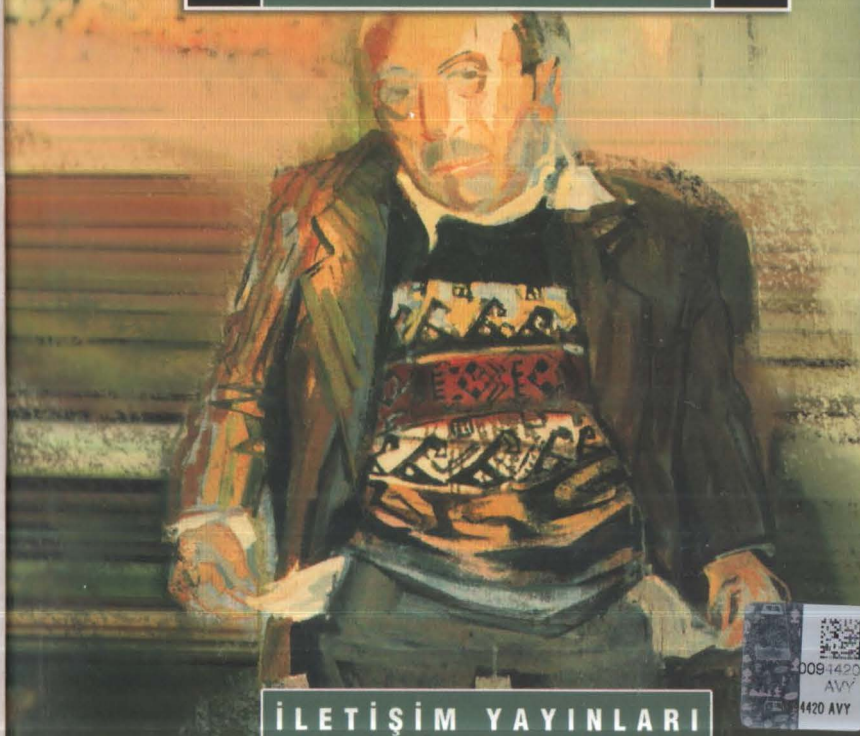
İletişim

Derleyenler Ayşe Buğra - Çağlar Keyder • VATANDAŞLIK GELİRİNE DOĞRU

DERLEYENLER
Ayşe Buğra - Çağlar Keyder

Bir Temel Hak Olarak

Vatandaşlık Gelirine Doğru



1009420
AVY
4420 AVY

İLETİŞİM YAYINLARI

Derleyenler
AYŞE BUĞRA - ÇAĞLAR KEYDER
Vatandaşlık Gelirine Doğru

İletişim Yayınları 1240 • Araştırma-İnceleme Dizisi 212
ISBN-13: 978-975-05-0516-4
© 2007 İletişim Yayıncılık A. Ş.
1. BASKI 2007, İstanbul
2. BASKI 2012, İstanbul

EDİTÖR Asena Günal
DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç
KAPAK Suat Aysu
KAPAK RESMİ Hakan Gürsoytrak, "Cep" tablosundan (2002)
UYGULAMA Hüsnü Abbas
DÜZELTİ Asude Ekinci
BASKI ve CİLT Sena Ofset · SERTİFİKA NO. 12064
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11
Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 03 21

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 10721
Binbirdirek Meydanı Sokak İletişim Han No. 7 Cağaloğlu 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

Derleyenler
AYŞE BUĞRA - ÇAĞLAR KEYDER

Bir Temel Hak Olarak

Vatandaşlık Gelirine Doğru

BOĞAZİÇİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL POLİTİKA FORUMU

ÇEVİREN *İsmail Çekem*

iletişim

Bu derlemedeki makalelerin ikisi hariç hepsi, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu tarafından 21-22 Mayıs 2004 tarihleri arasında düzenlenen "Basic Income: Overcoming Insecurity in a Globalising World" (Temel Gelir: Küreselleşen Dünyada Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi) başlıklı atölyede sunulmuştur. Yayın hakları yazarlardan alınmıştır.

Enzo Mingione'nin atölyedeki sunuşu yerine David Benassi ile birlikte kaleme aldıkları "Testing the *Reddito Minimo D'Inserimento* in the Italian Welfare System" başlıklı makale kullanılmıştır. Bu makalenin orijinali, *Minimum Income Schemes in Europe* (Guy Standing der., ILO, Cenevre, 2003) içinde yayınlanmıştır. Yayın hakkı ILO'dan alınmıştır.

Ahmet İnsel'in makalesi ilk kez bu kitapta yer almaktadır.

Erik Olin Wright'ın yazısı ise *Politics and Society* dergisinde ("Basic Income, Stakeholder Grants, and Class Analysis", vol. 32, no. 1, March 2004, 79-87) yayınlanan makalenin çevirisidir. Yayın hakkı SAGE'den alınmıştır.

Buğra ve Keyder, İnsel, Buğra ve Sınmazdemir yazılarının orijinali Türkçe'dir. Diğer yazılar İngilizce'den çevrilmiştir.

İÇİNDEKİLER

Önsöz
Ayşe Buğra - Çağlar Keyder 7

Temel Gelir: Küreselleşen Dünyada Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi
Guy Standing 17

İktisat Aklına Sokulan Siyasal Çomak: Vatandaşlık Geliri
Ahmet İnsel 37

Temel Gelir, Paydaş Geliri Transferleri ve Sınıf Analizi
Erik Olin Wright 51

Eşitlikçilik Bilmecesi: İstihdam, Ücret Eşitsizliği, Sosyal Harcamalar ve Yoksulluk Arasındaki İlişkiler
Bea Cantillon – Ive Marx – Karel Van den Bosch 63

Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği
Ayşe Buğra – N. Tolga Sınmazdemir 85

İspanya Krallığı'nda Temel Gelirin Aşamalı Kabulü ve Bu Önerinin Cumhuriyetçi Gerekçeleri
Daniel Raventós **115**

İtalyan Refah Sisteminde Sosyal İçerme Amaçlı Asgari Gelir Desteğini Denemek
David Benassi – Enzo Mingione **125**

Refah Devletinin Sadakası mı, Ekonomik Gereklilik mi?: Namibya ve Güney Afrika'daki Temel Gelir Yardımı Tartışması
Dirk Haarmann **189**

Asgari Gelirden Vatandaşlık Gelirine: Brezilya'da Gelir Aktarımı Programlarının Gelişimi
Maria Ozanira da Silva e Silva **215**

Kanada'da Evrensel Programların Kurulması ve Sürdürülmesi: Gönülleri ve Zihinleri Kazanmak
Myron J. Frankman **243**

Önsöz

Ayşe Buğra - Çağlar Keyder

Kapitalizm, 16. yüzyıldan itibaren, daha önceki toplumlara yabancı bir yaklaşımı değerler sisteminin merkezine yerleştirmiş, insanın yaşamını sürdürme imkânını bir piyasa malı haline gelen emeğini satmasına bağlamış, insanın değerini bu emeğin değeriyle ölçülür hale getirmiştir. Bu kapitalist değerler sistemi içinde, mülkiyet de emekle ilişkilendirilerek kuramsallaştırılmış ve meşruiyeti bu şekilde sağlanmıştır.[1] Bu süreç içinde, "çalışmayana ekmek yok" şeklinde özetlenebilecek bir yaklaşım, iyice güçlenerek, tartışılmaz doğrular içinde kendine sağlam bir yer edinmiştir.

Ama aynı süreç içinde, kapitalizmle neredeyse eş zamanlı olarak, bu yaklaşımı sorgulayan görüşlerin ortaya atılmaya başladığını görüyoruz. Bu görüşler genellikle şu tür sorular çerçevesinde biçimleniyorlar: İnsanları yaşamak için çalışmaya zorlayan sistem sürekli kitlesel işsizlik durumlarına yol açtığına göre, iş bulamayanlar hangi ahlâki temellere dayanarak kendi kaderlerinden sorumlu tutulabilirler? Çalışamayacak durumda olanlara karşı toplumun sorumlulukları nedir? Zenginlerin durumunda göz ardı edilen yaşamak için çalışmak zo-

1 Locke'un 1688'de mülkiyet üzerine yazdıkları bu doğrultudaki gelişmenin temellerini oluşturur, bkz. Locke (1963).

runluluğunun yoksullara dayatılmasının ahlâki gerekçesi nedir? Toplumun belirli bir andaki geliri tek tek bireylerin üretime yaptıkları katkının toplamından fazla bir şey olduğuna göre, bireylerin gelirden alacakları pay üretime yaptıkları kişisel katkıyla belirlenebilir mi? 16. yüzyılın büyük hümanistlerinden Thomas More ve Juan Luis Vives'in gündeme getirdikleri, 18. yüzyılda Thomas Paine'in sistematik sosyal politika önerilerini yönlendiren, daha sonra Charles Fourier'den John Stuart Mill ve Bertrand Russell'a kadar uzanan diğer düşünürler tarafından ortaya atılan bunlara benzer sorular, temel gelir yaklaşımına doğru giden yolu tanımlıyorlar.[2]

Temel gelir kavramı, bir toplumda yaşayan bütün insanlara, çalışma hayatındaki bugünkü veya geçmişteki yerlerinden bağımsız olarak, sadece toplumun bir ferdi oldukları için, koşulsuz olarak sağlanan düzenli bir nakit geliri ifade eder. Bu kavramın yansıttığı yaklaşım, kapitalist değerler sistemini ciddi bir biçimde sorgulayan bir yaklaşımdır, çünkü emeğe verilen değerin yerine, insana ve insanın haklarına verilen değeri koyar. Sivil, siyasi ve sosyal hakların tamamını içeren bir vatandaşlık statüsüne atıfla, asgari bir gelire sahip olmayı temel bir vatandaşlık hakkı olarak tanımlar. Dolayısıyla "temel gelir" kavramını, "vatandaşlık geliri" şeklinde ifade etmek de mümkündür.

