

SOSYAL KORUMANIN YAYGINLAŞTIRILMASI

Recep Kapar¹

ÖZ

Günümüzde sosyal korumanın en önemli sorunlarından biri dünya nüfusunun yarısından fazlasının hiç bir korumaya sahip olmamasıdır. Dışlanmış nüfusa yönelik sosyal koruma kapsamının yaygınlaştırılması ulusal ve uluslararası aktörlerin başta gelen önceliklerinden biridir. Sosyal koruma yalnızca yaşamın sürdürülmesi ile ilgili değildir, aynı zamanda sosyal katılımın sağlanması ve insan onurunun korunması içindir. Sosyal korumanın yaygınlaştırılması için seçenekler (a) sosyal sigortaların zorunlu kapsamının yaygınlaştırılması; (b) katkılı planlara gönüllü katılımın desteklenmesi, (c) devlet gelirlerinden finanse edilen tüm nüfusu kapsayan yardım ve hizmetlerin oluşturulması; (d) gereksinimi olanlara sağlanan yardım ve hizmetlerin yaygınlaştırılmasıdır.

ABSTRACT

One of the major problems of social protection today is that most of the world's population has no protection. Extending social protection coverage to excluded populations is one of the chief priorities of national and international actors. Social protection is not mere survival, but social inclusion and the preservation of human dignity. The options for extending social protection are (a) extending the compulsory coverage of social insurance; (b) promoting voluntary coverage by contributory schemes; (c) introducing universal benefits or services financed from state revenues; (d) extending means-tested benefits or services.

1. Giriş

Ekonomik gelişme sürecinde, sosyal korumanın sağlanması ve yaygınlaştırılmasına yönelik artan bir ilgi olduğu görülmektedir. Klasik gelişme kuramı, ekonomik büyüme sonucunda, tüm çalışanların er ya da geç kurumsal ve güvenli bir istihdama ulaşabileceklerini kabul eder. Ancak, gelişmekte olan

¹ Dr, Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

lkeler ile birlikte geçiş halindeki ve bazı gelişmiş ülkelerdeki deneyimler, bu kuramsal beklentiyi doğrulamamaktadır. Yüksek büyümenin görüldüğü bir çok ülkede, büyümeye bağlı olarak, insanlara daha az güvence sunan istihdamın ve çalışma koşullarının yaygınlaştığı bilinmektedir (Ginneken, 2003: 8).

Sosyal koruma, salt gelir güvencesi ve koruma sağlamakla kalmaz. Aynı zamanda, toplumsal barış ve bütünlüğe de katkı sağlar. Gelir güvencesizliği karşısında sosyal korumanın sağlanamaması, bir başka deyişle sosyal koruma açığı, toplumsal barış ve bütünlüğü tehdit ederken, ekonomik gelişmeyi ve işgücü piyasasının işleyişini de aksatır. Sosyal korumanın yaygınlaştırılması ekonomik ve toplumsal gelişmenin en önemli unsurlarından biridir (ILO, 2000a: 230-231).

Küreselleşme sürecinde sosyal korumanın geliştirilmesi ve gclendirilmesi gerektiği konusunda bir uzlaşma vardır. Küreselleşme süreci riskleri, güvencesizliği, zayıflığı, yoksulluk ve yoksunluğu artırırken, sosyal koruma gereksiniminin de artmasına yol açmaktadır. Ancak, aynı süreç devletlerin sosyal koruma sistemlerini yaygınlaştırmaya yönelik yeteneklerini de sınırlamaktadır (Barrientos-Sherlock, 2003: 2). Bu bağlamda, ekonomik ve finansal krizlerin, doğal afetlerin, silahlı çatışma ve savaşların sonuçları yanında, işgücü piyasasında esnekliğin gelişmesi, ürün ve finans piyasalarının uluslararası ölçekte karşılıklı bağımlılığının artması, yoksulluğun ve yoksunluğun ulaştığı boyutlar sosyal koruma sisteminin önemini arttırmakta ve yaygınlaştırılmasını zorunlu hale getirmektedir (Kapar, 2003: 211).

2. Sosyal Koruma Açığı

Geçen yirmi yılda sosyal koruma alanında, ilk olarak sağlık bakımına, daha sonra emekliliğe ilişkin tartışmaların ve düzenlemelerin belirgin olduğu ve ne çıktığı görülmektedir. Günümüzde ise, sosyal korumanın temel gündemi kapsama ilişkin konulardan oluşmaktadır (Drummond, 2002: 2). Bu bağlamda, sosyal koruma alanındaki en önemli sorun, dünya nüfusunun büyük bir çoğunluğunun gelir güvencesizliği karşısında korumasız olmasıdır. Bir başka deyişle, sosyal koruma sistemlerinin kapsamındaki yetersizliktir (Reynaud, 2001: 1-2). Dünya nüfusunun yalnızca yüzde 20'si uygun bir sosyal korumadan yararlanabilmektedir (ILO, 2002: 44).

Diğer yandan, dünya nüfusunun yarısından çoğu, zorunlu nitelikte bir sosyal koruma sisteminin kapsamında değildir. Bu küme vergilerle ya da katkılarla finansmanı sağlanan herhangi bir sosyal koruma programından yararlanamamaktadır (Ginneken, 1999a: 1).

Sosyal koruma farklı kapsamlarda da olsa, yalnızca gelişmiş ülkelere özgü bir sistem değildir. 1997 yılında dünyada farklı gelişmişlik düzeyindeki 172 ülkede bir sosyal koruma programının var olduğu bilinmektedir (Jutting, 1999: 8). Gelişmiş ülkelerde nüfusun yüzde 90'dan fazlası sosyal koruma tarafından sağlanan güvencelere ulaşabilmektedir. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma açığı belirgindir. Sosyal koruma sisteminin en yaygın olduğu gelişmekte olan ülkelerde bile, nüfusun yüzde 50'den fazlasının temel gereksinimler ve riskler karşısında bir korumadan yararlanamadığını söylemek olasıdır (Jutting, 1999: 1).

Afrika ve Asya ülkelerinin çoğunda sosyal koruma kapsamında bulunanlar nüfusun pek küçük bir azınlığını oluşturur. Genel olarak, kapsananlar nüfusun yüzde 10'unu aşmamaktadır. Çad, Gambiya, Nijer gibi Afrika ülkelerinde sosyal güvenliğin kapsamı yüzde 1 düzeyindedir. Kuzey Afrika'da Mısır ve Tunus'ta bu oran sırasıyla yüzde 22 ve 24'tür. Latin Amerika'daki ülkeler arasında sosyal koruma kapsamında bulunanların toplam nüfusa oranı bakımından önemli ayrımlar vardır. Latin Amerika'da toplam nüfusun yüzde 15'inden daha azının sosyal koruma kapsamında olduğu ülkeler var olduğu gibi, yüzde 60'ından fazlasının kapsandığı ülkeler de vardır (Beattie, 2000: 129-130). Batı Avrupa ülkelerinde nüfusun tamamı sosyal koruma sisteminin kapsamında iken, geçiş halindeki ülkelerde bu oran yüzde 50 ile 80 arasında değişmektedir (Ginneken, 1999: 1).

Resmi verilere göre, Türkiye'de 2000 yılında nüfusun yüzde 87'sinin sosyal koruma kapsamında olduğu belirtilmektedir (SSK, 2002). Ancak, bu oranın gerçeği yansıttığı kuşkuludur. Çünkü, Türkiye'de çeşitli tahminlere göre sayıları 4 milyonu aşan sigortasız çalışan bulunduğu ve nüfusun yüzde 25'inin ise, sosyal güvenlik sistemi dışında kaldığına yönelik tahminler yapılmaktadır (DPT, 2001: 57). Diğer yandan, aynı resmi verilerde, Türkiye'de 1995 yılında sosyal koruma sistemi içinde yer alan nüfusun toplam nüfusa oranı yüzde 79,9 olarak gösterilmiştir (SSK, 2002). Ancak, Türkiye'de sağlık bakımından yararlananların toplam nüfus içindeki oranının 1995 yılında katkı ödeme gücü olmayan "yeşil kartlılar" ile birlikte ancak yüzde 65'e ulaştığı belirtilmektedir (Kalisch vd, 1998: 98). Türkiye'de 1990'lı yıllarda toplam işgücü içinde emeklilik için katkı ödeyenlerin oranının yüzde 34-40 civarında olduğu tahmin edilmektedir (Kapar, 2003: 252). Aynı zamanda, sosyal korumanın kapsamına ilişkin iller arasında önemli farklılıkların olduğu da görülmektedir (Tablo: 1).

