

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE

SOSYAL POLİTİKALAR

MEHMET FATİH AYSAN





GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE

SOSYAL POLİTİKALAR



Mehmet Fatih Aysan

İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı
İstanbul, 2020



GELECEĞİN TÜRKİYESİ RAPORLARI – 6

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE SOSYAL POLİTİKALAR Mehmet Fatih Aysan

Geleceğin Türkiye Projesi, Doç. Dr. Lütfi Sunar koordinatörlüğünde; H. Merve Bircan Altınsoy, Muhammed Mustafa Bilgili, Muhammed Hüseyin Ergören, Hasan Remzi Eker ve Muhammed Gazali Kılınç tarafından yürütülmektedir.

İLKE YAYINLARI: 68 | GELECEĞİN TÜRKİYESİ RAPORLARI: 6
© İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı, İstanbul 2020
ISBN: 978-625-44342-1-1 | E-ISBN: 978-625-44342-2-8
DOI: <http://dx.doi.org/10.26414/gt006>

Araştırma Asistanı: Ayşe Betül Aydın
Yayına Hazırlayan: Muhammed Mustafa Bilgili
Tasarım: Seyfullah Bayram
Tashih: Ebru Ünver

Baskı ve Cilt:
İkramat Ofset
100. Yıl Mah, 3. Cd. No: 212, 34204
Bağcılar/İstanbul



İLKE Vakfı, ilk günden itibaren yaptığı nitelikli çalışmalarla toplumu her açıdan geliştirmeyi kendisine şiar edinmiştir. Bu çalışmalarına Türkiye'nin geleceğinin oluşumuna katkı yapmak hedefiyle "Geleceğin Türkiye" Projesini eklemiştir. Bu kapsamda ilgili alanlarda yetkin uzmanlara sekiz ana başlıkta araştırma raporları hazırlanmaktadır. Bu raporda toplumumuzun sosyal gerçekleri göz ardı edilmeden bir gelecek vizyonunun ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Aziz Mahmut Hüdayi Mah. Türbe Kapısı Sk. No: 13 Üsküdar/ İstanbul | +90 216 532 63 70 | getu@ilke.org.tr | ilke.org.tr

© Tüm hakları saklıdır. İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı'nın yazılı izni olmadan bu eserin hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla çoğaltılamaz. Raporda belirtilen görüşler yazara aittir ve İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı'nı bağlamaz.



Kurulduğu günden bu yana toplumu tanıma, anlama, toplumun ihtiyaçlarından haberdar olarak iş üretme, problemleri çözüm odaklı çalışmalar yapmayı kendisine şiar edinen İLKE Vakfı, sadece belli bir topluluğun değil tüm insanlığı ilgilendiren meselelere dair çalışmalar yapmanın önemine inanmaktadır. Her alanda kısır bir döngü yaşadığımız günümüzde özellikle de düşünce alanında üretim becerimizin azalması, var olan potansiyelin verimli kullanılamaması, her alanda problemlerin büyüyerek çoğalması İLKE Vakfı'nın saha odaklı, çözüme ilişkin çıktıları olan çalışmalar yapmanın gerekliliğine olan inancını kuvvetlendirmiştir. Geçmişin çok konuşulduğu şimdinin ise betimsel bir bakış açısıyla işlenip geçildiği çalışma alışkanlığının aksine; geçmişin birikim ve tecrübelerinin verdiği özgüvenle şimdiyi iyi anlayan fakat aynı zamanda geleceğe dair ufuk ve plan çizen çalışmalarla yalnızca kurumlar bazında değil tek tek insanımızın düşünme beceri ve alışkanlığını da etkileyecek araştırmalar yapmak gerekli ve önemlidir.

Geleceğin Türkiye'si projesi kapsamında hazırlanmakta olan raporlar ile amaçlanan Türkiye'nin geleceğinin belirlenmesinde mi-henk taşı olan Eğitim, Yükseköğretim, Ekonomi, Yönetim, Dış Politika, Kültür Politikaları, Sosyal Politikalar ve Sivil Toplum konularında mevcut ve geçmiş uygulamaları ve bu uygulamaların çıktılarını incelemek ve geleceğe yönelik plan ve proje içeren çalışmalar yapmaktır.

Geleceğin Türkiye'sinde Eğitim | Yusuf Alpaydın



“Geleceğin Türkiye'sinde Eğitim” raporu; ekonomik, politik ve sosyokültürel sistemlerdeki gelişmelerin önümüzdeki yıllarda eğitim sisteminden talep ve beklentilerin artarak ve çeşitlenerek devam edeceğini gösteriyor. Dolayısıyla önümüzdeki yıllarda Türk eğitim sisteminin başarması gereken oldukça esaslı değişikliklerin bizi beklediği söylenebilir. Bu esaslı değişimler için güçlü değişim ajandalarına ihtiyaç vardır. Eğitim sisteminin temel hizmet birimleri olan sınıflarda ve okullarda gerçekleşecek bu değişimde öğretmenin rolü kritiktir. Öğretmenlerin değişim ve gelişiminde ise okul yöneticilerine önemli görev düşmektedir. Bu değişim ve gelişmelerin yönetilmesinde insan kaynağı kadar eğitim paradigması da kritik bir yer tutmaktadır. Rapor, kendi düşünce geleneğimizden hareketle toplumumuzun kültürüne ve değerlerine yabancı olmayan bir eğitim paradigmasının inşasının aciliyetine ve önemine dikkat çekiyor.

Geleceğin Türkiye'sinde Yükseköğretim | Nihat Erdoğan



“Geleceğin Türkiye'sinde Yükseköğretim” raporu; politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, hukuki ve çevresel değişimler sonucunda yaşanacak değişimlerin yükseköğretimde yansımaları ve bu değişimlerin nasıl yönetilmesi gerektiğine dair ipuçları veriyor. Yükseköğretim alanındaki gelişmelerin, yükseköğretimi stratejik bir bakışla ele almayı ve bu perspektifle yapısal ve yönetsel değişimi gerekli kıldığı anlaşıyor. Günümüzde yaşanacak değişimlere hızlı cevap vermenin ve yükseköğretimden beklenen talepleri karşılamanın önemli olduğu görülüyor. Yükseköğretim kurumlarının, insanın anlam arayışına cevap üretme, hayat görüşü oluşumuna katkı sağlama ve kültürel birikim kazandırma gibi amaçların yanında, mesleki bilgi ve beceri kazandırma amacına da hizmet edecek çeşitliliği sağlaması gerektiği vurgulanıyor. Rapor, mevcut durum analizi yaparak gelecekte, işleyen ve güçlü bir yükseköğretim için yapılması gereken değişikliklere dikkat çekiyor ve on iki temadan oluşan bir vizyon ortaya koyuyor.

Geleceğin Türkiye'sinde Ekonomi | Murat Taşdemir, Etem Hakan Ergeç, Hüseyin Kaya, Özer Selçuk



“Geleceğin Türkiye'sinde Ekonomi” raporunun temel amacı bir ekonomi vizyonu ortaya koyarak, bu vizyon doğrultusunda odaklanılması gereken hususlara dikkat çekmek ve temel bir çerçeve sunmaktır. Raporda ortaya konulan vizyon “erdemli bir toplum için adil, müreffeh ve sürdürülebilir bir ekonomi” talebi etrafında şekillenmiştir. Dolayısıyla buradaki “geleceğin ekonomisi” vizyonu üç temel özelliğe sahiptir: sosyal adalet, maddi refah ve sürdürülebilir üretim ve tüketim. Toplumdaki her bireyin istediği bir yaşamı sağlayabileceği fırsatlara erişebileceği bir maddi refaha sahip olduğu, sosyal adaletin sağlandığı ve sürdürülebilir nitelikteki bir ekonominin gerçekleştirilmesi ancak bu hedefle uyumlu, kanıtla dayalı ve uzun dönemli politikaların uygulanması ile mümkündür.

Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim | Haluk Alkan



“Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim” raporu, yönetim sistemi alanını anayasal kurumlar ve gelenek düzleminde ele alıyor. Türkiye'nin anayasa politijinin gelişimini ve güncel tartışmaları inceleme konusu ediyor. Anayasal kurumların hayata geçirilmesinde önem taşıyan başlıca kurumsal yapılar inceleme alanına dâhil edilerek, siyasi partiler rejimi, seçim sistemi ve kamu yönetimi sistemi mevcut yapı ve sorunları ile ele alınıyor. Vizyon belgesi oluşturulurken Türkiye'nin küresel düzeyde yaşanan tartışmaların neresinde konumlandığı ve benzerliklerinin yanı sıra özgün yönleri de belirlenerek, 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin daha işler hale getirilmesine yönelik olarak somut, uygulanabilir çözüm önerileri sunuluyor.

Geleceğin Türkiye'sinde Dış Politika | Süleyman Güder, Murat Çemrek, M. Hüseyin Mercan



“Geleceğin Türkiye'sinde Dış Politika” raporu Türkiye'nin dış politikası için kapsamlı, tutarlı ve uygulanabilir bir analiz çerçevesi oluşturarak, Türk dış politikası için bir gelecek vizyonu sunmayı hedeflemektedir. Çalışmada ele alınacak konuların daha iyi kavranabilmesi için dış politikanın ne olduğu ve nasıl yapıldığına dair bir çerçeve sunulmaktadır. Türk dış politikasının genel görünümü ve Türkiye'nin dünya siyasetinde oynadığı rolün de ele alındığı raporda, 2002 sonrası dış politikanın değişen karakteri ve dış politikada kronikleşen sorunlar incelenmektedir. Türk dış politikasını etkileyen temel parametreler ve çeşitlenen aktörler analiz edilip, dış politika için temel ilkeler, kurumsal ve yapısal değişiklikler önerilmektedir.



İLKE Vakfı pek çok hayır ve hizmet kuruluşunu kurmuş ve destek olmuş iradenin, bu alanlardaki çalışmalarını derinleştirmek amacıyla 2010 yılında kurduğu bir çatı kuruluşur.

İLKE kurumlarıyla beraber iş ahlakı ve girişimcilik, akademik çalışmalar ve yaygın din eğitimi alanında faaliyet göstermekte ve bu konularda stratejik bakışı geliştiren öncü çalışmalar yapmaktadır. Bu çerçevede İLKE; kurumlarımızın çalışma alanlarında bilgi, politika ve strateji üreten, kamuoyunda kurumlarımızın temsilini sağlayan ve kurumsal ilişkileri geliştiren bir merkez işlevi üstlenmektedir.

DEĞERLERİMİZ

İLKE'nin gayesi İslami ve insani değerler çerçevesinde yaşama, yaşanmasına vesile olma, toplumda bu yönde bir dönüşümün gerçekleşmesine ön ayak olma amacıyla yönelik olarak hayır odaklı iş üretmektir. Bunu yaparken zamanın ruhunu ve günün ihtiyaçlarını dikkate almayı, benzer çalışmalar yapan kurumlarla istişare ve işbirliğini önemsemekteyiz.

- İnsana ve insanlığa hizmet etme hedefiyle yaşama
- Daima hayra ortak olma hedefini gözetme
- Yapılan işlerde istişare eksenli hareket etme
- Görevlendirmede liyakati esas alma
- Çalışmalarımızda ihtimam gösterme
- Faaliyetlerimizde kuşatıcı ve kapsayıcı olma.

Geleceğin Türkiyesinde Sosyal Politikalar



Mehmet Fatih Aysan

Marmara Üniversitesi Sosyoloji Bölümü öğretim üyesi olan Mehmet Fatih Aysan; Boğaziçi Üniversitesi Sosyoloji Bölümünden 2004 yılında lisans derecesini, Marmara Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümünden 2006 yılında yüksek lisans derecesini almıştır. 2011 yılında University of Western Ontario'da sosyoloji doktorasını tamamlamış, yine aynı üniversitede 2010-2012 yılları arasında öğretim görevlisi olarak dersler vermiştir. Mehmet Fatih Aysan, İstanbul Şehir Üniversitesinde 2012-2020 yılları arasında Sosyoloji Bölümü öğretim üyesi ve 2016-2020 yılları arasında Sosyal Bilimler Enstitüsü müdürü olarak görev yapmıştır. Temel ilgi alanları demografi, aile, iktisadi sosyolojisi ve sosyal politikalar olan Dr. Aysan'ın çalışmalarının merkezini iş piyasası, nüfus yapısı, sosyal politikaların toplum refahı üzerindeki etkileri oluşturmaktadır.



Ayşe Betül Aydın

2016 yılında Marmara Üniversitesi Sosyoloji Bölümünden mezun oldu. 2018 yılına kadar aynı üniversitede İşletme Bölümü Çift Anadal Programına devam etti. Yüksek lisansını İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyoloji Bölümünde 2020 yılında tamamladı. 2016-2019 yılları arasında aile, kent ve sosyal politikalar konulu eğitim atölyelerinde ve öğrenci sempozyumlarında yer aldı ve çeşitli projelerde asistanlık yaptı.

TAKDİM

İLKE İlim Kùltür Eğitim Vakfı olarak Türkiye'nin geleceğinin doğru biçimde inşa edilebilmesi için geçmişin birikimine, bugünün analizine ve gelecek odaklı önerilere ihtiyacın olduğunu düşünüyor ve bu doğrultuda çalışıyoruz. Bünyemizde bulunan İLEM, YEKDER, İGİAD ve araştırma birimlerimiz İKAM ve KYA ile güçlü bir toplumsal yapının oluşumuna ve dönüşümüne özgün, sistematik ve nitelikli katkı sağlamaya gayret ediyoruz. Bu hedefle 2017 yılında “Geleceğin Türkiye’si” projesini başlatarak Türkiye’nin geçmişten bugüne izlediği politikaların analizini gerçekleştiriyor, karşılaştığı güçlükleri ve sebeplerini tespit ediyor, vizyon önerisi getirerek sorunların üstesinden nasıl gelinebileceğine dair somut ve yenilikçi öneriler sunuyoruz. Bu anlayışla daha önceden yayımladığımız Eğitim, Yükseköğretim, Ekonomi, Yönetim ve Dış Politika raporlarımıza bir yenisini ekleyerek Geleceğin Türkiye’sinde Sosyal Politikalar raporumuzla huzurlarınızdayız.

Yayımlamış olduğumuz Eğitim raporumuz, dünyadaki gelişmelerin farkında olarak, kendi düşünce geleneğimizden hareketle toplumumuzun kültürüne ve değerlerine yabancı olmayan bir eğitim inşasının aciliyetine ve ehemmiyetine dikkat çekiyor. Yükseköğretim alanında yayımlamış olduğumuz raporumuz ise politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, hukuki ve çevresel dönüşümlerin sonucunda yaşanacak değişimlerin yükseköğretimde yansımaları ve bu değişimlerin nasıl yönetilmesi gerektiğine dair ipuçlarını on iki temadan oluşan bir vizyon önerisi üzerinden veriyor. Projemizin üçüncü çalışması olan Ekonomi raporumuz, “erdemli bir toplum için adil, müreffeh ve sürdürülebilir bir ekonomi” talebi etrafında şekillenen Geleceğin Türkiye’sine üç temel prensip üzerinden bir vizyon çiziyor. Dördüncü raporumuz olan Yönetim raporu, yönetim sistemi alanını anayasal kurumlar ve gelenek düzleminde ele alarak Cumhurbaşkanlığı sisteminin daha işler hale getirilmesi için çözüm önerileri sunuyor. Projemizin beşinci ürünü olan Dış Politika raporu ise Türk dış politikasını etkileyen temel parametreler ve çeşitlenen aktörleri analiz edip, dış politika için temel ilkeler, kurumsal ve yapısal değişiklikler öneriyor.

Geleceğin Türkiye’si projemizin elinizde bulunan altıncı raporu “Geleceğin Türkiye’sinde Sosyal Politikalar”, küresel sosyo-ekonomik değişimin ve bilhassa geçirmekte olduğumuz Covid-19 virüsünün etkileriyle mücadele eden Türkiye’nin, sosyal politikalar alanındaki faaliyetlerini mercek altına alıyor. Covid-19 pandemisi ile özellikle sağlık alanıyla gündemden düşmeyen sosyal politikaların, Türkiye’nin kuruluşundan bu yana nasıl bir seyir izlediğini ortaya koyarak sosyal politikalara yönelik değişen fikriyatı, yaşanan zorlukları ve yaşanması muhtemel problemleri tasvir ederek somut çözüm önerileri getiriyor. Böylelikle Türkiye’nin refah seviyesini artırıcı reform çalışmaları için yeni bir vizyon ortaya koyuyor.

Nitelik olarak son derece iddialı olan bu raporun hazırlığında pek çok kişinin emeği bulunuyor. Öncelikle bu değerli çalışmanın ortaya çıkmasında büyük bir özveri ile çalışan ve yoğun bir emek harcayan Geleceğin Türkiye Proje Koordinatörü Doç. Dr. Lütfi Sunar’a, raporun yazarı Doç. Dr. Mehmet Fatih Aysan’a ve araştırma asistanı A. Betül Aydın’a teşekkürlerimi sunuyorum. Raporun hazırlanma sürecinde katkı sağlayan ve adını teker teker sayamayacağım geniş ekibe ayrıca teşekkür ediyorum.

Bu kıymetli çalışmanın sosyal politikalar alanında çalışan kişi ve kurumlara faydalı olması ve Türkiye’nin refah seviyesinin artmasına katkı sunmasını temenni ediyorum.

Prof. Dr. Nihat Erdoğan

İLKE Vakfı Mütevelli Heyet Başkanı

SUNUŞ

Sivil toplum kuruluşlarının yüklendiği misyon, bir gelecek tasavvuru ile toplumsal faydayı hedefleyen çalışmalar yapmalarıdır. Parçası oldukları toplumun ıslahı için kapsamlı bilgi ve verilerden hareketle oldukça somut ve yerel bir gelecek tasavvuru ortaya koymaları gerekir. İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı, bu misyonun bilincinde olarak gerçekleştirdiği projelerinde alanında uzman isimlerle istişare ederek toplumsal sorunların ve işlenen politikaların zayıf yönlerini ele alıyor ve toplumumuzun kendi değerlerini merkeze alan somut çözüm önerileri getiriyor.

1980’li yıllarda başlayan yolculuğumuz çeşitli duraklardan sonra İLKE Vakfının kuruluşuyla yeni bir vecheye büründü. Bugüne kadar çok sayıda faydalı organizasyonun kuruluşuna destek verdik. Her biri alanlarında öncü ve önemli faaliyetler yapan İlimi Etüdler Derneği (İLEM), Yaygın Eğitim ve Kültür Derneği (YEKDER), Türkiye İktisadi Girişim ve İş Ahlakı Derneği (İGiAD), İLKE çatısı altında yer alıyor. Ayrıca vakıf bünyesindeki İslam İktisadi Araştırma Merkezi (İKAM) ve Kurumsal Yönetim Akademisi (KYA) ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerini sürdürüyoruz. Tüm bu birikimin bir sonucu olarak 2018 yılında başladığımız Geleceğin Türkiye’si projesi ile sürekli değişimin yaşandığı bir dönemde artık geleceği konuşmanın daha kritik bir önemi haiz olduğuna dikkat çekmek istiyoruz.

Proje kapsamında 2018 Eylül ayında yayımladığımız “Geleceğin Türkiye’sinde Eğitim” raporu, birçok açıdan eğitim meselesinin derinlemesine incelendiği ve inşa edici öneri ve vizyonları içeriyordu. Eğitim raporunun ardından, konuyu farklı boyutlarıyla politika notları ve analiz raporlarıyla ele almaya devam ediyoruz. Temel eğitimi ele alan bu raporumuzu tamamlar mahiyette ikinci raporumuzu Şubat 2019’da yükseköğretim konusunda yayımladık. Raporda son 20 yılda yeni üniversitelerin açılması, insan yetiştirmeye yönelik ciddi hamleler ve problemlerin çözümünde üniversitelerden beklentilerin büyümesi gibi kritik konular çerçevesinde yükseköğretim meselesini tüm boyutlarıyla ele aldık. Raporun özellikle akademi ve iş dünyası için geliştirdiği önerileri çok sayıda olumlu yankı uyandırdı.

Geleceğin Türkiye’si projesinin üçüncü ürünü olan Ekonomi raporu Nisan 2019’da kamuoyu ile paylaşıldı. Bu raporda ekonomide küresel eğilimler, makro ve mikro ekonomik tabloları ele alıp geleceğin ekonomisine dair çok boyutlu öneriler sunduk. Eylül 2019’da açıklanan dördüncü raporumuz “Geleceğin Türkiye’sinde Yönetim”de raporunda ise Türkiye’deki tarihsel ve güncel yönetim modeli ile tartışmaları genişçe ele alıp Türkiye’nin mevcut sistemine yönelik bazı konularda çekinceleri belirttik ve iyileştirici öneriler ortaya koyduk. Şubat 2020’de yayımlanan beşinci raporumuz “Geleceğin Türkiye’sinde Dış Politika” raporu, bölgesel ve küresel gelişmelerin Türk dış politikasına olan etkisi üzerinde durmakla

beraber Türk dış politikasını etkileyen diğer parametreler ve çeşitlenen aktörleri analiz edip, dış politika için temel ilkeler, kurumsal ve yapısal değişiklikler önermektedir.

Geleceğin Türkiye'si projemizin altıncı raporunu “Geleceğin Türkiye'sinde Sosyal Politikalar” konusu çerçevesinde yayımlıyoruz. Rapor Türkiye'nin refah rejimini ve dolayısıyla sosyal politikalarını küresel eğilimleri, güncel meydan okumaları, uygulamaları ve gelişmeleri inceleyerek sorunların nedenlerini analiz ediyor ve yenilikçi çözüm önerilerini ortaya koyuyor. Geleceğin Türkiye'sinde Sosyal Politikalar raporu iyi analiz edilmiş bir gelecek vizyonu çerçevesinde somut öneriler getirerek büyüyen Türkiye'nin refah seviyesini artırıcı reform önerileri sunuyor.

Bu değerli eserin ortaya çıkmasında uzun bir süre emek harcayan birçok isim olduğunu belirtmek isterim. Öncelikle çalışmayı büyük bir özveri ve titizlikle kaleme alan Doç. Dr. Mehmet Fatih Aysan ve Ayşe Betül Aydın'a çok teşekkür ediyorum. Rapora farklı aşamalarda katkıda bulunan uzmanlara, hocalarımıza ve İLKE araştırmacılarına ayrıca teşekkür ediyorum.

Raporumuzun Geleceğin Türkiye'sinde sürdürülebilir, kapsayıcı ve şeffaf, etkin uygulanan bir sosyal politika anlayışının oluşmasına katkı sunması temennisiyle.

Doç. Dr. Lütfi Sunar

İLKE Vakfı Yönetim Kurulu Başkanı

Geleceğin Türkiye'si Proje Koordinatörü

ÖNSÖZ

İçinde yaşadığımız yüzyıl; risk toplumu, post-modern dönem, post-fordist dönem, Neo-liberal Çağ, endüstri 4.0 gibi birçok değişik kavramsallaştırmalarla açıklanmaya çalışılıyor. Her biri farklı dinamiklere atıfta bulunsa da hızlı bir toplumsal ve ekonomik değişimin yaşandığı herkes tarafından kabul ediliyor. Bu değişim içinde öne çıkan en önemli konulardan biri ise toplumların refahı ve dolayısıyla devletlerin uyguladığı sosyal politikalarıdır.

İçinden geçtiğimiz Covid-19 pandemisi, belirsizlikleri daha da artırırken, sağlıktan eğitime, istihdam yapısından sosyal yardımlara, sosyal politikalarla ilişkili birçok uygulamayı gündemin üst sıralarına taşıyor. Bir taraftan refah devletinin süregelen sorunlarına çözümler ararken bir taraftan da pandeminin olumsuz etkilerini kontrol etmeye çalışmak son dönemde refah devletleri için karşı karşıya kalınan en büyük meydan okuma olarak görünüyor. Son 20 yılda sosyal politikalarda önemli atılımlar yapan ve sosyal harcamalarını hızla artıran; ancak bunların neticelerini arzu edilen ölçüde almayan Türkiye ise sosyal politikalarda bir yol ayrımında. Genç nüfus yapısının da sağladığı dinamikle ekonomik büyüme yakalayan; ancak dünyada ve bölgesinde artan ekonomik, siyasi, sosyal risklerle başa çıkmak zorunda kalan Türkiye için sosyal politikaların sürdürülebilir bir çerçeveye oturması önem arz ediyor.

Geleceğin Türkiye'sinde Sosyal Politikalar Raporu bu kritik dönemde siyasetçilere ve politika yapıcılarına, ezberlenmiş sosyal politika yaklaşımlarının dışında yeni bir alternatif sunmayı amaçlıyor. Sosyal harcamaları değil, sosyal refahı önceleyen, çatışmayı değil kurumlar ve paydaşlar arası dayanışmayı vurgulayan kapsayıcı yaklaşımla, devletin vatandaşlarına huzurlu bir yaşam sunmasının ipuçlarını veriyor. Sosyal refahı artırma vizyonunda rapor üç amaca vurgu yapıyor: sosyal adaleti sağlamak, beşerî sermaye ve insani gelişmeyi yükseltmek ve son olarak yaşam memnuniyetini artırmak. Bu amaçları gerçekleştirmek için raporda altı temel koşul öne çıkıyor. Evrensel ve toplumsal değerler temelinde, kapsayıcı ve şeffaf bir zeminde etkin uygulamaların olup olmadığı, ölçme ve değerlendirme ile tespit edilerek farklı kurumların koordinasyonu içinde çalışarak sürdürülebilir sosyal politikalar üretilmesi gerekiyor.

Elinizdeki rapor birçok insanın değerli katkılarıyla, uzun süren emeklerin neticesinde ortaya çıktı. Raporun hazırlanması için beni teşvik eden ve hiçbir aşamada desteğini esirgemeyen, yapıcı yorumlarıyla rapora katkı sunan İLKE Yönetim Kurulu Başkanı ve Proje Koordinatörü Doç. Dr. Lütfi Sunar'a en içten teşekkürlerimi sunarım. Geleceğin Türkiye'si gibi önemli bir proje fikrine sahip çıkan ve elinizdeki rapora da yorumlarıyla katkı sunan İLKE Mütevelli Heyet Başkanı Prof. Dr. Nihat Erdoğan'a ve bu süreçte desteğini esirgemeyen İLKE Vakfı Müdürü Kadir Yaman'a da teşekkürü bir borç bilirim. Raporun hazırlık aşamasında farklı şekillerde araştırmaya ve rapora destek veren, titizlikle raporun son haline

gelmesini sağlayan İLKE araştırmacıları M. Mustafa Bilgili, H. Remzi Eker, H. Merve Bircan Altınsoy, M. Hüseyin Ergören, Arife Gümüş ve M. Gazali Kılınç'a teşekkür ederim.

18 Ocak 2020 tarihinde düzenlediğimiz çalıştay, sosyal politikalar üzerine değişik disiplinlerden, farklı tecrübelere sahip sosyal politika üzerine düşünen insanların daha sık bir araya gelmeleri gerektiğini bana bir kez daha gösterdi. Bu çalıştaya katılarak raporun taslak aşamasında fikirleriyle katkı sağlayan Emrah Akbaş, Mustafa Delican, Erdal Karagöl, Orhan Koçak, Fatih Kucur, Umut Omay, Faruk Taşçı ve Osman Savaşkan'a ve rapora kör hakemlik yapan ismini bilmediğim değerleri araştırmacılara teşekkür ederim. Bir yılı aşkın süredir projenin her aşamasında görev alan, üstün bir özveriyle çalışan, yorumları ve katkılarıyla raporda emeği büyük olan proje asistanım Betül Ayşe Aydın'a ise minnettarım.

Bu rapor birçok insanın özverisiyle gerçekleşti. Hiç şüphesiz bunlar arasında uzun günleri ve akşamları kendilerinden esirgemek zorunda kaldığım eşim Ümmügülüm ile çocuklarım R. Betül, A. Beyza ve A. Selim gelir. Covid-19'un zor günlerinde bana sabırla destek veren aileme sonsuz teşekkür ederim. Bu raporun geleceğimiz olan çocuklarımızın yarınlara katkıda bulunması dileğiyle.

Mehmet Fatih Aysan

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	xix
GİRİŞ	1
BÖLÜM A	
Sosyal Politika: Kapsam, Kavramlar ve Yaklaşımlar	5
A1. Refahın Dağıtımı ve Sosyal Politikanın Kapsamı	6
A2. Sosyal Politikalarda Temel Kavramlar ve Yaklaşımlar	12
BÖLÜM B	
Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Politikaların Gelişimi	19
B1. Sosyal Politikaların Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	20
B2. Türkiye’de Sosyal Politikaların Gelişimi	23
BÖLÜM C	
Günümüz Türkiye’inde Sosyal Politika Uygulamaları	31
C1. Eğitim	33
C2. Sosyal Sigortalar	42
C3. Sağlık	48
C4. Sosyal Hizmetler	53
C5. Barınma	60
C6. Sosyal Yardımlar	65
BÖLÜM D	
Sosyal Politikalara Yeni Meydan Okumalar	79
D1. Toplumsal Değişimler	81
D2. Demografik Dönüşüm	85



D3. Ekonomik Riskler	89
D4. Göç Hareketleri	92
D5. Çevre Sorunları ve Salgın Hastalıklar	96
D6. Popülizm ve Kayırmacılık	99
BÖLÜM E	
Geleceğin Türkiye için Yeni Bir Sosyal Politika Önerisi	105
E1. Sosyal Politikaların Amacı	108
E2. Sosyal Politikanın Koşulları	119
SONUÇ VE ÖNERİLER	127
KAYNAKÇA	130

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÇSHB	: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AFAD	: Afet ve Acil Durum Müdürlüğü
AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ASDEP	: Aile Sosyal Destek Programı
ASPB	: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Bağ-Kur	: Bağımsız Çalışanlar Kurumu
Bknz	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Miletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
GSYH	: Gayri safi yurtiçi hasıla
HDP	: Halkların Demokratik Partisi
IFRC	: Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu
İGi	: İnsani Gelişim İndeksi
İHH	: İnsani Yardım Vakfı
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IOM	: Uluslararası Göç Örgütü
IPCC	: Hükûmetlerarası İklim Değişikliği Paneli
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	: İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
PISA	: Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı



SED	: Sosyal ve Ekonomik Destek
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
SUT	: Sağlık Uygulama Tebliği
SUY	: Sosyal Uyum ve Yardımı
SYDTF	: Sosyal Yardım ve Dayanışma Teşvik Fonu
SYD Vakfı	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
SYGM	: Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
ŞEY	: Şartlı Eğitim Yardımı
ŞSY	: Şartlı Sağlık Yardımı
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TL	: Türk Lirası
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WB	: Dünya Bankası

TABLO ve ŞEKİLLER

TABLolar

Tablo 1. OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH'ye Oranı, 1980-2018	21
Tablo 2. Öğretim Çağı ve Kurumlarına Göre Okul Sayıları, 2006-2019	38
Tablo 3. Türkiye'de Türlerine Göre Yaygın Eğitim Kurumları ve Sayıları, 2018	40
Tablo 4. Türkiye'de Sigortalıların Toplam Nüfusa Oranı (%), 1950-2019	44
Tablo 5. Türkiye'de 60 Yaş Üzeri Nüfusta Kurumsal Bakım Hizmeti ve Evde Bakım Ücreti Desteği Alanlar, 2015	54
Tablo 6. Özel Bakım Merkezlerinden Hizmet Alan Engellilerin ve Ayrılan Kaynağın Dağılımı, 2007-2019	55
Tablo 7. Çocuğa Yönelik Hizmetlerden Yararlanan Çocuk Sayısı (Bin), 2011-2019	58
Tablo 8. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Aile Yardımları Programları	67
Tablo 9. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Eğitim Yardımları Programları	68
Tablo 10. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Sağlık Yardımları Programları	69
Tablo 11. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Özel Amaçlı Yardımlar Programları	70
Tablo 12. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Yaşlı ve Engelli Yardımları Programları	71
Tablo 13. Türkiye'nin Toplumsal Değişimi, 1950-2020	83
Tablo 14. Türkiye'de Yaşa ve Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları (%), 1990-2019	90
Tablo 15. Seçilmiş Ülkelerde İnsani Gelişme Endeksi Değerleri, 1990-2018	112

ŞEKİLLER

Şekil 1. Refahın Dağıtımında Aktörler ve Bireyler	7
Şekil 2. Türkiye'de Refahın Dağıtımında Refah Kurumlarının Payı	8
Şekil 3. Sosyal Politikayı Etkileyen Faktörler	10
Şekil 4. Türkiye'de Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları (Milyon TL), 1999-2018	32
Şekil 5. İlköğretim, Ortaöğretim ve Yükseköğretim Çağı Net Okullaşma Oranları, 1998-2019	34
Şekil 6. İlköğretim, Ortaokul ve Ortaöğretimde Öğrenci, Öğretmen ve Şube Sayıları, 1997-2019	35

Şekil 7. İlköğretim, Ortaokul ve Ortaöğretimde Okul, Şube ve Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı, 1997-2019	36
Şekil 8. Okul Öncesi Öğretimde Okul, Öğrenci, Öğretmen ve Derslik Sayıları, 2009-2018	37
Şekil 9. Türlerine Göre Üniversite Sayıları, 2001-2020	39
Şekil 10. Türkiye Sosyal Güvenlik Kapsamı, 2001-2018	43
Şekil 11. Seçili OECD Ülkelerinde Kamu Emeklilik Harcamaları, 2000-2015	45
Şekil 12. Türkiye’de Sağlık Kurumu ve Yatak Sayıları, 2000-2018	49
Şekil 13. Türkiye’de Cinsiyete göre Doğuşta Yaşam Beklentisi, 1960-2018	50
Şekil 14. Türkiye’de Toplam Sağlık Harcamaları ve Kaynakların Oranları, 2000-2018	51
Şekil 15. Yıllara Göre Bakanlığa Bağlı Huzurevi Sayısı, Kapasitesi ve Huzurevinde Kalan Yaşlı Sayısı, 2002-2019	56
Şekil 16. Hanehalkının Tüketim Amaçlı Yaptığı Harcamalar İçerisinde Konut ve Kira Harcamalarının Oranı, 2002-2018	61
Şekil 17. Türkiye’de Yıllara Göre Konut Satış Sayısı, 2008-2019	62
Şekil 18. Yıllara Göre Konutta Mülkiyet Durumu, 2006-2018	63
Şekil 19. 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Maaş Alan ve Evde Bakım Yardımından Yararlanan Engelli Sayıları, 2002- 2019	72
Şekil 20. Türkiye’de Aile Yapısındaki Değişim (%), 1968-2016	82
Şekil 21. Türkiye’de Nüfusun Değişimi, 1884-2019	86
Şekil 22. Uluslararası Göç ve Mülteci Sayıları, 1970-2019	93
Şekil 23. Yıllara Göre Türkiye’de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayıları, 2005-2019	94
Şekil 24. Sosyal Politikaların Amaçları ve Koşulları	107
Şekil 25. Seçilmiş OECD Ülkelerinde Harcanabilir Gelir Gini Katsayısı, 2005-2018	109
Şekil 26. Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre Yıllık Ortalama Brüt Kazanç, 2006-2018	111
Şekil 27. Seçilmiş Avrupa Ülkeleri ve Yaşam Memnuniyeti, 2012	116
Şekil 28. Eğitim Durumuna Göre Mutluluk Düzeyi, 2004-2019	117
Şekil 29. Genel Olarak Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet, 2003-2019	118

İNGRAFİK

Son Dönem Osmanlı’sından Türkiye’ye Sosyal Politikaların Gelişiminde Önemli Tarihler	28
--	----

YÖNETİCİ ÖZETİ

Tarih boyunca birçok devlet, vatandaşlarının maddi ve manevi refahını sağlamaya yönelik toplumu ilgilendiren kararlar almıştır. Kamu idaresinin; vatandaşların refahı için uyguladığı düzenlemeler, sosyal harcamalar ile sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi uygulamalar; genellikle sosyal politika altında değerlendirilmiştir. Edilgen refah alıcıları için ulus devlet tarafından şekillenen geleneksel sosyal politikalar, 20. yüzyılın sonundan itibaren dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte çeşitlenmiş ve farklılaşmıştır. Günümüzde sosyal politikalar, modern devletin bireyleri sosyal risklere karşı korumak ve bireylerin sosyal refahını artırmak için geliştirdiği sistemli politikalar olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal politikaların kapsamını etkileyen dört temel faktör bulunmaktadır: Devletin ekonomik yapısı, siyaset ve yönetim, sosyal politika uygulayıcısı kurumların ve şahısların özellikleri, sosyal ve kültürel faktörler. Sosyal politikalara şeklini veren bu faktörlerin yapısı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. 21. yüzyılın başından itibaren yaşanan sosyal, politik, ekonomik ve teknolojik gelişmeler, farklı toplumlarda farklı şekillerde değişimleri ortaya çıkarmıştır. Durağan toplum yapılarına, düzenli siyasi sistemlere ve güçlü ekonomilere sahip refah devletleri için, ivmesi hızla artan değişimler yeni riskler oluşturmaya başlamıştır. Bu süreçte bir taraftan ulus devletlerin sosyal refah dağıtma vaadi sorgulanırken bir taraftan da değişimin yansıması olarak bireyler, sosyal politikalara daha da bağımlı hale gelmişlerdir. Türkiye’de yaşanan makro ölçekteki değişimler çerçevesinde sosyal politikaların önündeki riskler ve fırsatlar şimdiye kadar yeteri kadar tartışılmamıştır.

Ekonomik, siyasi ve toplumsal gelişmelerin ürünleri olan sosyal politika ve benzeri uygulamalar Türkiye’de, Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze dek önemli ölçüde değişmiş, zenginleşmiş ve çeşitlenmiştir. Bu dönüşümlerin ışığında rapor, geleceğin Türkiye’de sosyal politikalara vizyon verecek genel bir çerçeve sunmayı ve bu vizyonun gerçekleştirilebilmesi için temel amaçları ve koşulları ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu kapsamda rapor beş bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde sosyal refah, refahın dağıtımı, sosyal devlet gibi sosyal politika ile ilişkili kavramlarla birlikte sosyal politika yaklaşımları sunulmuştur. İkinci bölümde dünyada ve Türkiye’de sosyal politikaların ortaya çıkışı ve gelişimi kısaca anlatılmıştır. Raporun üçüncü bölümünde,

Türkiye’de son 20 yılda meydana gelen değişiklikleri daha iyi anlamak için sosyal politikaların eğitim, sosyal sigorta, sağlık, sosyal hizmetler, barınma ve sosyal yardım uygulamaları incelenmiştir. 21. yüzyıldan itibaren hız kazanan sosyoekonomik, teknolojik ve siyasi gelişmelerle birlikte dünyada pek çok ülke ve Türkiye ciddi meydan okumalarla yüz yüzedir. Dördüncü bölümde, Türkiye’nin refah rejimini ve dolayısıyla sosyal politikaları derinden etkileyen ve önümüzdeki yıllarda daha da fazla etkilemesi düşünülen altı temel meydan okuma tartışılacaktır. Bu meydan okumaların en önemlileri; toplumsal değişimler, demografik dönüşüm, ekonomik riskler, göç hareketleri, çevre sorunları ve salgın hastalıklar ve son olarak popülizm ve kayırmacılık olarak sıralanabilir. Tüm bu meydan okumalar, diğer politika alanlarında olduğu gibi sosyal politikalarda da dönüşümü gerekli kılmaktadır. Raporun son bölümünde, sosyal politikaların temel amaçları ile geleceğin Türkiye’de sosyal politikalar oluşturulurken dikkat edilmesi gereken koşullar tartışılacaktır.

Türkiye’de aile yapısındaki değişimler, yaşlanan nüfusun ihtiyaçları, istihdam yapısının güvencesizleşmesi, göç hareketlerinin neden olduğu yeni riskler ve daha birçok ekonomik, sosyal ve demografik faktör, sosyal politikaların farklı bir bakış açısıyla yeniden kurgulanmasını gerektirmektedir. Ayrıca Covid-19 pandemisi ve küresel ısınma gibi küresel sorunlar, refah devletinin üzerindeki baskıları çoğaltırken, sosyal politikaları daha da önemli kılmaktadır. Türkiye’de son 20 yılda sosyal politikalar alanında kayda değer gelişmeler yaşansa da yukarıda ifade edilen meydan okumalar çok daha planlı, etkin ve sürdürülebilir bir sosyal politika vizyonuna ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

Geleceğin Türkiye’de Sosyal Politikalar Raporu; bu kritik dönemde politika yapıcılarına ezberlenmiş sosyal politika yaklaşımlarının dışında, politika uygulamalarının detaylarında boğulmadan, alternatif bir çerçeve sunmayı hedeflemektedir. Sosyal harcamaları değil, sosyal refahı önceleyen bir vizyonla devletin vatandaşlarına kaliteli ve huzurlu bir yaşam sağlamasının ipuçlarını sunmaktadır. Kaliteli ve huzurlu bir yaşamın nihai gayesinin izdüşümü olarak geleceğin Türkiye’de sosyal politikaların üç temel amacı öne çıkmaktadır:

- Sosyal adaleti sağlamak: Her bireyin eşit haklara ve fırsatlara sahip olması için özellikle dezavantajlı gruplar sosyal politikalar yoluyla güçlendirilmelidir.
- Beşerî sermaye ve insani gelişmeyi yükseltmek: Bireyin bilgi ve becerilerini artırarak kendisini gerçekleştirebilmesi için gerekli olan temel yetiler kazandırılmalıdır.
- Yaşam memnuniyetini artırmak: Sosyal politikalar aracılığıyla vatandaşların yaşamdan aldıkları maddi ve manevi doyum yükseltilmelidir.

Bu üç temel amacı gerçekleştirebilmek için geleceğin Türkiye'sinde sosyal politikaların altı temel koşulu öne çıkmaktadır:

- “Sürdürülebilir” sosyal politikalar, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılayabilme imkânlarından taviz vermeden bugünkü ihtiyaçların karşılanmasıdır.
- Sosyal politikalar “ölçme ve değerlendirme” sonucunda kısa, orta ve uzun vadeli; finansal, toplumsal ve çevresel etki analizleri yapılarak belirlenmelidir.
- Politikaların tasarlanma ve uygulanma süreci “kapsayıcı” olmalı, uygulamalar farklı paydaşların fikirleri ve ihtiyaçları dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir. Vatandaşlar “şeffaf” sosyal politikalar ile uygulamaların hangi kuruluş tarafından nasıl yürütüldüğünü, bu politikalarından yararlanmak için ne gibi kısıtlar olduğunu kolayca öğrenebilmelidirler.
- Sosyal politika üretmek veya sosyal harcamaları artırmak başlı başına bir amaç değildir. Sürekli değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap veren “etkin politikalar” üretilmelidir.
- Sosyal politikalar, gerek refah kurumları olan devlet, aile, piyasa ve sivil toplum arasında gerekse merkezî yönetim ve belediyeler arasında “aktif bir koordinasyon” içinde yürütülmelidir.
- Her toplumun karakterini oluşturan, tarihsel süreç içinde süzülmuş ve rafine hale gelmiş “kültürel, toplumsal, dinî değerler” vardır. Bunlarla birlikte sosyal politikalar; insan hakları, fırsat eşitliği, sosyal adalet gibi “evrensel değerler” üzerine inşa edilir. Sosyal politikalar tasarlanırken bu evrensel ve toplumsal değerler dikkate alınmalıdır.

Sosyal ve ekonomik tehditler dikkate alındığında, ailenin ihtiyaçlarını da gözeten sivil toplum ve piyasa ile uyumlu politikalar geliştirilmesi, refah dağıtan bu kurumlarla koordinasyonun güçlendirilmesi, devlet üzerindeki artan yükün hafifletilmesi için kritik önem taşımaktadır. Bu çerçevede sosyal politikaları “aileye karşı devlet” veya “devlete karşı piyasa” gibi karşıtlıklar üzerinden okumak yerine, refah aktörlerinin birbirini tamamlayan rolleri üzerine düşünmek daha doğru olacaktır. Türkiye’nin toplumsal yapısına uygun ve evrensel kriterlerle uyumlu politikalar tasarlanması ise etkili sosyal politika uygulamaları için elzemdir. Geleceğin Türkiye'sinde sürdürülebilir bir refah rejiminin oluşturulabilmesi için öncelikle sosyal politikaların amaçlarını ve koşullarını dikkate alan sağlam bir sosyal politika anlayışına, toplumsal mutabakata ve denle hazırlanmış kapsamlı reformlara ihtiyaç vardır.

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE

SOSYAL POLİTİKALAR

TÜRKİYE’NİN SOSYAL POLİTİKALAR VİZYONU

Türkiye'nin gelecekte sosyal politikaları şu üç temel amaç doğrultusunda oluşturulmalıdır:

1

Sosyal adaleti sağlamak

Her bireyin eşit haklara ve fırsatlara sahip olması için dezavantajlı grupların sosyal politikalar yoluyla güçlendirilmesidir.

2

Beşerî sermaye ve insani gelişmeyi yükseltmek

Beşerî sermaye, bireyin bilgi ve becerileri ile kendisini gerçekleştirebilmek için gerekli olan temel yetileridir. Türkiye’nin ekonomik ve sosyal refahını artırmanın yegâne koşulu beşerî sermayenin ve insani gelişmenin artırılmasıdır.

3

Yaşam memnuniyetini artırmak

Yaşam memnuniyeti, bireyin hayatıyla ilgili beklentileri ile sahip olduğu hayatın nitelikleri arasında yaptığı genel değerlendirmedir. Sosyal politikalar aracılığıyla vatandaşların yaşam memnuniyeti yükseltilmeye çalışılır.



Türkiye'nin sosyal politika vizyonu altı temel koşulu oluşturacak şekilde yapılandırılmalıdır:

1

Sürdürülebilirlik

Gelecek nesillerin ihtiyaçlarını da dikkate alan sosyal politikaların oluşturulmalıdır.

2

Ölçme ve değerlendirme

İhtiyaçları doğru tespit edip uygulamaların çıktılarını analiz edebilmek için sosyal politikaların her aşamasında ölçümler yapılmalı, bulgular sürekli değerlendirilmelidir.

3

Kapsayıcılık ve şeffaflık

Sosyal politikalar şeffaf bir süreç içinde farklı paydaşların görüşleri alınarak tasarlanmalıdır.

4

Etkin uygulama

Toplumun sürekli değişen ihtiyaçlarına cevap veren etkili politikalar üretilmelidir.

5

Koordinasyon

Gerek refah kurumları olan devlet, aile, piyasa ve sivil toplum arasında gerekse merkezî yönetim ve belediyeler arasında sosyal politikalar aktif bir iş birliği içinde yürütülmelidir.

6

Evrensel ve toplumsal ve değerlere bağlılık

Tarihsel süreç içinde süzölmüş ve rafine hale gelmiş kültürel, toplumsal, dinî değerler ile evrensel normlara uygun olarak sosyal politikalar tasarlanmalıdır.

GİRİŞ

Bu raporun hazırlandığı 2020 yılının ilk aylarında, Çin’de başlayıp hızla yayılan Covid-19 pandemisinin etkileri tüm dünyada hissedilmekteydi. Covid-19 pandemisi, bir yandan uzun süredir tartışılan refah devletinin ve sosyal vaatlerinin sorgulanmasına neden olurken diğer yandan da sosyal politikaların, özellikle de sağlık, istihdam ve sosyal yardım politikalarının önemini ortaya koydu. Pandeminin sağlık ve istihdam olmak üzere sosyal politikalarda oluşturduğu ağır baskı, İkinci Dünya Savaşı sonrası kurumsallaşmış prim ödeme esasına dayanan ve ekonomik büyüme ile sürdürülen refah devletleri için büyük bir meydan okuma oluşturdu.

19. yüzyılın sonu Kıta Avrupası’nda ulus devletin ekonomik, siyasi ve sosyal ihtiyaçlarına cevap olarak üretilen modern sosyal politikaların geçmişi çok daha eskilere dayanmaktadır. Roma İmparatorluğu’nda yoksullar için yapılan düzenlemelerden, İslam ülkelerinde vakıf ve imarethane yoluyla yapılan çok çeşitli uygulamalara kadar sosyal politikaların nüveleri tarih boyunca görülebilir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise bu sosyal politikalar kurumsallaşmış ve zenginleşmiştir. Bu dönemde devletin vergiler, borçlanma, kamu harcamaları ve para politikaları ile ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunan Keynes’in fikirleri, serbest piyasa ekonomisine vurgu yapan klasik liberal yaklaşımın tersine ekonomide devlet müdahalesinin yolunu açtı. Beveridge’in Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler ve Özgür Toplumda Tam İstihdam adlı raporlarında sigorta ve istihdama dair görüşleri sosyal güvenlik sisteminin temellerini oluşturdu. Beveridge, sosyal sigorta sistemini, devletin kanun zoruyla vatandaşları sosyal dayanışmaya yönlendirdiği, gelecekte karşılaşılabilecekleri işsizlik ve hastalık gibi sosyal risklere karşı bir tasarruf uygulaması olarak tasarladı. Böylelikle her çalışanın bir önceki kuşağın ihtiyaçlarını karşıladığı bir sosyal sigorta sistemi oluşturuldu.

Ancak 1970’lerdeki petrol krizinden sonra Keynes ve Beveridge’nin devleti ve sosyal sorumlulukları öncelleyen bu fikirlerine ciddi eleştiriler gelmeye başladı. Bu eleştirilerin neo-marksist ve neo-liberal iki raket siyasi görüşten kaynaklandığı söylenebilir. Bunlardan ilki; toplumsal eşitliği sağlayamadığı, kapitalist sistemi meşrulaştırarak devrimi geciktirdiği gibi sınıfı ve eşitsizlikleri merkeze alan gerekçelerle yapılmış neo-marksist eleştirilerdir (O’Connor, 1973; Offe, 1984). Hayek (1960) ve Friedman (1962) gibi neo-liberal düşünürler ise refah devletini çok büyük ve hantal olduğu, teşebbüs hürriyetini kısıtladığı, bireysel ve toplumsal refahı olumsuz etkilediği gerekçesiyle eleştirdiler.

Bu eleştiriler ve refah devletinin krizi söylemi, sonraki yıllarda da devam etti. 1980’lere gelindiğinde Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) tarafından 1981 yılında yayımlanan “Krizdeki Refah Devleti” başlıklı raporda, hızla artan kamu harcamaları ve bütçe sorunları nedeniyle refah devletinin bunalımda olduğu iddia edildi. Ancak OECD’nin refah devletinin krizini ilan ettiği 1980’lerden günümüze kadar, OECD ülkelerinin sosyal harcamalarında ciddi bir düşüş olmadı. Hatta OECD ortalamasına bakıldığında kamu sosyal harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranı 1980’lerde %14 iken, 2018’e gelindiğinde %20’ye çıktı.

OECD ülkeleri arasında oransal olarak kamu sosyal harcamalarını en fazla artıran ülkelerden biri de sosyal harcamalarını %2'den %13'e çıkaran Türkiye'dir. Bu önemli artışa rağmen sosyal adalet, eğitim ve yaşam memnuniyeti gibi sosyal politika çıktıları incelendiğinde Türkiye'de sosyal politikaların istenilen düzeyde sonuçlar doğurmadığı görülmektedir. Uzun vadeli kurgulanmayan, günübirlik ve sürdürülebilirlikten uzak sosyal politikalar çoğu zaman popülist icraata dönüşmektedir. Diğer taraftan politik iklimin getirdiği sıkıntılar sosyal politikaların sağlıklı bir biçimde tartışılmasına ve uzun soluklu politikalar üretilmesine mâni olmaktadır. Başka bir sorun ise birçok uygulama alanı olan sosyal politikaların Türkiye'de genellikle sosyal yardım ve sosyal hizmetlere indirgenerek tartışılmasıdır. Hâlbuki sosyal politikalar, toplumun tamamını ilgilendiren, çıktılarıyla sosyal refahı doğrudan etkileyen politikalarlardır. Bu nedenle başta sağlık ve eğitim olmak üzere birçok uygulama sosyal politika başlığı altında ele alınmalı ve tartışılmalıdır.

Avrupa Birliği (AB) belgeleri incelendiğinde 1990'lardan itibaren yoğun olarak sosyal politika konularına odaklanıldığı görülmektedir. Avrupa Sosyal Modeli detaylı olarak ele alındığında sosyal politikalarda sosyal diyalog, sosyal uzlaş, sosyal vatandaşlık, sosyal koruma, istihdam ve kamu müdahalesine vurgu dikkati çekmektedir. Bunlarla birlikte AB'ye üye ülkelerde sosyal politikalar üzerine standart oluşturmak temel hedeflerdendir. Bu çerçevede sosyal politikalar ve ilgili alanlarda sürekli raporlar hazırlanmakta, dönemin şartlarına göre sürdürülebilir kalkınma, eşitsizlik, sosyal içme, istihdam gibi konular tartışılmaktadır. Bu çalışmalar içinde en önemlisi ise 2000 yılında yürürlüğe giren Lizbon Stratejisi'dir. Strateji'de yer alan "sosyal yatırım yaklaşımı", yeni ekonomide bilgi, üretkenlik ve ekonomik büyümenin itici gücü olarak görülmektedir. Bu yeni yaklaşım, hem beşerî sermayenin geliştirilmesini destekleyen hem de daha fazla sosyal içmeyi teşvik edip sermayenin verimli kullanılmasına yardımcı olan politikalara dayanmaktadır (Morel vd., 2012). Böylelikle geleneksel refah devleti yenilenerek tek ebeveynlik, güvencesiz istihdam, iş yaşam dengesi gibi yeni sosyal risklere çözümler sunmak hedeflenmektedir.

Geleneksel sosyal politikalar, daha çok bürokratların edilgen refah alıcıları için oluşturdukları hane halkı refahını ve gelirini artırmaya yönelik uygulamalara dayanmaktadır. Ancak bu anlayış 21. yüzyılın başında hızla değişmektedir. Günümüzde sosyal politikalar, daha çok çeşitlilik göstermekte ve farklılaşmaktadır. Artık kendine verilen alan değil sosyal hakkını talep eden bir vatandaş profili mevcuttur. Bürokratlar çeşitlenen ve artan sosyal politika uygulamalarını aktif bir biçimde gözden geçirmek ve daha etkili hale getirmekle yükümlüdürler.

Günümüzde ulus devlet dışında uluslararası birçok aktör sosyal politikaları etkileyebilmektedir. Ayrıca sosyal politikaların artık birden çok hedefi bulunmaktadır. Günümüzde sadece refahı artırmanın dışında vatandaşların esenliğini yükseltmek, beşerî sermayeyi ve yapabilirlikleri artırmak bu hedeflerden sadece birkaçıdır. Bu stratejiye paralel olarak OECD (2018) sosyal politika forumunda dijitalleşme, küreselleşme ve demografik değişimlerin iş dünyasını yeniden şekillendirdiği iddia edilmiştir. Bu değişimler gerekli becerilere sahip kişiler için fırsat iken diğerleri için önemli zorluklar oluşturmaktadır. Tek düze geleneksel sosyal politikalarla ziyade farklı ihtiyaçları dikkate alan ve beşerî sermayeyi artırmayı hedefleyen sosyal politikaların önemi her geçen gün artmaktadır.

Türkiye'de ise Beş Yıllık Kalkınma Planları ile bakanlıkların stratejik plan ve faaliyet raporları, sosyal politikaların hedefleri ve işleyişi üzerine fikir verir. En son hazırlanan 11. Kalkınma Planı (2019-2023), Türkiye'nin kalkınma vizyonu ile uyumlu olarak toplumun temel değerlerini ve beklentilerini karşılamak, Türkiye'nin uluslararası konumunu yükseltmek ve halkın refahını artırmak için bir çerçeve sunmaktadır. Beş temel eksenden oluşan Kalkınma Planı'nda, istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan ve güçlü toplum, yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre ile hukuk devleti,

demokratikleşme ve iyi yönetim hedefleri ortaya konulmuştur. Bunlar arasında “nitelikli insan ve güçlü toplum” hedefi, gelecek yıllarda planlanan sosyal politikaları anlamak için önemlidir. Nitelikli insan ve güçlü toplum ekseninde çerçevesinde “beşerî sermayenin güçlendirilmesi, kapsayıcı büyüme yaklaşımının belirgin bir biçimde hayata geçirilmesi ve refahın toplumun tüm kesimlerine yaygınlaştırılması amacıyla uygulanacak politikalar” ifade edilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

Kalkınma Planı ile de uyumlu olarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2019-2023 dönemini kapsayan Stratejik Planı’nın bakanlık vizyonu, “ailenin güçlü, bireyin mutlu olduğu, çalışan ve üreten müreffeh bir Türkiye” olarak tanımlanmıştır. Bu vizyonu gerçekleştirmek için altı temel amaç belirlenmiştir:

- Bireyin, ailenin ve toplumsal yapının korunması ve güçlendirilmesi,
- Koruyucu ve önleyici hizmetlerin niteliğinin geliştirilmesi, niceliğinin artırılması ve fırsat eşitliğinin sağlanması,
- Barınma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinin güçlendirilmesi,
- İş gücü piyasasının etkinleştirilmesi,
- Sağlıklı, güvenli ve güvenceli bir çalışma ortamının oluşturulması,
- Kurumsal kapasite ve hizmet kalitesinin artırılması.

Bu Stratejik Plan’ın amaçları sosyal politika vizyonu ile uyumlu gibi gözükse de, planın beş yıl gibi kısa bir süreyi dikkate alarak hazırlanması, amaçların detaylı bir biçimde açıklanmaması ve doğru uygulamalarla yeteri kadar ilişkilendirilememesi sosyal politikaların başarısına ket vurmaktadır. Türkiye’nin ihtiyacı olan şey; geleceğin Türkiye için uzun vadeli bir sosyal politika vizyon belgesi geliştirmek, bu vizyona ulaşabilmek için araçlar belirleyip ölçülebilir hedefler ve etkin uygulamalar ortaya koymaktır.

21. yüzyılın başında dünyamız sosyal, politik ve ekonomik olmak üzere birçok meydan okumayla karşı karşıya kalmaktadır. Farklı toplumlarda farklı şekillerde ortaya çıkan bu tehditler, durağan bir toplum yapısına, düzenli bir siyasi sisteme ve güçlü ekonomilere sahip refah devletleri için büyük riskler getirmektedir. İvmesi hızla artan değişimleri doğru anlayıp bunlara çözüm bulabilmek birçok yönetim için çok daha zor olmaktadır. Siyasi sisteme duyulan inancın zayıflaması, toplumsal güvensizlik, ekonomik güvencesizlik ve toplumsal dönüşümün getirdiği sosyal normlardaki zayıflama, risk toplumunu da beraberinde getirmektedir. Bu süreçte bir taraftan ulus devletlerin sosyal refah dağıtma vaadi sorgulanırken bir taraftan da değişimin yansıması olarak bireyler sosyal politikalara daha da bağımlı hale gelmektedir. Bu hızlı dönüşümler çerçevesinde refah devletinin “krizi” ve sosyal politikaların geleceği 1990’lardan itibaren birçok sanayileşmiş refah toplumunda daha sık tartışılmaktadır. Türkiye’de ise bu makro değişimler çerçevesinde sosyal politikaların önündeki riskler ve fırsatlar şimdiye kadar yeteri kadar gündeme gelmemiştir.

Türkiye’nin refah rejimini ve dolayısıyla sosyal politikaları derinden etkileyen ve önümüzdeki yıllarda daha da fazla etkilemesi düşünülen çoğu zaman birbiriyle bağlantılı altı temel değişim öne çıkar: Toplumsal değişimler, demografik dönüşüm, ekonomik riskler, göç hareketleri, çevre sorunları ve hastalıklar, popülizm ve kayırmacılıktır. Türkiye ve birçok ülkenin yüzleşmek zorunda olduğu makro ölçekteki bu değişimleri doğru analiz edip uzun vadeli cevaplar üretmek refah rejiminin devamı ve sosyal politikaların sürdürülebilirliği açısından oldukça kritiktir.

Yukarıda ifade edilen dönüşümler ışığında bu raporun temel amacı, geleceğin Türkiye’de sosyal politikalarla dair bir vizyon sunmak ve bu vizyonun gerçekleştirilebilmesi için stratejiler geliştirmektir. Bunu yaparken, sosyal politikaya dair temel tartışmalar, Türkiye’nin ve sosyal politikaların tarihsel süreç içinde geçirdikleri

değişimler ve özellikle 2000’li yıllardan sonra geliştirilen uygulamalar, Türkiye’de refah devletinin ve sosyal politikaların karşı karşıya kaldığı riskler ve genel hatlarıyla sosyal politika önerileri ortaya konulmaktadır. Raporda tarihsel süreç içinde Türkiye’nin toplumsal yapısını, siyasetini ve ekonomisini oluşturan gerçeklikler dikkate alınırken küresel gelişmeler de incelenmektedir. Türkiye’nin tarihsel birikimi, dinî ve kültürel değerleri sosyal politikalarının kurgulanmasında merkezî yere sahiptir. Bu doğrultuda rapor, kısa dönemde yaşanan gelişmelere odaklanmak yerine, uzun dönemi belirleyen yapısal özelliklere odaklanmaktadır. Bu çalışmada ele alınan konular ve tespitler ile geleceğe dair sosyal politika önerileri bu bağlamda değerlendirilmelidir. Geleceğin Türkiye’de sosyal politikalarla dair model, devletin vatandaşlarına kaliteli ve huzurlu bir yaşam sunmasının yollarını aramaktadır. Bu nihai gayenin uygulamadaki izdüşümleri ise sosyal adaleti sağlamak, beşerî sermaye ve insani gelişmeyi yükseltmek ve son olarak yaşam memnuniyetini artırmaktır. Bu amaçları gerçekleştirmek için altı temel koşul ön plana çıkmaktadır: Sürdürülebilirlik, ölçme ve değerlendirme, kapsayıcılık ve şeffaflık, etkin uygulama, koordinasyon, evrensel ve toplumsal değerlere bağlılıktır.

Sürdürülebilirlik kavramı, gelecek vizyonunun önemli kavramlarından biridir. Sürdürülebilirlik, özünde sosyal adaletin nesiller arası aktarımıdır. Sosyal adalet, zaman boyutuyla ele alındığında gelecek nesillerin de bugün yaşayan nesiller kadar eşit haklara ve eşit fırsatlara sahip olması gerektiğini ifade eder. Bunun sağlanabilmesi için bugünkü refah seviyesinin yükseltilmesi hedeflenirken, gelecek nesillerin refahından ödün verilmemesi gerekir. Bu anlamda sürdürülebilir sosyal politikalar, kısa orta ve uzun vadeli finansal, toplumsal ve çevresel etki analizleri yapılmış, muhtemel riskleri ve fırsatları doğru hesaplanmış, hedefleri açık politiklardır. Sürdürülebilir sosyal politikalar ayrıca fırsat eşitliğini hedefleyen, refah bağlılığını en aza indiren, popülizm ve kayırmacılıktan uzak politiklardır.

Hiç şüphesiz toplumsal olan her politika sosyal politikaları da içerme potansiyeline sahiptir. Bu da doğal olarak bu raporda sosyal politikalarla ilgili görülebilecek birçok konunun tartışılmasını gerektirmektedir. Ancak bu ucu açık alanın, raporun kısıtlı ölçeğinde tüm detaylarıyla tartışılması mümkün değildir. Bu raporun amacı da zaten ayrıntılı olarak yüzlerce sorun alanına tek tek değinmek ve öneriler getirmek yerine sosyal politika yapımında genel bir çerçeve sunmaktır. Bu nedenle kadın, engelli, göçmen gibi dezavantajlı grupların meseleleri ile aile, istihdam, sosyal güvenlik veya kentleşmeye dair birçok mesele raporda detaylı olarak irdelenmemiştir. Bu çerçevede 2000’li yıllar sonrasında sosyal politikaların önde gelen altı temel uygulama alanı genel hatlarıyla verilmiştir. Bunlar sırasıyla eğitim sistemi, sosyal sigortalar, sağlık sistemi, sosyal hizmetler, barınma politikaları ve sosyal yardımlardır. Bu önemli uygulamaların her biri için ayrı bir geleceğin Türkiye’de raporu yazılabilir. Ancak bu çalışmada bu uygulamalar detaylı olarak tartışılmamış, sosyal politikaların günümüzde geldiği nokta ve sorun alanları vurgulanmıştır. Bu uygulamaların her biri için sorun alanları tespit edilip detaylı çözüm önerileri sunulabilir. Zaten bazı çalışmalarda yapılmış mikro ölçekte detaylı önerileri tekrar etmek bu raporun amacı değildir. Bunun yerine sosyal politikaların nasıl kavranması gerektiği açıklanıp, tarihsel süreç içindeki seyrini vermek, ardından öne çıkan sosyal politika uygulamalarını güncel veriler ışığında analiz etmek amaçlanmıştır. Tüm bunların çerçevesinde Türkiye’de sosyal politikalarla karşı meydan okumalar analiz edilip geleceğin Türkiye’de sosyal politika yapımına dair bir çerçeve oluşturmak amaçlanmaktadır. Bu nedenden uygulamalara dair politika önerileri olmakla birlikte ayrıntılı sosyal politika önerileri getirilmemiştir.

Rapordaki tespit ve politika önerileri ayrı ayrı ele alındığında gelişimin sınırlı kalması kaçınılmazdır. Geleceğin Türkiye’de sürdürülebilir sosyal politikalar inşa edilebilmesi, politika yapımcıların ve bürokratların ancak doğru ve tutarlı bir gelecek vizyonuna sahip olmalarıyla mümkündür. Bu raporda önerilen politikalar, sunulan sosyal adalet, beşerî sermaye ve insani gelişme ile yaşam memnuniyeti hedeflerinden oluşan vizyondan hareketle oluşturuldukları takdirde bir anlam ifade etmektedir.

BÖLÜM A

Sosyal Politika: Kapsam, Kavramlar ve Yaklaşımlar

A1 Refahın Dağıtımı ve Sosyal Politikanın Kapsamı

Refahın dağıtımında devlet ile birlikte aile, piyasa ve sivil toplum etkin görev almaktadır.

A2 Sosyal Politikalarda Temel Kavramlar ve Yaklaşımlar

Sosyal politika tartışmalarında sosyal devlet, refah devleti ve refah rejimi kavramları öne çıkmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra modern sosyal devlet sosyal refahın dağıtımında daha etkin rol oynamaktadır.