Günümüzde bu doğrultudaki sosyal politika talepleri, Philippe van Parisj (van Parisj ve Vanderborght 2001; van Parisj vd. 2001) ve Guy Standing (2002) gibi düşünürlerin katkılarıyla bütünsellik kazanmış ve belirgin bir teorik çerçevenin ortaya çıkmasına yol açmıştır. 1986'da kurulan Avrupa Temel Gelir Ağı (BIEN - Basic Income European Network), 2004'te, Avrupa dışında da konuya duyulan büyük ilgiyi, özellikle Güney Afrika ve Brezilya gibi ülkelerdeki gelişmeleri dikkate alarak, Küresel Vatandaşlık Geliri Ağı'na (BIEN - Basic Income Earth Network) dönüşmüştür.[3] BIEN, bu çerçeve içinde, yıllık uluslararası konferanslar düzenlemektedir. Geçtiğimiz yıl da,

2 Y. Vanderborght ve P. van Parijs (2005), temel gelir kavramına uzanan yoldaki bütün gelişmelere değiniyorlar.

3 BIEN'in gelişmesi ve faaliyetleri için bkz. www.basicincome.org.

Basic Income Studies (Temel Gelir Çalışmaları) adlı akademik bir dergi yayınlanmaya başlanmıştır.[4]

Bu çalışmaların günümüzde önem kazanmış olması rastlantı değildir. Bu gelişme, sosyal güvenlik sistemlerinin bütün dünyada karşılaşmakta olduğu sıkıntılar ve geçirmekte olduğu dönüşümlerle yakından ilgilidir. Söz konusu sosyal güvenlik sistemlerinin, vatandaşlık gelirini temel alan yaklaşımlarla örtüşen bir yanları vardır. Bu sistemler, bir yanlarıyla, yaşlılık, hastalık veya işsizlik gibi nedenlerle hayatını çalışarak kazanamayacak durumda olanlara, piyasanın sağlayamayacağı bir güvence sağlarlar. Yani, kapitalizme özgü "çalışmayana ekmek yok" anlayışının ötesinde bir toplumsal varoluş biçimini gündeme getirirler.

Ama burada önemli olan, söz konusu sosyal güvencenin bireyin çalışma hayatındaki konumuna göre mi, yoksa vatandaşlık statüsüne, yani toplumun bir üyesi olma durumuna mı bağlı olduğudur. Korporatist nitelikli sistemler veya uygulamalarda, sosyal güvence bireyin bir memur, bir işçi veya kendi hesabına çalışan biri olarak çalışırken ödediği primlere bağlıdır. Yani sosyal haklar, bireyin emeğini hangi bağlamda ve hangi süreyle sattığına bağlı olarak tanımlanırlar ve emek merkezli yaklaşım varlığını sürdürür. Öte yandan, bütün vatandaşların yararlandığı genel sağlık sigortası uygulamalarının, bedava eğitim olanaklarının, belirli bir yaş üstündeki herkesin sahip olduğu sosyal emeklilik haklarının, çocuk ve aile yardımlarının durumunda, emek merkezli yaklaşım, yerini, vatandaşlığı temel alan ve bütün insanların, toplumun vatandaşlık statüsünde eşit fertleri olarak, topluma katılabilmelerine olanak tanımayı amaçlayan bir yaklaşıma bırakır.

İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda gelişmiş ülkelerde güçlenen refah devleti uygulamaları da, ulusal kalkınmacılık modelleri içinde Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yürürlüğe giren sosyal güvenlik sistemleri de, temelde, çalışabilecek durumdaki bütün *erkeklerin* iş bulabilecekleri varsayımına da-

4 http://www.bepress.com/bis.

yanıyorlardı. İş gücüne katılımlarının kısıtlı olacağı beklenen kadınların genellikle evde oturup çocukların ve yaşlıların bakımını üstlenecekleri varsayımı da oldukça yaygındı. Gerçekten de, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen otuz yıl boyunca, gelişmiş kapitalist ülkelerde işsizlik büyük bir sorun oluşturmadı ve işsizlik sigortası uygulamaları yardımıyla başedilebilen arızi bir sorun olarak kaldı. Gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ise, toplumun büyük çoğunluğunu dışlayan sistemlerdi. Ama tarımda istihdamın önemini koruduğu, geleneksel aile yapılarının bireye sağladığı sosyal korumaya güvenilebildiği bu ortamlarda, yoksulluk ve sosyal dışlanma siyasi önlem gerektiren önemli bir sorun olarak görülmedi. Genel kanı, sanayileşmenin bir noktada herkese formel sektörde düzenli iş sağlayabileceğiydi. Yani önemli olanın, sosyal güvenlik sisteminin herkesi kapsayacak şekilde geliştirilmesi değil, sanayileşmenin başarısı olduğu düşünülüyordu.

Günümüzün koşullarında, bu varsayımların tamamı, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde, geçerliliklerini kaybetmiş durumdalar. Küresel rekabet, teknolojik gelişme, tarımın hızla çözülüşü, aile yapısındaki değişmeler ve kadınların giderek daha yaygın bir biçimde çalışma hayatına katılmaları, yaşlanan nüfus gibi bir dizi yapısal nitelikli gelişme, her yerde sosyal politikanın yeni bir yaklaşımla ele alınmasını gerektiriyor. Bu gelişmeler, hem büyümeyle istihdam, hem de istihdamla geçim arasındaki ilişkiyi radikal bir biçimde değiştirmiş durumdalar. On yıldır dünya ekonomisi hızla büyüyor ama işsizlik azalmıyor.[5] Bulunabilen işlerin çok azı tam zamanlı ve düzenli işlerden oluşuyor ve bireyin yoksulluktan kurtulmasını sağlamıyorlar. Çalışan yoksullar, yalnız yoksul ülkelerde değil zengin ülkelerde de önemli bir sorun oluşturuyor.[6]

---

5 Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1997 Küresel Istihdam Eğilimleri özet raporu, 1996-2006 döneminde dünya ekonomisinin yılda ortalama büyüme oranının yüzde 4,1 olduğunu ama aynı dönemde küresel düzeyde işsizlik oranının azalmadığını, % 6,1'den % 6,3'e çıktığını gösteriyor.

6 Çalışan yoksulların, dünyanın öteki bölgelerine göre çok daha sınırlı sayıda oldukları Avrupa Birliği'nde dahi, önemle üzerinde durulan bir sorun oluşturdukları görülüyor; bkz. Pena-Casas ve Latta (2004) ve Bardone ve Guio (2005).

