, bir ülkeden başka bir ülkeye farklılıklar gösterdiğini ileri sürmüşlerdir. Örneğin, bazı ülkelerde refah devleti küreselleşmenin etkisi ile gerilerken, bazılarında refah devleti harcamalarını çoğaltarak varlığını korumaktadır. Hatta küreselleşmeden sonra yeni refah devletleri ve rejimleri oluşmaktadır. Ülkeler arasındaki ayrımı fark edebilmek için İskandinav ülkeleri ile İngiltere'yi karşılaştırma yoluna gitmişlerdir. Küreselleşme sürecinden İskandinav ülkeleri çok fazla etkilenmemiştir fakat İngiltere bu süreçten fazlaca etkilenmiştir. Yapılan araştırmalar ilk görüşü destekler nitelikte olup, az ya da çok, küreselleşme sürecinin refah devleti uygulamalarını ve politikalarını kötü yönde etkilediği düşünülmektedir. Yeni süreçle birlikte, II. Dünya Savaşı'ndan buyana takip edilen Keynesci politikalar bırakılarak yerini liberal politikalar vermiştir (Koray, 2003:76-77).

Vergilerde yaşanan artışa rağmen eski çalışma koşullarına doğru yöneliş yaşanmıştır. Refah devletinin harcamalarını finanse etmek için gelirleri artırması gerekliliği kendini vergiler üzerinde göstermiştir. GSMH'nin yüzdesi olarak vergiler 1973-1996 aralığındaki yıllarda Avrupa'da % 36'dan % 46'ya doğru bir yükseliş yaşanırken ABD'de ise % 31'den % 33'e kadar bir yüzdelik artış görülmüştür. Küresel rekabette yaşanan artış, işsizliğin oranının artması, işçi ücretlerinin azalması ile satın alma gücünün düşmesi gibi olumsuz gelişmeler yaşanmasına karşın ekonomik büyümenin devam ettirilebilmesi adına vergiler düşürülmeye ve çalışma koşullarında esnekleşme çalışmaları da uygulanmak istenmiştir (Koçdemir, 1998:69).

Tarihsel dönüşümünü özetlediğimiz refah devletinin sahip olduğu üç temel özellik;

- ❖ Müdahalecidir: Piyasada meydana gelen başarısızlıkları önleyebilmek ve oluşabilecek sorunların çözülmesine yönelik tedbirler alır.
- ❖ Düzenleyicidir: İşçi sınıfının sefaletе düşmemesi için asgari ücret belirleyerek önlem alır. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini benimseyerek sorumluluk üstlenir.
- ❖ Gelirin yeniden dağıtıcısıdır: Vergiler, transfer harcamaları, diğer politikalar ve gelir paylaşımına müdahalede edilmediğinde sınıflar arasında dengesizliklerin artmasının beraberinde huzursuzluğunda artacağı farkındadır.

Sonuç olarak refah devletinin esas amacı ortaya çıkan bazı düzenlemeler ve uygulamalar yaparak kötü ekonomik koşullar ve sosyal şartlarda olan bireylerin haklarını korumaktır. Bu korumayı yaparken kullandığı araçlar ise sosyal politikalardır. Bütün tanımlardan çıkan ortak sosyal politika kavramı “temel sosyal hizmetlerin sağlanması amacıyla yönelik devlet önlemleri” (sağlık, eğitim, konut, sosyal sigorta vb.) olarak tanımlanabilmektedir (Özdemir, 2007:21-22). Sosyal refah devletinin korumacı politikalarının bir başka amacı da yoksulluğu önleyerek işçi kesimi tarafından ortaya çıkabilecek olan isyancı yaklaşımların önünü keserek, kontrolü sağlayabilmektir.

2.1.5. Sosyalist Alternatifin Çöküşü-Liberalizmin (Yeni Sağ'ın) Yeniden Yükselişi

Sosyal politikada alanındaki değişim genellikle küreselleşmenin refah devletleri üzerindeki etkileri göz önünde tutularak ifade edilmektedir. Küreselleşme, refah devletinin sosyal yaklaşım anlayışını tamamıyla farklılaştırmıştır. Küreselleşmeden önce devletlerin sosyal politikalarını belirli ölçütlerle kısıtlandırarak denetim altında tutulsa da bu süreçle birlikte devletlerin müdahale alanının azaltıldığı kanaati oluşmuştur.

Küreselleşmeden önceki dönemde, 1929 dünya bunalımının etkisiyle devletler müdahaleci bir anlayış içerisine girerek sosyo-ekonomik hayata müdahalelerde bulunmuştur. Sanayileşmiş ülkelerin savaş sonrası dönemde yaşadığı Altın Çağ 1970'li yılların başında petrol krizinin ortaya çıkmasıyla Bretton-Woods sisteminin çöküşüyle sona ermiştir. 1973 ve 1979 yıllarında petrol fiyatlarının artmasıyla devlet müdahalelerinin azaltılması, devletin ekonomik ve sosyal hayata daha az müdahale edecek biçimde kısıtlandırılmasına dair istekler oluşmuştur. Bu bunalım başta Avrupa ülkeleri de dahil tüm OECD ülkelerini etkilemiş, ekonomik büyüme duraksamış, enflasyon artış yaşanmış, yüksek oranlarda yapısal işsizlik meydana gelmiş, kronik bütçe açıklıkları ve yüksek kamu giderlerinin olduğu ekonomik bir ortam oluşmuştur. Yeni dönemde izlenen Keynesci politikalara alternatif olmak üzere meydana gelen, politik ve ekonomik felsefe, “Yeni Sağ” olarak isimlendirilen neo-liberal-uygulamalarıdır. Bu uygulamalar Keynesci politikaların yerlerini almalarıyla refah devletindeki dönüşüm ile alakalı olarak bazı yaklaşımlar bulunmaktadır (Tuz, 2010:77-78)

Bu yaklaşımlardan birincisine göre; II. Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşen ekonomik büyüme refah devletinin genişlemesini sağlayan istisnai bir durumdur. Fakat uluslararası ekonomi politikalarının değiştirilmesiyle rekabeti sağlayabilmek ve ekonomik büyümeyi sürdürebilmek için devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerekmektedir. İkinci yaklaşımda ise; Refah devletleri Keynesci dönemde büyüme sağladıklarından dolayı sonraki süreçte daha da büyüme imkanı bulunmadığından zamanla küçülmeye başlayacaktır. Üçüncü yaklaşım bakarsak; sınırsız sermaye birikimi ve bunun gerekliliği olan daha fazla küreselleşmenin ulusal refah devletlerini güçsüzleştirdiğini ve Keynesci politikaların yeni ekonomik politikalar ile bağdaşmadığını savunmaktadır. Dördüncü görüş; Refah devleti politikalarının daha önceden önemli olan işgücü ve sermayenin yeni dönemle her iki taraf içinde eski önemini yitirdiği düşüncesindedir. Beşinci yaklaşıma göre; Refah devleti refah hizmetlerinin

sunulmasında bir araç görevi görmüştür. Ayrıca küreselleşme dönemi refah hizmetlerini gerektirmemektedir. Farklı bir yaklaşım ise; Refah devletlerinin güçsüzleşmeyerek yalnızca yeni ekonomi politikalarına uyum sürecinde oldukları görüşündedir. Bu görüşlere göre, finansal krizlere ve alıngelen fikir çatışmalarına rağmen, nadir karşılaşılan bir durum olacak şekilde, refah devleti ne görevlerinde ne fonksiyonlarında ne de hacimsel olarak kritik sayılabilecek ölçüde küçülme yaşanmamıştır. Böylelikle devletin katkısı da sürmüştür. Tüm bu görüşler çerçevesinde, her ne kadar refah devletinin temelinde sarsılmalar olduğu düşüncesi yer alsada refah devleti hala birçok toplum için önemini korumaktadır. Hatta küreselleşme süreciyle beraber yeniden bir yapılanma sürecine girdiği de söyleyebilir (Greve, 1998:9-10). Refah devletinde yaşanmış olan dönüşümün yönü ve etkisi incelendiğinde etkin devlet anlayışı ve devletin sosyal sorumluluğu olmak üzere iki nokta karşımıza çıkmaktadır.