Farklı programların kapsamı da değişmektedir. Örneğin; emeklilik ve sağlık programları işsizlik programlarına göre, nüfusun daha geniş kesimlerini kapsar. UÇÖ'üne göre, dünyada çalışma çağındaki insanların yüzde 90'ı uygun emeklilik geliri sağlama kapasitesine sahip bir program kapsamında değildir.

Dünyada işsiz olarak kabul edilen insanların yalnızca yüzde 25'inin işsizlik ödemelerinden yararlandığı tahmin edilmektedir (ILO, 2001: 19).

Tablo: 1
Seçilmiş İllere Göre SSK. Kapsamındaki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (yüzde)

İller	SSK Kapsamındakilerin Nüfusa Oranı	İller	SSK Kapsamındakilerin Nüfusa Oranı
Zonguldak	91,4	Konya	31,1
İstanbul	86,1	Afyon	25,5
İzmir	78,2	Gümüşhane	19,3
Bursa	75,6	Ş. Urfa	17,7
Eskişehir	69,9	Batman	16,3
Bartın	65,5	Diyarbakır	14,9
Ankara	64,3	Adıyaman	10,6
Muğla	62,5	Van	9,7
Denizli	61,9	Mardin	7,1
Balıkesir	48,3	Hakkari	5,5
İçel	42,1	Şırnak	5,0
Trabzon	36,8	Ağrı	5,3
Gaziantep	34,0	Muş	4,5

Kaynak: (SSK, 2002)

Sosyal koruma kapsamındaki nüfusun miktarı sosyal korumanın kapsamını değerlendirmede ve sosyal korumanın yaygınlaştırılmasında tek başına bir ölçüt olamaz. Bir başka deyişle, sosyal korumanın kapsamı yalnızca nüfusa bağlı niceliksel bir sorun değildir. Sosyal koruma niceliksel olduğu kadar, niteliksel bakımdan da değerlendirilmelidir. Örneğin, bir ülkede nüfusun tamamının sağlık programı tarafından kapsandığı varsayılabilir. Ancak, bu ülkede sağlık bakım masraflarının yalnızca yarısı program tarafından karşılanıyorsa ve geriye kalan yarısı hastalara ve onların yakınlarına yükleniyorsa, kapsamın göreceli olarak geniş olduğu söylenebilir. Gerçekten, bu ülkede sağlık bakımının eşitsiz ve yetersiz, aynı zamanda sağlık bakımına ilişkin sosyal koruma açığının var olduğu belirtilir (Beattie, 2000: 129-130). Benzer niteliksel unsurlar diğer programlar için de geçerlidir. Örneğin, işsizlik ödemelerinin, emekli programlarının işsizlerin ve yaşlıların ne kadarını kapsadığı kadar, hangi düzeyde gelir desteği ve koruma sağladığı da belirleyicidir.

Sosyal koruma açığı belirlenirken, nüfus bakımından kapsam ve sosyal koruma tarafından sağlanan desteğin düzeyi yanında, kapsanan risklerin sayısı

da göz önünde tutulmalıdır. Sosyal korumanın kapsamının bu etmenler etrafında değerlendirilmesi insan onuruna yaraşır bir sosyal korumanın niteliklerini ortaya koyar (ILO, 2000a: 93-95; ILO, 2001: 27-28).

Kapsama ilişkin bir diğer niteliksel unsur, gelir güvencesizliğini ortaya çıkaran risklerin ne kadarının sosyal koruma sistemi tarafından kapsandığıdır. Gelişmiş ülkelerin çoğunda gelir güvencesizliği yaratan tüm risklere karşı bireyler ve aileleri korunmaya çalışılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, risklerin tümü sosyal koruma kapsamında değildir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, işsizliğe karşı bir sosyal koruma programı uygulanmamaktadır. Bu ülkelerde aile yardımları ve sosyal yardımlar pek yaygın değildir.

Bir başka anlatımla, sosyal koruma açığı üç unsura bağlı açıklanabilecek bir kavramdır. Birinci unsur kişiler bakımından kapsamın yetersizliğidir. İkincisi, koruma sağlanan risklerin sınırlı olmasıdır. Bu nedenle, risklerin bazılarına karşı koruma sağlanmaz. Üçüncüsü ise, koruma amacıyla yapılan ödemelerin düşük düzeyde ve sunulan hizmetlerin düşük nitelikli olmasıdır. Bir ülkede bu unsurlardan birinin veya birkaçının varlığı, sosyal koruma açığını gösterir.

3. Sosyal Korumadan Dışlanma

Sosyal güvenlik evrensel bir gereksinimdir ve uluslararası çalışma sözleşmelerinde olduğu kadar, insan haklarının kabul edildiği belgelerde de evrensel bir insan hakkı olarak belirtilmiştir (Ginneken, 2003b: 3). Dünyanın çoğu yerinde, nüfusun geniş kesimleri sosyal korumadan kısmen ya da bütünüyle dışlanmıştır (ILO, 2001: 26; Reynaud, 2001: 2). Sosyal koruma kapsamından en çok dışlanan gruplar i) kendi başına çalışanlar, ii) evde çalışanlar, iii) düşük ücretli çalışanlar, iv) kırsal alanda ya da tarım sektöründe çalışanlar, v) enformel ekonomide çalışanlardan oluşur (ICFTU, 2001: 19).

Sosyal korumadan dışlanmanın pek çok nedeni vardır. Nedenlerden biri yetersiz kurumsal alt yapının varlığı ve gerekli finansal kaynakların yaratılmamasıdır (ILO, 2001: 33-34). Sosyal güvenlik sistemini yönetenler, geçici veya kendi adına çalışanların koşullarına uygun çözümler üretmede yetersiz kalabilmektedir. Diğer yandan, bir çok ülkede az sayıda çalışanın bulunduğu işyerlerinin sosyal güvenlik yönetimi tarafından izlenmesi, denetlenmesi, kayıtlarının tutulması, ulaşılması, ödemelerinin takip edilmesi sorunludur. Farklı işverenlere bağlı ve düzensiz, geçici çalışma söz konusu olduğu zaman sosyal güvenlik yönetimi gerekli etkili yönetim işlevini ortaya koyamamaktadır. Bir başka engel ise, çalışanların sosyal güvenlik sistemine güvenmemesidir. Çünkü, çoğu gelişmekte olan ülkede, kötü yönetim, yolsuzluk ve düşük hizmet niteliği ve düşük ödeme düzeyi sosyal koruma ve bağlı olarak

da sosyal dayanışma değerini zayıflatmaktadır. Aynı zamanda, işverenlerin çalışanların sosyal güvenlik hakkına ilişkin sorumluluklarını yerine getirmeleri ve bu yönde zorlayıcı hükümlerin olmaması, olması durumunda ise bu hükümlerin uygulanmaması çalışanların kapsam dışında kalmasına yol açmaktadır (Ginneken, 1996: 10).

Sosyal koruma sisteminden dışlanmaya yol açan nedenlerden bir başkası ise, katkı ödemekten kaçınmak amacıyla, bildirimsiz (kaçak) çalışmaktır (Drummond, 2002: 7). Çalışanlar, denetim eksiklikleri, katkı ödeme güçlüğü, bilgi eksikliği, sosyal korumanın yeterliliğine güvenmeme gibi çeşitli nedenlerle isteyerek ya da zorunlu olarak kapsam dışında kalır. Türkiye’de yasal olarak SSK kapsamında yer alan, bildirilmesi ve katkı ödenmesi zorunlu olan çalışanlar bakımından sigortasız çalışma yaygınlaşmaktadır (DPT, 2001: 49). Diğer yandan, bir çok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de çalışanların bir kısmının SSK tarafından sağlanan korumanın düzeyini yeterli bulmadığı, bu nedenle işveren ile anlaşarak, ödenmesi gereken katkı miktarının ücrete yansıtmasını istediği, dolayısıyla sigortasız çalışma eğiliminde olduğu bilinmektedir (Lordoğlu, 1998: 19-22).