Böyle bir ortamda, insanın sahip olduğu sosyal güvenceyi çalışırken ödediği primlerle ilişkilendiren korporatist nitelikli sosyal güvenlik sistemlerinin, sadece siyasi ve ahlâki açılardan değil, saf muhasebe mantığı açısından da sürdürülemez bir duruma geldiğini görüyoruz. Burada söz konusu olan, neoliberal iktisat politikalarına, hele sosyal harcamalardaki kısıtlamalara atıfla açıklanabilecek bir sürdürülmezlik değil. Nitekim 1980'lerden günümüze kadar, bütün dünyada sosyal harcamaların azalmadığını aksine arttığını görüyoruz. Yani devleti küçülmeye zorlayan neoliberal yaklaşım, sosyal alanda başarılı olmuş değil.[7]

Sosyal alandaki bu değişme, sadece niceliksel değil aynı zamanda niteliksel bir değişme. Mesela sağlık sistemleri giderek birçok ülkede vergilerle finanse edilen genel sağlık sigortası uygulamalarına dönüşüyor.[8] Avrupa'nın pek çok ülkesinde geçerli olan sosyal emeklilik uygulamaları, gelişmekte olan ülkelere de yayılıyor.[9] Yoksullukla mücadele bağlamında, Yunanistan hariç bütün Avrupa ülkelerinde yürürlüğe girmiş olan asgari gelir desteği politikaları, başta Güney Afrika ve Brezilya olmak üzere pek çok gelişmekte olan ülkede uygulanmaya başlıyor. Burada sözü edilen asgari gelir desteği politikaları, ihtiyaç tespitine dayanan politikalar. Bu yönleriyle, bütün vatandaşlara, koşulsuz bir hak olarak ekonomik durumlarından bağımsız olarak verilecek ve geliri belirli bir düzeyin üstünde olanlardan vergilerle geri alınacak saf bir temel gelir uygulamasından farklılar. Ayrıca, ihtiyaç tespitinin gerektirdiği idari

---

7 1980-2001 dönemi verilerine sahip olduğumuz 21 OECD ülkesinde, 1980 yılında kamu kaynaklarından karşılanan sosyal harcamaların milli gelire oranı yüzde 17,7. Bu oran 2001'de yüzde 21,8. Aynı dönemde bu oranın, Yunanistan'da yüzde 11,5'tan 24,3'e, Portekiz'de yüzde 10,9'dan 21,1'e, İspanya'da yüzde 15,9'dan 19,6'ya çıktığını görüyoruz (OECD 2004).

8 Kısa bir süre önce vergi gelirleriyle finanse edilen bir genel sağlık sigortası uygulamasına geçen ülkelerden biri de Güney Kore (Kwon, 2005).

9 Bu yılın Ocak ayında Tayland'da, son on yıl içinde Asya ülkelerinin neredeyse tamamında yürürlüğe giren sosyal emeklilik uygulamalarını tartışmak ve geliştirmek üzere bir toplantı düzenlendi: HAI-UNESCAP- JF Asia Regional Seminar on Ensuring Social Protection/Social Pensions in Old Age in the Context of Rapid Aging in Asia, 29-31 January 2007, UNCC, Bangkok, Tayland.

maliyetler itibariyle kaynak ısrafına yol açabilecek nitelikteler. Gene de, ihtiyaç sahiplerini hedefleyen asgari gelir desteği politikaları, sosyal hakları çalışma hayatındaki konuma bağımlı olmaktan çıkardıkları ölçüde, genel sağlık sigortası veya sosyal emeklilik türü uygulamalar gibi, temel gelire doğru adımlar olarak değerlendirilebilirler. Bu noktada, ihtiyaç tespiti yöntemlerinin, insanları damgalayan, aşağılayan ve dışlayan bir nitelik almalarının önlenmesi ve sosyal hak vurgusunun kaybedilmemesi önem kazanıyor. Bunun başarılıp başarılamayacağı ve zaman içinde sadece yoksulları hedefleyen politikalardan gerçek bir temel gelir politikasına geçilip geçilemeyeceği ise, bu politikanın ahlâki temelleri üzerinde savunulup kabul ettirilebilmesine bağlı. Asıl zor olan da bu.

Çalışma hayatının bütün dünyada geçirdiği büyük dönüşüm, insanın toplumdaki yerinin, giderek insan hayatının anlamının, yeniden tanımlanmasını gerektiriyor. Bu yeniden tanımlama çabası, emek merkezli bir değerler sistemini aşmak durumunda. Tam da bu noktada, ortaya bir dizi ideolojik engel çıkıyor. Gelir desteği politikalarının insanları tembelliğe teşvik edecekleri, çalışmayanların çalışanların sırtından geçinmeleri gibi ahlâken kabul edilemez durumlara yol açacakları, bunun yanı sıra kamu kaynakları üzerinde kaldırılamaz bir yük oluşturacakları gibi fikirler, her çeşit siyasi kesimden destek bulabiliyor. Büyümenin ve ücretli istihdam artışının yoksulluğun tek çözümünü oluşturduğu fikri, her çeşit siyasi kesim tarafından benimsenebiliyor. Gene de, gelir desteği politikaları yayılmaya ve onları savunanların sesi yükselmeye devam ediyor.

Bu derlemedeki makaleler, vatandaşlık geliri kavramını, ahlâki temelleri ve pragmatik yanlarıyla ele alıyor. Guy Standing'in ve Ahmet İnsel'in yazılarında, gelir desteği politikalarının karşı karşıya oldukları ideolojik direniş odakları, dünya ekonomisinin güncel gerçekleri ışığında tartışılıyor. Bu, söz konusu direnişin kuramsal ve ampirik zayıflığını ortaya koyan bir tartışma. Ama aynı zamanda, kapitalizmin beş yüz yıllık gelişmesine damgasını vurmuş olan değer yargılarının, hâlâ ne kadar güçlü olduğuna işaret ediyor.

Bu değer yargılarının kendini sosyalist olarak tanımlayanlar tarafından da benimsenmesi, üzerinde durulması gereken bir durum. Eric Olin Wright'ın derlemedeki makalesi bu bağlamda önem kazanıyor. Wright, temel gelir veya "paydaş geliri transferleri" türünden uygulamaların, kapitalist sınıf ilişkileri içindeki güç dengelerini hayatını çalışarak kazanmak durumunda olanlar lehine değiştirebileceğini savunuyor. Burada sözü edilen paydaş geliri transferleri, toplumun belirli bir yaşa gelen bütün üyelerine, kendilerine bir iş kurarak hayatlarını düzenlemelerine imkân vermek amacıyla, toplu bir para verilmesini içeren bir politika önerisini tanımlıyor. Wright, bu politikanın da kapitalist işverene bağımlılığı azaltan bir etki yapacağını kabul etmekle birlikte, düzenli gelir transferlerini içeren temel gelir politikalarının kapitalist sınıf ilişkilerini dönüştürmek açısından daha etkili olacağını öne sürüyor.

Derlemedeki dördüncü yazı, yoksulluğu önlemenin yolunun istihdam yaratmaktan geçtiği, bu yüzden de istihdamı artırmak üzere ücretleri düşürmenin etkin bir yoksullukla mücadele yöntemi oluşturacağı yönündeki yaygın kabul gören görüşlere çok çarpıcı bir ampirik yanıt oluşturuyor. OECD ülkelerindeki durumun karşılaştırmalı bir analizi çerçevesinde, Bea Cantillon, Ive Marx ve Karel Van den Bosch, genel kabul gören görüşler doğrultusunda beklenebilecek sonuçların aksine, düşük ücretlerle istihdam ve istihdamla düşük yoksulluk oranı arasında aynı yönde bir ilişki bulunmadığını gözlemliyorlar. Çok net olarak gördükleri iki aynı yönde ilişki, düşük ücretli işlerin fazlalığı ile yoksulluk oranı ve sosyal harcamaların milli gelire oranıyla düşük yoksulluk oranı arasında. Yazarların buradan çıkardıkları sonuç şu: Düşük ücretli işler ve düşük sosyal harcamalar, belirli bir kurumsal çerçeveyi tanımlayan ortak özellikler. Böyle bir kurumsal çerçeve içinde, yoksulluk oranı başka yerlerden daha yüksek oluyor.

Ayşe Buğra ve N. Tolga Sınmazdemir'in yazısı, gelir desteği politikalarına karşı öne sürülen, bu tür bir uygulamanın kamu kaynakları üzerinde karşılanamaz bir yük oluşturacağı şeklindeki başka bir peşin hükmü, gene ampirik bir çalışma temelin-

de çürütüyor. Türkiye üzerine yapılan bu ampirik çalışmada, yoksul kesimi hedefleyen bir asgari gelir desteği politikasının maliyeti, farklı yardım miktarları ve yardım alacak hane sayılarına dayanan 24 senaryo temelinde hesaplanıyor. Yazarlar, hemen uygulanabilecek bazı senaryoların toplam maliyetini Gayri Safi Milli Hasıla'ya ve konsolide bütçe giderlerine oranlayarak, yoksullukla mücadelede etkin ve insani bir yöntem olan asgari gelir desteği uygulamasına geçilmesinin maliyetinin hiç de karşılanamaz bir maliyet olmadığını gösteriyorlar.

Derlemedeki diğer yazılar, farklı ülke deneyimleri temelinde gelir desteği politikalarının nasıl bir siyasi ortamda, ülkenin varolan refah sistemiyle ne tür bir ilişki içinde uygulamaya konulduklarını, nasıl geliştiklerini ve yoksullukla mücadelede nasıl bir etki yaptıklarını tartışıyorlar. Raventós'un yazısı, İspanya'nın temel gelir politikasının en çok benimsendiği eyaleti Katalonya'daki uygulamaları ve bu uygulamaların çevresindeki siyasi gelişmeleri ele alıyor. Ayrıca yazı, temel gelir politikasını cemaatçi ve liberal yaklaşımlardan farklı bir toplum anlayışını içeren cumhuriyetçi yaklaşımın parçası olarak ele aldığı için, konuya önemli bir kuramsal açılım getiriyor.