Bu noktalardan ilki etkin devlet anlayışının içeriğinin ne olduğudur. Dünya’da işsizlik sigortası uygulamalarının bütçenin üzerine büyük bir yük olduğu, işsizlik sigortası ve diğer sosyal yardım hizmetlerinin kişileri çalışmamaya özendirildiğine yönelik düşünceler ortaya çıkmıştır. İşinden çıkarılan bireylere devletin karşılığını beklemeden para ödemesi yapılmaktansa mesleki eğitim verilmesinin, rehabilitasyon olanaklarının sunulmasının, istihdam konusunda danışmanlık hizmetlerinin verilmesinin daha iyi bir çözüm olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle devletin rolü yeni bir kalıp çerçevesinde şekillenmektedir. Devlet güvencesinin ya tamamen kaldırılması önerilmektedir ya da hak kazanmak için gerekli olan şartların sınırlarının belirlenmesi beklenmektedir. Ayrıca kazanılan haklar için belirleyici bir süre kısıtı konulması adına düzenlemeler yapılmalıdır. Eğitim, sağlık, sosyal koruma gibi konularda devletin, özel sektörün ve bireyin üzerine düşen sorumlulukların yeniden yapılandırılması adına bu alanlar arasında pozitif ve daha da önemlisi kuvvetli bir bağ kurulması gerekmektedir (Tuz, 2010:89-90).

Diğer nokta ise devletin sosyal sorumluluk alanıdır. Devlet, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi temel kamu hizmetlerini “topluma” veya “piyasaya” havale etmiştir. Ayrıca sosyal yardım konularında özel sektör ve gönüllü kuruluşları desteklenmiştir fakat yapılan araştırmalar, bu varsayımların aksine devletin sosyal harcamalardaki payında azalma yaşanırken yönetim açısından etkinliğinin arttığı görülmüştür. Küreselleşmeyle beraber hükümetler yeni ekonomik politikalara adapte olma sürecinde erken yaşta emekli olmayı olanaklı kılarken, endüstriyel değişimlere imkân tanımak, meslek eğitimi ve çalışanların eğitimini desteklemek için arbuluculuk hususlarında önemli bir görev üstlenmektedir (Tuz, 2010:89-91).

Kamuda yeniden yapılanma sürecinde (1980’lerden itibaren) sosyal harcamaları azaltma yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Harcamaların azaltılmasına yönelik yapılan çalışmalarda en başarılı alan emeklilik sistemi olmuştur. Bu bağlamda emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler arttırılmıştır. Bunun yanında emekliliği hak eden kişilerin ödedikleri prim esas alınarak emeklilik aylığı ödemeleri yapılmaya başlanmıştır. Emeklilik sisteminde yapılan değişiklikleri, kamuda çalışanların ücretlerinin ve sayısının düşürülmesi, refah devletlerinin sunduğu hizmetlerin kalitesinin azaltılması, sosyal refah hizmeti vermede kamu sektörünün rolünün azaltılması gibi değişimler izlemiştir.

Sosyal hizmetlerin sunumunda devletin rolünde yaşanan değişimi; merkezi yönetimden daha ziyade yerel yönetimlerin sosyal hizmet sunumunda daha etkili olması izlemiştir. Sosyal hizmetlerinin sunumu yerel düzeyde, Sivil Toplum Kuruluşları (STK) ’na aktarılırken; sosyal refah kurumlarını özelleştirmeye yönelik planlamalar oluşturulmuştur.

Batı Avrupa’nın tarihinde geçmişi Antik Yunan’a kadar uzanan sivil toplum kavramının kurumsallaşması ancak modernleşme süreciyle birlikte olabilmiştir. STK’lar modernleşme süreciyle beraber ortaya çıkan toplumdaki farklı çıkar örgütlerinin siyasal karar sistemleri üzerinde baskı uygulama ihtiyacından doğmuştur. Liberal demokrasinin kurallarıyla birlikte toplumda işleyiş kazanması modern ve örgütlü yaşamın vazgeçilmezleri arasına girmesini sağlamıştır (Aslan ve Kaya, 2004: 215–216).

STK’ların amacı bireylerin hayatlarını pozitif yönde değiştirmektir. Bu amaç doğrultusunda bir karşılık ya da bir parasal çıkar beklenmemektedir. Devlete karşı herhangi bir bağlılığı olmayan (Drucker, 1993: 202) bu türden üçüncü sektör temsilcilerinin sosyal gereksinimleri temin etmeye yönelik çalışmalarını iki bağımsız alanda değerlendirilmektedir. Bunlardan birincisi yoksul ve yardıma muhtaç,

çalışamayacak durumda olanlara yardımcı olmayı hedefleyen hizmetler bütünü olan “hayır işleri”dir. İkincisi ise, toplumu ve insanları değiştirebilmek adına eğitim, sağlık, araştırma gibi alanlarındaki hizmetler ile ilgilidir. Özellikle refah devletinin sosyal bir sorunu devlet aracılığıyla çözmeye yönelik uygulamalarının yetersiz kaldığı dönemde, STK’lar önemli bir büyüme potansiyeline ulaşmış ve bu yolda önemli mesafeler kat etmişlerdir (Drucker, 1993: 237–239).

1970’li yıllardan petrol fiyatlarının artmasıyla ortaya çıkan kriz ve beraberinde gelen ekonomik küçülme, vergilerin ve maliyetlerin artması 1980’li yılların başından itibaren ekonomide yeniden yapılanmayı ve kamu harcamalarını azaltmayı zorunlu hale getirmiştir. Bu doğrultuda sosyal politikalar alanında da yeni arayışlara içerisine girilmiştir. Sosyal refahın sağlanabilmesi için yalnızca devletin ya da ailenin değil, gönüllü kuruluşların ve piyasanın da etkin olması gerektiği görüşü önem kazanmıştır. Buda ‘üçüncü yol’ adı verilen gönüllü kuruluşların özellikle yoksul bireylere ulaşmak için birçok kamu kurumundan daha az maliyetle de etkin hizmet sağlayabileceğini ifade eden bir yaklaşım oluşmuştur. Üçüncü yol yaklaşımı sorumlulukları daha çok yerel idarelere bırakırken, idari yapıları merkez dışına itmektedir. Böylece amacı kar elde etmek olmayan kurumları daha ön plana çıkarmaktadır. Bu açıdan sosyal sorumluluklar yalnızca devlete yüklenmeyip, geniş organizasyonların sorumluluğuna bırakılmaktadır. Böylelikle devlet mağdur vatandaşların sığınabileceği tek kurum olmaktan çıkmaktadır (Lazar ve Stoyko, 1998:32-33).

Hızlı büyümeyle beraber işsizlik oranının düşük, çalışan ve vergi ödeyen kesimin emeklilere ve işsizlere oranla daha yüksek olduğu bir dönemden sonra refah devleti bir takım problemlerle karşılaşmaya başlamıştır (Freeman, 1996:32). Küreselleşmeyle birlikte gerçekleşen değişimlerle Refah Devleti “Transfer Devleti”ne dönüşerek, gelir dağılımında büyük farklılıklar yaşanmıştır. Gelir dağılımları genellikle zenginden fakire doğru olmayıp, birbirine daha yakın yaşam standartları olan insanlar arasında gerçekleşmiştir. İnsanlar iş bulup çalışmaya başlamaları gelir vergisine tabi olup, işsizlik sigortası, konut ve besin yardımının kesilmesi anlamına gelmesi, yoksul insanların çoğunu emek gücünün toplandığı havuzdan dışarı çıkmaya sevk etmektedir. Buda düşük maaşlı ve herhangi bir sosyal güvenliğe tabi olunmayan kayıt dışı istihdamı beraberinde getirmektedir (Snower, 1993:701-713).

Refah devletleri, nüfus oranının sürekli arttığı, işsizlik oranının yüksek olduğu bir topluma göre değil; risk paylaşımının yapılabileceği ve nüfusun büyük bölümünün sürekliliği olan işlerde çalıştığı bir topluma göre biçimlendirilmiştir. Bu durum hiç bir koşulda vergi ödemeyen, daha çok yerel otoritelere ve yardıma ihtiyacı olan insanların sayısının sürekli olarak artmasına da beraberinde getirmektedir. Refah devletleri, giderleri çoğalan, devamlı artan bir dengesizlikle mücadele etmek zorunda kalan kurum haline gelmiştir (Çelik, 2007:312). Refah devletinin aile yapısı üzerindeki olumsuz etkileri ise boşanmaların artmasıyla ve bireysel sorumluluğun azalması ile kendini göstermektedir (Özdemir, 2007:252).