Sosyal politikalar kavramı, herkesin farklı anlamlar yüklediği, siyasi eğilimlerin karşı karşıya geldiği ancak uygulamaları insanların büyük bir kısmı tarafından desteklenen ve sonuçları itibarıyla insanların refahını etkileyen bir kavramdır. Zwiernick-Sündenhorst, sosyal politikayı toplumun refahını devam ettirmek için sosyal planlama ve devlet müdahalesinden oluşan politikalar olarak tanımlamıştır (Cahnman, 1958, s. 330). Bu açıdan bakıldığında sosyal sorunları çözüp, sosyal refahı artırmaya yönelik politikaların hepsi sosyal politika başlığında değerlendirilebilir. Sosyal refah, refah politikası, refahın dağıtımı, sosyal devlet, refah devleti, refah rejimi gibi kavramlar da sosyal politikayla ilişkili olarak çokça tartışılan kavramlardır. Refahın dağıtımı ve sosyal politikaları belirleyen temel dinamik ise hükümetlerin bağlı oldukları siyasi akımlardır. Bu akımlar içinde özellikle liberal görüşler, sosyal demokratik gelenek ve sosyalist yaklaşımlar öne çıkmaktadır. Türkiye'deki sosyal politikaları ve geleceğe dair önerileri sunmadan önce refahın dağıtımının nasıl şekillendiği ile sosyal politikalarda öne çıkan kavramlar ve yaklaşımlar kısaca sunulacaktır.

A1. REFAHIN DAĞITIMI VE SOSYAL POLİTİKANIN KAPSAMI

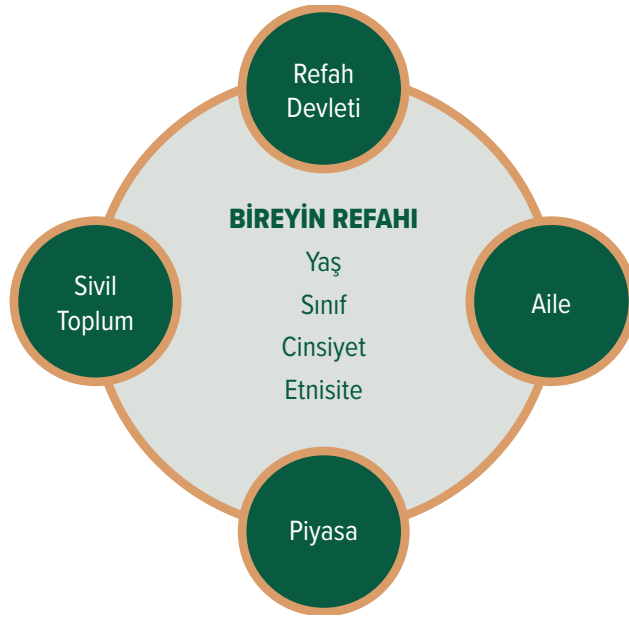


Refahın dağıtımında devlet ile birlikte aile, piyasa ve sivil toplum etkin görev alır. Farklı refah rejimlerinde bu dört temel aktör, değişen oranlarda refahın dağıtımında rol oynar. İskandinav ülkelerinde devlet aktif rol alırken, liberal ülkelerde piyasa öne çıkar. Bununla birlikte cinsiyet, yaş, sınıf ve etnisite, bireyin refahına etki eden temel dinamiklerdir. Her refah rejiminde bireyin özelliklerine bağlı olarak refahın üretimi ve dağıtımı farklılaşır.

“Gönenç” olarak da ifade edilen refah; bir kişinin, grubun veya toplumun maddi ve manevi olarak rahatlık içinde olması, varlık içinde yaşamasıdır. Bu refah, genellikle üreterek veya çalışarak farklı şekillerde biriktirilir. Kişinin, grubun veya ülkenin hâlihazırda sahip oldukları (kişinin ailesi, serveti veya ülkenin doğal kaynakları, yetişmiş insan kaynağı gibi) refah üzerinde etkilidir. Refah; sürekli üretilir, biriktirilir ve yeniden dağıtılır. Biriktirilen veyahut hâlihazırda elde olan refah, farklı aktörler tarafından farklı yollarla dağıtılır. Refahın nasıl toplandığı ve hangi aktörler tarafından nasıl ve kimlere dağıtıldığı sosyal politika ve refah devleti tartışmalarında önemli bir yer tutmaktadır.

Refahın Dağıtımı

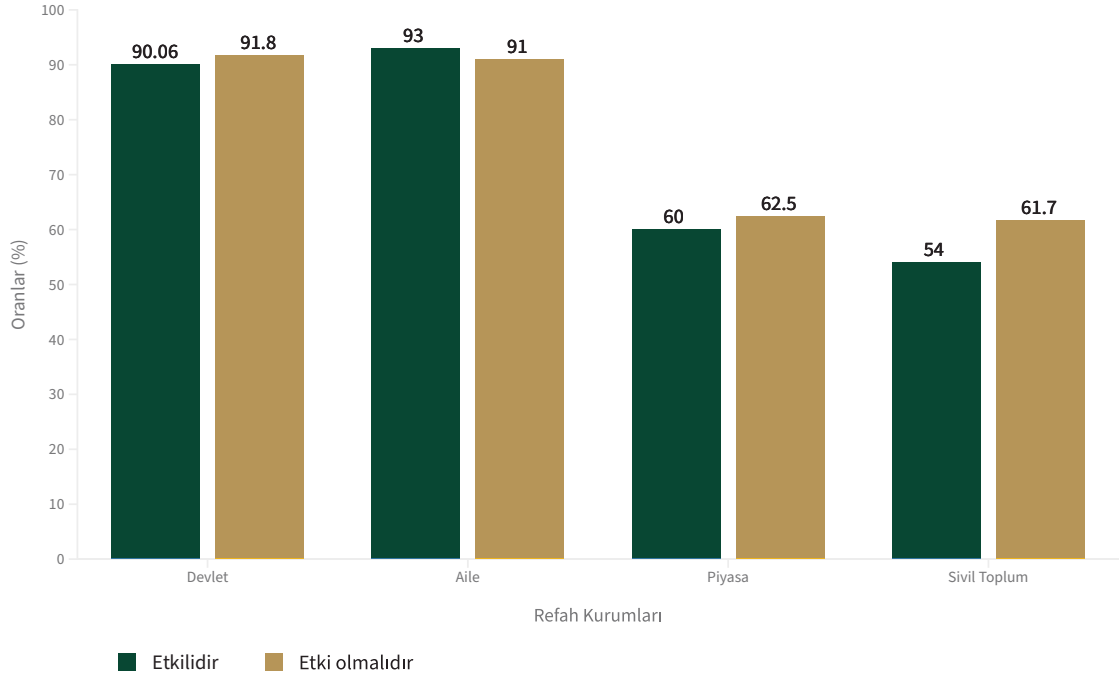
Refahın dağıtımını yapan dört temel kurum; devlet, aile, piyasa ve sivil toplumdur. Türkiye’de devlet, başta Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olmak üzere bakanlıklar yoluyla sosyal refahın dağıtımında önemli bir rol oynamaktadır. Merkezî hükûmete ek olarak belediyeler de yerelde sağladıkları ayni ve nakdi imkânlarla devletin refah dağıtımına katkı sağlamaktadır. Aile, son yüzyıla kadar refahın dağıtımında en önemli aktör olmuş, yaşlılık, engellilik, yoksulluk gibi birçok sosyal risk aile içinde yönetilmeye çalışılmıştır. Aile ile birlikte vakıflar ve dinî kurumlar üzerinden, sivil toplum da tarih boyunca refahın dağıtımında önemli bir rol oynamıştır. Hâlihazırda ayni ve nakdi yardımlar yoluyla birçok dernek ve vakıf Türkiye’de faaliyet göstermektedir. Piyasa ise refahın dağıtımında, özellikle son yüzyılda artan oranda görev almaktadır. Özel sektörden para ile alınan eğitim, sağlık, bakım gibi hizmetler piyasanın sağladığı refah dağıtımına örnek olarak gösterilebilir. Ancak bu dağıtım, diğerlerinden farklı olarak piyasa koşulları içinde parasal bir karşılıkla gerçekleştirilir.



Şekil 1. Refahın Dağıtımında Aktörler ve Bireyler

Bireyin cinsiyet, yaş, sınıf, etnisite gibi özellikleri dağıtılan refahtan ne kadar pay aldıklarını belirler. Bireyin farklı özelliklerinin refah dağıtımındaki etkisi literatürde yeteri kadar irdelenmemiştir. Ancak sosyal adaletin sağlanması ve etkili sosyal politikalar üretebilmesi için bireyin farklı özelliklerini dikkate almak gerekir. Bu raporun sosyal politika yapımında vurguladığı hususlardan biri de farklı bireylerin özellikleri dikkate alınarak politikaların kurgulanması gerektiğidir. Bireyin refahında cinsiyet, yaş, sınıf ve etnisitenin önemi birkaç örnekle açıklanabilir. Her refah rejiminde bireyin özelliklerine bağlı olarak refah dağıtımını farklılaştırır. Örneğin; Güney Avrupa ülkelerinde aile kurumu içinde özellikle anne, eş veya kız evlat olarak kadınlar, çocuk ve yaşlı bakımında oldukça önemli bir rol oynarken, bu gruplarının bakımı İskandinav ülkelerinde devlet, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi Liberal refah rejimlerinde ise daha çok piyasa tarafından karşılanmaktadır. Güney Avrupa ve Kıta Avrupası'nda devlet, yaşlıların refahında görece daha bonkör emeklilik sistemleriyle önemli rol oynamaktadır. Ancak bebeklerin ve çocukların refahında kreş ve çocuk bakım merkezlerinin eksikliği, çocuk ve aile desteklerinin sınırlı olması gibi sebeplerden ötürü, sosyal refahın bu gruplara dağıtımında devlet yetersiz kalmaktadır. İskandinav ülkelerinde merkezî hükûmet ve belediyeler, etnik ayrım gözetmeksizin evrensel sosyal politikalarla toplumun her kesimini kucaklayan politikalar üretirken, başta ABD olmak üzere liberal refah rejimlerinde, kapsamlı sosyal politikalardan bahsetmek mümkün değildir. Örneğin, ABD'de sağlık hizmeti büyük ölçüde piyasa tarafından sağlanırken, bu durumun oluşturduğu eşitsizlikler en yoksul sınıfları, özellikle de Afrika kökenli insanları olumsuz etkilemektedir.

Refahın dağıtımında hiç şüphesiz en önemli aktörlerden biri de ailedir. Türkiye genelinde sosyal politika aktörleri üzerine yapılan araştırmanın bulgularına göre katılımcıların %93'ü, refahın dağıtımında ailenin etkin rol aldığını düşünmektedir (Bknz. Şekil 2). Devlet de %91'lik bir skorla, aileyle birlikte refahın dağıtımında önemli bir role sahiptir. Katılımcıların %60'ı piyasanın, %54'ü ise sivil toplumun sosyal refahın dağıtımında etkin rol oynadığını ifade etmiştir. Bu veriler farklı aktörler tarafından dağıtılan refahın toplumda nasıl algılandığını ve vatandaşların refah kurumlarından beklentilerini anlamak açısından önemlidir.



Şekil 2. Türkiye’de Refahın Dağıtımında Refah Kurumlarının Payı

Kaynak: Aysan (2017)

Birbiri için ekonomik ve duygusal sorumluluk hisseden toplumsal ve yasal kabul gören en az iki kişinin oluşturduğu gruba aile denir. Bu sebepten aile sadece üyeleri arasındaki duygusal ilişkileri değil, aynı zamanda ekonomik ilişkileri ve refah aktarımını da tanzim eder. Aile üyeleri, emekleri karşılığında veya ellerinde bulunan varlıklar sayesinde bir refaha sahiplerdir. Bu, genellikle hanehalkı geliri olarak da adlandırılmaktadır. Bu gelir; aile üyelerinin eğitim, sağlık, bakım gibi değişen ihtiyaçlarına göre aile içinde bölüştürülür. Ancak aktarım sadece maddi olarak gerçekleşmez. Nesiller arası aktarımlardan duygusal destek, çocuk, yaşlı ve engelli bakımı gibi duygusal veya sosyal aktarımlar da refahın aile tarafından dağıtılmasına verilebilecek parasal olmayan örneklerdir (Aysan, 2018b). Refah devletin kurumsallaştığı 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar refahın dağıtımında veya sosyal risklerin yönetiminde, aile önde gelen aktör olmuştur. Günümüzde de aile birçok toplumda refah dağıtan en önemli kurumdur.

Devlet, yasama ve yürütme yetkisi, finansal gücü, bürokratik yapısı ve elinde bulundurduğu zengin kaynakları ile refahın dağıtımında temel rol oynar. Seçilmiş hükûmet, farklı kuruluşlarıyla hem refahın dağıtımını yapar hem de koyduğu kurallar, yaptığı düzenlemeler ile insanların refahını etkiler. Örneğin; devalüasyon kararı olarak bir anda vatandaşlarının refahını düşürebileceği gibi, imar affı düzenlemesiyle bir anda gayrimenkulü olan insanlara kazanç sağlayabilir. Bu gibi örneklerin hepsi dolaylı yoldan vatandaşların refahını etkiler. Bunun yanında devlet kurumlarının hizmetleri doğrudan bireylerin refahlarını da etkiler. Sağlık Bakanlığının tüm vatandaşlar için sunduğu sağlık hizmetleri veya Millî Eğitim Bakanlığının sağladığı ücretsiz eğitim hizmetleri gibi büyük çaplı uygulamalar bunlara örnektir. Ulusal ölçekte hükûmet tarafından dağıtılan refaha yerel ölçekte belediyeler de katkı sağlar.

Özellikle 1980’lerin ikinci yarısından itibaren belediyelerin sosyal politikadaki rolleri artarak devam etmektedir. Bu yeni durumu doğuran yerelleşme ve yerinden yönetim gibi yaklaşımların yanı sıra yapılan hukuki ve ekonomik düzenlemeler, belediyelerin sosyal politika uygulamalarını geliştirmelerini ve çeşitlendirmelerini sağlamıştır. Ayrıca 1990’lar boyunca yaşanan ekonomik krizler, yapısal uyum politikalarıyla artan yoksulluk ve eşitsizlik yeteri kadar kurumsallaşmasa da sosyal politikaları yerel düzeyde de gerekli hale getirmiştir. Bunu fırsat bilen belediyeler, hükûmetin boş bıraktığı sosyal politika alanlarını doldurmaya çalışmıştır. Burada önemli olan başka bir husus ise belediyelerin yerel ölçekte yaptıkları küçük ama etkili sosyal politika uygulamalarını (aynı yardım, sosyal ve kültürel aktiviteler, çocuklar, kadınlar ve yaşlılar gibi farklı gruplara özgü faaliyetler gibi) kolay bir biçimde halka sunarak politik desteğe dönüştürebilmeleridir.

Her ne kadar refahın dağıtımında sivil toplum önemli bir paya sahip görünmese de tarihsel süreç içinde Türkiye’nin sosyal ilişkileri dikkatle incelendiğinde hemşerilik ve akrabalık ilişkilerinin, dinî kurumların ve birçok gönüllü teşekkülün refahın dağıtımında önemli roller üstlendiği söylenebilir. Sivil toplum, temelde devlet yönetimine doğrudan tabi olmayan örgütlenmelerdir. Ancak bunlar kar güden şirketlerden farklıdır. Dernek ve vakıf gibi sivil toplum kuruluşları genellikle toplumsal dayanışma amacıyla daha çok devletin boş bıraktığı ancak ailenin de üstesinden gelemediği alanlarda faaliyet gösterir. Bunlarla birlikte resmî statüsü olmayan ancak refah dağıtan hemşehri toplulukları, cemaatler, fikir savunucusu örgütlenmeleri de refah dağıtan sivil toplum örgütlenmeleridir. İslam coğrafyasında tarih boyunca sosyal ve ekonomik hayat içinde derin etkiler bırakmış vakıflar, İslam temelli sivil toplum örgütlenmeleridir. Osmanlı ekonomisinin 18. yüzyılda %27’si, 19. yüzyılda ise %16’sı vakıfların kontrolünde olup, vakıflar sahip oldukları bu ekonomik gücün 18. yüzyılda %10’unu ve 19. yüzyılda %17’sini gıda, giysi ve barınma desteği gibi yollarla sosyal yardım alanında kullanmıştır (Öztürk, 2003, s. 18).

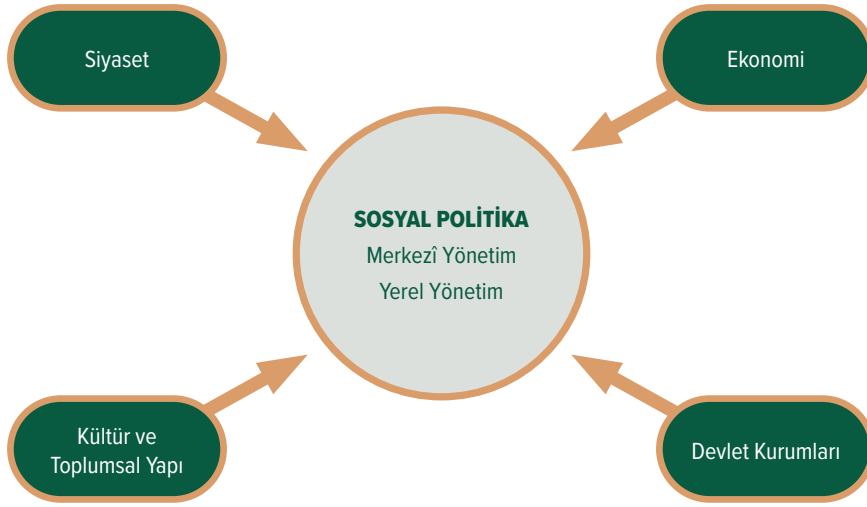
Piyasa ise Türkiye’de ve dünyada sosyal refahın dağıtımında neo-liberal politikalarla birlikte daha da artan bir öneme sahiptir. Özel eğitim kurumları, özel hastaneler, özel bakım evleri ve bireysel emeklilik sistemleri gibi çok farklı alandaki sosyal politika uygulamaları, artan oranda özel sektör tarafından temin edilmektedir (Aysan, 2018a, s. 106). Bu farklı aktörlerin hepsi dikkate alındığında devlete ek olarak aile, piyasa ve sivil toplumun refahın dağıtımında değişen oranlarda rol aldıkları söylenebilir (Aysan, 2018a). Yukarıda da ifade edildiği gibi bu dört temel aktör tarafından dağıtılan refahtan bireyler; cinsiyet, yaş, sınıf, etnisite gibi özelliklerine göre farklı ölçülerde pay almaktadırlar. Amacı geleceğin Türkiye’de sosyal politikalarla vizyon çizmek olan bu raporda refah kurumlarının etkileri göz ardı edilmeden, devlet uygulamalarına ve sosyal politikalarla odaklanılacaktır.



“Gönenç” olarak da ifade edilen refah; bir kişinin, grubun veya toplumun maddi ve manevi olarak rahatlık içinde olması, varlık içinde yaşamasıdır.

Sosyal Politikayı Etkileyen Faktörler

Sosyal politikaların kapsamını ve özelliklerini belirleyen dört temel etken vardır. Bunlar; devletin ekonomik yapısı, siyaset ve yönetim, sosyal politika uygulayıcısı kurumların özellikleri, sosyal ve kültürel faktörlerdir. Şekil 3'te de gösterilen bu etkenler sosyal politika uygulamalarının şekillenmesinde veya kriz anında yapılan reformlarda etkilidir. Sosyal politikaların dönüşümü bu yüzden "yol bağımlı"dır. Kurumsal miraslarına bağlı olarak sosyal politikaların uzun vadede nereye erileceklerini bu etkenler belirler. Bu sebepten ötürü kısa dönemde sosyal politikalarda radikal değişiklikler beklemek hata olur. Bununla birlikte sosyal politikalarda radikal kırımlar yaşanabilir veya bardağın zamanla dolarak taşması gibi değişimler de gerçekleşebilir.



Şekil 3. Sosyal Politikayı Etkileyen Faktörler

Ekonomik gelişmeler, sosyal politikaların özelliklerini belirleyen etkenlerden ilkidir. Refah devletlerinin bütçeden en çok pay ayırdıkları temel uygulama alanlarından biri de sosyal sigorta sistemidir. Sosyal sigorta sistemi genellikle çalışanların ödedikleri primlerden elde edilen gelirle sürdürülür. İstihdam edilenler, çalıştıkları süre zarfında sosyal sigorta sistemine sağlık, emeklilik ve işsizlik gibi temel sigorta kolları için ödeme yaparlar. Yaşam döngüsü içinde oluşan engellilik, işsizlik veya emeklilik gibi durumlarda da ödedikleri prime nispetle destek alırlar. Ancak sosyal sigortalar sadece çalışanların primleriyle karşılanamaz. Özellikle Türkiye gibi ülkelerde primlerden elde edilen gelirden ziyade sigorta sistemi genel bütçeden ayrılan kaynaklarla sürdürülmektedir. Ekonomik kaynaklar ne kadar çeşitli ve zengin ise sosyal politikaların finansmanı da o kadar kolay olur. Ayrıca ülkenin ekonomik durumundaki çalkantılar da sosyal politikaları etkiler. 1929 Büyük Buhranı sonrası ABD’de Roosevelt tarafından uygulanan sosyal reformlar veyahut Covid-19 pandemisinden sonra birçok devletin hayata geçirdiği istihdam ve sosyal koruma programları, ekonomik dalgalanmaların sonucunda uygulanan sosyal politikalara örnek verilebilir.

İkinci önemli etken ise devletin siyasi rejimi, siyaset kültürü ve hükûmetin ideolojik duruşu gibi siyasete dair özelliklerdir. Demokratik rejimlerde sosyal politikalar genellikle vatandaşlığın getirdiği bir sosyal hak olarak kabul edilir. Refah devleti; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi temel sosyal politika uygulamalarını

sunmakla yükümlüdür. Ancak otoriter rejimlerde sosyal politikalar daha çok “teveccüh” gibi algılanır. Bu sebepten ötürü halkın refahını artıracak her politika, liderin merhametinin ve cömertliğinin bir yansıması olarak görülür. Siyasal sistem kadar hükûmeti oluşturan partinin ideolojik tutumu da sosyal politikaların boyutlarını oluşturur. Örneğin; ABD’de ekonomik anlamda serbest piyasa ekonomisini savunan Cumhuriyetçi Parti’den seçilen Trump, Demokrat Partili eski Başkan Obama’nın sağlık sistemine devlet desteği getiren düzenlemelerini iptal etmiştir. Bunlara ek olarak, sosyal politikaların hangi yönetim seviyesinde gerçekleştirildiği uygulamaları etkiler. Sosyal politikalar genellikle mecliste alınan kararlar çerçevesinde kanunlaşır, yasalaşır ve hukuki bir zemin kazanır. Merkezî yönetim bunları bakanlıklar yoluyla tüm yurttan uygular. Belediyeler ise çok daha düşük bir bütçe ile daha dar bir çerçevede sosyal politikaları gerçekleştirir. Yerelin dinamiklerini ve ihtiyaçlarını merkezî hükûmete göre daha iyi bilen belediyeler, bu gücünü sosyal politika uygulamalarında rahatlıkla kullanabilir (Taşçı, 2020).

Üçüncü olarak, sosyal politika uygulayıcısı kurumların yapısı ve bürokratların niteliği de önemlidir. Kanun ve yasaların yapımından meclis, bunların yürütülmesinden ise cumhurbaşkanı ve bakanlar sorumludur. Ancak alınan kararların alanda uygulaması bürokratlar (memurlar, uzmanlar, müdürler) tarafından gerçekleştirilir. Bu noktada bürokratların sosyal politikaları sahiplenmesi ve alanda uygulamaya koymak için çaba sarf etmesi oldukça önemlidir. Ayrıca bürokratin pozisyonunun gerektirdiği niteliklere sahip olması uygulamada hata yapılması riskini azaltır. Bürokrat kadar, çalıştığı kurumun yapısı, organizasyonel durumu gibi daha çok kurumsal etkenler de sosyal politikaların uygulamasında öne çıkar. Örneğin, bir kurumda yeterli uzman olmaması genellikle işleri yavaşlatır, uzmanların üzerindeki baskıyı artırır ve sorunlara neden olur.

Son olarak toplumsal yapı, kültür ve toplumun tarihsel tecrübeleri refahın dağıtımını ve sosyal politikaları önemli ölçüde şekillendirmektedir. Türkiye’deki sosyal politikaların kurgulanmasında tarihsel tecrübe ve değerler ile dünyadaki mevcut ana akım yaklaşımları dikkate almak gerekmektedir. “Zihniyet temelli dönüşümün” önemini vurgulayan Taşçı, (2017) kültürün ve toplumsal yapının sosyal politikalar üzerindeki etkisine de vurgu yapmaktadır (s. 10).

Refahın dağıtımında rol oynayan aktörlerden hangisinin daha etkili olduğunu yukarıda belirtilen faktörler belirlemektedir. Türkiye’de daha çok dinin çizdiği çerçeve içinde refahın dağıtıldığını, ailenin ve devletin merkezî rolü üstlendiğini söylemek yanlış olmaz. Buna örnek olarak; 2011 yılında ilk defa kurulurken bakanlığın isminde “aile” ve “sosyal politika”nın yan yana olması, tüm parti liderlerinin Türkiye’nin güçlü yönü olarak aile ve akrabalık bağlarına vurgu yapmaları, aile merkezli bir refah dağıtımını anlayışını ortaya koymaktadır. Veyahut T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü (2020) verilerine göre, meslek örgütleri bir kenara bırakılırsa, Türkiye’deki dernek ve vakıfların büyük bir kısmının spor, eğitim ve sosyal yardımlaşma ile cami derneklerinden oluşması, insanların zekât ve sadakalarını bu kanallar üzerinden vermesi de yine Türk toplumunun toplumsal yapısı ve kültürünün sosyal politikadaki etkisini göstermektedir.



Sosyal politikaların kapsamını ve özelliklerini belirleyen dört temel etken vardır. Bunlar; devletin ekonomik yapısı, siyaset ve yönetim, sosyal politika uygulayıcısı kurumların özellikleri, sosyal ve kültürel faktörlerdir.

A2. SOSYAL POLİTİKALARDA TEMEL KAVRAMLAR VE YAKLAŞIMLAR

Sosyal politika, kamu idaresinin, vatandaşların refahını artırmak için uyguladığı düzenlemelerdir. Bunlar sosyal yardım, sosyal sigorta ve sosyal hizmet gibi uygulamalar ile yakından ilişkilidir. Sosyal politika tartışmalarında sosyal devlet, refah devleti ve refah rejimi kavramları öne çıkar. Bunların farklı kullanımları olmakla birlikte, refah devleti İkinci Dünya Savaşı sonrasında modern koruyucu devletin derinleşmiş formu olarak ortaya çıkmıştır.

Sosyal politika kavramı genellikle devlet uygulamalarını, refahın dağıtımında sosyal ilişkileri ve akademik çalışmaları ifade etmektedir. İlk kullanımda sosyal politika; kamu idaresinin vatandaşların refahı için uyguladığı düzenlemeler, sosyal harcamalar ile sosyal yardım, sosyal sigorta ve sosyal hizmet gibi uygulamalarla yakından ilişkilidir. İkinci kullanımda ise kavram, devletin uygulamalarının ötesinde bir dizi refah aktörünün sosyal refahın dağıtımında oynadıkları rolü temel alır. Bu çerçevede aile, piyasa, sivil toplum ve diğer kurumlar refahı dağıtan diğer aktörler olarak sosyal politika analizlerine dâhil edilir. Son olarak sosyal politika kavramı akademik çalışmalarda, özellikle kamu politikası ve endüstriyel ilişkiler literatüründe kullanılmaktadır (Aysan ve Kaya, 2008, s. 224).

Sosyal politikayı açıklamak için özellikle politika kavramını anlamak gerekir. Politika, genel olarak kamu ve özel kuruluşların kararlarını ve eylemlerini yönlendirmede başvurdukları sistematik bir eylem planıdır. Bu açıdan politika, hükûmetin belirli sonuçlara yönelik eylemine referans olarak tanımlanabilir (Titmuss, 1974, s. 23). Levin sosyal politikayı incelerken politikayı dört başlıkta tanımlar: Sosyal politika belirtilen bir niyet, mevcut ve geçmiş bir eylem, örgütsel bir uygulama, önerilen bir eylem tarzının resmî veya talep edilen statüsünün bir göstergesidir (s. 15). Levin'in (1997) yaptığı politika tanımlarının hepsi de sosyal politikaların kurgulanışı, hedefleri, uygulanışı ve sonuçlarıyla doğrudan ilişkilidir. Eylemler, araçlar ve sonuçlar politika kavramının tanımında mündemiç olduğundan, aynı zamanda bir değişimi de ifade eder. Dolayısıyla, sosyal politikalar toplumda bir değişim sağlayabildiği nispette anlamlı olur. Marshall (1964) sosyal politikayı, devletin vatandaşların refahını artırmak için hizmet veya gelir sağlayarak uyguladığı politikalara referansla tanımlar (1964). Tüm bu görüşlerin ışığında sosyal politika, bireyleri sosyal risklere karşı korumak ve sosyal refahı artırmak için devletin geliştirdiği sistemli politikalar olarak tanımlanabilir.

Geniş anlamıyla sosyal politikanın geçmişi sadece sanayileşme süreci, kapitalizm veya ulus devlet ile sınırlandırılmaz. Dolayısıyla, sosyal politikanın çıkışı devletin ortaya çıkış felsefesiyle yakından alakalıdır. Geçmiş yüzyıllardan bugüne kadar birçok devlet yapısının bir ön şartı olarak devlet; toplumu ilgilendiren, insanların maddi ve manevi refahını sağlayan kararlar almıştır. Bu durum devletin kuruluş gayesi ve

kendini meşrulaştırma aracıdır. Bugün sosyal politika literatüründe olduğu gibi, sosyal devlet sadece modern kamu politikaları irdelenerek tanımlansa da tarih boyunca birçok devlet geniş anlamda halk için sosyal politikalar uygulamıştır. Devletin icraatları incelendiğinde, sosyal politikalarla da ilişkili olarak, devletin üç temel işlevi öne çıkmaktadır: Siyasi, hukuki ve sosyal bir düzen kurmak, halkın güvenliğini sağlamak, imar faaliyetlerinde bulunmak. Bu çerçevede tarih boyunca kurulmuş birçok devlet türü sosyal devlet olarak da adlandırılabilir.

Diğer taraftan refah devleti ise bireylerin sosyal ve ekonomik güvenlikleri hususunda başat rol oynayan ve bu sorumluluğu sosyal güvenlik kurumlarıyla gerçekleştirmeye çalışan, içinde sistemli düzenlemeleri barındıran devlet yapısı olarak adlandırılmaktadır (Cousins, 2005, s. 4, 5). Refah devletini sosyal devletten ayıran temel fark, sosyal refahın devlet eliyle sistemli bir şekilde sosyal politika aygıtlarıyla sürekli olarak dağıtılmasıdır. Bismarck Almanyasına kadar, daha çok bireyin ve ailenin sorumluluğu olarak görülen iş kazaları, işsizlik, yaşlanma gibi riskler, toplumsal birer sorun olarak kabul edilip sosyal politikalar yoluyla çözülmeye çalışılmıştır (Esping-Andersen, 1999, s. 33). Sosyal devlet gelişmiş ve kurumsallaşmış formuna ise İkinci Dünya Savaşı sonrası sanayileşmiş refah devleti ile kavuşmuştur. Bu çerçevede sosyal devlet, tüm coğrafya ve zamanları içine alabilen daha geniş bir devlet formu iken, refah devleti sanayileşmesini tamamlamış, ulus devletin ve kapitalizmin yerleştiği ülkeler için kullanılan daha dar bir kavramdır (Aysan ve Kaya, 2008, s. 227).

Sosyal politikaların refah devletinde sistemli bir biçimde hayata geçirilmesi, kapitalizm ve ulus devlet ile mümkün olmuştur (Pierson, 2007, s. 106). Biraz da bu ikisinin sürdürülebilmesi adına refah devleti, sosyal refahın dağıtımında aktif rol alarak toplumsal eşitsizlikleri azaltmaya çalışmıştır. Marshall (1964) sosyal vatandaşlığı incelerken modern ulus devletin inşasında ve ekonomik sistemin meşruiyet kazanmasında sosyal hakların önemine vurgu yapar. Ona göre sosyal vatandaşlık, kapitalist sınıf sisteminin yenilenmesine neden olurken ekonomik eşitsizliklerin sürekli hale gelmesini de engeller (Marshall, 1964, s. 122). Bu çerçevede sağlık hizmetleri, emeklilik sistemi, iş ve işsizlik, barınma ve aile yardımları olmak üzere beş politika alanı refah devletinde öne çıkmaktadır (Be-land, 2010, s. 28).

Ancak tüm sanayileşmiş ülkelerde benzer özelliklere sahip yekpare bir refah devletinden veya benzer sosyal politikalarla söz etmek mümkün değildir. Farklı toplumsal, kültürel ve tarihsel geçmişlere sahip toplumlarda sosyal refah farklı şekillerde dağıtılır. Biriken refahın dağıtımında devlet kadar yukarıda da adı geçen aile, piyasa ve sivil toplum kuruluşları da etkilidir. Bu nedenden ötürü refahın dağıtımına devlet merkezli bakmak yerine diğer aktörlerin oynadıkları rolleri, bu rollerin farklı toplumlarda nasıl değiştiğini, tarihsel süreçte nasıl rafine olup geliştiklerini ve bunların toplumsal sonuçlarını incelemek gerekir.

Sosyal refahı ve politikaları daha iyi anlamak için ise refah devleti yerine refah rejimi kavramı daha açıklayıcıdır. Bu kavram bir taraftan farklı aktörlerin refa-



Sosyal refahı ve politikaları daha iyi anlamak için refah devleti yerine refah rejimi kavramını kullanmak daha açıklayıcıdır. Bu kavram bir taraftan farklı aktörlerin refahın dağıtımındaki rollerinin anlaşılmasını sağlarken diğer taraftan da ülkelerin mukayese edilmesine olanak vermektedir.

hın dağıtımındaki rollerinin anlaşılmasını sağlarken diğer taraftan da ülkelerin mukayese edilmesine olanak vermektedir. Esping-Andersen (1990), 18 OECD ülkesinin sosyal politikalarını incelediği klasikleşmiş çalışmasında evrensellik (universalism), metalaştırmama (de-commodification) ve katmanlaşma (stratification) indeksleri oluşturarak liberal, sosyal demokrat ve korporatist olmak üzere üçlü bir “refah devleti rejimi” sınıflandırması yapmıştır.

Esping-Andersen’e yöneltilen eleştiriler ve sonrasında ortaya konan çalışmalar ile birlikte bu tasnif ilerleyen yıllarda farklı refah rejimi tasnifleri ile geliştirilmiştir (Castles ve Mitchell, 1993; Fenger, 2007; Gough, 2001; Korpi ve Palme, 1998). Güney Avrupa (Akdeniz) refah devletleri, Doğu Asya veya Konfüçyüsçü, Latin Amerika ve eski Doğu Avrupa geçiş refah devletleri olmak üzere çok farklı tasnifler yapılmıştır. Refah rejimleri ve sosyal politikalar incelendiğinde dört farklı refah rejimi öne çıkmaktadır. Almanya ve Fransa gibi Kıta Avrupası ülkelerinin oluşturduğu korporatist refah rejiminde sosyal refah, mesleğe dayalı sosyal statülere göre dağıtılır. Sınıf farklılıklarını ve hiyerarşiyi önelemesinden ötürü bu gruba muhafazakâr refah rejimi de denir. Sosyal demokrat refah rejiminde İsveç ve Norveç gibi İskandinav ülkeleri, evrensel sosyal hakları önceleyen devlet merkezli refah dağıtımı ve işleyişiyle diğer ülkelerden ayrılır. ABD ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkelerin dâhil olduğu, liberal refah rejiminde sosyal eşitsizlikler ve ekonomik eşitsizlikler oldukça yüksektir. Sosyal risklerin yönetiminde piyasa ve sivil toplum, devlet ve aileye nazaran daha aktif rol oynar. İlk iki refah rejiminden daha sonra kurumsallaşan Güney Avrupa refah rejiminde ise aile, sosyal refahın dağıtımında önemli sorumluluklar alır. İtalya ve İspanya’nın dâhil olduğu bu grupta popülizm ile kayırmacılığın bir refah dağıtım aracı olması onu diğer rejimlerden farklılaştırır (Ferrera, 1996; Aysan, 2018a).

Refah devletini sosyal devletten ayıran temel fark: Sosyal refahın, devlet eliyle sistemli bir şekilde, sosyal politika aygıtlarıyla sürekli olarak dağıtılmasıdır.

Sosyal politikaların şekillenmesinde tarihsel ve toplumsal dinamikler kadar siyasi fikirler de önemli rol oynar. Bu fikirler içinde liberalizm, sosyal demokrasi ve sosyalizm sosyal politikalar üzerinde etkili olmuştur. Liberalizm bireysel özgürlüğe vurgu yapan, bireyin kendisi için en doğru kararı verebileceğini farz eden bir yaklaşımdır. Bireysel hakların devlet ve anayasa tarafından güvence altına alındığı bir sistemde kişi, emeğini ve malını serbest piyasada dilediği gibi alıp satabilir. Liberalizme göre serbest piyasa, toplumun temel örgütleyicisi olup bireysel ve toplumsal refahın yegâne kaynağıdır. Bu görüşe göre devlet müdahalesi doğası gereği tahrip edicidir. Piyasaya yapılan müdahalenin tek haklı gerekçesi onun özgürlüğünü korumak olabilir. Adam Smith’e göre bireyin kendi çıkarları doğrultusunda hareket etme isteği kolektif bir refahın ortaya çıkmasını sağlar. Bireysel özgürlük, serbest piyasa, minimal devlet gibi hedeflere ek olarak, refah devleti açısından da önemli olan, kişisel sorumluluk ve kendi kendine yardım, liberal geleneğin temellerini oluşturur (Alcock vd., 2011, s. 89).

Klasik liberalizmden beslenen, Hayek (1960) ve Friedman (1962) öncülüğünde 1970’li yıllardan itibaren etkili olmaya başlayan neo-liberal fikirlerin sosyal

politikalar açısından öne çıkan iki temel eleştirisi vardır. Birincisi; devletin, kaynakları üretken girişimci şirketlerden alıp nüfusun sistemli olarak zarar görmeye açık kesimlerine aktarması savaş sonrası dönemde ulus devletlerin ekonomik anlamda altını boşaltmaktadır. Ekonomik olarak kötü durumda olanlar için sağlanan sosyal destekler, üreten kesimlerden alınan yüksek vergiler ve yatırımlardan kesintilerle finanse edilmektedir. Bu da uzun vadede ekonominin yavaşlamasına ve toplumsal refahın düşmesine neden olur. İkincisi, neo-liberaller devletin ihtiyaç sahiplerine her zaman etkili ve kaliteli hizmet sunmadığını savunarak kapsamlı sosyal korumaların her hâlükârda faydasız olduğunu iddia ederler. Bu yaklaşıma göre kamu kuruluşları kendi konumlarını ve bütçelerini korumaya çalışırken devasa bir bürokrasi oluşur ve verimsizlik artar. Diğer taraftan refah hizmeti alıcıları devlet aktarımlarına daha da bağımlı hale gelirler.

Neo-liberal yaklaşım, sosyal politikaların uygulanışına ve refah devletine dair önemli eleştiriler getirir, devlet ile birey arasındaki ilişkiyi ve devletin bireyin refahından nereye kadar sorumlu olduğunu düşünmemize neden olur. Ancak neo-liberal yaklaşımın da sorgulanması gereken bazı varsayımları vardır (Alcock vd., 2011, s. 94). Birincisi, özgürlük sadece belirli kısıtlamalardan kurtulmak olarak anlaşılmamalıdır. Bir bireyin kendi potansiyelini en üst noktada gerçekleştirememesi veya içinde bulunduğu sosyal, ekonomik veya kültürel şartlardan ötürü gerçekleştirmek istediği hedefleri başaramaması da pozitif özgürlük anlayışına aykırıdır. İkinci olarak neo-liberal yaklaşım, özgürlük ile kabiliyet arasında bir ayrım yapmaz. Serbest piyasa imkânları, kaynakları ve gelirleri çoğu zaman adil bir biçimde dağıtmaz. Bu sebepten ötürü serbest piyasa koşullarında daha dezavantajlı gruplardan gelen insanlar, kabiliyetlerini daha avantajlı gruplardan gelenlere kıyasla gerçekleştiremezler. Üçüncü olarak, serbest piyasada şirketler devlet gibi zorlayıcı davranabilir, müşterilerinin ihtiyaçlarına kayıtsız kalabilir. Son olarak özel sektör de devlet gibi harcamaları yüksek tutup verimsizliğe neden olabilir. Örneğin; devlet tarafından desteklenen sağlık sistemlerine sahip OECD ülkeleriyle mukayese edildiğinde, özel sektörün başat rol oynadığı ABD’de sağlık harcamaları oldukça yüksektir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kapitalizmi yok etmekten ziyade onu düzeltmeyi amaçlayan ve Batı Avrupa’da yaygınlaşan sosyal demokrasi yaklaşımı, sosyal politikalarda öne çıkan başka bir gelenektir. Bu yaklaşımın en temel özelliği sosyalist ve marksist geleneklerden farklı olarak şiddet içermemesi ve kapitalist sistemi savunanlar ile diyalog halinde olmasıdır. Bu yaklaşımın bir diğer önemli özelliği ise idealist politik hedeflerden ziyade faydacı hedeflere odaklanmasıdır. Sosyal demokratik yaklaşımın yekpare bir siyasi ajandası olduğunu iddia etmek güçtür. Ancak bu görüşü benimseyen siyasilerin adaletsizlik ve eşitsizliğe karşı ekonomik ve toplumsal kurumlara yönelik reformları destekledikleri söylenebilir. 1990’lı yıllarda Tony Blair öncülüğünde Yeni İşçi Partisi’nin önerdiği “Üçüncü Yol” yaklaşımı sosyal demokratik yaklaşımın bir türevi olarak incelenebilir. Bu yaklaşıma göre devlet halkına sonuçlardan çok, fırsatlar da eşitlik sağlamalıdır. Bu çerçevede toplumsal olarak inşa edilmiş engellerle



Neo-liberal yaklaşımın sorgulanması gereken bazı varsayımları vardır: Birincisi, özgürlük sadece belirli kısıtlamalardan kurtulmak olarak anlaşılmamalıdır. Bir bireyin içinde bulunduğu sosyal, ekonomik veya kültürel şartlardan ötürü gerçekleştirmek istediği hedefleri başaramaması da pozitif özgürlük anlayışına aykırıdır. İkinci olarak neo-liberal yaklaşım, özgürlük ile kabiliyet arasında bir ayrım yapmaz

mücadele ederek, her vatandaş için fırsatların genişletilmesi hedeflenmelidir (Alcock vd., 2011, s. 114).

Sosyal politika tartışmalarında öne çıkan üçüncü gelenek ise sosyalizmdir. Sosyalizm, Avrupa’da kapitalist ekonomik sistemin ve onun toplumsal sonuçlarının siyasi bir eleştirisi olarak ortaya çıkmıştır. Marks, 19. yüzyılın ikinci yarısında diğer sosyalistlerden farklı olarak bilimsel sosyalizmi kitlelere sunmuştur. Marks’ın sosyal refah üzerine yaklaşımı dört temelde incelenebilir: Devlet, ekonomik ilişkilerden müteşekkildir; ekonomik ilişkiler, burjuva sınıfının işçi sınıfını sömürmesine dayanır; devlet aynı anda iki sınıfın ihtiyaçlarını birden karşılayamaz; süregiden adaletsiz sistem parlamenter demokrasi içinde değiştirilemez (Pierson, 2007, s. 12, 13). Bu nedenle sosyal demokratlardan farklı olarak sosyalist yaklaşımların refah devletine bakışı çok olumlu değildir. Sosyal politikalar özelinde Marksist yaklaşımların refah devletine eleştirileri üç başlıkta incelenebilir.



Yapısal ve sınıfsal eleştirileri merkeze alan Marksist yaklaşıma göre, sosyal politikalar kapitalist sistemin kaçınılmaz sonucu olarak değil, süregelen bir sosyal mücadele çerçevesinde anlaşılabilir.

Yapısal ve sınıfsal eleştirileri merkeze alan Marksist yaklaşıma göre, sosyal politikalar kapitalist sistemin kaçınılmaz sonucu olarak değil, süregelen bir sosyal mücadele çerçevesinde anlaşılabilir. İşçi sınıfı kapitalist sınıf ile mücadelesi sonucunda belirli imkânlar elde etmiştir; ancak sınıf bilincinin yara alması ve ortak hareket edememesinden ötürü 1980’lerden itibaren kazandığı bu hakları kaybetmeye başlamıştır.

Bir diğer yaklaşıma göre refah devleti doğası gereği kapitalist sınıfın ihtiyaçlarını karşılamak için vardır. Devlet sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi sosyal politikalar ile kapitalist sınıfın ihtiyacı olan işçiyi ve tüketiciyi ona temin eder. Refah devleti tarafından sağlanan bu sosyal politikalar ile kapitalist sınıf, zayıf ve güçsüzlerin maliyetini üstlenmekten kurtulur. Böylelikle devlet sosyal politikalar yoluyla işçileri, yoksulları ve diğer kırılgan grupları denetim altına alarak kapitalizmin çelişkilerini düzenler ve sistemin ayakta kalmasına yardım eder.

Neo-marksist başka bir eleştiriye göre, refah devleti çok muğlak bir kavram olup birçok çelişkiyi de içinde barındırmaktadır. O’Connor’a (1973) göre, kapitalist devlet birbiriyle çelişen iki amacı aynı anda gerçekleştirmek ister. Bir taraftan kapitalist sınıf için sermaye birikimini sağlamaya çalışırken diğer taraftan sosyal harcamalarla sistemi meşrulaştırmak ister. Bu ikisinin aynı anda gerçekleşmesi mümkün değildir ve krize neden olur (O’Connor, 1973). Kapitalizm, hem refah devleti olmaksızın yaşayamaz hem de böyle bir devlete sahip olmanın ekonomik maliyetlerini kaldıramaz. Bu yaklaşım 1980 sonrası yapılan sosyal politika reformları ve refah devleti eleştirileri dikkate alındığında sosyal politika alanına önemli bir katkı sunmuştur.

Sosyal politikalar farklı yaklaşıma sahip grupların farklı anlamlar yüklediği, siyasi eğilimlerin sıklıkla karşı karşıya geldikleri; ancak uygulamaları insanların büyük bir kısmı tarafından desteklenen ve sonuçları itibarıyla insanların refahını etkileyen uygulamalardır. Sosyal politikaları daha iyi anlayabilmek için sosyal refahın farklı toplumlarda nasıl dağıtıldığını, devlet ile birlikte aile, piyasa ve

sivil toplumun nasıl roller oynadıklarını anlamak gerekir. Ayrıca tarihsel süreç içine sosyal politikaların nasıl kurumsallaştığı, sosyal devletin ve refah devletinin toplumsal ve ekonomik işlevleri de anlaşılmalıdır. Tüm sanayileşmiş ülkelerde benzer özelliklere sahip sosyal politikalardan söz etmek mümkün değildir. Değişik kültürel, tarihsel ve ekonomik özelliklere sahip toplumlarda sosyal refah farklı şekillerde dağıtılmaktadır. Dağıtım sürecinde siyaset, ekonomik yapı, bürokratik kurumlar ile kültür ve toplumsal yapı sosyal politikaları doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir. Bu nedenle refahın dağıtımına sadece devlet merkezli bakmak yerine diğer aktörlerin oynadıkları rolleri, bu rollerin farklı toplumlarda nasıl değiştiğini, tarihsel süreçte nasıl rafine olup geliştiklerini ve bunların toplumsal sonuçlarını incelemek sosyal refahı artırabilmek için gereklidir.



Kapitalist devlet birbiriyle çelişen iki amacı aynı anda gerçekleştirmek ister. Bir taraftan kapitalist sınıf için sermaye birikimini sağlamaya çalışırken diğer taraftan sosyal harcamalarla sistemi meşrulaştırmak ister. Bu ikisinin aynı anda gerçekleşmesi mümkün değildir ve krize neden olur

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Sosyal politika; farklı şekillerde tanımlanan, siyasi fikirleri karşı karşıya getiren; ancak sonuçları itibarıyla insanların refahını etkileyen önemli bir kavramdır. Modern ulus devletin inşasında sosyal politikaların önemli işlevleri olsa da zaman içinde bunlar değişmiş ve farklılaşmıştır. Günümüz ihtiyaçlarına uygun olarak sosyal politikaların da yenilenmesi farklı paydaşların görüşleri dikkate alınarak daha etkili hale getirilmeleri gerekmektedir.

Cinsiyet, yaş, sınıf ve etnisite bireyin refahına etki eden temel dinamiklerdendir. Her refah rejiminde bireyin özelliklerine bağlı olarak refahın üretimi ve dağıtımı farklılaşır. Sosyal politikaların bu dinamikler dikkate alınarak kurgulanması sosyal politikaların amaçlarından biri de olan sosyal adaleti temin edebilir.

Refahın dağıtımı devlet, aile, piyasa ve sivil toplum olmak üzere dört temel kurum tarafından yapılır. Türkiye’de aile ve belli alanlarda devlete, refahın dağıtımında önemli roller düşmektedir. Sivil toplum ise vakıf ve dernekler yoluyla refah dağıtımına katılmaktadır. Bu aktörlerin rollerini doğru analiz edilerek sosyal refahın dağıtımı buna göre kurgulanmalıdır. Devlet ile aile veya piyasa ile sivil toplum birbiriyle rekabet eden, birbirini dışlayan kurumlar değildir. Bazı araştırmacıların görüşlerinin aksine, sosyal refahı artırmak için bu kurumlarının hiçbirini dışlamadan her birinin sağladığı sosyal refahtan yararlanılmalıdır.

Değişen ailenin ihtiyaçları dikkate alınarak bu kurumun güçlendirilmesi devlet üzerinde her geçen gün artan mali yükün azaltılmasını sağlayabilir. Buna karşılık refah dağıtım rolünü sadece devlete yükleyerek diğer aktörleri dışlamak uzun vadede sosyal devletin mühim ekonomik ve sistemsel sorunlarla karşılaşmasına ve artan sosyal refah ihtiyacına cevap verememesine neden olabilir.

Refah devletleri tarihsel süreç içinde oluşan özgün kurumsal şartlarına bağlı olarak sosyal refahı dağıtmaktadır. Bundan ötürü karşılaştıkları sorunlar ve bunlara üretilen çözümler de farklılaşmaktadır. Sosyal politikaların kapsamını ve özelliklerini belirleyen dört temel etkenin (ekonomik yapı, siyaset ve yönetim, uygulayıcı kurumların özellikleri, kültür ve toplumsal yapı) doğru analiz edilmesi ve bunlara uygun sosyal politikalar geliştirilmesi gerekir.

Liberal, sosyal demokrat ve sosyalist yaklaşımlar refah devleti ve sosyal politikalarda öne çıkan yaklaşımlardır. Her ne kadar bu yaklaşımlar birbirine rakip gözükse de hepsinin sosyal politikalara dair önemli eleştirileri ve önerileri vardır. Herhangi birine gömülmeden bu yaklaşımların sosyal politika düşüncesine ve uygulamalarına katkıları analiz edilmeli, bu fikir akımlarının oluşturduğu bilgi birikiminden sosyal politika uygulamalarında faydalanılmalıdır.

BÖLÜM B

Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Politikaların Gelişimi

B1 Sosyal Politikaların Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Modern anlamda sosyal politikaların temelleri 19. yüzyıl sonu Bismarck Almanya’sına kadar gider. 1929 Büyük İktisadi Buhran ve İkinci Dünya Savaşı’nın getirdiği ağır yıkım refah devletlerinin kurumsallaşmasını ve sosyal politikaların genişlemesini hızlandırmıştır.

B2 Türkiye’de Sosyal Politikaların Gelişimi

Türkiye’de sosyal politikalar kendine has toplumsal ve ekonomik dinamikler ile gelişmiştir. Devletin, refahın dağıtımında ve sosyal politikalarda zaman içinde artan bir rolü vardır.

Refah devletinin kökenleri ve modern anlamda sosyal politikaların temelleri 19. yüzyıl sonu Bismarck Almanyasına kadar gider. Ancak refah devletlerinin kurumsallaşması ve sosyal politikaların genişlemesi, 1929 Büyük İktisadi Buhranı ve hemen ardından patlak veren İkinci Dünya Savaşı’nın getirdiği ağır yıkım sonucunda gerçekleşmiştir. “Refah devletinin altın çağı” olarak da ifade edilen 1945-1975 arası dönemde önemli sosyal politika atılımları gerçekleştirilmiştir. Ancak 1980’li yıllarla birlikte refah devletinin vaatleri ve sosyal politikalar sorgulanmaya başlanmıştır.

Türkiye’deki sosyal politikaların gelişimi incelendiğinde Türkiye’nin kendine has özellikleri olduğu görülür. Osmanlı İmparatorluğu ve sonrasında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa’da yaşanan feodalizm ve sanayileşme süreçlerinden geçmemiştir (Özbek, 2006, s. 20). Osmanlı merkezî devlet yapısı ile devletin elinde bulunan ve özel mülkiyetin gelişmesine ket vuran toprak rejimi, Batı Avrupa’da görülen işçi hareketlerinin Osmanlı’da gelişmemesine neden olmuştur (Koray, 2000, s. 109). Birçok sanayileşmiş ülkeden farklı olarak Cumhuriyet Dönemi’nde sanayileşmeyi geliştirecek yeterli sermaye ve işçi hareketinin güçlenmesini sağlayacak sosyolojik ortam oluşmamıştır. Türkiye’deki sosyal politika uygulamaları, Osmanlı’dan günümüze kadar önemli gelişmeler kat etmiş olsa da bütünlük bir sosyal politikadan söz etmek mümkün değildir. Bu bölümde dünyada ve Türkiye’de sosyal politikaların gelişimi sosyoekonomik değişimler de dikkate alınarak kısaca açıklanacaktır.

B1. SOSYAL POLİTİKALARIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ



Refah devletinin çıkışından günümüze kadar sosyal politikaların seyri üç başlıkta tartışılabilir: 1880'lerden 1945'e kadar başlangıç dönemi; İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1980'lere kadar devam eden refah devletinin altın çağı ve 1980 sonrasında neo-liberal dönem. 1980'li yıllarla birlikte refah devletinin vaatleri ve sosyal politikalar sorgulanmaya başlanmış dünya ve Türkiye başka bir döneme girmiştir.

Modern sosyal politikalar kadar kapsamlı olmasa da 19. yüzyıldan önce de farklı çerçevede sosyal politika uygulamaları yapılmıştır. 1601 yılında İngiltere'de artan yoksulluğa karşı Kraliçe Elizabeth'in çıkardığı Yoksulluk Kanunu, sosyal politika düzenlemelerine örnek gösterilebilir. Bunun dışında tarih boyunca birçok hükümdar tarafından farklı türden ihtiyaçlara sahip insanlar için yapılan devlet düzenlemeleri sosyal politikalar olarak adlandırılabilir. Ancak sosyal politikaların tarihi incelendiğinde, 19. yüzyıl sonunda Bismarck'ın modern Almanya'nın inşası için uyguladığı politikalar yadsınamaz. Bu sebepten ötürü birçok araştırmacı modern sosyal politikaları Bismarck ile başlatır. Almanya'da 1871'de iş kazaları ile başlayan 1883'te sağlık ve 1889'da emeklilik ile devam eden sosyal politika uygulamaları kısa sürede diğer ülkelere de yayılmıştır. Bu politikalar, bireyleri tehdit eden ekonomik ve sosyal risklerin (iş kazaları, hastalık, işsizlik, vb.) yönetilmesini ve tüm bireyleri korumayı amaçlar. Bu açıdan bakıldığında refah devleti, modern koruyucu devlet tipinin gelişmiş farklı bir türüdür (Rosanvallon, 2004).

Modern ulus devletin ortaya çıktığı 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başında, sosyal politikalar siyasi sistemin meşruiyet kazanmasına ve kapitalist sistemin güçlenmesine olanak vermiştir. Büyük İktisadi Buhran, devletin sosyal politikalarda daha aktif rol almasını sağlamıştır. Roosevelt'in rahatlama, toparlanma ve reform ile özetlenebilecek "yeni anlaşması" sosyal politikaların genişletilmesi, ekonominin tekrar rayına oturtulması ve yoksulluğun azaltılması için önemli fırsatlar sunmuştur. Ancak hemen ardından gelen İkinci Dünya Savaşı bu süreci sekteye uğratmıştır.

Savaş sonrası Avrupa'da İngiliz İktisatçı John M. Keynes'in iktisadi fikirleri etkili olmuştur. Keynes, devleti ekonomik istikrarsızlıkları azaltmada temel aktör olarak görmüştür. Keynes, devletin vergiler, borçlanma, kamu harcamaları ve para politikaları ile ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini, ancak bunun savaş sonrası dönemde ekonomik canlanma sağlayacağını iddia etmiştir. Keynesyen ekonomi, serbest piyasa ekonomisine vurgu yapan klasik liberal yaklaşımın tersine ekonomide devlet müdahalesi için bir çerçeve sağlamıştır.

Bu dönemde sosyal politikalar tüm dünyada makroekonomik politikaların ve ekonomik gelişmenin bir aracı olarak kullanılmıştır. Sağlık, eğitim, iletişim, altyapı gibi harcamalar ile devlet ekonomik yatırım-

larda en önemli aktör olmuştur. Bu nedenle, devlet kurumları tarafından birçok kişi istihdam edilmiştir. Devletin bu bilinçli ekonomik eylemleri, insanlar için istihdam olanaklarının artmasını sağlamıştır. Devletin tam istihdam taahhüdü ve ekonomik büyüme sayesinde eğitim, sağlık, emeklilik gibi büyük sosyal harcamalar vergi getirileriyle kolaylıkla finanse edilebilmiştir. Sosyal harcamaların hızla arttığı ve sosyal politikaların ülke geneline yayıldığı savaş sonrasında 1970'lerin ortasına kadar devam eden bu döneme “refah devletinin altın çağı” denir.

Ancak 1970'lerdeki petrol krizinden sonra yaşanan ekonomik sorunlar, refah devletine yapılan eleştirileri de artırmıştır. 1980'lere gelindiğinde OECD (1981) tarafından yayımlanan raporda, hızla artan kamu harcamaları ve bütçe sıkıntıları sebebiyle refah devletinin krizde olduğu iddia edilmiştir. Son 40 yılda farklı alanlarda kamu masraflarını azaltmaya yönelik, değişen toplumun ihtiyaçlarına cevap vermeyi hedefleyen, bazen de piyasalaşmaya neden olan farklı reformlara gidilmiştir. Ancak Tablo 1'de de görüldüğü üzere OECD'nin refah devletinin krizini ilan ettiği 1980'lerden 2020'lere kadar, OECD ülkelerinin sosyal harcamalarında ciddi bir düşüş olmamıştır. OECD ortalamasına bakıldığında kamu sosyal harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranı 1980'lerde %14 iken 2018'e gelindiğinde %20'ye çıktığı görülmektedir. Son yıllarda sosyal harcamalarda bir durağanlaşma olsa da birçok ülkede sosyal politikalardan taviz verilmemeye çalışılmış, özellikle demografik yaşlanmanın da etkisiyle sosyal harcamalar yüksek kalmaya devam etmiştir.

Tablo 1. OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH'ye Oranı, 1980-2018

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
ABD	12,8	12,6	13,2	15,1	14,3	15,6	19,4	18,8	18,7
Almanya	21,8	22,2	21,4	25,2	25,4	26,2	25,9	24,9	25,1
Avustralya	10,3	12,1	13,1	16,9	18,3	16,7	16,6	18,5	17,8
Belçika	23,1	25,6	24,4	25,2	23,5	25,2	28,3	29,2	28,9
Fransa	20,1	25,2	24,3	28,3	27,6	28,7	31,0	32,0	31,2
Güney Kore	-	-	2,7	3,1	4,5	6,1	8,2	10,2	11,1
Hollanda	23,3	23,8	24,0	22,4	18,8	20,2	17,8	17,7	16,7
İngiltere	15,6	18,2	14,9	16,7	16,2	18,3	22,4	21,6	20,6
İspanya	15,0	17,1	19,2	20,7	19,5	20,4	24,7	24,7	23,7
İsveç	24,8	27,0	27,2	30,6	26,8	27,3	26,3	26,3	26,1
İtalya	17,4	20,1	20,7	21,1	22,7	24,2	27,1	28,5	27,9
Japonya	10,0	10,8	10,9	13,3	15,4	17,2	21,3	21,9	21,9
Kanada	13,3	16,4	17,5	18,4	15,8	16,1	17,5	17,6	17,3
Meksika	-	1,9	3,1	3,7	4,4	6,1	7,4	7,7	7,5
Norveç	16,1	17,2	21,6	22,5	20,4	20,7	22,0	24,7	25,0
Portekiz	9,5	9,8	12,2	16,0	18,5	22,3	24,5	24,0	22,6
Türkiye	2,2	2,0	3,8	3,4	7,5	10,1	12,3	11,6	12,5
OECD Ortalama	14,4	16,1	16,4	18,0	17,4	18,2	20,6	19,0	20,1

Kaynak: OECD (2020)

Her ne kadar sosyal harcamalar yüksek kalmaya devam etse de sosyal politikalara dair sorunlar artarak devam etmiştir. Küreselleşme ile birlikte işçi, işveren ve devlet arasındaki mutabakat bozulmuş, artan küresel rekabet ve ekonomik sorunlar refah devletine dair kuşkuları artırmıştır. Bu ekonomik gelişmelerle birlikte sonraki bölümlerde daha detaylı tartışılacak olan sosyal ve demografik değişimler, durağan bir toplum yapısına dayanan ve savaş sonrasındaki ihtiyaçlara göre şekillenmiş refah devletleri için büyük riskler oluşturmaya başlamıştır.



OECD ortalamasına bakıldığında kamu sosyal harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranı 1980'lerde %14 iken 2018'e gelindiğinde %20'ye çıktığı görülmektedir. Son yıllarda sosyal harcamalarda bir durağanlaşma olsa da birçok ülkede demografik yaşlanmanın da etkisiyle sosyal harcamalar yüksek kalmaya devam etmiştir.

B2. TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKALARIN GELİŞİMİ



Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze kadar Türkiye’de sosyal politikalar önemli aşamalar kat etmiştir. Gerek ulusal gerekse uluslararası ekonomik ve siyasi gelişmeler, Türkiye’de sosyal politikaları şekillendirmiştir. Başlangıçta daha çok, aile ve hayır kurumları üzerinden işleyen, belirli alanlar hariç devletin çok fazla müdahale etmediği sosyal politikalar zaman içinde kurumsallaşmış, ülke geneline yayılmış ve derinlik kazanmıştır.

Türkiye’deki sosyal politikaların gelişiminin ülkemizin kendine has özellikleri ile şekillendiği söylenebilir. Osmanlı İmparatorluğu ve sonrasında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa’da yaşanan feodalizm ve sanayileşme süreçlerinden geçmemiştir (Özbek, 2006, s. 20). Osmanlı merkezî devlet yapısı ile devletin elinde bulunan ve özel mülkiyetin gelişmesine ket vuran toprak rejimi, Batı Avrupa’da görülen işçi hareketlerinin gelişmesine ortam hazırlamamıştır (Koray, 2000, s. 109). Sanayileşmiş birçok ülkeden farklı olarak, Cumhuriyet Dönemi’nde ise sanayileşmeyi geliştirecek yeterli sermaye ve işçi hareketinin güçlenmesini sağlayacak sosyolojik ortam olmamıştır. Koray’a (2000) göre sosyal politikalar, ekonomik, siyasi ve toplumsal gelişmelerin ürünleri olduğundan, yalnızca yasal ve kurumsal düzenlemeler ile hayata geçirildiğinde sosyal politika uygulamaları yeterince güçlü ve kalıcı olmayacaktır (s. 108-109). Türkiye’deki sosyal politika uygulamaları da bu yolu izlediği için bütünsel bir sosyal politika oluşturulamamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze Türkiye’de sosyal politikalar önemli ölçüde değişmiş, zenginleşmiş ve çeşitlenmiştir. İçinde bulunduğu toplumsal, siyasi ve ekonomik gelişmelerden de etkilenen bu politikalar 2000’lere kadar altı ana başlık altında incelenebilir: Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluşundan 1880’lere uzanan dönem; İkinci Abdülhamit Dönemi; İkinci Meşrutiyet Dönemi’nden İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönem; Savaş sonrası dönemden 1980’e kadar olan dönem; 1980 sonrası dönem; ve son olarak 2000’li yıllarda AK Parti Hükûmetleri Dönemi.

19. yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu’nda devlet tarafından idare edilen ülke geneline yayılmış kurumsal bir sosyal yardım sisteminden bahsedilemez. Merkezî devletin sosyal alana müdahale imkânı sınırlı olduğundan refah sisteminin temellerini aile ilişkileri, mahalle, köy, cemaat dayanışmaları, lonca gibi üretim temelli dayanışmalar ve tarikatlar oluşturmuştur (Özbek, 2002a, s. 10). Loncalar tarafından kurulan “Teavün Sandığı” sosyal sigortaların öncülleri olarak görülmektedir (Koray, 2000, s. 268). Halkın refahını sağlamaya yönelik sosyal yardımların sağlandığı en önemli kurumlardan biri de vakıflardır (Aysan ve Kaya, 2008, s. 227). Herhangi bir karşılık beklenmeden yaşlılara yapılan kıyafet yardımı, dükkân açmak isteyenlere maddi destekte bulunma, muhtaç kişilere verilen finansal destekler, aşevlerinde yiyecek desteği sunulması gibi sosyal yardımlar; vakıflar tarafından sağlanmıştır (Taşçı, 2017, s. 12).

Osmanlı’nın dünya ekonomisi ile bütünleşmesi neticesinde ortaya çıkan ekonomik ve sosyal hareketliliğin getirdiği sorunlar karşısında 19. yüzyılda geleneksel refah sistemi işlevsiz hale gelmeğe başlamıştır (Özbek,

2002b, s. 53). Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal yardımlar devlet eliyle de yürütülmeye başlanmıştır (Aysan ve Kaya, 2008, s. 21; Reçber, 2019, s. 727). İkinci Mahmut döneminde (1809-1839) vakıfların faaliyetleri ve harcamaları ulema sınıfından alınarak Evkaf Nezareti'ne devredilmiştir (Özbek, 2002b, s. 53). Yine bu dönemde, yeni bir yönetim tarzının belirtileri olarak çiçek hastalığına karşı aşılama kampanyası ve karantina teşkilatının oluşturulması gibi uygulamalarla kamu sağlığı devletin gündemine girmiştir (İlikan-Rasimoğlu, 2019). Bunun yanında, Tanzimat döneminde ülke çapında hastanelerin açılması, ebelik eğitimi gibi koruyucu uygulamaların getirilmesi, dul ve yetim maaşlarının düzenlenmesi, ilk eğitimin yaygınlaştırılması, çocuklar için ülke çapında ıslahhanelerin ve sanayi mekteplerinin kurulması, şehirdeki yoksulların denetim altında tutulması gibi düzenlemelerin Osmanlı'da sosyal devlet ve yeni bir yönetim tarzının oluştuğunu göstermektedir (Özbek, 2002a, s. 13).