Benassi ve Mingione, ilk defa Fransa'da 1980'lerde yürürlüğe giren Sosyal İçerme Amaçlı Asgari Gelir Desteği (RMI) politikasının, 1990'larda İtalya'da uygulanmaya başlamasını izleyen süreci ele alıyor. İtalya'nın, enformel sektörün boyutları, sosyal güvenlik alanında ailenin oynadığı rolün önemi, bölgesel eşitsizliğin çok büyük oluşu gibi özellikleri itibariyle Türkiye'ye epey benzeyen bir örnek olması, bu yazıyı Türk okuyucu açısından özellikle ilginç kılacak nitelikte.

Dirk Haarman'ın yazısı, Güney Afrika'daki gelir desteği programlarını, Namibya'daki durumla karşılaştırarak ele alıyor. Güney Afrika deneyimi, bu ülkede, araştırma kurumlarının yanı sıra, sendikaları, kiliseleri ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarını kapsayan geniş ve etkili bir Temel Gelir Koalisyonunun varlığı nedeniyle, çok dikkate değer bir deneyim. Haarman'ın yazısı, Koalisyonun nasıl çalıştığı ve, yukarıda değindiğimiz saiklerle, temel gelir fikrine karşı çıkanların tezlerine

nasıl cevap verdiğini göstererek kuramsal tartışmayı somut bir tarihsel plana taşıyor.

Maria Ozanira da Silva e Silva'nın tartıştığı Brezilya deneyimi ise, bu ülkenin asgari gelir desteği uygulamaları açısından gelişmekte olan ülkeler arasında en büyük mesafe kaydetmiş ve ihtiyaç tespitine dayanmayan gerçek bir temel gelir politikasına doğru son derece önemli adımlar atmış bir ülke olması açısından çok önemli. Derlemedeki yazının içerdikleri sorunlarla birlikte ayrıntılı bir biçimde tartıştığı Brezilya'daki gelir aktarımı programlarının da, Türkiye'de sosyal politika alanında çalışanlar için yararlı olacağını umuyoruz.

Derlemedeki son yazıda, Myron Frankman, Kanada'da İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde güçlenen işgücüne katılımdan bağımsız olarak tanımlanan sosyal hakların güçlenişini, neoliberalizmin bu hakları nasıl aşındırdığını ve özellikle Quebec'de ortaya çıkan yurttaş girişimlerinin bu aşınmaya ne tür taleplerle nasıl karşı durmaya çalıştıklarını anlatıyor.

Derlemenin tamamının verdiği en önemli mesaj, özellikle günümüzün koşullarında, yoksullukla mücadelede etkin ve insani yaklaşımlar geliştirmek için emek piyasasına değil sosyal haklara vurgu yapmak gerektiği. Kuramsal düzeyde veya farklı ülke deneyimlerine dayanarak sürdürülen tartışmalar ise, sosyal hak temelli yaklaşımların karşısındaki engellerin, yoksul ülkelerde de zengin ülkelerde de, kıt kaynaklarla ilgili ekonomik sorunlardan çok, kapitalist değerler dünyasından kaynaklanan ideolojik direniş olduğunu gösteriyor. Bu kitabın amacı, her şeyden önce, bu direnişin niteliğini ortaya koymak ve onu aşmanın yolları üzerine düşünmeyi teşvik etmek.

KAYNAKÇA

Bardone, L. ve A.-C. Guio (2005) *In Work Poverty*, EUROSTAT, Population and Social Conditions.

ILO (2007) *Global Employment Trends Brief*, www.ilo.org

Kwon, H. (2005) "East Asia and the Developmentalist Welfare State", *Development and Change*, cilt 36, s. 477-497.

Locke, J. (1963) *Two Treatises on Government*, New York, Cambridge University Press.

OECD (2004) "Social Expenditure Database (SOCX), 1980-2003": www.oecd.org/els/social/expenditure.

Pena-Casas, R. ve M. Latta (2004) *Working Poor in the European Union*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions.

Standing, G. (2002) *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*, Londra, Verso.

van Parijs vd. (2004) *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, Beacon Press.

van Parijs P. ve Vanderborght, Y. (2001) "From Eurostipendium to Eurodividend", *Journal European Social Policy*, cilt 11, s. 342-346.

Vanderborght, Y. ve van Parijs, P. (2005) *L'allocation universelle*, Paris, Découverte.

Temel Gelir: Küreselleşen Dünyada Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi

Guy Standing

Sosyal Politika Forumu'nun düzenlediği dışa açık ilk toplantının ilk ana konuşmacısı olmak benim için büyük bir onur. Hem kendim hem de benden sonraki konuşmacılar adına onuncu ve hatta yüzüncü toplantınızı yaptığınızda bu ilk toplantının ne kadar başarılı olduğunu hatırlamak size zevk verecektir diye umuyorum. Üstelik, BIEN'in de (Avrupa Temel Gelir Ağı) ILO'nun da (Uluslararası Çalışma Örgütü) yüzüncü toplantınızda da hâlâ sizinle çalışacak olmasını tüm kalbimle diliyorum.

İstanbul'a 30 yıl aradan sonra tekrar gelmek ve kozmopolit ve Avrupai bir havaya sahip, modern bir şehir olduğunu görmek benim için ayrıca bir onur.

Dışa açık ilk toplantınız için konu seçiminiz uygun; çünkü 21. yüzyılda sosyal politikanın ne ile ilgili olması gerektiğini anlamaya ve benim ikinci Büyük Dönüşüm olarak adlandırdığım durumun karşımıza çıkardığı büyük zorlukları ele almaya çalışmaktayız. Benden önceki konuşmacı, konuşmasını ağırlıkla bu konu üzerinde yapmakta haklıdır.

Kısa bir süre önce, bu toplantının konusu ile ilgili bir dizi kitap yayınladık; eğer ilgilenirseniz size bu kitaplardan gönde-

rebiliriz.[1] Güney Afrika'da temel gelir ile ilgili gelişmeler üzerine bir kitap yayınladık; burada bulunan insanlardan bazıları bu kitaba katkıda bulundu. Avrupa'da asgari gelir planları üzerine bir hesaplama da yaptık. Bea Cantillon ve diğer bazı insanlar da bu çalışmaya katkıda bulundu. Ekonomi ve sosyal politika alanlarında küresel düzlemde yaşanan gelişmeleri ele alan ve sosyal politika anlamında Türkiye'yi dünyanın merkezine koyan bir inceleme yayınladık; şöyle ki, bu incelemeye göre, ekonomik ve kültürel gelişme seviyenize ve medeniyet düzeyinize kıyasla, olmanız gereken yerde değilsiniz. Türkiye'yi, hakkında yeterli veri sahibi olduğumuz toplam 90 ülkeden oluşan ekonomik güvence endeksimizde 56. sıradan çok daha yukarılara çıkartmak için yapılması gereken epey şey var.

Yapmak istediğim, özetle, temel gelirin sahip olduğu potansiyeli gösteren bağlam hakkında konuşmak. Temel Geliri hep Karl Polanyi'nin dev eseri *Büyük Dönüşüm* çerçevesinde düşünmüşümdür. Yıllar boyu Temel Gelir üzerine düşünerek şunu öğrendim: İstikrarlı bir dönemin –sosyal ve ekonomik istikrarın– var olabilmesi için, sistemin ekonomik güçleri toplumun içine "gömülü" (*embedded*) durumda tutması gerekir. Ekonomiyi toplumun içine gömülü durumda tutabilmek için de üç şey gereklidir: İşleyen bir düzenleme sistemi, işleyen bir sosyal koruma sistemi ve işleyen bir yeniden dağıtım sistemi. Bu üçünün biraraya gelmesi, hem o ekonomik sistemin ilerleyişini meşrulaştırmak hem de söz konusu toplum içinde kazanan tarafta olmayanların bir ölçüde hoşgörülü davranmasını sağlamak için, güvencesizlikleri ve eşitsizlikleri yumuşatacak genel bir sistem sunacaktır.