3. SOSYAL KORUMA HARCAMALARI TANIMI VE KAPSAMI

Sosyal Koruma; sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin dahil olduğu kişilerin ve ya ailelerin olası risklere karşı korunabilmeleri adına planlanmış olan ve onların yaşam şartlarını tehdit eden gelir azalışı ve gider artışlarının karşılanması için ihtiyaç duydukları gereksinim ve dayanışmanın, kamu programları aracılığıyla kurumsallaştırılmasıdır (www.ggd.org.tr).

Refah devleti anlayışı; devlete kısmi görevler veren devlet yaklaşımından, daha büyük bir etkinlik alanı sunan devlet anlayışına kadar çeşitlilikler sunan yaklaşımları bünyesinde barındırmaktadır. Geliri güvenli bir şekilde çoğaltırken yoksulluğun da azalmasını hedeflediği bir sistem mevcuttur. Bu uygulama nüfusun büyük bir oranına sosyal hizmetler sunan refah devleti (Lindbeck, 2004:5); geliri, toplumu finansmanını sağlayan üst kitlelerden alarak (ağırlıklı olarak aktif üyelerden); güvenceye ihtiyaç duyan alt gruplarına (hasta, yaşlı, özürlü, işsiz, yoksul) dağıtan sistemdir. Sistemin amacı vatandaşların en az asgari bir yaşam düzeyinde bir geliri sahip olabilmelerini sağlayarak, gelir eşitsizliğini gidermektir. Ayrıca, bireylerin ve ailelerin çeşitli sosyal sorunlarını aşabilmeleri ya da kişisel/ailevi problemlere sebep olabilecek risklerin ortadan kaldırılarak (hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi) tüm bireylerin en güzel sosyal olanaklara sahip olmasını sağlayabilmektir (Cichon, 1996:81).

Euzeby (2004:7)’ye göre ‘*Sosyal koruma bir insan hakkıdır*’. Bunun içinde sosyal korumanın konusunu olabilecek risk ihtimallerinin giderilmesinin piyasalara, işletmelere, toplum ilişkilerine ya da kişilere yüklenilmemesi gerekmektedir. Sosyal koruma kavramı sosyal adalet, sosyal dayanışma değerleri

temelinde insan onuruna saygı duyan ve gelirin yeniden dağılımını oluşturan sistemlerin tamamıdır. Diğer dayanışma biçimlerinden ayrılan tarafları “eşitlik”, “hak” ve “zorunlu olarak katkı yapma” unsurlarını içinde barındırmasıdır (akt: Kapar, 2006:2). Uluslararası kuruluşların yaptığı sosyal koruma tanımlarına baktığımızda;

UÇÖ 2005 yılında yaptığı toplantıda “sosyal koruma” ve “sosyal güvenlik” kavramlarını eş anlamlı olarak kullanılması gerektiğini belirten bir hazırlamıştır. Buna rapora göre; sosyal korumanın (sosyal güvenliğin), öncelikli amaçları,

- (i) Yoksulluğun ortadan kaldırılması ya da azaltılması,
- (ii) Yaşamın getirdiği (işsizlik, yaşlılık, iş görmezlik gibi gelir kaybı gibi) önemli risklerle mücadelede kişilere yardım etmek adına gelir güvencesinin sağlanması,
- (iii) Bireylerin sağlık ve sosyal hizmetlere ulaşabilmelerini güvence altına alınmasıdır.

*Avrupa Komisyonu, sosyal korumayı ‘*sosyal riskler karşısında insanları korumak amacıyla tasarlanmış transfer sistemlerinin bütünü*’ olarak tanımlamaktadır. Sosyal riskler yaşlılık, yaşlanma nedeniyle bakıma muhtaç olma, emeklilik, aile gelirini sağlayan bireyin ölmesi, engellilik, hastalık, analık, bakıma ihtiyacı olan çocuk, işsizlik ve hastalık, engelli ya da yaşlı akrabaların bakımını kapsamaktadır. Sosyal korumanın amacı, sosyal risklerin oluşturduğu gelirden azalma sebebiyle insan onurunun korunması adına önemli olan hizmetlere ulaşılmasını sağlarken ve söz konusu risklerin fakirlikle neticelenmesini önlemektedir. Avrupa Komisyonu sosyal koruma kavramının kullanımını tercih etmesinin sebebi, sosyal güvenlikten daha geniş bir alanı kapsadığı içindir (URL 1).

*Avrupa Birliği bünyesinde Avrupa Komisyonuna bağlı olan EUROSTAT ise sosyal korumayı kamusal ve özel organlar tarafından, risk ya da ihtiyaçların kişilere ve hane bireyelerine yüklediği sorumlulukları hafifletmek için, yapılan müdahaleler olarak tanımlamaktadır. Kamu kurumlarının yanı sıra özel kurumlar tarafından yapılan müdahaleleri sosyal koruma tanımının içine alması EUROSTAT’ın diğer sosyal koruma tanımlamalardan farkını yansıtmaktadır. Ama bu tanımlamada kişisel sigorta uygulamaları gibi *kolektif gelir transferine dayanmayan* özel programlar, sosyal koruma içine dahil edilmemektedir. Çünkü sosyal koruma sistemi içerisinde bulunan müdahalelerden faydalanmada bire bir katkı karşılığı ve kişisel düzenlemeler yer almamalıdır. Başka bir ifadeyle, faydalanılan koruma ile yapılacak katkı arasında bir eşitlik arayışı içerisinde olunmamalıdır. EUROSTAT sosyal koruma kapsamında yer alan riskler;

- (i) *Hasta olma ve sağlık bakımı,*
- (ii) *Engelli olma durumu,*
- (iii) *Yaşlanmak,*
- (iv) *Dul veya yetim kalma ve ölüm,*
- (v) *Çocuk ve aile,*
- (vi) *İşsiz kalma,*
- (vii) *Barınma,*
- (viii) *Sınıflandırılmayan sosyal dışlanmalar şeklinde sunulmaktadır (EC, 1996:12).*

Özellikle uluslararası kuruluş ve örgütler arasında sosyal koruma kavramının kullanımı gittikçe yaygınlaşırken; sosyal korumanın içeriği ve buna bağlı olarak da temel unsurları hakkında net bir uzlaşma da bulunmamaktadır. Tanımlamayı genel olarak ifade etmek gerekirse, sosyal koruma, sosyal adaletin sağlanabilmesi için bir araç olmanın yanında yoksulluğun önlenmesinde de bir çeşit sigorta olarak kabul edilmektedir (Kayalidere ve Şahin, 2014:62-63). Gelişmiş ülkelerde sosyal koruma çoğunlukla devlet tarafından finanse edilen ve yönetilen uygulamalarla sınırlandırılırken; gelişmekte olan ülkelerde ise kişileri koruma sağlayan özel ve kamu araçlarının tamamını kapsamaktadır (Kapar, 2006:2).

Sosyal koruma programları yoksulluk ve eşitsizliğe karşı mücadelede güçlü bir araç olabilir çünkü sosyal koruma insanların tamamının temel mal ve hizmetlere erişimini sağlamanın yanında, sosyal ve

ekonomik engellerin kaldırılmasıyla bir toplumda eşitlik ve sosyal dayanışmayı güçlendirmektedir. İnsanlara serbest ve daha kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınma yolları oluşturarak yoksulluğun kuşaklararası döngüsünün kırılmasında yardımcı bir rol oynamaktadır (URL 4). Bu bağlamda Binyıl Kalkınma Hedefleri (BKH) dünya genelinde 2015 yılına kadar yoksulluk ve eşitsizliklerin azaltılmasını hedefleyen, büyük oranda katılım ile kabul görmüş bir doküman niteliğindedir. Bu yolla ülkelerin refah seviyesinin yükselmesini amaçlayan BKH, 2000 yılında Binyıl Zirvesinde 191 ülke tarafından imzalanarak kabul edilmiş bir belge durumundadır. 2000 yılında ilk kabul edildiğinde 8 ana amaç, bu amaçların alt başlıkları olan 21 Hedef ve 50 göstergeden oluşmaktaydı. Bu amaçlar şunlardır:

1. Mutlak Yoksulluk ve Açlığın Ortadan Kaldırılması
2. Her Bireyin Evrensel Temel Eğitimini Almasını Sağlamak
3. Kadınların Konumunu Güçlendirmek ve Cinsiyet Eşitsizliğini Kaldırmak
4. Bebek Ölüm Oranını/Çocuk Ölümünü Azaltmak
5. Anne Sağlığını İyileştirmek
6. HIV/AIDS, Sıtma ve Diğer Hastalıklarla Mücadele Etmek
7. Çevresel Sürdürülebilirliğin Sağlanması
8. Kalkınma için Küresel Ortaklıklar Geliştirmek (Kuterdem ve Akın, 2011:2-3).