Sosyal devletin temel araçlarından olan sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi, 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren asker ve ulema gibi sınıflara uygulansa da modern anlamda sosyal güvenlik uygulamaları 19. yüzyılın ikinci yarısında başlamıştır. İlk defa emekli askerlerin çıkarlarını korumak için 1866'da Askeri Tekait Sandığı, sivil memurlar için ise 1890'da Seyri Sefain Tekait Sandığı kurulmuştur (Özbek, 2006, s. 45-46).

Sosyal devletin temel araçlarından olan sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi, 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren asker ve ulema gibi sınıflara uygulansa da modern anlamda sosyal güvenlik uygulamaları 19. yüzyılın ikinci yarısında başlamıştır.

Tanzimat ve öncesi ile mukayese edildiğinde İkinci Abdülhamit Dönemi'nde refah politikalarında önemli bir değişim görülür. Özbek'e (2002b) göre İkinci Abdülhamit Dönemi sosyal politikalarını önceki dönemlerden ayıran iki önemli özellik vardır: Bunlardan birincisi bu dönemde hayırseverlik politikalarının ulaşmış olduğu coğrafi genişlik; ikincisi geleneksel formların modern biçimlerle eklemlenerek yeni siyasi anlamlar yüklenmeleridir (s. 331). Bu dönemin sosyal politikalarını üç temel unsur oluşturmaktadır; padişahın hediye sistemi, modern refah kurumları ve padişahın kamusal alanda hayırseverlik gösterileri (Özbek, 2002b, s. 331). Bu dönemde sosyal refah kurumları bürokratik bir devletin vatandaşlarına sağladığı hizmet kurumu olarak değil, padişahın kişisel hayırseverliği olarak sunulmuştur (Özbek, 2006, s. 21). Bunun yanında halkını koruyan ve onun refahı ile yakından ilgilenen koruyucu hükümdar imajı, bilim ve ilerleme fikirlerine dayanan modernleşmeci bir söylemle güçlendirilmiştir. Yine bu dönemde kurulan modern refah kurumları ile iktidar meşrulaştırılmaya çalışılmıştır (Özbek, 2002b, s. 252-253).

1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nı takip eden günlerde Kırım'dan Osmanlı topraklarına büyük göç hareketleri yaşanmıştır (Karpas, 1985). Özellikle İstanbul'daki büyük nüfus yığılması, yoksulluğun ve dilencililiğin artması ile mültecilerin barınma ve sağlık gibi temel ihtiyaçlarının giderilmesi devlet müdahalesini gerekli kılmıştır (Aysan ve Kaya, 2008, s. 229, 230). İkinci Abdülhamit, vatandaşlarının refahını sağlamak adına bir dizi modern refah kurumu kurmuştur. 1896 yılında tamamlanan Darülaceze, 1899 yılından itibaren modern çocuk hastanesi olarak hizmet veren Hamidiye Etfal Hastane-i Alisi, 1902 yılında 300 yetime barınma ve eğitim imkânı sağlayan Darülhayr-ı Ali yetimhanesi İkinci Abdülhamit Dönemi'nin en önemli modern refah kurumlarındandır (Özbek, 2002b, s. 195; Özbek, 2006, s. 36, 37).

Sosyal politika açısından bakıldığında bir diğer önemli dönüşüm İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde gerçekleşmiştir. Bu dönem önceki dönemlerden iki temel hususta farklılaşmaktadır. Bu dönemde Abdülhamit Dönemi'ndeki monarşik siyasi söylem ve padişahı öne çıkartmaya çalışan yaklaşım yerine kurumsal, modern ve seküler anlamlar yüklenen bir sosyal politika anlayışı benimsenmeye başlanmıştır (Özbek, 2002b, s. 275-276). Balkan Savaşları ve Birinci Dünya Savaşı koşulları sonucunda yaşanan siyasi ve ekonomik sorunlar nedeniyle bu düzenlemelerin ötesinde kapsamlı bir sosyal refah rejimi oluşturulamamıştır (Özbek, 2006, s. 62). Ancak bu dönemin sosyal politika açısından bazı önemli özellikleri vardır. Bu dönemde Fransa'daki sosyal yardım modeli örnek alınarak yeni bir Müessat-ı Hayriyye-i Sıhhiyye İdaresi oluşturulmuştur. İstanbul'daki hastane ve sosyal refah kurumları bu kuruma bağlanarak sosyal politika kurumları tek bir çatı altında toplanmıştır (Özbek, 2006, s. 61). Ayrıca sosyal yardım alandaki derneklerin sayısında önemli artış olmuştur (Özbek, 2006, s. 63).

İkinci Meşrutiyet ile birlikte kentlerde kötü çalışma koşulları altında çalışan binlerce işçi grev yapmıştır (Koray, 2000, s. 99). Bu gelişmelerin de etkisiyle 1909'da Tatil-i Eşgal Kanunu çıkarılmış ve hoş görülme sendikacılık faaliyetleri ve grevler yasaklanmıştır (Talas, 1992, s. 42). Bu kanunla, zaten zayıf olan işçi sendikacılığının gelişmesi önlenmiştir (Koray, 2000, s. 100). Bunun sonucunda işçi hareketlerinin gündeme getirdiği politik sorunlar etrafında şekillenen sosyal politika uygulamaları Osmanlı'da Batı Avrupa'daki gibi gelişmemiştir (Özbek, 2002b, s. 48).

İkinci Meşrutiyet sonrası sosyal politika anlayışının Cumhuriyet'in ilk yıllarında da devam ettiği söylenebilir. Bu dönemde uzun süren savaşlar, ekonomik sıkıntılar, mübadelenin getirdiği riskler ve genç nüfus sıkıntısı öne çıkan sorunlardır. Bu koşullar içerisinde yoksullukla mücadele görevi hayırsever derneklerine ve aileye bırakılmıştır (Buğra, 2004). Cumhuriyet'in, işçileri korumaya yönelik ilk yasası 1921 tarihli ve 151 sayılı Ereğli Havzası Maden İşçilerinin Hukukuna Mütedair Kanun'dur (Özbek, 2006, s. 120). Çalışma yaşamı ile ilgili bazı önemli düzenlemelere 1926 yılında yürürlüğe giren Medeni Kanun ve Borçlar Kanunu'nda yer verilmiştir (Koray, 2000, s. 100). 1930 yılında çıkartılan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile çocukların çalışmaları, hamile kadınların doğum öncesi ve sonrası izinleri, yetişkinlerin çalışma koşulları gibi konularda önemli düzenlemeler getirilmiştir (Özbek, 2006, s. 125). Ancak denetleme mekanizması olmadığı için uygulama eksik kalmıştır (Koray, 2000, s. 101).

Uzun yıllar süren savaşların ardından Cumhuriyet'in ilk yıllarında nüfus sorunu sosyal politikanın merkezinde yer almıştır (Aysan, 2014). Bu dönemde devletin en önemli başarısı sağlık alanında olmuştur. Sağlık alanındaki gelişmeler ile ilk olarak doğum oranları yükselmiş ölüm oranları düşmüştür, sıtma ve bulaşıcı hastalıkların yayılması engellenmiştir, veremle mücadele edilmiştir, ailenin devamı için zührevi hastalıklar ile ilgilenilmiştir (İlkan-Rasimoğlu, 2019). Devletin halk sağlığı ve sosyal yardım alanındaki uzantısı olarak 1923 yılında faaliyet göstermeye başlayan, ancak kökleri 1877'ye dayanan, Hilal-i Ahmer Cemiyeti yarı resmî bir kurum olarak dönemin en önemli sosyal yardım kurumu haline gelmiştir.



Cumhuriyet'in ilk yıllarında nüfus sorun sosyal politikanın merkezinde yer almıştır. Bu dönemde devletin en önemli başarısı sağlık alanında olmuştur. Sağlık alanındaki gelişmeler ile ilk olarak doğum oranları yükselmiş ölüm oranları düşmüştür, sıtma ve bulaşıcı hastalıkların yayılması engellenmiştir.

Bu dönemde devlet işveren rolüne girerek çalışma koşulları ve çalışma hayatını düzenlemiştir (Aysan ve Kaya, 2008, s. 234). Bu anlamda 1936 yılında ilk İş Kanunu çıkarılmıştır (Özbek, 2006, s. 132). Bu kanun döneminin planlı ve devletçi ekonomi politikasıyla, tek partili politik sistemin izlerini taşıyan otoriter bir sistem getirmiş grev ve lokavt yasaklanarak işçilerin örgütlenme özgürlükleri ellerinden alınmıştır (Koray, 2000, s. 103).

Literatürde “refah devletinin altın çağı” olarak da adlandırılan 1945-1980 yılları arasında, hem sanayileşmiş hem de sanayileşen ülkelerde sosyal eşitsizliklerin azaltılmaya çalışılmış sosyal haklar kurumsallaşmıştır. Bu dönemde Avrupa ülkelerine benzer olarak sosyal güvenlik sistemleri kurulmuştur. Bu sistemde her aktif kuşak kendisinden önceki kuşağın emekliliğini finanse ettiği için sistemin sürdürülebilirliği, aktif-pasif nüfus oranı ve tam istihdama bağlıdır. Ülkede genç nüfusa yeteri kadar istihdam olanağı sağlayamayan devlet, geçici bir çözüm olarak yurt dışına işçi göndermiştir. Bu şekilde ithal ikameci dönemde hem iş imkânı oluşturulmuş hem de köylerine para gönderen misafir işçiler sayesinde devlete döviz sağlanmıştır (Aysan ve Kaya, 2008, s. 238).



1936 yılında ilk İş Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun döneminin planlı ve devletçi ekonomi politikasıyla, otoriter bir sistem getirmiş grev ve lokavt yasaklanarak işçilerin örgütlenme özgürlükleri ellerinden alınmıştır.

Sanayileşme ile birlikte işçi hareketlerinin de arttığı bu dönemde istihdam, sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal hakları daha sık gündeme gelmeye başlamıştır. 1945 yılında Çalışma Bakanlığı kurulmuştur; aynı yılda İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. 1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur; 1949’da Emekli Sandığı’nın farklı kurumlarında çalışan memurlar tek çatı altında toplanmıştır; 1971 yılında ise 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur kurularak devlet eliyle bağımsız çalışanların belirli bir prim karşılığında sosyal güvenliği sağlanmıştır (Özbek, 2006, s. 232-240).

1961 Anayasası, Cumhuriyet boyunca elde edilen sosyal hakların anayasa ile güvence altına alınmasını sağlamıştır. 1961 yılında uygulanmaya başlanan 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleşmesi Kanunu’nun dönemin sosyal politika anlayışını yansıtmaları açısından önemlidir. Bu kanun ile temel bir vatandaşlık hakkı olarak tanınan sağlık hizmetlerinden vatandaşların sosyal adalete uygun olarak yararlanmaları amaçlanmıştır (Keyder vd., 2007, s. 15). Yine bu çerçevede 1963 yılında 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev Lokavt Kanunu çıkarılmıştır (Koray, 2000, s. 106).

Sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim gibi makro ölçekte yapılan sosyal politikalara ek olarak mikro ölçekte bireyin sosyal bakım ve hizmet ihtiyaçlarını karşılamak adına 1959 yılında Sosyal Hizmet Enstitüsü kurulmuştur. 1967 yılında ise Sosyal Çalışma ve Sosyal Hizmetler bölümü açılmıştır. 1976 yılında 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile muhtaç durumdaki yaşlılara ve özürülere aylık bağlanmıştır.

İthal ikameci kalkınma modelinin ekonomik ve siyasi tıkanıklıklarını çözeceği 1973 yılında yaşanan petrol kriziyle birlikte anlaşılmıştır (Aysan ve Kaya, 2008, s. 242). Bu süreçte dış borçlar artmaya, enflasyon da yükselmeye baş-

lamıştır (Buğra, 2018, s. 197). 1970'lerin sonuna doğru ithal ikameci koruma sisteminde yaşanan sorunlar devlet, aile ve piyasanın oluşturduğu formel ve enformel sosyal korumaları da baskı altına sokmuştur (Buğra ve Keyder, 2005, s. 12). Bu süreç sonunda Türkiye'de 12 Eylül 1980'de yapılan askeri darbe ile demokratik rejime ara verilmiş ve daha sonra çıkarılacak yasa ile siyasal ve sosyal hayata şekil verilmiştir (Koray, 2000, s. 107).

1980'li yıllarda tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de neo-liberal fikirler güç kazanmıştır. Bu dönemde modern ulus devletin küresel ısınma, çevre felaketleri, savaşlar gibi küresel sorunlara çözüm bulamayacak kadar küçük ve zayıf; yerel sorunlara da doğru bir şekilde müdahale edemeyecek kadar bürokratik ve hantal olduğu düşüncesi yaygınlık kazanmıştır (Aysan ve Kaya, 2008, s. 243). Küresel ekonomik gelişmelerle uyumlu olarak ithal ikamesine dayanan sanayileşme modeli bırakılmış, ihracatı destekleyen ekonomik büyüme politikaları öne çıkmıştır. Gümrük duvarları kaldırılmış, ulusal sermayeyi korumak için konulan kotalar düşürülmüş, ihracat teşvik edilmiş ve devlet pek çok sektörden ayrılmıştır (Aysan ve Kaya, 2008, s. 243). Bu gelişmeler sonucunda dış ticarete dikkate değer artışlar yakalanmıştır.

Neo-liberal rüzgâra rağmen bu dönemde sosyal politika kurumlarının kapsadığı nüfus ve uygulamaların çeşitliliği artmıştır. Sosyal hizmetlerin 1983 yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü çatısında toplanması, 1986 yılında Sosyal Yardım ve Dayanışma Teşvik Fonunun (SYDTF) yürürlüğe girmesi, 1997 yılında Özürlüler İdaresi Başkanlığının kurulması ve 1992 yılında gelir düzeyi düşük vatandaşlara asgari düzeyde sağlık hizmeti sağlanmak için Yeşil Kart uygulamasının başlatılması bu dönemde öne çıkan gelişmelerdir. Her ne kadar 1980 sonrası dönemde sosyal devlete yönelik eleştiriler artsa da devlet sermaye birikimindeki merkezî rolünü sürdürmeye devam etmiştir (Koray, 2017, s. 27). Sistemin ve iktidarın sürdürülmesi için popülist ve kayırmacı uygulamalar bu dönemde daha çok öne çıkmıştır (Pamuk, 2012, s. 347; Aysan, 2013).

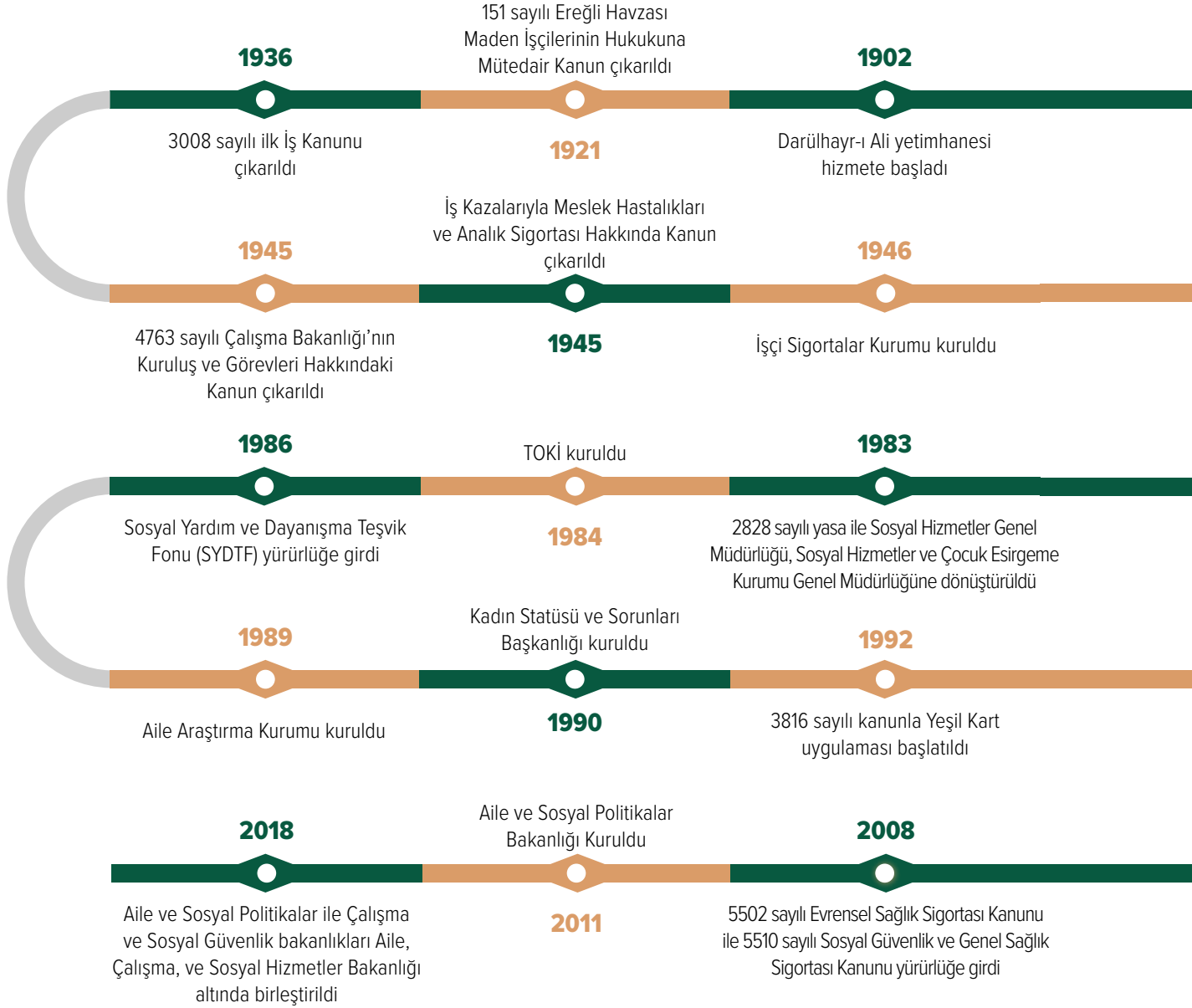
1990 yıllardaki ekonomik dalgalanmalar ve 2001 Ekonomik Krizi, eşitsizlik ve yoksulluğun yaygınlaşmasına neden olmuştur. Krizinin yoksul aileler üzerindeki etkisini azaltmak ve bir güvenlik ağı oluşturmak için Dünya Bankası, Sosyal Riski Azaltma Projesi'ni başlatmıştır. Uygulayıcı kuruluşun SYDTF olduğu proje; krizden etkilenen yoksullara doğrudan acil gelir desteği sağlamayı, ilgili devlet kurumlarının sosyal kapasitesini arttırmayı, nüfusun en yoksul %8'ini hedefleyen temel bir sosyal yardım sistemi oluşturmayı ve yoksullar için gelir ve istihdam fırsatlarını arttırmayı hedeflemiştir (WB, 2001a). Bu hedefler ve uygulamalar ekonomik kriz sonrasında adalet ve kalkınma hedefiyle iktidara gelen AK Parti hükûmetleri tarafından benimsenmiş farklı sosyal politika uygulamalarıyla devam ettirilmiştir. Osmanlı'dan günümüze kadar ulusal ve uluslararası gelişmelerden de etkilenecek gelişen sosyal politikalar, 2000'li yıllarda Türkiye'de daha sistematik olarak uygulanmıştır. Sosyal politikalarda koordinasyon sağlamak amacıyla Cumhuriyet tarihinde ilk defa 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) adıyla bir bakanlık kurulmuştur. Bir sonraki bölümde 2000 sonrası Türkiye'de sosyal politikaların farklı uygulamaları detaylı olarak incelenecektir.

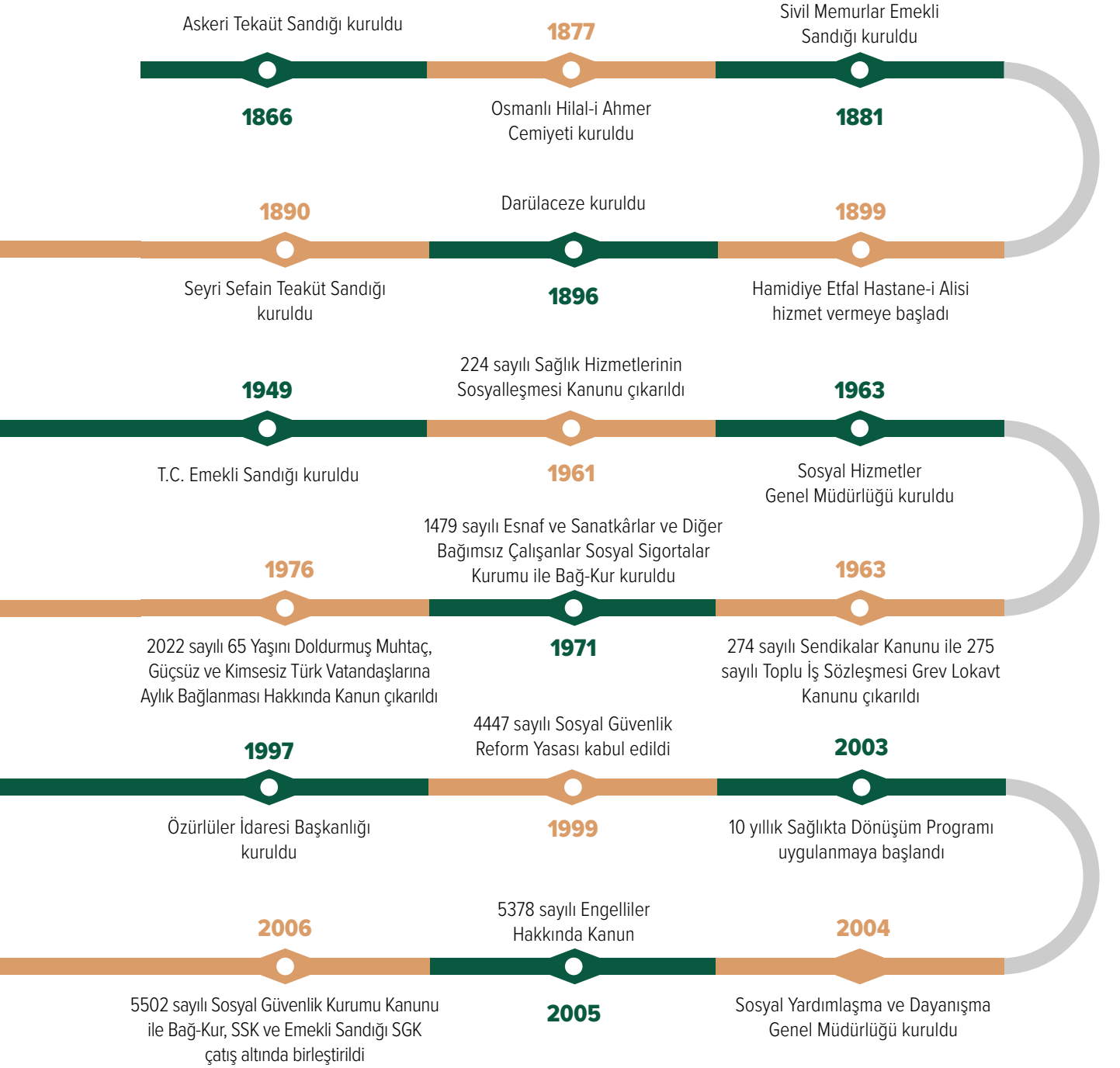


Sosyal politikalarda koordinasyon sağlamak amacıyla Cumhuriyet tarihinde ilk defa 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) adıyla bir bakanlık kurulmuştur.

Geleceğin Türkiye'sinde Sosyal Politikalar

Son Dönem Osmanlı'sından Türkiye'ye Sosyal Politikaların Gelişiminde Önemli Tarihler





DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Tarih boyunca devletler başta güvenlik, hukuki düzen ve temel altyapı hizmetleri olmak üzere toplumu ilgilendiren önemli uygulamalar yürütmüştür. Ancak modern anlamda sosyal politikaların temelleri 19. yüzyıl sonu Bismarck Almanya'sında atılmış, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise kurumsallaşmıştır. 20. yüzyılın ikinci yarısında sosyal politikalar tüm dünyada ekonomik gelişmenin bir aracı olarak kullanılmıştır. Sağlık, eğitim, iletişim, altyapı gibi harcamalar ile devlet, ekonomik yatırımlarda ve sosyal refahın dağıtımında en önemli aktör olmuştur. Refah devleti modern korumacı devletin bir türüdür. Refah devletinin geçirdiği tarihsel değişimi bilmek, hangi saiklerle kurulduğunu anlamak ve bu süreci tetikleyen siyasi, ekonomik ve sosyal dinamiklerini doğru tahlil etmek, gelecekteki muhtemel değişimleri daha doğru anlamamızı ve daha sağlıklı politikalar üretmemizi sağlayabilir.

İkinci Dünya Savaşı'nın getirdiği şartlarda kurumsallaşan o dönemin ekonomik, toplumsal ve siyasal yapısının bir ürünü olan refah devleti özellikle 1980'lerden itibaren değişmiş ancak geleneksel refah devletinde tam bir kırılma yaşanmamıştır. Günümüzdeki gelişmeler refah devleti ve sosyal politikalar üzerine önemli gelişmeler yaşanacağını habercisidir. Bu gelişmeleri dikkatle inceleyip buna göre politikalar geliştirilmelidir.

19. yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda kurumsallaşmış bir sosyal yardım sisteminden söz edilemez. Tanzimat devri ile birlikte devlet sosyal alana daha çok müdahale etmiş, İkinci Abdülhamit döneminde ise bu daha da artmıştır. Ancak devletin sosyal alana müdahalesi sınırlı kalmış sosyal refah aile, akraba, cemaat, lonca dayanışmaları yoluyla dağıtılmıştır. Cumhuriyet döneminde sağlık ve eğitim alanındaki atılımlar yüzyılın ikinci yarısında sosyal güvenlik kurumlarının kurumsallaşmasıyla önemli bir aşama kat etmiştir. Ancak bu gelişmelere rağmen devletin birçok alanda sosyal refahın dağıtımına direk müdahil olmadığı bunu aile ve sivil topluma bıraktığı görülür.

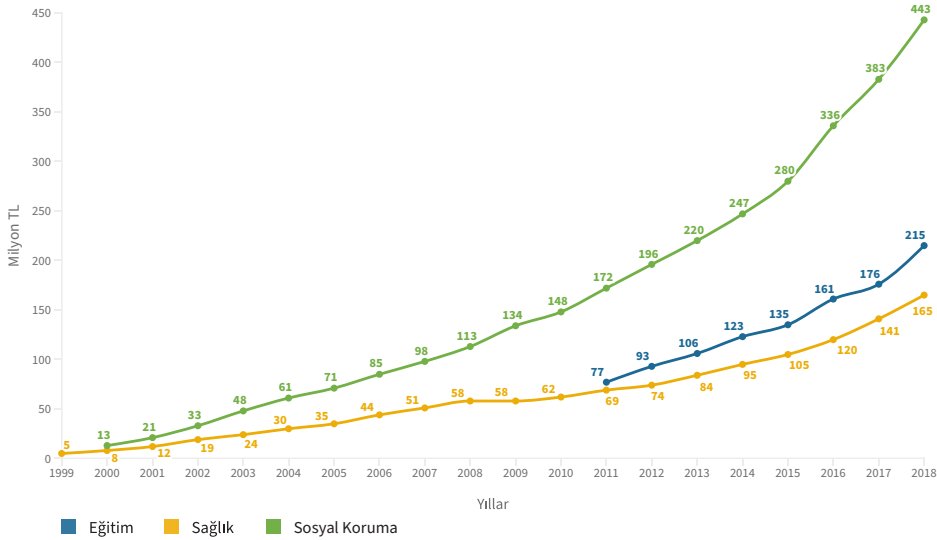
1980'li yıllarla birlikte neo-liberal politikalar dünyada ve Türkiye'de etkisini göstermiş, sosyal refah piyasa koşullarında dağıtılmaya başlanmıştır. Bu eğilime rağmen Türkiye'de sosyal politikalar adına önemli gelişmeler yaşanmıştır. Günümüze kadar yapılan sosyal politika uygulamaları incelendiğinde uzun vadeli etki analizleri hesaplanmamış, sürdürülebilir olmayan, popülist kaygıları ağır basan politikalar olduğu görülmektedir. Artan eşitsizlik ve göreceli yoksulluk 2000'li yıllarda Türkiye'de sosyal politikaların önemini artırmıştır. Bu gelişmeler Türkiye'de sosyal politikaların önümüzdeki yıllarda gündemi daha çok meşgul edeceğini göstermektedir.

BÖLÜM C

Günümüz Türkiye'sinde Sosyal Politika Uygulamaları

C1	Eğitim	Türkiye'de eğitim sisteminde önemli iyileştirmeler yapılmıştır. İlk ve ortaöğretimde olduğu gibi yükseköğretime devam eden öğrenci sayısında da son yıllarda hızlı bir artış görülmektedir. Ancak bu olumlu gelişmelerin eğitim çıktılarını istenilen ölçüde yükselttiği söylenemez.
C2	Sosyal Sigortalar	Toplumsal eşitsizlikleri besleyen çok parçalı sosyal sigorta sistemine 2008 yılında kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ile son verilmeye çalışılmıştır.
C3	Sağlık	Son yıllarda sağlık alanında yaşanan olumlu gelişmeler, Türkiye'de özellikle bebek ölüm hızının düşmesini ve doğuşta yaşam beklentisinin artmasını sağlamıştır.
C4	Sosyal Hizmetler	Nüfusun yaşlanması ve aile yapısındaki dönüşümlerle bağlantılı olarak sosyal hizmetlere duyulan ihtiyaç hızla artmaktadır.
C5	Barınma	Son yıllarda konut satışındaki önemli artışa ve TOKİ'nin ülke genelindeki sosyal konut projelerine rağmen ev sahipliğinde ciddi bir değişim yaşanmamıştır. Bu da konut politikalarının etkinliği üzerine soru işaretleri oluşturmaktadır.
C6	Sosyal Yardımlar	Türkiye'de sosyal yardımlar, ağırlıklı olarak hanehalkı gelirine ve bireylerin sosyal güvencesinin olup olmamasına göre verilmektedir. Bu durum, sosyal sigortaya kayıtlı çalışan yoksullar için dışlayıcı bir yapı oluşturmaktadır.

Türkiye’de sosyal politikalar çerçevesinde sunulan hizmetlerin kapsamında yıllar içerisinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Sosyal politikaların en mühim uygulamalarından olan eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarının yıllar içerisinde arttığı görülmektedir (Bknz. Şekil 4). Sağlık harcamaları istatistiklerine göre, Türkiye’de 1999 yılında 4 milyar TL olan toplam sağlık harcaması, sağlık sistemi kapsamındaki nüfusun artması, özel sektörün sağlık sistemindeki payının yükselmesi gibi sebeplerle 2018 yılında 165 milyar TL’yi geçmiştir. Bu ciddi artışa rağmen aynı dönemde gayrisafi yurt içi hasılanın (GSYH) da yükselmesiyle toplam sağlık harcamasının GSYH’ye oranı %4,7’den %4,4’e düşmüştür. Eğitim harcamaları istatistiklerine göre, toplam eğitim harcamaları 2011 yılında 77 milyar TL civarındayken 2018’e gelindiğinde 215 milyar TL’ye yaklaşmıştır. Yine aynı dönemde öğrenci başına yapılan harcama 4 bin TL’den yaklaşık 10 bin TL’ye yükselmiştir. Benzer şekilde, sosyal koruma harcamaları istatistiklerine göre, 2000 yılında 13 milyar TL civarında olan toplam sosyal koruma harcamaları 2018’e gelindiğinde ciddi bir artış göstererek 443 milyar TL’yi aşmıştır. TÜİK (2020) verilerine göre, Türkiye’de kişi başına GSYH 1998-2019 yılları arasında 1.151 TL’den 51.834 TL’ye yükselmiştir. Temel harcama kalemlerindeki değişim incelendiğinde, bütçedeki paylarının GSYH’ye oranı 1998-2018 yılları arasında şu şekilde değişmiştir: Kamu yönetimi ve savunma (zorunlu sosyal güvenlik) %4,7’den %4,8’e; inşaat %6,1’den %7,2’ye; eğitim %2,4’ten %4,2’ye; insan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetleri %1,5’ten %2,5’e yükselmiştir (TÜİK, 2020). Harcamalardaki bu kayda değer artışlar dikkate alındığında 2000’li yıllarda AK Parti hükûmetlerinin sosyal politikalara oldukça önem verdikleri görülmektedir.



Şekil 4. Türkiye’de Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları (Milyon TL), 1999-2018

Kaynak: TÜİK (2020)

Refah devleti eğitim, sosyal sigorta, sağlık, sosyal hizmetler ve barınma olmak üzere beş sosyal politika alanı üzerinden hizmet sunmaktadır (Spicker, 1995, s. 3). 2000’li yıllar boyunca bu alanlarda da önemli sosyal politika reformları yapılmıştır. Bu reformların başında Türkiye’de uzun vadeli demografik ve ekonomik sorunlarla başa çıkmak için 2006 yılında yapılan sosyal güvenlik ve sağlık reformları ile 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması gelmektedir. Bu bölümde sosyal politikalarda son 20 yılda meydana gelen değişiklikleri daha iyi anlamak için altı temel uygulama alanları incelenecektir.

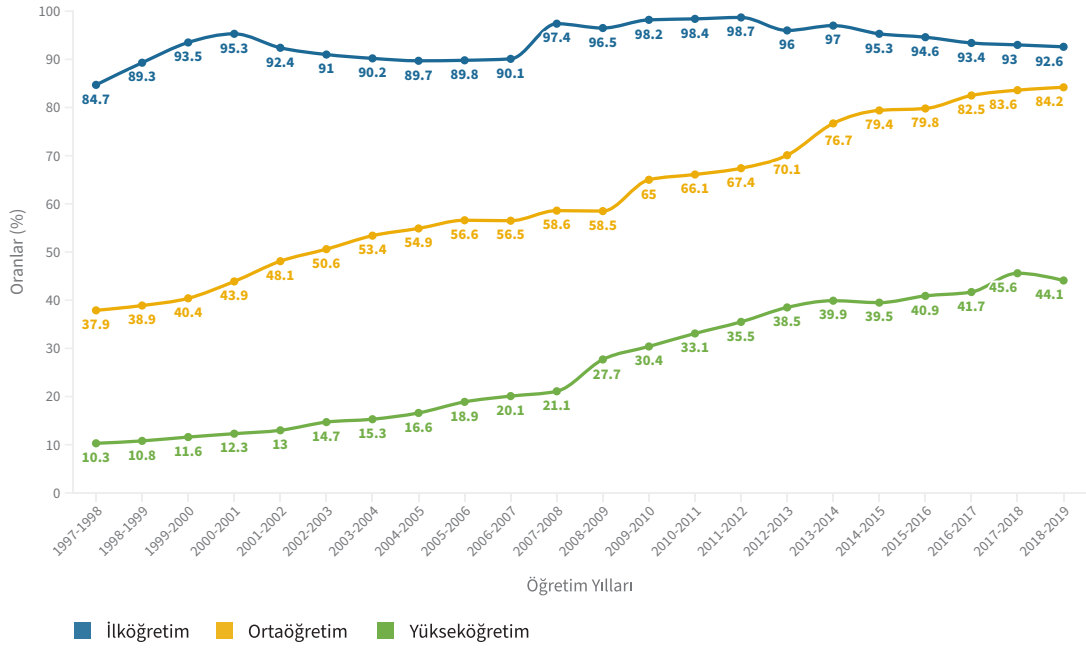
C1. EĞİTİM

Türkiye’de eğitim seviyesinde hızlı bir yükseliş görülmektedir. İlköğretim ve ortaöğretimde olduğu gibi yükseköğretime devam eden öğrenci sayısı da son yıllarda hızla artmıştır. Bununla birlikte fiziki şartlardaki düzenlemeler ve öğretmen sayısındaki artış sonucunda öğretmen ve derslik başına düşen öğrenci sayısı düşmüştür. Ancak bu olumlu gelişmeler eğitim çıktılarına istenilen düzeyde yansımamaktadır.

Eğitim hizmetleri, okullaşmanın yanı sıra sosyal kalkınma ve istihdama yönelik çeşitli eğitim türlerini de içermektedir. Bu konuda genellikle çocuklar üzerine vurgu yapılırsa da yaşam boyu öğrenme yaklaşımıyla tüm yaş grupları eğitim konusunun kapsamına girmektedir (Spicker, 2014, s. 152). Türk Millî Eğitim Sistemi örgün eğitim ve yaygın eğitimden oluşmaktadır. Örgün eğitim, belirli bir yaş grubundaki bireyler için okul ortamında yapılan düzenli eğitimi ifade etmektedir. Yaygın eğitim ise eğitim seviyelerine ve yaşlarına bakılmaksızın kişilerin bilimsel, ekonomik, teknolojik ve kültürel gelişmelere uyum sağlama-larına yardımcı olacak eğitim imkânı sunar.

Türkiye’de 1960’lı yıllardan bu yana beş yıl olan zorunlu eğitim süresi 1997-1998 öğretim yılında uygulanmaya başlanan temel eğitim reformuyla birlikte, kesintisiz sekiz yıla çıkarılmıştır. 2012-2013 öğretim yılında başlayan 4+4+4 düzenlemesiyle birlikte sekiz yıllık kesintisiz zorunlu eğitim yerine, 12 yıllık zorunlu kademeli eğitim getirilmiştir. Bunun sonucunda 12 yıllık zorunlu eğitim süresi ilkököl, ortaokul ve ortaöğretim olarak üç kademeye ayrılmıştır. Günümüzde 3-5 yaş okul öncesi, 6-13 yaş ilköğretim çağı (6-9 yaş ilkököl ve 10-13 yaş ortaokul), 14-17 yaş ortaöğretim çağı ve 18-21 yaş yükseköğretim çağı yaş grubu olarak kabul edilmektedir.

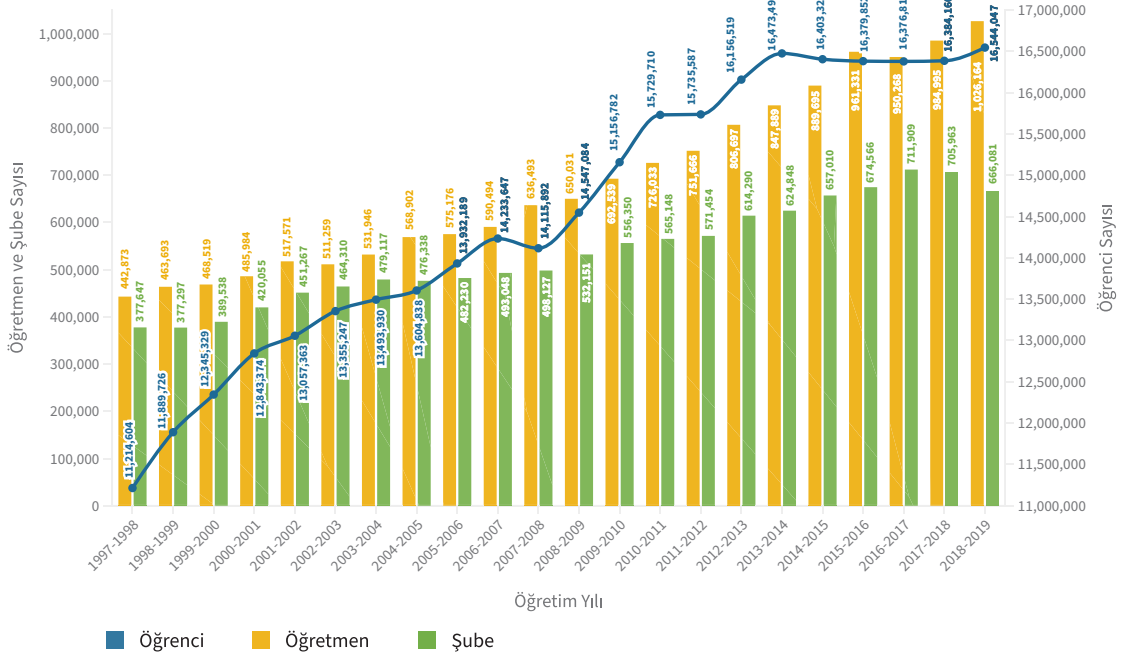
Türkiye’de son yıllarda eğitim seviyesinde görülen hızlı yükseliş örgün öğretimde net okullaşma oranına da yansımıştır. Net okullaşma oranı, ilgili öğrenim türündeki teorik yaş grubunda bulunan öğrencilerin, ait olduğu öğrenim türündeki teorik yaş grubunda bulunan toplam nüfusa oranıdır. Şekil 5’te de görülebileceği gibi, okula kayıtlı ilköğretim çağındaki çocukların net okullaşma oranı 1997-1998 öğretim yılında %85’ten, 2011-2012 öğretim yılında %99’a çıkmış, ardından ufak bir düşüşle 2018-2019 öğretim yılında %93 olarak gerçekleşmiştir. Bu artışın en önemli sebeplerinden biri 1997 ve 2012 yıllarında yapılan zorunlu eğitim reformlarıdır. Bu süreçteki en büyük artış günümüzde liseyi ifade eden ortaöğretim seviyesinde görülmektedir. Türkiye’de lise olarak bilinen ortaöğretim çağındaki öğrencilerin net okullaşma oranı 1997-1998 öğretim yılında %38’iken, yıllar içinde artarak 2018-2019 öğretim yılında %84’e çıkmıştır. İlk ve ortaöğretimde olduğu gibi yükseköğretime devam eden öğrenci sayısı da bu dönemde hızla artmıştır. Yükseköğretimdeki okullaşma oranı 1997-1998 akademik yılında %10 iken, 2018-2019 yılına gelindiğinde %44’e yükselmiştir (Bknz. Şekil 5).



Şekil 5. İlköğretim, Ortaöğretim ve Yükseköğretim Çağı Net Okullaşma Oranları, 1998-2019

Kaynak: MEB (2020)

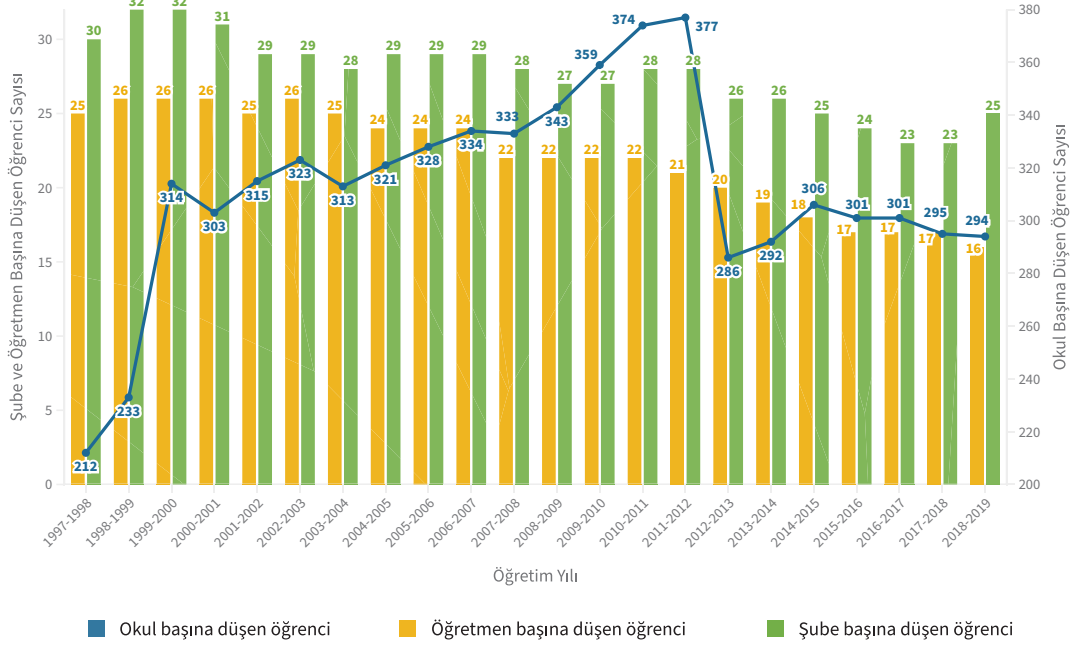
Bu süreçte okul, öğretmen ve öğrenci sayılarında da değişiklikler yaşanmıştır. Türkiye’de ilkokul, ortaokul ve ortaöğretim okullarının sayısı 1997 yılında 53 bin iken, 2019 yılında 56 bini geçmiştir (TÜİK, 2020). Şekil 6’da görüldüğü üzere, Türkiye’de ilkokul, ortaokul ve ortaöğretim öğrencisi sayısı ülke nüfusunun artışına paralel olarak 1997-2019 yılları arasında 11 milyondan yaklaşık 17 milyona çıkmıştır. Öğrenci sayısındaki artış yeni şubelerle karşılanmaya çalışılmıştır. İlkokul, ortaokul ve ortaöğretimdeki şube sayıları 1997 yılında 378 bin iken, 2019 yılında 666 bine yükselmiştir. Artan öğrenci sayısına daha iyi hizmet verebilmek için öğretmen sayısı da artırılmıştır. İlkokul, ortaokul ve ortaöğretim okullarında 1997-1998 öğretim yılında 443 bin olan öğretmen sayısı 2018-2019 öğretim yılında 1 milyonu geçmiştir.



Şekil 6. İlköğretim, Ortaokul ve Ortaöğretimde Öğrenci, Öğretmen ve Şube Sayıları, 1997-2019

Kaynak: TÜİK (2020)

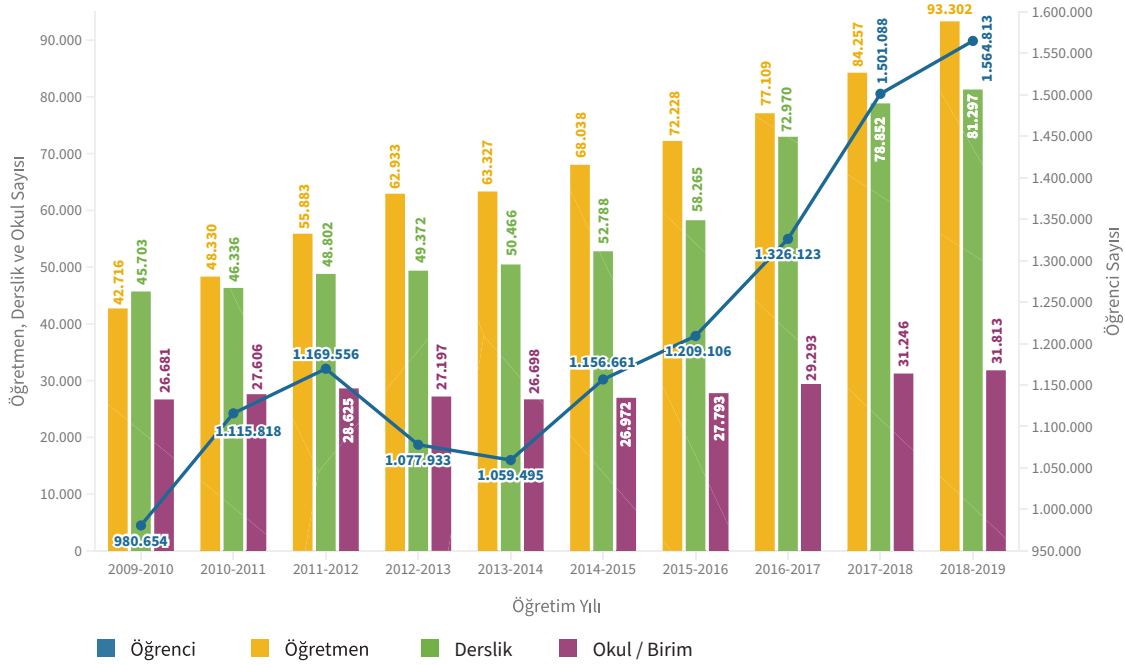
1997-2019 yılları arasında öğrenci ve öğretmen oranlarında da değişimler yaşanmıştır. Şekil 7’de görüldüğü üzere, Türkiye’de 1997-1998 öğretim yılında okul başına 212 öğrenci düşerken yeni düzenleme sonucunda artan öğrenci sayısı ile birlikte bu rakam 2012-2013 öğretim yılında 377’ye çıkmış, 2018-2019 yılına gelindiğinde ise 294’e düşmüştür. Şube başına düşen öğrenci sayısı da 1997-2019 yılları arasında 30’dan 25’e düşmüştür. Bu yıllar arasında okul sayılarında görülen sayıca düşük artışa rağmen şube sayılarının artırılmasıyla şube başına düşen öğrenci sayısı düşürülmüştür. Benzer şekilde bu dönemde öğretmen sayısının artırılmasıyla öğretmen başına düşen öğrenci sayısı da 25’ten 16’ya düşmüştür.



Şekil 7. İlköğretim, Ortaokul ve Ortaöğretimde Okul, Şube ve Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı, 1997-2019

Kaynak: TÜİK (2020); MEB (2020)

Türkiye’de erken çocukluk eğitimi ve bakımı, Millî Eğitim Bakanlığı (MEB) ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB) yetkisinde idare edilmektedir. Türkiye’de 0-35 aylık çocuklar için, kanunla zorunlu kılınan bir çocuk bakım hizmeti hükmü yoktur. 36-47 aylık çocuklar için ise kamu tarafından sağlanan çocuk bakım hizmetleri oldukça sınırlıdır. 1990’ların başından itibaren küçük çocuklar ve aileleri için hizmet ve programların kullanılabilirliğinin artırılmasına vurgu yapılmasına rağmen, okul öncesi eğitim Türkiye’de zorunlu değildir. Ayrıca, tam gün çocuk bakımı seçenekleri esas olarak piyasa tarafından sağlanırken, kamu anaokulları genellikle iki yarım günlük vardiyada veya sadece yarım günlük olarak hizmet vermektedir (WB, 2015, s. 22). Tüm bunlara rağmen 2009-2019 yılları arasında okul öncesinde (3-5 yaş) net okullaşma oranı hızla artarak %27’den %39’a çıkmıştır (TÜİK, 2020). Bunda; kadın istihdamının artması, okul öncesi eğitimin öneminin anlaşılmaya başlanması gibi ekonomik ve sosyal nedenler olmakla birlikte okul öncesi eğitim kurumu seçeneklerinin artmasının da önemli bir payı vardır. Şekil 8’de de gösterildiği üzere, okul öncesi eğitim alan öğrenci sayısı 2009 yılında 980 bin iken, 2019 yılında bu sayı 1,5 milyonu geçmiştir. Bu dönemde öğretmen sayısı yaklaşık 43 binden 93 bine, derslik sayısı da 45 binden 81 bine yükseltilerek artan öğrenci talebi karşılanmaya çalışılmıştır. Ancak yine de okul öncesi eğitim gören öğrenci sayısı OECD ülkeleri ile kıyaslandığında yeterli değildir. Çocukların gelişimi, kadınların istihdamı, doğurganlık ve sosyal eşitlik üzerinde olumlu etkileri hesaba katıldığında okul öncesi eğitim alan çocuk sayının Türkiye’de de yükseltilmesi, hizmet kalitesinin de artırılması gerekir (Aysan ve Özdoğru, 2015).



Şekil 8. Okul Öncesi Öğretimde Okul, Öğrenci, Öğretmen ve Derslik Sayıları, 2009-2018

Kaynak: TÜİK (2020)

Türkiye’de 1990’lı ve 2000’li yıllarda, diğer sektörlerde de olduğu gibi eğitim sektöründe de piyasa etkin rol oynamaya başlamıştır. Çeşitlenen eğitim faaliyetleri ve artan kurum sayısı ile özel sektörün Millî Eğitim sistemindeki ağırlığı artmıştır. Tablo 2’de görüldüğü üzere Türkiye’de okul öncesi özel eğitim kurumu sayısı 2010-2019 yılları arasında iki kat artarak 3 binden 6 bine yükselmiştir. Özel ilköğretim okullarının sayısı 2006-2019 yılları arasında 757’den 4 bine ulaşırken aynı dönemde özel lise sayısı da 717’den 3 binin üzerine çıkmıştır. Özel eğitim kurumları devlet katkıları ile desteklenmesi, GSYH’deki artış, kadının istihdama katılması, üst-orta sınıfların çocuklarının eğitimine verdikleri önem gibi hanehalkına ve ekonomik gelişmelere dair etkenler bu özel okullara olan talebi artırmıştır.

Tablo 2. Öğretim Çağı ve Kurumlarına Göre Okul Sayıları, 2006-2019

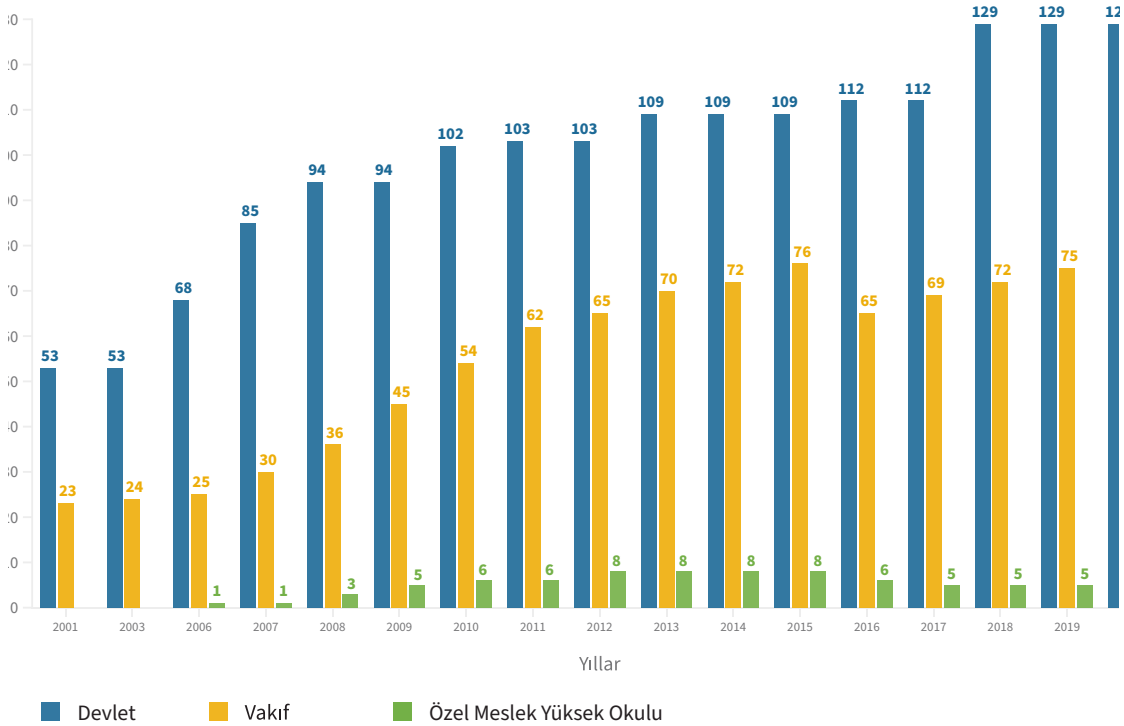
	Okul Öncesi		İlköğretim		Ortaöğretim	
	Devlet	Özel	Devlet	Özel	Devlet	Özel
2006-2007	.	.	33.898	757	7.216	717
2007-2008	.	.	33.226	866	7.547	732
2008-2009	.	.	32.861	907	7.864	810
2009-2010	.	.	32.430	879	8.181	731
2010-2011	24.383	3.223	31.898	898	8.482	789
2011-2012	25.172	3.453	31.176	931	8.786	885
2012-2013	23.556	3.641	44.260	1.896	9.384	1.033
2013-2014	22.771	3.927	43.508	2.043	9.521	1.433
2014-2015	22.600	4.372	42.197	2.316	7.457	1.603
2015-2016	23.135	4.658	40.921	2.944	7.626	2.923
2016-2017	23.820	5.473	40.552	2.805	8.457	2.618
2017-2018	24.975	6.271	40.224	3.487	8.791	2.989
2018-2019	25.236	6.577	39.805	3.868	8.914	3.589

Kaynak: MEB (2020)

Özel okul sayısındaki artışa paralel olarak özel okullarda okuyan öğrenci sayısında da ciddi bir artış yaşanmıştır. MEB (2020) istatistiklerine göre 2008-2009 öğretim yılında özel okullarda okuyan toplam öğrenci sayısı 423 bin iken bu sayı 2018-2019 öğretim yılında 1 milyonu geçmiştir. 2018-2019 eğitim-öğretim yılında, anaokulundan liselere kadar her seviyedeki okulun %15'ini özel okullar oluşturmakta bu da tüm öğrencilerin yaklaşık %8'ine tekabül etmektedir.

Eğitim sistemini oluşturan ayakların bir başkası da yüksek öğretim kurumlarıdır. Şekil 9'da gösterildiği üzere, Türkiye'de 2001 yılında 53'ü devlet 23'ü vakıf olmak üzere toplam 76 üniversite varken, bu sayı son 20 yılda hızla artarak 2020 yılında toplam 207'ye ulaşmıştır. Bu yüksek öğretim kurumlarından 129'u devlet üniversitesi, 74'ü vakıf üniversitesi ve 4'ü de özel meslek yüksek okuludur. Bu artışta AK Partinin yüksek öğretimi geniş kitlelere yayma politikası çerçevesinde özellikle her ile bir devlet üniversitesinin

açılması etkili olmuştur. Bununla birlikte üniversite çağındaki genç nüfusun eğitim ihtiyaçlarını karşılamak adına bazı özel şirketler vakıf kurarak yüksek öğretim sektörüne geçiş yapmıştır. Bu dönemde sadece İstanbul’da değil, Ankara, İzmir, Konya, Antalya gibi Anadolu’nun farklı şehirlerinde vakıf üniversiteleri açılmıştır.



Şekil 9. Türlerine Göre Üniversite Sayıları, 2001-2020

Kaynak: YÖK (2020)

21. yüzyılda ekonomik, toplumsal, teknolojik değişimler yükseköğretime yönelik beklenti, talep ve baskıyı artırmaktadır. Yükseköğretim kurumlarının araştırma ve eğitim beklentilerini yeteri kadar karşılayamadığı, değişimlere hızlı cevap veremediği birçok yükseköğretimin paydaşı tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Bu çerçevede stratejik bir yaklaşımla değişen toplumsal ve ekonomik ihtiyaçlar doğrultusunda yükseköğretimde değişimi yönetmek gerekir. Erdoğan’a (2019) göre, düzenleme ve denetleme kapasitesi yüksek, öğrencilerin ve akademisyenlerin ihtiyaçlarına cevap üretebilen, sosyal ve ekonomik katkı sağlayan, finansal olarak sürdürülebilir ve uluslararası iş birliklerine açık bir yüksek öğretim sistemine ihtiyaç vardır.

Örgün eğitim ile birlikte yaygın eğitim de sistemin önemli yapı taşlarından biridir. Yaygın eğitim aynı zamanda bireyin yaşamı boyunca kendini geliştirmesini, beşerî sermayesini yükseltmesini ve istihdam imkânını artırmasını sağladığından istihdam politikalarını da doğrudan etkilemektedir. Yaygın eğitim, resmî (devlet) ve özel eğitimler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Resmî eğitimlere dâhil olan meslek

eğitim merkezleri 2017 yılından itibaren zorunlu eğitim kapsamına alınmıştır. Tablo 3'te detaylandırıldığı üzere, MEB (2020) verilerine göre 2018-2019 öğretim yılı itibarıyla Türkiye'de 1.427 resmî (devlet) yaygın eğitim birimi ve 13 bini aşan özel yaygın eğitim birimi bulunmaktadır. Türkiye'de devletin yaygın eğitim kurumları arasında en çok halk eğitim merkezleri bulunmaktadır. Her ne kadar çok farklı alanlarda hizmet veren yaygın eğitim kurumları olsa da, bunların etkin bir biçimde eğitim verdiklerini söylemek güçtür. Daha çok sürücü ehliyeti almak gibi belirli zorunlulukları karşılamak için gidilen kurslar katılımcılara hedeflenen ölçüde yeti kazandıramamaktadır. Aktif istihdam politikalarıyla bağlantılı olarak düzenlenmesi gereken yaygın eğitim kurumları, Türkiye'nin ihtiyacı olan yetişmiş iş gücüne doğrudan katkı sağlamalıdır. Özellikle okulu terk etmiş gençler, belirli bir yeteneği olmayan çalışanlar ve teknolojik değişimlere uyum sağlamak isteyen kişiler için etkin bir biçimde uygulanmalıdır.

Tablo 3. Türkiye'de Türlerine Göre Yaygın Eğitim Kurumları ve Sayıları, 2018

Kurum Türü		Sayı
Resmî (devlet)	Mesleki Eğitim Merkezleri	-
	Kız Teknik Olgunlaşma Enstitüsü	24
	Halk Eğitim Merkezi	992
	Bilim ve Sanat Merkezi (Üstün veya Özel Yetenekliler)	160
	Rehberlik Araştırma Merkezi	242
	Meslek Kursları	-
	Yetişkinler Teknik Eğitim Merkezi	9
Özel	Özel Öğretim Kursları	2.851
	Motorlu Taşıt Sürücüleri Kursu	2.624
	Muhtelif Kurslar	5.236
	Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi	2.505
	Özel Eğitim Okulu	36

Kaynak: MEB (2020)

AK Parti döneminde eğitim sisteminde yapılan önemli atılımların istenilen düzeyde olmasa da olumlu çıktıları olmuştur. Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA) skorları incelendiğinde Türkiye'nin istikrarlı olmasa da çıkış gösterdiği söylenebilir. PISA sınavlarında yıllar içerisinde iyileşmeler olması, eğitim sisteminin kaliteyi ve performansı geliştirecek şekilde iyileştirildiğini işaret etmektedir. Ancak tüm bu iyileştirmelere rağmen Türkiye OECD ülkeleri arasında Şili, Yunanistan, Meksika gibi ülkelerle birlikte son sıralarda yer almaktadır (PISA, 2020).

MEB analizlerine göre PISA skorlarında istenilen seviyelere ulaşamamasında Türkiye’de dezavantajlı öğrenci oranının yüksek olması ve okul öncesi eğitimde geçirilen sürenin azlığı gibi etkenler öne çıkmaktadır (Alpaydın, 2018, s. 22). Ayrıca devamsızlık istatistikleri incelendiğinde 2018 yılında ilkokulda öğrencilerin %8’inin, ortaokul ve lisede %30’unun 20 gün ve üzeri devamsızlık yaptığı görülmektedir. Bu sorun gerek başarıyı etkilemekte gerek ise öğrencilerin önemli bir kısmının derslere düzenli katılmadığını göstermektedir (MEB, 2020).

2000’li yıllarda eğitim sisteminde okullaşma oranları, öğretmen ve derslik sayıları gibi eğitime erişim ile ilgili göstergelerde önemli gelişmeler kaydedilmekle birlikte bölgeler ve okullar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Alpaydın (2018) bu önemli gelişmelere rağmen devam eden başlıca sorunları şu şekilde sıralamıştır:

- Eğitim sisteminde adalet ve eşitliğin temin edilememesi,
- Eğitimde bireysel farklılıkların dikkate alınmaması,
- Personelin yetkinliğinin ve yönetim sisteminin geliştirilmemesi,
- İstihdam gibi eğitim dışındaki sistemlerle uyumun sağlanmaması,
- Kalite ve etkinliğin artırılmaması,
- Türk insanına ve kültürüne uygun özgün bir eğitim paradigmasının oluşturulmaması

Eğitim sistemindeki bu temel sorunların çözülmesi aynı zamanda sosyal politikaların temel amaçlarından biri olan beşerî sermaye ve insani gelişmenin yükselmesine de olanak sağlayacaktır. Bu çerçevede Millî Eğitim sistemi sadece öğrencilere bilgi aktarımı sağlamak veya ulus devlete makbul vatandaş üretmek ile ilişkilendirilemez. Bunun çok daha ötesinde, 21. yüzyılın başında Türkiye’nin teknolojik, ekonomik, sosyal ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde genç nesillerin yetiştirilmesi, yaş almış kişilerin meslekleriyle ilgili kendilerini yenilemeleri ve kültürel gelişimlerini devam ettirmek isteyen kişilere yeni imkânlar sunulabilmesi için de eğitim sistemi tasarlanmalıdır. Bunu yapabilmek için okul öncesi eğitimden üniversiteye farklı eğitim seviyelerindeki eğitimlerinin birbiriyle bağlantılı olduğu, eğitim sisteminin de istihdam politikaları ve ekonomik hedeflerle doğrudan ilişkili olduğu unutulmamalıdır.



21. yüzyılın başında Türkiye’nin teknolojik, ekonomik, sosyal ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde genç nesillerin yetiştirilmesi, yaş almış kişilerin meslekleriyle ilgili kendilerini yenilemeleri ve kültürel gelişimlerini devam ettirmek isteyen kişilere yeni imkânlar sunulabilmesi için de eğitim sistemi tasarlanmalıdır.