20. yüzyılın eski düzenleme, koruma ve dağıtım sistemlerinin parçalandığı yeni bir Büyük Dönüşüm'ün tam ortasında olduğumuz açıkça görülmektedir. Bundan hiç şüphe yoktur. Eşitsizlikler ve güvencesizlikler büyümekte; şiddet, tahammülsüzlük ve toplumsal dayanışma yoksunluğu açık seçik gö-

1 Bu kitaplar: ILO, *Economic Security for a Better World* (Cenevre, ILO, 2004); G. Standing ve M. Samson (der.), *The Basic Income Grant for South Africa* (Cape Town, University of Cape Town Press, 2003); G. Standing (der.), *Minimum Income Schemes in Europe* (Cenevre, ILO, 2004).

rülmektedir. Bu yüzden, *yeni* ekonomik güçlere ve üretim ilişkilerine uygun *yeni* sistemler aramamız gerekmektedir.

Bu ihtiyacı aklımızın bir köşesinde tutarak, sosyal politikaya bakarken iki normatif soru sormak faydalı olacaktır. İlk normatif soru aşağı yukarı şöyle bir şey olacaktır: Rawlsvari bir *cehalet perdesi* arkasında (yani sonuçların dağıtımından çocuklarımızın nasıl faydalanacaklarını bilemeden), çocuklarımıza nasıl bir toplum bırakmak istiyoruz? Ne tür bir toplum bırakmak istiyoruz? İkinci büyük soru ise şudur: Tüm kuramlar –ve hepimizin inandığı öyle ya da böyle bir dağıtıcı adalet kuramı bulunmaktadır– birşeylerin eşitliğine inanmakta olduğundan, 21. yüzyılda, iyi bir toplumun, ister Türkiye'de ister başka bir yerde, ortaya çıkması için *eşitlenmesi* gereken şey nedir?

Bu soruya, *Beyond the New Paternalism* (Yeni Paternalizmin Ötesinde) isimli kitapta yer alan cevabım, esas olarak, eşitlenmesi gerekenin *temel güvence* olduğudur.[2] Çalışabilmek, sorumlu olabilmek, ehliyetlerini ve yapabilirliklerini geliştirebilmek için herkesin temel güvenceye ihtiyacı bulunmaktadır. Temel güvence olmaksızın, insanlardan çok şey beklememeniz gerekir, çünkü bu haksızlıktır.

Temel güvence gerçek özgürlüğün esasıdır. Ve gerçek özgürlük, akla, Isaiah Berlin'in meşhur iki özgürlüğünü getirmektedir – negatif özgürlük ve pozitif özgürlük. Negatif özgürlük bizim üzerimizde, sizin üzerinizde kontrol olmayışıdır. Sermaye, devlet, zalim hükümdarlar ya da Washington tarafından uygulanan kontrollerin kaldırılmasıyla özgürlük güçlenmektedir. Pozitif özgürlük ise kendi özdenetimimiz, kendi gelişimimiz ve kendimizi birer insan olarak bir insan topluluğu içerisinde geliştirmemizi sağlayacak özerklik duygusu için güvencedir.

Temel gelir tartışmalarına aşina olanlar, çıkış noktamızın işte bu temel güvence noktası olduğunu bilecektir. Bu konuyu küresel bağlamda ele almaya başlamadan önce, *temel gelir güvencesi* fikri hakkında bilgi sahibi olmayanlar için, anahtar kelimeleri tek tek tanımlamak istiyorum.

---

2 G. Standing, *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality* (Londra, Verso, 2002).

İlk önce belirtmemiz ve en çok önem vermemiz gereken, burada bir *haktan*, ekonomik ve sosyal bir haktan bahsettiğimizdir. Bu hak, Rousseau ve Thomas Paine başta olmak üzere birçok toplum kuramcısı tarafından geliştirilen, özünde bir cumhuriyetçi hak veya "başkalarına sorumluluk yükleyen" türden bir haktır. Doğuştan gelen bir hak olduğu için, bu hakkın *hayata geçirilmesi yönünde* ilerleyen politikaları ve kurumları değerlendirmekten bahsediyoruz. Bir hak, koşulsuz olmak durumundadır – son yıllarda sosyal politika tartışmalarının nasıl geliştiğini göz önüne aldığımızda bu hususun ne kadar önemli olduğunu görürüz. Davranışsal açıdan hiçbir şarta tâbi değildir. Eğer bir şeyi hak etmek için x, y, z ve a, b, c şartlarını yerine getirmeniz gerekiyorsa aslında bir hakkınız yok demektir. Böyle bir hak, hak değildir. Hak, haktır.

Bahsettiğimiz ikinci konu *temel* güvencedir. Güvencenin temel olması demek, anlamlı olması ve bir jestten ibaret olmaması demektir. Ancak bu güvence tembelliğe ve çalışma isteğinin azalmasına da yol açmamalı; kişinin bir toplum içinde yaşarken rasyonel seçimler yapabilmesine yetecek kadar olmalıdır. Güvence temel ve anlamlı olmalıdır.

Nihayetinde, temel *gelir* güvencesinden söz edilebilmesi için, gelirin paternalist bir yaklaşımla verilmemesi gerekmektedir. Ben bu geliri size keyfî bir jest olarak, hayır/hasenat olarak ya da iyiliğimden vermiyorum. Bu gelir öyle bir biçimde verilmeli ki siz onu nasıl kullanacağınıza karar verebilmelisiniz. Temel gelir bireysel ve eşit olmalı; özürlü ya da zayıf olup da özel ihtiyaçları olan kişiler için ilaveler yapılmalıdır. İnsanlara rasyonel tercihler yapma imkânı tanıyacak bir biçimde verilmelidir.

Bu tanımdan, ya da bu tanımın kavramsal kısımlarından yola çıkmak suretiyle, yeniden dağıtımcı ve korumacı politikalar hakkında düşünürken bize yol gösterecek iki politika ilkesinden daha bahsetmemiz gerekmektedir. Bunlardan birincisi, John Rawls'dan hareketle, benim "güvenlik farklılığı ilkesi" dediğim ilkedir. Söz konusu ilkeyi şöyle açıklayabiliriz: Bir politika ya da kurumsal bir değişiklik ancak toplumda en az gü-

vencesi bulunan gruplar için bir iyileşme sağlıyorsa toplumsal açıdan adildir.

Politikaları ve kurumları değerlendirirken kullanmamız gereken ikinci ilkeyi "paternalizm testi ilkesi" olarak adlandırıyorum. Bu ilkenin son on yılda Avrupa'da ve başka yerlerde sosyal politika danışmanları ve siyasetçiler tarafından önemli ölçüde ihmal edildiğine inanıyorum. Paternalizm testi ilkesi şöyle açıklanabilir: Bir politika yahut kurumsal değişiklik ancak, toplumdaki en özgür gruplar üzerinde uygulanmayan kontrolleri toplumdaki bazı gruplar üzerinde uygulamıyorsa adildir. Bu durum, tabiidir ki, istihdam programı ve gelişmekte olan diğer birtakım politikalarla bağlantılıdır.

Şimdi, bu normatif ilkeleri bir an için bırakıp Türkiye, İspanya, Britanya ve Güney Afrika'nın hep birlikte içinde yer bulduğu küresel bağlamı düşünün. Bu küreselleşme safhası ve büyük dönüşümle ilgili kilit nokta, sözde Washington Uzlaşısı'nın dayatılmasıdır. Bu uzlaşıya aslında Washington Diktası demek gerekir, çünkü dünyanın büyük bir bölümü bu uzlaşıyı paylaşmamaktadır. Her halükârda, söz konusu uzlaşı liberalleşme, serbest ekonomiler, rekabetçilik, bireyselcilik, kitlesel tüketim ve benzeri olguları geliştirmek üzere tasarlanmış tutarlı politikalardan oluşan bir bütündür. Bu uzlaşıda saydığımız tüm olguları tespit edebiliriz.

Bu tartışmada vurgulanması gereken birkaç kilit nokta bulunmaktadır. Birincisi, Washington Uzlaşısı'nın devletin küçülmesi gerektiğine inanmasıdır: Kamu harcamalarının kısılması, kamu harcamalarının sosyal korumadan "insan sermayesi", "sosyal sermaye" ve istedikleri kadar çoğaltabilecekleri diğer "sermaye" türlerine kaydırılmasıdır. İşin özü, bu uzlaşının devleti küçültmek istediğidir.

Bu uzlaşıdaki ikinci kilit nokta, regresif mali politikaya kaymadır. Mali politika, sosyal politika tartışmalarında hak ettiği ilgiyi görememektedir, ancak raporumuzda da yer verdiğimiz üzere tüm dünyada bu alanda köklü değişiklikler yaşanmıştır. Washington Diktası'nın bir sonucu olarak işçilere, işçi sınıfı cemaatlerine ve yoksullara yapılan yardımlar azaltılmaktadır.