Ulusal hükümetler ve bağışçılar giderek Binyıl Kalkınma Hedeflerine yönelik ilerlemeyi sağlamak için sosyal koruma girişimlerinin önemli birer araç olduğunun üzerinde durmaya başlamışlardır. Çünkü Sosyal koruma sadece gelir yoksulluğuna eğilmeye kalmayıp aynı zamanda iyi beslenme, sağlık ve eğitim alanlarında da geniş gelişimsel hedeflere etkili destek sağlamaktadır (OECD, 2009:18).

3.1. Sosyal Koruma Harcamaları Hesaplama Yöntemleri

Sosyal koruma harcamalarını karşılaştırmalı bir perspektiften iki ana metodoloji ile incelememiz mümkündür. Bu metodolojilerin ilki OECD'nin kullanmakta olduğu Sosyal Harcamalar (SOCX: Social Expenditure Database), diğeri ise Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi (ESSPROS: European System of Integrated Social Protection Statistics) yöntemidir. Bu iki yöntem arasındaki farklar; sosyal riskin nasıl tanımlandığı, sosyal korumanın toplumdaki hangi kesime sağlandığı ve nasıl uygulandığı, nüfusun hepsini mi kapsadığı yoksa yalnızca dar bir kesime yönelik olarak mı geliştirildiği gibi konuları nasıl analiz ettikleri noktasında ortaya çıkmaktadır (Buğra ve Adar, 2007: 16).

Sosyal harcamaların düzeylerinin ne miktarda olduğunun yanında bu giderlerin bileşiminin de ne olduğu önem arz etmektedir. OECD Sosyal Harcamalar Veri tabanının (SOCX) tanımlamasına göre sosyal harcamalar “emeklilik ödemeleri, çalışan nüfusa yapılan gelir desteği, sağlık giderleri ve sağlık haricindeki diğer bütün sosyal hizmetlerin birleştirilmesiyle sağlanabilir (Arısoy, Ünlükaplan ve Ergen, 2010:400).

AB'nin kullandığı ESSPROS yöntemine göre sosyal harcama, çeşitli risk ve gereksinimlerin yükünü hafifletmek için aile bireylerine ve ya yalnızca kişilere devlet ya da özel kurumlarca yapılan, aynı ya da parasal yardımlardır. Böylelikle sosyal harcamalar aracılığıyla bu korumadan faydalananların varlıklarında doğrudan ya da dolaylı yoldan bir artış meydana gelmektedir. Dolayısıyla ESSPROS yöntemi aslında gelirin yeniden dağıtımını gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Sosyal harcamalar ile sağlanan yararların kapsadığı alanlar; sosyal dışlanma, hastalık, yaşlılık, aile, tedavi, engellilik, çocuk, işsizlik ve konut olarak sayılabilmektedir (Akyol ve Ulutürk, 2016: 20).

ESSPROS metodolojisinde kamu sosyal koruma harcamaları hesaplanırken kamunun “Genel Devlet”e dahil olan kurumlar hesaplamaya dahil edilmektedir. Fakat hesaplama yapılırken gözen kaçırılmaması gereken husus; kurumlar arasında sosyal hizmet veren kurumlar olacağı gibi (sosyal güvenlik ve emeklilik kurumları, sosyal yardım kurumları gibi), sosyal hizmeti bir tamamlayıcı iş olarak yapan kurumların (Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi) sosyal koruma harcamaları da dahil edilmesi durumudur. Sosyal koruma gerektiren alanlar, engellilik, hastalık, tedavi, yaşlılık, çocuk, aile, işsizlik, konut ve sosyal dışlanma olarak ifade edilmektedir. Bu alanlar, korunan bireylere doğrudan para transferleri

olabileceği gibi; bu bireylerin yapmış oldukları harcamaların geri ödenmesi ya da bu bireylere mal ve hizmet yardımlarını kapsamaktadır. Gider grupları açısından bakıldığında ESSPROS'un sosyal koruma harcamaları hesaplamalarına dahil ettiği kalemlere, idari harcamalar, diğer sosyal harcama kalemlerine yapılan para gönderimleri ve diğer harcamaları da kapsamaktadır. Örneğin sağlık alanında idari gider hesaplaması yapılırken hastanede görev yapan doktor, hemşire ve diğer personellerin maaşları hesaplamaya dahil edilirken Sağlık Bakanlığı'nda çalışan personellerin maaşları bu hesaplamaya dahil edilmemektedir. Çünkü bunlar kamuya "özel hizmet" değil "genel hizmet" vermektedirler (Yentürk, 2012:11).

Tablo 3.1. Sosyal Koruma Hakkı Kapsamına İlişkin Yaklaşımları

<i>OECD Kategorizasyonu</i>	<i>ESSPROS – Sosyal Yardım Kategorileri</i>	<i>Sorunlar</i>
Yaşlılık + Çalışamaz durumda olanlara yönelik (yaşlılara yönelik hizmetler)	Yaşlılık	-
Engellilere yönelik yardımlar (Engellilere yönelik maddi yardımlar + iş kazaları ve hastalık+ engellilere yönelik hizmetler)	Engellilik	İş kazaları ve hastalık kategorisi, ESSPROS'ta açıkça tanımlanmamıştır
Sağlık + Çalışamaz durumda olanlara yönelik yapılan yardımlar (hastalık)	Hastalık / Sağlık	OECD, hastalık ve sağlık istatistiklerini ayrı ayrı vermektedir.
Malullük	Malullük	-
Aile	Aile/Çocuk	-
İşsizlik	İşsizlik	Kapsam ve tanımdan kaynaklanan farklar mevcuttur
Konut	Konut	-
Diğer öngörülemez risk durumları	Sosyal Dışlanma	-
İşgücünü aktifleştirmeye yönelik programlar	-	Kapsamdan kaynaklanan birtakım farklar mevcuttur
Sosyal harcamalar idari giderleri kapsamaz.	Sosyal harcamalar idari giderleri kapsar	ESSPROS'ta ayrı bir kategori olarak yer almamaktadır

Kaynak: OECD, 2009:19

SOCX ve ESSPROS yöntemleri arasındaki temel farklardan biri, SOCX'da eğitim harcamalarının da sosyal harcamalara dâhil edilmesidir. SOCX yöntemine göre sosyal harcamalar, sosyal amaçlı maddi destek, mal ve ya hizmet yardımı ya da sosyal amaçlı vergi indirimi seklindedir. Yardımlar dar gelirli birey veya aileler, ayrıca hasta, yaşlı, engelli kişiler ve işsiz kalanlar içindir. Yardımların sosyal yardım olarak sayılabilmesi için varlıkların aile bireylerince tekrardan dağılımını gerçekleştirmesi ve katılımın zorunlu olması gerekliliği bulunmaktadır. Merkezi devlet ve sosyal güvenlik kurumlarınca kontrolü sağlanan yardımlar ise kamusal sosyal yardımlardır. Devlet veya devlete ait kurumlarca kontrolü sağlanmayan yardımlar ise özel yardımlar olarak adlandırılmaktadır. Net sosyal yardım harcamaları kamu ve özel sosyal harcamalar ile sosyal amaçlı dolaylı ve dolaysız vergi indirimlerini içermektedir. İstatistik verileri GSYH'nin oranı ya da kişi başı dolar cinsinden hesaplanmaktadır (OECD, 2009:20).