C2. SOSYAL SİGORTALAR

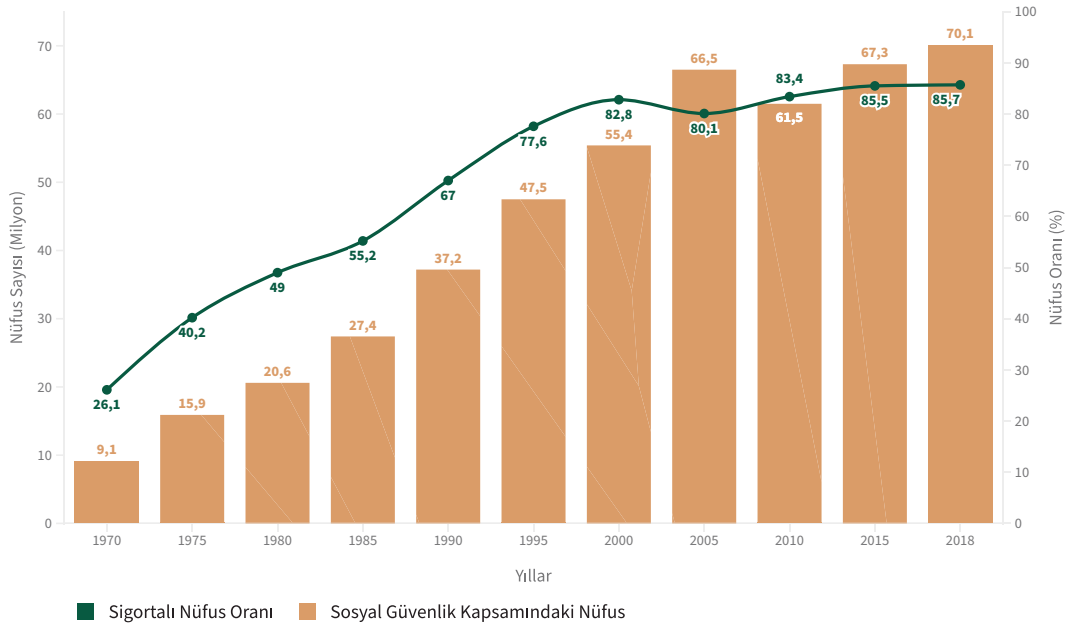


Türkiye’de sosyal sigorta sistemi İkinci Dünya Savaşı sonrasında farklı meslek grupları için tasarlanmış sosyal sigorta kurumlarına (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur) dayanır. Toplumsal eşitsizlikleri besleyen bu çok parçalı yapıya 2008 yılında kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ile son verilmeye çalışılmıştır. Sosyal sigorta sistemi önemli reformlara rağmen sosyal adaleti yansıtmayan, çok parçalı ve yetersiz yapısını sürdürmektedir. Genç nüfus yapısına rağmen sosyal güvenlik ve yaşlı harcamaları Türkiye’de yaşlı nüfusa sahip birçok OECD ülkesine göre oldukça yüksektir. Bu durum sosyal güvenlik sistemin sürdürülebilirliği üzerine ciddi bir sorun oluşturmaktadır.

ILO tarafından 1952 yılında kabul edilen 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normları” Sözleşmesi’nde dokuz temel sosyal güvenlik tehdidi sayılmış olup, en az üçünün asgari norm olarak ülkeler tarafından güvence altına alınması önerilmiştir. Bunlar: iş kazaları, meslek hastalıkları, yaşlılık, analık, hastalık, malullük, ölüm, işsizlik ve aile gelirinin yetersizliğidir. Kıta Avrupası refah rejimine benzer olarak Türkiye’de de sosyal güvenlik sistemi içinde bu tehlikeler, çoğu zaman sektör veya meslek farklılıklarına göre oluşturulan parçalı yapılar ile güvence altına alınmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sosyal sigortalar olmak üzere üç temel ayağı vardır. Bunlardan ilk ikisi sonraki bölümlerde inceleneceğinden bu kısımda sadece sosyal sigortalara odaklanılacaktır.

Türkiye’de farklı meslek gruplarının sosyal güvenliğini sağlamak adına İkinci Dünya Savaşı’nın hemen ardından farklı meslek grupları için yeni kurumlar (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur) oluşturulmuştur. Toplumsal eşitsizlikleri besleyen bu çok parçalı yapıya sosyal güvenlik ve sağlık reformu çerçevesinde 2008 yılında kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ile son verilmeye çalışılmıştır. Yine bu düzenlemeyle birlikte ülkemizde kısa vadeli sigorta kolları (iş kazası, meslek hastalıkları ve analık) için tek prim, uzun vadeli sigorta kolları (malullük, yaşlılık ve ölüm) için tek prim, genel sağlık sigortası ve işsizlik sigortası için de ayrı primler olmak üzere toplam dört ayrı prim alınmaktadır (Arıcı ve Alper, 2012, s. 129). Bu bölümde sigorta türlerinin her biri ayrı ayrı incelenmeyecek nüfusunun büyük bir bölümünün ilgilendiren yaşlılık ve işsizlik sigortaları üzerinden politikalara odaklanılacaktır.

Sosyal güvenlik kurumlarının kuruluşundan itibaren kapsadıkları nüfus sürekli olarak artmıştır. SGK verilerine göre 1975’te yaklaşık 16 milyon kişi sosyal güvenlik kurumlarının kapsamı içindeyken 2018’de bu sayı 70 milyonu geçmiştir (SGK, 2020a). Şekil 10’da da görüldüğü üzere, Türkiye’de sigortalı nüfus oranı 1975’te %40 iken 2000’de %83’e ve 2018’de %86’ya yükselmiştir.



Şekil 10. Türkiye Sosyal Güvenlik Kapsamı, 2001-2018

Kaynak: SGK (2020a)

Not: Sigortalı nüfus; aktif sigortalılar, pasif sigortalılar, bağımlılar ve özel sandıklara bağlı nüfusu ifade etmektedir.

Sosyal güvenlik hizmetlerinin kurumsallaşması, zaman içinde sigortalı nüfusun artmasına neden olmuştur. Tablo 4'te 1950'lerden günümüze Türkiye'de sigortalıların toplam nüfusa oranları verilmiştir. Görüldüğü üzere, 1950'de sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunan aktif sigortalılar ve onların bakmakla yükümlü oldukları kişiler toplam nüfusun sadece %4'ünü oluştururken; 2019'a kadar sigortalıların (aktif sigortalılar, bağımlılar ve emekliler) yüzdesi, toplam nüfusun %85'ine yükselmiştir (SGK, 2020a). Bununla birlikte son 70 yıl içinde sisteme katkıda bulunan toplam aktif sigortalı sayısında önemli ölçüde artış görülmemektedir. Toplam sigortalı nüfusundaki artış, esas olarak emekliler ve bakmakla yükümlü olunan kişilerin sayısındaki artıştan kaynaklanmıştır. 1950-2019 yılları arasında Türkiye'de bağımlı nüfusun toplam nüfusa oranı %3'ten %42'ye yükselmiştir. Bu trend Türkiye'nin genç nüfus yapısına rağmen günümüzde de devam etmektedir. SGK (2020a) verilerine göre Türkiye'de 2018-2019 yılları arasında aktif sigortalı sayısı yaklaşık 72 bin kişi azalırken pasif sigortalı sayısında 346 bin kişi artmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin önemli göstergelerinden biri olan aktif-pasif sigortalı oranı ise 2019 yılında 1,8 ile ideal oran olan 4'ün çok gerisindedir. Aktif sigortalı sayısının istenilen düzeyde artmaması, yetersiz istihdam politikaları kadar yüksek kayıt dışı çalışma oranıyla ve erken emeklilik uygulamaları gibi popülist politikalarla yakından alakalıdır.

Tablo 4. Türkiye’de Sigortalıların Toplam Nüfusa Oranı (%), 1950-2019

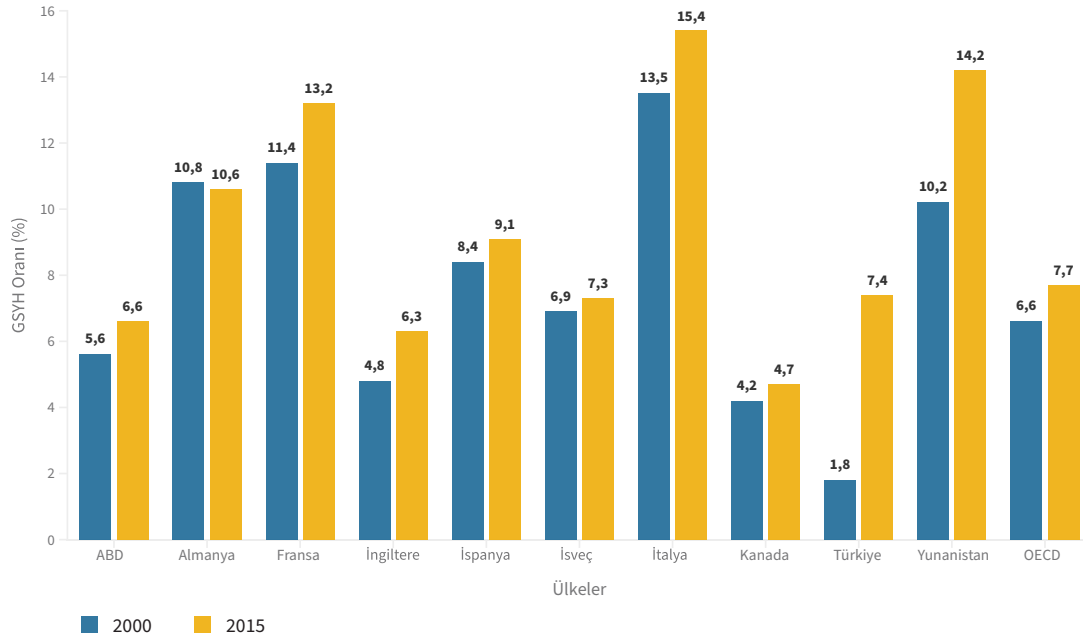
	Aktif sigortalılar	Pasif sigortalılar	Bağımlılar	Toplam sigortalı nüfus oranı	Sağlık hizmetleri kapsamındaki sigortalı nüfus
1950	1,0	0,04	2,96	4,0	4,0
1960	1,3	0,2	4,3	5,8	5,8
1970	6,1	0,9	18,8	25,8	25,8
1980	10,5	2,8	33,2	46,5	36,3
1990	14,3	5,2	46,8	66,3	60,6
2000	17,5	8,8	55,9	82,2	80,9
2010	22,0	12,9	48,1	83,0	95,0
2019	26,0	15,6	42,0	85,0	100,0

Kaynak: SGK (2020a)

Not: Aktif sigortalılar sosyal sigorta primi ödeyen aktif çalışanları ve sosyal güvenlik primi ödeyen gönüllü sigortalıları; pasif sigortalılar emekli, sakat, dul ve yetimleri; bağımlılar sigortalı kişinin ailesini ifade etmektedir.

Türk emeklilik sistemi incelendiğinde cinsiyetler arası eşitsizlik öne çıkmaktadır. Bunun iki temel nedeni bulunmaktadır: Diğer Güney Avrupa ülkelerine benzer şekilde, Türkiye’de tüm eğitim seviyelerinde, kadınların gelirleri erkeklerle kıyasla daha düşüktür (OECD, 2019). Bu durum daha düşük gelirli ve kariyer kesintileri yaşayan kadınların birçok ülkede ve Türkiye’de emeklilik imkânlarını da kısıtlamaktadır (Aysan, 2012a). Diğer bir neden, sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusta cinsiyet dengesizliğidir. 2000-2010 yılları arasında sosyal güvenlik kapsamında çalışanların oranı erkekler için %55’ten %63’e yükselirken, aynı dönemde bu oran kadınlar için sadece %30’dan %41’e yükselmiştir (TÜİK, 2020).

Emeklilik yardımları, devletin refahı dağıtmasına yardımcı olan merkezî araçlardır (Aysan, 2013). Türkiye’de emeklilik gelirleri, yaşlılık aylığı primleri ödemiş olanlar için devlet tarafından sağlanmaktadır. Şekil 11’de görüldüğü üzere, Türkiye’de kamu emeklilik harcamalarının GSYH’deki oranı %1,8 ile 2000 yılında seçili OECD ülkelerinin en düşüğü iken 2015 yılına gelindiğinde %7,4’e çıkarak OECD ülkeleri arasında en çok artış gösteren ülkelerden biri olmuştur. Türkiye’nin nispeten genç nüfusuna rağmen, Türkiye’de kamu emeklilik harcamalarının GSYH’ye oranı, Kanada ve Norveç gibi daha yaşlı nüfuslara kıyasla daha yüksektir. Türkiye’de kamu emeklilik harcamalarının toplam hükûmet harcamaları içindeki payının yaşlı nüfusa sahip ülkelere kıyasla daha yüksek olmasının sebebi, devletin diğer yaş gruplarına kıyasla yaşlıların refahı için daha aktif bir rol oynamasıdır. Türkiye’de 65 yaş ve üstü nüfusun gelir kaynaklarına bakıldığında devlet transferleri oranının %37, sermaye oranının %32, çalışan emekliler için iş gelirinin %16 ve mesleki transferlerin %15 olduğu görülmektedir (OECD, 2020).



Şekil 11. Seçili OECD Ülkelerinde Kamu Emeklilik Harcamaları, 2000-2015

Kaynak: OECD (2020)

Kurulduğu yıllardan günümüze kadar Türkiye'deki emeklilik sistemi popülist kaygılarla sürekli değiştirilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin kurulduğu 1950'lerde doğuşta yaşam beklentisi 50 yıl civarında seyretmesine rağmen emekli olabilmek için kadın ve erkeklerin 60 yaşını doldurup 25 yıl prim ödemeleri gerekmektedir. 1969 yılında zorunlu emeklilik yaşı kaldırılmış, 1976'da kadınların emekli olabilmek için ödemeleri gereken prim gün sayısı 20 yıla düşürülmüştür (Oral, 2008, s. 137). 1992 yılında, emeklilik yaşı tekrar kaldırılmış ve erkeklerde 25 yıl kadınlarda 20 yıl emeklilik primi yatırmak emekli olabilmek için yeterli kabul edilmiştir. Dönemin hükümetleri tarafından uygulanan bu popülist düzenlemeler hem mevcut çalışanların genç yaşta emekli olabilmelerinin önünü açmış hem de işsiz gençler için bir istihdam fırsatı olmuştur (Aysan, 2013).

1999'da yapılan emeklilik reformu ile erkekler için asgari emeklilik yaşı 60 yaş olarak belirlenmiştir. Hızla artan sosyal güvenlik harcamaları ve doğuşta yaşam beklentisi beklentisindeki yükselişe bağlı olarak tekrar reform yapılması gündeme gelmiştir. Son olarak 2006 reformu ile emeklilik yaşı kademeli olarak 60'tan 65'e yükseltilmiştir. Böylelikle kamu harcamaları düşürülmeye çalışılmıştır. Yine bu reform ile tahakkuk oranları azaltılmış ve vatandaşlar aynı emeklilik geliri için daha fazla çalışmak zorunda bırakılmıştır. Tahakkuk oranı, her bir teminat yılı için emeklilik yardımlarının birikme oranıdır. 2006 reformundan önce, tahakkuk oranları ilk 10 yıl için yıllık %3,5; 10 ile 25 yıl arasında yıllık %2 ve 25. yıldan sonra yıllık %1,5 iken 2015'ten sonra çalışmaya başlayanlar için tahakkuk oranı her yıl için yıllık %2 olarak belirlenmiştir.

Yakın zamana kadar, emeklilik sonrası kayıt dışı çalışmak Türkiye'de yaygın olarak görülmekteydi. Bu istihdam stratejisi, zaten sosyal güvenlik kapsamında olan emekli çalışanlar için prim ödemek zorunda kalmayan işverenler ve ek gelir elde etmek isteyen emekliler için oldukça avantajlıydı. Emekli olup da

kayıt dışı çalışan bu kişilerin sosyal güvenlik primleri veya gelir vergisi ödemeleri gerekmemekteydi. Bununla birlikte, 2006 reformundan sonra çalışmaya başlayanlar 65 yaşına kadar çalışmak ve 25 yıl boyunca sosyal güvenlik primi ödemek zorunda kalacakları için kendilerinden öncekiler gibi genç yaşta emekli olup çalışmaya devam etme şansları olmayacaktır.

Türkiye’de işsizlik güvencesiyle alakalı olarak iki dayanak öne çıkmaktadır: İş ve İşçi Bulma Kurumu ile İşsizlik Sigortası. Çalışma Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumunun temel amacı hem işçi hem de işverenin ihtiyaçları gözetilerek iş ve meslek edindirme programları ile sosyal refahı artırmaktır. İşsizlik sigortası ise ancak 1999 yılında yürürlüğe konmuştur. Ülkemizde işsizlik sigortası primleri çalışan sigortalının aylık brüt kazancı üzerinden %1 işçi, %2 işveren ve %1 devlet payı olarak alınır. İşsizlik sigortası sosyal sigortaların organizasyon yapısı içinde ayrı bir yere sahiptir. Birçok ülkede işsizlik sigortası, diğer sosyal risklerin örgütlendiği birimler içinde değil, aktif istihdam politikalarını yürüten istihdam kurumları ile birlikte faaliyet gösterecek şekilde örgütlenmişlerdir. Bu çerçevede işsizliğe neden olan sebepler doğru analiz edilmeli ve aktif istihdam politikalarıyla işsiz kalan kişilerin beşeri sermayeleri artırılarak iş bulmalarına yardımcı olunmalıdır.



Türkiye’deki emeklilik sisteminin yapısı, nesiller arası eşitlik ve genç nesillerin refahı için bir tehdit olarak düşünülebilir.

Diğer bir ifade ile genç nesillerin önceki nesillerden daha fazla çalışması gerekmektedir. Bu durumun önemli nedenlerinden biri de sosyal sigorta sisteminin sosyal adalet dağıtmayan yapısıdır.

Türkiye’de asgari emeklilik yaşının artması ile birlikte, yaşlı nesiller daha az süre emeklilik primi ödeyerek nispeten genç yaşlarda yüksek emeklilik gelirlerinden yararlanırken, genç nesillerin yaşlılık ödeneği alabilmek için daha uzun süre prim ödemeleri gerekmektedir. Ayrıca Türkiye’deki işçi toplam gelirinin sadece %20’si emeklilik ve malullük sigortası olarak alınmaktadır. Bu oran birçok sanayileşmiş ülkeye göre çok daha düşüktür. Bu nedenle artan emeklilik maliyetlerinin karşılanması için daha yüksek prim ödemeleri ileriki dönemlerde gündeme gelebilir. Bunun diğer bir alternatifi emekli maaşlarında gidilecek kesintilerdir. Ancak bu düzenlemeler, emeklilerin gelirinde düşüşe ve hükûmet için oy kaybına neden olabileceğinden tercih edilmemektedir. Siyasi kaygılarla radikal reform yapmaktan kaçınılması sosyal sigorta sisteminin finansal olarak sürdürülebilirliğini riske sokmaktadır. Türkiye’deki emeklilik sisteminin yapısı, nesiller arası eşitlik ve genç nesillerin refahı için bir tehdit olarak düşünülebilir. Diğer bir ifade ile genç nesillerin önceki nesillerden daha fazla çalışması gerekmektedir. Sosyal sigorta sisteminin sosyal adalet dağıtmayan yapısından da kaynaklanan bu sorunlar nesiller arası adaletsizlikleri artırmakta sistemin sosyal sigorta ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği üzerine ciddi kaygılar doğurmaktadır.

Tüm bu dinamiklerin ışığında sosyal devletin temel uygulamalarından biri olan evrensel sağlık sistemine geçilmesi ve prim esaslı sağlık sigortasına son verilmesi düşünülebilir. Sağlık harcamaları için gerekli olan kaynak doğrudan vergiler yoluyla temin edilebilir. Buna karşın emeklilik için gerekli olan prim bedeli bir miktar artırılabilir. Ayrıca 65 yaş sonrası çalışmak isteyenler de düşünülerek zorunlu emeklilik yaşı iş koluna göre 75 yaşına yükseltilebilir. Zorunlu emeklilik yaşının yukarı çekilmesi yaş ayrımcılığının azaltılmasını sağlayacaktır. Artan

yaşam beklentisi de dikkate alındığında birçok Avrupa ülkesinin yaptığı gibi emeklilik yaşı kademeli olarak 70'e çıkarılabilir. Ancak her çalışan bu kadar uzun yıllar çalışmak istemeyebilir veya sağlığı buna müsaade etmeyebilir. Bu durumdaki çalışanlar için 60 yaştan itibaren kademeli emeklilik seçenekleri sunulabilir. Ancak bu gruptakiler daha uzun yıllar çalışanlar kadar emekli geliri elde etmeyeceklerdir.

Bununla birlikte tüm toplumun değer verdiği, genç nesillerin üzerinde büyük emekleri olan yaşlıların refahını artırmak için çalışma durumlarından bağımsız olarak tüm yaşlılara belli bir miktar (net asgari ücretin üçte biri ila ikide biri kadar bir miktar) asgari yaşam desteği verilebilir. 2022 sayılı Kanun kapsamında verilen desteğin kaldırılması ve evde bakım desteğinin gözden geçirilmesi yaşlı yaşam desteği için gerekli olan kaynağın bulunmasını sağlayabilir. Emeklilik sisteminin asgari yaşam desteği, zorunlu primden gelen gelir ve bireysel emeklilik olmak üzere üç basamakta tasarlanabilir. Bu emeklilik sisteminin öne çıkan avantajları şöyledir: Özellikle çalışmamış veya iş yaşamında kesintiler yaşamış gruplara da asgari yaşam geliri sunduğundan sosyal adaleti daha çok gözetir, emeklilerin değişen çalışma sürelerini ve yatırdıkları primi de emeklilik maaşında dikkate alır, emeklilik yılları için fazladan birikim yapmak isteyenleri teşvik eder onlara imkânlar sunar.



2022 sayılı Kanun kapsamında verilen desteğin kaldırılması ve evde bakım desteğinin gözden geçirilmesi yaşlı yaşam desteği için gerekli olan kaynağın bulunmasını sağlayabilir.

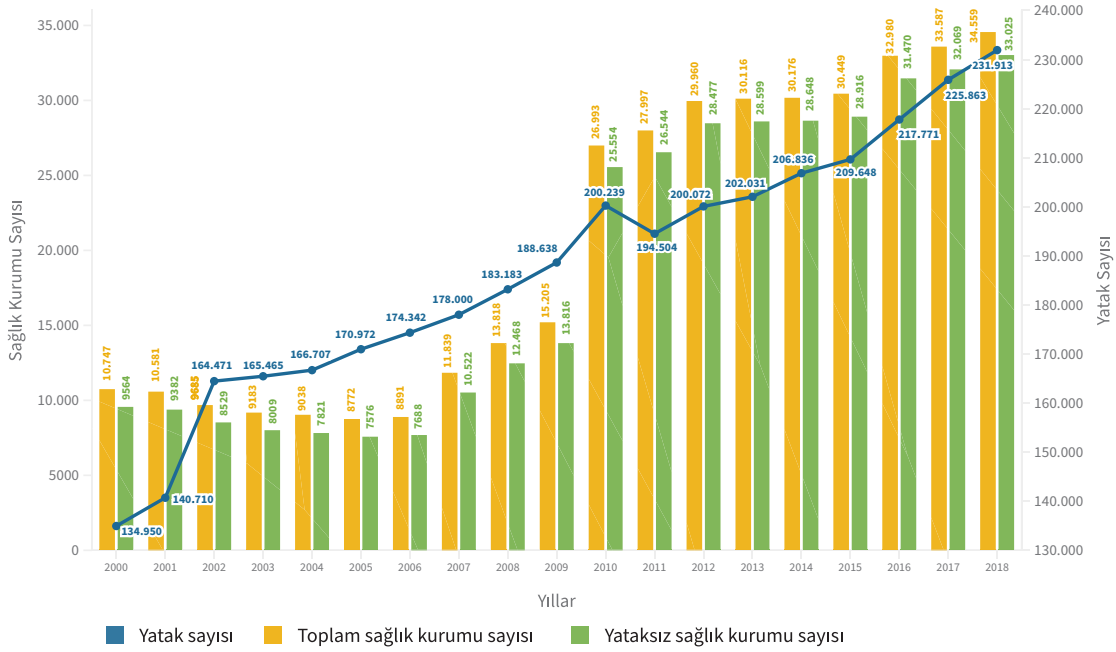
C3. SAĞLIK

2008 yılında yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile birlikte sağlık sigortası kapsamındaki nüfus artmıştır. Günümüzde Türkiye'nin hemen hemen tamamı genel sağlık sigortasından yararlanmaktadır. Bu dönemde sağlık kurumu ve sağlık çalışanı sayısında hızlı bir artış olmuştur. Sağlık sistemindeki bu olumlu gelişmeler Türkiye'de bebek ölüm hızının düşmesini ve doğuştan yaşam beklentisinin artmasını sağlamıştır.

Vatandaşların refahını etkileyen en önemli uygulamalardan biri de sağlık hizmetleridir. Türkiye'de 1950 yılında kabul edilen 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile kademeli olarak sigortalılara, emeklilere ve bunların bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine sağlık hizmetleri sunulmuştur. Türkiye'de sosyal güvenlik primlerini ödeyenler için temel sağlık hizmetleri devlet tarafından sağlanmaktadır. AK Parti hükümeti, tüm vatandaşlar için genel bir sağlık güvencesi geliştirmek amacıyla çalışmalar yürütmüş 2003 yılında "Sağlıkta Dönüşüm Programı" adı verilen 10 yıllık bir sağlık sistemi reformu süreci uygulanmaya başlanmıştır. Bu reform kapsamında 2008 yılında yürürlüğe giren 5502 sayılı Evrensel Sağlık Sigortası Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile farklı sosyal güvenlik kurumlarının sağlık hizmetleri birleştirilmiştir. Bu gelişmelerle birlikte sağlık sigortası kapsamındaki nüfus artmış ve Türkiye'nin hemen hemen tamamı genel sağlık sigortasından yararlanma şansı elde etmiştir.

Temel sağlık göstergeleri incelendiğinde Cumhuriyet tarihi boyunca ve AK Parti Hükümetleri Dönemi'nde sağlık sisteminde önemli atılımlar yapıldığı görülür. Şekil 12'de 2000-2018 arasında Türkiye'deki sağlık kurumu sayıları ve toplam yatak sayıları verilmiştir. Buna göre, yaklaşık 20 yılda sağlık kurumu sayısı 11 binden yaklaşık 35 bine yükselmiştir. Bu dönemde yataklı sağlık kuruluşları yaklaşık %30 oranında artarken, yataksız sağlık kuruluşlarında üç katın üzerinde bir artış olmuştur. Yataksız kurum sayısındaki hızlı artışın temel nedeni, 2009 yılında kabul edilen Sağlık Bakanlığı Stratejik Planı çerçevesinde birinci basamak sağlık hizmetlerinin güçlendirilmesi ve koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik verilmesidir (Akdağ vd., 2011, s. 24). Bunun sonucu olarak birinci basamak sağlık hizmeti veren aile hekimliği sistemi geliştirilmiş, sağlık ocakları tüm yurda yayılmıştır. Ayrıca 2007 yılından itibaren SGK ile anlaşmalı özel hastanelere ödeme yapılması özel poliklinik ve tıp merkezlerinin sayısının artmasını sağlamıştır. Sağlık kuruluşu sayısındaki artışa paralel olarak yatak sayısı 2000-2018 yılları arasında 135 binden 232 bine yükselmiştir. Bu artışla ilişkili olarak bu dönemde bin kişiye düşen hastane yatağı sayısı 2,08'den 2,83'e yükselmiştir (TÜİK, 2020). Bu dönemde kurumsal iyileştirmelerin yanında hekim sayılarında da artış görülmüştür. 1928'de hekim başına 13 bin kişi düşerken bu sayısı 1998'de 808'e; 2008'de 632'ye ve 2018 yılına gelindiğinde 536'ya düşmüştür (TÜİK, 2020). Sağlık kurumu ve personel artışının yanında

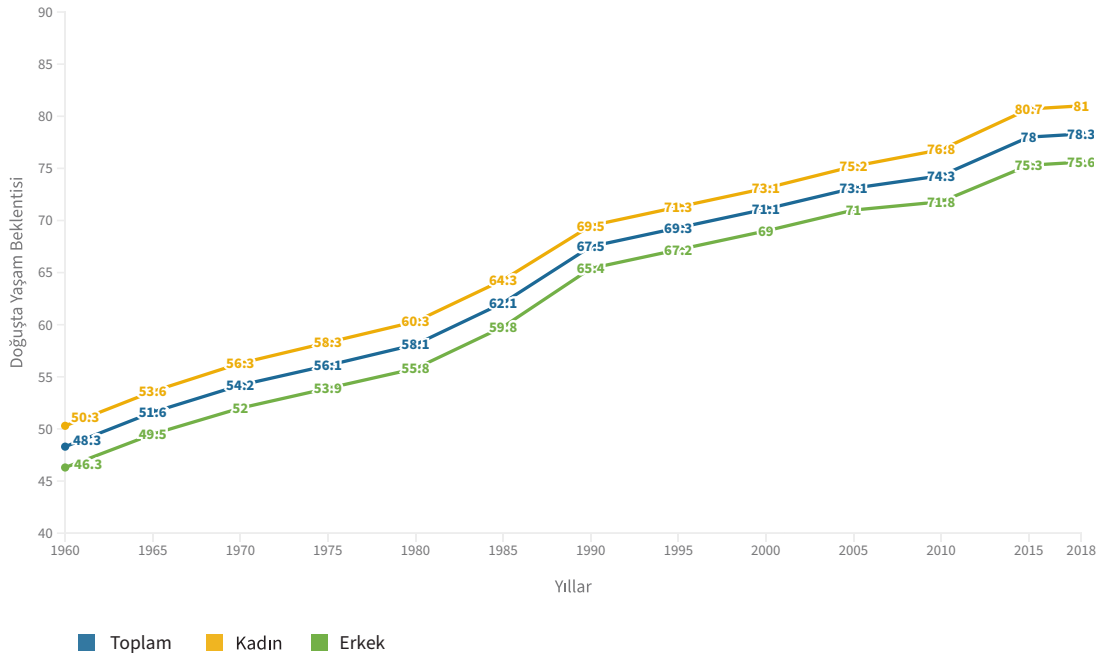
aile hekimliği merkezli birinci basamak hizmetinin sunulması, hastane kapasitesinin artırılması ve sağlık sigortası kapsamının genişletilmesi gibi iyileştirmeler, Türkiye’de sağlık hizmetlerinin kalitesini hızla artırmıştır.



Şekil 12. Türkiye’de Sağlık Kurumu ve Yatak Sayıları, 2000-2018

Kaynak: TÜİK (2020)

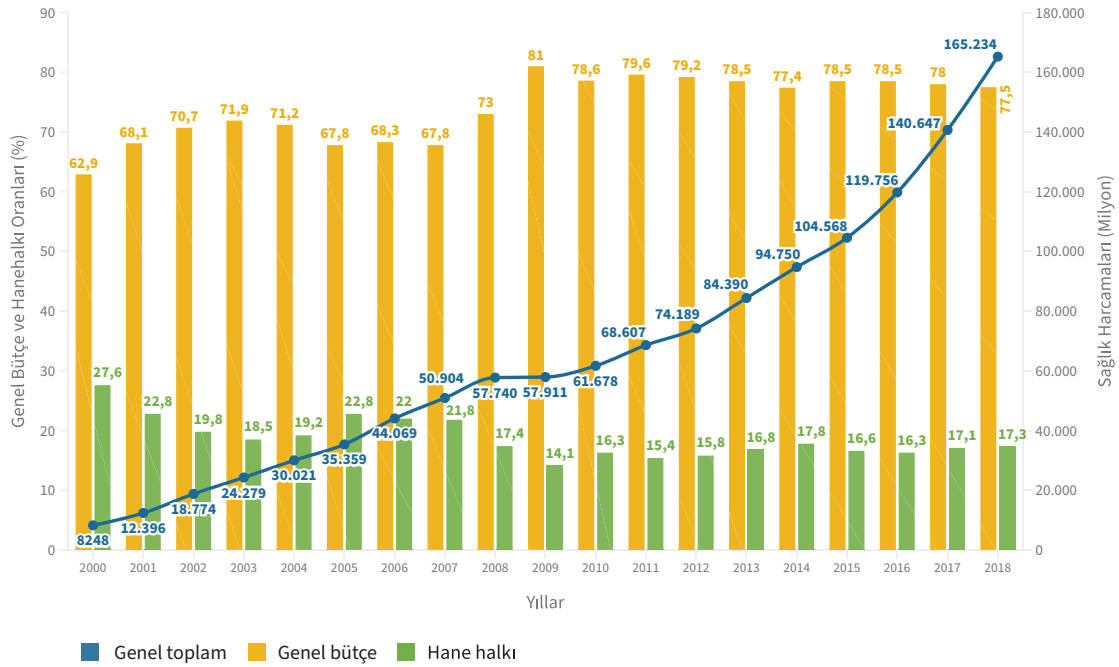
Sağlık sistemindeki gelişmeler, ölüm oranlarının düşmesine ve yaşam beklentisinin hızla artmasına yardımcı olmuştur. Türkiye’de bebek ölüm hızı 1993’te %52,6 iken, 2003’te %29’a, 2009’da %13,9’a, 2019’da ise %9,1’e düşmüştür (OECD, 2020). Şekil 13, sağlıktaki olumlu gelişmelerle birlikte doğuşta yaşam beklentisinin Türkiye’de hızla yükseldiğini göstermektedir. Doğuşta yaşam beklentisi kadınlar için 1960’ta 50,3 iken 2018’de 81’e yükselmiştir. Erkeklerde doğuşta yaşam beklentisi ise 1960’ta 46,3 iken 2018’de 75,6’ya yükselmiştir. Kadınlar ile erkekler arasında doğuşta yaşam beklentisi farkı erkeklerin aleyhine 4 ilâ 5 yıldır. Doğuşta yaşam beklentisinin son yıllarda hızla artması sayesinde Türkiye birçok sanayileşmiş ülkenin doğuşta yaşam beklentisi seviyelerine yaklaşmıştır.



Şekil 13. Türkiye’de Cinsiyete göre Doğuşta Yaşam Beklentisi, 1960-2018

Kaynak: OECD (2020)

Diğer etkenlerle birlikte düşünüldüğünde insanların daha uzun süre yaşamaları sağlık harcamalarının hızla artmasına neden olmuştur. Şekil 14’te sunulan veriler ışığında 2000-2018 yılları arasında hanehalkının üzerindeki temel sağlık yükü azalırken, kamunun sağlık yükünün arttığı söylenebilir. Kamu ve özel sektörde yapılan toplam sağlık harcaması 2000’de 8 milyar TL olarak gerçekleşmiş ve bunun %63’ü genel bütçeden %28’i ise hanehalkı tarafından karşılanmıştır. Buna karşılık 2018’de bu harcama kalemi 165 milyar TL’yi geçmiş olup bunun %77’si genel bütçeden %17’si ise hanehalkı tarafından karşılanmıştır. Bu veriler Türkiye’de devletin sağlığa önemli bir bütçe ayırdığını göstermektedir. Yaşlanan nüfusun sağlık ihtiyaçları da düşünüldüğünde bu oranın artması muhtemeldir. Bu şartlar altında yukarıda da ifade edildiği gibi zaten büyük bir kısmı genel bütçeden karşılanan temel sağlık hizmetlerinin tamamen devlet tarafından vergiler yoluyla karşılanması, sağlık sigortası primlerinin ise kaldırılması evrensel sağlık sistemine geçişi sağlamak açısından yerinde bir uygulama olacaktır.



Şekil 14. Türkiye’de Toplam Sağlık Harcamaları ve Kaynakların Oranları, 2000-2018

Kaynak: TÜİK (2020)

2013 yılında çıkarılan Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) ile sağlık hizmetleri sunucuları birinci, ikinci ve üçüncü basamak olmak üzere derecelendirilmiş ve kamu-özel sağlık hizmetleri olarak ayrılmıştır. Bu kurumların sundukları sağlık hizmetleri, SGK tarafından oluşturulan sağlık hizmetleri fiyatlandırma komisyonunca fiyatlandırılmaktadır. Bu çerçevede kurumla sözleşmeli vakıf üniversiteleri ile özel sağlık kurum ve kuruluşları, SUT ve eklerinde yer alan sağlık hizmetleri işlem bedellerinin tamamı üzerinden SGK tarafından belirlenen oranı geçmemek kaydıyla SGK’ya fatura edilebilmektedir (Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği, 2020). Ancak acil haller nedeniyle sunulan sağlık hizmetleri, yoğun bakım hizmetleri, yanık tedavisi hizmetleri, kanser tedavisi, yeni doğana verilen sağlık hizmetleri, organ, doku ve kök hücre nakillerine ilişkin sağlık hizmetleri, doğumsal anomaliler için yapılan cerrahi işlemlere yönelik sağlık hizmetleri, diyaliz tedavileri ve kardiyovasküler cerrahi işlemlerinden ilave ücret alınmamakta, bu hizmetlerin ücretleri SGK tarafından karşılanmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği, 2020). Covid-19 pandemisi ile yaşanan gelişmeler sonucunda, SUT’ta değişiklikler yapılmış bu kapsamda Covid-19’a ilişkin tanı ve tedaviler, hastanelerde ücret talep edilmeyecek işlemler arasına alınmıştır. Devlet tarafından karşılanan tedavi işlemlerinin artması sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarının da artmasına neden olmuştur. Ayrıca SGK’dan özel hastanelere aktarılan pay da son yıllarda hızla artmıştır. SGK 2011 yılında özel hastanelere yapılan tedaviler için yaklaşık 6 milyar TL harcarken, 2018 yılında bu harcama 10 milyar TL’yi geçmiştir. SGK’nın 2018 yılında harcadığı toplam tedavi gideri ise 60 milyar TL’ye yaklaşmıştır (SGK, 2020b).

Sağlık hizmetlerinden Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarıyla birlikte belirli koşulları sağlayan yabancılar da faydalanmaktadır. Türkiye’de ikamet eden ve sosyal güvenlik primi yatıran göçmenler ile herhangi bir sağlık güvencesi olmayan uluslararası koruma statüsündeki yabancılar sağlık sisteminden yararlanabilmektedirler. Böylece ödeme gücü olmayan ve başka bir sağlık güvencesi bulunmayan geçici koruma statüsündeki göçmenler sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanmaktadır. Sağlık hizmetlerine ek olarak geçici koruma statüsündeki Suriye uyruklu göçmenlerin ilaç giderleri 2018 yılına kadar Afet ve Acil Durum Müdürlüğü (AFAD) tarafından, 2018’den itibaren ise Göç İdaresi tarafından sağlanmaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2018).



Sağlık sisteminde çok sık yapılan değişiklikler, kamu yararı gözetilerek yapılması gereken sağlık hizmetlerinin hızla özel sektöre devredilmesi, iyi eğitim almış uzman doktor bulma konusundaki sıkıntılar, sağlık sisteminde öne çıkan önemli sorunlardır.

Kamu yararı gözetilerek yapılan reformlar ölüm hızını düşürmüş, yaşam beklentisini hızla artırmış ve sağlık kurumlarına erişimi oldukça kolaylaştırmıştır. Bu olumlu gelişmelere rağmen sağlık sisteminde çok sık yapılan değişiklikler, kamu yararı gözetilerek yapılması gereken sağlık hizmetlerinin hızla özel sektöre devredilmesi, iyi eğitim almış uzman doktor bulma konusundaki sıkıntılar, sağlık sisteminin öne çıkan sorunlarından sadece birkaçıdır. Son olarak yeni kurulan şehir hastanelerinin finansmanı üzerine oluşan kaygılar ve Covid-19’un sağlık sistemi üzerinde getirdiği ek yükler, sağlık sistemini sosyal politika tartışmalarının merkezine taşımıştır. Türkiye’nin diğer ülkelere göre nüfusunun çok daha genç olmasına rağmen sağlık harcamalarının son yıllarda ciddi olarak yükselmesi, sağlık sisteminin sürdürülebilirliği ve etkili yönetimi üzerine soru işaretleri doğurmaktadır. Bu gelişmeler çerçevesinde sürdürülebilir evrensel bir sağlık sisteminin inşası için çabalar artırılmalıdır.

C4. SOSYAL HİZMETLER



Nüfusun yaşlanması ve aile yapısındaki dönüşümlerle bağlantılı olarak Türkiye’de sosyal hizmetlere duyulan ihtiyaç hızla artmaktadır. Özellikle son on yılda kamu ve özel bakım kuruluşları ile buralarda kalan yaşlı sayısı artmıştır. Ancak bakım evi sayısındaki yükselişe rağmen artan kurumsal bakım ihtiyacı karşılanamamaktadır. Engelliler için ödenen evde bakım desteğinden yararlanan kişi sayısı da hızla artmaktadır. Türkiye’de bakım hizmetleri birbiri ile tam olarak entegre olmayan Sağlık Bakanlığı, AÇSHB, Darülaceze, belediyeler ve özel sektör gibi farklı kurumlar yoluyla tam olarak bakım normları oturmamış olarak sağlanmaktadır. Bu çok parçalı yapı sosyal hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğin olumsuz etkilemektedir.

Sosyal güvenliğin temel taşlarından biri olan sosyal hizmetler, bireyin yaşamı boyunca karşılaşılabilecekleri sosyal risklerle başa çıkmak için devlet, piyasa ve gönüllü kuruluşlar tarafından sağlanan bir dizi kamu hizmetidir. Sosyal hizmetlerin temel hedefi, vatandaşların bireysel ve kolektif refahını artırmaktır. Kişisel destek, danışmanlık ve zaman zaman tıbbi yardım gerektiren bakım da sosyal hizmetlerin önemli bir parçasıdır. Türkiye’de AÇSHB, Yaşlı ve Engelli Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü altında korunma ihtiyacı olan gruplara bakım ve destek hizmetleri sunulmaktadır.

Uzun süreli bakım, bireylerin fiziksel veya zihinsel yetersizlikleri nedeniyle gündelik aktivitelerinin tamamı veya bir kısmı için aldıkları bakım hizmetidir. Bu bakım desteği kurumsal bakım adıyla bakımevleri, huzurevleri ve yaşlı evleri gibi merkezlerde veya evde bakım adıyla bireylerin ev ortamında verilir. Evde bakım, Türkiye’de farklı kurum ve kuruluşlar tarafından sağlanmaktadır. Tablo 5’deki verilere göre Türkiye’de 2015 yılında 60 yaş ve üzeri nüfusun yaklaşık %1,6’sı evde bakım yardımıyla faydalanmıştır. Resmî huzurevlerinde ise sınırlı sayıda yaşlıya hizmet verilmektedir. Özel huzurevleri de dâhil edildiğinde kurumsal bakım hizmetlerinden yararlanan yaşlıların oranı %1’in altındadır.

Tablo 5. Türkiye’de 60 Yaş Üzeri Nüfusta Kurumsal Bakım Hizmeti ve Evde Bakım Ücreti Desteği Alanlar, 2015

	Sayı	%
60 yaş üzeri toplam nüfus	9.603.706	100
Kurumsal Bakım Hizmeti kapasitesi (resmî ve özel)	28.433	0,3
Resmî huzurevinde kalanlar	12.299	0,1
Evde Bakım Ücreti alan yaşlılar	156.000	1,6

Kaynak: ASPB (2018)

Türkiye’de engelli bireylere hizmet vermek için yatılı bakım ve rehabilitasyon merkezlerinin yanında engelli bireylerin toplum yaşamına aktif katılımlarını sağlamak için Umud Evleri bulunmaktadır. Resmî yatılı bakım ve rehabilitasyon merkezi sayısı 2002 yılında 21 iken 2019 yılının sonunda 104’e ulaşmıştır (AÇSHB, 2020). Bununla birlikte ilki 2008 yılında açılan Umud Evleri’nin sayısı 2019 yılının sonuna gelindiğinde 151 olmuştur (AÇSHB, 2020). Buna ek olarak engelliler için gündüz hizmetlerinin de verildiği yatılı/yatısız kurum sayısı 2019 yılında 72’ye ulaşmıştır (AÇSHB, 2020). Türkiye’de engellilere hizmet veren kurum sayılarındaki artış, resmî bakım ve rehabilitasyon merkezlerinde kurum bakımı için sıra bekleyen engelli birey sayısı ve ayrılan ödenek miktarlarına da yansımıştır. 2002 yılında 2.647 engelli birey resmî bakım kuruluşlarından hizmet almak üzere sırada beklemekteyken bu sayı 2010 itibarıyla sıfırlanmıştır (AÇSHB, 2020).

Bekleme listelerinin sonlanması kurum sayılarının artırılması ile birlikte 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile evde bakım ücreti verilmeye başlanmasının ve özel bakım merkezleri açılmasının da etkisi bulunmaktadır. Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün verilerine göre, yatılı veya gündüz hizmet veren resmî bakım ve rehabilitasyon merkezlerinin sayısı 2002-2019 yılları arasında 47’den 287’ye çıkmıştır. Bu merkezlerden yararlanan engelli sayısı ise 2002’de 3.908 iken 2020 mart ayı itibarıyla 7.854’e yükselmiştir. 2005 yılında 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu’nda yapılan düzenlemeyle birlikte bakıma muhtaç engelli bireyler özel ve tüzel kişiler tarafından açılan ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı İl Müdürlükleri tarafından denetlenen özel bakım merkezlerinde yatılı veya gündüzlü bakım hizmeti alabilmektedirler. Tablo 6’da görüldüğü üzere, 2007’de 10 olan özel bakım merkezlerinin sayısı devlet tarafından sağlanan yeni teşviklerle kademeli olarak artarak 2015’te 156’ya, 2020 mart ayı itibarıyla da 267’ye yükselmiştir. 2019’da 20 bine yakın engelliye hizmet veren 257 özel bakım merkezine 770 milyon TL bakım ücreti ödenmiştir. Dolayısıyla, devlete bağlı bakım merkezi sayısındaki artış, özel bakım merkezindeki artışa kıyasla nispeten düşüktür ve her geçen gün piyasanın bu alandaki gücü artmaktadır.

Türkiye’de Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nce, engelli bireylere bakım hizmetlerin yanında ücretsiz seyahat imkânı da verilmektedir. Engelli bireylerin ücretsiz seyahati kapsamında yapılan gelir desteği için 2018 yılında 193 Milyon TL ödenek aktarılmıştır (Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2019, s. 65). Bunun yanında engelli bireyler engellilik derecelerine göre gelir vergisi indiriminden de yararlanabilmektedir. Gelir İdaresi Bakanlığının verilerine göre, 2012 yılında gelir vergisi indiriminden faydalanan engelli bireylerin toplam sayısı 22.306 iken bu sayı 2017 yılında 67.285’e yükselmiştir (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2020). Buna ek olarak engelli bireylerin bina, açık alan ve toplu taşıma araçlarına erişimini sağlamak için erişilebilirlik izleme ve denetleme komisyonlarınca denetimler yapılmaktadır.

Tablo 6. Özel Bakım Merkezlerinden Hizmet Alan Engellilerin ve Ayrılan Kaynağın Dağılımı, 2007-2019

	Merkez Sayısı	Bakılan Engelli Sayısı	Ödenen Miktar (Milyon TL)
2007	10	351	1
2008	20	768	5
2009	44	2.144	17
2010	77	4.331	45
2011	100	6.707	84
2012	148	9.328	137
2013	147	10.173	186
2014	149	10.319	202
2015	156	10.823	222
2016	161	11.923	256
2017	196	14.080	400
2018	231	17.264	544
2019	257	19.658	770

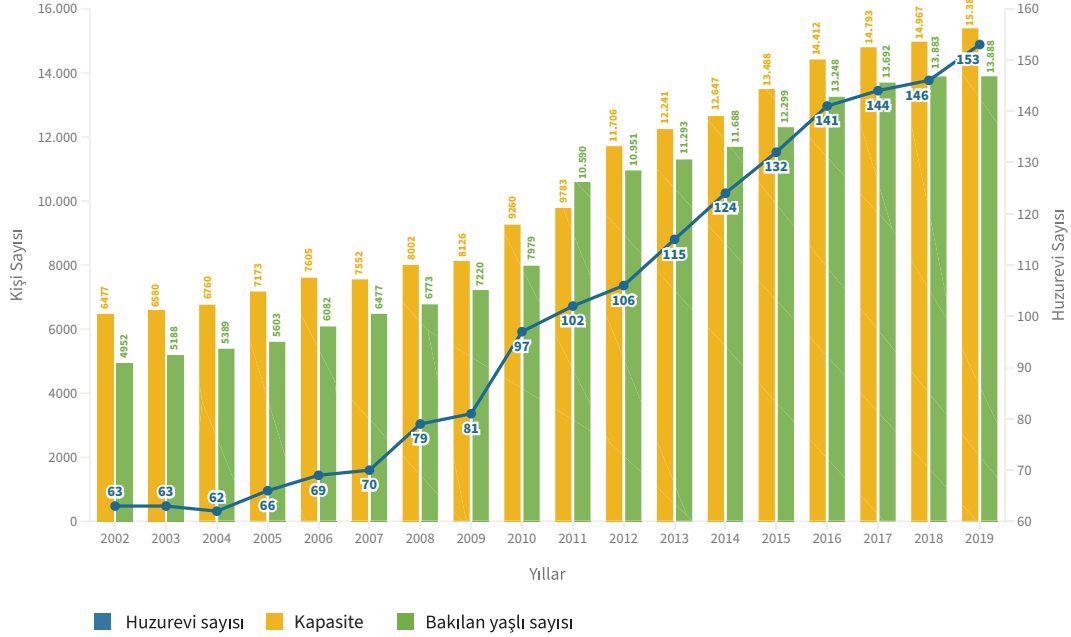
Kaynak: AÇSHB (2020)

Türkiye’de yaşlılara sağlanan sağlık ve bakım hizmetleri içerisinde evde sağlık ve evde bakım hizmetleri, gündüzlü bakım ve dayanışma hizmetleri, ev tipi toplum destekli (yaşlı yaşam evi, yaşlı apartmanları, yaşlı siteleri vb.) bakım hizmetleri, yatılı huzurevi, ihtisas huzurevi ve yaşlı bakım hizmetleri ile rehabilitasyon hizmetleri bulunmaktadır. Ayrıca yaşlı bakımı konusunda koruyucu önleyici hizmetler (yaşlılığa/emekliliğe hazırlık, sosyal/kültürel faaliyetler ve psiko-sosyal destek, danışma/dayanışma, uyum ve bilinç geliştirme, aktif ve sağlıklı yaşlanma, hayat boyu öğrenme vb.) ile sağlık bakım ihtiyacı nedeniyle bakımda son aşamaya gelen yaşlılara yönelik hizmetler de (hospis ve palyatif bakım) sağlanmaktadır.

Evde bakımın mümkün olmadığı durumlarda; 60 yaş ve üzerine resmî yaşlı bakım kurumlarında, 55 yaş ve üzerinde olup bakıma gereksinim duyan yaşlılara ise özel yaşlı bakım kuruluşlarında; barınma, sağlık, temizlik, beslenme, psiko-sosyal destek, sosyal ve kültürel faaliyetler, kişisel gelişim amaçlı faaliyetler gibi hizmetler sağlanmaktadır. Bu hizmetler ağırlıklı olarak huzurevleri, huzurevi yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezleri ile yaşlı yaşam evlerinde sunulmaktadır.

Nüfusun yaşlanması ve aile yapısındaki dönüşümlerle bağlantılı olarak bakanlığa bağlı huzurevi ve buralarda kalan yaşlı sayısında yıllar içinde artış olmuştur. Şekil 15’te görüldüğü üzere, 2002-2019 yılları arasında Türkiye’deki resmî huzurevi sayısı 63’ten 153’e çıkmıştır. Huzurevlerinde bakılan yaşlı sayısı 2002 yılında 5 binin biraz altındayken, bu sayı 2019 yılında yaklaşık 14 bine yükselmiştir. Dolayısıyla bakanlığa bağlı huzurevi sayısı 2002 yılına göre yaklaşık 2,4 kat, bakılan yaşlı sayısı ise yaklaşık 2,8 kat artmıştır. Bakanlık verilerine göre, Türkiye’deki huzurevlerinin yaklaşık %36’sı AÇSHB’ye bağlıyken, yaklaşık %58’i ise özel sektör tarafından işletilen huzurevleridir. Bunlar dışında Darülaceze gibi kuruluşların da huzurevleri mevcuttur. Toplam bakılan yaşlı sayısının ise %51’i bakanlığa bağlı huzurevlerinde bakım hizmeti alırken, yaklaşık %39’u özel huzurevlerinde bakım hizmeti almaktadır (AÇSHB, 2020). Bunlara

ek olarak 122 yaşlıya hizmet veren 29 adet yaşlı yaşam evi ve 301 yaşlıya aktif olarak gündüz bakım hizmeti sunulan 30 adet kuruluş bulunmaktadır.



Şekil 15. Yıllara Göre Bakanlığa Bağlı Huzurevi Sayısı, Kapasitesi ve Huzurevinde Kalan Yaşlı Sayısı, 2002-2019

Kaynak: AÇSHB (2020)

Demografik yaşlanma Türkiye’de kurumsal bakımdaki artışa ek olarak enformel bakımın da önemini artırmaktadır. Bakanlık 2007 yılından itibaren ihtiyaç sahiplerine kendi ortamlarında bakım hizmeti sunmaya başlamıştır. Bu kapsamda sürekli bakıma muhtaç ve belli bir miktarın altında gelire sahip engelli ve yaşlıların ailelerine destek olmak amacıyla evde bakım desteği sağlanmaktadır. Uzun süreli evde bakım yardımı desteğinden faydalanmak isteyenlerin sayısı her yıl istikrarlı bir biçimde artış göstermektedir. 2019’a gelindiğinde bu programdan yararlanan kişi sayısı 527 bine yükselmiştir. 2020 yılı itibarıyla bu desteği almaya uygun bakım veren kişilere devlet tarafından her ay yaklaşık 1.500 TL ödenmektedir. Devlet tarafından evde bakım için ödenen toplam tutar ise 2007-2019 yılları arasında ciddi bir artış göstererek 35 milyon TL’den 8 milyar TL’ye çıkmıştır. Evde bakım desteğinin bilinirliğinin artması, ekonomik dalgalanmalar ve artan yaşlı nüfus dikkate alındığında yakın gelecekte daha çok kişinin evde bakım desteğinden yararlanmak için başvuruda bulunacağı söylenebilir (Aysan ve Aysan, 2016).

Türkiye’de evde bakım hizmetleri birbiri ile tam olarak entegre olmayan Sağlık Bakanlığı, AÇSHB, Darülaceze, belediyeler ve özel sektör gibi farklı kanallardan sağlanmaktadır. Bu durum çeşitli sorunları gündeme getirmektedir. Sağlık Bakanlığından evde sağlık desteği alan bir bireyin kişisel veya ev bakımına da ihtiyacı olduğunda farklı kanallara başvurması gerekir. Bu durum sunulan hizmetin standart olmasını da engellemektedir. Örneğin; bazı belediyeler ev temizliği, vücut temizliği, psikolojik destek, sağlık ve

rehberlik gibi çok çeşitli hizmetler sunarken, birçok belediye bu alanda sınırlı destek sağlamaktadır. Türkiye’deki hastanelerde evde sağlık bakımına ihtiyacı olan tüm insanları kapsayacak evde bakım bölümleri mevcut değildir. Buna ek olarak evde bakım hizmetleri sosyal sigorta kapsamında olmadığı için yalnızca hiç geliri olmadığını veya çok az geliri olduğunu kanıtlayanlar bu bakımdan ücretsiz olarak faydalanabilmektedir. Son dönemlerde evde bakım hizmetleri ile ilgili bilgilendirme artsa da yaşlı insanların çoğu mevcut hizmetler hakkında yeterli bilgiye sahip değildirler (Aysan ve Aysan, 2016, s. 41).

Türkiye’de ihtiyaç sahibi yaşlı ve engellilere verilen sosyal hizmetlerin yanında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Müdürlüğü bünyesinde yoksul ve korunmaya muhtaç çocuklara ve ailelere bakım, eğitim, sağlık ve kültür hizmetleri sunulmaktadır. Bu çerçevede korunma ihtiyacı olan çocuklar öncelikli olarak aile odaklı hizmetler kapsamında değerlendirilmektedir. Aile yanında bakımı mümkün olmayan çocuklara ise ev tipi yatılı sosyal hizmet kuruluşları olan çocuk evlerinde ve çocuk evleri sitelerinde hizmet verilmektedir. Türkiye’de ekonomik yoksunluk nedeniyle eğitim, sağlık, sosyal ve kültürel faaliyetlere erişim imkânı kısıtlı olan çocuklara sunulan sosyal ve ekonomik destek hizmetlerinin kapsamı genişletilerek kurum bakımı yerine sosyal ve ekonomik destek sağlanarak çocuğun ailesi yanında bakılması hedeflenmektedir. Bu hedef verilere de yansımıştır. Bakanlık verilerine göre, 2011-2018 yılları arasında sosyal ekonomik destek hizmetinden yararlanan çocuk sayısı 35 binden yaklaşık 120 bine yükselmiştir (AÇSHB, 2020).

AÇSHB Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü altında çocuklar için çeşitli koruyucu ve önleyici hizmetler ve aile yanında destek faaliyetleri yürütülmektedir. Koruyucu ve önleyici hizmetler kapsamında özel kreş ve gündüz bakımevleri ile özel çocuk kulüpleri hizmetleri, Sevgi Zinciri Uygulaması ve Uçurtmayı Vurmasınlar Projesi bulunmaktadır. Aynı zamanda “ücretsiz bakım hizmeti” ile ekonomik yetersizlik içinde olan ailelerin çocuklarının %3 kontenjan ayrılarak özel kreş ve gündüz bakımevleri ile özel çocuk kulüplerinden ücretsiz yararlanmaları sağlanmaktadır (AÇSHB, 2016). Böylece yoksul çocukların koruma altına alınmadan, aileleri yanında kalmaları ve gündüzlü kreş hizmetlerinden yararlanmaları sağlanmaktadır.

Bunların yanında özellikle son yıllarda aile yanında bakım odaklı hizmetlere ağırlık verilerek Aile Yanında Destek Faaliyetleri geliştirilmiştir. Bu kapsamda, sosyal ve ekonomik yoksunluk içinde olan çocukların, ailesi ya da yakınları yanında bakılmasının sağlanması amacıyla Sosyal ve Ekonomik Destek hizmetleri (SED) ile sürekli veya geçici olarak nakdi yardımlar yapılmaktadır. Bunun yanında çeşitli nedenlerle öz ailesi yanında bakımları sağlanamayan ve evlat edindirilemeyen çocukların bakımları, AÇSHB gözetiminde Koruyucu Aile Hizmeti ile ebeveyn özelliklerini taşıyan ücretli veya gönüllü statüdeki uygun aile ya da kişilerin yanında, kısa ya da uzun süreli olarak sağlanmaktadır (AÇSHB, 2016).



Sosyal hizmetler, özellikle yerel ölçekte etkin verilebilen sosyal politika uygulamalarıdır. Dolayısıyla bu sürecin; yerelin dinamiklerini bilen, sorunlara hızlı bir şekilde müdahale edebilen yerel yönetimler üzerinden sürdürülmesi, sosyal politikaların koşullarından biri olan etkin uygulama gereğidir.

Tablo 7’de 2011-2019 yılları arasında AÇSHB Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından çocuklara yönelik verilen hizmetler gösterilmektedir. Bu dönemde Türkiye’de özellikle koruma altına alınmadan aile yanında destek verilen çocuk sayısında önemli bir artış görülmektedir. 2011-2019 yılları arasında kuruluş bakımı altında bulunan çocukların sayısında önemli bir değişim olmasa da devlet koruması altına alınmadan aile yanında destek verilmesi çocukların ev sıcaklığında, sosyal yaşamdan kopmaktan hayata kazandırılmaları için önemli bir gelişmedir. Ayrıca, çocuk bakımında yetiştirme yurtlarının zamanla tasfiye edilip çocuk evi, sevgi evi gibi daha özel hane tipi bakıma geçiş yapılması da çocuk hizmetlerine dair önemli bir gelişmedir. Böylece Çocuk Evleri ve Sevgi Evleri’nde kalan çocuk sayısı 2011’de toplam 5 bin civarındayken 2019’a gelindiğinde iki katından daha fazla artarak 12 bini geçmiştir (AÇSHB, 2020).

Tablo 7. Çocuğa Yönelik Hizmetlerden Yararlanan Çocuk Sayısı (Bin), 2011-2019

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aileye döndürülen çocuk	8	9	10	10	11	11	11	11	
Evlat edindirilen çocuk	11	12	13	14	14	15	16	17	17
Koruma altına alınmadan aile yanında destek verilen çocuk	35	33	43	56	72	85	105	120	125
Koruyucu aile yanında bakımı sağlanan çocuk	1	1	3	4	5	5	6	6	7
Özel kreş ve gündüz bakımevlerinde ücretsiz bakılan çocuk	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Kuruluş bakımı altında bulunan çocuk	14	25	13	12	13	13	14	14	14

Kaynak: AÇSHB (2020)

Her ne kadar sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar birbirinden ayrı alanlar olsa da Türkiye’de sosyal hizmetlerde maddi durumu uygun olmayan ihtiyaç sahibi ailelere öncelik verilmektedir. Bu durum sosyal hizmet ile sosyal yardım arasındaki çizginin sınırlarının belirsizleşmesine neden olmaktadır. Bu çerçevede evde bakım gibi sosyal hizmetle alakalı verilen birçok hizmet sosyal yardım olarak kabul edilmektedir. Hâlbuki devlet tarafından ihtiyaç sahibi hanelere verilen evde bakım desteği sosyal hizmetleri de doğrudan ilgilendirmektedir. Ancak düzenli periyotlarda yeterli kontrollerin yapılamaması, bakım veren hane üyelerine (genellikle eş, kız evlat veya gelinler) uzun süreli bakımla ilgili gerekli eğitim ve palyatif bakım bilgilerinin verilmemesi bu destekleri sadece sosyal yardıma indirgemektedir. Bununla birlikte aile üyelerinin uzun süreli bakım vermektan kaynaklanan tükenmişlik sendromu, stres, kaygı gibi psikolojik sıkıntıları da göz ardı edilmemesi gereken başka bir meseledir. Evde bakım desteği alan hane sayısının sürekli artması ise programın finansal sürdürülebilirliğini gündeme getirmektedir. Birçok yardımın engellilik şartına bağlanması, engelli raporu veren hastanelerdeki yükü artırmakta, maddi destek alabilmek için uğraş veren engelli yakını ve sağlık çalışanları arasındaki çatışmaları artırmaktadır. Yıllar içinde artış gösteren özel bakım ve rehabilitasyon merkezlerinin önümüzdeki yıllarda artmaya devam edeceği ve bunlara devlet tarafından daha büyük bir kaynak aktarılması gerektiği görülmektedir. Ancak bu kuruluşlarla ilgili mevzuatların güncellenmesi ve gerekli kontrollerin düzenli bir şekilde yapılması gerekir. Bunun için ise sosyal hizmet uzmanı, sosyolog,

psikolog ve diğer meslek uzmanı sayısının artırılması şarttır. Bu uzmanların alanda aktif bir biçimde sosyal destek sunmaları ve gerekli denetimlerde bulunmaları gerekir. Bu çerçevede Aile Sosyal Destek Programı'nın (ASDEP) yaygınlaştırılarak daha büyük kitlelere ulaşması sağlanmalıdır. Sosyal hizmetler özellikle yerel ölçekte etkin verilebilen sosyal politika uygulamalarıdır. Yerelin dinamiklerini bilen, sorunlara hızlı bir şekilde müdahale edebilen yerel yönetimler üzerinden sürdürülmesi sosyal politikaların koşullarından biri olan etkin uygulama ilkesiyle uyumludur.



Birçok yardımın engellilik şartına bağlanması, engelli raporu veren hastanelerdeki yükü artırmakta, maddi destek alabilmek için uğraş veren engelli yakını ve sağlık çalışanları arasındaki çatışmaları artırmaktadır.

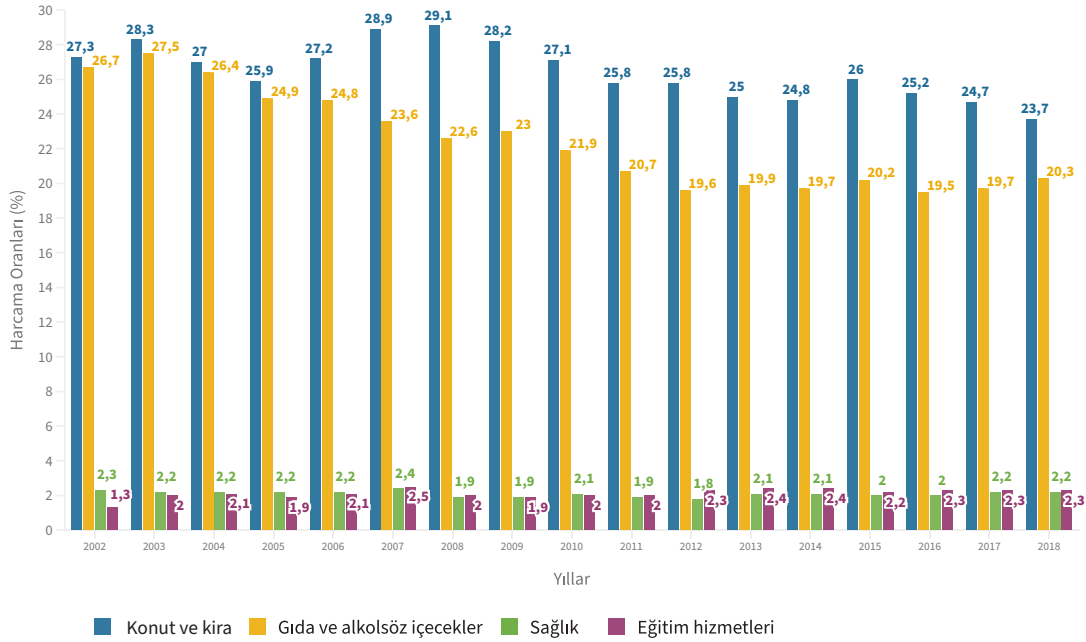
C5. BARINMA

Sosyal refahın dağıtımında en önemli araçlardan biri de konut politikalarıdır. Türkiye genelinde hanehalklarının tüketim amaçlı yaptığı harcamalar içinde en yüksek payı konut ve kira harcamaları almaktadır. Bundan ötürü özellikle alt ve orta gelirli vatandaşların daha iyi şartlarda hayat sürebilmeleri için konut politikaları oldukça önemlidir. 2000’li yıllardan itibaren Türkiye’de konut politikaları bir kamu kurumu olan TOKİ tarafından şekillendirilmektedir. TOKİ’nin sosyal konut projelerine ve son on yılda konut satış sayısındaki ciddi artışa rağmen ülke genelindeki ev sahipliğinde ciddi bir değişim yaşanmamıştır. Bu da konut politikalarının etkinliği üzerine soru işaretleri oluşturmaktadır.

Yoksunluk ve eşitsizlikle ilgili mesele çoğu konut ve mahalle yapısıyla yakından ilişkilidir. Bu sorunları çözmek ve sağlıklı kentleşmeye katkı sağlamak amacıyla 1984 yılında Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) kurulmuştur. TOKİ, vatandaşlara uygun fiyatlı konut sağlamaktan sorumlu ana kamu kuruluşudur. 2000’li yılların başındaki yeni düzenlemeler ile TOKİ’nin görev alanı genişletilmiştir. TOKİ bugün sosyal konut, kentsel dönüşüm projeleri, afet konutları uygulamaları, göçmen konutları ve gelir paylaşım modeline dayanan gelir paylaşım projeleri gibi farklı alanlarda faaliyet göstermektedir.