Çünkü onlar "piyasa koşullarından sapma" olarak görülmekte ve ortadan kaldırılmaları gerektiği düşünülmektedir. Aynı zamanda, dünyanın dört bir tarafında sermayeye yapılan katkı artmaktadır. Küresel GSMH'nin yaklaşık % 4'ü sermaye katkılarına gitmektedir. Bu katkılar çarpıklık olarak görülmemekte, yatırımları teşvik temelinde meşrulaştırılmaktadır. İşleri daha da kolaylaştırmak için, vergi oranlarıyla oynanmakta, göreli olarak sermayeden alınan vergi azaltılıp emekten alınan vergi artırılmaktadır. Böylece, iki anlamda da regresif olan katkılar ve vergilerin ikili bir etkisi söz konususur.

Bu uzlaşının adaleti daha da bozucu tarafı ise –ilerde tekrar bahsedeceğim– mali politikanın sosyal politikanın bir parçası haline gelmesi, insanları belli davranış kalıpları içinde hareket etmeye zorlamasıdır. O nedenle, Keynesci zamanlardaki yeniden dağıtımcı ve makro-ekonomik etkilere sahip bir mali politika yerine, *emredici* ve regresif bir mali politika ile karşı karşıyayız.

Vurgulamak istediğim üçüncü husus ise, sosyal koruma ve sosyal politikanın liberalleştirilmesi ve bireyselleştirilmesinde önemli bir araç olarak kullanılacak olan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Hizmet Ticareti Genel Antlaşması (GATS) vasıtasıyla küresel seviyeden ulusal seviyelere, oradan da yerel seviyelere kadar sosyal politikanın tüm katmanlarına sızan ve birileri bir konuda destek istediğinde onu hep daha fazla şartı yerine getirmek zorunda bırakan *koşulluluktur*.

Son olarak, bu dönemin bir *yeniden düzenleme* dönemi olduğunu belirtmek gerekir. Bunun bir düzenleyici önlemlerin sınırlanması (deregülasyon) dönemi olduğunu söyleyen varsa gitsin bahçıvanlık yapsın, çünkü sosyal politikadan pek anlamadığı ortada. Kuralların azaltıldığı söylenen bu dönemde, tarihteki herhangi bir dönemden daha fazla yeni düzenleme yapılmıştır. Değişen, düzenlemelerin niteliğidir: bu düzenlemeler büyük ölçüde korumacı olmaktan uzaklaşıp destekleyici olmuş; birlikte hareketi desteklemekten *birliktelik karşıtlığına* ve *bireysel davranışı desteklemeye* kaymıştır. Ancak kendinizi kandırmayın, şu an bir düzenleme dönemindeyiz.

Washington Diktası'nın ve beraberinde getirdiklerinin sonuçları olağanüstü olmuştur. Tüm dünyada "işgücü pazarı esnekliği" yaygınlaşmış ve beraberinde daha fazla istikrarsızlık, daha fazla güvensizlik, daha kısa vadeli, geçici, keyfe keder işgücü ve aklınıza ne geliyorsa getirmiştir. Üstelik bir de *küresel boyutta kayıtdışı sektöre kayma* olgusu ile karşı karşıyayız. Bu meşhur "kayıtdışı" sektör teriminden nefret ederim; bunun yerine "tabanda lümpenleşme" demek ya da düşünce yapımızın temellerini ele verebilir gerekçesiyle bu günlerde kullanmamıza izin verilmeyen başka bir ifade bulmak daha doğru olacaktır.

Bir anlamda, Arthur Lewis kalkınma modelinin nasıl tersine işlediğini görmekteyiz. Aranızdaki kalkınma iktisatçılarının hatırlayacağı üzere, Lewis'in sınırsız emek arzı modeli, geleneksel ya da kayıtdışı sektörden zaman içinde modern, üretici sektörlere kayma olacağı düşüncesine dayanmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde ve daha birçok ülkede, bu süreç tersine işlemektedir. Bu husus önemlidir, çünkü 20. yüzyıldaki birçok refah devleti politikaları, herkesin eninde sonunda standart, güvenceli, düzenli, tam zamanlı, bir ömür çalışacağı işlere sahip olacağını, güzel çekirdek aileleriyle yaşayacağını ve beşikten mezara sosyal yardımlardan faydalanabileceğini vs. vs. öngören Lewis modelinin uzun vadede geçerli olduğu varsayımı üzerine kurulmuştu. Fakat böyle olmamaktadır ve size böyle olduğunu söyleyen herkes gazel okuyor çünkü olmuyor ve olmayacak.

Herkesin bildiği sebeplerden ötürü lafı fazla uzatmayacağım ama gördüğünüz üzere eski beklenti, sanayileşmenin ilk safhalarında metalaştırmanın (*commodification*) yaşanacağı ve bunu, devletin ve şirketlerin giderek artan bir ölçüde maaş haricinde mali haklar sağladığı aşamalı bir meta olmaktan çıkarma (*decommodification*) sürecinin takip edeceğiydi. Böylece toplam mali haklar içinde maaşın payı azalırken, giderek daha fazla devlet yardımı vesaire alacaktınız.

Bu model de tersine dönmüştür. *Yeniden metalaştırmanın* yaşandığı bir dönemden geçmekteyiz. Bu geçiş, Gini katsayısı gibi standart ölçülerle gelir eşitsizliğini ve toplumsal eşitsizliği

belgelemeyi çok zor hale getirmiştir. Bunun sebebi de maaşlarda sosyal gelirdeki azalmayı gizleyecek bir artma olabilmesidir: Maaşınız artabilir ama devlet yardımlarından, işyerinizin sağladığı yardımlardan, topluluk destek sistemlerinden giderek daha az faydalanmaya başlar ve çıplak maaşınıza daha fazla bağımlı hale gelirsiniz. Böylece, maaşlar artsa bile gerçek yoksulluk da artar. Tartışmamızın önemli bir boyutu budur.

Tabii ki bunun sonucu olarak *eşitsizlik* ortaya çıkmaktadır. Eşitsizlik son yirmi beş yıl içerisinde karakter değiştirmiştir; sosyal politika seçeneklerimizi değerlendirebilmek için bu değişimi anlamamız gerekir. Eşitsizliğin zengin-yoksul ikili ekseninde geliştiğini değil, 20. yüzyıldaki yeniden dağıtımın model aldığı temel işçi sınıfının yok olduğunu görmekteyiz. Temel işçi sınıfı küçülmektedir, ancak refah devletini meşru kılan da bu temeldi. Bu temel, sosyal demokrasiye, sosyal demokrat partilere ve benzerlerine siyasi destek vermeye hizmet etti. Fakat hem sayıca hem de kuvvet bakımından yok olmaktadır ve bir daha geri gelmeyecektir.

Bu esnada, tepedeki seçkinler kendi ulusal toplumlarından kopup küresel vatandaşlar haline gelmektedir – çeşitli yerlerde mülk sahibi olan, banka hesapları bulunan küresel bir seçkinler sınıfı. Bu sınıf ulusal sistemlerden kopmuştur. Ancak gariptir ki, toplumun alt katmanlarında yer alan muazzam sayıda insan da ulusal sistemlerden kopmuştur; bu insanlar kendilerine yeniden dağıtımcı modelde yer bulamamaktadır. Böylece eşitsizlik, *toplumsal dayanışma* kavramını tehdit eden yeni bir biçim almıştır. Birçoğumuz, sosyal politikanın özünde toplumsal dayanışmanın yer aldığını öğrenerek yetiştirildik. Şimdilerde toplumsal dayanışmadan bahsetmek tebessüme yol açıyor. Ancak toplumsal dayanışma duygusunun yok olması çok büyük bir tehlikedir.

Böylece, güvence yokluğunun genele yayıldığı bir durumla karşı karşıyayız. 1945 sonrası dönemdeki refah devleti modelleri, sonsuza kadar devam edecek kadar kutsal modeller olarak bize sunulmuştu. Bu modellerin bir toplumsal alışverişi sağladığı söylenmekteydi. Sermaye, riskleri ve güvence yoklu-

ğunu üstlendi, karşılığında ise kazançtan orantısız bir pay aldı. Emek kazançtan daha küçük bir pay aldı, ancak riskleri üstlenmek zorunda değildi. Bu dönem bir "altın çağ" değildi, ama ihtiyacı gören bir anlaşma mevcuttu.

Şu anda içinde bulunduğumuz dönemde ise bu anlaşmanın tersine döndüğünü görmekteyiz. Genelde, sermaye, üstlendiği riskler yüzünden kaybediyor falan değildir; devlet devreye girecektir, IMF devreye girecektir ya da gerekirse başka bir şey devreye girecektir. Bu esnada emek –dünyanın dört bir tarafındaki çalışan insanlar– risklerin ve güvence yokluğunun çoğunu üstlenmek zorundadır.