Diğer farklılık ise Aktif İş Gücü Piyasası Programları (AİPP) için harcanan giderleri hesaplamalara dahil edilip edilmemesidir. SOCX, AİPP'yi başlı başına bir grup olarak değerlendirirken, bu tür uygulamalara ESSPROS'ta yer verilmemektedir. Tarihsel olarak bakıldığında bu tarz harcamalar toplam kamu sosyal harcamalarının az bir bölümünü oluşturmasına rağmen, sosyal politikada yaşanan gelişmeler anlamında günümüzde gittikçe daha da önemli bir kalem haline gelmektedir (Buğra ve Adar,2007).

3.2. Dünya'da Sosyal Koruma Harcamalarının Durumu

3.2.1. AB'de ESSPROS Yöntemine Göre Sosyal Koruma Harcamaları

Bölgesel bir bütünleşme örneği olan Avrupa Birliği, serbest ticaret alanı, gümrük birliği ve ortak pazar aşamalarından geçerek ekonomik birlik aşamasına ulaşabilmek için siyasi birlikteliğin hususlarını irdelemiştir. AB sosyal politikası da ilk başta ekonomik birleşmeyi hayata geçirmek adına lazım olan hususlar üzerinde durmaktadır. 1990'lı yılların sonlarında ise, işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi problemlere karşı bağlayıcılığı bulunmayan tedbirlerin alınmasına yönelik bir uygulamaya

evirilmiştir. Yaşanan bu gelişmelere paralel olarak sosyal koruma politikaları da AB gündeminde gitgide daha çok yer vermeye başlanmıştır (Erdoğan, 2005:1).

Tablo 3.2. Sosyal Koruma Harcamalarının GSMH'ya Oranı (2006-2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AB-27	-	-	26,1	28,8	28,6	28,3	29,5	29,1	28,9	28,6	28,5	28,2
Belçika	27,1	26,9	28,3	30,6	30,1	30,4	30,8	30,0	30,0	29,8	29,2	28,8
Fransa	31,2	30,9	31,3	33,6	33,7	33,4	34,2	34,2	34,5	34,3	34,3	34,1
Hollanda	28,8	28,3	28,5	31,6	32,1	32,3	33,3	30,8	30,6	29,9	29,5	29,3
Lüksemburg	20,4	19,3	21,4	24,3	23,1	22,5	23,3	23,1	22,5	22,1	21,3	21,9
Almanya	28,7	27,7	28,0	31,5	30,6	29,4	29,5	29,3	29,1	29,4	29,7	29,7
İtalya	26,6	26,6	27,7	29,9	29,9	29,7	30,3	29,7	29,8	29,8	29,4	29,1
Danimarka	29,2	30,7	30,7	34,7	34,3	34,3	34,6	34,5	34,4	33,7	32,5	32,2
Birleşik Krallık	25,6	24,7	25,6	28,3	27,9	28,0	28,8	28,0	27,2	27,3	25,8	26,3
İrlanda	17,5	18,0	21,2	26,2	29,0	30,2	31,2	22,5	20,6	15,7	15,9	14,9
Yunanistan	24,8	24,8	26,2	28,0	29,1	30,2	31,2	26,4	26,0	26,1	26,1	25,2
Portekiz	24,5	23,9	24,3	26,8	26,8	26,5	26,9	27,6	26,9	25,7	25,1	24,6
İspanya	20,5	20,8	22,0	25,2	25,5	26,0	25,9	26,0	25,5	24,7	23,8	23,4
Avusturya	28,3	27,9	28,5	30,7	30,6	29,8	30,2	29,6	29,8	29,8	29,8	29,4
Finlandiya	26,4	25,4	26,2	30,4	30,6	30,0	31,2	31,0	31,7	31,8	31,6	30,6
İsveç	30,3	29,2	29,5	32,0	30,4	29,7	30,5	30,0	29,5	29,1	29,4	28,8
Çek Cumhuriyeti	18,0	18,0	18,0	20,3	20,2	20,4	20,8	20,2	19,7	19,0	18,9	18,6
Estonya	12,1	12,1	14,9	19,0	18,0	16,1	15,4	14,8	14,8	16,0	16,6	16,0
Güney Kıbrıs	18,5	18,2	19,5	21,1	22,1	22,8	23,1	23,0	20,2	20,1	19,4	18,5
Letonya	12,7	11,3	12,7	16,9	17,8	15,1	14,0	14,6	14,5	14,9	15,1	14,9
Litvanya	13,3	14,4	16,1	21,2	19,1	17,0	16,5	15,4	15,3	15,7	15,4	15,1
Macaristan	22,5	22,7	22,9	23,4	23,1	22,1	21,8	20,7	19,8	19,1	18,9	18,3
Malta	17,7	17,7	18,1	19,6	19,1	18,7	19,4	18,9	18,2	16,8	16,6	16,1
Polonya	19,7	18,5	19,4	20,6	20,0	19,1	18,1	19,6	19,3	19,4	21,0	20,3
Slovakya	16,4	16,1	16,1	18,8	18,7	18,3	18,4	18,3	18,4	18,0	18,4	18,2
Slovenya	22,7	21,3	21,4	24,2	25,0	25,0	25,4	24,6	23,9	23,8	23,3	22,6
Bulgaristan	14,2	14,1	15,5	17,2	18,1	17,7	17,4	17,6	18,5	17,7	17,3	16,8
Romanya	12,8	13,6	14,4	17,2	17,6	16,4	15,6	14,9	14,7	14,6	14,6	14,4
Hırvatistan	-	-	18,7	20,8	21,0	20,7	21,2	21,4	21,8	21,8	21,3	20,8
Türkiye	11,2	11,6	11,9	14,1	13,5	13,2	13,8	12,2	12,1	12,0	19,9	12,3

Kaynak: URL3

Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasında, kişi başına düşen sosyal koruma harcamaları incelendiğinde, AB ortalamasının 7272 Euro olduğu görülmüştür. Türkiye'de ise bu rakam, AB ortalamasının altında olup, 2012 yılında 1097 Euro olarak gerçekleşmiştir. En düşük harcamaya sahip ülke 922 Euro ile Bulgaristan'dır. Kişi başına düşen sosyal koruma yardımları ülkeler bazında incelendiğinde 18 552 Euro ile ilk sırada olan Lüksemburg'u 14 509 Euro ile Danimarka ve 12 801 Euro ile İsveç takip etmektedir. Türkiye 1097 Euro ile Sırbistan (922 Euro) ve Romanya'yı (1012 Euro) geride bırakmıştır (URL3)

AB'de 2008 yılında yaşanan finansal ve ekonomik krizin etkileri sosyal koruma harcamalarına da yansımıştır. AB'de sosyal koruma harcamaları % 2,8'lik 2009 yılında % 29,5 olarak gerçekleşmiştir. GSMH'da % 5.2 puanlık azalma sosyal koruma harcamasına oranına % 4,2'lik bir artış olarak yansımıştır. 2010 ve 2011 yıllarında sosyal koruma harcamalarının değeri sırasıyla % 3.4 ve % 1.8 artmasına rağmen, cari fiyatlarla GSYH'daki artış hızı da göz önünde bulundurulduğunda, sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 0,1 ve 0,4 puanlık düşme ile sonuçlanmıştır. 2012 yılındaki gelişmeleri incelediğimizde; sosyal koruma harcamalarının GSMH'ya oranı %2,9 puanlık artışla (2008'e göre) %29,5'e yükselmiştir.

Tablo 3.2.'ye göre 2012 yılında AB üyesi ülkeler arasında sosyal koruma harcamalarının GSMH'ya oranı bakımında en iyi olan ülkeler %34,6 ile Danimarka, %34,2 ile Fransa,%33,3 ile Hollanda iken bu ülkeleri %30'luk oranlarla İrlanda, Yunanistan, Finlandiya, Belçika, İsveç, İtalya ve Avusturya takip etmektedir. Bu karşılık sosyal koruma harcamalarının % 20 puanın altında olan ülkeler Polonya, Malta, Slovakya, Bulgaristan, Romanya, Estonya, Letonya (%14,0 puan ile AB üye ülkeleri arasında en düşük seviyededir), AB'ne üye statüsünde olan Türkiye'nin ise sosyal koruma harcamalarının GSMH'ya oranı %13,8'dir.