Hükûmetin kalkınma stratejileri ile bağlantılı olarak TOKİ tarafından inşa edilen konut sayısının son yıllarda önemli ölçüde arttığı görülmektedir. TOKİ tarafından 1984-2002 yılları arasında yaklaşık 44 bin konut inşa edilirken, 2003-2011 yılları arasında bu sayı 500 bini geçmiştir. TOKİ, 2023 yılına kadar 700 bin konut daha inşa ederek toplamda 1 milyon 200 bin konuta ulaşmayı hedeflemektedir (TOKİ, 2020).

Konutla ilgili masraflar vatandaşların temel gider kalemlerinden biridir. Türkiye’de 2002-2018 yılları arasında hanehalklarının tüketim amaçlı yaptığı harcamalar içinde en yüksek payı konut ve kira harcamaları almıştır (Bknz. Şekil 16). 2002 yılında konut ve kira için harcanan miktar toplam harcamanın %27’si iken, 2018 yılında bu oran çok büyük bir değişim göstermeyerek %24 olarak gerçekleşmiştir. Başka bir ifadeyle, Türkiye’de ortalama hanehalkı 100 liralık harcamasının 24 lirasını kira, su, elektrik, doğalgaz vb. masraflara ayırmaktadır. Konut ve kira harcamalarının ardından en yüksek ikinci harcama grubu olan gıda ve alkolsüz içeceklerin oranı, 2002-2018 yılları arasında %27’den %20’ye düşmüştür. Bu dönemde sağlık harcamalarında ise önemli bir değişim yaşanmamıştır. Yine bu dönemde eğitim harcaması 2002 yılında %1 iken 2020 yılında %2’ye çıkmıştır.

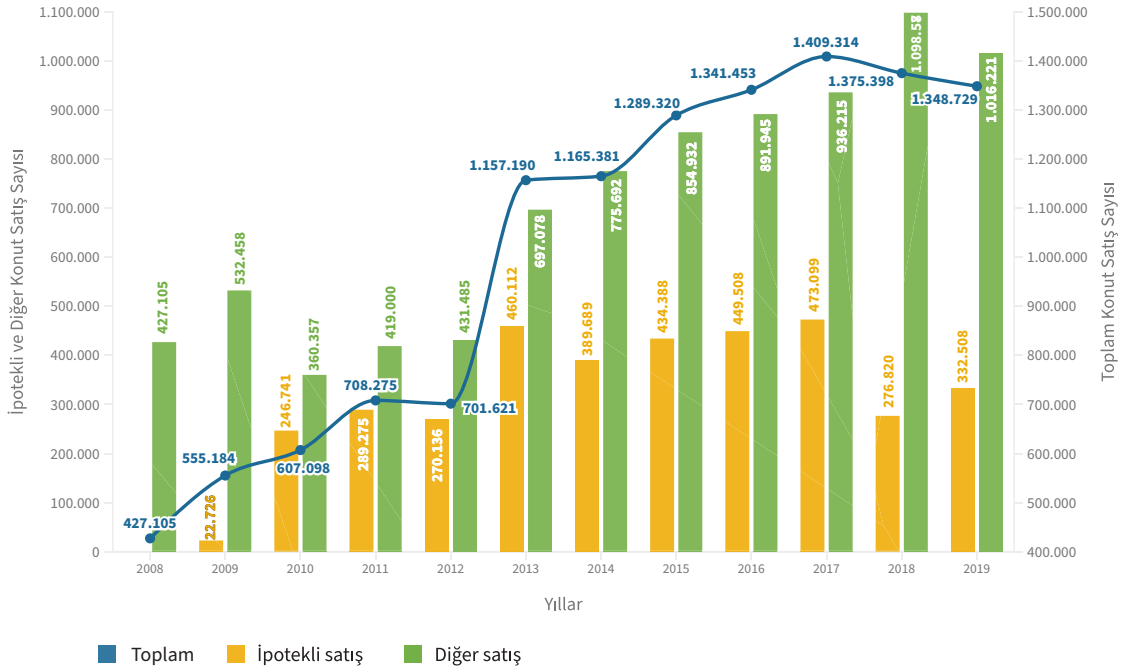


Şekil 16. Hanehalkının Tüketim Amaçlı Yaptığı Harcamalar İçerisinde Konut ve Kira Harcamalarının Oranı, 2002-2018

Kaynak: TÜİK (2020)

Şekil 17’de Türkiye’de yıllara göre konut satış sayısı verilmiştir. 2008-2019 yılları arasında konut satışında 2017’ye kadar artış yaşanmış sonrasında ise konut satışı durağan bir hal almıştır. Buna göre, 2008’de il merkezleri ve merkez ilçelerde toplam 427 bin konut satılmıştır. 2017’de 1,4 milyon konut satışıyla tarihi zirve yakalanmış ardından düşüşe geçmiştir. 2018’den itibaren finansal krizin de etkisiyle konut sektöründe sıkıntılar yaşanmaya başlanmıştır. 2019 yılına gelindiğinde ise çeşitli kampanyalara rağmen Türkiye’de 1,3 milyon civarında konut satışı yapılmıştır.

Genellikle yüksek seyreden faiz oranları ve bazı grupların dinî sebeplerle faizli konut almak istememesi, Türkiye’de kredili konut sahipliği oranının %6 ile AB ülkelerine göre çok daha düşük olmasına neden olmaktadır (Aydın, 2019). Ancak buna rağmen Türkiye’de ipotekli konut satışı 2009-2019 yılları arasında hızla artarak 23 binden 333 bine yükselmiştir (Bknz. Şekil 17). Toplam konut satışları içinde ipotekli satışların payı 2009 yılında %4 iken 2010 yılında ciddi bir artışla %41’e yükselmiş ve ardından düşüşe geçerek 2019 yılında %25’e inmiştir (TÜİK, 2020). Toplam konut satışları içinde diğer konut satışlarının payı ise 2009 yılında %95,9 iken 2019 yılına gelindiğinde %75,3’e düşmüştür (TÜİK, 2020). 2020 mayıs ayında 19 bini ipotekli ve 32 bini diğer türde konut satışları olmak üzere toplam konut satış sayısı 51 bin iken Covid-19 pandemisi ardından normalleşme sürecine geçiş ile birlikte düşürülen faiz oranları sonucunda 2020 haziran ayında toplam konut satışı 190 bine çıkmıştır. Bunun 102 bini ipotekli konut satışları iken 88 bini diğer konut satışlarıdır (TÜİK, 2020). Türkiye’de 2020 yılı haziran ayı itibarıyla toplam konut satış sayısı ise 267 bindir. Bunun %42,6’sı ipotekli konut satışları iken %57,4’ü diğer konut satışlarıdır. Bu sonuçlar konut satışında düşük faiz oranlarının önemini ortaya koymaktadır.

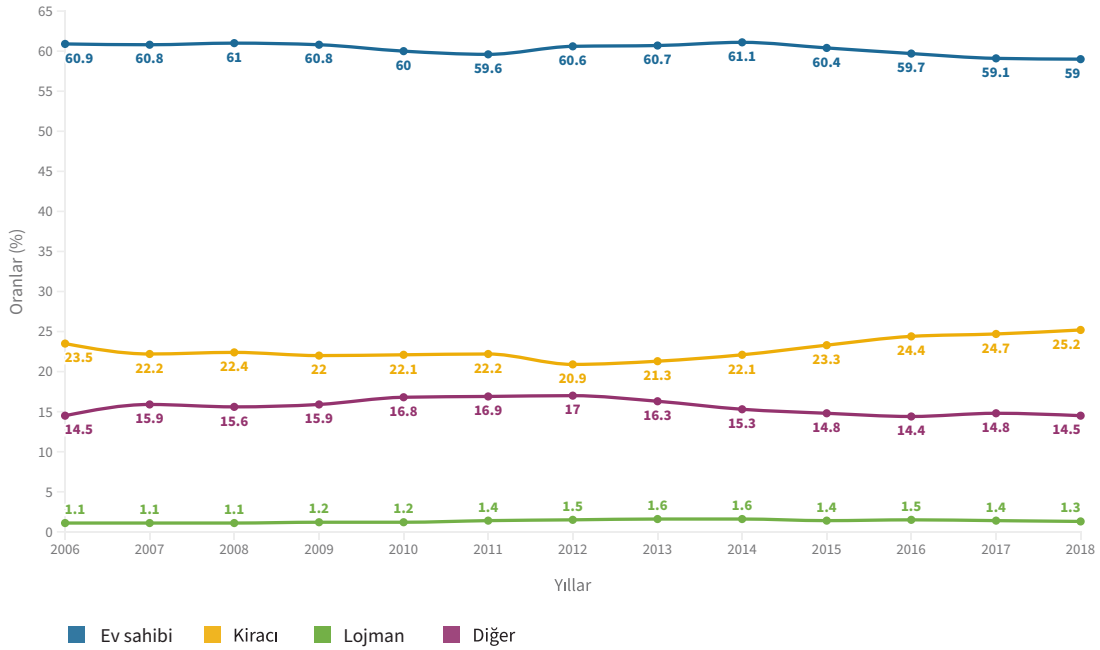


Şekil 17. Türkiye’de Yıllara Göre Konut Satış Sayısı, 2008-2019

Kaynak: TÜİK (2020)

Not: 2008-2012 yıllarında il merkezleri ve merkez ilçeleri, 2013 yılından itibaren ise tüm Türkiye kapsamıştır.

Şekil 18’de Türkiye’de 2006-2018 yılları arasında konutta mülkiyet durumu gösterilmektedir. Buna göre, ev sahiplerinin oranı kiracıların yaklaşık 3 katıdır. 2002 yılında bireylerin %60,9’u oturduğu konutta ev sahibi iken %23,5’i kiracıdır. 2018 yılına gelindiğinde ise bu oranlar %59 ve %25,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu istatistikler, konut satış sayılarındaki ciddi artışa ve TOKİ’nin ülke genelindeki sosyal konut projelerine rağmen ev sahipliğinde ciddi bir değişim olmadığını hatta ufak bir düşüşün yaşandığını göstermektedir. Ev sahibi oranlarının düşük kalmasında nüfus artışı ile alt ve orta gelirli kesimden ziyade yüksek gelirli kesimin birden fazla ev almasının payı önemli olabilir.



Şekil 18. Yıllara Göre Konutta Mülkiyet Durumu, 2006-2018

Kaynak: TÜİK (2020)

TOKİ, yapmış olduğu konut projeleri ile genellikle orta ve alt gelirli vatandaşların bütçelerine uygun satış fiyatı ve ödeme koşulları sunduğunu savunmaktadır (TOKİ, 2019). TOKİ tarafından yapılan konut projelerinin %15'ini oluşturan kentsel dönüşüm projeleri, son yıllarda gerek kentlerde rant oluşturacak boş alanların azalması gerek çarpık kentleşmeyi çözmek adına daha önemli hale gelmiştir. Konut projelerinin yaklaşık %17'sini oluşturan kaynak geliştirme projeleri ise daha çok lüks konut projeleridir. Bu ortak projelerden ev alabilmek orta gelirli vatandaşlar için bile oldukça zordur. Dolayısıyla, TOKİ projeleri incelendiğinde, bu projelerden faydalananların çoğunlukla üst-orta sınıf vatandaşlar olduğu görülmektedir. Son yıllardaki yoğun inşaat faaliyetlerine rağmen bunun alt ve orta sınıfın ev sahipliğini olumlu yönde etkilememesi konut politikalarının sosyal adalet işlevini gerçekleştirmediğini göstermektedir. Sıklıkla dikey mimariyle yapılan yeni konutlar, mahalle kültürüne zarar verebilmekte, modern şehir ortamında insanları yalnızlaştırabilmektedir. Ayrıca İstanbul gibi büyük şehirlerdeki yeşil alan sıkıntısına rağmen şehir merkezinde boş kalmış nadir alanların park yerine bina ile doldurulması şehirlerin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir. Covid-19 pandemisi süresince yatay mimarinin ve doğal yaşam alanlarının insan yaşamı için ne kadar elzem olduğu bir kez daha görülmüştür.

Konut sahipliğinin artmaması kadar yapılan konutlarda ailelerin temel ihtiyaçlarını karşılayacak, yeterli oyun parkı, yeşil alan, sosyal ve kültürel donatıların olmaması, şehir hayatını daha da zorlaştırmakta dolaylı olarak sosyal sorunların artmasına neden olmaktadır. Maalesef Türkiye barınma ve çevre istatistikleri açısından incelendiğinde son sıralarda yer almaktadır. OECD'nin (2020) yaşam standartları açısından 40 ülkeyi değerlendirdiği çalışmasında Türkiye; ev içi tuvalet imkânları bakımından 33'üncü, hava



Sürekli artan konut fiyatları bir taraftan düşük ve orta gelirli insanların ev sahibi olmalarını zorlaştırırken diğer taraftan da sosyal ağları sayesinde belirli grupların konut rantı üzerinden büyük kazanımlar elde etmelerini sağlamıştır.

kalitesi endeksinde 35'inci, suyun kalitesinden memnuniyette ise 39'uncu sırada yer almıştır.

Türkiye'de konut ve barınma sorunu kentleşme ve ekonomi politikalarıyla doğrudan ilgilidir. Uzun yıllar uygulanan yanlış sanayileşme ve gece kondu afları gibi popülist uygulamalar şehirleri yaşanamaz yerler haline getirmiştir. Diğer taraftan konutlar özellikle son yıllarda önemli bir rant aracı olmaya başlamışlardır. Sanayi, ticaret, hizmet gibi sektörlerden elde edilemeyen ekonomik kazanç inşaat sektörü üzerinden başarılmaya çalışılmıştır. Bu da hem ihtiyacının çok üzerinde yatırım amacıyla konut yapılmasına hem de konut fiyatlarının şişmesine neden olmuştur. Sürekli artan konut fiyatları bir taraftan düşük ve orta gelirli insanların ev sahibi olmalarını zorlaştırırken diğer taraftan da sosyal ağları sayesinde belirli grupların konut rantı üzerinden büyük kazanımlar elde etmelerini sağlamıştır. Vatandaşlara ucuz ve kaliteli barınma imkânları sunabilmek için iki önlem öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki emlak piyasasındaki doğal olmayan talebi durdurma. Emlak vergilerinin artırılması, emlak sayısına göre artan oranda vergi alınması, çok sık emlak alış-satış yapanlara fazladan vergi getirilmesi, belirli bir süre boş kalan evlerden (oturulmayan veya kiraya verilmeyen) vergi alınması gibi önlemler konut fiyatlarını daha makul seviyelere çekebilir. Kullanılmayan binlerce evin kiralanmasını ise kira fiyatlarının düşmesini sağlayabilir. Diğer bir yol ise makro ekonomi politikaları yeniden tasarlayıp inşaat merkezli büyümeden hızla hizmet ve sanayi merkezli büyümeye geçiştir. Elbette inşaat sektörü içinde önemli bir kitle istihdam edilmektedir. Ancak bu kitlenin istihdam edilebilmesi adına ihtiyaçtan çok daha fazla konut üretmek uzun vadede daha büyük ekonomik sorunlara neden olacaktır.

C6. SOSYAL YARDIMLAR

Sosyal yardım, genellikle muhtaç durumdaki kişilere devlet tarafından belirli durumlarda karşılıksız olarak yapılan ayni ve nakdi transferlerdir. Türkiye’de sosyal yardımlar, ağırlıklı olarak bireylerin sosyal güvencesinin olup olmamasına göre verilmektedir. Bu durum çalışan ve sosyal sigortaya kayıtlı yoksullar açısından adaletsizliğe neden olmaktadır. Belirli bir gelirin altında kalan kişiler için vatandaşlık esasına dayalı doğrudan uygulanan nakdi bir yardım programı bulunmamaktadır. Günümüzde AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün yetkisinde çok sayıda sosyal yardım programı bulunmaktadır. Bu çoklu yapı sosyal yardım sistemini vatandaşlar için karmaşık hale getirmekte ve bürokratik süreçleri artırmaktadır.


Sosyal yardım, uzun yıllardır aile, akrabalık, komşuluk ve dinî inançlar ekseninde hayırseverlik anlayışı ile şekillenmiştir. Sanayileşme süreciyle birlikte, bilhassa gelirin yeniden dağıtımı yoluyla sosyal yardımlar devlet tarafından da sağlanmıştır. Günümüzde sosyal yardım, genellikle muhtaç durumdaki kişilere belirli durumlarda devlet tarafından karşılıksız olarak yapılan ayni ve nakdi transferleri ifade etmektedir. Yaşlı ve engelli aylığı, genel sağlık sigortası primleri, evde bakım, kömür yardımı ve öğrenci bursları gibi birçok alanda yapılan yardımlar sosyal yardım kabul edilmektedir.

Türkiye’deki sosyal yardımların en önemli ayaklarından birini devlet kuruluşları oluşturmaktadır. 1980’lerin ilk yarısında Türkiye’ye Bulgaristan’dan göç eden 350 binin üzerindeki Türk’ün sosyal uyumunu da gözeterek ihtiyaç sahibi olan kişilere yardım etmek, gelir dağılımında sosyal adaleti sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amacıyla 1986 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kurulmuştur. Günümüzde bu kapsamdaki faaliyetler AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Bunun yanında il ve ilçelerde toplam 1.003 adet Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakfı bulunmaktadır (SYGM, 2020). Ayrıca belediye yardımları ile Vakıflar Genel Müdürlüğü bünyesindeki bulunan aşevleri de da kamu sosyal yardımı kapsamında ele alınabilir. Buna ek olarak Türkiye’de Kızılay ve Diyanet Vakfı gibi yarı özerk kurumlar ile İnsani Yardım Vakfı (İHH) ve Yeryüzü Doktorları gibi uluslararası alanda hizmet veren sivil toplum kuruluşları sosyal yardım, sağlık ve sosyal destek gibi farklı alanlarda faaliyetler yürütmektedir.

2001 Ekonomik Krizi sonrasında Türkiye hem ekonomik hem sosyal alanda çeşitli zorluklarla karşılaşmıştır. Kriz sonrası büyüyen işsizlik ve yoksulluğu azaltmak için Dünya Bankası tarafından desteklenen ve SYDTF tarafından uygulanan Sosyal Riski Azalma Projesi başlatılmıştır. Bu sosyal yardım projesi ile, Dünya Bankasının yoksulluğu azaltmak için hazırladığı raporla uyumlu olarak, yoksulluğun çözümüne dair stratejiler geliştirilmiştir (WB, 2001b). Bu kapsamda krizden etkilenen yoksullara acil gelir desteği sağlanmak; sosyal yardım yapan devlet kurumlarının kapasitesini artırmak; nüfusun en yoksul kesimi için sağlık ve eğitim hiz-

metlerini içeren temel bir sosyal yardım sistemi geliştirmek; yoksullar için gelir ve istihdam fırsatları oluşturulmak amaçlanmıştır (WB, 2020). Bu gelişmelerle birlikte Türkiye’de 2002 yılına kadar daha çok gönüllü kuruluşlar tarafından şekillenen sosyal yardımlar (Karagöl ve Dama, 2015, s. 15) bu proje ile, acil yardım desteği ve şartlı sosyal yardımlar aracılığıyla, daha çok devlet eliyle verilmeye başlanmıştır. Böylece devlet kurumları tarafından sağlanan sosyal yardım programları gelişmeye başlamıştır.

2002 yılında AK Parti’nin tek başına iktidara gelmesinin ardından sosyal yardımlar miktar, kapsam, hedef kitlesi ve uygulama şekli açısından büyüme göstermiştir (Karagöl ve Dama, 2015). Günümüzde AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün bünyesinde toplam 33 aktif sosyal yardım programı aktif olarak bulunmaktadır. Bunlardan dokuzu aile yardımları; yedisi eğitim yardımları; sekizi sağlık yardımları; beşi özel amaçlı yardımlar; dördü yaşlı ve engelli yardımları türündedir. Bunların arasında şartlı eğitim ve sağlık yardımları da bulunmaktadır. Dünya Bankası tarafından verilen Sosyal Riski Azaltma Kredisine ile yürürlüğe giren Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) ve Şartlı Sağlık Yardımı (ŞSY) programları, fayda sahibi kişilerin önceden belirlenmiş birtakım şartları yerine getirmeleri ile sağlanan düzenli ve nakdi yardım programlarıdır (Karagöl ve Dama, 2015, s. 21). ŞEY ve ŞSY programları kapsamında, diğer yardımlardan farklı olarak, şartlılık ilkesi ile yoksul kişilerin temel eğitim ve temel sağlık hizmetlerine katılmaları sağlanarak kronik yoksulluk ile daha etkin bir şekilde savaşılabilmek amaçlanmaktadır (SYGM, 2020).


Günümüzde AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün bünyesinde toplam 33 aktif sosyal yardım programı bulunmaktadır. Bunlardan dokuzu aile yardımları; yedisi eğitim yardımları, sekizi sağlık yardımları; beşi özel amaçlı yardımlar, dördü yaşlı ve engelli yardımları türündedir.

Türkiye’de sosyal yardımlar, ağırlıklı olarak bireyin sosyal güvencesine veya sigortalı olup olmamasına göre verilmektedir. Bu durum sigortalı çalışan yoksullar açısından dışlayıcı bir yapı oluşturmaktadır. Belirli bir gelirin altında kalan kişiler için, yurttaşlık esasına dayalı olarak doğrudan uygulanan nakdi bir yardım programı bulunmamaktadır. Bunun yerine, başvuru esasına dayalı olarak gelir testiyle kuruluşça muhtaç olduğu kabul edilenlere ihtiyaçlarına göre (gıda, eğitim, yakacak, barınma vb.) kamu sosyal yardımı yapılmaktadır. Bu sistem içerisinde mükerrer yardımların önlenmesi amacıyla 2009 yılında Bütünlüştürme Sosyal Yardım Sistemi’nin temelleri atılmıştır. Bu proje 2011 yılında uygulamaya geçmiş ve sosyal yardım yapan kişilerin bilgileri tek bir veri tabanında toplanılmaya başlanmıştır. Buna ek olarak AÇSHB çatısı altında ASDEP ile SYD vakıflarına kayıtlı hane dosyaları üzerinden ihtiyaç sahibi yoksul kişileri yerinde tespiti dayalı arz odaklı hizmete geçilmesi hedeflenmiştir. ASDEP kapsamında devletin kendilerine sağladığı imkânlarla ilgili ihtiyaç sahiplerini bilgilendirmek ve diğer kamu hizmetlerinden yararlanmalarını sağlamak amaçlanmıştır (ASDEP, 2020).

Sosyal yardımlar içinde en fazla program bulunan yardım türü aile yardımlarıdır. Bu kapsamda ihtiyaç sahipleri için gıda, barınma, yakacak ve elektrik gibi temel yardımların yanında eşi vefat etmiş kadınlar, ihtiyaç sahibi çocuklar ve asker aileleri için destekleyici yardımlar da bulunmaktadır. Bunlara ek olarak doğum yapan kadınları desteklemek amacı ile doğum desteği bulunmaktadır. Tablo 8’de detaylandırıldığı üzere bu yardımlar kapsam, hedef kitle, ödenen tutar ve ödeme dönemi açısından farklılıklar göstermektedir.

Tablo 8. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Aile Yardımları Programları

Program adı	Kapsamı	Hedef Kitle	Tutar	Ödeme Dönemi
Gıda Yardımları	İhtiyaç sahibi ailelerin gıda ve giyim gibi temel ihtiyaçları karşılanır	Hane içinde kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3'ünden (701,32 TL) az olan haneler	Mütevelli Heyeti tarafından belirlenir	Başta dinî bayramlar olmak üzere ihtiyaç halinde verilir
Barınma Yardımları	Oturulamayacak evlerde yaşayan vatandaşlara yapılan ayni veya nakdi yardımlar yapılarak barınma koşulları iyileştirilir	Hane içinde kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3'ünden (701,32 TL) az olan haneler; yaşlı/ engelli/ tek ebeveynli aile/ dul olma durumlarından en az birine haiz olanlar; arsanın tam hisseli tapusuna sahip olanlar	Ev onarımı için 20.000 TL; prefabrik ev için 30.000 TL; betonarme ev için 40.000 TL'ye kadar destek verilir	Mütevelli Heyeti tarafından belirlenir
Yakacak Yardımları	İhtiyaç sahibi ailelere bedelsiz kömür yardımı yapılır	Hane içinde kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3'ünden (701,32 TL) az olan haneler	Asgari 500 kg olmak üzere mütevelli heyeti tarafından belirlenir	Yılda 1 kez kış dönemi öncesinde verilir
Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardım	Sosyal güvencesi olmayan, fakir ve muhtaç durumda olan dul kadınlar nakdi yardımlar yapılır	Resmî nikâhlı eli vefat etmiş kadınlar	325 TL	2 ayda bir PTT aracılığı ile ödenir.
Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Yardımlar	Yakını askerde olan, sosyal güvencesi olmayan, fakir ve muhtaç durumdaki vatandaşlar desteklenir	Askerin evli ise eşi; değil ise ailesi	400 TL	2 ayda bir PTT aracılığı ile ödenir
Öksüz ve Yetim Yardımı	Öksüz veya yetim muhtaç durumda olan çocuklara nakdi yardım yapılır	Annesi veya babası vefat etmiş 18 yaşından küçük çocuklar	150 TL	2 ayda bir ödeme yapılır
Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	Babası askerde olan muhtaç durumda olan çocuklara nakdi yardım yapılır	Babası askerde olan 18 yaşından küçük çocuklar	150 TL	2 ayda bir ödeme yapılır
Doğum Yardımı	15.05.2015 tarihinde ve sonrasında gerçekleşen canlı doğumları kapsar	Yurt içinde ve yurt dışında belirtilen tarihlerde doğum gerçekleştiren Türk vatandaşları ve Mavi kart sahipleri	Birinci çocuk için 300 TL; ikinci çocuk için 400 TL; üçüncü ve diğer çocuklar için 600 TL	Ödemeler bireysel bazda ve tek seferliktir
Elektrik Tüketim Desteği	Düzenli sosyal yardımlardan faydalanan ihtiyaç sahibi aileleri kapsar	3294 ve 2022 sayılı kanunlar kapsamında düzenli sosyal yardım alan haneler	1-2 kişilik hanelere 75 kWh; 3 kişilik hanelere 100 kWh; 4 kişilik hanelere 125 kWh; 5 veya fazla kişilik hanelere 150 kWh	Aylık olarak PTT aracılığı ile ödenir

Kaynak: SYGM (2020)

AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü eğitim alanında da çeşitli yardımlar sağlamaktadır. Bu kapsamda fırsat eşitliği sağlanarak yoksul kesimlerin eğitim olanaklarına erişebilmesi için çeşitli eğitim yardımı programları geliştirilmiştir. Bu yardımlarla yoksul hanelerdeki öğrenciler için ücretsiz öğle yemeği, eğitim

materyali ve ders kitapları gibi temel ihtiyaçlar sağlanır. Buna ek olarak okullara ulaşım engeli olan öğrenciler için taşıma ve barınma yardımları da yapılmaktadır. Bu programlar yoksulluğun nesilden nesile aktarılmasının önüne geçerek bireyin ve ailenin refahını yükseltebilir. Tablo 9’da detaylandırıldığı üzere, devlet okullarında okuyan ve yardıma muhtaç tüm öğrenciler bu yardımların kapsamına girmektedir.

Tablo 9. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Eğitim Yardımları Programları

Program adı	Kapsamı	Hedef Kitle	Tutar	Ödeme Dönemi
Eğitim Materyali Yardımı	İhtiyaç sahibi ailelere eğitim materyali yardımı yapılır	İlk ve orta öğretim çocuğu bulunan ve hane içinde kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3’ünden (701,32 TL) az olan haneler	Mütevelli Heyeti tarafından belirlenir	Eğitim-öğretim dönemi içinde SYD Vakıfları tarafından belirlenir
Şartlı Eğitim Yardımı	Sosyal güvencesi olmayan, fakir ve muhtaç durumda bulunan ailelere çocuklarını okula gönderme şartıyla yardım yapılır	İlk ve orta öğretim çocuğu bulunan haneler	İlköğretim erkek öğrenci aylık 45 TL, kız öğrenci aylık 50 TL; ortaöğretim erkek öğrenci aylık 55 TL, kız öğrenci aylık 75 TL	9 ay (2 ayda bir toplu)
Öğle Yemeği Yardımı	MEB iş birliği ile okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul öğrencilere öğle yemeği verilir	Taşımalı eğitimden faydalanan öğrenciler	Öğrencilerin öğle yemekleri karşılanır	Her iki eğitim dönemi için her gün karşılanır
Ücretsiz Ders Kitabı	İlk ve orta öğretim öğrencilerinin ders kitapları ücretsiz verilir	Devlet okulunda okuyan ilk ve orta öğretim öğrencileri	Ders kitabı olarak verilir	Öğrenim dönemleri öncesinde verilir
Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı	İlk ve orta öğretim öğrencilerine ulaşım, barınma vb. ihtiyaçlarına yönelik destek verilir	Devlet okulunda okuyan ilk ve orta öğretim öğrencileri	SYD Vakfı tarafından ihale sonucu belirlenir	Yıllık ödeme yapılır
Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması	MEB iş birliği ile özel eğitime gereksinim duyan öğrencilerin okullara erişimi sağlanır	Özel eğitime ihtiyacı olan engelli öğrenciler	İl/İlçe Millî Eğitim Müdürlüğü tarafından belirlenir	Yıllık ödeme yapılır
Yurt Yapımı	Ortaöğretim öğrencilerine yönelik yurt ihtiyacı bulunan yerlerde 100, 200 ve 300 kapasiteli yurtlar yapılır	Muhtaç öğrenciler	Mütevelli Heyeti Kararı Proje Dokümanı	Proje hak ediş raporlarına göre aşamalı olarak ödenir

Kaynak: SYGM (2020)

Bakanlık yoksul vatandaşların sağlığını korumak ve sağlık hizmetlerinden faydalanabilmelerini sağlamak için sağlık alanında da çeşitli programlar geliştirmiştir. Bu kapsamda sosyal güvencesi olmayan, ihtiyaç sahibi vatandaşlar sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanabilir. Engelli ve kronik hastalığı olan vatandaşlara da ihtiyaçlarına göre çeşitli yardımlar sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak şartlı sağlık yardımı altında sosyal güvencesi olmayan yoksul ailelere çocuklarını sağlık kontrolüne götürmeleri için ve hamilelere doğumlarını hastanede yapmaları için nakdi yardım yapılmaktadır (Bknz. Tablo 10). Bu uygulamalar ile toplum sağlığının korunması ve sağlıklı nesiller yetiştirilmesi amaçlanmaktadır.

Tablo 10. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Sağlık Yardımları Programları

Program adı	Kapsamı	Hedef Kitle	Tutar	Ödeme Dönemi
Şartlı Sağlık Yardımı (Sağlık ve Gebelik)	Sosyal güvencesi olmayan, muhtaç durumundaki ailelere çocuklarını sağlık kontrolüne göndermeleri, hamilelerin de sağlık kontrolüne gitmeleri ve doğumlarını hastanede yapmaları şartıyla yapılır	0-5 yaş arası çocuklar ve hamileler	Doğum hastanede yapılırsa tek seferlik 100 TL; Şartlı lohusalık için doğumu takip eden ilk 2 ay süresince aylık 45 TL; gebelik döneminde aylık 45 TL, çocuk için aylık 45 TL	12 ay (2 ayda bir toplu ödeme)
Engelli İhtiyaç Yardımı	Yoksul ve engelli vatandaşların topluma uyumunu kolaylaştırmak için gerekli ihtiyaçlar karşılanır	Engelli vatandaşlar	Mütevelli Heyeti tarafından belirlenir	İhtiyaca göre belirlenir
GSS Prim Ödemeleri	Sosyal güvencesi olmayan tüm vatandaşlar	Sosyal güvenceden yoksun bireyler	Kişi başına gelir seviyesi brüt asgari ücretin 1/3'ünden az ise GSS primi devlet tarafından ödenir	Kişi adına devlet tarafından her ay SGK'ya prim ödenir
GSS Katılım Payı Ödemesi	5510 sayılı kanun 60/c-1 ve 60/-3 kapsamındaki GSS'liler ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin hastane, ilaç, optik katılım paylar iade edilir	Katılım payı ödemesi yapanlar	Kapsamdaki kişilerin hastane, ilaç, reçete, optik için ödedikleri ve SYD Vakıfları tarafından söz konusu kişilere ödenen katılım payı toplam tutan kadardır	Ocak-Nisan-Temmuz-Ekim
Kronik Hastalara Yönelik Yardım Programı	Tüberküloz, SSPE hastalığı nedeniyle psiko-sosyal ve mali kayıp yaşayan hastalara nakdi yardım yapılır	Mütevelli Heyeti tarafından onaylanan ve Halk Sağlığı Yönetim Sisteminden hastalık bilgileri alınan kişiler	1.460,61 TL	Aylık ödeme yapılır
Çoklu Doğum Yardımı	Çoklu doğum ile dünyaya gelen 0-2 yaşındaki çocukların bulunduğu muhtaç hanelerin beslenme ve öz bakım ihtiyaçları desteklenir	Hane içinde kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3'ünden (701,32 TL) az olan haneler	150 TL	Aylık ödeme yapılır
Kronik Hastalığı Nedeniyle Cihaza Bağımlı olan Hastalara Elektrik Fatura Bedeli ve Kesintisiz Güç Kaynağı Desteği	3294 sayılı kanun kapsamındaki muhtaçlar, 2828 sayılı Evde Bakım Yardımı almayan, kronik hastalığı nedeniyle cihaza bağımlı olan hastaların yaşadığı hanelere destek sağlanır	Kronik hastalığı nedeniyle cihaza bağımlı şekilde hayatını sürdürmek durumunda kalan kişiler	Elektrik Tüketim Desteği kapsamında elektrik tüketim düzeyine göre aylık 200 TL veya kesintisiz güç kaynağı sağlanması veya tek seferlik birikmiş elektrik borcu ödenmesi	Elektrik Tüketim Desteği aylık; Birikmiş Elektrik Borcu Desteği tek seferlik yapılır
Sağlık Yardımları	Yeni başvuru alınmamaktadır			

Kaynak: SYGM (2020)

AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün özel amaçlı yardımları yoksul semtlerde yaşayan, afet veya terör olaylarından etkilenmiş vatandaşları ve ihtiyaç sahibi yabancıları kapsamaktadır. Tablo 11’de detaylandırıldığı üzere bu çerçevede yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde aşevleri açılarak vatandaşların günlük yemek ihtiyacı karşılanmaktadır. Ayrıca afet veya terör olaylarından etkilenen vatandaşlara da ihtiyaçlarına göre nakdi yardımlar ödenmektedir. Bunlara ek olarak ihtiyaç sahibi yasal statüsü olan yabancılar için AB tarafından finanse edilen ve çeşitli uluslararası ve ulusal kuruluşların iş birliği ile sağlanan sosyal uyum ve şartlı eğitim yardımları da bulunmaktadır (Bknz. Tablo 11). Maddi sıkıntı yaşayan geçici koruma statüsüne sahip göçmen ailelerin çocuklarını okula göndermek yerine çalıştırmalarını önlemek için okula giden çocuklara şartlı nakit transferleri ödenmektedir (Aysan, 2020b).

Tablo 11. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Özel Amaçlı Yardımlar Programları

Program adı	Kapsamı	Hedef Kitle	Tutar	Ödeme Dönemi
Aşevleri	İşsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde yaşlı, engelli, kimsesiz ve muhtaç vatandaşlara günlük sıcak yemek verilir	Tüm Aile	Sıcak yemek şeklinde verilir	Günlük
Afet/Acil Durum Yardımları	Afetlerden zarar gören vatandaşlara destek verilir	Afetin ilk bir ayı için, muhtaçlık koşulu aranmaksızın, afetten etkilenen vatandaşlar	Afetin durumuna göre oluşan ihtiyaçlar değerlendirilerek müteveli heyeti tarafından belirlenir	İhtiyaç halinde ödenir
Terör Zararı Yardımları	Terör olaylarından etkilenen fakir ve muhtaç kişilerin acil gıda, giyim, yol, eğitim ve barınma ihtiyaçları karşılanır	İkamet ettiği yerde terör olaylarından etkilenen veya terör olayları yüzünden göç etmek zorunda kalan vatandaşlar	Müteveli Heyeti tarafından belirlenir (Usul ve esaslara göre hane başına yapılan yardım aylık 1.200 TL’yi aşamaz)	İhtiyaç halinde ödenir
Yabancılar Yönelik Sosyal Uyum Yardımı Programı	AB tarafından finanse edilerek, BM Dünya Gıda Programı, Türk Kızılay ve AÇSHB arasında kurulan ortaklıkla yardım yapılır	Geçici barınma merkezleri dışında ikamet eden ve muhtaçlık, hanede sosyal güvence olmaması ve demografik kriterlerden en az birine uyması şartını sağlayan, 99 ile başlayan kimlik numarasına sahip Suriyeliler ve diğer tüm yabancılar	Hanedeki kişi başına 120 TL	Aylık ödeme yapılır
Yabancılar Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı Programı	AB tarafından finanse edilerek, BM Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), Türk Kızılay, MEB ve AÇSHB arasında ortaklıkla yardım edilir	Geçici barınma merkezleri dışında ikamet eden, muhtaç, hanede sosyal güvence olmayan ve okul dönemlerinde 1 ayda 4 günden fazla (%80) devamsızlık yapmayan, MEB’de ve geçici eğitim merkezlerinde okuyan Suriyeliler ve diğer yabancı çocuklar	1. ile 8. sınıf kız öğrencilere 40 TL, erkek öğrencilere 35 TL; 9. ile 12. sınıf kız öğrencilere 60 TL, erkek öğrencilere 50 TL ödeme yapılır	9 ay (2 ayda bir toplu) Dönem başlarında birer kez çocuk başı 100'er TL ekstra ödeme yapılması planlanmaktadır

Kaynak: SYGM (2020)

Suriye'deki iç savaşın başlamasından bu yana mültecilere sağlanan sosyal desteğin payı her yıl önemli ölçüde artmıştır. Türkiye'de AB tarafından finanse edilen uluslararası koruma veya geçici koruma statüsü altında yaşayan yabancılardan ihtiyaç duyanların temel ihtiyaçlarını karşılamak için Sosyal Uyum Yardımı (SUY) Programı başlatılmıştır. Bu kapsamda Türk Kızılay, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu (IFRC) ile AÇ-SHB arasında oluşturulan iş birliğiyle yürütülen Kızılay Kart uygulaması ile hanede kayıtlı her bir birey için aylık 120 TL ödenmektedir (SGYM, 2020). Haziran 2020 itibarıyla, çoğu Suriyeli olan 1,7 milyon yabancı yararlanıcı (301 bin hane), Kızılay Kart aracılığıyla doğrudan destek almıştır (Türk Kızılay, 2020).

Tablo 12'de detaylandırıldığı üzere, AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, ihtiyaç sahibi 65 yaş üstü ve engelli vatandaşların yoksulluğunu engellemek için çeşitli nakdi yardımlar yapmaktadır. Sosyal koruma yardımlarından en bilenen yardım programlarından olan yaşlılık aylığı, engelli ve engelli yakını aylığı ile yaşlı ve engelli vatandaşlar ekonomik olarak desteklenmektedir.

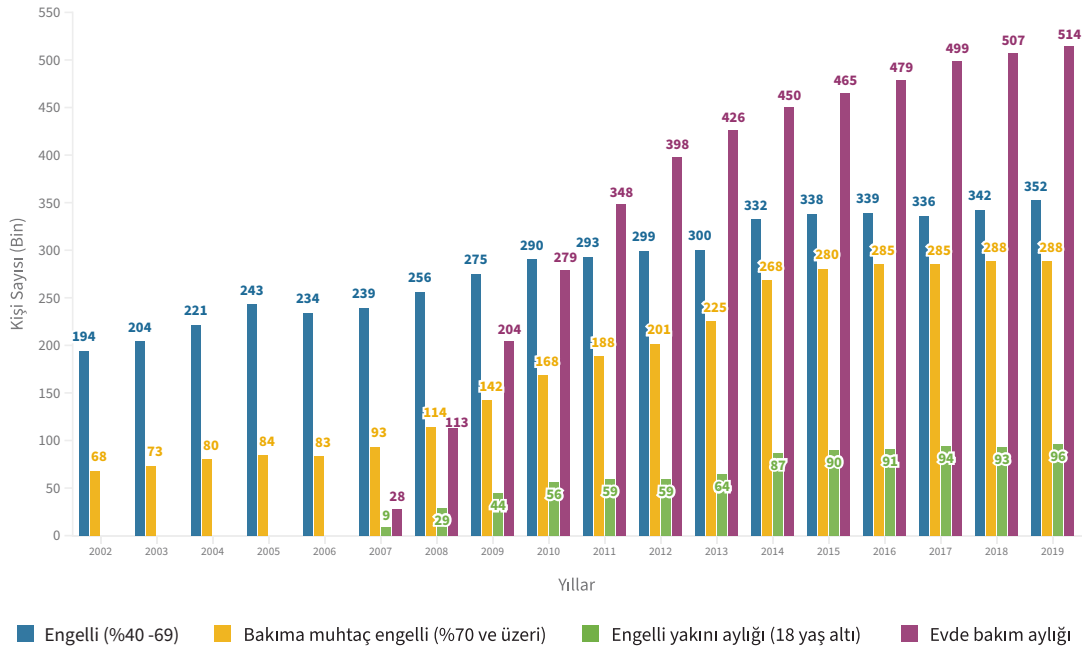
Tablo 12. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Yaşlı ve Engelli Yardımları Programları

Program adı	Kapsamı	Hedef Kitle	Tutar	Ödeme Dönemi
Yaşlılık Aylığı	Sosyal güvencesi olmayan ve kendisi ile eşinin geliri net asgari ücretin 1/3'ünden (701,32 TL) az olan kişilere yardım yapılır	65 yaş üstü vatandaşlar	672,81 TL	Aylık ödeme yapılır
Engelli Aylığı	Sosyal güvencesi olmayan ve kendisi ile eşinin geliri net asgari ücretin 1/3'ünden (701,32 TL) az olan kişilere yardım yapılır	%40 ve üstü engelli raporu olan vatandaşlar	%40-69 arası engelliler için 537,09 TL; %70 ve üzeri için engelliler için 805,62 TL	Aylık ödeme yapılır
Engelli Yakını Aylığı	Sosyal güvencesi olmayan ve kendisi ile eşinin geliri net asgari ücretin 1/3'ünden (701,32 TL) az olan kişilere yardım yapılır	18 yaşından küçük engellilerin yakınları	537,09 TL	Aylık ödeme yapılır
Silikoze Hastalarına Yapılan Yardımlar	Silikoze hastalarına yapılan ödemelerdir. Yeni başvuru alınmamaktadır	Silikoze nedeniyle meslekte kazanma gücünü kaybedenler	%15-34 arası için 1.160,50 TL; %35-54 arası için 1.326,30 TL; %55 ve üzeri için 1.477,87 TL	Aylık ödeme yapılır

Kaynak: SYGM (2020)

Türkiye'de 2000 yılında toplam sosyal koruma harcamalarının GSYH'deki payı %7,9 iken, 2005 yılında %10,5'e ve 2018 yılında %11,9'a yükselmiştir (OECD, 2020; TÜİK, 2020). Harcama miktarlarına göre; 2000 yılında 1 milyar TL şartlı ve 12 milyar TL şartsız yardım ile toplam 13 milyar TL olan sosyal yardımlar, 2018 yılına gelindiğinde 39 milyar TL şartlı ve 397 milyar TL şartsız olmak üzere toplam 436 milyar TL'ye yükselmiştir (TÜİK, 2020). Bu artışta sosyal koruma kapsamına alınan nüfustaki artış, şehit ve gazi yakınlarına sağlanan destekler ve yeni sosyal koruma programlarının oluşturulması önemlidir.

Bu hızlı artışın sebepleri arasında 2002-2019 yılları arasında 2022 sayılı Kanun kapsamında maaş alan engelli birey sayısındaki hızlı artış gösterilebilir. Şekil 19'da görüldüğü üzere, farklı engellilik türlerinin hepsinde yardım alan kişi sayısı son 20 yılda hızla artmıştır. Kanun kapsamında maaş alan engellilere ek olarak evde engeli bakımından faydalanan ihtiyaç sahibi kişilerin sayısı da hızla artmıştır. 2007'de bu destekten yararlanan yaklaşık 29 bin kişi varken bu sayı 2019'da 514 bin olmuştur. 2020 nisan ayı itibarıyla evde bakım aylığından yararlanan engelli sayısı 535 bini geçmiştir (AÇSHB, 2020). Ayrıca son 20 yılda yaşanan gelişmeler doğrultusunda TÜİK (2020) verilerine göre sosyal yardım türlerinin toplam sosyal koruma harcamaları içindeki oranlarında bazı değişimler yaşanmıştır. Türkiye'deki yaşlı nüfusun artmasına bağlı olarak emekli ve yaşlı yardımları 2000 yılında %40 iken, 2018 yılında %49'a yükselmiştir. Yine aynı dönemde sağlık sistemindeki iyileşmenin de etkisiyle, hastalık ve sağlık yardımlarının toplam koruma harcamaları içindeki oranı %39'dan %30'a düşmüştür.



Şekil 19. 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Maaş Alan ve Evde Bakım Yardımından Yararlanan Engelli Sayıları, 2002- 2019

Kaynak: AÇSHB (2020)

Dünyada sosyal yardımlarla ilgili tartışmalar ikiye ayrılmaktadır: Birincisi, sosyal yardımlar bireyleri rahata alıştırarak, bireylerin aktif veya kayıtlı olarak çalışmaktan kaçınmalarına neden olur; ikincisi; sosyal yardımlar, gelir seviyesi düşen bireylerin ekonomik ve sosyal hayatta kalmalarını sağlayarak sosyoekonomik eşitsizliğin azaltılmasını sağlar (Karagöl ve Dama, 2015, s. 23). Bu görüşler özellikle 2008 krizi sonrasında devletlerin sosyal yardımlar konusunda farklı uygulamalara yönelmesine neden olmuştur. Bazı devletler sosyal yardımları kısma yoluna giderken bazıları kamu kuruluşlarını özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile desteklemeye yönelmiştir (Karagöl ve Dama, 2015, s. 24). Türkiye'de ise, diğer ülkelere kıyasla, sosyal yardımların kapsam ve miktar bakımından yıllar içerisinde artış göstermiştir.

Son olarak, Covid-19 pandemisinin ardından birçok farklı resmî kurum sosyal yardım faaliyetlerini artırmış bir yandan da salgının ekonomiye olan olumsuz etkilerini gidermek amacıyla Ekonomik İstikrar Kalkanı Projesi kapsamında ek devlet desteği sağlanmıştır.

2000’li yıllardan günümüze sosyal yardım programları ve harcamalardaki hızlı artış, sistemin sürdürülebilirliğini, etkinliğini ve kronik yoksulluğu ortadan kaldıracı etkisini sorgulatmaktadır. Farklı aktörler tarafından, farklı kapsamlar için sağlanan başvuru esaslı çok çeşitli sosyal yardım seçeneklerinin olması uygulamada vatandaşlar için büyük karışıklık meydana getirmektedir. İhtiyaç sahipleri, çoğu zaman sosyal yardım programlarının başvuru koşulları konusundaki bilgi karışıklığı yüzünden, farklı bir programdan yardım alabilecekken yanlış programa başvuru yapabilmektedirler. Bunun yanında bu kadar çeşitli programın arasında hedef kitle kapsamına giren ihtiyaç sahipleri, bilgi eksikliği yüzünden, devletin sağladığı imkânlardan mahrum kalabilmektedirler. Sosyal yardım programlarının sayısının azaltılması, etkin olmayan programların kaldırılması, etkin olanların daha da güçlendirilmesi gerekir. Örneğin, doğum yardımı gibi bir defaya mahsus verilen ve aileler için ciddi bir katkı sağlamayan ancak bütçeye yük getiren programlar kaldırılmalıdır.

Sosyal yardım programlarının başvuru kriterleri ve veriliş biçimleri bireylerin topluma aktif katılımını sağlayamamaktadır. Sosyal yardımların hedef kitlesi, kapsamı, tutarı ve yardım süresi hak temelli ilkelere göre düzenlenmelidir. Sağlanan yardımların hem bireylerin hem de toplumun sosyoekonomik refahını nasıl etkilediği ölçülmelidir. Bu çerçevede sosyal yardım sistemi üzerindeki finansal yükün sürdürülebilirliğini ve vatandaşların topluma aktif katılımını sağlamak için şartlı eğitim ve şartlı sağlık yardımlarının yanında istihdam temelli şartlı sosyal yardım programlarının da geliştirilmesi gerekmektedir. Bu şekilde bütünleşen sosyal yardım programları ile aktif istihdam politikaları devlet üzerindeki finansal yükü hafifletebilir.



Dünyada sosyal yardımlarla ilgili tartışmalar ikiye ayrılmaktadır: Birincisi, sosyal yardımlar bireyleri rahata alıştırarak, bireylerin aktif veya kayıtlı olarak çalışmaktan kaçınmalarına neden olur. İkincisi; sosyal yardımlar, gelir seviyesi düşen bireylerin ekonomik ve sosyal hayatta kalmalarını sağlayarak sosyoekonomik eşitsizliğin azaltılmasını sağlar

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Refah devleti; eğitim, sosyal sigorta, sağlık, sosyal hizmetler, barınma ve sosyal koruma olmak üzere altı sosyal politika alanı üzerinden vatandaşlarına hizmet sunmaktadır. 2000’li yıllar boyunca bu alanlarda da önemli sosyal politika reformları yapılmıştır.

2000’li yıllarda Türkiye’de sosyal politikalar açısından iki önemli gelişme yaşanmıştır: Bunlar, uzun vadeli demografik ve ekonomik sorunlarla başa çıkmak için 2006 yılında yapılan sosyal güvenlik ve sağlık reformları ile sosyal politikaların tek bir çatı altında toplanmasını sağlamak amacıyla 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıdır.

Türkiye’de sosyal politika uygulamalarının kapsamı ve derinliği 2000’li yıllarda önemli ölçüde gelişmiştir. Türkiye’de 1995 yılında kamu sosyal harcamalarının GSYH’ye oranı %3,4 iken 2018 yılında bu oran %12,5’e yükselmiştir. Ancak bu önemli artışa rağmen gelir adaleti eşitsizliğinde ve göreceli yoksullukta önemli bir azalma görülmemektedir. Bu durum sadece sosyal harcamaları artırmanın sosyal adalet ve refah artışı getirmediğini göstermektedir.

Türkiye’de tüm seviyelerdeki öğrenci sayısında son yıllarda hızlı bir artış görülmektedir. Ayrıca okul, derslik ve öğretmen sayısı gibi eğitim kalitesini doğrudan etkileyen fiziki şartlarda da önemli gelişmeler yaşanmış, öğretmen ve derslik başına düşen öğrenci sayısı düşmüştür. Ancak bu önemli atılımlara rağmen PISA skorları dikkate alındığında öğrencilerin başarı düzeylerinde önemli bir gelişme yaşanmamıştır. Girdiler ile çıktılar arasındaki bu tezat makro ölçekte eğitim politikalarının gözden geçirilmesini, aksayan yönlerinin ele alınmasını gerektirmektedir.

Eğitim altyapısındaki gelişmeler eğitim kalitesine de aktarılmalıdır. Kaliteyi artıracak uygulamalar geliştirilmelidir. Sosyal adaletin de temelini oluşturan ve fırsat eşitliğini artıran ücretsiz kaliteli eğitim güçlendirilmelidir.

Farklı okul türleri azaltılmalı, okullar arasındaki bölgesel kalite farkları en aza indirilmelidir. Değişen istihdam yapısına uygun olarak müfredatlar geliştirilmeli, eğitim sistemi emek piyasası ile uyumlaştırılmalıdır. Türk Eğitim Sistemi’nde risk toplumda ayakta kalabilecek, yeniliklere hızla uyum sağlayabilen ve yenilikçi düşünebilen bireyler yetiştirilmesi hedeflenmelidir.

Sosyal sigorta sistemi yapılan reformlara rağmen sosyal adaleti yansıtmayan, çok parçalı ve yetersiz yapısını sürdürmektedir. Yıllar içinde sosyal güvenlik sisteminin kapsadığı nüfus artmış bu sistemin üzerindeki yük de ağırlaşmıştır. Türkiye genç bir nüfusa sahip olmasına rağmen sosyal güvenlik ve yaşlı harcamaları yaşlı nüfusa sahip birçok ülkeye göre oldukça yüksektir. Genel bütçeden her yıl önemli miktarda para sosyal güvenlik kurumlarına aktarılma-

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

tadır. Bu durum sosyal güvenlik sistemin sürdürülebilirliği üzerine ciddi bir sorun oluşturmaktadır.

Sosyal sigorta sisteminin yapısal sorunları çözülüp daha adil, etkili ve sürdürülebilir bir sistemin kurulması elzemdir. Bu çerçevede yaşlanan nüfusun ihtiyaçlarını da düşünerek vatandaşların yaşlılık dönemleri için daha fazla katkı sunmaları teşvik edilmeli, sosyal sigorta kurumlarını besleyecek farklı kaynaklar geliştirilmelidir. Özellikle gelir ve servet vergilerinden sosyal güvenlik sistemine aktarılan pay artırılmalıdır.

Yaşlanan nüfus ve değişen aile yapısı dikkate alındığında yaşlı bakımı önümüzdeki yıllarda daha önemli olacaktır. Devletin ve ailenin bu ağır yükü kaldırabilmesi zordur. Bu nedenle çalışanların bakım sigortası veya buna benzer bir sigorta ile yaşlanmadan bu potansiyel riske karşı tasarrufta bulunmaları teşvik edilmelidir.

Türkiye’de sosyal adaletin tesisini engelleyen etkenlerden biri de vergi sistemidir. Vergi sisteminin bütününün ekonomik sistemi bozmadan ancak sosyal adaleti güçlendirecek şekilde yenilenmesine ihtiyaç vardır. Vergi sisteminin, geliri yüksek bireylerden daha çok gelir vergisi alması, vergi kaçaklarının azaltılması, gereksiz vergi muafiyetlerinin kaldırılması ve gayrimenkullerden elde edilen rant gelirlerinin daha adil vergilendirilmesi gibi yollarla yenilenmesi gerekmektedir. Bu noktada negatif gelir vergisi de uygulanabilir. Bu vergi türü, belli bir gelirin altında olan bireylere ödedikleri vergilerin geri verilmesidir. Bu gibi vergi uygulamaları ile düşük gelirli bireylerin kayıtlı çalışmaları teşvik edilmelidir.

2022 sayılı Kanun kapsamında verilen destek kaldırılmalı, evde bakım desteği ve engelli maaşı gibi destekler gözden geçirilerek daha etkili hale getirilmelidir. Buna karşın yaşlı yaşam desteği adı altında ayırım gözetmeksizin 65 yaş ve üstü tüm yaşlılara asgari ücretin üçte biri ile ikide biri kadar aylık bir gelir temin edilmelidir. Emeklilik sisteminin asgari yaşam desteği, zorunlu primden gelen gelir ve bireysel emeklilik olmak üzere üç basamakta tasarlanmalı, çalışanların emeklilik ve yaşam döngüsü içinde karşılaşılabilecekleri riskler için tasarrufta bulunmaları sağlanmalıdır.

Artan yaşam beklentisi de dikkate alınarak emeklilik yaşı kademeli olarak 70’e çıkarılabilir. Zorunlu emeklilik yaşı ise farklı mesleklerin özellikleri de dikkate alınarak 75 yaşına kadar uzatılabilir.

Farklı planları ve ihtiyaçları olan çalışanlar için esnek bir emeklilik sistemi oluşturmakta yarar vardır. Bu nedenle çalışanlar için 60 yaşından itibaren kademeli emeklilik seçenekleri sunulabilir. Ancak erken emekli olmak isteyenler daha uzun yıllar çalışanlar kadar emekli geliri elde etmemelidirler.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Emekli kişinin öldükten sonra maaşı eşine, evlenmeyen veya boşanmış kızına ve çocuklarına geçmektedir. Bu çok boyutlu aktarımda birçok suistimal yaşanmakta, kadının veya gencin istihdama katılımı engellenmektedir. Bunun yerine ölen emeklinin maaşı sadece eşi ve okuması halinde 25 yaşına kadar çocuğuna verilmelidir. Bunun dışında emekli maaşı başka kimselere aktarılmalıdır.

Türkiye’de 2008 yılında yürürlüğe giren kanun ile birlikte sağlık sigortası kapsamındaki nüfus artmış ve hemen hemen vatandaşların tamamı genel sağlık sigortasından yararlanmaya başlamıştır. Bu dönemde sağlık kurumu ve sağlık çalışanı sayısında hızlı bir artış olmuştur. Sağlık sistemindeki bu olumlu gelişmeler doğuştan yaşam beklentisinin hızla artmasını sağlamıştır. Bununla birlikte vatandaşlık hakkı temelinde evrensel bir sağlık sistemi yoktur.

Temel sağlık hizmetleri kişinin istihdam durumuna veya prim ödemesine bakılmaksızın tamamen devlet tarafından gelir vergisi ve dolaylı vergiler yoluyla karşılanmalıdır. Prim esaslı sağlık sigortasına dayanan sistemin giderlerinin büyük bir kısmı zaten bütçeden karşılanmakta ve nüfusun hemen hemen tamamı sağlık sigortası kapsamında bulunmaktadır. Primlerinin kaldırılması evrensel sağlık sistemine geçişi sağlayacaktır. Diğer taraftan işveren üzerindeki sağlık primi yükünün devlet tarafından üstlenilmesi işçi ücretlerin artmasını sağlayabilir.

Sağlık harcamaları ve sağlık hizmetlerinde özel hastanelerin payının hızla artması sosyal adalet ve sağlık hizmetlerinin sürdürülebilirliği üzerine kaygı doğurmaktadır. Kazanımlardan feragat etmeden sağlık sistemin muntazam bir şekilde devam edebilmesi için, gereksiz harcamaların engellenmesi ve performans dayanan maaş sisteminin gözden geçirilmesi gerekir.

Türkiye’de evde bakım hizmetleri, birbiri ile tam olarak entegre olmayan Sağlık Bakanlığı, AÇSHB, Darülaceze, belediyeler ve özel sektör gibi farklı kanallardan sağlanmaktadır. Bu kurumların koordinasyon halinde sosyal hizmet uygulamaları geliştirmesi gerekmektedir. Ayrıca gerek evde bakım desteği veren bireylere gerekse özel bakım kuruluşlarında ve kamu kurumlarında çalışan uzmanlara belli aralıklarla eğitim verilmelidir. Uzun dönemli bakım veren kişilere psikolojik ve sosyal destek sunulmalıdır. Bakım sağlayan kişi ve kurumlar sürekli kontrol edilmeli kriterlere uymayanların bakım vermesi engellenmelidir.

Bakım hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi, kadın istihdamıyla birlikte ele alınmalıdır. Yaşlı ve engelli bakımını ailede kadına yükleyen, okul öncesi eğitimde aileyi özel sektöre mahkûm eden politikalar kadın istihdamının artmasını engellemekte çoğu zaman bakım ihtiyacı olan bireylerin daha kaliteli hizmet alamamalarına neden olmaktadır. Bunun yerine kamu, sivil toplum ve özel sek-

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

tör tarafından verilen bakım hizmetleri artırılarak, kadınların işgücüne katılımının önündeki engeller kaldırılmalıdır.

Yaşlanan nüfusun ihtiyaçları da dikkate alındığında kurumsal bakım hizmetleri geliştirilmelidir. Bununla birlikte huzur evleri, yaşlıların gündelik hayatlarını kolayca gerçekleştirebilecekleri ve genç kuşaklarla daha sık temas edebilecekleri şekilde tasarlanmalıdır.

AÇSHB'nin özellikle taşra teşkilatında meslek uzman sayısı artırılarak, alanda devletin daha aktif sosyal hizmet sunması sağlanmalıdır. Ayrıca yaşlı bakım evleri, kadın sığınma evleri gibi birçok sosyal hizmet, merkezi yönetim yerine yerel yönetimler tarafından sunulmalı, bakanlık tarafından kontrol edilmelidir.

Konut satış sayılarındaki ciddi artışa ve TOKİ'nin ülke genelindeki sosyal konut projelerine rağmen ev sahipliği oranında ciddi bir değişim olmamaktadır. Ev sahibi oranlarının düşük kalmasında nüfus artışının ve orta ve alt gelirli kesimden ziyade, yüksek gelirli kesimin yatırım amacıyla birden fazla ev almasının payı olabilir. Bu durum sosyal refahı daha çok artırabilmek için konut politikalarının gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

Vatandaşlara ucuz ve kaliteli barınma imkânları sunabilmek için iki önlem öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki emlak piyasasındaki doğal olmayan talebi azaltmaktır. Emlak vergilerinin artırılması ve emlak sayısına göre artan oranda vergi alınması gibi önlemler konut fiyatlarını düşürebilir. Diğer bir önlem ise makro ekonomi politikaları yeniden tasarlayıp inşaat merkezli büyümeden hızla hizmet ve sanayi merkezli büyümeye geçiştir.

Şehir ve çevre politikaları gözden geçirilmeli aile, yaşlı, çocuk, engelli dostu daha yaşanabilir şehirler oluşturulmalıdır.

Türkiye'de çok parçalı bir sosyal yardım programı bulunmaktadır. Bu yardımlar her ne kadar ihtiyaç sahibi vatandaşlar için elzem olsa da bu kadar çok yardım programı bürokrasiyi artırmakta, sosyal yardım sisteminin kontrol edilmesini zorlaştırmaktadır. Daha çok gelir testine dayanan sosyal yardım programlarından birine hak kazanan kişinin büyük olasılıkla diğerlerinden de faydalandığı düşünüldüğünde sosyal yardım sistemini daha az programla, çok daha basit; ancak çok daha bonkör yardımların yapıldığı bir forma dönüştürmek gerekir.

Özellikle tek seferlik doğum yardımı gibi amacı net olmayan, vatandaşa da marjinal katkısı olmayan ancak bürokrasi oluşturan sosyal yardımlar sonlandırılmalıdır.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Şartsız sosyal yardımlar yerine şartlı yardımlara ağırlık verilmeli, bu kalemde sağlanan yardımların daha bonkör olması sağlanmalıdır. Şartlı yardımlar hem vatandaşların sosyal politikalara karşı sorumluluğunu artırabilir hem de “şartlı eğitim yardımı”nda olduğu gibi beşerî sermayenin artmasına katkı sağlayabilir.

Türkiye’de sosyal yardımlar, ağırlıklı olarak bireylerin sosyal güvence kapsamında olup olmamasına göre verilmektedir. Bu durum sosyal sigortaya kayıtlı çalışan yoksullar açısından dışlayıcı bir yapı oluşturmaktadır. Ayrıca kayıt dışı çalışmayı teşvik etmektedir. Bu sorunlar dikkate alınarak sosyal yardım sisteminin zayıf yönleri tahlil edilmeli ve toplumsal ihtiyaçlar çerçevesinde yenilenmelidir. Sosyal yardım sistemi üzerindeki finansal yükün sürdürülebilirliğini ve vatandaşların topluma aktif katılımını sağlamak için şartlı eğitim ve şartlı sağlık yardımlarının yanında istihdam temelli şartlı sosyal yardım programlarının da geliştirilmesi gerekmektedir.

BÖLÜM D

Sosyal Politikalara Yeni Meydan Okumalar

D1	Toplumsal Değişimler	Değişimin ivmesinin hızla arttığı günümüzde, değişen toplumu anlamak ve yeni toplumsal yapıları analiz etmek sosyal politikaları doğru tasarlamak için önemlidir.
D2	Demografik Dönüşüm	Demografik yaşlanmanın getirdiği sosyal ve ekonomik riskler ve bunların sosyal politikalar üzerindeki etkileri birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de daha sık tartışılmaktadır.
D3	Ekonomik Riskler	Ekonomik dalgalanmalar bir taraftan refah devletinin finansal olarak devam ettirilmesine dair soru işaretleri doğururken bir taraftan da işsiz, yoksul ve evsiz sayısındaki artış birçok insanın kendisini daha güvensiz hissetmesine neden olmaktadır.
D4	Göç Hareketleri	Göç, her ne kadar ev sahibi ülkenin toplumsal yapısını zenginleştirip yeni ekonomik imkânlar doğursa da sosyal politika maliyetlerini artırarak refah devleti için yeni finansal yükleri de beraberinde getirmektedir.
D5	Çevre Sorunları ve Hastalıklar	Salgın hastalıklar ve birçok çevre sorunu ilk bakışta sosyal politikalar ile bağlantılı gibi gözükmese de ekonomik kalkınma, göç ve sosyal eşitsizlikler yoluyla sosyal refahı ve sosyal politikaları etkilemektedir.
D6	Popülizm ve Kayırmacılık	Popülist politikalar ve kayırmacı ilişkiler Türkiye’nin refah rejiminin ayırt edici özelliklerindendir. Ancak bu refah mekanizmaları artık sosyal politikaların sürdürülebilirliği ve refah kazanımları için önemli bir tehdit oluşturmaktadır.



**Siyasi sisteme
duyulan inancın
zayıflaması, toplumsal
güvensizlik, ekonomik
güvencesizlik
ve toplumsal
dönüşümün getirdiği
sosyal normlardaki
zayıflama, risk
toplumunu da
beraberinde
getirmiştir.**

21. yüzyılın başında dünyamız başta sosyal, politik ve ekonomik olmak üzere birçok meydan okumayla yüzleşmek zorunda kalmıştır. Farklı toplumlarda farklı şekillerde ortaya çıkan bu değişimler, durağan bir toplum yapısına, düzenli bir siyasi sisteme ve güçlü ekonomilere sahip refah devletleri için büyük riskler getirmiştir. İvmesi hızla artan değişimleri doğru anlayıp bunlara cevap verebilmek birçok yönetim için daha zor olmaya başlamıştır. Siyasi sisteme duyulan inancın zayıflaması, toplumsal güvensizlik, ekonomik güvencesizlik ve toplumsal dönüşümün getirdiği sosyal normlardaki zayıflama, risk toplumunu da beraberinde getirmiştir. Bu süreçte bir taraftan ulus devletlerin sosyal refah dağıtma vaadi sorgulanırken bir taraftan da değişimin yansıması olarak bireyler sosyal politikalara daha da bağımlı hale gelmiştir. Bu hızlı dönüşümler çerçevesinde refah devletinin “krizi” ve sosyal politikaların geleceği 1990’lardan itibaren birçok sanayileşmiş refah toplumunda daha sık tartışılmaya başlanmıştır. Türkiye’de ise bu makro değişimler çerçevesinde sosyal politikaların önündeki riskler ve fırsatlar şimdiye kadar yeteri kadar tartışılmamıştır.