Üstelik, insan ruhunu tehdit ettiği için gerçekten korkutucu olan bir şeyle karşı karşıyayız. Toplumdaki potansiyel galipler olan orta sınıf da dahil olmak üzere, giderek daha fazla insan inanılmaz *zaman baskısı* yüzünden sıkıntı çekmekte, çılgınca aktivitelerin ve tüketimin müptelası olmaktadır. Şu meşhur deyişi muhtemelen bilirsiniz, "Alışveriş yapıyorum, öyleyse varım". Bu çılgınca baskı –asla yeterli zamanınız olmaz– yayılmaktadır. Ben MBSE'si olan ilk nesil olduğumuzu düşünüyorum – bu bir master (MA) ya da doktoranın (PhD) kısaltması değil, "Başka Bir Yerde Olmam Lazım" sendromunun kısaltmasıdır (MBSE: Must Be Somewhere Else). Her zaman baskı altındayız; bu da bizim ahlâklı olma, insanca yaşama, iyi bir toplumun parçası olma kapasitemizi tehdit etmektedir; çünkü sürekli zaman baskısı altında olmak, insanların hakkında çok konuştuğu o içimizdeki "cemaat" ve "karşılıklılık" duygularını tehdit etmektedir.

Bizler sadece Washington Diktası'ndan değil, aynı zamanda onun iç organları (sanırım böyle adlandırmak mümkündür) olan "üçüncü yolculuk" ve "merhametli muhafazakârlıktan" da muzdaribiz. Bunlar, 1990'lı yıllarda Washington Diktası'nın müsamaha edilemez güvence yoklukları doğurduğunun kabulüyle ortaya çıkan politikaların sosyal demokrat ve sağcı, "yeni muhafazakâr" versiyonlarıdır. Üçüncü yolculuğun özünde, bu görüşü savunanların herkesi "topluma entegre etmek" istemesi yatmaktadır ve bunu *onlar* yapacaktır. "Biz sizleri istihdam

devleti yoluyla, vergi indirimleri yoluyla ya da ne gerekiyorsa o yolla topluma entegre edeceğiz." Ancak, üçüncü yolcuların ahlâkçı politikalarında alttan alta işlenen paternalizmi gözden kaçırmamak gerekir, ki bunu sonra tartışacağız.

Merhametli muhafazakârlar da benzer başarısızlıkları fark etmiş olmakla birlikte, üçüncü yolcularla aralarındaki temel fark onların özel ve dinî girişimlere güvenmeyi tercih ederek devlete daha küçük bir rol vermiş olmalarıdır. Her iki grup da, Gramsci ile özdeşleştirilen bozguncu fikirden ziyade 18. yüzyıldaki sivil toplum kavramını kullanıp yani onu devletin bir parçası sayarak, *sivil topluma* büyük önem vermektedir. Artık sivil toplum devletin işini devralmak üzere o tehlikesiz, iyi huylu haliyle karşımıza çıkarılmıştır.

Sivil toplumdan beklenen, sosyal politikanın birçok fonksiyonunu yerine getirmesidir. Ancak merhametli muhafazakârlar, devletin bu işin dışında kalmasını istemektedir. Sosyal politikanın yürütülmesi, inanca dayalı örgütlere ve Bill Gates Vakfı ve diğer sayısız vakıf gibi beğenilen yardımsever gruplara bırakılmıştır. Bu gibi grupların standart olarak kullandıkları söylem şudur: "Bu işle biz uğraşacağız, öbür işle başka bir vakıf uğraşacak". Sosyal politikalar gitgide daha fazla gizlice özelleştirilmektedir.

Bu senaryoda, *hakların* güçlendirilmesine hiç rol verilmemiştir. En iyi halinde patronluk taslayan, paternalist; en kötü halinde ise emredici ve zorlayıcı bir senaryodur bu. Başlangıçta bahsettiğim o normatif ilkelere uymaz, uyuyormuş gibi görünmek için çaba da harcamaz. Çevremizde gördüğümüz yapısal eşitsizlikleri çözmeye kesinlikle çalışmaz ve kesinlikle *özgürlükleri kuvvetlendirmez*. Üçüncü yolcular ya da merhametli muhafazakârlar, gerçek özgürlüğün sağlanması için aslında hiçbir şekilde uğraşmamaktadırlar.

Şimdi, temel geliri savunan bizler dünyayı bu şekilde algılıyoruz ama dünyanın dört bir yanında niye o yönde ilerleyemeyeceğimizi, ilerlememiz gerektiğini sürekli tekrarlayan bir yığın insanla karşı karşıya gelmek durumundayız. Üzerinde durduğumuz temel gelire yöneltilen eleştirileri boşa çıkart-

mak bizim görevimizdir. Ayrıca, temel gelirin alternatiflerini de incelemek gerekmektedir.

Konuşmamın bu noktasında, tüm bu alternatifler ve onların avantaj ve dezavantajlarından uzun uzun bahsetmeyeceğimi öğrenmekten memnun olacaksınız. Ancak yine de, başlıklar halinde vereceğim çeşitli temel seçenekleri göz önüne almak önemlidir. Bu seçenekleri başka yerlerde etraflıca tartıştık.

Gelişmekte olan ülkelerde, *kuponlar* çok önemlidir: yiyecek kuponları, eğitim kuponları ve aklınıza gelebilecek her türlü kupon... çok paternalist, çok müsrif vesaire... Bunun detayına girmeyeceğim.

Temel güvence sağlamak amacıyla sıklıkla teşvik edilen ikinci bir politika ise *asgari maaştır*. Korkarım bu politika miadını doldurmuştur. Esnek bir kayıtdışı sisteminde, asgari maaş uygulaması, sistemde ulaşması gereken parçaların çoğuna ulaşamayacaktır. Bu uygulama iyidir, ancak çok fazla şey de beklememek gerekir.

Ele alacağımız üçüncü politika ise birçok insanın inandığı –Uluslararası Çalışma Örgütü'nde, tahmin edebileceğiniz üzere, bana büyük zorluk çıkartan– *sosyal sigortadır*. Bu politikanın altında, insanların sisteme katkıda bulunması ve karşılığında fayda sağlaması fikri yatmaktadır; bu nedenle, sosyal sigorta üzerine kurulu bir sistem, sosyal korumanın işleyen bir biçimi olmalıdır. Maalesef, sosyal sigortanın işlemesi için gereken şartlar çok uzun süredir mevcut değildir. Sosyal sigorta, tam istihdam ile düzenli olarak çalışanların düzenli katkılarına bağımlıdır ve iş başına gelen tüm siyasetçiler tarafından sağından solundan çekiştirilerek bozulmuştur.

Sigorta sistemini bir şekilde değiştirmek istemeyen hiçbir çalışma bakanına ya da sosyal işler bakanına rastlamamışımdır ve bunlar hep sigortadan faydalanmak için yeni koşullar ve insanları sigorta sisteminden çıkartmak için yeni yollar bulmuştur. Bu bakanlar, biraz "Modern Zamanlar" filminin o meşhur sahnesindeki Charlie Chaplin gibi davranmaktadır: Elinde bir İngiliz anahtarı, kendinden geçmiş bir vaziyette, kadının birinin elbisesinin düğmelerini sıkmaya çabalıyor. Onlar hep ko-

şulları sıkılaştırmak isterler. Bu, onlara acı çektiren ve neredeyse içgüdüsel diyebileceğimiz bir şeydir. Tek umudumuz zorla erken emekli edilmeleridir, ama hepsi bunu yapar. Bu nedenle, sosyal sigorta sistemi çok uzun zamandan beri dürüst bir sistem olma özelliğini kaybetmiştir.

Elinizdeki dokümanlarda da bahsi geçtiği için üzerinde biraz durmak istediğim diğer politika alternatifi *sosyal yardımdır*, yani yararlanacak kişilerin gelirinin tespitine dayalı sosyal yardım. Son yıllarda, gelir tespiti üzerinde daha büyük bir ittifaka doğru küresel bir kayış söz konusu. Tuhaftır ki, sosyal yardıma duyulan ihtiyacın nüfusa oranla en fazla arttığı ülkeler en çok gelişmiş –sözde çok gelişmiş– refah devletleridir. Bu devletler, sessiz sedasız, olduklarını iddia ettikleri ve birçoklarının hâlâ onları öyle zannettikleri şey olmayı bırakmışlardır. Bu devletlere evrenselci, vatandaşlık esasına dayanan devletler demek çok ama çok zordur. Gelir tespitine dayalı uygulamalar örneğin İsveç'te, Fransa'da ve Almanya'da devasa boyutlara ulaşmıştır.