Ancak, sosyal koruma programları kapsamında yer alanların ise, işsizlik, sağlık, yaşlılık gibi durumlarda yeterli hizmeti alamadıkları, gelir ödemelerinin düzeyinin düşük kaldığı ve yardımlara hak kazanma koşullarının sıkılaştırıldığı görülmektedir. Sosyal güvenliğin kapsamının yaygınlaştırılmasına ilişkin önemli etmenlerden biri çalışanların sosyal güvenliğe olan güvenlerini kaybetmeleridir. Hizmetlere ulaşma ve bu hizmetlerin niteliği, sistemin yönetim işlevini yerine getirebilmesi gibi unsurlar bu noktada öne çıkmaktadır. Katkı ödemekten kaçınma geliştirmekte olan ülkelerde baskın bir özellik haline gelmiştir (Cladehlt, 2001). Çünkü, çalışanlar sistemin sağladığı korumaya ulaşmada daha fazla sınırlama ile karşılaştıkça, sağlanan korumanın düzeyi geriledikçe sistemine olan güvenlerini yitirmekte ve sistem içinde olmakla kalmak arasında bir ayrım olmadığı inancına ulaşmaktadır.

Sosyal koruma açığının bir başka nedeni, yasaların ve programlarının açıkça belirli grupları kapsama almayarak, dışlamasıdır. Kendi başına çalışanlar, tarımda mevsime bağlı çalışanlar, aile çalışanları, ev hizmetlerini görenler gibi, geçici çalışanlar sıklıkla dışlanmaktadır. 1995 verilerine göre, 165 ülkenin dörtte üçünde bu tür çalışanlar sosyal koruma kapsamından dışlanmıştır (Ginneken, 1996: 9-10). Enformel ekonomide yer alanların sosyal sigortalara ulaşmasını engelleyen bir dizi yasal ve yönetsel engel bulunabilmektedir (Ginneken, 1999b: 52). Sosyal koruma kapsamına girebilmek için işletmelerde belirli sayıdan fazla çalışanın istihdam edilmiş olması koşulu aranabilmektedir. Bu alt sınır koşulu çok sayıda küçük işletmenin var olduğu geliştirmekte olan ülkelerde geniş bir çalışan grubunu sosyal koruma

dışında bırakır (Erdut, 2002: 178). Diğer yandan, belirli bölgeler ve meslekler sosyal korumanın kapsamından çıkarılırken (Ginneken, 1999b: 55), bazı ülkelerde ise belirli bir düzeyin altında geliri olan çalışanların yasal olarak kapsama alınmadığı bilinmektedir (Ginneken, 1996: 9-10).

Sosyal korumadan yararlanma çoğu durumda katkı ödeme koşuluna bağlıdır. Özellikle, sosyal sigorta uygulamasının yaygın olduğu ve sosyal yardım programlarının gelişmediği ülkelerde gelir sahibi olmayanlar, doğuştan veya daha sonra hiç çalışmadan çalışma gücünü yitirenler, çalışma olanağı bulamayan işsizler gibi gruplar katkı ödemedikleri için sosyal korumadan yararlanamaz (ILO, 2001: 33-34). Çalışanlar sosyal sigorta programlarına katkı ödeyecek düzeyde gelir elde edememeleri nedeniyle kapsam dışında kalmaktadır. (ICFTU, 2001: 19). Bu durum özellikle enformel ekonomide yer alanlar ve kendi başına çalışanlar için geçerlidir. Çalışanların çoğunlukla düşük gelire sahip olmaları, onların sosyal koruma için gönüllü katkı yapmalarına engel oluşturur. Elde edilen gelir çalışanların gündelik, acil ve öncelikli bir dizi gereksinimlerini karşılamak için kullanılır (ILO, 2001: 26). Enformel ekonomide çalışanlar ile kendi başına çalışanların gelirleri düzenli değildir. Aynı zamanda, önemli belirsizliklerde içerir (Ginneken, 1999a: 12). Gelişmekte olan ülkelerde enformel olarak kendi başına çalışanların çoğu, zorunlu veya gönüllü olarak öngörülmuş katkıyı tam olarak ödeyecek gelire sahip değildir. Katkı düzeyinin yüksek belirlenmesi durumunda, bu olumsuz sonuç daha da belirginleşir.

Sosyal koruma kapsamında yer alanlar, yardım ve desteklerden yararlanma koşullarını yerine getiremedikleri için, gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kaldıklarında, sosyal korumadan sınırlı ölçüde yararlanabilir veya hiç yararlanamaz. Bu anlamda, çalışanlar sosyal koruma sistemindedir, ancak, yardımları hak etme koşullarını yerine getiremedikleri için dışlanır (Ginneken, 1996: 9-10). Örneğin, sosyal sigorta ile düzenlenmiş emeklilik, sağlık ya da işsizlik ödeme ve yardımlarından yararlanmak için uzun süreli katkı ödeme ve çalışma koşulları sonucunda, bazı çalışanlar katkı ödeseler dahi, yeteri kadar süre katkı ödemedikleri için, sağlanan korumaya ulaşamaz. Sosyal yardım programlarında ise, yardımın sürdürülebilmesi için yardım alanların belirli koşullara uyması beklenir. Eğitim programlarına devam etmek, kamu çalışma programlarında çalışmak gibi koşullar, yardıma gereksinimi olan ve yardıma hak kazanan, ancak bu tür koşulları yerine getiremeyen veya yeterli zamanı ayırmayan kimselerin yardımlardan dışlanmasına neden olur. Bu anlamda, sosyal korumadan dışlanma çeşitli ve karmaşık biçimlerde ortaya çıkabilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde ise, tarım sektöründe ve enformel ekonomideki istihdamın sınırlı olmasına rağmen, yeni ve esnek çalışma biçimlerinin varlığı

sosyal koruma sisteminden dışlanmanın en önemli nedenlerinden biri olarak görülür. Aynı zamanda, çoğu sosyal koruma programının geçmişte çalışma ve katkıda bulunma süresi gibi koşullara bağlı olarak yardım ve hizmet sunması işgücü piyasasına yeni katılan gençler ile uzun süreli işsizlerin sistem içindeki bir çok programdan yararlanmalarına engel olur (Grimshaw-Rubery, 1997: 289-309).

Yapısal uyum politikaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma açığını ve sosyal korumadan dışlananları arttırmaktadır. Ekonomik gelişmenin düşük düzeyi ve yapısal uyum sosyal korumaya katkı yapmakta zorlanan, ancak sosyal korumaya gereksinimi olan yoksul ve yoksun olan, sosyal politikalar tarafından da kapsanmayan nüfus gruplarını arttırmaktadır Kurumsal ekonomide çalışanların sayısında azalmaya karşılık, enformel ekonomide istihdamın artmasına neden olmaktadır. Yapısal uyumla birlikte, kamu ve özel sektör de ücretlerde azalmalar görülmektedir. Ücret gelirlerindeki bu azalma, özellikle sosyal sigortaların finansman temelini zayıflatmaktadır. Yapısal uyum, devletin sosyal harcamalarında bir azalmaya yol açmakta, sağlık ve eğitim hizmetlerinin sağlamlasını güçleştirmektedir. En son olarak, kamu harcamalarının ve finansmanının yeniden düzenlenmesi sırasında sosyal korumadan yararlanma koşullarının güçleştirilmesi, sosyal harcamaların sınırlandırılması ya da azaltılması, diğer yandan katkı oranlarının yükseltilmesi sosyal koruma kapsamındaki insan sayısının da azalması ya da sınırlandırılması ile sonuçlanır. Ancak, yapısal uyumla birlikte sosyal koruma gereksinimi ve istemi artmaktadır (Ginneken, 1999a: 6-13).

Sosyal korumadan dışlananlar gerçekte sosyal korumanın sağladığı güvencelere en çok gereksinim duyan ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda en zayıf kesimlerdir. Bu anlamda, sosyal korumanın yaygınlaştırılması bir zorunluluk olarak belirir.