Bu bölümde Türkiye’nin refah rejimini ve dolayısıyla sosyal politikaları derinden etkileyen ve önümüzdeki yıllarda daha da fazla etkilemesi düşünülen çoğu zaman birbiriyle bağlantılı altı temel değişim incelenecektir: Toplumsal değişimler, demografik dönüşüm, ekonomik riskler, göç, çevre sorunları ve hastalıklar, popülizm ve kayırmacılıktır. Türkiye ve birçok ülkenin yüzleşmek zorunda olduğu makro ölçekteki bu değişimleri doğru analiz edip uzun vadeli cevaplar üretmek, refah rejiminin devamı ve sosyal politikaların sürdürülebilirliği açısından oldukça kritiktir.

D1. TOPLUMSAL DEĞİŞİMLER



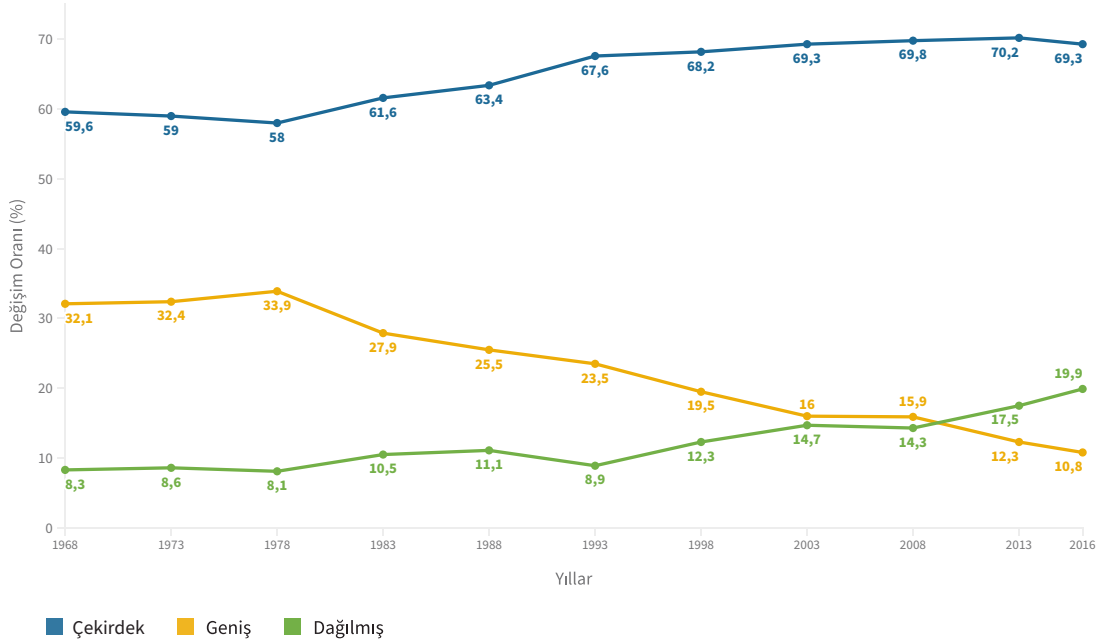
Toplumsal değişim hızlandığı günümüzde toplumu anlamak ve yeni toplumsal yapıları analiz etmek sosyal bilimlerin temelini oluşturmaktadır. Refah devletinin kurumsallaştığı 20. yüzyılın ikinci yarısında daha durağan bir toplum yapısı varken özellikle 1980 sonrasında, toplumsal değişimin ivmesi hız kazanmıştır. Bu hızlı değişim sosyal politikaları yeniden düşünmenin ve değişen ihtiyaçlara göre yenilemenin gerekliliğini bize göstermektedir.

Toplumsal değişim genel olarak bir toplumsal yapıda zaman içinde meydana gelen farklılaşmaya denir. Toplumsal değişim, insanın kendisini çevreleyen maddi ve manevi koşullardaki farklılaşmalara pasif bir değişim göstermesinden ziyade aktif bir biçimde koşullara müdahale ederek uyum sağlama yeteneğinden kaynaklanmaktadır (Sunar, 2014, s. 2). Toplumun geçmişte aldığı durumunun anlaşılması ve gelecekte neye dönüşeceğinin tahmin edilmesi yöneticilerin toplumsal düzeni devam ettirebilmeleri için önemlidir. Bu çerçevede modernleşme, küreselleşme, demografik dönüşüm, göç, aile yapısındaki değişimler gibi makro ölçekteki birçok mesele toplumsal yapı ve değişim üst başlığında incelenmelidir. Türkiye gibi toplumsal değişimlerin daha yoğun hissedildiği ülkelerde değişimin istenmedik sonuçlarından kaçınmak, hızlı değişimlere rağmen toplumsal düzeni tesis etmek ve toplumsal refahın artırılmasını sağlamak için toplumsal değişimin doğru bir şekilde anlaşılması daha da önemlidir.

Refah devletinin kurumsallaştığı 20. yüzyılın ikinci yarısında daha durağan bir toplumsal yapı varken uzun süredir devam eden modernleşme süreci ve buna eşlik eden sekülerleşme, bireyselleşme, şehirleşme gibi makro ölçekli değişimlerin beraberinde getirdiği yeni değişimler eşlik etmiştir. İletişim teknolojilerinin gelişmesi ve internet kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte tüm dünya genelinde etkileşim hızla artmaktadır. Özellikle sosyal medyanın yaygınlaşması etkileşimi, daha önceki iletişim araçlarından farklı olarak çok taraflı hale getirmektedir. Böylece insanlar bir yandan dünyadaki gelişmelerden çok daha hızlı haberdar olurken bir yandan da kendi yaşadıklarını dünyayla paylaşma şansı elde etmektedirler. Bunun sonucunda küresel farkındalık artmakta ve bu etkileşimin getirdiği değişim büyük bir hız kazanmaktadır. Soğuk Savaş sonrası yaşanan küreselleşme karşıtı hareketler, Turuncu Devrimler, Arap Baharı, ırkçı karşıtı gösteriler, feminist hareketler, çevreci eylemler gibi birçok toplumsal hareket önce televizyon, ardından internet sayesinde genişlemiş ulus devletleri ve durağan bir topluma göre şekillenmiş refah devletini derinden sarsmaktadır.

Bu toplumsal değişimler içinde, refahın dağıtımı ve sosyal politikalar açısından en önemlisi hiç şüphesiz kadının toplumsal rolü ve aile yapısındaki değişimlerdir. 1980 sonrasında kadınların eğitim seviyelerinin daha da artması ve eğitilmiş grupların ücretli istihdama katılmaları, cinsiyete dayalı hanehalkı iş bölümünü değiştirmiştir. Hanedeki geleneksel cinsiyet rollerinin değişmeye başlaması, cinsiyet eşitliğine dayanan söylemin güçlenmesi, kadının ekonomik özgürlüğünü elde etmesi gibi önemli gelişmeler geleneksel aile yapısının da değişmesine neden olmuştur.

Şekil 20’de, 1968-2018 yılları arasında aile yapısındaki değişim gösterilmektedir. Buna göre 1960’larda çekirdek aile %60 civarındayken, 2010’lara gelindiğinde bu oran %70’lere ulaşmıştır. Aynı dönemde geniş aile %32’den %11’e gerilerken, dağılmış ailenin hızla artarak %8’den %20’ye ulaştığı görülmektedir. Genel olarak söylemek gerekirse Türkiye’de çekirdek ailenin yaygınlığı 2000’li yıllara kadar artmış, bu tarihten sonra durağanlaşmıştır. Dağılmış aile ise 1990’lardan itibaren yaygınlık kazanmaktadır. Geniş aile ise 1970’lerin sonundan beri sürekli azalmaktadır. Aile yapısı daha detaylı incelendiğinde daha ilginç sonuçlar görülmektedir. Doğurganlığın düşüşüyle bağlantılı olarak çocuksuz çekirdek aile oranı yükselirken üç ve daha çok çocuklu aile oranı azalmaktadır. 1978’de hanehalklarının %8’i çocuksuz çekirdek aile iken, bu oran 2016’da %20’ye çıkmıştır. Yine aynı dönemde üç ve daha çok çocuklu aile oranı %27’den %13’e düşmüştür (Koç, 2018, s. 50).



Şekil 20. Türkiye’de Aile Yapısındaki Değişim (%), 1968-2016

Kaynak: Koç (2018)

Günümüz Türkiye’inde yaşanan aile yapısındaki değişimin, ekonomik sebeplerden ziyade kültürel dinamiklerden kaynaklandığı iddia edilebilir. Bu çerçevede aile yapısını ve doğurganlığı etkileyen nedenler 20. yüzyılın büyük bölümünde göç, sanayileşme ve şehirleşme gibi ekonomik faktörler iken; 20. yüzyılın sonunda ve 21. yüzyılda kadın ve erkeğin rollerindeki değişim, toplumsal cinsiyet eşitliği, aile hakkındaki tutumlarda farklılaşma gibi daha çok kültürel faktörler olmuştur (Aysan, 2016).

Bu sosyal değişimi tetikleyen parametrelerin bazıları Tablo 13’te görülebilir. 15 yaş ve daha yukarı yaştaki nüfusun büyük bir kısmı 1950-2020 döneminde evli iken, 1960’ta %73 ile bu oran en yüksek değerine ulaşmış daha sonra zamanla düşerek 2020’de %63’e kadar gerilemiştir. Hiç evlenmeyen kişilerin sayısı da 1960 sonrasında artmış ve 2020’ye gelindiğinde %28’e yaklaşmıştır. Toplumsal değişim ve sosyal politikalara olan talebi artıran başka bir gelişme ise boşanmalardaki hızlı artıştır. Özellikle 2000-2020

yılları arasında boşanma oranı %1,2'den %4'e çıkmıştır. Buna paralel olarak tek ebeveyn ve çocuklardan oluşan çekirdek aile tüm hanehalkları içindeki payı 2019 yılında %9,2'ye yükselmiştir (TÜİK, 2019, s. 9). Dağılan ailede tek ebeveynin, bu genellikle anne olmaktadır, çocuk bakımı ve çalışma sorumluluklarını destek almadan sürdürmesi oldukça zordur. Hükûmetler sosyal politikaları şekillendirirken sadece iki ebeveynli aileleri değil aynı zamanda sayıları artan bu tek ebeveynli aileleri de dikkate almalıdır.

Başka bir önemli gelişme ise ilk evlenme yaşındaki yükselmedir. Evlilik kuşakları bakımından mukayese edildiğinde 1960'larda kadınlarda 16,7 erkeklerde 20,2 olan ortalama ilk evlenme yaşı, 2020'lere gelindiğinde sırasıyla 23,8'e ve 27,6'ya yükselmiştir. Evliliğin ileri yaşlara ötelenmesi de boşanma oranlarındaki hızlı yükselme de son dönemde aile yapısındaki değişim açısından önemlidir. Tablo 13'te görüldüğü üzere 1950-2020 yılları arasında hem erkek hem de kadınlarda okur-yazarlık oranı hızla artmıştır. Erkeklerde 1950 yılında bu oran %45,5 iken 2020 yılında %99,1'e çıkmıştır. Ancak asıl büyük artış kadınlarda olmuştur. Aynı dönem içinde okuma yazma bilen kadınların oranı %19,5'ten %94,4'e yükselerek erkeklerin okuma yazma oranlarını yakalamıştır. Yine eğitim seviyesinin gelişmesiyle bağlantılı olarak lisans ve üstü eğitim almış kadınların istihdama katılımı hızla artmıştır. 2000'li yıllarda üniversite mezunu kadınların işgücüne katılımı %70 gibi yüksek seviyelerde seyretmiştir. Bu dönemde modern doğum kontrol yöntemleri üzerine bilginin artması, ulusal aile sağlığı ve planlaması politikalarıyla modern doğum kontrol tekniklerinin ülke genelinde yaygınlaşması ve kadının statüsünün yükselmesi Türkiye'deki doğum kontrolünü de derinden etkilemiştir. 1978-2018 arasında yapılan Nüfus ve Sağlık Araştırmaları'na göre evli ve doğurgan kadınlar arasında modern doğum kontrol yöntemlerinin kullanımı %18'den %49'a kadar çıkmıştır (Bknz. Tablo 13).

Tablo 13. Türkiye'nin Toplumsal Değişimi, 1950-2020

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Medeni duruma göre nüfus oranı (%)								
Hiç evlenmedi	22,4	18,3	22,8	25,8	27,4	28,4	27,4	27,6
Evli	67,9	73,3	70,4	68,1	67,1	65,7	64,1	62,9
Boşandı	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	1,2	3,0	4,0
Dul veya bilinmeyen	8,9	7,3	6,2	5,5	4,8	4,8	5,0	5,5
İlk evlenme yaşı (evlilik kuşağına göre)								
Kadın	16,4	16,7	21,3	18,7	19,7	19,9	21,5	23,8
Erkek	18,7	20,2	17,6	21,9	23,0	23,8	25,4	27,6
Okur-yazar oranı (%)								
Kadın	19,5	25,6	41,8	54,7	72,0	80,6	91,9	94,4
Erkek	45,5	53,6	70,3	80,0	88,8	93,9	98,3	99,1
Evli kadınlar arasında doğum kontrol yöntemleri (%)								
Modern				18,0	31,0	37,7	46,0	49,0
Geleneksel				32,0	32,3	25,5	27,0	21,0
Kullanmıyor				50,0	36,6	36,1	27,0	30,0
Yüksek öğretim almış kadınların işgücüne katılımı						70,0	71,0	71,5

Kaynak: Aysan (2016); HÜNEE (2019); TÜİK (2020)

Evliliğin ötelenmesi, doğurganlığın düşüşü, boşanmaların yükselmesi gibi aile yapısındaki değişimler de yeni toplumsal riskleri beraberinde getirmiştir. Ailedeki hızlı dönüşüm ile birlikte; çocuk ve yaşlı bakımı, işsizlik, engellilik gibi riskler geleneksel olarak aile içi ücretsiz bakım sağlayan kadının ve ailenin üstesinden gelemeyeceği bir hal almıştır. Devlet ve piyasa, sağladıkları kurumsal bakım ve çeşitli sigorta türleriyle, sosyal ihtiyaçların değiştiği bu dönemde daha aktif sosyal refah sağlayıcıları olmaya başlamıştır (Aysan, 2018a). Bu toplumsal gelişmelerin bir sonucu olarak, sosyal refahın dağıtımında ailenin rolü zayıflarken, devletin yüklenmesi gereken sorumluluklar artmıştır. Ancak ekonomik ve demografik gelişmeler devletin de sosyal refah dağıtımında bir sınırının olduğunu göstermektedir. Bütün bunlar dikkate alındığında değişen ve farklılaşan ailelerin ihtiyaçlarının doğru tespit edilmesi ve sosyoekonomik gelişmelerin aile üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması ilerideki yıllarda sosyal refahın artırmak ve aile kaynaklı yeni sorunlarla karşılaşmamak için önemlidir.

D2. DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM

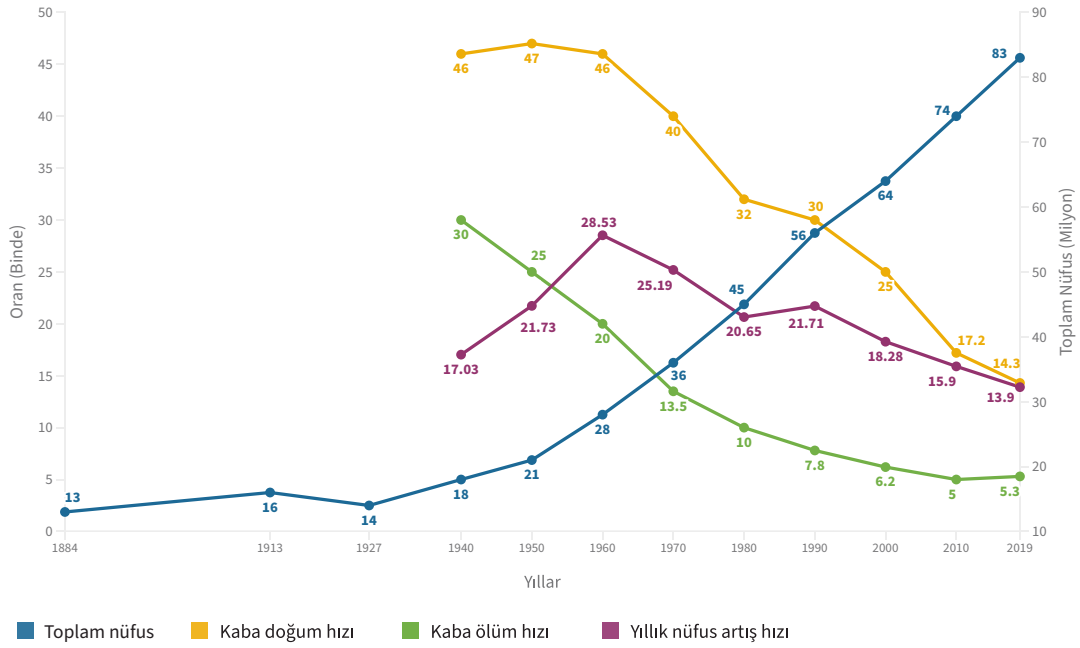


Avrupa genelinde yüz ila yüz elli yıl süren demografik geçiş süreci, Türkiye’de kabaca 60 ila 70 yıl kadar ancak sürmüştür. Bu süreçte doğum ve ölüm hızı düşmüş ve Türkiye nüfusu hızla yaşlanmaya başlamıştır. Demografik yaşlanmanın getirdiği sosyal ve ekonomik riskler ve bunların sosyal politikalar üzerindeki etkileri, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de daha sık tartışılmaktadır. Yaşlanan toplumun değişen ve çeşitlenen ihtiyaçları doğrultusunda sosyal politikaların yeniden tasarlanması öne çıkmaktadır.

İnsanlık tarihi boyunca son yüzyıla kadar doğu’da yaşam beklentisi 20 ila 30 yıl arasında gerçekleşmiştir. Yüksek ölüm hızı dünya nüfusunun uzun süre hemen hemen hiç artmamasına neden olmuştur. Ancak Sanayi Devrimi’nin başladığı 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ölüm hızının düşmesiyle birlikte dünya nüfusu hızla artmaya başlamıştır. Artan nüfus toplumsal refahın da artmasını sağlamıştır. Sanayi Devrimi’nin ve sömürgecilik faaliyetlerinin de etkisiyle Batı Avrupa ülkeleri hızla zenginleşmiştir. 20. yüzyılın ikinci yarısına geldiğimizde ölüm hızlarıyla birlikte doğum hızlarında da düşüş görülmüştür. Ancak doğum hızının ölüm hızı kadar hızlı düşmemesi dünyada nüfus patlamasına neden olmuştur.

Notestein, (1945) Batı toplumlarının geçirdiği demografik süreçler ışığında demografik geçiş kuramını geliştirerek, farklı ekonomik ve sosyolojik özelliklere sahip toplumları açıklamaya çalışmıştır. Üç aşamadan oluşan bu kurama göre, ilk aşamada yüksek ölüm ve doğum oranları görülür. İkinci aşamada ölüm oranları hızla düşerken, doğum oranları görece daha yavaş düşmüştür. Bu ikisi arasındaki fark nüfusun hızla artmasına neden olmuştur. Üçüncü aşamada ise ölüm ve doğum hızı oldukça düşük seviyelerde kalmıştır. Doğurganlık nüfusun kendini yenileyebilmesi için gerekli olan 2,1’lik toplam doğurganlık hızının da altına düştüğünde, nüfus artış hızı yavaşlamakta ve sonrasında nüfus azalmaya başlamaktadır (Aysan, 2014, s.70).

Avrupa genelinde yüz ila yüz elli yıl süren bu demografik geçiş, Türkiye’de kabaca 60 ila 70 yıl kadar ancak sürmüştür (Aysan, 2014). Bu hızlı geçiş; sanayileşme, kentleşme, sekülerleşme gibi sosyal dinamiklerin Türkiye’de Avrupa’ya göre çok daha hızlı yaşanmasından kaynaklanmıştır. Şekil 21’de de görüldüğü gibi; birinci demografik aşamada, 1884 yılında Türkiye sınırları içindeki nüfus 12,5 milyon iken, uzun savaşlar ve mübadele sonrasında 1927 yılında yapılan Cumhuriyet’in ilk nüfus sayımında 13,6 milyon olarak kaydedilmiştir. Her ne kadar İkinci Dünya Savaşı’nın getirdiği zor koşullarda nüfus artış hızında kısmi bir düşüş yaşansa da nüfus artışı yıllık %1’in üzerinde olmuştur. Türkiye göç veren bir ülke olmasına rağmen yüksek doğurganlık nüfusun devamlı artmasını sağlamıştır. İkinci aşamada, 1940’lı yılların ikinci yarısından itibaren kaba ölüm hızı düşmeye başlamıştır. Aynı dönemde doğurganlığın yüksek seyretmesi toplam nüfusun artmasına neden olmuştur. Türkiye’de ABD’deki kadar keskin bir doğum artışı yaşanmasa da 1945-1965 arasındaki bu döneme “bebek patlaması” dönemi denir. Bu dönemde dünyaya gelmiş nesiller, başlangıçta eğitim, daha sonra istihdam ve en sonunda emeklilik politikaları olmak üzere refah devletleri için ciddi meydan okumalar oluşturmıştır.



Şekil 21. Türkiye’de Nüfusun Değişimi, 1884-2019

Kaynak: TÜİK (2020); Aysan (2014)

1960’lı yılların ikinci yarısına kadar devlet çocuk yanlısı politikalarla ülke nüfusunu artırmaya çalışmıştır. Yaklaşık 70 yıl gibi kısa bir sürede nüfus yaklaşık 15 milyondan 70 milyona ulaşmıştır. 2020’de Türkiye nüfusu 85 milyona dayanırken, üçüncü demografik aşamadaki birçok sanayileşmiş ülkeye benzer bir şekilde doğum ve ölüm hızı da oldukça yavaşlamıştır.

Türkiye’nin genelinde uzun zamandır doğurganlığın düşük olmasının yegâne sebebi, eğitim seviyesi daha yüksek olan kentsel bölgelerde çocuk sahibi olmanın getirdiği ekonomik ve sosyal zorluklardır. Caldwell’e (1980) göre eğitim seviyesindeki artış genellikle seküler fikirlerin yayılmasına, bireyselleşmeye ve bununla bağlantılı olarak istenen çocuk sayısında düşüşe neden olmaktadır. Kadınların artan eğitim seviyesi, okulda kalma süresini ve doğal olarak evlilik ve çocuk sahibi olma yaşını yükseltmekte, bu da doğurganlığın düşmesine neden olmaktadır.

Diğer taraftan eşlerin çocuk sahibi olma davranışları oldukça rasyoneldir. Aileler bu kararda genellikle fayda-zarar hesabı yaparlar. Şehirde yaşayan aileler için köyde olduğu gibi çocuğun ücretsiz aile işçisi olarak aile ekonomisine katkıda bulunması oldukça sınırlıdır. Öte yandan şehirlerde istihdamın ancak belli bir eğitim seviyesi gerektiren sanayi ve hizmet kollarında sunulması çocukların eğitimi ebeveynler için daha mühim kılmış, bu da çocuk sahibi olmanın maliyetini artırmıştır. Özellikle aile, istihdam ve çocuk politikalarının yetersiz kaldığı Güney Avrupa’daki hızlı doğurganlık düşüşü bunun net göstergesidir. Türkiye’de 1960’larda 6,1 olan doğurganlık hızı 1980’lerde 4,5’e; 2000’lerde 2,5’e ve son olarak 2019’da 1,9’a gerilemiştir (Aysan, 2014, s. 74; TÜİK, 2020).

Doğurganlık oranlarındaki hızlı düşüş bir yandan Türkiye’de sosyal politikalar ve ülke ekonomisi için ciddi bir risk barındırırken diğer yandan 15 yaş altı nüfusun görece azalması, yaşlı nüfusun hala oransal olarak düşük kalması ve bunlara karşılık çalışma çağındaki 15-65 yaş arası aktif nüfusun en yüksek oranına ulaşması ekonomik fırsatlar sunar. “Demografik fırsat penceresi” olarak da adlandırılan bu dönemde doğru ekonomi ve istihdam politikalarıyla yüksek ekonomik büyüme ve daha müreffeh bir toplum oluşturma imkânı doğar. Aktif nüfusun, toplam nüfus içindeki payı 2000 yılında %64 iken, 2010 yılında %67’ye ulaşmış ve 2010’lu yılların sonunda da bu seviyede kalmıştır. Doğru stratejilerle demografik fırsat penceresinden yararlanmak için Türkiye’nin önünde yaklaşık 30 yılı vardır. Bu dönemin verimli bir şekilde kullanılması doğru ekonomi ve istihdam politikalarına eşlik eden eğitim politikalarıyla olabilir. TÜİK (2018) öngörülerine göre 2080 yılına gelindiğinde Türkiye’nin toplam nüfusu 107 milyona ulaştıktan sonra, düşmeye başlayacaktır. 2020 yılında 65 ve üzerindeki yaş grubundakilerin toplam nüfusa oranı %9 iken, 2080 yılına bu oran %26’ya yükselecektir (TÜİK, 2018; TÜİK, 2020).

2000’li yıllarla birlikte başta Batı Avrupa ve Japonya olmak üzere birçok sanayileşmiş ülkede etkisi daha da hissedilen ve çokça tartışılmaya başlanan demografik yaşlanma, üçüncü aşamanın bir sonucudur. Sosyal ve ekonomik nedenlerle düşen doğurganlık hızı toplam nüfus içinde genç yaştakilerin oranının azalmasına neden olmaktadır. Sağlık sistemindeki gelişmeler ve yeni tedavi imkânları ise insanların çok daha uzun yıllar yaşamasına ve yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payının artmasına neden olmaktadır. 1950-2019 yılları arasındaki doğuştan yaşam beklentileri incelendiğinde; Batı Avrupa’da doğuştan yaşam beklentisinin 68 yıldan 14 yıl artarak 82 yıla, dünya genelinde ise çok daha yüksek bir artışla 47 yıldan 25 yıl artarak 72 yıla yükselmiştir (United Nations, 2019). Türkiye’de ise 1990 ile 2018 yılları arasında erkeklerde 63’ten 76’ya, kadınlarda 67’den 81’e yükselmiştir.

Demografik yaşlanmanın getirdiği sosyal ve ekonomik riskler ve bunların sosyal politikalar üzerindeki etkileri yaşlanan toplumlarda sıklıkla tartışılmaktadır (Lynch, 2006; Tepe ve Vanhuysse, 2009). Yukarıda da ifade edildiği üzere, Türkiye dâhil olmak üzere birçok ülkede sosyal sigorta sistemi çalışan nüfus ile ve yaşlı nüfus arasındaki gönüllü prim aktarımlarına dayanmaktadır. Yaşlanan toplumun artan sağlık ve bakım ihtiyaçları ile aktif ve pasif dengesine dayanan emeklilik sistemi üzerindeki artan yük, savaş sonrası prime dayalı inşa edilen refah devletinin sürdürülebilirliğini zorlayan en önemli etkenlerden biridir (Aysan, 2020a, s. 680). Sosyal harcamalar incelendiğinde, OECD genelinde sağlık harcamalarının GSYH’ye oranı 1980’de %4,1 iken 2015 yılında %5,3’e; yaşlı harcamalarının ise aynı dönemde %4,8’den %7,0’e yükseldiği görülmektedir (OECD, 2020).

Türkiye’nin nüfus yapısı diğer ülkelere göre daha genç olmasına rağmen bu harcamalar yaşlı nüfusa sahip diğer ülkelere göre yüksek kalmaktadır. Bu sorunu çözmek adına ilk somut adım 10. Kalkınma Planı’nda (2014-2018) nüfus,



Eylem Planı’nda dört temel hedef öne çıkmaktadır: Aile refahının korunması ve ailenin güçlendirilmesi; nesiller arası dayanışmanın güçlendirilmesi; iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması; toplam doğurganlık hızının yenilenme düzeyinin üzerine çıkarılması.

aile ve iş yaşam dengesine dair hedefler sunulmasıyla atılmış, hemen ardından 2015 yılında Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı Eylem Planı ile somutlaştırılmıştır (DPT, 2013; Kalkınma Bakanlığı, 2015). Bu eylem planının öne çıkan amacı, dinamik nüfus yapısı korunurken aile kurumunun güçlendirilmesi ve sosyal refahın artırılmasıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2015). Eylem Planı'nda dört temel hedef öne çıkmaktadır: Aile refahının korunması ve ailenin güçlendirilmesi; nesiller arası dayanışmanın güçlendirilmesi; iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması; toplam doğurganlık hızının yenilenme düzeyinin üzerine çıkarılması. Bu hedefleri gerçekleştirmek için daha net sosyal politikalar oluşturulmuştur. Örneğin; çalışan annelerin daha iyi şartlarda çocuklarını bırakabilecekleri kreş ve bakımevi gibi ortamların sağlanması, analık izinlerinin düzenlenmesi, aileyi oluşturan farklı grupların sorunlarına dair sosyal politikalar bunlardan öne çıkan birkaç tanesidir.

D3. EKONOMİK RİSKLER



Teknolojik gelişmeler ve üretimde robotlaşma özellikle uzun dönemli ve güvenceli iş imkânlarının azalmasına ve işçi ücretlerinin düşmesine neden olmuştur. Ekonomik dalgalanmalar ve artan güvencesizlik yıllar içinde artmış, 2008 Küresel Ekonomik Krizi, özellikle endüstrileşmiş ülkelerde istihdam yapılarını ve emeklilik sistemlerini altüst etmiştir. Ekonomik dalgalanmalar bir taraftan refah devletinin finansal olarak devam ettirilmesine dair soru işaretleri doğururken diğer taraftan işsiz, yoksul ve evsiz sayılarını artırarak birçok insanın hayatını daha güvencesiz hale getirmiştir. Artan sosyal eşitsizlikler ve orta sınıfin erimeye başlaması birçok Avrupa ülkesinde refah devletine ve sosyal politikalara duyulan güveni sarsmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki hızlı istihdam artışı 1990'lardan sonra yakalanamamıştır. Bu dönemdeki istihdama dair olumsuz gelişmeler, Üçüncü Endüstri Devrimi ve piyasa merkezli mekanizmalarla ilişkilendirilerek, "işin sonu"na gelindiği iddiasını ortaya çıkarmıştır (Rifkin, 1995). Özellikle 1980'lerden sonra küreselleşme ile birlikte üretim, hızla gelişmekte olan ülkelere kaymıştır. Üretimin gelişmekte olan ülkelere kayması finansmanı prim ödemeleri ve vergilere dayanan zengin refah devletleri için ekonomik anlamda ciddi kayıplar getirmiştir. Sosyal politikaların finansmanı için gerekli olan gelir düşerken, ekonomik ve toplumsal sebeplerle artan sosyal politika ihtiyacı için bütçeden daha çok para ayrılması gerekmektedir. Ancak Tablo 1'de de görüldüğü üzere, birçok refah devletinde sosyal harcamalar son on yıldır durağan seyretmektedir.

Son yıllardaki teknolojik gelişmeler ve üretimde robotlaşma özellikle uzun dönemli ve güvenceli iş imkânlarının azalmasına ve işçi ücretlerinin düşmesine neden olmuştur. Her ne kadar bazıları bilişim, finans, lojistik gibi gelişen sektörlerde büyük istihdam artışı oluşturduğunu iddia etseler de bunların toplam istihdamdaki payları düşüktür. Bu yeni sektörler istihdamı belli bir miktar artırmış olsa dahi ne kadar güvenceli, istikrarlı ve iyi gelirli oldukları tartışılır. Bu ekonomik dalgalanmalar ve artan güvencesizlik yıllar içinde artmış, 2008'deki küresel ekonomik kriz, özellikle endüstrileşmiş ülkelerde, istihdam yapılarını ve emeklilik sistemlerini altüst etmiştir. Kriz, bir taraftan refah devletinin finansal olarak devam ettirilmesine dair soru işaretleri doğururken diğer taraftan işsiz, yoksul, evsiz sayılarını artırarak birçok insanın hayatını daha güvencesiz hale getirmiştir (Hemerijck vd., 2012). Artan sosyal eşitsizlikler ve orta sınıfin erimeye başlaması birçok Avrupa ülkesinde refah devletine ve sosyal politikalara duyulan güveni sarsmıştır.

Bu dönemde piyasa odaklı katı liberal ekonomi politikaları, başta İngiltere ve ABD olmak üzere, birçok ülkede hayata geçirilmeye başlanmıştır. Jessop'a (1993) göre bu yeni durum, Keynesyen refah devletin-

den Schumpeteryen çalışma odaklı istihdam devletine geçiştir. Türkiye’de de benzer bir süreç yaşanmıştır. Özal ile birlikte IMF anlaşmaları, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, küreselleşme ve uluslararası rekabetin üretim maliyetleri üzerindeki baskısı neo-liberal dönemde toplum üzerindeki baskıları daha da artırmıştır (Öniş ve Aysan, 2000). Küreselleşme ile birlikte rekabetin kızışması, üretimin emek gücünün daha ucuz olduğu ülkelere kaymasına sebep olmuştur. Bu durum refah devletinin altın çağı diye adlandırılan ve işçi, işveren ve devlet arasında üstü kapalı bir sözleşmeye dayanan eski Fordist sistemin çözülmesine neden olmuştur. Bu şartlarda yeni meydan okumalarla karşı karşıya kalan refah devletleri yapılan reformlarla bu sorunların üstesinden gelmeye çalışmıştır (Aysan, 2012b).

İşsizlik, Türkiye’de uzun yıllardır çözilemeyen bir sorundur. Ekonomik kriz dönemlerinde artan işsizlik, ekonomik büyüme dönemlerinde istenilen ölçüde düşmemektedir. Bunun başlıca nedenleri; genç nüfusun yüksek oluşu, kadınların son yıllarda daha çok istihdama katılmaları ve üretimde teknolojik gelişmelerin istihdam kayıplarına neden olmasıdır (Aysan, 2008). İşsizlik son otuz yıllık dönemde her iki cinsiyet için de artmıştır (Bknz. Tablo 14). Erkeklerde 1990’da %7,8 olan işsizlik oranı 2001 Ekonomik Krizi sonrasında 2005’te %10,5’e çıkmış uzun süre bu seviyelerde seyretmiş 2008 Ekonomik Krizi’yle 2009’da %13,9’a yükselerek son dönemdeki en yüksek seviyesine çıkmıştır. Daha sonraki yıllar %9 civarında seyreden işsizlik oranı 2019’da ise %12,4’e yükselmiştir. Aynı dönemde kadın işsizlik orandaki dalgalanmalarda erkeklerinkine benzer bir seyir izlemiştir. Ancak kadın işsizlik oranı 1990-2019 arasında erkeklere göre çok daha yükselerek %8,5’ten %16,5’e çıkmıştır.

Tablo 14. Türkiye’de Yaşa ve Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları (%), 1990-2019

	Erkek					Kadın				
	15-24	25-29	60-64	65+	Toplam İşsizlik Oranı	15-24	25-29	60-64	65+	Toplam İşsizlik Oranı
1990	16,6	8,4	3,4	1,8	7,8	15,0	8,4	3,4	1,8	8,5
1995	16,9	8,7	2,4	1,5	7,8	13,1	8,7	2,4	1,5	7,3
2000	13,7	7,2	2,7	0,7	6,6	11,9	7,2	2,7	0,7	6,3
2005	19,5	12,4	3,7	1,1	10,5	20,6	12,4	0,9	0,1	11,2
2006	18,3	12,4	3,8	1,0	9,9	20,7	12,4	0,3	0,3	11,1
2007	19,6	11,8	4,1	1,2	10,0	20,8	11,8	0,8	0,1	11,0
2008	20,1	12,6	4,9	1,2	10,7	21,2	12,6	0,8	0,6	11,6
2009	24,4	16,7	5,6	1,8	13,9	25,0	16,7	0,6	0,3	14,3
2010	20,0	13,6	5,7	2,1	11,4	23,0	13,6	1,1	0,1	13,0
2011	33,5	7,6	4,0	1,6	9,2	38,8	15,8	0,9	0,1	11,3
2012	32,0	7,1	4,3	1,2	8,5	37,1	16,5	0,7	0,2	10,8

2013	33,5	7,4	5,3	1,5	8,7	41,4	17,1	1,6	0,1	11,9
2014	33,1	11,2	6,0	2,5	9,0	38,6	22,5	1,5	0,9	11,9
2015	32,7	11,1	7,2	3,1	9,2	42,5	24,1	2,1	0,9	12,6
2016	34,0	12,3	7,0	3,2	9,6	44,0	26,8	1,9	0,8	13,7
2017	35,2	12,0	5,9	2,6	9,4	47,8	29,5	2,3	1,0	14,1
2018	34,5	12,3	6,1	3,2	9,5	47,9	27,3	2,1	1,4	13,9
2019	43,8	16,0	8,6	3,6	12,4	57,1	33,3	2,2	1,7	16,5

Kaynak: TÜİK (2020)

İşsizlik oranı aynı dönemde özellikle genç yaş grubunda oldukça yükselmiştir. 25-29 yaş grubundaki erkekler için 1990'da %8,4 olan işsizlik oranı, iki kat artarak 2019'da %16'ya, kadınlar için ise aynı dönemde 4 kattan fazla artarak %8,4'ten %33,3'e yükselmiştir. Türkiye'deki 25-29 yaş arası işsizlerin toplam işsizlik içindeki payı, Türkiye işgücü piyasasının gençler için yeteri kadar istihdam oluşturamadığını net bir şekilde göstermektedir. Buna ek olarak popülist emeklilik düzenlemelerinden kaynaklanan kuşaklararası eşitlik sorunları dikkate alındığında Türkiye'nin genç nüfusuna rağmen genç emeklilikler ve genç işsizlerin meydana getirdiği çifte yükün ağır faturası ile karşı karşıya kalmaktadır (Aysan, 2013).

Türkiye'de bu dönemde birbiriyle çelişen politikaların yürütüldüğü görülür. Devlet, bir taraftan neo-liberal politikalarla ekonomideki baskın rolünü piyasaya devrederken diğer taraftan başta sağlık olmak üzere sosyal politikalarda önemli atılımlar yapmıştır. Yine bu dönemde köyden şehre göç hızla devam etmiştir. Ancak bu yeni göçmenler daha çok, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinden güvenlik kaygısıyla gelen aileler olmuştur. Işık ve Pınarcıoğlu'nun (2001) "nöbetleşe yoksulluk" olarak tanımladığı bu süreçte eski gelenler yeni gelenleri kullanarak sınıf atlamış, ancak yeni göçmenlerin sınıf atlama şansı şehirdeki rant imkânlarının azalmasıyla kısıtlı kalmıştır.

Son 20 yıldaki ekonomik gelişmeler çalışmanın yoksulluktan kurtulmak için her zaman yeterli olmadığını göstermektedir. Bundan ötürü istihdam oluşturma yanında güvenceli, düzgün istihdam oluşturmak hedeflenmelidir. Türkiye özelinde incelendiğinde önemli bir kesimin küçük işletme sahibi olduğu, kendi hesabına çalıştığı veya ücretsiz aile işçisi olduğu görülmektedir. Bu gruptakilerin önemli bir kısmı güvencesiz çalışmakta, sigorta primleri genellikle yatırılmayan bu grupların uzun vadede sosyal refahtan aldıkları pay düşmektedir. Ayrıca ekonomik dalgalanmaların ilk aşamada kalifiye olmayan işçileri etkilediği düşünüldüğünde bu gruplar için, özellikle Covid-19 gibi içinden geçtiğimiz zor bir süreçte, istihdam politikalarına ek olarak farklı sosyal politikaların da üretilmesi elzemdir.

D4. GÖÇ HAREKETLERİ



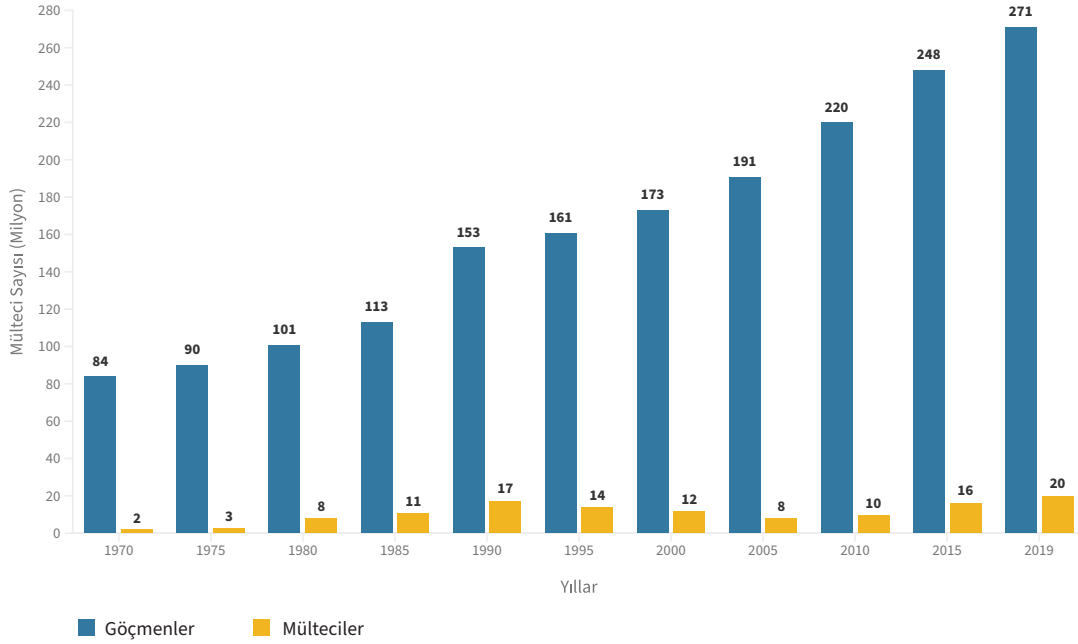
Göç, her ne kadar ev sahibi ülkenin toplumsal yapısını zenginleştirip yeni ekonomik imkânlar doğursa da sosyal politika maliyetlerini artırarak refah devleti için yeni finansal yükleri de beraberinde getirebilmektedir. Uzmanlık veya sertifika gerektirmeyen düşük ücretli iş kollarında vatandaşların göçmenleri kendileri ve işleri için bir tehdit olarak görmeleri etnik sorunlara ve yabancı düşmanlığının artmasına da neden olabilmektedir. Özellikle düzensiz olarak gelen genç göçmenler misafir ülke için güvenlik sorunları oluşturabilmektedir.

2000’li yıllardan itibaren Kuzey Afrika ve Batı Asya’daki çatışmalar büyük göç dalgalarını beslemiştir. İnsanlar, bazen can güvenliklerini sağlamak adına bazen de daha iyi fırsatlar yakalayabilmek için göç etmektedirler. Göç olgusu literatürde insanların politik veya ekonomik nedenlerle vatanlarını terk etmeleri olarak görülmektedir (Castles, 2004). Ancak göç, aslında bu ikisinin birbirine girdiği sosyal, politik ve bireysel dinamiklerden beslenen çok daha karmaşık bir olgudur. Uluslararası göç hareketlerin nedenlerini ve örüntülerini açıklamaya çalışan araştırmacılar, göç kararını etkileyen birçok etken üzerinde durmaktadırlar. İnsanları göçe iten bu etkenler arasında; geliri artırmak, ailelerde gelir riskini azaltmak, sosyal ve aile bağlarını devam ettirmek, sanayi ülkelerindeki emek talebi olarak öne çıkmaktadır (Massey vd., 1993).

Şekil 22, 1970-2019 yılları arasında dünyadaki göçmen ve mülteci sayılarını vermektedir. 1970’te dünya çapında göçmen sayısı 84 milyon iken bu sayı sürekli artarak 2019’da 272 milyona ulaşmıştır (IOM, 2019). Yine aynı dönemde mülteci sayısı 2,5 milyondan 2019’da 20 milyona çıkmıştır. Bu artışların nedenleri arasında daha iyi şartlara duyulan özlem kadar özellikle son 20 yılda artan iç savaşlar ve etnik çatışmalar öne çıkmaktadır. Şekil 22’de de görüldüğü üzere göç sayısı son 70 yılda hızla artmış; ancak mülteci sayısındaki artış bunun birkaç katı olmuştur.

IOM (2019) verilerine göre, göçmenlerin yarısından fazlasına güçlü sosyal politikaların uygulandığı Avrupa (82 milyon) ile iş imkânları yüksek Kuzey Amerika (59 milyon) ev sahipliği yapmaktadır. En çok göçmen barındıran ülke 51 milyon ile ABD iken bu ülkeyi 13 milyon ile yine iş olanakları yüksek olan Almanya ve Suudi Arabistan takip etmektedir. Göçmenlerin kökenleri incelendiğinde, en çok göçün yoksul ve kalabalık ülkelerden kaynaklandığı görülmektedir. Yaklaşık 19 milyon ile ilk sırada Hindistan yer alırken bu ülkeyi 12 milyon ile Meksika, 11’er milyon ile Çin ve Rusya ve 8,2 milyon ile iç savaşın yaşandığı Suriye izlemektedir. Uzun süredir devam eden savaş, Suriye’nin 2010-2020 arasında yıllık ortalama 752 bin göçmen ile dünyada en fazla göç veren ülke olmasına neden olmuştur. Türkiye ise yine aynı dönem-

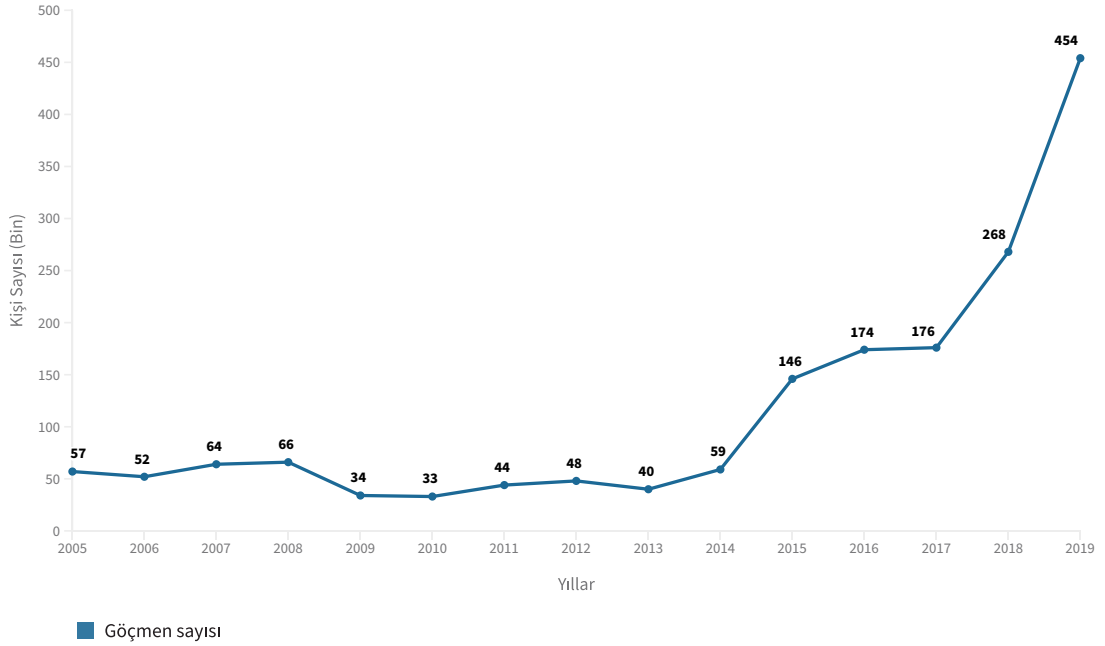
de Suriye ve diğer komşu ülkelerden gelen göçmen ve mülteciler sebebiyle ABD ve Almanya'dan sonra en çok göç alan üçüncü ülke olmuştur. ABD'ye bu dönemde yıllık ortalama 974 bin göçmen gelirken bu sayı Türkiye için 318 bin olarak gerçekleşmiştir.



Şekil 22. Uluslararası Göç ve Mülteci Sayıları, 1970-2019

Kaynak: IOM (2019)

Türkiye'ye gelen göçmenler incelendiğinde son 20 yılda önemli bir değişim olduğu söylenebilir. TÜİK (2020) verilerine göre Türkiye'ye 2000 yılında başta Almanya (73 bin), Bulgaristan (27 bin), KKTC (13 bin), Azerbaycan (9 bin) olmak üzere 234 bin yabancı uyruklu kişi gelirken, bu sayı 2019 yılında iki kat artarak 578 bine çıkmıştır. Göçmenler en çok sırasıyla Irak (83 bin), Türkmenistan (80 bin), Afganistan (47 bin), Suriye (43 bin), ve İran'dan (42 bin) gelmiştir. 2000'lerde daha çok yurt dışında yaşayan Türkler ve komşu ülkelerde yaşayan Türk soydaşlar gelirken, 2019 yılında güvenlik sorunları ve insan hakları ihlalleri yaşanan ülkeler ile ciddi ekonomik sorunların görüldüğü Müslüman ülkelere göçmenler Türkiye'ye gelmiştir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki bu göçmenlerin önemli bir kısmı Türkiye'yi geçiş ülkesi olarak görmekte, belli bir süre yaşadıkten ve Avrupa'ya veya hedefledikleri ülkelere göç etmektedirler. TÜİK verileri 2019 yılında 245 bin yabancı uyruklu kişinin Türkiye'den ayrıldığını göstermektedir. Bu minvalde Türkiye'ye gelen düzensiz göçmen sayısında da son yıllarda ciddi bir artış görülmektedir. 2005 yılında 57 bin olan düzensiz göçmen sayısı bir miktar düştükten sonra 2013'ten itibaren sürekli artmış ve 2019'da 454 bine ulaşmıştır (Bknz. Şekil 23). Düzensiz göçmenlerin uyrukları incelendiğinde yıllara göre dalgalanmalar yaşansa da 2019 yılı itibarıyla Afganistan (201 bin), Pakistan (71 bin), Suriye (55 bin) öne çıkmaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2020).



Şekil 23. Yıllara Göre Türkiye’de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayıları, 2005-2019

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2020)

Göç, her ne kadar ev sahibi ülkenin toplumsal yapısını zenginleştirip yeni ekonomik imkânlar doğursa da sosyal politika maliyetlerini artırarak refah devleti için yeni finansal yükleri de beraberinde getirebilmektedir. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü; mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsündeki yabancılara barınma, sağlık, çalışma hayatı, eğitim, sosyal yardım ve destek alanlarında çeşitli hak ve imkânlar sağlamaktadır. Dul kadınlar, yaşlılar, engelliler, geçici koruma statüsüne sahip yabancılar dahil olmak üzere yoksullar çeşitli miktarlarda garantili asgari gelirden yararlanabilmektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2020). Son yıllarda Suriye’den gelen yeni göçmenlerle birlikte yıllar içinde artan göçmen sayısı; sosyal koruma sistemi üzerinde önemli bir yük oluşturmakta, sistemin değişen koşullara uygun bir biçimde yeniden düzenlenmesini gerekli kılmaktadır (Aysan, 2020b).

Diğer taraftan uzmanlık veya sertifika gerektirmeyen düşük ücretli iş kollarında vatandaşların göçmenleri kendileri ve işleri için bir tehdit olarak görmeleri etnik sorunlara ve yabancı düşmanlığının artmasına da neden olabilmektedir. Özellikle düzensiz olarak göç eden gençler misafir ülke için kritik güvenlik sorunları oluşturabilmektedir. Türkiye bu sorunlarla 2010’lı yıllardan itibaren çok sık karşılaşmaktadır. Suriye ve Irak’taki otorite boşluğu, farklı terör örgütlerinin bu bölgelerde hâkim olmasına ve kontrol edilemeyen sınırlardan kolaylıkla geçirdikleri militan ve silahlarla Türkiye’de eylem yapmalarını kolaylaştırmaktadır. Diğer taraftan artan sayıda Asyalı genç Türkiye’de hiçbir sosyal güvence olmadan uzun saatler boyunca çalışmaktadırlar. Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemi formal işlerde kayıtlı çalışmayan göçmenlere sosyal güvenlik imkânı sunmamakta bu da sosyal adalet anlayışına ters düşmektedir. Bununla birlikte, zor şartlar altında çalışan bu insanların suç örgütlerinin ağına düşmeleri kolaylaşmaktadır.

Etnik, dinî ve kültürel bakımdan farklılaşan toplum yapısı, ulus devlette Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının sosyal haklarını kısmen gözeten refah devleti için birçok yeni riski beraberinde getirmektedir. Göçün tetiklediği güvenlik kaygıları, etnik sorunlar, sosyal uyum politikaları, artan işsizlik gibi yeni riskler sosyal politikaların çok kültürlü bir toplum için yeniden düşünülmesini gerekli kılmaktadır. Eğer doğru yönetilirse göçmenlerin getirdiği kültürel farklılık ve ekonomik zenginlik Türkiye için önemli bir fırsat oluşturabilecekken sürecin kötü yönetilmesi sosyal politikaların devamlılığı ve toplumsal barış için ciddi tehditler taşımaktadır. Refah kurumlarının ulus devlet anlayışı içinde işçilerin prim ödemelerine dayandığı bir Türkiye’de; göçün getirdiği yeni meydan okumalara çözüm üretebilmek için çok kültürlü uygulamaların artırılması, uyum politikalarının zenginleştirilmesi ve istidam politikalarının gözden geçirilmesi gerekmektedir.



Göçün tetiklediği güvenlik kaygıları, etnik sorunlar, sosyal uyum politikaları, artan işsizlik gibi yeni riskler sosyal politikaların çok kültürlü bir toplum için yeniden düşünülmesini gerekli kılmaktadır.

D5. ÇEVRE SORUNLARI VE SALGIN HASTALIKLAR



Sağlık sistemine önemli bir yük getiren, oluşturduğu belirsizlikten ötürü ekonomik sistemi etkileyen, dolaylı olarak sosyal düzeni bozan ve psikolojik olarak insanları derinden etkileyen Covid-19, sosyal politikaların günümüzde ne kadar önemli olduğunu ve bu politikaların sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde oluşturulması gerektiğini göstermektedir. Salgın hastalıklar ve uzun zamandır etkileri hissedilen ancak doğal süreçlerin daha yavaş ilerlemesinden ötürü çoğu zaman göz ardı edilen küresel ısınma, çevre kirliliği, hayvan türlerinin tükenmesi gibi birçok çevre sorunları ilk bakışta sosyal politikalar ile bağlantılı gibi gözükmesine de ekonomik kalkınma, göç ve sosyal eşitsizlikleri etkilemektedir. Bu da çevreye dair gelişmelerin dolaylı yollardan sosyal refah ve sosyal politikaları etkilediğini göstermektedir.

Covid-19'un hızla yayılarak pandemi halini alması uzun zamandır göz ardı sosyal politikaların önemini insanlara hatırlatmıştır (Aysan, 2020a). Her ne kadar pandemi sürecinin önümüzdeki aylarda nasıl bir yol izleyeceği bilinmese de basit bir virüsün yol açtığı salgın hastalıkların sağlık sistemi, ekonomi ve sosyal refah üzerindeki olumsuz etkileri net bir şekilde anlaşılmıştır. Virüsü kontrol etmeye ve yayılmasını engellemeye çalışmak, süreçle alakalı sosyal ve ekonomik problemlere çözüm aramak ve birçok kestirilemeyen sorunu yönetmek son dönemde refah devletleri için karşı karşıya kalınan en büyük meydan okuma olmuştur.

Kapitalizmin doğası gereği belirli aralıklarla dünya çapında iktisadi krizler yaşanmaktadır. Covid-19 pandemisi ile başlayan süreç, krizin kısa süreli bir sağlık sorunu olmadığını, beraberinde ciddi ekonomik ve sosyal tehditler getirdiğini göstermektedir. Pandemi ile gelen ve uzun vadeli etkileri hissedilecek en önemli sorunlardan biri hızla artan işsizlik ve ekonomik daralmadır. Ticaret ve istihdama dair uluslararası veriler ekonomik sorunların boyutunu göstermektedir. Örneğin, OECD bölgesinde GSYH 2020 yılının ikinci çeyreğinde bir öncekine göre ortalama %11'e yakın daralmıştır (OECD, 2020). Daralma, Güney Kore ve Rusya'da %3 seviyelerinde kalırken ABD'de %9, Türkiye'de %11, İngiltere'de %20'ye ulaşmıştır.

Türkiye'de birçok işyerinin Covid-19 önlemleri çerçevesinde zorunlu olarak kapatılması veya esnek mesai sistemine geçmesi ücretli çalışanları doğrudan etkilemiştir. Türkiye'de bu süreçte işini kaybedenler ve serbest meslek sahipleri için işsizlik fonundan belirli miktarda gelir desteği sağlanmıştır. Ancak sürecin daha ne kadar devam edeceğinin bilinmemesi, ulusal ve uluslararası ölçekte düşen arz ve talebin reel sektör üzerinde getirdiği ekonomik baskılar pandeminin neden olduğu ekonomik sorunları artırmaktadır (Aysan, 2020a). Sonuç olarak, bir anda çıkıveren, sağlık sistemine önemli bir yük getiren, oluşturduğu belirsizlikten ötürü ekonomik sistemi etkileyen, dolaylı olarak sosyal düzeni bozan

ve psikolojik olarak insanları derinden etkileyen Covid-19, sosyal politikaların günümüzde ne kadar önemli olduğunu ve bu politikaların sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde oluşturulması gerektiğini göstermektedir.

Pandemi süreci, doğada olup bitenlerin insanlığı ne kadar derinden etkileyebileceğini ortaya koymuştur. Bu kapsamda uzun zamandır etkileri hissedilen ancak doğal süreçlerin daha yavaş ilerlemesinden ötürü çoğu zaman göz ardı edilen küresel ısınma, çevre kirliliği, hayvan türlerinin tükenmesi gibi birçok çevre sorunlarının da tartışılması zorunludur. Bu gibi sorunlar ilk bakışta sosyal politikalar ile bağlantılı gibi gözükmesine de etkileri; ekonomik kalkınma, göç ve sosyal sorunlar gibi dolaylı yollardan sosyal refah ve sosyal politikalar üzerinde görülmektedir.

Sosyal politikaların önemli işlevlerinden biri de sosyal riskleri ve piyasa başarısızlıklarını hafifletirken kapitalist sermaye birikimini ve ekonomik büyüme söylemini meşrulaştırmaktır (Büchs ve Koch, 2017). Kapitalist ekonomik büyüme süreci, genel olarak sürekli artan tüketime, fosil enerji kaynaklarının yoğun bir şekilde kullanılmasına ve zengin ile fakir arasındaki artan eşitsizliklere dayanır. Küresel ısınmayla bağlantılı olarak iklim değişikliği, kuraklık, sel baskınları ile deprem gibi doğal afetler ve salgın hastalıklar, daha çok çevreye dair sorunlar olarak durağan toplum yapısı ve iktisadi kalkınmaya dayanan refah devletlerine karşı hayati riskler oluşturmaktadır (Aysan, 2020a, s. 682).

Artan sayıda çalışma, küresel ısınmanın ve diğer çevre felaketlerinin sosyal refah ve refah devleti üzerindeki etkilerini farklı kavramlarla açıklamaktadır. Örneğin, Fitzpatrick ve Caldwell'in (2001) "ekososyal refah" veya Gough'un (2015) "sürdürülebilir refah" kavramları çevresel dinamikleri sosyal refah ve sosyal politikalarla ilişkilendiren önemli adımlardır. Önlenemeyen çevre felaketleri ve bunların insan yaşamı üzerindeki etkileri; ekonomik büyümeyi hedef alan politikaların gözden geçirilmesini, sosyal politikaların çevreyle uyumlu hale getirilmesini ve daha sürdürülebilir olmasını gerektirmektedir.

Çevre ve sosyal politikaların birlikte ele alınması daha çok yeni olsa da çevre sorunlarına dair bilincin artması ve uluslararası arenada tartışılması yaklaşık 50 yıldır devam etmektedir. Bu bağlamda ilk uluslararası görüşmeler 1976 yılında Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın yönetim konseyinde ozon tabakasına dair olmuştur. Ozon tabakasını incelten maddelerin azaltılmasına ilişkin olarak hükümetler arası ilk girişim Mart 1985'te ozon tabakasının korunması için Viyana Sözleşmesi'nin kabulü ile neticelenmiştir. Çevreye ve insan sağlığına dair çabalar 1997'de Kyoto Protokolü ile önemli bir aşama kaydetmiştir. Kyoto Protokolü sanayileşmiş ülkelere sera gazı salınımını azaltma yükümlülükleri getirmiştir. Son olarak 2016 yılında yürürlüğe giren Paris Antlaşması ile sürdürülebilir kalkınma ve yoksulluğun ortadan kaldırılmasına yönelik önemli düzenlemeler getirilmiştir. Anlaşmanın temel hedefi sera gazı salınımının azaltılarak küresel sıcaklık artışının °2C'nin altında tutulmasıdır. Bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için 100 milyar dolar aktarılması planlanmaktadır (Bknz. IPCC, 2014).



Çevre ve sosyal politikaların birlikte ele alınması daha çok yeni olsa da çevre sorunlarına dair bilincin artması ve uluslararası arenada tartışılması yaklaşık 50 yıldır devam etmektedir. Bu bağlamda ilk uluslararası görüşmeler 1976 yılında Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın yönetim konseyinde ozon tabakasına dair olmuştur.

ABD başkanı Trump'ın, ülkesinin özellikle orta sınıf Amerikalıların, çıkarlarına uygun olmadığını iddia ederek 2017 yılında Paris Anlaşması'dan geri çekilmesi, küresel politikalar ve çevre düzenlemelerine dair tartışmaları beraberinde getirmiştir. Küresel çevre düzenlemeleri ve dünyanın tamamını ilgilendiren bu gibi konularda ulus devletler için temel mesele, bu maliyetlerin daha çok hangi ülkeler tarafından karşılanacağıdır. Uzun zaman önce sanayileşmesine başlamış, bu süreçte doğaya zarar vererek ekonomisini geliştirmiş ABD gibi bazı ülkeler Paris Anlaşması'nın getirdiği ekonomik yükün tüm ülkelerce eşit bir biçimde paylaşılmasını talep ederken yeni sanayileşen ülkeler bazı ayrıcalıklar talep etmektedir. Sadece ekonomik perspektifle sığ çıkar hesapları yapılması küresel çapta ortak karar alınmasını zorlaştırmaktadır. Politik bağlamda ulusal çıkar hesapları tüm insanlığın topluca zarar görmesine ve gelecek nesiller için yaşanabilir bir dünya kalmaması riskini doğurmaktadır. Ekonomik olarak bakıldığında temel bir soru ortaya çıkmaktadır: Gelecek nesillerin refahı pahasına doğal kaynakları yoğun olarak tüketip geçici bir zenginlik oluşturmak mı ya da daha sürdürülebilir politikalarla refahı gelecek nesillerle paylaşmak mı doğru olmalıdır?



Ekonomik olarak bakıldığında temel bir soru ortaya çıkmaktadır: Gelecek nesillerin refahı pahasına doğal kaynakları yoğun olarak tüketip geçici bir zenginlik oluşturmak mı ya da daha sürdürülebilir politikalarla refahı gelecek nesillerle paylaşmak mı doğru olmalıdır?

Yapılan araştırmalar küresel ısınmanın her ülkeyi eşit şekilde etkilemeyeceğini göstermektedir. Kanada ve Rusya gibi bazı ülkeler küresel ısınmadan nispeten daha az etkilenirken, hatta avantaj elde ederken, Türkiye gibi birçok gelişmekte olan ülkenin çok daha fazla etkilenmesi ön görülmektedir (IPCC, 2014). Ayrıca tüm dünyada yoksulların zenginlere göre küresel ısınmadan çok daha fazla etkilenmesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla, küresel ısınma herkesi etkileyecek ancak az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ve yoksullar için etkileri çok daha yıkıcı olacaktır. Bu çerçevede iklim değişikliklerinin az gelişmiş ülkelerde göçü tetiklediği, yıkıcı çatışmalara sebebiyet verdiği iddia edilmektedir (Reuveny, 2007). Son olarak, küresel ısınmanın ve kıtlığın yoksulların hoşnutsuzluklarını artırdığı ve Arap ayaklanmalarına neden olduğu ifade edilmektedir (Johnstone ve Mazo, 2011; De Châtel, 2014). Her ne kadar küresel ısınmanın getirdiği sorunların ilk etapta gelişmemiş ülkeleri ve fakirleri etkileyeceği düşünülse de uzun vadede göç dalgaları, güvenlik kaygıları, etnik çatışmalar gibi etkenlerle zengin refah devletlerinin de bu süreçten etkilenmesi kaçınılmazdır.

Covid-19 pandemisi ile etkisi her geçen gün artan çevre sorunları; birçok insanın işini kaybetmesine, ekonomik krizlerin derinleşmesine ve dolayısıyla yeni göç dalgalarının doğmasına neden olmaktadır. Kuraklık ve hava kirliliği, doğal kaynakların aşırı kullanımı gibi süregiden çevreye dair sorunlar; ekonomik krizleri, göç dalgalarını ve toplumsal hoşnutsuzlukları artırarak refah devletinin üzerindeki baskıları çoğaltırken sosyal politikaları daha da önemli kılmaktadır. Diğer taraftan bu gelişmeler; iklim değişikliği, su ve hava kirliliği, Covid-19 pandemisi gibi devasa küresel sorunlarla hiçbir ülkenin tek başına üstesinden glemeyeceğini ve bu tehditlere karşı etkili küresel iş birliklerinin yapılması gerektiğini göstermektedir (Aysan, 2020a).

D6. POPÜLİZM VE KAYIRMACILIK



Türkiye’de tarihsel kökenleri çok eskilere dayanan popülizm ve kayırmacılık, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal ortamdan beslenen bir refah dağıtım aracıdır. Hükûmetler popülist politikaları ve kayırmacı uygulamaları sadece vatandaşların seçim desteğini sağlamak için değil, aynı zamanda gelişmekte olan ve hızla kentleşen bir ülkede kısıtlı sosyal politika uygulamalarını telafi etmek için de kullanmıştır. Ancak bu refah mekanizmaları artık sosyal politikaların sürdürülebilirliği ve refah kazanımları için önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Sosyal politikaların kurumsallaşması bu geleceksel refah dağıtım mekanizmalarını en aza indirecektir.