İrlanda 2008-2012 yılları arasında zaman diliminde sosyal koruma harcamalarında %11,3 puanla AB üyesi ülkeler arasında en fazla artış gösteren ülke olmuştur. Bu dönemde Yunanistan, Finlandiya, Hollanda, Slovenya, Danimarka, İspanya, Kıbrıs ve Birleşik Krallık aynı dönemde 3,2 ve 5,0 puan aralığında artışlar yaşarken, Estonya, Litvanya ve İsveç 1.0 puan, Macaristan ve Polonya'da 1.0 puandan daha az artışlar olmuştur (URL 2).

3.2.2. OECD Ülkelerinde SOCX Yöntemine Göre Sosyal Koruma Harcamaları

Sosyal harcamaların düzeyinin ne kadar olduğunun yanı sıra bu harcamaların bileşiminin de ne olduğu büyük önem taşımaktadır. OECD Sosyal Harcamalar Veri Tabanının (SOCX) tanımlamasına göre sosyal harcamalar çalışan nüfusa yapılan gelir desteği, eğitim harcamaları, emeklilik ödemeleri, sağlık harcamaları ve sağlık dışındaki diğer bütün sosyal hizmetlerin toplanmasıyla elde edilmektedir.

OECD ülkelerinde SOCX yöntemine göre sosyal Koruma Harcamaları 1980-2009 yılları arasında beşer yıllık veriler halinde hazırlanırken; 2010 yılı itibariyle yıllık bazda hazırlanmaya başlamıştır. Tablo 3.3.'e göre OECD'ye üye olan 34 ülkenin Sosyal koruma harcamalarının GSYİH'ya oranı 2009 yılına kadar %20'lerin altında seyrederken; bu yıldan itibaren 2010-2014 yılları arasında ortalama %21 civarındadır. 2014 yılı itibariyle sosyal koruma harcamaları oranları incelediğinde OECD ülkeleri arasında % 31.9 ile Fransa ilk sırada yer alırken; bu ülkeyi %31.0 ile Danimarka ve Finlandiya takip etmektedir. Hem OECD hem de AB-15 ülkeleri içinde yer alan Belçika %30.7 İtalya %28.6, Avusturya %28.4, İsveç %28.1, İspanya %26.8, Almanya %25.8, Portekiz %25.2, Yunanistan %24.0 sosyal koruma harcamaları oranları ile 2014 yılında OECD ülkeleri ortalamasının üzerinde bir seviyeye sahiptirler.

Türkiye sosyal koruma harcamaları bakımından OECD ortalamasının altında kalan ülkeler arasında yer almaktadır. 2014 yılında %12.7'lük sosyal koruma harcamaları oranıyla OECD ülkeleri arasında son sıralarda yer almaktadır.

Tablo.3.3. OECD Ülkelerinde SOCX Yöntemine Göre Sosyal Koruma Harcamaları (1980-2014)

Ülkeler	1980	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
OECD-34	15,4	18,6	19,4	21,9	21,7	21,4	21,6	21,7	21,6	19,0
İsveç	26,0	28,2	28,7	29,4	27,9	27,2	27,7	28,2	28,1	26,3
Hollanda	24,8	19,8	21,8	23,1	23,7	23,5	24,1	24,6	24,7	-
Danimarka	24,4	26,0	27,3	29,7	29,9	30,1	30,2	30,2	30,1	30,0
Belçika	23,5	24,5	25,6	29,1	28,8	29,4	30,3	30,9	30,7	30,7
Avusturya	22,1	26,1	26,8	28,6	28,6	27,7	27,9	28,3	28,4	29,7
Almanya	21,8	26,2	27,0	27,6	26,8	25,5	25,4	25,6	25,8	23,5
Fransa	20,6	28,4	29,6	31,5	31,7	31,4	31,5	32,0	31,9	32,1
Lüksemburg	20,3	19,6	22,0	24,3	23,0	22,5	23,4	23,4	23,5	23,6
İtalya	18,0	23,3	24,9	27,8	27,8	27,5	28,1	28,7	28,6	28,7
Finlandiya	18,0	23,3	25,0	28,3	28,7	28,3	29,4	30,6	31,0	32,1
Yeni Zelanda	16,9	18,9	17,9	21,0	21,0	20,7	21,0	20,8	21,4	-
Birleşik Krallık	16,3	18,4	20,2	23,9	22,8	22,7	23,0	22,5	21,7	21,6
Norveç	16,3	20,8	21,1	22,8	22,4	21,8	21,7	22,0	22,0	22,5
İrlanda	16,0	13,1	15,8	23,4	23,3	22,3	22,0	21,9	21,0	21,4
İspanya	15,4	20,0	20,9	26,1	26,7	26,8	27,1	27,3	26,8	26,7
İsviçre	13,5	17,2	19,4	19,7	19,5	19,3	19,7	19,9	19,4	19,5
Kanada	-	17,8	16,1	18,5	18,4	18,1	18,3	18,7	18,4	18,5
ABD	12,8	14,2	15,5	18,5	19,3	19,0	18,7	18,6	19,2	19,4
Yunanistan	10,3	19,2	21,1	24,4	24,2	25,7	26,1	24,3	24,0	24,4
Japonya	10,3	16,3	18,4	22,0	22,1	23,1	-	-	-	-
Avustralya	10,2	17,2	16,4	17,4	17,2	17,8	18,3	19,0	19,0	17,4
Portekiz	9,6	18,6	22,8	25,3	25,2	24,8	24,8	25,8	25,2	26,1
Türkiye	3,1	-	9,7	13,2	12,6	12,2	12,3	12,5	12,7	12,6
Kore	-	4,8	6,5	9,4	9,0	9,0	9,6	10,2	10,4	10,8
Meksika	-	12,7	8,7	11,2	10,5	10,1	10,2	10,0	-	-
Polonya	-	20,3	20,7	20,7	20,7	20,1	20,1	20,7	20,6	21,1
Çek Cum.	-	18,8	18,5	20,3	19,9	20,1	20,2	20,5	20,6	20,5

Tablo.3.3. OECD Ülkelerinde SOCX Yöntemine Göre Sosyal Koruma Harcamaları (1980-2014) (Devamı)

Ülkeler	1980	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
İzlanda	-	15.0	16.3	18.5	17.9	18.1	17.5	17.1	16.5	16,6
Şili	-	12.7	8.7	11.2	10.5	10.1	10.2	10.1	-	-
Slovenya	-	2.8	21.8	23.0	23.9	24.0	24.0	23.8	23.7	24,0
Slovakya	-	17.8	16.1	18.5	18.4	18.1	18.3	18.7	18.4	18,7
İsrail	-	16.8	16.0	15.8	15.7	15.7	15.6	15.5	15.5	15,6
Macaristan	-	20.5	22.3	24.7	23.5	22.6	22.3	22.1	22.1	22,5
Estonya	-	13.8	13.1	19.8	18.8	16.8	16.2	16.1	16.3	16,8

Kaynak: OECD, 2009:19

OECD ülkelerinde SOCX yöntemine göre sosyal koruma harcamaları 1980-2009 yılları arasında beşer yıllık veriler halinde hazırlanırken; 2010 yılı itibariyle yıllık bazda hazırlanmaya başlamıştır. OECD'ye üye olan 34 ülkenin sosyal koruma harcamalarının GSYİH'ya oranı 2009 yılına kadar %20'lerin altında seyrederken; bu yıldan itibaren 2010-2014 yılları arasında ortalama %21 civarındadır. 2014 yılı itibariyle sosyal koruma harcamaları oranları incelediğinde OECD ülkeleri arasında % 31.9 ile Fransa ilk sırada yer alırken; bu ülkeyi %31.0 ile Danimarka ve Finlandiya takip etmektedir. Hem OECD hem de AB-15 ülkeleri içinde yer alan Belçika %30.7 İtalya %28.6, Avusturya %28.4, İsveç %28.1, İspanya %26.8, Almanya %25.8, Portekiz %25.2, Yunanistan %24.0 sosyal koruma harcamaları oranları ile 2014 yılında OECD ülkeleri ortalamasının üzerinde bir seviyeye sahiptirler.

Türkiye sosyal koruma harcamaları bakımından OECD ortalamasının altında kalan ülkeler arasında yer almaktadır. 2014 yılında %12.7'lük sosyal koruma harcamaları oranıyla OECD ülkeleri arasında son sıralarda yer almaktadır.