4. Sosyal Korumanın Yaygınlaştırılması

Dünyadaki en yoksul ülkeler dışında, yoksulluğun önlenmesi, insanların temel gereksinmelerinin karşılanması ve temel düzeyde sosyal korumanın sağlanması önündeki en büyük engel finansal güçlükler değildir. Engellerin temel nedeni yönetim ve teknik kapasite yetersizliği ile siyasal tercihlerdir. Çoğu ülkede yoksullar politik olarak marjinalleşmiş ve ulusal kaynakların nasıl tahsis edileceğine ilişkin kararları etkileme gücüne sahip değildir (Ghai, 2002: 14).

Sosyal koruma kapsamı dışında kalan ve gerekli sosyal desteği alamayan kesimlerin, siyasal baskı kurma alanındaki yetersizliği, sosyal korumanın yaygınlaşması önündeki engellerden biridir. Bir diğer engel, ülke içinde ve uluslararası düzeyde sosyal korumanın geliştirilmesi için etkin ve etkili sosyal

ortaklığın oluşturulmasındaki eksikliklerdir. Bu iki engel, özellikle sosyal koruma kapsamı dışında kalanların, örgütsüz olmalarından ve siyasal kanallardan seslerini duyuramamalarından kaynaklanır. Aynı zamanda, hükümetlerin yeni ve gelecekte ortaya çıkacak maliyetleri karşılama kapasitelerinin sınırlı ya da bu maliyetleri karşılamada gönülsüz olması, sosyal korumanın yaygınlaştırılmasını engelleyebilmektedir. Bu bağlamda, demokratik kurumların güçlendirilmesi ve sendikal özgürlüklerin geliştirilmesi, toplu pazarlığın ve sosyal diyalogun gelişmesi sosyal korumanın yaygınlaştırılması önündeki engellerin bir kısmını ortadan kaldıracaktır. Sosyal korumanın yaygınlaştırılması siyasal bir konudur. Ülkenin yönetim yapısı ve demokrasinin düzeyi ile yakından bağlıdır. Demokrasi düzeyi ile sosyal korumanın yeterliliği arasında doğrusal bir ilişki vardır. Yeterli bir sosyal koruma sisteminin kurulmasında en önemli unsur, sağlık bakımı ve temel gereksinimlerin karşılayamayan yoksul ve yoksun grupların ve gelir güvencesizliğine maruz kalanların istemlerini siyasal alanda duyurabilmeleridir. Diğer yandan, uzun dönemde yeterli bir sosyal koruma sağlamayan demokrasi varlığını koruyamayacaktır (ILO, 2001: 28-30).

Sosyal korumanın tek işlevi, insanların fiziksel anlamda yaşamlarını sürdürmeleri değildir. Aynı zamanda, insan onurunun korunması ve sosyal katılımın sağlanması gibi işlevleri de vardır (Beattie, 2000: 148). Toplumun bir kısmının sosyal korumadan yararlanması, diğer kısmının ise sosyal korumadan dışlanması, yalnızca ekonomik sorunlar ortaya çıkarmaz. Toplumsal adalet, eşitliğe ve barışa ilişkin bir dizi sorunun ortaya çıkmasına da yol açacaktır. Bu sorunlar, doğrudan toplumsal bütünlüğün bozulmasına yönelik sonuçları da pekiştirecektir. Bu çerçevede, özellikle sosyal korumaya gereksinimi en çok olan yoksulların, zayıfların sosyal koruma sistemlerinin kapsamından dışlanması, ekonomik olduğu kadar, sosyal ve siyasal anlamda kabul edilemez. Devletlerin büyük çoğunluğu kabul ettikleri ulusal ve uluslararası belgelerle yurttaşlarının sosyal koruma hakkını tanımak yanında, yurttaşlar arasında eşitliği gözetme yükümlülüğü altındadır.

Sosyal korumanın yaygınlaştırılması için farklı stratejilerin varlığından söz edilir. Bu farklı stratejiler birbirlerinin yerine ikame edilebilecek seçimler kümesi olmaktan uzaktır. Aksine eş zamanlı, birbirlerini tamamlayacak ve destekleyecek bir biçimde uygulanmalarını gerektirir. Bu anlamda, stratejilerin tümü sosyal koruma sisteminin bir bütün olarak geliştirilmesinde farklı alanlarda farklı görevler üstlenir (Beattie, 2000: 135).

Birinci strateji katkılı sosyal koruma programlarının zorunlu olan kapsamının genişletilmesidir. İkincisi, devlet destekleri ile birlikte katkı temelinde katılımın gönüllü olduğu programların geliştirilmesidir. Üçüncüsü, genel bütçe gelirlerinden finansmanı sağlanan, tüm nüfusu kapsayan yardım ve hizmetlerin uygulanmasıdır. Sonuncusu ise, üçüncüye benzer biçimde genel

bütçe gelirlerinden finanse edilen, fakat yalnızca gereksinimi olanlara yoklama temelinde sunulan yardım ve hizmetlerin oluşturulması ve geliştirilmesidir (Beattie, 2000: 135).

Bu bütünleşik stratejiler kümesi üç ana alanda devletin girişimlerini gerekli kılmaktadır. Sosyal sigorta, sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan geleneksel sosyal koruma programlarının yaygınlaştırılması eylem alanlarından birincisidir. Mikro sigorta gibi yerel girişimlerden kaynaklanan, ademi merkezi programların gelişmesi için desteklerin oluşturulması ikinci eylem alanıdır. Son eylem alanı ise, kamu girişimleri, geleneksel sosyal koruma programları ile yerel girişimlerden kaynaklanan merkezi olmayan programlar arasında bağların tasarlanması ve kurulmasıdır (Reynaud, 2001: 2).

Gelişmekte olan ülkelerin geniş bir grubunda sosyal korumanın yaygınlaştırılmasına yönelik benzer stratejilerin yaşam geçtiği görülmektedir. G. Kore'de sağlık sigortası 1977 yılında nüfusun yalnızca yüzde 20' sini kapsarken, 1989 yılına kadar geçen 12 yıl içinde nüfusun tamamı kapsayacak biçimde yaygınlaşmıştır. Kosta Rica' da sağlık sigortası ve kamu sağlık hizmetlerine bedelsiz ulaşmaya dayalı iki program sayesinde tüm nüfus sağlık bakımı kapsamına alınmıştır (Ginneken, 2003: 72; ILO, 2003: 2). Benzer biçimde, Tunus' da sağlık bakımına ilişkin sağlanan sosyal korumanın tüm nüfusu kapsamaya yönelik gelişmeler gösterdiği bilinmektedir. Bu ülkede 1989 yılında yüzde 60 olan sağlık bakımı kapsamındaki nüfus oranı, 1999 yılında yüzde 84'e çıkmıştır (ILO, 2003: 2). Sağlık bakımına ilişkin tüm nüfusu kapsayan politikaların yaşama geçirildiği ülkeler arasında Latin Amerika'da Kolombiya, Meksika, Güney Doğu Asya'da Filipinler, Tayland ve Vietnam, Batı Asya ve Kuzey Afrika'da İran, Tunus yer almaktadır. Kolombiya ve Tunus kademeli olarak kapsamı genişletirken, diğer ülkelerde sağlık bakımına ilişkin korumanın hızlı bir biçimde yaygınlaşması öngörülmüştür. (Ginneken, 2003, 21)

Yaygınlaşmaya ilişkin örnekler yalnızca, sağlık bakımı ile sınırlı değildir. Güney Afrika'da vergilerle finanse edilen Kamu Yaşlılık Aylığı Programı yaklaşık 2 milyon yaşlıyı kapsamaktadır. Bu yaşlı nüfusun yüzde 84'üne karşılık gelmektedir. Bu programdan aktarılan gelir sonrasında yaşlılar arasında yoksulluk yüzde 94 oranında azalma göstermektedir. Hindistan'da devlet ve eyalet yönetimi kaynaklarından finanse edilen Ulusal Yaşlılık Aylığı Programı yaşlı nüfusun yüzde 25' ine ulaşmaktadır. Bir başka anlatımla, bu ülkede yoksul yaşlıların yarısı bu programın kapsamındadır. Brezilya'da yaşlılara yönelik sosyal yardımlar, yaklaşık olarak 14 milyon insanı aşırı yoksulluktan kurtarmaktadır (ILO, 2003: 2).