Popülizm ve kayırmacılık Güney Avrupa ve Batı Asya ülkeleriyle birlikte Türkiye siyasetinin temel dinamiklerinden biridir. Bu yönetim tarzı sadece siyasi arenada kalmamakta; ekonomiyi, sosyal ilişkileri, refahın dağıtımını ve sosyal politikaları da doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle popülist politikalar ve kayırmacı ilişkiler Türkiye’nin refah rejiminin ayırt edici özelliklerindendir (Aysan, 2018a). Ancak hemen belirtmek gerekir ki zaman zaman reformlarla bu yöntemlerin üstesinden gelinmeye çalışılmaktadır. Türkiye’de sosyal yardımlarda kayırmacılığı ve mükerrerliği azaltmak için ortaya konan Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi, yoksulluk tespitinde gelir testi yapılması, işe alımlarda ulusal çapta yapılan sınavlar gibi uygulamalar bu sorunların çözmeye yönelik iradeyi göstermektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye’de devlet, aile ile birlikte refah dağıtımında önemli rol oynayan aktörlerden biridir. Ancak bu dağıtım, her zaman sınırları net olarak çizilmiş bir biçimde yapılmaz. Bunun yanında devleti yönetenler, refahın dağıtımı için gayriresmî yollara da başvururlar. Türk refah rejiminde bu refah dağıtımları kayırmacılık ve popülizm olmak üzere iki şekilde de yapılır. Siyasi yönelimlerinden bağımsız olarak Türk hükûmetlerinin tümü, refahı dağıtmak için bu iki geleneksel aracı kullanmıştır.

Genellikle birbirleri yerine de kullanılan patronaj ve klientalizm terimleri kısaca kayırmacılık olarak da adlandırılabilir. Piattoni’ye (2001) göre patronajın iki anlamı vardır: Birincisi, siyasetçiler ve seçmenleri arasındaki “organik” yapıyı korumak için idari pozisyonların partizanlara dağıtılmasıdır. Örneğin, Anglosakson siyasi geleneğinde, başbakanın hükûmetinin parti mensuplarından oluşturması gayet doğaldır. İkincisi ise politikacının konumunu güçlendirmek ve seçmen desteğini almak amacıyla devlet kaynaklarını kullanarak partizanlarına imkânlar sağlamasıdır (Piattoni, 2001, s. 5). Bu tip patronaj, klientalizm ile yakından ilgilidir. En uç noktada kayırmacılık: Gücü elde tutan bir siyasinin, siyasi destekleri için partizanlarını yasadışı olarak ödüllendirdiği bir tür yolsuzluk anlamına gelir. Kayırmacılığın kurumsal ve yapısal nedenleri olmakla birlikte içinde bulunulan bağlam ve siyasi aktörün kayırmacılıktaki rolü de önemlidir. Bu bağlamda, kayırmacılık demokratik temsilin sorunlarına çok istenmeyen bir pratik bir çözümdür (Piattoni, 2001, s. 18). Stokes’e (2011) göre klientalizmin himaye ve oy satın alma olmak üzere iki alt türü vardır. Birincisi, kişinin bir siyasinin veya

patronun seçilebilmesi için başkalarının oylarını güvence altına alma çabalarına destek vermesi, onun için çalışmasını ve sonucundan bunun karşılığını almasıdır. İkincisinde ise seçmenin daha dar bir mal alışverişi içinde kendi oyu karşılığında faydalar elde etmesi vardır. Özellikle sosyal ve ekonomik kazanım elde etmek isteyen gruplarda, tarım toplumlarında ve kentte tutunmaya çalışan göçmenlerde kayırmacı ilişkiler daha çok görülür (Roniger, 2004).

Ferrera'ya (1996) göre Güney Avrupa ülkelerinde kayırmacılık, devlet kurumlarının inşasında ve siyasi hareketlilik sağlanmasında siyasi bir stratejidir. Hızlı bir kentleşme süreci ve yüksek kırsal-kentsel iç göç yaşayan Türkiye gibi ülkelerde, kayırmacılığın seçimlerde siyasi destek karşılığında genel bir refah dağıtım mekanizması olduğu yadsınamaz. Kayırmacı ilişkiler, siyasi partiler ile zayıf siyasi kurumlar arasındaki gerginliklerin artmasına ve çoğu zaman adaletin ve liyakatin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Türkiye gibi etnik köken, mezhep, cemaat, hemşehrilik gibi geleneksel kimliklerin güçlü olduğu, bireyin kendi ayakları üzerinde duramadığı ülkelerde devam eden yapısal sorunları çözmek yerine vatan-daşların ve partizanların temel ihtiyaçlarını çözüme kavuşturmak daha önemlidir. Bununla birlikte siyasetçilerin sağladıkları imkânlar seçimlerde kendilerine oy olarak geri dönmektedir. Daha kötü durumlarda ise siyasiler bu kayırmacılıktan siyasi rant dışında usulsüz ekonomik kazanç elde etmektedirler.



Müller'e (2017) göre popülist hükûmetlerin üç temel özelliği şu şekildedir: Devlet aygıtlarının etkisiz hale getirilmesi, yolsuzluk ve büyük seçmen gruplarının kayırılması, sivil toplumun baskı altında tutulmasıdır.

Popülizm, siyasiler tarafından uygulanan ikinci gayriresmî refah dağıtım mekanizmasıdır. Popülizm, üzerinde çokça tartışılan ancak genel kabul görmüş bir tanımı olmayan bir kavramdır. Popülizm tanımı, kavramın kendisini derinlikli açıklamak yerine daha çok siyasi liderlerden veya hareketlerden yola çıkarak yapılmaktadır. Bu nedenden ötürü bazılarına göre Amerikan siyasetinin iki ayrı ucunda bulunan Cumhuriyetçi Trump ve Demokrat Sanders'in ikisi birden popülist olmakla eleştirilmekte veya halkın çıkarlarını gözetken liderler olarak takdir edilebilmektedirler. Müller'e (2017) göre popülist hükûmetlerin üç temel özelliği şu şekildedir: Devlet aygıtlarının etkisiz hale getirilmesi, yolsuzluk ve büyük seçmen gruplarının kayırılması, sivil toplumun baskı altında tutulmasıdır.

Bu kavramın sınırlarını netleştirip daha anlaşılır kılmak için popülizm kavramı seçmen desteğini artırmak adına sürdürülebilir olmayan seçmenlerin hoşuna gidecek siyasi söylemlerde bulunma veya bu söylemleri pratikte uygulama olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede patronaj ya da kayırmacılığın aksine, popülizm sadece hemşehrilere veya parti mensuplarına yönelik değil, büyük seçmen kitlelerine yönelik yapılıdır. Bu nedenle, popülizmin uygulanma şekli ve hedeflediği kitle açısından kayırmacılıktan farklıdır. Ayrıca seçmenleri cezbeden bu politikalar uzun vadeli sorunlar doğurmaktadır. Örneğin; vatandaşlara erken emeklilik imkânı tanınması, vergi afları gibi uygulamalar kısa vadede seçmenlerin hoşuna gitse de uzun vadede kamu bütçesinin bozulmasına neden olmaktadır. Popülizm söylem boyutunda kalabileceği gibi pratiğe de dönüşebilir. Birçok lider seçimlerde vadedtikleri popülist uygulamaları seçimi kazandıktan sonra gerçekleştirmez.

Popülist uygulamalara gösterilebilecek en iyi örnek emeklilik düzenlemeleridir. 1954 ile 2020 yılları arasında bazıları popülist kaygılarla emeklilik sisteminde on

bir kere değişiklik yapılmıştır. Bunlar içinde en dramatik olanı, 1992 yılında Demirel Koalisyon Hükûmeti Dönemi'nde emekli olabilmek için gerekli olan yaş koşulunun tamamen kaldırılmasıdır. Bu düzenleme sonucunda kadınlar 38 erkekler 43 yaşında gerekli prim gün sayısını ödeyerek emekli olabilmışlardır. 1990'ların çekişmeli siyasi ortamında oy kazanma kaygısıyla yapılan bu girişim hem orta yaşlılara bir gelir aktarımı sağlamış, hem de yüksek genç işsizliğine bir çözüm olarak düşünülmüştür (Aysan, 2013). Ancak bu popülist politikanın olumsuz yansımaları sosyal güvenlik sisteminin iki yıl içinde açık vermeye başlamasıyla kendini göstermiştir. Türkiye'de uygulanan popülist politikalara başka bir örnek ise gecekondu ve imar aflarıdır. 1950'ler sonrasında hızlı göçe maruz kalan kentlerde köyden gelen yoksullar için bir güvence olan gecekondu afları 2000'lere kadar kente yeni gelen ve tutunmaya çalışan yoksullar için önemli bir sosyal politika aracı olmuştur (Aysan, 2018a, s. 104). Bunun en son uygulaması 2018 yılında çıkan imar affıdır. Bu kanunla birlikte kaçak yapılmış birçok yapı kayıt altına alınmış, vatandaşların imar sorunları çözülmüş ve devlet kasasına para girmiştir. Ancak çıkarılan af ileriki yıllarda benzer afların olacağı beklentisini güçlendirmiştir. Diğer taraftan binalarını usulüne uygun yapanlar nezdinde bir adaletsizliğe yol açmıştır.

Parti mensuplarının temel ihtiyaçlarını karşılamanın ve partili yöneticilerin seçimi kazanmalarının çok önemli görüldüğü Türkiye gibi ülkelerde siyasiler halkın desteğini almak için kısa vadeli popülist ve kayırmacı uygulamalara yönelirler. 2015 yılının haziran ve kasım aylarında yapılan genel seçim, popülist söylemlerin tüm siyasi partiler tarafından nasıl benimsendiğini göstermektedir. Asgari ücret üzerinden dönen tartışmada tüm siyasi partiler seçmenlere enflasyonun da üzerinde bonkör asgari ücret zamları vadetmiş; ancak asgari ücretteki bu ciddi artışın kamu bütçesinde açığa neden olmadan nasıl karşılanacağını hiçbirisi yeterince açıklamamıştır. Seçim süresince AK Parti önce 1.000 TL ardından 1.300 TL; CHP 1.500 TL; HDP 2.000 TL olarak asgari ücreti belirleyeceğini vadetmiştir. Günümüzde sürmekte olan siyasi tartışmalar ve siyasetin ısınması bu gibi popülist söylemlerin yakın gelecekte artacağını göstermektedir.

Yukarıda da vurgulandığı gibi, kayırmacılık ve popülizm, Türkiye'de tarihsel kökenleri eskilere dayanan, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal ortamdaki beslenen ve siyaseten kullanılan bir refah dağıtım mekanizmasıdır. Bu sebepten dolayı hükümetler onları sadece vatandaşların seçim desteğini sağlamak için değil, aynı zamanda gelişmekte olan ve hızla kentleşen bir ülkede kısıtlı sosyal politika uygulamalarını telafi etmek için de kullanmaktadır. Ancak bu refah mekanizmaları artık sosyal politikaların sürdürülebilirliği ve refah kazanımları için önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Sosyal politikaların kurumsallaşması bu geleneksel refah dağıtım mekanizmalarını en aza indirecektir. Bu sorunları aşmak adına Alkan (2019) Türkiye'nin yönetim sisteminin geleceğini ele alan raporunda, kurumsal meşruiyet ve adalet temelinde kamu yönetim reformunun bir an evvel yapılmasını önermektedir. Popülizm ve kayırmacılığı da engelleyebilecek bu kamu reformunda merkezî yönetim düzeyinde örgütsel yapının sadeleştirilmesi, şeffaflık sağlayan bir denetim sisteminin oluşturulması ve bunu destekleyecek hesap verebilir bir kamu personel rejiminin oluşturulması gerektiğini vurgulamaktadır (Alkan, 2019, s. 139).



Kayırmacı ilişkiler, siyasi partiler ile zayıf siyasi kurumlar arasındaki gerginliklerin artmasına ve çoğu zaman adaletin ve liyakatin göz ardı edilmesine neden olmaktadır.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

21. yüzyılın başında dünyamız başta sosyal, politik ve ekonomik olmak üzere birçok meydan okumayla yüzleşmek zorunda kalmıştır. Siyasi sisteme duyulan inancın zayıflaması, toplumsal güvensizlik, ekonomik güvencesizlik ve toplumsal dönüşümün getirdiği sosyal normlardaki zayıflama, risk toplumunu da beraberinde getirmiştir. Bu süreçte bir taraftan ulus devletlerin sosyal refah dağıtma vaadi sorgulanırken, bir taraftan da değişimin yansıması olarak bireyler sosyal politikalara daha da bağımlı hale gelmektedirler. Bu hızlı dönüşümler çerçevesinde refah devletinin “krizi” ve sosyal politikaların geleceği 1990’lardan itibaren birçok sanayileşmiş refah toplumunda daha sık tartışılmaktadır. Türkiye’de ise bu makro değişimler çerçevesinde sosyal politikaların önündeki riskler ve fırsatlar şimdiye kadar yeteri kadar tartışılmamıştır.

Türkiye’nin refah rejimini ve dolayısıyla sosyal politikaları derinden etkileyen ve önümüzdeki yıllarda daha da fazla etkilemesi düşünülen çoğu zaman birbiriyle bağlantılı altı temel değişim vardır: Toplumsal değişimler, demografik dönüşüm, ekonomik riskler, göç hareketleri, çevre sorunları ve hastalıklar, popülizm ve kayırmacılıktır. Türkiye ve birçok ülkenin yüzleşmek zorunda olduğu makro ölçekteki bu değişimleri doğru analiz edip uzun vadeli cevaplar üretmek refah rejiminin devamı ve sosyal politikaların sürdürülebilirliği açısından oldukça kritiktir.

Refah devletinin kurumsallaştığı 20. yüzyılın ikinci yarısında daha durağan bir toplum yapısı varken zaman içerisinde, özellikle 2000’li yıllarda, toplumsal değişimin ivmesi hız kazanmıştır. Bu toplumsal değişimler içinde, refahın dağıtımı ve sosyal politikalar açısından en önemlilerinden biri kadının toplumsal rolü ve aile yapısındaki değişimlerdir. Değişimlerin doğru tahlil edilmesi ve değişen aile yapısı ve cinsiyet rollerini dikkate alan sosyal politikalar oluşturulmalıdır.

Sosyal ve ekonomik nedenlerle düşen doğurganlık hızı toplam nüfus içinde genç yaştakilerin oranının azalmasına neden olmuştur. Sağlık sistemindeki gelişmeler ve yeni tedavi imkânları ise insanların çok daha uzun yıllar yaşamasına ve yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payının artmasına neden olmuştur. Yaşlanan toplumun artan sağlık ve bakım ihtiyacı kadar ekonomik büyümenin de yavaşlaması kaçınılmazdır. Demografik dönüşümün etkileri bu yönden sosyal politikaları doğrudan etkilemekte olup bu gerçeğe uygun sağlık, sosyal hizmet, sosyal güvenlik ve istihdam politikaları geliştirilmelidir.

Özellikle 1980’lerden sonra küreselleşme ile birlikte üretim, hızla gelişmekte olan ülkelere kaymıştır. Ekonomik büyümenin yavaşlaması her geçen gün artan sosyal eşitlik taleplerine cevap vermeyi ve artan sosyal harcamaların finans-

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

manını zorlaştırmaktadır. Değişen ekonomik şartlar ve artan riskler dikkate alınarak daha rekabetçi bir istihdam yapısı oluşturulmalıdır.

Türkiye'ye gelen göçmenler incelendiğinde, son 20 yılda önemli bir artış olduğu söylenebilir. Göç, her ne kadar Türkiye'nin toplumsal yapısını zenginleştirip yeni ekonomik imkânlar doğursa da sosyal politika maliyetlerini artırarak refah devleti için yeni finansal yükleri de beraberinde getirmektedir. Göç politikalarını doğru yönetemeyen birçok Avrupa ülkesinde göçmen karşıtı popülist söylemler ve ırkçı partilere destek artmaktadır. Bu gelişmelerden dersler çıkarılarak göçmenlerin Türkiye'ye uyum sağlayabilmeleri, hem kendilerine hem de Türkiye'ye katkı sunabilmeleri için eğitim ve istihdam politikaları hızla hayata geçirilmelidir. Özellikle Suriyeli çocuklara ve gençlere yönelik, topluma hızla uyum sağlamaları için STK'lar ile ortaklaşa özel programlar geliştirilmelidir. Suriyeliler dışında değişik bölgelerden gelen farklı özellikteki göçmenler için özel uyum politikaları oluşturulmalıdır.

Küresel ısınmayla bağlantılı olarak iklim değişikliği, susuzluk, sel baskınları ile deprem gibi doğal afetler ve salgın hastalıklar, daha çok çevreye dair sorunlar olarak durağan toplum yapısı ve iktisadi kalkınmaya dayanan refah devletlerine karşı ciddi riskler oluşturmaktadır. En son olarak sağlık sistemine önemli bir yük getiren, oluşturduğu belirsizlikten ötürü ekonomik sistemi etkileyen, dolaylı olarak sosyal düzeni bozan ve psikolojik olarak insanları derinden etkileyen Covid-19, sosyal politikaların günümüzde ne kadar önemli olduğunu göstermiştir. Bu çerçevede üretilen tüm politikaların gelecek nesilleri de düşünerek sürdürülebilir olmalıdır.

Yaşlanan toplumun değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlarına karşı sosyal politikaların yeniden nasıl tasarlanması gerektiği ve bunların ekonomik olarak sürdürülebilir olup olmadığı öne çıkan önemli konulardır. Başta sağlık sistemi ve bakım olmak üzere yaşlanan toplumun getirdiği risklere karşı çözümler getirilmeli, bu riskler aktif istihdam politikalarıyla fırsata dönüştürülmelidir. Bu çerçevede Türkiye güçlü sağlık sistemi, yetkin sağlık çalışanları, yumuşak iklimi ile Avrupa'nın sağlık ve bakım merkezi haline getirilmelidir.

Popülizm ve kayırmacılık Türkiye'de uzun yıllar refah dağıtım aracı olarak kullanılsa da günümüzde sosyal politikaların sürdürülebilirliğine karşı önemli riskler oluşturmaktadır. Bunların bir an evvel terkedilmesi elzemdir. Kamu kadrolarının oluşturulmasında liyakati sosyal politikalarda toplumun gerçek ve acil ihtiyaçlarını merkeze alan bir anlayış tüm partiler tarafından benimsenmelidir.

BÖLÜM E

Geleceğin Türkiye'si İçin Yeni Bir Sosyal Politika Önerisi

E1 Sosyal Politikaların Amacı

Sosyal politikaların nihai hedefi vatandaşlara kaliteli, güzel ve huzurlu bir yaşam sunmaktır. Bu çerçevede sosyal politikaların; sosyal adaleti sağlamak, beşerî sermaye ve insani gelişmeyi yükseltmek ve yaşam memnuniyetini artırmak olmak üzere üç temel amacı olmalıdır.

E2 Sosyal Politikanın Koşulları

Sosyal politikaların vatandaşlara kaliteli, güzel ve huzurlu bir yaşam sunabilmesi için sürdürülebilirlik, ölçme ve değerlendirme, kapsayıcılık ve şeffaflık, etkin uygulama, koordinasyon, evrensel ve toplumsal değerlere bağlılık olmak üzere altı temel koşul öne çıkar.

Diğer politika alanlarında olduğu gibi sosyal politikalardaki dönüşüm gereksinimi; toplumsal, siyasi ve ekonomik dinamiklerin getirdiği değişimin zaruri bir sonucudur. Türkiye’de aile yapısındaki değişimler, yaşlanan nüfusun ihtiyaçları, istihdam yapısının güvencesizleşmesi, göç hareketlerinin neden olduğu yeni riskler ve daha birçok ekonomik, sosyal ve demografik dinamik sosyal politikaların farklı bir bakış açısıyla yeniden kurgulanmasını gerektirmektedir.

AK Parti Dönemi’nde sosyal politikalar alanında kayda değer gelişmeler yaşanmıştır. Sosyal güvenlik ve sağlık sistemindeki dönüşüm, sosyal politikaların tek bir bakanlık çatısı altında toplanması, eğitimdeki reformlar, sosyal harcamalarındaki ciddi artış öne çıkan kayda değer gelişmelerdir. Ancak yukarıda ifade edilen sorunlar ve yeni meydan okumalar çok daha planlı, ölçülebilir, sonuç odaklı ve sürdürülebilir bir sosyal politika vizyonuna ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

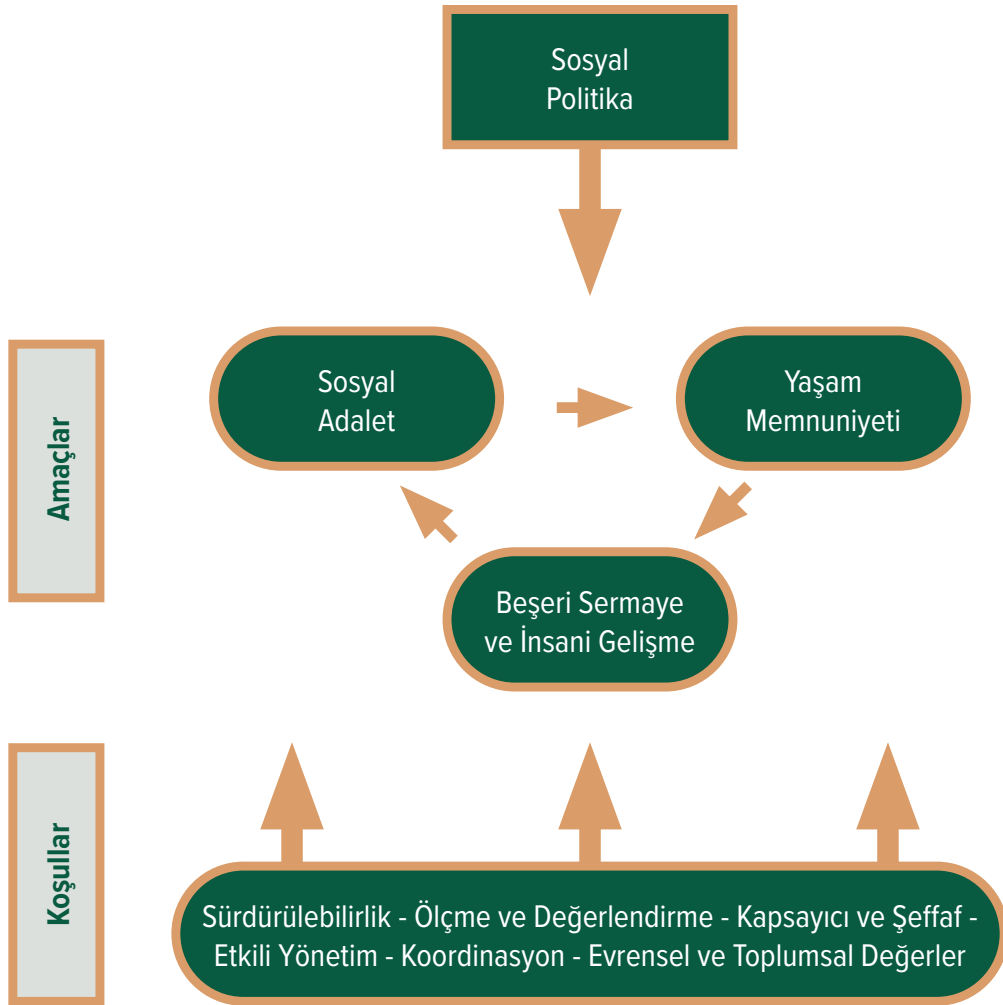
Sosyal politikaların çerçevesi öncelikle kalkınma planları ve hükümet programlarının belirlediği temel ilkeler çerçevesinde stratejik planlar tarafından belirlenir. Stratejik plana dayalı yönetim sürecinde; plan döneminde odaklanılacak önceliklerin belirlenmesi, kaynakların bu önceliklere göre dağıtılması, mali disiplinin sağlanması, uygulamanın etkili bir şekilde izlenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanır. Beş yıllık süreçlerde oluşturulan stratejik planların sonucusu 2019-2023 Stratejik Planı’dır. Gerek 11. Kalkınma planı gerekse Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının Stratejik Planı, sosyal politikaların amaçlarına ve genel stratejilere dair bazı fikirler verse de uzun vadeli bir vizyon ve bunları gerçekleştirebilmek için temel etkenleri yeteri kadar sunmamaktadır. Planlarda sunulan amaçların ve hedeflerin neden seçildiği, bunları gerçekleştirmek için detaylı olarak nasıl bir strateji izleneceği ve çıktıların nasıl değerlendirileceği net değildir.

Türkiye’de aile yapısındaki değişimler, yaşlanan nüfusun ihtiyaçları, istihdam yapısının güvencesizleşmesi, göç hareketlerinin neden olduğu yeni riskler ve daha birçok ekonomik, sosyal ve demografik dinamik sosyal politikaların farklı bir bakış açısıyla yeniden kurgulanmasını gerektirmektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı vizyonu “ailenin güçlü, bireyin mutlu olduğu, çalışan ve üreten müreffeh bir Türkiye” olarak tanımlanmıştır. Sosyal politikaların genel amaçlarını ortaya koyan Bakanlığın misyonu ile de uyumlu vizyonun nasıl gerçekleştirileceğine dair beş yılın da ötesinde uzun vadeli hedeflere ihtiyaç vardır. Uzun vadeli vizyondaki belirsizlik ve bunu gerçekleştirmek için başarılması gereken temel hedeflerdeki bulanıklık sosyal politikalara da yansımaktadır. Bakanlık çalışmaları ve hükümetin bu alanda yaptığı icraatlar incelendiğinde, yukarıda da ifade edildiği gibi, büyük bir yol kat edildiği görülür. Ancak sosyal politikalara dair uzun vadeli bir çerçeve planının olmaması politikaların hedeflediği başarıları ve sürdürülebilirliğini etkilemektedir. Örneğin, sosyal yardımların çok çeşitli ve karmaşık yapısı, son 20 yılda OECD ülkeleri arasında sosyal harcamaları en çok artıran ülke olmasına rağmen eşitsizlik, yoksulluk, yaşam memnuniyeti gibi sosyal politikaların etkilerinin direk ölçülebileceği bazı alanlarda Türkiye’nin yerinde sayması bunu göstermektedir.

Geleceğin Türkiye’de sosyal politikaların çerçevesini şekillendirirken üç temel dinamik göz önünde bulundurulmalıdır. Bunlar aynı zamanda devletin farklı

kanallardan uyguladığı sosyal politikaların yegâne amaçları: Sosyal adaleti tesis etmek, beşerî sermayeyi ve insani gelişmeyi artırmak ve yaşam memnuniyetini yükseltmektir. Bu amaçlar nihai kerte de devletin vatandaşlara kaliteli ve huzurlu bir yaşam sunmasını sağlar. Bu amaçları gerçekleştirmek için altı temel koşul ön plana çıkmaktadır. Evrensel ve toplumsal değerler temelinde, kapsayıcı ve şeffaf bir zeminde etkin uygulamaların olup olmadığı ölçme ve değerlendirme ile tespit edilerek farklı kurumların koordinasyonu içinde çalışarak sürdürülebilir sosyal politikalar üretilmesi gerekir (Bknz. Şekil 24).



Şekil 24. Sosyal Politikaların Amaçları ve Koşulları

E1. SOSYAL POLİTİKALARIN AMACI



Geleceğin Türkiye'sinde sosyal politikalara dair ana hedef, devletin vatandaşlarına kaliteli ve huzurlu bir yaşam sunmasının yollarını aramaktır. Bu nihai gayenin uygulamadaki izdüşümleri ise sosyal adaleti sağlamak, beşerî sermaye ve insani gelişmeyi yükseltmek ve son olarak yaşam memnuniyetini artırmaktır.

Sosyal Adalet

Eşitlik, sosyal haklar ve sosyal adalet kavramları, sosyal politika tartışmalarının merkezini oluştururken aynı zamanda siyasi mücadeleleri besleyen, sloganlaştırılan ve siyasi olarak yeniden üretilen kavramlardır. Eşitlik, sosyal politika tartışmalarında sol görüşlerin hak iddialarını dayandığı en önemli temellerden biridir. Sosyal adalete ilişkin tartışmaların büyük bir kısmı eşitlik ve vatandaşlık hakkı üzerinden gider. Bu çerçevede temel tartışma konusu daha çok liberallerin kullandığı fırsat eşitliği yaklaşımı ile sosyalizme yakın sol görüşlerin sonuç eşitliği anlayışı arasında gerçekleşir. Sosyal adalet her bireyin eşit haklara ve fırsatlara sahip olduğu, kırılgan grupların sosyal politikalar yoluyla güçlendirilmesi olarak tanımlanabilir.

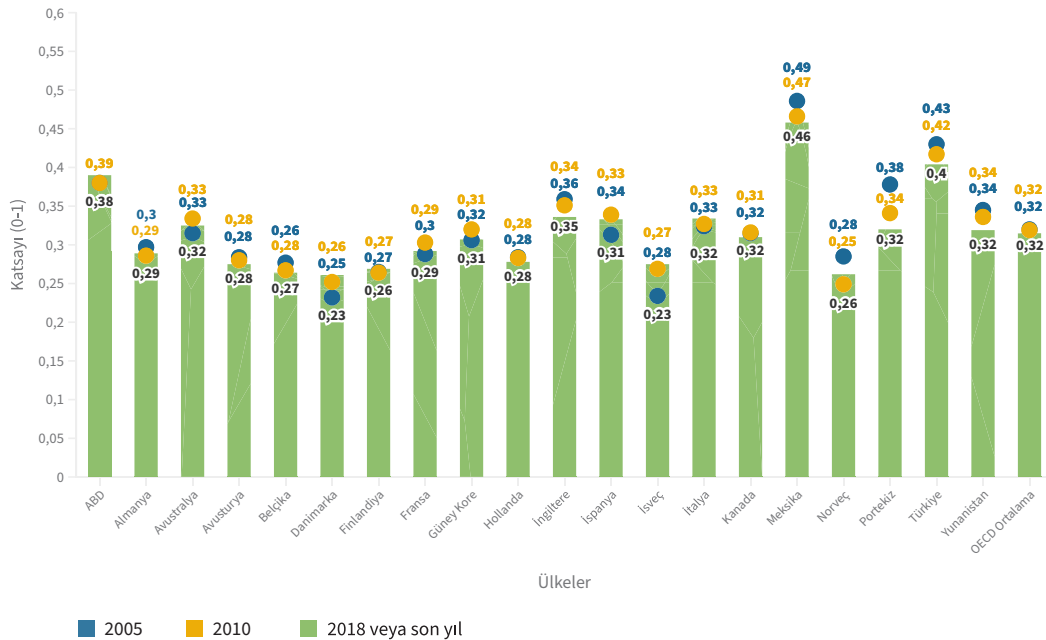
Refah devletinde eşitliğin nasıl sağlanabileceğiyle ilgili Taylor-Gooby'ye göre iki mevzu öne çıkar: Bunlardan ilki eşitlikçiliğin sınırlarının çizilmesine ilişkin tartışmada insan davranışlarını neyin etkilediği meselesidir (Alcock vd., 2011, s. 66). Buna göre bireylerin kendi faydalarını maksimize etme eğiliminde olduğu yönündeki görüş, eşitlikçiliğin çalışmayı engelleyeceğini öne sürer. Bu görüş liberaller tarafından çokça kullanılmaktadır. İkinci husus ise eşitlikçiliğin pratik kapsamıyla ilgilidir. Birçok kişi sonuç eşitliği ile fırsat eşitliği arasında ayrım yapar. Sonuç eşitliğini hedefleyenler, insanları eşit değerlerde konumlara yerleştirmeyi amaçlar. Fırsat eşitliğini hedefleyenler ise eşit olmayan toplumda bireylere eşit bir başlangıç sunmayı amaçlar (Alcock vd., 2011, s. 66).

Sosyal adalet tartışmalarında hak kavramına da sıklıkla vurgu yapılır. Hak, kökeninde hukuki bir kavramdır ve bir bireyin taleplerinin meşruluğuna atıfta bulunur. Sosyal politika bağlamında ücretsiz eğitim, evrensel sağlık hizmeti, sosyal yardım gibi taleplerin vatandaşlık hakkı çerçevesinde sağlanıp sağlanamayacağını belirler. Marshall'a (1964) göre günümüz refah devletinde sosyal politikalar, vatandaşların sahip oldukları sosyal hakların bir sonucudur. Sosyal hak, temelinde ihtiyaca dayanan yaklaşımlar, bireylerin ihtiyaçlarının devlet tarafından saptanıp, devletin ekonomik imkânları çerçevesinde bu ihtiyaçların karşılanması gerektiğini savunmaktadır. İnsan ihtiyaçları yaklaşımı, refah devletinin kaçınılmaz bir görevidir. Ancak bu hak temelli yaklaşım bireyin toplumsal sorumluluklarını yerine getirmesini de beraberinde getirir. Vatandaşın elde ettiği sosyal haklar toplumsal bir sorumluluk bilinciyle sürdürülmezse kaybedilmeye mahkumdur. Bu nedenden ötürü vatandaşlar sorumluluk duygusu içinde uygulanan sosyal politikaları sahiplenmeli, bunların daha da geliştirilmesi için çaba göstermeli, politikaların gerektirdiği düzenlemelere uymalı, hizmet veren bürokratları ve hizmet alan vatandaşları kontrol etmelidir.

Hem tek tek vatandaşların özgürlüğünü dikkate alan hem de adil olarak nitelendirilebilecek bir toplumun takip edeceği açık düzenlemeleri ortaya koyan bir sosyal adalet yaklaşımı oluşturmak güçtür (Alcock vd., 2011, s. 61). Daha belirsiz, daha karmaşık, daha kırılgan hale gelen günümüz dünyasında sosyal adalet ve eşitliğin sağlanması daha da zorlaşmaktadır. Bu nedenle uzun dönemde sosyal adaleti gerçekleştirebilmek için etkin ve sürdürülebilir sosyal politikaları öncelemek gerekir.

Sosyal adalet ve eşitlik denildiğinde ilk akla gelen etken gelir eşitsizliğidir. Gelir eşitsizliği ve ekonomik gelişme arasındaki ilişkiyi inceleyen Kuznets (1955), kişi başına düşen gelir ile gelir dağılımındaki adaleti gösteren Gini katsayısı arasındaki zamana bağlı seyrin “ters u”ya benzeyeceğini iddia eder. Ona göre ekonomik olarak az gelişmiş ülkelerde gelir dağılımı görece daha adildir. Bu ülkeler ekonomik olarak gelişmeye başladıkça gelir eşitsizliği de artar. Ancak ekonomik gelişme devam edip de gelişmiş ülke aşamasına gelindiğinde ülkede gelir eşitsizliği düşmeye başlar. Bu yaklaşım ekonomik olarak gelişmiş ülkelerde sosyal adaleti sağlamaya yönelik gerçekleştirilen sosyal politikaların önemini de göstermektedir. Scholtz (2010) Kuznets’in ikinci döngüsüne referansla 16 OECD ülkesini incelediği çalışmasında son yıllarda bazı refah devletlerinde artan gelir eşitsizliklerin yeniden düştüğünü bulmuştur.

Gini katsayısı yüksek olan ülkelerde gelir eşitsizliği de yüksektir. OECD ülkelerinde gelir eşitsizliğine baktığında, Türkiye yüksek Gini katsayısı ile gelir eşitsizliği en fazla olan ülkelerden biridir. Şekil 25’te de görülebileceği gibi 2005-2018 döneminde Türkiye’de küçük bir iyileşme olmuş, Gini katsayısı 0,430’dan 0,404’e gerilemiştir. Sosyal politikaların daha çok kurumsallaştığı Danimarka (0,26), Almanya (0,29) gibi ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye’nin Gini katsayısı oldukça yüksektir. Bununla birlikte sosyal politikaların kurumsallaşmadığı ABD (0,39) ve İngiltere (0,37) gibi Liberal refah devletleri ile Bulgaristan (0,46) ve Litvanya (0,39) gibi eski Doğu Avrupa ülkelerinin bazılarında da gelir eşitsizliği yüksektir.



Şekil 25. Seçilmiş OECD Ülkelerinde Harcanabilir Gelir Gini Katsayısı, 2005-2018

Kaynak: OECD (2020)

Gelir dağılımındaki eşitsizlikleri gidermenin bir yolu da yeniden bölüşüm ilkesi gereği yüksek gelirli kişilerden alınan vergilerin düşük gelirliye dağıtılmasıdır. Ancak Türkiye'nin bu konuda başarılı olduğu söylenemez. OECD ülkeleri arasında vergi ve transferlerin gelir eşitsizliği üzerindeki azaltıcı etkisinin en düşük olduğu ülkelerden biri de Türkiye'dir. Türkiye'de gerek vergilerin istenen düzeyde toplanamaması gerek vergi sisteminin yeniden bölüşüm ilkesinden ziyade sadece vergi hasılatını artırmaya yönelik tasarlanması, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri de artırmaktadır (Taşdemir vd., 2019, s. 44). Bu noktada Piketty (2014) uzun süredir gelir ve servet dağılımının emek aleyhine bozulduğu bu sorunun çözülmesi için küresel bir servet vergisi önermektedir. Bunun ne kadar uygulanabilir bir çözüm olduğuna dair tartışmalar devam etse de özellikle Türkiye gibi gelir eşitsizliğin yüksek olduğu ülkelerde vergi sisteminin yeniden düzenlenmesine ve daha etkili hale getirilmesine ihtiyaç vardır. Dolaylı vergilerden ziyade doğrudan alınan vergilere odaklanması, gelir ve servet vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının artırılması, artan oranlı vergi sisteminin işlerliğinin artırılması, vergi muafiyetlerinin en aza indirilmesi ve bütün vatandaşları kapsayan bir vergi sisteminin oluşturulması daha etkin bir vergi sisteminde öne çıkan noktalardır. Böyle bir vergi sistemi, hem sosyal politikaların daha adil bir biçimde finanse edilmesini hem de sosyal adaletin daha kolay başarılmasını sağlayabilir.



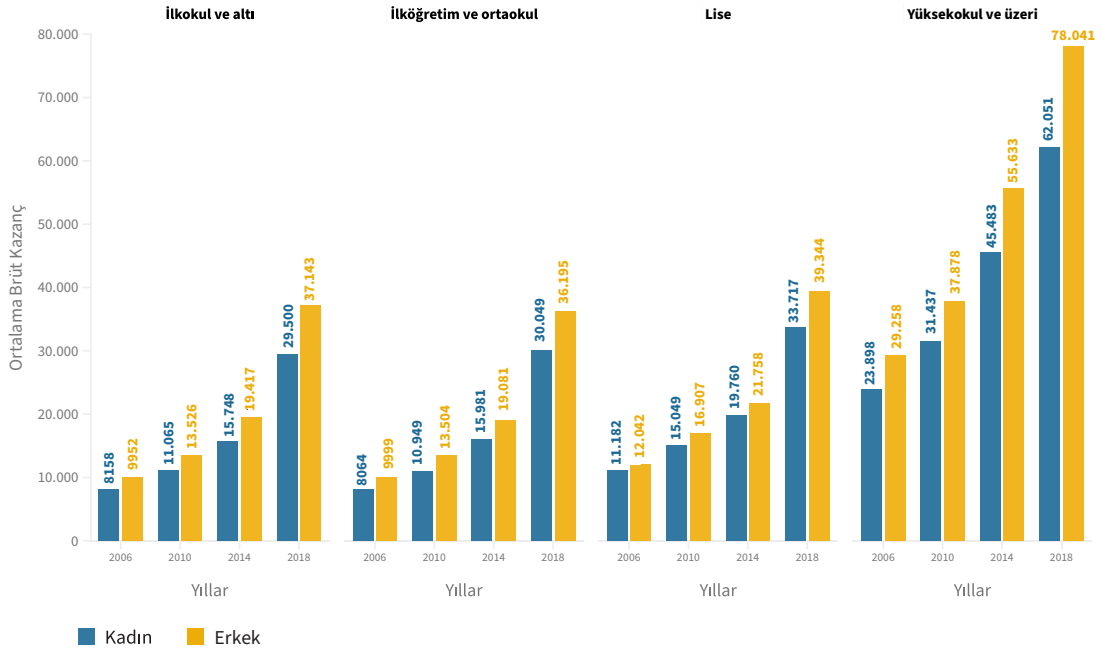
Gelir dağılımındaki eşitsizlikleri gidermenin bir yolu da yeniden bölüşüm ilkesi gereği yüksek gelirli kişilerden alınan vergilerin düşük gelirliye dağıtılmasıdır.

Her ne kadar Türkiye'de gelir eşitsizliği yüksek olsa da 2005-2018 döneminde küçük bir azalma gerçekleşmiştir. Gözlemlenen bu azalmanın nedenlerinden biri, en alt gelir dilimlerindeki gelir artışının en üst gelir dilimlerinden daha yüksek gerçekleşmiş olmasıdır. OECD rakamlarına göre 2010-2014 döneminde en alt %10'luk dilimin geliri %24,5 yükselirken, en üst %10'luk dilimin geliri %5,9 yükselmiştir. Bu durum gelir eşitsizliğinin azalması beraberinde getirmiştir. Benzer bir biçimde eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirine göre hesaplanan yoksulluk oranına göre, Türkiye'de 2006 yılında medyan gelirin %50'sinin altında bir gelirle yaşayanların oranı %18,6 iken, bu oran 2019 yılında %14,4'e düşmüştür (TÜİK, 2020). Bu dönemde OECD ülkeleri arasında en alt gelir grubundaki gelir artışının en üst gelir grubundaki gelir artışına göre en fazla artıran ülke Türkiye olmuştur (Taşdemir vd., 2019, s. 43). Bu olumlu gelişme yukarıda da ifade edilen, yoksulları hedefleyen sosyal koruma programlarının bir yansımasıdır.

Gelir eşitsizlikleri fırsat eşitsizliklerini artırırken, fırsat eşitsizlikleri de gelir eşitsizliklerine neden olmaktadır. Yapabilirlik temelli yaklaşım, refahı bir kişinin sahip olduğu yapabilirlikler, başka bir ifadeyle, kendi hayatını değerli kılmasını sağlayacak temel özgürlükler ile açıklar. Bu yaklaşıma göre yoksulluk gelir düşüklüğü değil, yapabilirliklerden yoksunluk olarak anlaşılmalıdır. Yapabilirlikten mahrumiyet, bazı gruplar için daha yüksek bazıları için daha düşük olabilmektedir. Bu dengeyi sosyal politikalar yoluyla sağlamak devletin görevidir (Sen, 1999, s. 87).

Fırsat eşitsizliğini doğuran etkenlerden birisi de eğitimidir. Eğitim sosyal hareketliği güçlendirip alt sınıflardan üst sınıflara geçişe imkân sağlar. Eğitimdeki fırsat eşitsizliği kişilerin yaşam döngülerinde kullanacakları yapabilirliklerini etkilemekte ve yoksulluğa neden olmaktadır. Şekil 26'da da görüldüğü gibi

2006-2018 yılları arasında her iki cinsiyet için de eğitimin geliri artıran önemli bir faktör olduğu görülmektedir. 2018 yılında ilkokul mezunu veya daha altı bir eğitim seviyesine sahip bir erkek, yılda ortalama 37 bin TL kazanırken, lise mezunu 39 bin TL, yüksekokul ve üstü eğitime sahipler biri ise 78 bin TL brüt kazanç elde etmiştir. Bununla birlikte, tüm eğitim seviyelerinde kadınlar erkeklerle göre %15 ile %20 oranında daha az yıllık kazanç elde etmektedirler. Hatta eğitim seviyesi yükseldikçe cinsiyetler arasındaki fark açılmaktadır. 2006-2018 yılları arasında cinsiyetler arasındaki gelir farkının kapanmadığı görülmektedir. Bu da gelir adaletini sağlamak için eğitim seviyesinin artırılması kadar cinsiyet eşitliğinin de tesis edilmesinin önemini göstermektedir.



Şekil 26. Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre Yıllık Ortalama Brüt Kazanç, 2006-2018

Kaynak: TÜİK (2020)

Eğitim ve yoksulluk ilişkisi açısından Türkiye'nin durumu incelendiğinde, eş değer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirinin %50'si dikkate alınarak hesaplanan yoksulluk oranına göre 2018 yılında okur-yazar olmayanların %28'i, bir okul bitirmeyenlerin %24'ü yoksul iken, bu oran lise ve dengi okul mezunlarında %6, yükseköğretim mezunları ise %2'dir (TÜİK, 2019). Eğitimin kalitesi ve okul öncesi dönemde çocukların kaliteli eğitime erişimlerinin sağlanması çocukların geleceklerini önemli ölçüde etkilemektedir (Aysan ve Özdoğru, 2015). Ancak Türkiye'de okullar arasında öğrenci ve öğretmen kalitesi, fiziksel imkânlar, müfredat gibi eğitimin niteliğinde dair ciddi farklılıklar vardır. Bu nedenle eğitime erişebilen bütün öğrencilerin aynı kalitede eğitim aldıkları söylenemez.

Sosyal adaletin sağlanabilmesi ancak fırsat eşitsizliğinin ortadan kaldırılması ve yoksulluğun azaltılması ile mümkün olur. Her bir vatandaşın nitelikli bir eğitim alması, kaliteli sağlık hizmetine ulaşabilmesi,

kaliteli bir yaşam sürmesini sağlayacak bir işe sahip olması ile gerçekleşebilir. Bunları gerçekleştirebilmek ise sürdürülebilir sosyal politikalar yoluyla beşerî sermayenin güçlendirilmesi ve insani gelişmenin sağlanması ile olabilir.

Beşerî Sermaye ve İnsani Gelişme

Beşerî sermaye insanın eğitim, bilgi ve becerileri ile kendini gerçekleştirmesini sağlayan yetilere sahip olmasıdır ve sosyal politika çıktılarının önemli bir parçasıdır. Başta eğitim olmak üzere sosyal politika uygulamalarıyla vatandaşların nitelikleri zenginleştirilir. Bu, bireylerin ekonomik ve sosyal konumlarının yükselmesi ve yaşam memnuniyetlerinin artması açısından önemlidir. Yapılan çalışmalar yaşam memnuniyeti ile beşerî sermaye arasında pozitif bir korelasyon olduğunu göstermektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 1990 yılından itibaren hazırlanan İnsani Gelişme Endeksi, uzun ve sağlıklı yaşam, bilgiye erişim ve kabul edilebilir bir yaşam standardı olmak üzere üç temel boyutta ortalama insani gelişme düzeyine göre ülkeleri sıralar. İnsani Gelişme Endeksi 2018 yılı verilerine göre 0,954'lük değer ile Norveç ilk sırada yer alırken bu ülkeyi sırasıyla İsviçre (0,946), İrlanda (0,942), Almanya (0,939) takip etmektedir. Türkiye ise 0,806'lık değer ile 189 ülke arasında 59'uncu sırada yer almıştır. İnsani gelişmedeki ilerlemenin ölçütü olan endekste, Türkiye'nin 1990'da 0,579 olarak hesaplanan endeks değeri, %39,4'lük artış göstererek 2018'de 0,806'ya çıkmıştır (UNDP, 2019). Bu artışta sosyal politikaların önemi yadsınamaz. Yaklaşık son 30 yılda eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve istihdamla ilgili yapılan önemli reformlar insani gelişmişlikte Türkiye'nin üst sıralara yükselmesini sağlamıştır. Türkiye'de 1990-2018 arasında doğuştan yaşam beklentisi 13 yıl, ortalama öğrenim süresi 3 yıl ve beklenen öğrenim süresi neredeyse 8 yıl artmıştır. Ülkede kişi başına brüt millî gelir aynı dönemde yaklaşık %122 yükselmiştir (Bknz. Tablo 15).

Türkiye beşerî sermaye ve insani gelişmenin bazı alanlarında atılım yaparken bazı alanlarda beşerî sermayesini istenilen düzeyde geliştirememiştir. Örneğin; sağlık alanında yapılan önemli reformlar Türkiye'de bebek ve anne ölümlerini azaltmış, doğuştan yaşam beklentisini artırmıştır. Benzer bir şekilde eğitim kurumlarının fiziki altyapısı güçlendirilmiş sınıf ve öğretmen başına düşen öğrenci sayısı azalmıştır. Ancak eğitim başarısı çıktılarına bakıldığında eğitim seviyesinin artışı beraberinde istenilen düzeyde başarıyı getirmediği görülür. PISA'nın (2020) matematik, fen bilimleri ve okuma başarıları üzerine hazırladığı değerlendirmelerde, bu üç kıstasa göre, Türkiye'nin tutarlı bir yükselme trendini yakalayamadığını görülmektedir. Ayrıca devamsızlık oranlarındaki yüksek seyir de eğitim çıktılarına dair başka bir sorun alanıdır. Tüm bunlar örgün eğitim politikalarının etkinliği üzerine soru işaretleri uyandırmaktadır.

Beşerî sermayeyi artırmak Türkiye'nin ekonomik refahının artmasının ve daha müreffeh bir ülke olmasının yegâne koşuludur. Ekonomik büyüme açısından işgücünün niceliğinden ziyade niteliği önemlidir. İşgücünün eğitim seviyesinin artırılması, sürdürülebilir kalkınma ve ekonomik büyüme için yeterli değildir. Beşerî sermayenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisine dair yapılan çalışmalar, ekonomik büyüme açısından işgücünün eğitim düzeyinden ziyade eğitimin kalitesinin önemli olduğunu göstermektedir (Taşdemir vd., 2019, s. 28). Ülkelerin matematik ve fen bilimleri testlerindeki ortalama skorları kontrol edildiğinde, nüfusun eğitim düzeyinin GSYH üzerinde herhangi bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır (Hanushek, 2016). Buna karşılık eğitimin kalitesi ile ülkelerin gelir düzeyi arasında anlamlı bir ilişki vardır. Örneğin, OECD ülkelerinin 2006 yılı PISA testlerindeki ortalama matematik notları ile kişi başına düşen reel GSYH değerleri arasında güçlü bir ilişki olduğu bulunmuştur (Taşdemir vd., 2019, s. 29).

Tablo 15. Seçilmiş Ülkelerde İnsani Gelişme Endeksi Değerleri, 1990-2018

	İGİ Değerleri					2018 İGİ Bileşenleri				
	1990	2000	2010	2018	2018 İGİ sırası	Doğuşta Yaşam Beklentisi	Beklenen Öğrenim Süresi	Ortalama Öğrenim Süresi	GSMH (kişi başı)	1990-2018 Yıllık İGİ Artışı (%)
ABD	0,86	0,881	0,911	0,92	15	78,9	16,3	13,4	56.140	0,24
Almanya	0,801	0,869	0,92	0,939	4	81,2	17,1	14,1	46.946	0,57
Çin	0,501	0,591	0,702	0,758	85	76,7	13,9	7,9	16.127	1,48
Fas	0,458	0,531	0,618	0,676	121	76,5	13,1	5,5	7.480	1,4
Fransa	0,78	0,842	0,872	0,891	26	82,5	15,5	11,4	4.511	0,48
Hindistan	0,431	0,497	0,581	0,647	129	69,4	12,3	6,5	6.829	1,46
İngiltere	0,775	0,867	0,905	0,920	15	81,2	17,4	13,0	39.507	0,62
İrlanda	0,764	0,857	0,89	0,942	3	82,1	18,8	12,5	55.660	0,75
İspanya	0,754	0,825	0,865	0,893	25	83,4	17,9	9,8	35.041	0,6
İsveç	0,816	0,897	0,906	0,937	8	82,7	18,8	12,4	47.955	0,49
İsviçre	0,832	0,889	0,932	0,946	2	83,6	16,2	13,4	59.375	0,46
İtalya	0,769	0,83	0,871	0,883	29	83,4	16,2	10,2	36.141	0,49
Japonya	0,816	0,855	0,885	0,915	19	84,5	15,2	12,8	40.799	0,41
Macaristan	0,704	0,769	0,826	0,845	43	76,7	15,1	11,9	27.144	0,65
Meksika	0,652	0,705	0,739	0,767	76	75,0	14,3	8,6	17.628	0,59
Mısır	0,546	0,611	0,666	0,700	116	71,8	13,1	7,3	10.744	0,89
Nijerya	.	.	0,484	0,534	158	54,3	9,7	6,5	5.086	.
Norveç	0,85	0,917	0,942	0,954	1	82,3	18,1	12,6	68.059	0,41
Pakistan	0,404	0,449	0,529	0,560	152	67,1	8,5	5,2	5.190	1,17
Portekiz	0,711	0,785	0,822	0,850	40	81,9	16,3	9,2	27.935	0,64
Rusya	0,734	0,721	0,78	0,824	49	72,4	15,5	12,0	25.036	0,41
Suudi Arabistan	0,698	0,744	0,81	0,857	36	75,0	17,0	9,7	49.338	0,74
Türkiye	0,579	0,655	0,774	0,806	59	77,4	16,4	7,7	24.905	1,19
Yunanistan	0,753	0,796	0,857	0,872	32	82,1	17,3	10,5	24.909	0,53

Kaynak: UNDP (2019)

Kaliteli eğitim, bireye dolayısıyla topluma ve ülke ekonomisine yapılan bir yatırımdır. Her yatırım gibi, beşerî sermayeyi ve insani gelişmeyi artıran politikaların getirisi de gelecekte ortaya çıkacaktır. Bugünkü sürdürülebilir sosyal politikalar, Türkiye'nin nasıl bir insani gelişmeye, toplum yapısına ve ekonomik kalkınma seviyesine sahip olacağını belirleyecektir. Bu nedenle sosyal politikaların temel amaçlarından biri de beşerî sermayeyi ve insani gelişmeyi yükseltmek olmalıdır. Hızla dönüşen teknoloji, üretimde robotlaşmayı, yapay zekâ ile çalışan makineleri ve daha birçok yeniliği beraberinde getirmektedir. Endüstri 4.0 olarak da tanımlanan bu gelişmelerin tamamı geleneksel anlamda istihdam yapılarını değiştirmektedir. Birçok meslek ve iş kolu bu yeni süreçte yok olma tehlikesi yaşamaktadır. 2020 yılında yaşanan Covid-19 pandemisi ile birlikte oluşan yeni ekonomik durum (çevrimiçi alışveriş, çevrimiçi eğitim, evden çalışma, teknolojik aygıtların daha yoğun kullanılması gibi yeni gelişmeler) eğitimin, üretimin, istihdamın, hatta sosyal ilişkilerin dönüşmesine neden olabilir. Bir önceki bölümde de zikredilen bu yeni gelişmelere ayak uydurabilmek için Türk Eğitim Sistemi'nde risk toplumunda ayakta kalabilecek, yeniliklere hızla uyum sağlayabilen ve yenilikçi düşünebilen bireylerin yetiştirilmesi gerekir. Bu noktada yaygın eğitim programlarının aktif istihdam politikalarıyla ilişkili olarak tasarlanması, değişen koşullara uygun kalifiye işgücünün yetiştirilmesi açısından elzemdir. Bununla birlikte mesleki eğitimde nitelikli öğrencilerin teşvik edilmesi, donanımlarının geliştirilmesi ve sektörle koordinasyon içinde eğitilmeleri şarttır. Meslek liselerindeki eğitimin, değişen ekonominin ve firmaların ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlanması gereklidir. Ayrıca hızla değişen ekonomik ve teknolojik şartlar doğrultusunda sadece bir mesleğin spesifik becerilerini edinmek yerine daha genel ve esnek becerileri kazandırmak da oldukça önemlidir (Alpaydın, 2018, s. 40).



Dolaylı vergilerden ziyade doğrudan alınan vergilere odaklanması, gelir ve servet vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının artırılması, artan oranlı vergi sisteminin işlerliğinin artırılması, vergi muafiyetlerinin en aza indirilmesi ve bütün vatandaşları kapsayan bir vergi sisteminin oluşturulması daha etkin bir vergi sisteminde öne çıkan noktalardır.

Beşerî sermayeyi ve insani gelişmeyi yükseltmek, sürdürülebilir ekonomik kalkınma ve sosyal politikalar için hayati bir öneme sahiptir. Eğitim, sağlık ve istihdam politikalarının bu bakış açısına göre tasarlanması, sosyal koruma desteğine ihtiyaç duyan kitleyi de uzun vadede azaltacak, sosyal adaleti tesis edecek ve yaşam memnuniyetini artıracaktır. Ülkemizin beşerî sermayesinin güçlenmesine yönelik tüm kademelerde kapsayıcı ve kaliteli eğitim politikalarıyla bilgiyi ekonomik ve sosyal faydaya dönüştüren, teknoloji kullanımına ve üretime yatkın nitelikli insan yetiştirilmesi temel hedef olmalıdır. Bu çerçevede, tüm bireylerin kapsayıcı ve nitelikli bir eğitime ve yaşam boyu öğrenme imkânlarına erişimleri hedeflenmelidir. 11. Kalkınma Planı'nda üretken ve mutlu bireyler yetiştirmek için eğitim, kültür, sanat ve spor alanlarında politikaların hayata geçirilme hedefi bu açıdan mühim bir gelişmedir.

Yaşam Memnuniyeti

Öznel iyi oluş üst başlığında mutluluk ve yaşam memnuniyeti son yıllarda sosyal araştırmaların farklı disiplinlerinde çokça tartışılmaya başlanmıştır. Politika yapıcılar da sosyal politikaları tasarlarlarken vatandaşların yaşam memnuniyetini yükseltmeye çalışırlar. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı vizyonundaki mutlu birey vurgusu yaşam memnuniyetini yükseltme hedefini göstermektedir.

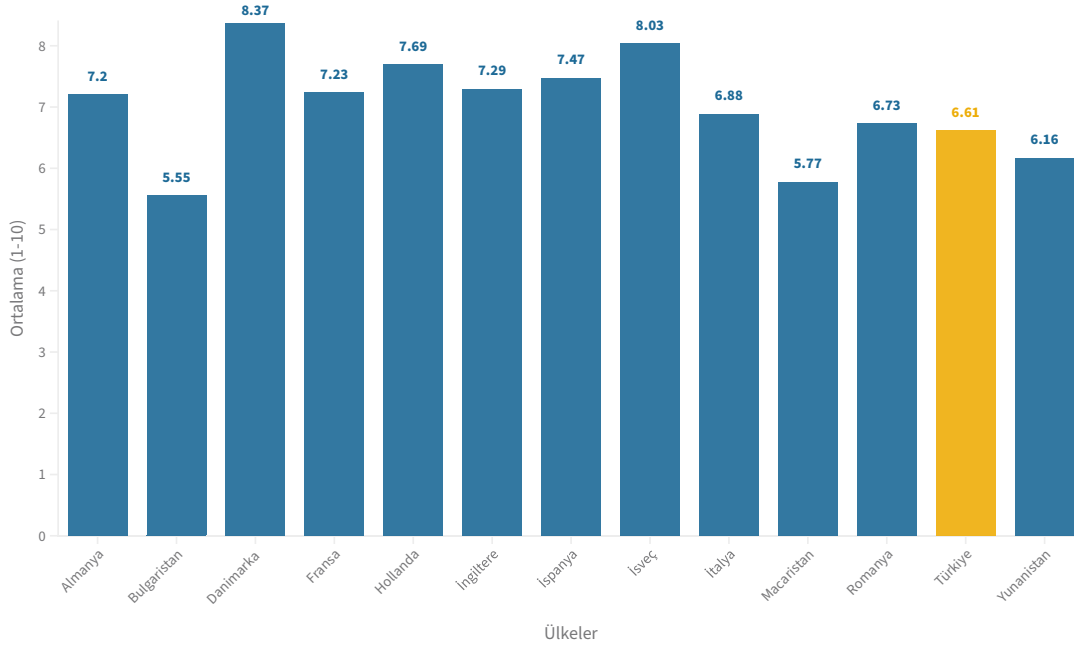
Mutluluk, huzur, yaşam memnuniyeti ve yaşam kalitesi gibi kavramlar birbirinin yerine kullanılan farklı kavramlardır. Bu kavramlar arasında sosyal politikaların birey üzerindeki olumlu etkilerini ifade eden en kullanışlı göstergesi yaşam memnuniyetidir. Yaşam memnuniyeti, bireyin hayatıyla ilgili beklentileri ile sahip olduğu hayatın nitelikleri arasında yaptığı genel değerlendirmedir (Aysan, 2019, s. 197). Bu değerlendirme içinde bireyin tüm değerlendirme kriterleri mevcut: Bireyin duygusal olarak nasıl hissettiği, hayattaki beklentilerinin ne derece gerçekleştiği, çevresi ile nasıl ilişkiler geliştirdiği gibi birçok etken kişinin kendi değerlendirmesinde rol oynayabilir. Diener'e (1984) göre birey, kendisi için idealize ettiği hayata ne kadar uygun bir yaşam sürdürdüğünü düşünüyorsa, yaşam memnuniyeti de o kadar yüksek olur.

Yaşam memnuniyeti, farklı düzeydeki gelişmelerden etkilenir. Yaş, cinsiyet, gelir, eğitim, medeni durum, sağlık durumu, aile ve sosyal çevre gibi birçok sosyodemografik etken; millî gelir, enflasyon, istihdam yapısı gibi makroekonomik etken; kurumlara güven, şeffaflık, sosyal adalet gibi kurumsal etkenler farklı düzeylerde yaşam memnuniyetini etkiler. Yaşam memnuniyetini belirleyen bir diğer etken ise sosyal politikalar. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, istihdam, sosyal hizmetler, sosyal ve kültürel hizmetler gibi çok farklı alanlarda devletin uygulamaları yaşam memnuniyetini etkilemektedir. Bu nedenden ötürü vatandaşlara kaliteli, güzel ve huzurlu bir yaşam sunabilmenin yollarından birisi de devletin vatandaşların yaşam memnuniyetini artırmaya yönelik sosyal politikalar üretmesidir.

Şekil 27, Avrupa ülkelerindeki yaşam memnuniyetini göstermektedir. Buna göre Türkiye'nin 10 üzerinden 6,6 ortalama yaşam memnuniyeti ile Avrupa'nın gelişmiş refah rejimlerinin gerisinde kaldığı görülmektedir. Bulgaristan (5,5), Macaristan (5,8), Romanya (6,7) gibi eski Sovyet Bloğu ülkelerin yaşam memnuniyeti düşük kalırken, Danimarka (8,4), İsveç (8,0) gibi İskandinav ülkeleri ve Almanya (7,2), Fransa (7,3), İspanya (7,5), İtalya (6,9) gibi Kıta Avrupası ülkelerinde yaşam memnuniyeti daha yüksektir. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'yle uyumlu olarak 2011 yılından itibaren OECD, "Hayat Nasıl?" (How's Life?) başlıklı raporlarında OECD ülkelerindeki insanların esenliklerini, başka bir ifadeyle iyi oluş durumlarını, 11 temel göstergesi çerçevesinde değerlendirmektedir. Bu araştırmaya göre Türkiye, incelenen 40 ülke içinde 37'nci sırada yer almaktadır (OECD, 2020). Türkiye'de öznel iyi oluşun Avrupa genelinden daha düşük olması, Türkiye'deki hayat standartlarının düşük olmasından ve sosyal refah uygulamalarının yetersizliğinden kaynaklanır. Hayat standartlarının yükselmesi ve başarılı sosyal politika uygulamaları bu ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de yaşam memnuniyeti yükseltebilir.



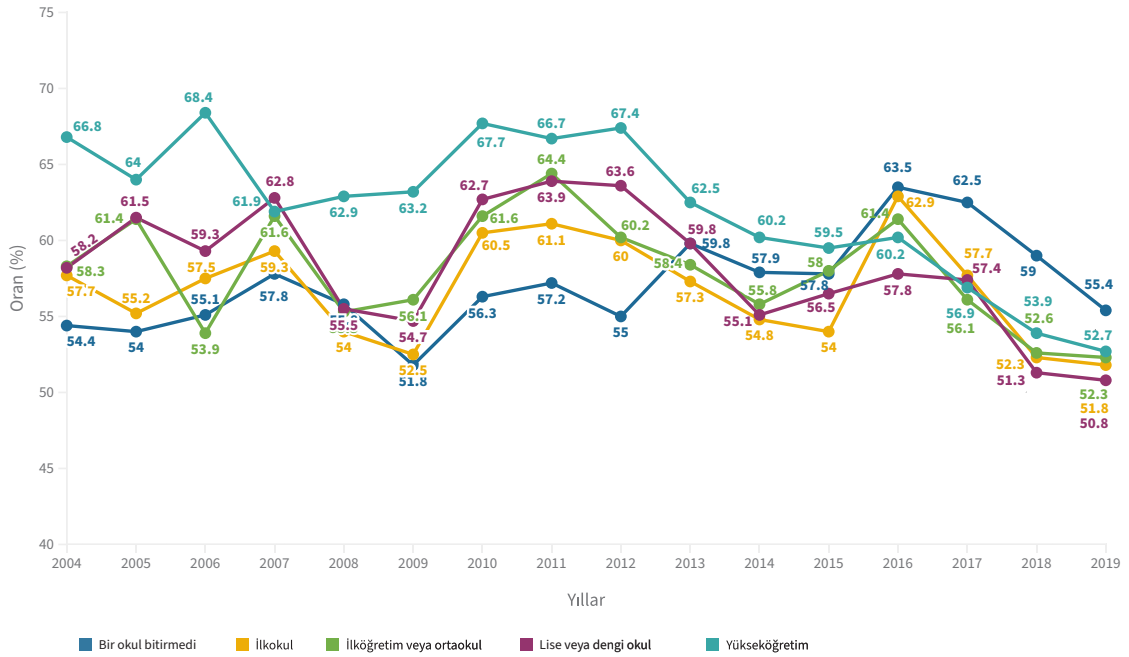
OECD, "Hayat Nasıl?" (How's Life?) başlıklı raporlarında OECD ülkelerindeki insanların esenliklerini, başka bir ifadeyle iyi oluş durumlarını, 11 temel göstergesi çerçevesinde değerlendirmektedir. Bu araştırmaya göre Türkiye, incelenen 40 ülke içinde 37'nci sırada yer almaktadır.