3.2.3. Türkiye'de Farklı Hesaplamalara Göre Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırılması

2000'li yıllardan itibaren Türkiye'de yaşanan krizlerin de etkisiyle kamusal alanda birçok yeni düzenlemeye gitmiştir. Bu düzenlemelerden biri de bütçe hesaplarında analitik sınıflandırma sisteminin uygulamaya konulmasıdır. Burada amaç 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile birlikte bütçe sürecinde saydamlık ve hesap verilebilirlik öğelerinin önemsendiği bir sistem oluşturulmasıdır. Sosyal koruma harcamalarının hesaplanması anlamında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir. 2006 yılından itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve döner sermayeli kuruluşlarda da Analitik Bütçe Sınıflandırması kullanılırken, Analitik Bütçe Sınıflandırması; ekonomik sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve kurumsal sınıflandırma olmak üzere üç temel bölümden oluşmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma, harcamaların amaçlarına göre dağılımını göstermektedir. Bu sınıflandırmanın içeriğinde eğitim ve sağlık hizmetlerinin yanı sıra sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları bulunmaktadır. İdarelerin harcamalarını fonksiyonel sınıflandırmaya göre yayınlamaya başlamaları sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında önemli bir aşama olmuştur (Yentürk, 2012:56).

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) tarafından 2008 yılından itibaren hazırlanan sosyal koruma harcamaları istatistikleri EUROSTAT tarafından da bütün AB ülke verilerinin karşılaştırılmasına imkân tanıyacak biçimde, ESSPROS standartlarına göre hazırlanmaktadır. Sosyal Koruma Harcamalarının bileşimi incelendiğinde Sosyal Koruma Yardımları, İdari Harcamalar, Transfer Giderleri ve Diğer Harcamaların toplanması ile elde edildiği görülmektedir. Sosyal Koruma Harcamaları; Hastalık/Sağlık Bakımı, Engelli / Malül, Emekli / Yaşlı, Dul / Yetim, Aile / Çocuk, İşsizlik, Barınma ve Sosyal Dışlanma Harcamalarının şartlı / şartsız ve aynı / nakdi ayrımında derlenip toplanmasıyla oluşmaktadır (URL3).

2014 yılında Türkiye'de sosyal koruma harcamaları bir önceki yıla göre %13,1 artarak 249 milyar 358 milyon TL olmuştur. Bu harcamanın %98,1'lik kısmını (244 milyar 630 milyon TL) sosyal koruma harcamaları oluşturmaktadır. Sosyal koruma harcamalarında en büyük gider kalemi 116 milyar 951 milyon TL ile emekli / yaşlılara ödenen yardımlar oluşturmaktadır. Bunu, 73 milyar 340 milyon TL ile hastalık / sağlık bakımı ödemeleri takip etmektedir. En az giderle 3 milyar 154 milyon TL sosyal dışlanma alanına harcanmaktadır.

Tablo 3.4. Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH'ye Oranı, 2013-2014

	2013			2014		
	Harcama	%	Sosyal Koruma Harcamaları/GSYH	Harcama	%	Sosyal Koruma Harcamaları/GSYH
Sosyal Koruma Harcamaları Toplamı	220531	100	14,1	249358	100	14,3
İdari Masraf ve Diğer Harcamalar	4168	1,9	0,3	4728	1,9	0,3
Sosyal Koruma Yardımları Toplamı	216363	98,1	13,8	244630	98,1	14,0
Hasta/Sağlık Bakımı	65859	29,9	4,2	73340	29,4	4,2
Engelli/Malül	7924	3,6	0,5	10031	4,0	0,6
Emekli/Yaşlı	104222	47,3	6,6	116951	46,9	6,7
Dul/Yetim	25601	11,6	1,6	28968	11,6	1,7
Aile/Çocuk	7000	3,2	0,4	7763	3,1	0,4
İşsizlik	2595	1,2	0,2	4422	1,8	0,3
Sosyal Dışlanma	3162	1,4	0,2	31154	1,3	0,2

Kaynak: URL3

Sosyal koruma harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) içindeki payı, 2014 yılında %14 olarak hesaplanırken; risk/ihtiyaç grupları bazında incelendiğinde, emekli/yaşlılara yapılan harcamaların % 6,7 ile en büyük paya sahip olmaktadır ve %4,2 ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları ve %1,7 ile dul/yetim harcamaları bunu takip etmektedir. Sosyal koruma yardımlarının %9,7'si şartlı olarak verilirken, şartlı yardımlar içinde 2014 yılında en büyük payı %34,1 ile engelli/malul yardımları oluşturmaktadır. Bunu, %28,4 ile aile/çocuk yardımları ve %21,2 ile hastalık/sağlık bakımı yardımları takip etmektedir. Sosyal koruma yardımlarının %65,5'i nakit olarak verilirken; nakit yardımlarda 2014 yılında en büyük payı %94,2 ile maaş ödemeleri (emekli / yaşlı maaşları, dul / yetim maaşları ve engelli / malul maaşları) oluşturmaktadır. Bunu, %2,5 ile aile / çocuk ve %1,8 ile işsizlik yardımı ödemeleri takip etmektedir.

4. SONUÇ

Yoksullukla mücadelede kullanılan araçlardan biri olan sosyal koruma harcamaları, uygulama aşamasında aslında hedeflenen sonuçları verememiştir. Fakat yoksulluk oranlarını hissedilir seviyelerde düşürmüştür. Sosyal koruma harcamaları özellikle yoksulluğu kontrol altında tutmak için kullanılmaktadır. Ülke bazında değerlendirildiğinde sosyal koruma harcamalarının ülkeden ülkeye farklılıklar içerdiği gözlenmiştir. Aile yardımı ve çocuk yardımı gibi yardımlar Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde sosyal yardımların en önemli ayağını oluştururken, Belçika'da aile yardımları doğum yardımı, evlat edinme yardımı, yıllık aile yardımı, yetim yardımı, çocuk yardımı ve tamamlayıcı yardımlar olarak sınıflandırılmaktadır. İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde bu yardımlarla ihtiyaç sahiplerinin sağlıklı olmayan ve eski evlerinin yerine yeni ev yapılmakta ve evlerinin onarımı yapılmaktadır. Kış aylarında İngiltere ve Avusturya gibi ülkelerde vatandaşlara ısınma yardımı yapılmaktadır. Türkiye'de aile yardımları ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından yapılmakta olup; barınma yardımları, gıda yardımları, aşevleri ve yakacak yardımları şeklindedir.

Yoksullukla mücadelede kullanılan istihdam (aktif ve pasif) politikaları içinde sosyal koruma harcamaları aktif istihdam politikaları grubunda yer alırken dezavantajlı gruplar hedef kitleyi oluşturmaktadır. ABD'de bu harcamalarının temelini iş arama yardımları oluşturmaktadır. Aktif istihdam politikalarının en yaygın biçimleri istihdam edilebilirliğin artırılmasını hedefleyen mesleki eğitim ve karşılıklılık esasına dayanan istihdam programıdır. Avrupa Birliği ülkelerinde işsizlere gelir desteği sağlamaya yönelik pasif istihdam politikaları yerine işsizliği önlemeye ve sınırlamaya çalışan aktif istihdam politikalarına geçilmesi gerektiği yönünde bir eğilim vardır.