Belirlenen stratejiler ve eylem alanları yalnızca gelişmekte olan ülkelere özgü değildir. Gelişmiş ülkeler için de geçerlidir. Gelişmiş ülkelerde de son

yıllarda sosyal koruma sisteminin geliştirilmesine yönelik önemli girişimler de bulunmaktadır. 1986 yılında İspanya'da ulusal sağlık programı uygulamaya konulmuş, 1990 yılında nüfusun yüzde 99,8'i bu program çerçevesinde sağlık bakımına ulaşabilir hale gelmiştir. 2000 yılında Fransa'da sağlık sigortasından dışlananlar için bir sağlık bakım sistemine geçilmiştir. Çeşitli Avrupa ülkelerinde 1980'li yıllardan bu yana var olan gelir güvencesi sağlayan yardımlara ulaşamayanlar için, en az gelir programlarının uygulandığı görülmektedir (Reynaud, 2001: 2).

a. Sosyal Sigortaların Yaygınlaştırılması

Sosyal sigortalar kurumsal ekonomide çalışanların zorunlu katılımına dayanan bir programdır. Başlangıçta kapsamı oldukça dar tutulurken, zaman içinde programın kapsamının genişleyeceği umulur. Ancak, sosyal sigortaların kapsamının genişletilmesine yönelik çeşitli engeller ortaya çıkmaktadır.

Sosyal sigortalar orta gelirli gelişmekte olan ülkelerde, yeni programlarının yaratılması veya var olan programlarının kapsamının genişletilmesi yoluyla sosyal korumanın yaygınlaştırılmasında önemli bir işlev üstlenmektedir. Sosyal sigortaların yaygınlaştırılmasına ilişkin sırasıyla gerçekleştirilmesi önerilen eylem alanları; i) Ev işlerinde çalışanlar, aile çalışanları, geçici çalışanlar gibi grupların dışlanarak, önceden öngörülmuş bir süre içinde tüm ücretlilerin kapsama alınması, ii) Kendi başına çalışanların, aile işlerinde ve tarım kesiminde çalışanlar yanında geçici olarak çalışanların ve enformel ekonomide düzenli gelir elde edenlerin kısmi olarak faydalanabilecekleri programlar için araştırmaların gerçekleştirilmesi, iii) katkı toplama, üyelerin kayıtlarının tutulması ve finansal yönetim gibi konularda sosyal sigortaların yönetim ve teknik yapısının güçlendirilmesi, iv) Sosyal sigortaların kurumsal kimliğini geliştirecek ve halkla ilişkilerini düzenleyecek ve geliştirecek çalışmaları gerçekleştirmek, v) Sosyal sigortaların kapsamında yer alamayanların katkı ödeme kapasitesine ve gereksinimlerine uygun özel yardım programlarının tasarlanması, vi) Sosyal sigortalardan finanse edilen sağlık bakımı hizmetlerini en iyi kullanıma olanak verecek biçimde gerçekleştirilmesi olarak sıralanmaktadır (Reynaud, 2001:4).

Diğer yandan, sosyal sigortaların kapsamının genişletilmesi katkı yapanların sayısında ve yapılan katkının miktarında bir artışa yol açacaktır. Uzun dönemde sürdürülmüş ve başarılı olan yaygınlaştırma politikalarının sosyal sigortaların aktif-pasif dengesini iyileştireceği beklenebilir. Bir başka deyişle, sosyal koruma sisteminden dışlanmış çalışanların sosyal sigortalar kapsamına alınarak, yeterli ve uygun bir korunma sağlanması, yalnızca harcamalarda bir artışa neden olmaz. Aynı zamanda, sisteme yeni katkıların

bulunması anlamına da gelir. Özellikle genç çalışanların kapsama alınmasına yönelik girişimler bu olumlu sonucu güçlendirecektir (Gruat: 5-8).

Diğer yandan, sosyal sigortaların kapsamının genişletilmesinin sosyal koruma açığını ortadan kaldıramayacağı açıktır. Çünkü, sosyal sigortalar düzenli ve yeterli gelire sahip çalışanları ve ailelerini korumaya yönelik bir nitelik taşır. Sağlık durumu sürekli bozuk olanlar, yeterli ve düzenli gelire sahip olmayanlar, işsizler, çalışamayacak kadar küçük ya da yaşlı olanların sosyal sigortalar kapsamına alınarak, gelir güvencesi sağlanamaz. Bir başka deyişle, sosyal sigortaların gerçekte sosyal korumaya en çok gereksinimi olan grupları kapsama özelliği sınırlıdır. Bu nedenle, sosyal koruma açığının giderilmesinde, sosyal sigortaların geliştirilmesi kadar, diğer kamusal alanda oluşturulmuş yardım ve hizmet programlarına ihtiyaç vardır.

b. Gönüllü Katılım

Sosyal korumanın kapsamının genişletilmesinde izlenen stratejilerden biri de gönüllü katılımın desteklenmesidir. Uygulamada gönüllü katılım farklı biçimler almaktadır. Sosyal sigorta programlarına isteğe bağlı katılım, isteğe bağlı özel emeklilik ve sağlık sigortası veya bireysel fonlara katılım ile mikro-sigorta programlarına katılım bu farklı biçimlere örnek oluşturur.

Sosyal Sigortalara Gönüllü Katılım: Ülkelerin bir çoğunda sosyal sigortaların zorunlu kapsamında olmayan kesimlerin sosyal sigortalara gönüllü katılımına olanak sağlanır. Ancak, bu olanağın çok sınırlı sayıda insan tarafından kullanıldığı görülür. Çünkü, gönüllü katılımın gerektirdiği katkı düzeyi çoğunlukla çalışanın ve işverenin ödemesi gereken katkı miktarının toplamı düzeyindedir. Gönüllü katılımın beklendiği gruplar çoğunlukla bu düzeyde katkı ödemeye gönüllü değildir veya ödeme güçleri yoktur. Sosyal sigorta programlarına gönüllü katılım geçmişte zorunlu katılım kapsamında olan, ardından bu niteliklerini yitiren ve bu nedenle emeklilik haklarını korumak isteyen kimseler tarafından daha çok tercih edilmektedir. Aynı zamanda, kısa süreli katkı ödeme yoluyla emeklilik hakkının kazanılması olanaklı ise gönüllü katılım artmaktadır (Beattie, 2000: 140).

Diğer yandan, özel sigorta ve bireysel fonlar yoluyla sosyal korumanın kapsamının geliştirilmesi bir seçenek değildir. Çünkü, özel sigorta ve bireysel fonlar nitelikleri dolayısıyla düşük ve düzensiz gelire sahip olanları kapsamaktan uzaktır. Sigorta veya fon işletmeleri yüksek risk gruplarını dışlamakla birlikte, yeterli gelire sahip olmayanlar özel korumadan yararlanabilmek için gerekli katkıyı yapabilecek bir güce sahip değildir. Gerçekten, Şili sağlık sistemine bakıldığında yüksek risk grubunda yer alanların ve düşük gelirli olanların kamu programlarından; buna karşılık, yüksek gelirli

ve düşük risk gruplarının özel programlardan yararlandığı görülür (Uthoff, 1999: 5-7). Özel koruma programlarının gelişmesi sosyal koruma sisteminin kapsam sorununu çözmeye bir destek sağlamadığı gibi, bir çok sorunun da ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede, sosyal korumaya en çok gereksinimi olan düşük gelirli ve yüksek risk grubunda yer alanları dışlayan özel ve bireysel koruma programlarının oluşturulması ve yaygınlaşması sosyal koruma gereksinimini azaltmayacaktır. Bu nedenle, özel ve bireysel koruma sağlayan programlar sosyal korumanın kapsamının genişletilmesine yönelik bir stratejinin unsuru olamaz.