Şekil 27. Seçilmiş Avrupa Ülkeleri ve Yaşam Memnuniyeti, 2012

Kaynak: Aysan (2019)

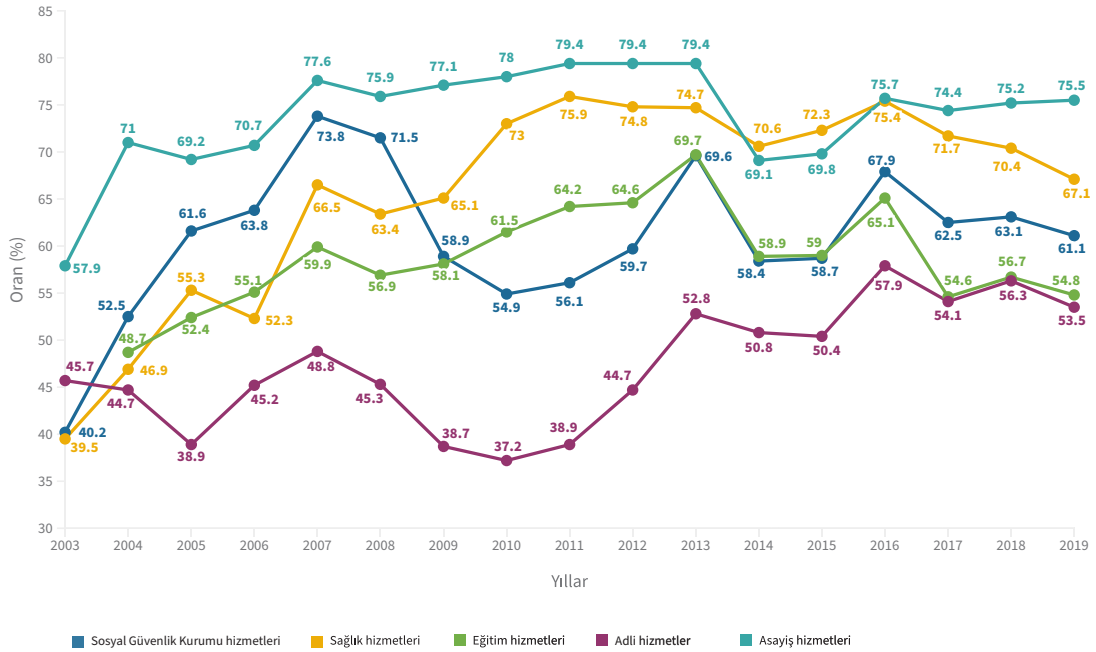
TÜİK tarafından 2003 yılından itibaren her yıl yapılan Yaşam Memnuniyeti Araştırması verileri, Türkiye’de yaşam memnuniyetini etkileyen faktörleri ve sosyal politikalardan duyulan memnuniyeti göstermektedir. Türkiye’de 2004-2016 yılları arasında eğitim seviyesine göre mutlu olanların oranları incelendiğinde yıllar içinde dalgalanmalar olmakla birlikte son yıllarda düşüş eğilimi göstermektedir (Bknz. Şekil 28). Bu dönemde ilköğretim veya ortaokul bitirenlerin %58’i mutluyken, 2019 yılına gelindiğinde %52’ye düşmüştür. Lise mezunları arasında mutlu olanların oranı 2004 yılında %58 iken, bu oran 2019 yılında %52’ye düşmüştür. Bu dönemde özellikle yükseköğretim bitiren kişiler arasında mutlu olanların oranlarında önemli bir düşüş görülmektedir. Yükseköğretimden mezun olanların mutlu oranı %67’den %53’e düşmüştür. İşgücü piyasasının yüksek eğitimlilerin kendilerini gerçekleştirmek için yeteri kadar imkân oluşturamaması, hedefledikleri yaşam standartlarına ulaşamamış olmaları, dünya ile daha entegre olduklarından seçeneklerinin farkında olmaları gibi etkenler eğitimli grubun yaşam memnuniyetinin daha çok düşmesine neden olmuş olabilir.



Şekil 28. Eğitim Durumuna Göre Mutluluk Düzeyi, 2004-2019

Kaynak: TÜİK (2020)

Türkiye’de yaşam memnuniyeti, tüm eğitim seviyelerinde düşmesine rağmen kamu hizmetlerinden memnuniyet 2004-2019 yıllarında genel olarak artış göstermiştir. Buna göre, 2003-2007 yılları arasında sosyal güvenlik hizmetlerinden memnun olanların oranları %40’tan %74’e yükselmiştir. Bu oran 2016 yılında %68’e çıksa da 2019 yılına gelindiğinde %61’e düşmüştür. 2003-2019 yılları arasında sağlık hizmetlerinden memnun olanların oranı yaklaşık 2 kat artarak %39’dan %67’ye yükselmiştir. Sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinden duyulan memnuniyet yapılan reformlar ve sağlık sistemindeki önemli atılımlardan kaynaklanmaktadır. Eğitim hizmetlerinden duyulan memnuniyet 2004 yılında %59 iken, 2013 yılında %70’e yükselmiş ve ardından düşerek 2019 yılında %55 olarak gerçekleşmiştir. Adli hizmetlerden duyulan memnuniyet 2003-2010 yılları arasında azalarak %46’dan %39’a düşmüş ardından yükselerek 2019 yılında %56’ya çıkmıştır. Adli hizmetlerden duyulan memnuniyetteki bu dalgalanma detaylıca irdelenmesi gereken bir durumdur. Asayiş hizmetlerinden duyulan memnuniyet oranlarına bakıldığında 2003-2019 yılları arasında %60’tan %75’e çıktığı görülmektedir. Genel olarak yıllar içindeki kamu hizmetlerinden memnun olanların oranlarına bakıldığında, memnuniyet oranlarının 2003 yılından itibaren önce arttığı ardından 2008 Krizi ile birlikte azaldığı; 2016 yılına doğru tekrar yükseldiği ancak 2019’a doğru yine düşmeye başladığı görülmektedir (Bknz. Şekil 29).



Şekil 29. Genel Olarak Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet, 2003-2019

Kaynak: TÜİK (2020)

Sonuç olarak, Türkiye’de gerçekleştirilen önemli sosyal politika atılımları, yaşam memnuniyetini bir miktar artırsa da özellikle son yıllar dikkate alındığında yaşam memnuniyetinin düştüğü görülmektedir. Bununla birlikte sadece yaşam memnuniyetinde değil aynı zamanda sosyal politikalardan memnuniyet düzeyinde de bir düşüş olduğu görülmektedir. Sosyal harcamaların sürekli arttığı, özellikle sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerinde önemli atılımlar yapıldığı bir dönemde yaşam memnuniyetinin artmaması, hatta son yıllarda düşmesi sosyal politika amaçlarının ve bu amaçları uygulamak için oluşturulan hedeflerin sorgulanmasını zorunlu kılmaktadır. Genç nüfusumuz sayesinde demografik fırsat penceresini yaşadığımız bu dönemde, ülkemizde sosyal harcamalar her yıl artarken, yaşam memnuniyetinin düşük kalması sosyal politikaların sürdürülebilirliğine dair ciddi soru işaretleri oluşturmaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma ve kapsayıcı büyüme; istikrarlı bir ekonomiyi hedefleyen etkin ekonomi politikaları ile huzurlu bir topluma yönelik sosyal politikaların bir arada ve koordinasyonlu bir şekilde yürütülmesi yoluyla mümkündür. Yaşam memnuniyetini de dikkate alan uzun vadeli bir sosyal politika planı yapılmalı; bu planda toplumun tamamını kuşatan eğitim, sağlık, istihdam politikalarına ek olarak kadınlar, engelliler, yaşlılar, göçmenler gibi dezavantajlı denilebilecek grupları hedef alan özel uygulamalara da yer verilmelidir.

E2. SOSYAL POLİTİKANIN KOŞULLARI



Sosyal politikaların vatandaşlara kaliteli, güzel ve huzurlu bir yaşam sunabilmesi için altı temel koşul öne çıkmaktadır. Bunlar; sürdürülebilirlik, ölçme ve değerlendirme, kapsayıcılık ve şeffaflık, etkin uygulama, koordinasyon, evrensel ve toplumsal değerlere bağlılıktır. Bunlar içinde özellikle sürdürülebilirlik önemlidir. Sürdürülebilir sosyal politika; kısa orta ve uzun vadeli finansal, toplumsal ve çevresel etki analizleri yapılmış, muhtemel riskleri ve fırsatları doğru hesaplanmış, hedefleri net politikalar. Sürdürülebilir sosyal politikalar ayrıca fırsat eşitliğini hedefleyen, refah bağımlılığını en aza indiren, popülizm ve kayırmacılıktan uzak politikalar.

Ülkelerin tarihsel ve toplumsal özellikleri, refahın dağıtımını şekillendirmektedir. Sosyal politikalar, refahın dağıtım aracı olarak kurumsallaşır ve uygulanır. Her hükûmetin ideolojik kökenine bağlı olarak farklı ekonomik ve siyasi vizyonu olsa da bu politikalar çok büyük bir kırılma olmadan zaman içerisinde devam eder. Bu politikaları belirleyen o ülkenin daha derinlerde toplumu oluşturan kurumları, tarihsel tecrübeleri ve bunların oluşturduğu kurumsal yapılarıdır. Sosyal politikaların vatandaşlara kaliteli, güzel ve huzurlu bir yaşam sunabilmesi için altı temel koşul öne çıkar. Bu koşullar; sürdürülebilirlik, ölçme ve değerlendirme, kapsayıcılık ve şeffaflık, etkin uygulama, koordinasyon, evrensel ve toplumsal değerlere bağlılık olarak sıralanabilir.

Sürdürülebilirlik

Wallerstein'e (1983) göre, kapitalist dünya ekonomisinin belirleyici özelliği azami kârı gerçekleştirmek amacıyla bir pazara yönelik üretim biçimidir. Böylesi bir ekonomik sistemde, kârlı olduğu sürece, üretim artırıldıkça artırılır (Wallerstein, 1983, s. 83). Devam eden kâr elde etme arzusu, doğal kaynakların hızla tükenmesi, insanların psikolojik olarak yıpranmalarına ve son kertede kendilerine ve çevrelerine yabancılaşmalarına sebebiyet verir. Böyle bir kapitalist dünya ekonomisinde sürdürülebilirlik kavramı son kertede insan neslinin devamını da sağlamak adına 1960'lardan itibaren kullanılmaya başlanmıştır. 1978 yılına gelindiğinde Birleşmiş Milletler (BM) tarafından eko-kalkınma kavramını açıklamak için kullanılmış ve sonrasında yaygınlık kazanmıştır (Kidd, 1992). Sürdürülebilirlik, genel olarak gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılayabilme imkânlarından taviz vermeden bugünkü ihtiyaçların karşılanmasıdır. Bu çerçeveden bakıldığında sürdürülebilirlik aslında sosyal adaletin nesiller arası bir boyutudur. Daha çok çevre sorunlarıyla birlikte kullanılan sürdürülebilirlik kavramı, dünya kaynaklarının ülkelerin kısa vadeli ekonomik büyüme hedeflerine kurban gitmemesi adına sürdürülebilir kalkınma olarak da kullanılmaktadır.

Yoksulluğu ortadan kaldırmak ve yaşam kalitesini artırmak adına 2000 yılında küresel seferberlik başlatan BM, Binyıl Kalkınma Hedefleri koymuş ve 2015'e kadar belirli kıstaslarda üye ülkelerden kendilerini

geliştirmelerini istemiştir. 2016 yılında Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları olarak yenilenen ve hedef sayısı artırılan bu inisiyatifte kalkınma; eşitsizlik, sürdürülebilirlik, sağlık, eğitim gibi kalkınmaya dair 17 başlıktan oluşmaktadır. Hedef başlıklarından da anlaşılacağı gibi sadece çevre veya ekonomi konuları değil aynı zamanda sosyal adalet, yaşam memnuniyeti ile beşerî sermayeye dair hedefler de içermektedir.

Sürdürülebilirlik kavramının tanımdaki ihtiyaç vurgusunu yalnızca ekonomik ihtiyaç olarak aldığımızda çevre ile uyumlu ekonomik gelişmeyi ifade edecektir. Ancak bu kavram sadece çevreye veya ekonomiye indirgenemeyecek kadar kapsamlıdır. Sosyal politikalar odağında ele aldığımızda sürdürülebilirlik ilkesi sosyal politikaların sosyal adaleti sağlamasını, bireyin beşerî sermayesi ile insani gelişmeyi artırmasını ve yaşam memnuniyetini yükseltmesini amaçlamaktadır. Sosyal politikaları uygulamak başlı başına yeterli değildir. Yanlış tasarlanmış sosyal politikalar refahın dağıtımını zora sokup planlanmayan toplumsal sorunlar ortaya çıkarır. Bununla birlikte uzun vadeli finansal maliyeti hesaplanmamış politikalar zaman içinde terkedilmeye veya radikal tasarruf sıkıştırma politikalarıyla atıl kalmaya mahkûmdur. Bunların sonucunda bugünkü ihtiyaçların karşılanması adına gelecek nesillerin ihtiyaçlarından taviz verilmiş olur ki bu da çok büyük bir toplumsal kargaşayı ve nesiller arası çatışmayı beraberinde getirir.



**Sosyal politikalar
odağında ele
aldığımızda
sürdürülebilirlik
ilkesi; sosyal
politikaların sosyal
adaleti sağlamasını,
bireyin beşerî
sermayesi ile
insani gelişmeyi
artırmasını ve yaşam
memnuniyetini
yükseltmesini
amaçlamaktadır.**

Bu nedenlerden ötürü, sürdürülebilir sosyal politika; kısa orta ve uzun vadeli finansal, toplumsal ve çevresel etki analizleri yapılmış, muhtemel riskleri ve fırsatları doğru hesaplanmış, hedefleri net politikalar. Ayrıca sürdürülebilir sosyal politikalar fırsat eşitliğini hedefleyen, refah bağımlılığını en aza indiren, popülizm ve kayırmacılıktan uzak politikalar. Çünkü refah bağımlılığının sürdürülmesi, bireysel sorumluluğu aşındırarak toplumu baltalar ve insanların istihdam yoluyla ayakta kalmalarını engeller (Murray, 1984). Unutmamak gerekir ki, refah devleti özellikle orta sınıf vatandaşların refahına odaklanır. Orta sınıfın genişlemesi sosyal adaletin tesis edilmesi kadar, vergiler yoluyla sürdürülen sosyal harcamaların devamını da sağlar. Evrensel sağlık ve eğitim uygulamaları bu orta sınıfın güçlenmesini ve vatandaşların sosyal politikalara sahip çıkmasını sağlar.

Rapor boyunca ifade edilen yapısal sorunlar ve yeni meydan okumalar sosyal politikaların sürdürülebilirliğini de zorlaştırmaktadır. Tüm bu dinamikler dikkate alındığında Türkiye’de sürdürülebilir bir refah rejiminin oluşturulması için öncelikle sağlıklı bir zihniyete, toplumsal mutabakata ve kapsamlı reformlara ihtiyaç vardır.

Ölçme ve Değerlendirme

Dikkatlice incelendiğinde birçok sosyal politikanın aslında detaylı analiz edilmeden, kâr-zarar hesabı ve pilot çalışmaları yapılmadan uygulamaya konuldukları görülmektedir. Hâlbuki bilimsel yönetim stratejisinin en temel ilkelerinden biri ölçmedir. Ölçüm içinde bulunulan durumun nesnel bir biçimde ortaya konulmasıdır. Örneğin, bir bölgede okul yapılıp yapılmaması kararı, o bölgede oku-

lun gerekli olup olmadığı araştırıldıktan sonra alınmalıdır. Nüfus projeksiyonları çerçevesinde gelecek yıllarda çocuk sayısının değişimi analiz edilmelidir. Daha sonra çevre bölgelerde okul olup olmadığı, bunun kapasitesi, kapasite azsa diğer bölgeden öğrenci getirmenin rasyonel olup olmadığı hesaplanmalıdır. Bu tahlillerin sonucunda okul yapmanın doğru bir karar olduğu sonucuna varıldığına hükûmetin bütçesi gözden geçirilmelidir. Eğer bütçe buna elveriyorsa, diğer öngörülmemiş yatırımlarla kıyaslandığında bunun acil olup olmadığı tartışılmalıdır. Tüm bu teknik alt yapı, alandan toplanacak veriler, stratejik planlar ve bütçenin planlamasıyla ilgili olup, sağlıklı bir ölçme değerlendirme sonucunda oluşturulabilir.

Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi, ölçme ve değerlendirmenin uygulanmaya çalışıldığı güzel bir örnektir. Bu sistem sayesinde devlet kurumları aynı sistemde sosyal yardımları görebilmekte ve mükerrer yardımların önüne geçebilmektedir. Ancak bu uygulamanın, STK'ları ve tüm belediyeleri kapsayacak şekilde genişletilmesi ve sürekli değerlendirmelerin yapılması sistemin daha etkili işlemesi için elzemdir.

Teknolojik gelişmeler ve büyük verilerin saklanması ve analizine dair atılımlar da dikkate alındığında ölçme ve değerlendirme yapmak daha önceki yıllara göre çok daha kolaydır. Bununla birlikte kamu otoritesi tarafından sürekli toplanan büyük verilerin analizi, politika yapıcılarının muhtemel sorunlara daha hızlı çözüm üretebilmelerini de sağlayabilir. Böylelikle ölçme ve değerlendirmeye dayalı yaklaşım, vatandaşın sorunu ortaya çıkınca çözüm aradığı aşamadan, kamu otoritesinin sorun ortaya çıkmadan müdahale edebildiği bir aşamaya gelmesini sağlar.

Bu çerçevede sosyal politika uygulamalarına dair verilerin sürekli olarak alandan toplanması, kurumsal verilerin muntazam bir şekilde toplanarak farklı kaynaklardan toplanmış verilerle mukayese edilebilir olması, belirli aralıklarla TÜİK tarafından toplanan veriler (Türkiye Aile Yapısı Araştırması, Hanehalkı İşgücü Araştırması, Yaşam Memnuniyeti Araştırması gibi) ışığında makro ölçekli değerlendirmelere tabi tutulması daha etkili sosyal politikalar üretilmesini sağlayacaktır.

Kapsayıcılık ve Şeffaflık

Sosyal politikaların uygulanmasında kapsayıcılık en önemli koşullardan biridir. Kapsayıcılık hem politikaların tasarlanma sürecini hem de politikaların uygulanma sürecini ifade eder. Sosyal politikalar uzun soluklu bir süreç içinde farklı fikirlere sahip paydaşların görüşleri alınarak tasarlanmalıdır. Ancak bu görüş alışverişi kağıt üstünde kalmamalıdır. Devlet kurumları, siyasi partiler, sivil toplum örgütleri, uzmanlar, akademisyenler ve vatandaşların, uygulanması planlanan politika konusundaki fikirleri kayda geçirilmelidir. Bu fikirler uzmanlar tarafından süzgeçten geçirilmeli, tartışılmalı ve geliştirilmelidir. Politika metni ortaya çıktıktan sonra tekrar paydaşlara sunulmalı, onların yorum ve önerileri alınmalıdır. Ancak bu aşamalardan geçtikten sonra uygulamaya veya yasama



Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi sayesinde devlet kurumları aynı sistemde sosyal yardımları görebilmekte ve mükerrer yardımların önüne geçebilmektedir. Ancak bu uygulamanın, STK'ları ve tüm belediyeleri kapsayacak şekilde genişletilmesi ve sürekli değerlendirmelerin yapılması sistemin daha etkili işlemesi için elzemdir.

aşamasına geçilmelidir. Pek tabii ki tüm paydaşları tatmin etmek mümkün değildir; ancak bu sürecin işletilmesi hem büyük hatalar yapılmasını engeller hem de daha çok vatandaşın planlanan politikayı benimsemesini sağlar.

Kapsayıcılığın ikinci boyutu ise sosyal politikaların belli bir din, etnisite, bölge, siyasi eğilime mensup insanlar için yapılmamasıdır. He ne kadar dezavantajlı grupların menfaati için özel politikalar üretilse de belli bir grubun yukarıda sayılan hususi özelliklerinden ötürü uygulayıcılar tarafından kayırılmaları veya dışlanmaları kabul edilemez. Kapsayıcılığın ortadan kalkması sosyal politikalara olan inancı zayıflatır ve insanların adalet duygusunu zedeler. Türkiye’de uzun yıllar bir refah dağıtım aracı olarak kullanılmış kayırmacılık işte bu nedenden ötürü çok tehlikelidir. Refah devletinin önündeki muhtemel ekonomik ve sosyal riskler ile toplumsal barışın tesisine dair sorunlar dikkate alındığında belediyeler ve merkezî yönetimin kayırmacılığa yol açacak veya bunu düşündürebilecek uygulamalardan kaçınılması gerekir.



Kapsayıcılığın bir boyutu ise sosyal politikaların belli bir din, etnisite, bölge, siyasi eğilime mensup insanlar için yapılmamasıdır.

Bunların gerçekleştirilebilmesi için politikaların şeffaf bir biçimde tasarlanması ve uygulanması gerekir. Vatandaşlar hangi sosyal politikaların hangi kuruluş tarafından nasıl yürütüldüğünü, bu politikalarından yararlanmak için ne gibi kısıtlar olduğunu ve hangi özellikteki insanların bu uygulamalardan yararlanabileceğini kolayca öğrenebilmelidir. Bu noktada kurumların resmî sitelerinde bu bilgiler kamuoyuyla paylaşılmalıdır. İşe alımlardaki kayırmacılık, okullarda kişiye göre değişen kayıt ücretleri, belediye hizmetlerinin belli bölgelere yapılması gibi kapsayıcı olmayan, şeffaf bir şekilde ilerlemeyen birçok uygulama gündelik hayatta karşılaşılabilecek sorunlardır. Güven anketlerinde meclise ve siyasetçilere güven oranlarının düşük çıkması, yolsuzluk üzerine yapılan çalışmalarda bunun parti gözetimsiz yaygın bir sorun olarak görülmesi şeffaf politikaların ehemmiyetini göstermektedir. Şeffaf politikalar aynı zamanda vatandaşların uygulamalara erişimini de kolaylaştıracaktır. Sosyal adalete darbe vuran sorunlardan biri de erişilebilirlik sorunudur. Fırsat eşitliği ilkesi çerçevesinde tüm vatandaşların sosyal politika uygulamalarına kolay erişiminin sağlanması kamu otoritesi tarafından temin edilmelidir.

Etkin Uygulama

Sosyal politikalar belli bir amaç doğrultusunda yapılır. Bunların çıktıları belirli dönemlerde analiz edilip aksayan yönleri yenilenir. Değişen toplumsal ihtiyaçlara göre uygulamalar tekrar tasarlanır ya da tamamen kaldırılır. Bu süreç sosyal politikaların etkisinin artmasını ve arzu edilen program çıktılarına ulaşılmasını sağlar. Nitekim sosyal politikalar başlı başına bir amaç değildir. Sosyal harcamaları artırmak ise yegane amaç haline getirilmemelidir. Önemli olan etkili politikalar ile sosyal politikaların yukarıda tartışılan temel amaçlarını yerine getirmektir. Nihai amaç ise vatandaşlara kaliteli, güzel ve huzurlu bir yaşam sunulmasıdır.

Etkili politikalar oluşturabilmek için öncelikle ihtiyaçların doğru tespit edilmesi gerekir. Bu ihtiyaçların hangi kurum tarafından nasıl karşılanması gerektiği ve

bunun için gerekli kaynakların tahsisi sonraki aşamaları oluşturur. Pilot program sonunda uygulamaya geçilmelidir. Uygulama süresince ölçme değerlendirme yapılması, programın daha etkili ve verimli olmasını sağlayacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken başka bir husus ise program uygulayıcıların yeterli sayıda ve uzman kişilerden oluşmasıdır. Örneğin Aysan (2017) evde bakım desteği alan kişi sayısının 2007 yılından beri sürekli arttığını; bunun da sosyal yardım harcamalarını ciddi anlamda yükselttiğini; ancak personel sıkıntısından dolayı evde bakım verenlerin kontrolünün düzenli aralıklarla yapılamadığını ifade etmektedir. Türkiye’de önemli bir ihtiyacı karşılayan, iyi niyetlerle başlatılmış bu uygulama; kapsamlı analiz ve projeksiyon yapmaksızın uygulanan politikaların uzun vadede doğurabileceği sorunları göstermesi açısından mühimdir. Bununla birlikte uygulamaları sürdürecektir yeterli uzman olmaması veya finansal kısıtlar uygulamalardan istenilen düzeyde sonuçlar alınmamasına neden olmaktadır. Bu sebepten ötürü etkin sosyal politikaların uygulanabilmesi için özellikle taşrada nitelikli personel sayısının artırılması gerekmektedir.

Koordinasyon

Refahın dağıtımında devlet ile birlikte aile, piyasa ve sivil toplum da önemli rol oynar. Devletin çizdiği çerçeve içinde bu kurumların da sosyal refahın dağıtımına katılmaları sağlanmalıdır. Bu dört temel kurum arasındaki iş birlikleri sosyal demokratik refah rejimleri başta olmak üzere birçok ülkede desteklenmekte, daha çoğulcu, kapsayıcı ve etkili sosyal politikaların imkânları aranmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi bu süreçte devletin yüksek sosyal harcamaları azaltılırken, daha etkili uygulamalar gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede diğer refah kurumlarıyla devlet arasında iş birlikleri artmaktadır. Türkiye’de de bu yönde bir eğilim olduğu söylenebilir. Türkiye’nin toplumsal yapısı ve ihtiyaçları da göz önünde bulundurularak bu iş birlikleri, devletin çizdiği kurallar çerçevesinde yürütülebilir. Bu noktada sosyal politikaları “devlete karşı aile” veya “devlete karşı piyasa” gibi karşıtlıklar üzerinden kurmak yerini bu aktörlerin güçlü iş birliği içinde sosyal refahı nasıl arttırabileceklerine odaklanılmalıdır.

Koordinasyon yalnız refah kurumları arasında olmaz. Aynı zamanda merkezî yönetim ve belediyeler ile devletin farklı birimleri arasında aktif bir şekilde yürütülmelidir. Koordinasyona dair sorunlar zaman ve enerji israfına neden olmakta ve sosyal politikaların istenen ölçüde etkili sonuçlar doğurmasına mani olmaktadır. Bu çerçevede eksiklikleri olmakla birlikte Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi koordinasyon içinde yürütülen sosyal politika uygulamalarına güzel bir örnektir.

Evrensel ve Toplumsal Değerlere Bağlılık

Sosyal politikalar tasarlanırken evrensel ve millî değerler dikkate alınmalıdır. Sosyal politikalar; sosyal adalet, fırsat eşitliği, insan hakları, sosyal haklar gibi temel değerler üzerine inşa edilir. Sosyal haklar; büyük gayretler neticesinde kazanılmış, uzun asırlar boyunca gelişmiş ve modern refah devletini ortaya



Sosyal adalete darbe vuran sorunlardan biri de erişilebilirlik sorunudur. Fırsat eşitliği ilkesi çerçevesinde tüm vatandaşların sosyal politika uygulamalarına kolay erişiminin sağlanması kamu otoritesi tarafından temin edilmelidir.

çıkarmıştır. Bunlarla birlikte her toplumun karakterini oluşturan, tarihsel süreç içinde süzölmüş ve rafine hale gelmiş kültürel, toplumsal ve dinî değerleri vardır. Türkiye'nin tarihsel birikimi, dinî ve kültürel değerleri sosyal politikaların şekillenmesinde merkezî yere sahiptir. Bu değerlerin sosyal politika yapımında dikkate alınması şarttır. Örneğin, Türkiye birçok Avrupa ülkesine göre daha kolektivist bir toplumdur ve aile en önemli kurumlardan biridir. Türk toplumu, sosyal refahın dağıtımında ailenin aktif rol oynaması gerektiğini düşünmektedir (Aysan, 2017). Bu durumda, sosyal refah dağıtımında güçlü ailenin getirdiği imkânların kullanılması gerekir. Ayrıca Türkiye'de dinî kurumların sosyal refah dağıtımındaki önemi büyüktür. İnsanlar özellikle Ramazan aylarında zekât ve sadakalarını daha çok dinî kuruluşlar üzerinden verirler. "Hayırseverlik ve sadaka kültürü" denilerek toplumun bu güçlü yönlerinin değersizleştirilmesi veya "hak temelli sosyal yardıma karşı sadaka yardımı" gibi dışlayıcı ikili ayrımlara gitmek yerine, toplumun kültürel dinamiklerinden beslenen hak ve sorumluluk temelli bir sosyal politika çerçevesi çizilmelidir.



Sosyal politikalar ve sosyal harcamaların artması yegane amaç haline getirilmemelidir. Önemli olan etkili politikalar ile sosyal politikaların temel amaçlarını yerine getirmektir. Nihai amaç ise vatandaşlara kaliteli, güzel ve huzurlu bir yaşam sunulmasıdır.

Bu çerçevede vakıf ve dernek gibi çoğu dinî saiklerle oluşmuş kuruluşların bağlı almasını engellemek yerine, sosyal yardım sistemini bu kurumlardan yararlanılabilecek şekilde düzenlemek ve bu kuruluşları sürekli denetlemek hem sosyal refahı artırır hem de istismar ve usulsüzlükleri en aza indirir. Diğer taraftan örf, adet ve geleneklerdeki bazı sapmalar veya yanlışlıklar varsa bunların da çözümü yine toplumsal yapı dikkate alınarak çözümlenmelidir.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Toplumsal refahı artırmak için önemli olan sosyal harcamaları artırmak değil, vatandaşların ihtiyaçlarına cevap verecek uygulamalar geliştirmektir. Uygulamaların kalitesi ve etkinliğinden ziyade sosyal harcamalara odaklanan yaklaşım sosyal politikaların sürdürülebilirliğine zarar vererek, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde sosyal politikaların sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle sosyal adaleti sağlamaya, beşerî sermayeyi yükseltmeye ve yaşam memnuniyetini yükseltmeye odaklanan politikalar uygulanmalıdır.

Sosyal politikaların çerçevesi çizilirken, Türkiye'nin toplumsal yapısı, tarihsel süreç içinde getirdiği birikimler, kültürü, gelenekleri ve hepsinin sosyal politikalar için oluşturduğu riskler ve imkânlar dikkatlice değerlendirilmelidir. Türkiye'nin güçlü yönlerine odaklanılmalı, zayıf yönleri geliştirilmeye çalışılmalıdır.

Devlet ile birlikte aile, piyasa ve sivil toplum, sosyal refahın dağıtımında görev alan dört temel kurumdur. Bu dördü arasında aile, devlet ile birlikte refah dağıtan en etkin kurumdur ve vatandaşlar bu iki kurumun da etkinliğini devam ettirmesini arzu etmektedirler. Bu nedenle “devlete karşı aile” veya “devlete karşı piyasa” ikili karşıtlıklarına gidilmemelidir. Devletin yukarıda ifade edilen sosyal ve ekonomik riskleri de dikkate alarak refahın dağıtımında bu kurumlarla iş birliği yapılmalıdır.

Uzun vadeli kurgulanmayan, günübirlik ve sürdürülebilirlikten uzak sosyal politikalar çoğu zaman popülist icraata dönüşmektedir. Diğer taraftan politik iklimin getirdiği sıkıntılar sosyal politikaların sağlıklı bir şekilde tartışılmasına ve uzun soluklu politikalar üretilmesine mâni olmaktadır. Sosyal politikalar ölçülebilir ve öngörülebilir olmalıdır. Çok farklı alanda, birey ve toplum refahına yönelik uygulamaların bilimsel yollarla tespit edilmesi, bunların kayda alınması, politika yapım sürecinde değerlendirilmesi ve sonuçlarının analiz edilerek ihtiyaçlar doğrultusunda sosyal politikaların yenilenmesi gerekir.

Sosyal politika uygulamalarının şeffaf olması gerekir. Bilhassa sosyal koruma programları çerçevesinde yapılan yardımlar, harcamalar ve sosyal uygulamalar kamuoyu ile sürekli paylaşılmalıdır. Uygulamalara duyulan şüpheler toplumsal dayanışmaya ve sosyal politikalara olan güveni zedeler.

Sosyal politikalar, toplumun her kesimini; cinsiyet, yaş, sınıf, etnisite, din, mezhep gözetmeden kapsayıcı bir biçimde yürütülmelidir. Sosyal politikalar şekillendirilirken; vatandaşlar, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, işverenler uzmanlar, akademisyenler gibi çok farklı paydaşların görüşleri dikkate alınarak yapılmalıdır. Paydaş odaklılık veya sosyal diyalog sözde kalmamalı bilfiil hayata geçirilmelidir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına ek, ilgili bakanlıkların ve belediyelerin yıllık sosyal politika stratejileri oluşturmaları sağlanmalıdır. Bu kurumlar

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

ve diğer paydaşlar arasındaki iş birliği artırılmalıdır. Uygulanan politikaların çıktıları detaylı olarak analiz edilmelidir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde farklı yönleriyle sosyal politika konularında araştırmalar yapacak bir birim oluşturulmalıdır. Bu birimin akademisyen ve araştırmacılarla yakın iş birliği yapması sağlanmalıdır. Bu kurumun öncülüğünde oluşan birikim sosyal politikaların uygulamalarında tayin edici olmalıdır.

Sosyal politika uygulamaları sürekli olarak alandan toplanan veriler, kurumsal veriler, ulusal veriler ışığında makro ölçekli değerlendirmelere tabi tutulmalı. Bu verilerin analizleri sonucunda, politikalar değişen ihtiyaçlara göre revize edilmelidir.

Evrensel değerlerden ve toplumun kültürel dinamiklerinden beslenen hak ve sorumluluk temelli uzun vadeli sürdürülebilir bir sosyal politika çerçevesi çizilmelidir.

Birçok sosyal politika uygulaması vatandaşların sosyal hakkıdır ve devlet tarafından garanti altına alınır. Bu uygulamalar vatandaşların vergileriyle sürdürülür. Bu nedenle uygulamalardan yararlanan kişiler topluma ve devlete karşı sorumludurlar. Sosyal politikaları suistimal etmemek, hedeflenen kişiler ve amaçlar doğrultusunda sürdürmek gerekir. Bu nedenle, sosyal haklar ile sosyal sorumluluk dengesi doğru kurulmalıdır.

Sosyal politikalar refahın dağıtılmasında ve huzurlu bir yaşam temin edilmesinde temel politika aracıdır. Devlet bunlara ek olarak yaptığı başka düzenlemelerle de doğrudan veya dolaylı olarak refahın dağıtımını etkiler. Bu yüzden tüm kanunları, yasaları ve uygulamaları sosyal politika perspektifinden de değerlendirmek gerekir.

Bireylerin ve ailelerin yaşam döngüsünde karşılaşılabilecekleri risklere karşı bireysel tasarrufu artırıcı yöntemler geliştirilmeli, çeşitli teşvikler ile sigorta ve benzeri tasarruf yöntemleri desteklenmelidir.

Refah devleti sosyal politikalarının uygulanmasında önleyici tedbirler artırılmalı, sorunlar büyümeden çözümler geliştirmelidir. Sosyal politikalar da mevzuatlara hapsolmemalı, vatandaşların değişen ihtiyaçlarını temel almalıdır.

Beş yıllık stratejik planlara ek olarak sosyal politikalara dair uzun vadeli 25-30 yıllık genel planlar tasarlanmalıdır.

Sosyal politikaları sosyal yardımlara veya dezavantajlı gruplara indirgeyen politika anlayışından kaçınılmalıdır. Toplumun tamamını kapsayan ve yaşam memnuniyetini artırmaya yönelik kapsayıcı politikalar üretilmelidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sanayi Devrimi ile birlikte oluşan yeni ekonomik ve siyasi yapının bir ürünü olarak gelişen refah devleti, 20. yüzyılın ikinci yarısında Avrupa’da kurumsallaştı ve geniş halk yığınlarını kapsadı. Türkiye’de nüveleri Osmanlı İmparatorluğu’na kadar götürülebilecek olan sosyal politikalar, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde çok partili hayata geçişle yeni bir boyut kazandı. Cumhuriyet’in ilk yıllarında eğitim ve sağlık yoğunluklu uygulanan politikalara daha sonra sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, sosyal koruma ve barınma eklendi. Zaman içinde bu uygulamaların kapsamı genişletildi, niteliği güçlendirildi. AK Parti hükûmetlerinde sosyal politikaların her alanında önemli gelişmeler yaşandı. Bu reformların başında 2006 yılında yapılan sosyal güvenlik ve sağlık reformları, 2007 yılında yürürlüğe giren evde bakım desteği ve 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması gelir. Bunlar sosyal politikaların kurumsallaşması ve koordinasyonu için önemli gelişmelerdir. Bakanlığın kurulması ve sosyal güvenlik ve sağlık sisteminin tek bir çatıda birleştirilmesi, sosyal politikalara verilen önemi ve bu politikaların tek bir merkezden yönetilme gayretini göstermektedir. Evde bakım desteği ise geleneksel olarak aile tarafından üstlenen bakım hizmetlerinde devletin de sorumluluk alması ve müdahil olması yönünden önemlidir.

Toplumsal yapının hızla değişmesi, demografik dönüşüm, artan ekonomik riskler, çevre sorunları ve salgın hastalıklar göç dalgaları ve bir norm haline gelmiş popülist ve kayırmacı politikalar; sosyal refaha ve refah devletine karşı ciddi riskler barındırmaktadır. Bu gelişmeler, İkinci Dünya Savaşı sonrası kurumsallaşmış, durağan toplum yapısına, süregiden ekonomik büyümeye ve prim ödemesi esaslı sosyal güvenlik sistemine dayanan refah devletinin ve sosyal politikaların yeniden tasarlanmasını gerekli kılmaktadır.

Geleceğin Türkiye’inde Sosyal Politikalar Raporu, bu kritik dönemeçte siyasetçilere ve politika yapıcılara, ezberlenmiş sosyal politika yaklaşımlarının dışında yeni bir alternatif sunmayı amaçlamaktadır. Sosyal harcamaları değil, sosyal refahı önceleyen yaklaşımıyla, devletin vatandaşlarına huzurlu bir yaşam sunmasının ipuçlarını vermektedir. Bu nihai gayenin uygulamadaki izdüşümleri ise sosyal adaleti sağlamak, beşerî sermaye ve insani gelişmeyi yükseltmek ve son olarak yaşam memnuniyetini artırmak olmalıdır.

- Sosyal adaleti sağlamak: Her bireyin eşit haklara ve fırsatlara sahip olması için özellikle dezavantajlı gruplar sosyal politikalar yoluyla güçlendirilmelidir.
- Beşerî sermaye ve insani gelişmeyi yükseltmek: Bireyin bilgi ve becerilerini artırarak kendisini gerçekleştirebilmesi için gerekli olan temel yetiler kazandırılmalıdır.
- Yaşam memnuniyetini artırmak: Sosyal politikalar aracılığıyla vatandaşların yaşamdan aldıkları maddi ve manevi doyum yükseltilmelidir.

Bu amaçları gerçekleştirmek için altı temel koşul öne çıkmaktadır. Evrensel ve toplumsal değerler temelinde, kapsayıcı ve şeffaf bir zeminde etkin uygulamaların olup olmadığı ölçme ve değerlendirme ile tespit edilerek farklı kurumların koordinasyonu içinde çalışarak sürdürülebilir sosyal politikalar üretilmesi gerekir. Öne çıkan koşullar aşağıda şu şekilde detaylandırılabilir:

- “Sürdürülebilir” sosyal politikalar, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılayabilme imkânlarından taviz vermeden bugünkü ihtiyaçların karşılanmasıdır.
- Sosyal politikalar “ölçme ve değerlendirme” sonucunda kısa, orta ve uzun vadeli; finansal, toplumsal ve çevresel etki analizleri yapılarak belirlenmelidir.
- Politikaların tasarlanma ve uygulanma süreci “kapsayıcı” olmalı, uygulamalar farklı paydaşların fikirleri ve ihtiyaçları dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir. Vatandaşlar “şeffaf” sosyal politikalar ile uygulamaların hangi kuruluş tarafından nasıl yürütüldüğünü, bu politikalardan yararlanmak için ne gibi kısıtlar olduğunu kolayca öğrenebilmelidirler.
- Sosyal politika üretmek veya sosyal harcamaları artırmak başlı başına bir amaç değildir. Sürekli değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap veren “etkin politikalar” üretilmelidir.
- Sosyal politikalar, gerek refah kurumları olan devlet, aile, piyasa ve sivil toplum arasında gerekse merkezî yönetim ve belediyeler arasında “aktif bir koordinasyon” içinde yürütülmelidir.
- Her toplumun karakterini oluşturan, tarihsel süreç içinde süzölmüş ve rafine hale gelmiş “kültürel, toplumsal, dinî değerler” vardır. Bunlarla birlikte sosyal politikalar; insan hakları, fırsat eşitliği, sosyal adalet gibi “evrensel değerler” üzerine inşa edilir. Sosyal politikalar tasarlanırken bu evrensel ve toplumsal değerler dikkate alınmalıdır.

21. yüzyılda karşılaşılan küresel riskler ile ülkenin kendine özgü sorunları dikkate alındığında, Türkiye’de refah rejimini geliştirmek için veri merkezli araştırmalarla oluşturulmuş politikalara ihtiyaç vardır. Politika uygulamaları uzun vadeli toplumsal ihtiyaçları ön planda tutan ve bunların finansmanını ihmal etmeyen sürdürülebilir politikalar olmalıdır. Uygulamaların kapsayıcı bir şekilde farklı paydaşların görüşleri alınarak oluşturulması, şeffaf bir şekilde kamuoyuyla paylaşılması şarttır. Vatandaşların bu uygulamalara kolay erişimi sosyal adaletin sağlanması için önemlidir. Uygulama çıktılarının düzenli olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi daha etkin politikaların üretilmesini ve uygulamaların amaçlanan hedeflerine ulaşmasını kolaylaştırır. Ölçme ve değerlendirmeye dayalı sosyal politika uygulamaları, vatandaşların sorunları ortaya çıkmadan devlet kurumlarının muhtemel sorunlara hızlıca müdahale edebilmelerini sağlar. Bu yaklaşım sosyal sorunların kronikleşip üstesinden gelinmez bir hal almasını engeller ve büyüyen sorunlara yüksek bütçeler ayırma zorunluluğunu ortadan kaldırır. Politikaların başarısı aynı zamanda yerel ve merkezî yönetimin koordinasyon içinde çalışmasına bağlıdır. Devlet kurumlarının ailenin ihtiyaçlarını da gözeten sivil toplum ve piyasa ile uyumlu politikalar geliştirmesi, refah dağıtan bu kurumlarla koordinasyonun güçlenmesini ve devletin artan yükünün hafifletilmesini sağlar. Bu çerçevede sosyal politika yapımında “aileye karşı devlet” veya “devlete karşı piyasa” gibi karşıtlıklardan kaçınılmalıdır. Sürdürülebilirlik, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılayabilme imkânlarından taviz vermeden, bugünkü nesillerin ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Sosyal politikalar tasarlanırken sürdürülebilirlik koşulu asla unutulmamalıdır. Toplumsal değerler ve evrensel kriterlerle uyumlu sosyal politikalar tasarlanması ise sosyal politika uygulamalarının kalıcı etki bırakabilmesi ve etkili olması için elzemdir. Bu çerçevede özellikle sosyal yardımlarla ilgili olarak dinî kurumlar çokça tartışma konusu yapılmaktadır. Türkiye’de dinî kurumların sosyal refah dağıtımındaki önemi büyüktür. İnsanlar özellikle Ramazan aylarında daha çok dinî kuruluşlar üzerinden ihtiyaç sahiplerine yardım yapmaktadırlar. “Hayırseverlik ve sadaka kültürü” denilerek bu toplumun güçlü yönlerinin değersizleştirilmesi veya “hak temelli sosyal yardıma karşı sadaka yardımı” gibi dışlayıcı ikili ayrımlara gitmek yanlıştır. Devlet kurumları vatandaşların refahını artırmak ve onları korumak için evrensel kriterlerde gerekli

önlemleri alırken, kültürel dinamiklerinden beslenen ve sosyal dayanışmayı güçlendiren farklı yardım türleri sosyal refahı artıracaktır.

Yukarıda ifade edilen meydan okumalar ve toplumsal ihtiyaçlar çerçevesinde sosyal refahın artırılması için dört uygulama alanı öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki eğitim sisteminde yapılması gereken kapsamlı reformları kapsar. İstihdam politikalarıyla da uyumlu değişen ekonomik koşulları dikkate alan, özellikle çocukların ve gençlerin sadece bilgilerini değil becerilerini de geliştiren bir müfredat ile beşerî sermaye yükseltilmelidir. İkincisi, zaten genel sağlık sigortası uygulamasıyla başarılı olan evrensel sağlık sistemine geçiştir. Burada temel unsur sağlık harcamalarının primler yoluyla değil, vergiler yoluyla finanse edilmesidir. Evrensel sağlık sigortası, daha adil bir sağlık sistemini ortaya çıkaracaktır. Üçüncü olarak, yaşlı yaşam desteği adı altında, ayırım gözetmeksizin 65 yaş ve üstü tüm yaşlılara asgari ücretin üçte biri ile ikide biri kadar aylık gelir temin edilmelidir. Emeklilik sisteminin asgari yaşam desteği, zorunlu primden gelen gelir ve bireysel emeklilik olmak üzere üç basamakta tasarlanmalı, çalışanların emeklilik ve yaşam döngüsü içinde karşılaşılabilecekleri riskler için tasarrufta bulunmaları sağlanmalıdır. Son olarak sosyal yardım sistemi sadeleştirilmeli, daha bonkör ancak şartlı yardımlara ağırlık verilmelidir. Şartlı yardımlar hem vatandaşların sosyal politikalara karşı sorumluluğunu artırır hem de sosyal adaleti güçlendirir ve beşerî sermaye ile yaşam memnuniyetinin artmasına katkı sağlar.

Bazı çalışmaların iddia ettiğinin aksine, Türkiye'nin refah rejimi, piyasa aktörlerinin egemen olduğu liberal refah rejimine ya da evrensel ve hak temelli bir sisteme dayalı sosyal demokratik refah rejimine dönüştüğünü iddia etmek zordur. 21. yüzyılın başında yaşanan sosyoekonomik ve teknolojik gelişmeler, sosyal refahın dağıtımının ve sosyal politikaların yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Türkiye'nin tarihsel birikimi ile kültürel ve toplumsal değerleri, sosyal politikaların şekillenmesinde merkezî yere sahiptir. Sosyal refahın dağıtımında devlet ile birlikte öne çıkan ailenin, piyasanın ve sivil toplumun devletin öncülüğünde koordineli olarak refah dağıtımına katılmaları, geleceğin Türkiye'sinde toplumsal refahın daha da güçlenmesini sağlayacaktır. Bununla birlikte Türkiye'de sürdürülebilir bir refah rejiminin oluşturulabilmesi için öncelikle sosyal politikaların amaçlarını ve koşullarını dikkate alan berrak bir sosyal politika zihniyetine, toplumsal mutabakata ve kapsamlı reformlara ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

AÇSHB. (2016). *2016 yılı faaliyet raporu*. <https://ailevecalisma.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2016-yili-faaliyet-raporu.pdf> adresinden 17.09.2020 tarihinde erişilmiştir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2019). *Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı*. https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/33674/acshb_2019-2023-stratejik-plan.pdf adresinden 21.12.2019 tarihinde erişilmiştir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2020). *İstatistik Bülteni*. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/istatistikler/aile-ve-sosyal-politikalar-alanindaki-istatistikler/> adresinden 12.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

Aile Sosyal Destek Programı. (2020). *ASDEP'le hane odaklı sosyal destek*. <https://asdep.ailevecalisma.gov.tr/> adresinden 24.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2018). *Türkiye'de yaşlılara yönelik hizmetler, kurumsal yaşlı bakımı ve kurumsal yaşlı bakımında illerin durumu*. Ankara: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.

Akdağ, R. (Ed.). (2011). *Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2011)*. Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı.

Alcock, P., May, M. ve Rowlingson K. (Ed.). (2011). *Sosyal politika: Kuramlar ve uygulamalar*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Alkan, H. (2019). *Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim*. İstanbul: İlke Yayınları.

Alpaydın, Y. (2018). *Geleceğin Türkiye'sinde Eğitim*. İstanbul: İlke Yayınları.

Arıcı, K. ve Alper, Y. (2012). *Sosyal güvenlik*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Aydın, K. (2019). Türkiye'de konut sahipliği, konut koşulları ve konut kalite endeksi. *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi*, 39(2), 277-301.

Aysan, M. F. (2008). Jobless Growth or Transformation of the Welfare Regime: The Case of Recent Unemployment Issue in Turkey. *Indian Development Review*, 6(2), 215-230.

Aysan, M. F. (2012a). Pension regimes, gender and generational inequalities: The persistence of institutional differences in ageing post-industrial democracies. P. Vanhuysse ve A. Goerres, (Ed.), *Ageing populations in post-industrial democracies: Comparative studies of policies and politics* içinde (106-126). London: Routledge.

Aysan, M. F. (2012b). Küreselleşme, kriz ve refah devleti. N. Ardic ve S. Özcan, (Ed.), *Küresel dönüşümler: Küreselleşme, zihniyet, siyaset* içinde (107-128). İstanbul: Küre Yayınları.

Aysan, M. F. (2013). Reforms and challenges: The Turkish pension regime revisited. *Emerging Markets Finance and Trade*, 49(5), 148-162.

Aysan, M. F. (2014). Türkiye'nin Demografik Dönüşümü ve Yeni Meydan Okumalar. L. Sunar, (Ed.), *Türkiye'nin Toplumsal Değişimi* içinde (67-87). İstanbul: Nobel.

Aysan, M. F. (2016). Türkiye'de Aile Yapısındaki Değişim ve Doğurganlığın Düşüşü. *Türkiye Dördüncü Nüfus Bilim Konferans Kitabı* içinde (155-168). Ankara: HUNEE.

Aysan M. F. (2017). *Türkiye'nin refah rejimini anlamak: Kurumlar ve bireyler* (Proje No: 114K117). TÜBİTAK.

- Aysan, M. F. (2018a). Between risks and opportunities: Social policies in contemporary Turkey. A. Aysan, M. Babacan, N. Gur ve H. Karahan, (Ed.), *Turkish economy: Between middle income trap and high income status* içinde (101-120). Cham: Palgrave Macmillan.
- Aysan, M. F. (2018b). Nesiller arası transferin değişimi ve mutluluğa etkisi. Y. Esen ve C. Nuhurat, (Ed.), *Türkiye aile yapısı ileri istatistik analizi* içinde (314-333). Ankara: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı.
- Aysan, M. F. (2020a). Bildiğimiz refah devletini yeniden düşünmek COVID19 Pandemisi ve sonrasında sosyal politikalar. M. Şeker, A. Özer ve C. Korkut, (Ed.), *Küresel salgının anatomisi: İnsan ve toplumun geleceği* içinde (669-687). Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi.
- Aysan, M. F. (2020b). Access to social protection by immigrants, emigrants, and resident nationals in Turkey. J. M. Lafleur ve D. Vintila, (Ed.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Vol. 3): A Focus on Non-EU Sending States* içinde (303-311). New York: Springer.
- Aysan, M. F. ve Aysan, Ü. (2016). Who cares?: Elderly care in Turkey. *Economia and Lavoro*, 50(3), 33-46.
- Aysan, M. F., ve Özdoğru, A. (2015). Avrupa'da Erken Çocukluk Bakımı ve Eğitiminin Mukayeseli Analizi. İstanbul Üniversitesi *Sosyoloji Dergisi*, 3(30), 167-194.
- Aysan, M. F. ve Kaya, A. (2008). Türkiye'de sosyal politika disiplininin ve uygulamalarının gelişimi. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 6(11), 223-250.
- Aysan, Ü. (2019). Avrupa refah rejimleri ve Türkiye'de öznel iyi oluş. İstanbul Üniversitesi *Sosyoloji Dergisi*, 39(1), 191-214.
- Beland, D. (2010). *What is social policy: Understanding the welfare state*. Cambridge: Polity Press.
- Büchs, M. ve Koch, M. (2017). *Postgrowth and wellbeing: Challenges to sustainable welfare*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Buğra, A. (2004). Devletçi dönemde yoksulluğa bakış ve sosyal politika: Zenginlerimiz nerede?. *Toplum ve Bilim*, 99, 75-97.
- Buğra, A. (2018). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye'de sosyal politika* (9. Baskı). İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2005). *Poverty and social policy in contemporary Turkey (Working Paper)*. Sosyal Politika Forumu, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul. <https://pdfs.semanticscholar.org/0eaf/37807c570d98e1002831f-265f8316c774769.pdf> adresinden 02.12.2019 tarihinde erişilmiştir.
- Cahnman, W. J. (1958). Man and economy: Essays and discussion of the economic theory and policy. *The American Journal of Sociology*, 64(3), 320-331.
- Caldwell, J. C. (1980). Mass education as a determinant of the timing of fertility decline. *Population and Development Review*, 6(2), 225-255.
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), 205-227.
- Castles, F. G. ve Mitchell, D. (1993). Worlds of welfare and families of nations. F. G. Castles (Ed.). *Families of nations: Patterns of public policy in Western democracies* içinde (ss. 128-93). Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Cousins, M. (2005). *European welfare states: Comparative perspectives*. London: Sage.
- De Châtel, F. (2014). The role of drought and climate change in the Syrian uprising: Untangling the triggers of the revolution. *Middle Eastern Studies*, 50(4), 521-535.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2013). 10. *Kalkınma Planı (2014-2018)*. <http://www.kalkinma.gov.tr/> adresinden 25.10.2013 tarihinde erişilmiştir.
- Diener, E. (1984). Subjective well-being. *Psychological Bulletin*, 95(3), 542-575.

- Erdoğan, N. (2019). *Geleceğin Türkiye'sinde Yükseköğretim*. İstanbul: İlke Yayınları.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Fenger, M. (2007). Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. *Contemporary Issues and Ideas In Social Sciences*, 3(2), 1-30.
- Ferrera, M. (1996). The southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Fitzpatrick, T. ve Caldwell, C. (2001). Towards a theory of ecosocial welfare: radical reformism and local exchanges and trading systems (LETS). *Environmental Politics*, 10(2), 43-67.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2020). *Engelli indirimine ilişkin vergi istatistikleri*. https://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/SIIVI.htm adresinden 18.09.2020 tarihinde erişilmiştir.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2018). *Geçici koruma kapsamındaki Suriye uyruklu yabancıların ilaç ödemelerine ilişkin duyuru*. <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma-kapsamindaki-suriye-uyruklu-yabancilarin-ilac-odemelerine-iliskin-duyuru> adresinden 16.09.2020 tarihinde erişilmiştir.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2020). *Güncel Veriler*. <https://www.goc.gov.tr/> adresinden 20.07.2020 tarihinde erişilmiştir.
- Gough, I. (2001). Globalization and regional welfare regimes: The East Asian case. *Global Social Policy*, 1(2), 166-180.
- Gough, I. (2015). Climate change and sustainable welfare: The centrality of human needs. *Cambridge Journal of Economics*, 39(5), 1191-1214.
- Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü. (2019). *2018 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve TÜBİTAK.
- Hanushek, E. A. (2016). Will more higher education improve economic growth?. *Oxford Review of Economic Policy*, 32(4), 538-552.
- Hayek, F. A. (1960). *The constitution of Liberty*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Hemerijck, A. C., Vandenbroucke, F., Andersen, T. M., Pochet, P., Degryse, C., Basso, G. ... Taylor-Gooby, P. (2012). The welfare state after the great recession. *Intereconomics*, 47(4), 200-229.
- International Organization for Migration. (2019). *World migration report 2020*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf adresinden 23.07.2020 adresinden erişilmiştir.
- International Panel on Climate Change. (2014). Climate change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland.
- İşık, O. ve Pınarcıoğlu, M. M. (2001). *Nöbetleşe yoksulluk: Gecekondulaşma ve kent yoksulları: Sultanbeyli örneği*. İstanbul: İletişim.
- İlkan-Rasimoğlu, C. G. (2019). Erken Cumhuriyet döneminde sağlıklı bireyin inşası: Pronatalist politikalar, çocuk sağlığı ve verim. İstanbul Üniversitesi *Soyoloji Dergisi*. 39(2), 329-357.
- Jessop, B. (1993). Toward a Schumpeterian welfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy. *Studies on Political Economy*, 40(1), 7-39.
- Johnstone, S. ve Mazo, J. (2011). Global warming and the Arab Spring. *Survival*, 53(2), 11-17.

- Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Ailenin ve dinamik nüfus yapısının korunması programı eylem planı*. <http://dap.gov.tr/yeniDosyalar/Kaynaklar/odop/1.pdf> adresinden 20.09.2015 tarihinde erişilmiştir.
- Karagöl, E. T. ve Dama, N. (2015). *Geçmişten günümüze sosyal yardımlar*. İstanbul: SETA.
- Karpat, H. K. (1985). *Ottoman population, 1830-1914: Demographic and social characteristics*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Keyder, Ç., Üstündağ, N., Ağartan, T. ve Yoltar, Ç. (Der.). (2007). *Avrupa’da ve Türkiye’de sağlık politikaları: Reformlar, sorunlar, tartışmalar*. İstanbul, İletişim Yayınları.
- Kidd, C.V. (1992). The evolution of sustainability. *Journal of Agricultural Environmental Ethics* 5, 1-26.
- Koç, İ. (2018). Türkiye’de aile yapısının değişimi sürecinde tek ebeveynli ailelerin oluşumu, belirleyicileri ve refah durumu (2006-2016). Y. Esen ve C. Nuhurat (Ed.). *Türkiye Aile yapısı ileri istatistik analizi içinde* (ss. 36-85). Ankara: Aile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Koray, M. (2000). *Sosyal politika*. Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları.
- Koray, M. [2015] (2017). AKP dönemi: Neo-liberalizm, neo-muhafazakarlık, neo-popülizm beşiğinde sallanan sosyal devlet ve sosyal politika. M. Koray ve A. Çelik, (Ed.), *Himmet, fitrat, piyasa: AKP döneminde sosyal politika içinde* (11-54). İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Korpi, W. ve Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-87.
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- Levin, P. (1997). *Making social policy: The mechanisms of government and politics, and how to investigate them*. Buckingham: Open University Press.
- Lynch, J. (2006). *Age in the welfare state: the origins of social spending on pensioners, workers, and children*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1964). *Class, citizenship, and social development*. New York: Doubleday and Company.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. ve Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Millî Eğitim Bakanlığı. (2020). *Millî Eğitim istatistikleri*. <http://sgb.meb.gov.tr/www/resmî-istatistikler/icerik/64> adresinden 11.07.2020 tarihinde erişilmiştir.
- Morel, N., Plaier, B. ve Palme, J. (2012). Beyond the welfare state as we know it. N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Ed.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges içinde* (ss. 1-30). Bristol: Policy Press.
- Müller, J. W. (2017). *What is populism?*. London: Penguin.
- Murray, C. (1984). *Losing ground: American social policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Notestein, F. W. (1945). Population the long view. T. Schultz, (Ed.), *Food for the World içinde* (36-57). Chicago: Chicago University Press.
- O’Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin’s Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1981). *Welfare State in Crisis*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *OECD Social Policy Forum: The Future of Social Policy*. <https://www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-social-policy-forum-future-of-social-policy-canada-may-2018.htm> adresinden 13.12.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Education at glance 2019: OECD and G20*

Indicators. Paris: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *OECD Statistic database*. <https://stats.oecd.org/> adresinden 14.09.2020 tarihinde erişilmiştir.

Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson Education.

Oral, A. I. (2008). Emeklilerin yeniden çalışmaya başlaması ve uygulamada karşılaşılan sorunlar üzerine düşünceler. *Çalışma ve Toplum*, 4, 135-186.

Öniş, Z. ve Aysan, A. F. (2000). Neoliberal globalisation, the nation-state and financial crises in the semi-periphery: A comparative analysis. *The World Quarterly*, 21(1), 119-139.

Özbek, N. (2002a). Osmanlı'dan günümüze sosyal devlet. *Toplum ve Bilim*, 92, 7-33.

Özbek, N. (2002b). *Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal devlet: Siyaset, iktidar ve meşrutiyet 1876-1914*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Özbek, N. (2006). *Cumhuriyet Türkiye'sinde sosyal güvenlik ve sosyal politikalar*. İstanbul: Tarih Vakfı.

Öztürk, N. (2003). *Yoksulluk ve sivil toplum kuruluşları*. A. E. Bilgili ve D. Altan, (Ed.), *Yoksulluk Sempozyumu Cilt III içinde (8-21)*. İstanbul: Deniz Feneri Derneği Yayınları.

Pamuk, Ş. (2012). *Türkiye'nin 200 yıllık iktisadi tarihi: Büyüme, kurumlar ve dönüşüm*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.

Piattoni, S. (Ed.). (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation: The European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge University Press.

Pierson, C. (2007). *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Programme for International Student Assessment. (2020). *The PISA database*. <https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/dataset.aspx> adresinden 20.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

Piketty, T. (2014). *Yirmi birinci yüzyılda: Kapital*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Reçber, B. (2019). Sosyal hizmetin gelişiminde Türkiye'nin konumu: Teorik bir analiz. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 30(2), 715-738.

Reuveny, R. (2007). Climate change-induced migration and violent conflict. *Political Geography*, 26(6), 656-673.

Rifkin, J. (1995). *The end of work: The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York: GP Putnam's Sons.

Roniger, L. (2004). Review: Political clientelism, democracy, and market economy. *Comparative Politics*, 36(3), 353-375.

Rosanvallón, P. (2004). *Refah devletinin krizi*. Ankara: Dost Yayınevi.

Scholtz, H. (2010). Inequality rose from above, so it shall fall again: Income skewness trends in 16 OECD countries as evidence for a second Kuznets cycle. *International Journal of Comparative Sociology*, 51(4), 246-267.

Sen, A. (1999). *Freedom as development*. Oxford: Oxford University Press.

Sosyal Güvenlik Kurumu. (2020a). *Sosyal Güvenlik Kurumu istatistikleri*. <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/> adresinden 12.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu. (2020b). *Faaliyet raporları*. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumsal_politikalar/faaliyet_raporu adresinden 17.09.2020 tarihinde erişilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği. (2013, 24 Mart). *Resmî Gazete (Sayı: 28597)*.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=17229&MevzuatTur=9&MevzuatTertip=5> adresinden 20.09.2020 tarihinde erişilmiştir.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü. (2020). *AÇSHB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü*. <https://ailevecalisma.gov.tr/sygm> adresinden 22.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

Spicker, P. (1995). *Social policy: Themes and approaches*. New York: Prentice Hall.

Spicker, P. (2014). *Social policy: Theory and practice*. Bristol: Policy Press.

Stokes, S. C. (2011). Political Clientalism. R. E. Goodin, (Ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* içinde (604-627). Oxford: Oxford University Press.

Sunar, L. (2014). Toplumsal değişimi açıklamak: Temel kavram ve kuramlar. L. Sunar, (Ed.), *Türkiye’de toplumsal değişim* içinde (1-35). Ankara: Nobel.

Talas, C. (1992). *Türkiye’nin açıklamalı sosyal politika tarihi*. Ankara: Bilgi Yayınevi.

Taşçı, F. (2017). *Türkiye’de sosyal politika ve dönüşüm: zihniyet, aktörler, uygulamalar*. İstanbul: SETA.

Taşçı, F. (Ed.). (2020). *Bir Şehrin Sosyal Politika Yönetim Rehberi: Esenler Örneği*. Esenler Belediyesi Şehir Düşünce Merkezi Şehir Yayınları.

Taşdemir, M., Ergeç, E. H., Kaya, H. ve Selçuk, Ö. (2019). *Geleceğin Türkiye’sinde Ekonomi*. İstanbul: İlke Yayınları.

T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, (2020). *Derneklerin Faaliyet Alanlarına Göre Dağılımı*. <https://www.siviltoplum.gov.tr/derneklerin-faaliyet-alanlarına-gore-dagilimi> adresinden 13.08.2020 tarihinde erişilmiştir.

Tepe, M. ve Vanhuyse, P. (2009). Are ageing OECD welfare states on the path to gerontocracy? Evidence from 18 democracies, 1980-2002. *Journal of Public Policy*, 29(1), 1-28.

Titmuss, R. M. (1974). *Social policy: An introduction*. London: George Allen and Unwin.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. (2020). *TOKİ Sosyal Konutlar*. <https://www.toki.gov.tr/sosyal-konutlar> adresinden 13.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

Türk Kızılay. (2020). *Suriye insani yardım operasyonu*. <https://www.kizilay.org.tr/Upload/Dokuman/Dosya/haziran-2020-suriye-krizi-insani-yardim-operasyonu-raporu-29-07-2020-74220528.pdf> adresinden 16.09.2020 tarihinde erişilmiştir.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *On Birinci Kalkınma Planı*. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkinma-Plani.pdf> adresinden 13.12.2019 tarihinde erişilmiştir.

Türkiye İstatistik Kurumu. (2018). *Temel istatistikler: Nüfus ve demografi*. <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> adresinden 20.06.2018 tarihinde erişilmiştir.

Türkiye İstatistik Kurumu. (2019). *Gelir ve yaşam koşulları araştırması 2018*. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaber-Bultenleri.do?id=30755> adresinden 12.12.2019 tarihinde erişilmiştir.

Türkiye İstatistik Kurumu. (2020). *Konularına Göre İstatistikler*. <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=kategorist> ve <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr> adreslerinden 12.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

United Nations Development Programme. (2019). *Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century*. New York: UNDP.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). *World Population Prospects 2019: Highlights*. New York: United Nations Publication.

Wallerstein, I. (1983). Kapitalist dünya ekonominin yükselişi ve geleceği: Karşılaştırmalı analiz için temel kavramlar. F. Fröbel, I. Wallerstein, v.d. (Ed.), *Dünya ekonomisi, bunalım ve siyasi yapılar* içinde (71-113). İstanbul: Belge Yayınları.

World Bank. (2001a). *Turkey - Social Risk Mitigation Project*. Washington, D.C.: World Bank Group.

World Bank. (2001b). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.

World Bank. (2015). *Supply and demand for child care services in Turkey* (Rapor no: 98884-TR). <http://documents1.worldbank.org/curated/en/114451467999711217/pdf/98884-WP-P146295-Box393198B-PUBLIC-Supply-and-Demand-for-Child-Care-Services-in-Turkey.pdf> adresinden 23.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

World Bank. (2020). *Social Risk Mitigation Project*. <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P074408> adresinden 24.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

Yükseköğretim Kurumu Bilgi Sistemi. (2020). *Yükseköğretim istatistikleri*. <https://istatistik.yok.gov.tr/> adresinden 12.07.2020 tarihinde erişilmiştir.

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE SOSYAL POLİTİKALAR

İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı, Türkiye'nin gelecek vizyonuna katkı sağlamak amacıyla başlattığı "Geleceğin Türkiye" projesini sürdürmeye devam etmektedir. Projenin altıncı raporu olan "Geleceğin Türkiye'de Sosyal Politikalar", Türkiye'nin sosyal politikalar alanında sahip olduğu sorunların neler olduğunu ve nedenlerini tespit ederek nasıl çözülebileceğine dair çözüm önerileri getirmektedir.

Bu minvalde rapor, içerisinde bulunduğumuz kritik dönemde politika yapıcılarına yeni bir alternatif sunma görevi görmektedir. Sosyal harcamaları değil, sosyal refahı önceleyen; çatışmayı değil kurumlar ve paydaşlar arası dayanışmayı vurgulayan kapsayıcı yaklaşımıyla, topluma huzurlu bir yaşam sunmanın ipuçlarını üç temel amaç ve altı temel koşul vizyonuyla somut biçimde vermektedir.