Sağlık hizmetlerindeki en eski uygulama dönemi Bismark Almanya'sıdır. Almanya'da sağlık hizmetleri sistemi şu anda işveren ve çalışanların katılımlarıyla yürümektedir. Kanada'da bu sistem vergi gelirleri ve doğrudan hükümet desteği ile yürütülürken; Fransa'da primler kâr amacı gütmeyen ve bu amaçla kurulmuş kurumlar tarafından toplanmaktadır. Finlandiya'da kamusal sağlık tüm bireylerin eşit bir biçimde sağlık hizmetlerine erişmesini amaçlarken; kamu sağlık hizmetlerini herhangi bir ücret almadan sunmaktadır. Belçika sosyal koruma sisteminde sadece çalışanlar değil işsizler vb. gruplarda sağlık

güvencesinden yararlanmaktadır Türkiye’de ise genel sağlık sigortası (GSS) öncesinde hiçbir sosyal güvencesi olmayan ve sağlık hizmetlerinin giderlerini karşılayacak durumda bulunmayan kişilere hastanelerde yatarak yararlanacakları teşhis, tedavi ve ameliyat hizmetlerinin bedellerinin devletçe karşılanması amacıyla yeşil kart verilmektedir. Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının büyük bir bölümünün primli sistem kapsamındaki transferlerden oluşmasından ve yoksul kesimin primsiz transferlerden yeterli ölçüde yararlanamamasından dolayı sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkisi sınırlı olmaktadır. Türkiye’de kamusal sosyal içerikli harcamaların etkililiğinin artırılıp mutlak yoksulluğun ihmal edilebilir seviyelere indirilip gelişmiş ülkelerde olduğu gibi görece yoksulluğa odaklanılabilmesi için şu hususların dikkate alınmasının faydalı olacağı söylenebilir:

- ❖ Sosyal koruma harcamalarında verimliliği değerlendirebilmek için hedef kitlenin ihtiyaç şartları net olarak tespit edilmeli, verilen yardımların öncesi-sonrası denetlenmelidir.
- ❖ Sosyal yardım ve istihdam bağlantısının geliştirilmesi ile birlikte destek uygulamaları ile yoksul kesimler üretim sürecine daha fazla dâhil edebilir.
- ❖ Aktif istihdam politikalarından biri olan toplum yararına çalışma programları, ihtiyaçlar ve kullanıcıların yetenekleri göz ardı edilmeksizin daha yoğun bir şekilde uygulanmalı ve sonuçları takip edilmelidir.
- ❖ Yoksul ailelerin ve kişilerin ekonomik durumunun iyileşmesini engelleyen en önemli sebepler; bu insanların yeterli eğitim-öğretim almamış olmaları ve sağlıklı sahip olmamaları ve gelişimleri ile yapabilirliklerini kısıtlayan diğer sosyal ve kişisel koşulların yetersizlikleridir. Bu nedenlerle yoksulluğun nesiller arası aktarımını önlemek amacıyla eğitim ve sağlık alanındaki sosyal yardımlarda ciddi artışlar yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKYOL, S. ve ULUTÜRK, S. (2016). *Küresel Kriz Kıskaçında Sosyal Harcamalar: Seçilmiş AB Ülkeleri Bağlamında Bir İnceleme*. 31. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 15-19 Mayıs 2016.
- ALP, S. (2009). Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör. *Maliye Dergisi*, (156), 265-279
- ALTAN, Ö. Z. (2004). *Sosyal Politika Dersleri*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1592.
- ARISOY, İ., ÜNLÜKAPLAN, İ. ve ERGEN, Z. (2010). Sosyal Harcamalar ve İktisadi Büyüme İlişkisi: Türkiye Ekonomisinde 1960-2005 Dönemine Yönelik Bir Dinamik Analiz. *Maliye Dergisi*, (158),398-421
- ASLAN, M. ve KAYA, G. (2004). 1980 Sonrası Türkiye’de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları. *C.Ü. İ.İ.B.F Dergisi*, 5(1), 213-223.
- BOZKIR SERDAR, A. (2011). *Sosyal Politika Kavramı, Tarihsel Gelişi ve Türkiye’de Sosyal Politika*. (Ed) Aysen TOKAL ve Yusuf ALPER, *Sosyal Politika*. 1. Baskı, Bursa: Dora Basım Yayım.
- BUĞRA, A. ve ADAR, S. (2007). *Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi*. Sosyal Politika Forumu, 58s.
- CICHON, M. (1996). *Avrupa refah devletini gelecekte de finanse edebilir mi? Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar*. ETUC-ETUI Konferansı, (Der. A. BOSCO ve M. HUTSEBAUT), ss. 75-100, Avrupa Sendikalar Enstitüsü, Harb-İş Sendikası, Brüksel.
- ÇELİK, A. (2002). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*. Ankara: Kamu-İş Yay.
- ÇELİK, A., 2007. “Refah Devletinde Kriz ve Yeniden Yapılanma”, Sosyal Siyaset Konferansları, 50. Kitap, ss. 301-320,
- DENİZ, Ö. (2012). Türkiye’de Devletçilik Döneminde Sosyal Politikaların Gelişimi (1930-1940). *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(22), 246-269.

- DRUCKER, P. F. (1993). *Yeni Gerçekler*. Çev. Birtane Karanakçı, İstanbul: İş Bankası Yayınları.
- EC, ESSPROS Manual (1996). The European System of integrated Social Protection Statistics-EUROSTAT, s. 12.
- ERDOĞDU, S. (2005). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Korumanın Modernleştirilmesi ve Geliştirilmesi ve Sosyal İçerme*. İçinde: B Ceylan-Ataman (der), Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası, Ankara: Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 21-62.
- ERSÖZ, H. Y. (2011). Sosyal Politikada Yerelleşme, Yayın No: 2010- 99, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- FREEMAN, B. R. (1996). *Emek, Sermaye ve Sosyal Güvenlik: 21. Yüzyıla Hazırlanırken Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar*. ETUC-ETUI Konferansı, (Derleyenler: A. BOSCO ve M. HUTSEBAUT), Brüksel, Avrupa Sendikalar Enstitüsü Yayınları, Harb-İş Sendikası.
- GGD, "Sosyal koruma, açlık ve yoksulluğu azaltmaktan daha fazlasını yapıyor" http://www.ggd.org.tr/resim2/dunya_gida_gunu_brosuru_2015.pdf (07.06.2016)
- GÖKBUNAR, R., ÖZDEMİR, H. ve UĞUR, A. (2008). Küreselleşme Kısılcındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 9(2),158-173.
- GREVE, B. (1998). *Historical Dictionary of the Welfare State*. London: Scarecrow Press,
- KAPAR, R. (2006). *Sosyal Adalet İçin Daha Faza Sosyal Koruma*. II. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, 24-26 Kasım 2006, Ankara.
- KAYALIDERE, G. ve ŞAHİN, H. (2014). Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi ve Yoksulluk. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 57-75.
- KOÇDEMİR, K. (1998). Küreselleşme ve Türkiye. *Türk İdare Dergisi*, (418),57-81.
- KORAY, M. (2003). *Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı*. 2000-2003 Petrol-İş Yıllığı, İstanbul: Petrol - İş Yay.
- KUTERDEM, N. K. ve AKIN, D. (2011). *Binyıl Kalkınma Hedefleri ve Afet Risklerini Azaltma Çabaları Arasındaki İlişki*. 1. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı 11-14 Ekim, ODTÜ, Ankara.
- LAZAR, H. & STOYKO, P. (1998). The Future of the Welfare State. *Internatioanl Social Security Rewiev*, 51(3),3-36
- LINDBECK, A. (2004). *An essay on welfare state dynamics Globalization and The Welfare State*. (Edited by: Bo Sodersten), New York, Palgrave.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD] (2009). Social Protection, Poverty Reduction and Pro-Poor Growth, www.oecd.org/dac/povertyreduction/43573310.pdf ss. 17-39
- ÖREN, K. (2010). *Sosyal Politika*. Ankara: Sözkese Matbaacılık.
- ÖZBEK O. (2002). *Dünya'da ve Türkiye'de Gelir Yoksulluğu ve İnsani Yoksulluğun Analizi ve Çözüm Önerileri*. Doktora Tezi, DEÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye ABD, İzmir.
- ÖZDEMİR, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. Genişletilmiş 2. Baskı, Yayın No: 2007-57, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- ÖZŞUCA, Ş. T. (2003). Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti. *Kamu-İş*, 7(2), 1-12
- PIERSON, C. (1998). Contemporary Challenges to Welfare State Development. *Political Studies*, (XLV), 777-794.
- SNOWER, J. D. (1993). The Future of the Welfare State. *The Economic Journal*, (103), 700-717.

- ŞENKAL, A. (2005). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- TUZ, A. N. (2010). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devletinin Dönüşümü ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Bilim Dalı, İstanbul.
- YENTÜRK, N. (2012). *STK'lar İçin Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- URL 1 http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/may/lisbonstratIP280503_en.pdf (02.01.2020)
- URL 2 EUROSTAT” Expenditure on social protection” http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics#Further_Eurostat_information (02.01.2020)
- URL 3 www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_64_20151110.pdf (02.01.2020)
- URL 4 un.org/en/development/desa/publications/2012.html (02.01.2020)