Gönüllü kapsamın genişletilmesi amacıyla oluşturulmuş, özel sigorta veya bireysel fon uygulamaları bağlamında sağlanan finansal destekler daha çok yüksek gelir gruplarının sağlık ve emeklilik sigortalarının sağladığı korumaya ek tamamlayıcı haklar kazanılmasına olanak tanır. Bu çerçevede, bu tür gönüllü katılımın desteklenmesi sosyal korumanın kapsamının genişletilmesinden çok, gönüllü katılımı gerçekleştirenler açısından sosyal korumanın sağladığı desteğin geliştirilmesi anlamına gelir. Sosyal korumanın gönüllü katılım yoluyla geliştirilmesinin yolu yüksek gelir gruplarının değil, daha çok düşük gelir gruplarının katılımının devletin finansal destekleri ile teşvik edilmesinden geçmektedir (Beattie, 2000: 140).

Mikro Sigorta: Kurumsal ekonomide çalışanlar için tasarlanmış ve kurumsallaşmış sosyal güvenlik planlarının enformel ekonomide çalışanları kapsamaması güçtür. Enformel ekonomide çalışanlar için, istihdam ve gelir ilişkisi sosyal koruma gereksinimi üzerinde doğrudan ve farklı bir etkide bulunur (ILO, 2000b: 10-11). Kurumsal ekonomide çalışanlar için oluşturulmuş sosyal koruma programlarına, belirli durumlarda, enformel çalışanların gönüllü katılımı olanağı bulunabilmektedir. Ancak, gönüllü katılımın önünde ciddi engeller vardır. Gerçekten, enformel ekonomide gelir düzeyinin düşüklüğü ve belirsizliği çalışanların kurumsal ekonomide çalışanlar için tasarlanmış programlara katkı sağlamalarını güçleştirir (Ginneken, 1999: 11).

Son yıllarda gelişmekte olan ülkelerde enformel ekonomide yer alan ve sosyal koruma kapsamına girmeyen çalışan grupları katılımın gönüllü olduğu mikro sigortalar oluşturmaktadır. Bu programların temel özelliği yerel düzeyde olmalarıdır. Bazı durumlarda, yerel mikro sigorta birimleri yönetimi geliştiren ve yeniden sigorta işlevini sağlayan geniş yapılar içinde birbirleriyle bağlanmaktadır (ILO, 2001: 31).

Gönüllü katılıma dayalı programlar farklı nitelikler taşıyabilmektedir. Gerçekten, hiç bir sosyal koruma programı tarafından kapsanmayan insanların gönüllü olarak katıldıkları ve katkı ödemelerine bağlı korumaya ulaşmaları söz konusudur. Bu tür programlar sosyal korumanın kapsamının genişlemesine

yönelik bir işlev görür (Reynaud, 2001: 7). Bazı gönüllü katılıma dayanan programlar, zorunlu sosyal koruma sistemi kapsamında bulunan ve katkı ödeyenlerin, bu programların sağladığı olanakları tamamlayıcı bir güvenceye kavuşmalarını amaçlayabilir (Beattie, 2000: 140).

Yerel düzeyde örgütlenen ve gönüllü katılıma dayanan bir çerçevede sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi diğer stratejilerden oldukça farklı bir yoldur. Özellikle, zorunlu sosyal koruma sisteminin dışında kalan ya da dışlanan bağımsız çalışanlar ile enformel ekonomide çalışanlar kendi sosyal koruma programlarını oluşturmaktadır. Bu tür yapılar sigorta ilkesine bağlı ve özellikle sağlık bakımı ile ilgilidir ve dünyada sayıları az olmakla birlikte, hızla gelişmekte ve sayıları artmaktadır. Bangladeş, Benin, Burkina, Faso, Kamerun, Kongo, Côte d'Ivoire, Gana, Hindistan, Kenya, Mali, Nepal, Nijerya, Filipinler, Ruanda, Senegal, Tanzania, Togo, Uganda gibi ülkelerin yanında, çeşitli Latin Amerika ülkelerinde de bu tür yapılar bulunmaktadır (Reynaud, 2001: 7).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde gönüllü katılıma dayalı sosyal koruma programları yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Mikro sigorta olarak da adlandırılan uygulamaları kapsayan bu tür katılımın gönüllü olduğu programlar sosyal koruma kapsamında yer almayan bağımsız çalışanları, enformel ekonomide çalışanları, ücretsiz aile çalışanlarını kapsayabilmektedir. Mikro sigorta programları sosyal koruma kapsamının genişletilmesinde sınırlı bir seçenek oluşturur. Çünkü, finansal kaynakları yetersizdir ve sağladığı sosyal korumanın düzeyi düşüktür (ILO, 2001: 31-32). Mikro sigortaların emeklilik, sürekli iş görmezlik gibi uzun dönemli güvencesizliklere karşı koruma sağlama olanağı yoktur (Beattie, 2000: 141).

Mikro sigorta uygulamalarının temel konusu sosyal güvenliğin dışında kalanlar için oldukça önemli olan sağlık bakımına ilişkin olduğu görülmektedir. Ancak, mikro sigorta uygulaması denenilen ve geliştirilmeye çalışılan bir aşamadır. Bu tür girişimler uluslararası düzeyde ilgi görmekle birlikte, oldukça az sayıdadır. Latin Amerika ve Afrika'da programların önemli zayıflık ve sınırlılıkları vardır ve nüfusun geniş kesimlerini kapsamada yetersiz oldukları gözlenmektedir. Mikro sigortaların gerçek gelişme potansiyelleri hala denenmek zorundadır. Bu programlar, sosyal dayanışma temelinde ulusal programların yaşama geçirilmesinin olanaksız olduğu durumlarda bir geçiş aşaması olarak görülmek zorundadır (Reynaud, 2001:3)

Devlet gönüllü programların geliştirilmesi için; (i) Katkıların uyumlulaştırılması veya vergi muafiyetleri ile bireylerin ödedikleri katkılara destek olmak, (ii) Gönüllü programların kurulması sırasında ortaya çıkan maliyetlerin bir kısmını ya da tamamını karşılamak, yöneticilere eğitim sunma gibi yöntemlerle destek olmak, (iii) Bu tür programların etkinliklerini

düzenleme ve yasal çerçevesini oluşturmak biçiminde çeşitli politikalar izlemektedir (Beattie, 2000: 139-140).

Gönüllü katılımın devlet tarafından desteklenirken ve yönlendirilirken bunun zorunlu hale dönüşmesini ve son aşamada ulusal sosyal koruma sistemi ile bütünleşmesini kolaylaştıracak biçimde tasarlanması gerekmektedir (Beattie, 2000: 147). Bu anlamda, gönüllü katılıma dayalı programlar zorunlu katılımın olduğu programlara bir seçenek oluşturmaktan çok, onların dışında kalan alanları geçici olarak kapsayan ve uzun dönemde zorunlu katılıma dayanan programlara dönüşmesini veya bütünleşmesini öngörmek gerekmektedir.

c. Sosyal Yardım Programları

Katkılı programlar yanında, genel bütçe gelirlerinden finansmanı sağlanan sosyal yardım ve hizmetlerin verilmesi bir seçenektir. Bu tür desteklerin toplumun en zayıf kesimlerine önemli bir güvence sağladığı açıktır. Sağlanan güvence ile birlikte bireysel özerkliği geliştirmek ve ayrımcılığı ortadan kaldırmak gibi işlevler de öne çıkmaktadır (Beattie, 2000: 148).

Katkı koşulu aranmayan bu programlar sağlık bakımı, yaşlılık yardımı, yoksulluk, aile ve işsizlik gibi bir çok farklı alanda sosyal koruma sağlamak amacıyla uygulanabilmektedir.

Katkı gerektirmeyen yaşlılık programlarının gelişmekte olan ülkelerde yaşlılar arasında yoksulluğun azaltılması, yaşlıların refahının geliştirilmesi ve ekonomik gelişme bakımından önemli olduğu belirtilmektedir (Barrientos-Sherlock, 2003: 15). Tablo: 2 bazı gelişmekte olan ülkelerde uygulanan katkı gerektirmeyen yaşlılık aylığı programlarının özelliklerini göstermektedir.

Bu tür programlar finansal açıdan sürdürülemez ve aşırı maliyetli olduğu sanılabilir. Bu nedenle bu programların geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması istemi gerçekçi olarak görülmeyebilir. Ancak bu programların, maliyeti düşük ve finansman gereği yüksek değildir. Gerçekten de harcamaların GSMH oranı Namibya'da yüzde 2, G. Afrika' da yüzde 2-3, Brezilya'da (kırsal) yüzde 1, Arjantin'de ise yüzde 0.2' dir (Barrientos-Sherlock, 2003: 12).

Katkı gerektirmeyen programlar iki farklı gruba indirgenebilir. Bunlar tüm nüfusu kapsayan genel programlar ile yalnızca gereksinimi olanları kapsayan yoklamalı programlardır.

Genel Programlar : Genel programların temel özelliği katkı yapma ya da gelir düzeyi gibi herhangi bir koşula bağlı olmaksızın, belirli özellikleri taşıyan nüfus grubunun tümünü (kadınlar, yaşlılar, çocuklar, yetimler vb.) kapsamasıdır. Bu tür programlar gelişmiş ülkelerde yaygın olarak

bulunmaktadır. Devlet gelirlerinden finanse edilmesi bu programların özelliğidir. Ancak, bu özellik aynı zamanda sorunlarında kaynağı olabilmektedir. Çoğu gelişmekte olan ülkede devletin vergi gelirlerinin düşük olması, vergi toplama kapasitesinin sınırlanması ve vergi tabanının dar olması gibi nedenler dolayısıyla bu tür programlar güçlükle karşılaşılabilmektedir. Programlar siyasal tercihlerden ve gelişmelerden ve ekonomik koşullardaki değişimlerden sıklıkla etkilenir. Yardımların kimlere ödeneceğinin ve düzeyinin belirlenmesine ilişkin bir çok sorun ortaya çıkar (Reynaud, 2001:4).

Tablo: 2
Belirli Afrika ve Latin Amerika Ülkelerinde Katkı Gerektirmeyen Yaşlılık Aylığı Programları (1999-2000)

Ülke	Türü	Yaş Sınırı	Aylık Ödeme (\$)	Kapsam (kişi)
Botswana	Genel	65	23	71,000
Mauritis	Genel	60	55	109,000
Namibya	Genel	60	26	82,000
G. Afrika	Yoklamalı	65 (e) 60(k)	80	1,800,000
Kosta Rica	Yoklamalı	65	30	41,620
Arjantin	Yoklamalı	70	105	120,006
Şili	Yoklamalı	70	60	163,338
Brezilya (kent)	Yoklamalı	67	108	1,963,160
Brezilya (kırsal)	Yoklamalı	60(e) 55 (k)	108	4,305,300
Uruguay	Yoklamalı	70	90	64,600
Bolivya	Genel (sınırlı)	65	20	vy.

Kaynak: (Barrientos-Sherlock, 2003: 3).

Katkı ve yoklama koşullarına dayanmayan sosyal yardım ve hizmetlerin uygulamaya konulması sosyal koruma açığını giderecek önlemlerden biridir. Tüm nüfusu kapsama niteliği dolayısıyla bu tür programlar evrensel yardımlar ve hizmetler olarak da adlandırılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde gelir desteği biçiminde oldukça yaygın olan programlar gelişmekte olan ülkelerde nadiren görülmektedir. Ancak, bu ülkelerde sağlık hizmetlerinin sunulmasında bu tür programlar yaygınlaşmaktadır. Diğer yandan, evrensel nitelikli sağlık hizmetlerine ulaşabilmek için kullanım katkıları ödenmesi gerekmektedir. Genellikle yoksullar bu tür katkı ödemelerinden muaf tutulmalarına rağmen, kullanım katkıları bu programların sosyal niteliğini zayıflatmaktadır (ILO, 2001, 32-33).

Tüm nüfusu kapsayan programların temel sorunu bu programların devlet bütçesine yüklediği toplam maliyet veya harcama düzeyi değildir. Bu tür programların maliyeti, genellikle katkılı programlarından daha azdır. Ancak, bu tür programların temel sorunu devletin gelir ve harcamalarının düzeyi ve harcamaların nerelere yapılacağına her yıl belirlenmesi olarak ortaya çıkar. Bu anlamda, belirli bir yılda tüm nüfusu kapsayan bir sosyal koruma programının,

gelecek yılda finansmanın hangi düzeyde yapılacağı siyasal bir sorun olarak belirir (Beattie, 2000: 142).

Uygulamada tüm nüfusu kapsayabilen bu tür programlar sosyal korumaya en çok gereksinimi olan kesimler için uygun bir seçenek olarak görünür. Ancak, yardım ve hizmetlere erişim için uygun ağların oluşturulması gerekir. Bu tür ağların oluşturulabilmesi çoğunlukla nüfusun yoğun bulunduğu kentsel alanlarda olanaklı olabilmektedir (Beattie, 2000: 143).

Yoklamalı Programlar: Sosyal yardımların geliştirilmesi stratejisinin bir başka unsuru yoklamalı programlarla sağlanan sosyal yardım ve hizmetlerin yaygınlaştırılmasıdır. Yoklamalı programlarla sağlanan yardım ve hizmetler çoğunlukla tüm nüfusu kapsayan programlardan farklı değildir. Ancak, yoklamalı programlar özellikle hiç geliri olmayan veya çok düşük gelirlilere özgüdür. Bu anlamda, özellikle gelir yoklamasına dayanır.

Yoklamalı programlar özellikle gelişmiş ülkelerde yaygındır. Diğer sosyal koruma programları kapsamında yer almayan veya geçmişte özellikle sosyal sigorta programlarının kapsamında olup, daha sonra kapsam dışında kalanlara sosyal korumanın yoklamalı programlar aracılığıyla sağlandığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde yoklamalı programlar yaygınlığı az olmakla birlikte, özellikle belirli nüfus gruplarına yönelik koruma sağlama amacıyla oluşturulmuş durumdadır (Beattie, 2000: 144).

Yaşanan gelişmeler bu eğilimi doğrulamaktadır. Sosyal koruma sistemi içinde geçmişte çalışma ve katkı ödeme koşulu aramayan sosyal yardım ve hizmetlerin ağırlığının arttığına yönelik tespitler yapılmaktadır. Sosyal yardım ve hizmetlerdeki artış işsizliğin ve istihdamın yeni biçimleri ve aile yapılarındaki değişim tarafından belirlenmektedir. Sosyal yardım alanların sayısı ve sosyal yardımlara ayrılmış kamusal kaynaklar artmaktadır (Barrett-Reid, 1996: 84).

Bu çerçevede, hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde katkı gerektirmeyen, çalışma koşuluna ve süresine bağlı olmayan sosyal koruma programlarının geliştirilmesi ve yaygınlaşması bir zorunluluk haline gelmektedir. Çünkü, sosyal koruma sistemi tarafından kapsanmayanlar gerçekte sosyal korumaya en çok gereksinimi olan kimselerdir.

d. Kapsamdaki Riskler

Sosyal koruma sisteminin kapsamının genişletilmesi yalnızca sosyal korumadan yararlanan insan sayısının artırılması olarak görülemez. Kişiler bakımından kapsamın genişletilmesi kadar, kapsanan risklerin çeşitliliği de önemlidir. Sosyal korumanın yaygınlaştırılması yalnızca tüm nüfusu kapsamaması

biçiminde görülmemelidir. Temel amaç tüm nüfusun kapsama alınması yanında, gelir güvencesizliğini ortaya çıkaran tüm risklere karşı yeterli ve uygun bir koruma düzeyinin sağlanmasıdır.

Geçmişte sosyal koruma emeklilik gibi uzun dönemli yardım ve desteklerin oluşturulmasına öncelik verilerek yaygınlaştırılmaktaydı. Günümüzde, çoğu gelişmekte olan ülkede bu öncelikten cayıldığı bilinmektedir. Sosyal korumanın yaygınlaştırılmasında kısa dönemli yardım ve desteklerin öne çıktığı görülmektedir. Bu anlamda, sağlık bakımı, iş kazası, ölüm veya işsizlik gibi riskler karşısında sağlanan sosyal korumada bir yaygınlaşma vardır (Reynaud, 2001: 5).

İşsizliğe karşı güvence sağlayan programlar ile birlikte sosyal yardımların öneminde de bir artış vardır. Özellikle Meksika ve Brezilya'da yoksul ailelere çocuklarını okula gönderme koşuluna bağlı olarak sosyal yardım sağlanmaktadır (Reynaud, 2001: 5-6). Sağlık bakımına ulaşabilmek geliştirmekte olan ülkelerde önemli bir gereksinimdir. Sosyal sigorta kapsamı dışında kalanlara kamusal alanda sağlık hizmetlerinin verilmesi geliştirmekte olan ülkelerde öne çıkmaktadır (Ghai, 2001: 5-6).

Sonuç

Sosyal koruma çalışanların, ailelerin ve tüm toplumun refahı için önemli bir kurumdur. Sosyal barışın, sosyal bütünlüğün ve bireylerin topluma katılımının en önemli sağlayıcısıdır. Diğer yandan, yoksulluğun önlenmesinde belirgin bir işlev yerine getirir. Sosyal dayanışmaya bağlı gerçekleşen sosyal koruma, sosyal adaletin, eşitliğin ve insan onurunun korunması ve geliştirilmesine katkı yapar. Bu bağlamda, demokrasinin gelişimi ve güçlenmesi, insanların siyasal katılımının sağlanması ile sosyal korumanın yaygınlaştırılması arasında güçlü bağlar vardır.

Amacına uygun tasarlanmış ve işlevini yerine getiren sosyal koruma sisteminin verimlilik üzerindeki etkileri tartışma götürmez. Sosyal koruma, ekonomik, sosyal ve siyasal etkileri bakımından ekonomik ve sosyal gelişmenin sürdürülmesi için temel belirleyicidir. Sonuç olarak, sosyal koruma işletmeler için bir maliyet ve toplumsal kesimler için bir yüküdür. Ancak, ekonomik gelişme ve bu gelişmenin sürekliliği ve istikrarı için yapılmış bir yatırımdır.

Sosyal korumanın yaygınlaştırılmasında, uzun dönemli amaç, tüm nüfusun sosyal dayanışma değeri temelinde örgütlenmiş ulusal bir sistem tarafından kapsanmasıdır. Ancak, kısa ve orta dönemde tüm çalışanların katkılı programlar tarafından kapsanmasını beklemek güçtür. Özellikle, katılımın zorunlu olduğu programlara tüm çalışanların katılması önünde engeller vardır.

Diğer yandan, bu durum aşamalı olarak programların kapsamının genişletilmesinin önünde engel değildir. Devletin zorunlu programlara ulaşamayanlara yönelik katılımın gönüllü olduğu programların kurulmasına ve işleyişine destek olması gerekmektedir. Aynı zamanda, gönüllü programların zorunlu programlara dönüşmesi ve ulusal sosyal koruma sistemi içinde bütünleşmesi yönünde sağlanacak destekler belirleyici olacaktır.

Sosyal korumanın yaygınlaştırılmasına yönelik bütünleşik stratejilerinden biri, sosyal yardım programlarının geliştirilmesidir. Sosyal yardımlar sosyal korumaya en çok gereksinimi olan, ancak, sosyal korumadan dışlanmış grupları kısa bir süre içerisinde ve etkili bir biçimde koruma sağlayan programlar olarak görülmektedir.

Sosyal korumanın yaygınlaştırılması yalnızca kapsama alınan nüfusun büyüklüğü ile ilgili bir sorun değildir. Nüfusun yanında, sağlanan korumanın düzeyi ve niteliği, kapsanan risklerin çeşitliliği de belirleyicidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

BARRETT-REID Pauline (Çev. Mustafa DELİCAN) (1996), "Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlikte Uluslararası Gelişmeler", (içinde) Yeni Yüzyıla Doğru Endüstri İlişkileri: Demokrasi, Gelişme ve Çağdaş Çalışma Standartları, II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, Der.: Nusret EKİN-Süleyman ÖZDEMİR, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara, s.79-92.

BARRIENTOS Armando-SHERLOCK Peter Lloyd (2003), "Non-contributory Pension Schemes: A New Model for Social Security in the South?", 4th International Research Conference on Social Security (Social security in A Long Life Society) 5-7 May 2003, International Social Security Association, Antwerp.

BEATTIE Roger (2000), "Social Protection for All: But how?", International Labour Review, Vol. 139, No. 2, s.129-148.

CLADEHLT, (2001), Social Security in Times of Globalization, (<http://cladehlt.org/eng/annualrep01capIII.htm>) (15.06.2003 tarihinde).

DPT (2001), Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışmaları, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara.

DRUMMOND Catherine (2002), Strengthening the Security in Social Security, General Report, Conference on the ISSA Initiative, International Social Security Association, Geneva.

- ERDUT Zeki (2002), Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir.
- GHAI Dharam (2001), "Social Security for All", Closing the Coverage Gap-Leo Wildmann Symposium, 27th General Assembly, International Social Security Association, Geneva.
- GHAI Dharam (2002), Social Security Priorities and Patterns: A Global Perspective, International Institute for Labour Studies, Discussion Paper, DP/141/2002, Geneva.
- GINNEKEN Wouter van (1996), "Social Security for the Informal Sector: Issues, Options and Tasks Ahead", Social Security Department Working Paper, International Labour Office, Geneva.
- GINNEKEN Wouter van (1999a), "Overcoming Social Exclusion", (içinde) Social Security for the Excluded Majority-Case studies of Developing Countries, Edit.: Wouter van GINNEKEN, International Labour Office, Geneva, s.1-36.
- GINNEKEN Wouter van (1999b), "Social Security for the Informal Sector: A New Challenge for the Developing Countries", International Social Security Review, Vol. 52 (1/99), s.49-69.
- GINNEKEN Wouter van (2003), "Extending Social Security: Policies for Developing Countries", Social Security Policy and Development Branch, Extension of Social Security Paper No. 13, International Labour Office, Geneva.
- GRIMSHAW Damian-RUBERY Jil (Çev. Evren BALTA) (1997), "Atipik Çalışanların İşsizliğin Sonuçlarından Korunması: İhmal Edilmiş Bir Konu", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, s.289-310.
- GRUAT J-V, "Extending Coverage under Basic Pension Schemes-General and Chinese Considerations", Review of Policy Issues (Issues in Social Protection) Discussion Paper No. 4.
- ICFTU (2001), "A Global Priority-Strengthening in the Social Protection in the 21st Century", International Confederation of Free Trade Unions, Brussel.
- ILO (2000a), Income Security and Social Protection in a Changing World, World Labour Report 2000, International Labour Office, Geneva.

- ILO (2000b), "Employment and Social Protection in the Informal Sector- Employment in the informal sector: Challenges and Future Agenda", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB.277/ESP/1/2), Geneva,.
- ILO (2001), Social Security: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva.
- ILO (2002), Global Employment Agenda, Discussion Paper, International Labour Office, Geneva.
- ILO (2003), "Facts on Social Security", s. 2, (www.ilo.org/coverage4all) (15.06.2003 tarihinde).
- JUTTING Johannes (1999), "Social Security Systems in Low Income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation", Center for Development Research Discussion Papers on Development Policy No. 9, Bonn.
- KALISCH David W. vd. (1998), "Social and Health Policies in OECD Countries: A Survey of Current Programmes and Recent Developments", Labour Market and social Policy Occasional Papers No. 33, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- KAPAR Recep (2003), Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir.
- LORDOĞLU Kuvvet (1998), "Enformel İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sorunu", Ekonomik Yaklaşım, C. 9, No. 31, s.5-24.
- REYNAUD Emmanuel (2001), "The Extension of Social Security Coverage: The Approach of the International Labour Office", Leo Wildmann Symposium, 27th General Assembly, International Social Security Association, Geneva.
- SSK (2002), İstatistik-Sigortalı Sayıları, (<http://www.ssk.gov.tr>) (15.01.2003 tarihinde).
- UTHOFF Andras (1999), "Trends in Social Security Reform and the Uninsured", Conference on Social Protection and Poverty, Inter-American Development Bank, Washington.