Gelir tespitine dayalı sosyal yardım hakkında ne biliyoruz? Aslında oldukça açık bir kavram. Bunun üzerinde çalışan pek çoğunuz düşük faydalanma oranından haberdardır. Birçok sosyal yardım planında, potansiyel olarak faydalanabilecek kişilerin gerçekte sadece yüzde 20'si, yüzde 30'u faydalanabilmektedir. Gariptir ki, dünya çapında yaptırdığımız anketlerde de şu durumu gözledik: Daha az yoksul olanların gelir tespitine dayalı yardımlardan gerçekten faydalanma ihtimali daha yoksul olanlara oranla sıklıkla daha yüksektir. Yani toplumdaki daha düşük gelirli gruplarda bu regresiftir. Ayrıca, damgalayıcıdır. Gelir tespiti ve form doldurma damgalayıcıdır. Gelir tespiti idari açıdan masraflıdır.

Bu durum kaçınılmaz bir biçimde o meşhur, bakanların yardımlardan faydalanma koşullarıyla oynamasına yol açmaktadır. Yatağınızın altında bir adamın terliği var mı diye kontrol etmek isterler; çünkü eğer varsa, adamın sizi desteklediği ispatlanmış olacaktır. Bir sosyal politika olarak bu çılgınlıktır... Mütecaviz, sizi kontrol eden... Ve yine yardımdan faydalanmak için sistemi

aşanlar sistemi daha iyi bilen ve kendi çıkarına kullanabilenlerdir! Ve bu kişiler toplumdaki en yoksul kişiler değildir. Bu yüzden, gelir tespitine dayalı sosyal yardım vasıtasıyla çok yoksul kesimi hedeflemek ve onlara ulaşmak konusunda kendimizi kandırmaktan vazgeçmemiz gerekmektedir.

Montreal'de büyük bir konferansta bu konu hakkında bir soruya muhatap olmuştum; yardıma muhtaç yüzlerce kişiyle uğraşmak zorunda olan bir sosyal hizmet uzmanı yöneltmişti soruyu. Dinleyicilerin arasından kalktı ve "Yardım için gelen ve alamayan insanlara ne söylememi tavsiye edersiniz?" dedi. Ben de şöyle cevap verdim, "Bakın, eğer ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) kimliğimi bir tarafa bırakabilseydim onlara 'yalan söyleyin!' demenizi tavsiye ederdim, çünkü yapmaları gereken budur. Eğer dürüstseniz ve de yoksulsanız, başınız beladadır". Gelir tespitinin acımasızca eleştirilmesi ve dalgaya alınması gerekmektedir. Gelir tespiti, *gayri ahlâki çöküntünün* (immoral hazard)* yaygınlaşmasına yol açmaktadır.

Diğer politika seçeneği *kategorik yardımlardır*. Başka bir deyişle, toplumda yardımı özellikle hak ettiğini düşündüğünüz bazı grupları, çocuklu kadınları, özürlüleri vb. seçin. Ne zaman bir kategorik yardımdan bahsedildiğini duysanız kendi kendinize şunu demelisiniz "Çocuklu kadınları ve özürlüleri desteklememiz gerektiğini düşünüyorum. Fakat niye başka gruplar değil de onlar? Ve neden sadece onlar?" İşte ikiyüzlülük hemen kendini gösterdi. Kategorik yardımlar, politikalar bütününün bir parçası olarak her zaman gerekli olsa da, adaletsiz olma eğilimindedir.

Ele alacağımız diğer seçenek *ücret destekleridir*. Ücret destekleri ve istihdam destekleri şu ara çok revaçta. Kısa bir süre önce *Financial Times*'a yazdığım bir makalede bu gibi destekleri şiddetle eleştirdim. Birleşik Devletler İşverenler Örgütü'nün başkanının zahmete girip bana saldıran art niyetli bir mektup yazma-

(*) Burada yeni iktisatta çok kullanılan "moral hazard" kavramına nazire yapılıyor. "Moral hazard", sigorta türü bir güvenceye dayanarak dikkatsiz davranma, nasıl olsa prim ödeniyor düşüncesiyle gereksiz miktarda hizmet kullanma anlamına geliyor – e.n.

sı gibi olağandışı bir durumla karşılaştım. Başımın belaya girdiğini söylememe gerek yok tabii ki, ama gururum okşandı. Başkan neden kendini derde sokup da en art niyetli ifadelerle, beni tanıyan herkes işin doğrusunu bildiği halde, işçi düşmanı olduğumu söyleyerek bana saldırdı? Ama, tabii ki, ücret desteklerinden ve istihdam desteklerinden esas olarak faydalananlar işverenlerdir. Söz konusu destekler işverenlere daha düşük maaş ödeme, daha az maliyetle çalışma vb. imkânı sağlamaktadır. Bu destekler piyasayı da bozmaktadır, çünkü destekler çoklukla halihazırda istihdam sağlamış şirketlere değil yeni istihdam yaratan şirketlere verilmektedir. Böylece, piyasaya yeni girenlere uzun zamandır işini iyi yapan firmalar karşısında avantaj sağlanmış olmaktadır. Buna adil demek zordur. Destek uygulaması her türlü verimsizliğin ve eşitsizliğin yolunu açmaktadır.

Israrla uygulanmaya çalışılan diğer politika, istihdam devletiyle birlikte kamu sektöründe yaratılan işlerdir. Açıkça ve özetle belirtmek gerekir ki, bu işler genellikle sahte işlerdir, paternalist işlerdir ve çok ama çok fazla israfa yol açmaktadır. Bu işlerin sonucunda ne elde edilmektedir? Yapılmak zorunda olan işlerden etkilenenlerin olumsuz düşünceleri haricinde yok denecek kadar az şey... Büyük ikame etkileri, lüzumsuz harcama, tüm diğer olumsuz etkiler... Bu konunun detayına girmeyeceğim. Eğer ilgilenirseniz elimizde bununla ilgili literatür mevcuttur.

Artık nihayet *temel gelir* konusuna geldik. Öncelikle, bir temel gelir uygulamasına geçilmesini isteyen bizlerin onu her derde deva bir uygulama olarak görmediğini söylemek isterim. Hiçbirimiz şunu demiyoruz: "Eğer herkese temel bir gelir sağlarsan, tüm sorunlar çözülecektir." Biz bunu söylemiyoruz, ama insanlar sıklıkla böyle söylediğimizi iddia etmektedir. Bunu iddia etmiyoruz!

Temel gelir uygulamasına geçilmesini istemekle gerçekte söylediğimiz, bu uygulamanın bütünlüklü bir sistem oluşturabilecek şekilde diğer kurumları ve sosyal politikaları üzerine oturtabileceğiniz bir taban, bir *sosyal taban*, bir temel sağlayacağıdır. Şimdi, buna yönelik itirazları kısaca sıralamak istiyo-

rum. Birinci itiraz, sürpriz bir şekilde, maliyettir. Güney Afrika gibi gelişmekte olan bir ülkede, Maliye Bakanı yakın çevresinde şu argümanı öne sürmektedir: "Eğer bir temel gelir uygulaması olsaydı, yabancıların ülkeye duydukları güven zarar görürdü ve o yabancı yatırımcılar ülkeyi terk ederdi". Bu argümanı muhtelif yollarla yanıtlamak mümkündür; ama nihayetinde savunduğu argümana yönelttiğiniz itirazlara yanıt vermeden hâlâ aynı argümanı savunmaya devam edecektir, çünkü böylesi kolayına geliyordur. Ancak şunu unutmayın ki, Güney Afrika gibi bir ülke ya da milyonlarca yoksul insanın yaşadığı birçok diğer ülke, toplumsal şiddet olaylarından, toplumsal gerilimden, yoksulluğun neden olduğu toplumsal hastalıklardan muzdariptir ve tüm bunların yabancı yatırımlar üzerindeki caydırıcı etkisi herkese ayda 100 ya da 150 rand verme fikrininkinden çok daha fazladır...Biraz insaf lütfen...

Yeryüzündeki en kötü gelir dağılımına sahip ülkeye gittiğinizde, gelirin yoksulların daha iyi yaşamalarını sağlayacak kadar küçük bir kısmını yeniden dağıtamayacağınızı düşünürsünüz. Ama tabii ki şunu hiç unutmamak gerekir; "bu işin maliyetli olduğunu" söylerler, fakat zenginlere ve orta sınıflara aktardıkları tüm o kaynakları söylemezler. Öyleyse lütfen... Bu bir maliyet meselesi değil, *öncelik* meselesi.

Temel gelir uygulamasına yöneltilen ikinci bir eleştiri ise enflasyona yol açacağı şeklindedir. Herkese temel bir gelir vermek enflasyona yol açabilirmiş! Öyle diyorlar. Yine de, temel gelirin başka şeyleri ikame edeceğini işaret edebilirsiniz. Öyleyse, muhtemelen mevcut sisteminizin maliyetine ve tipine bağlı olan küçük bir net artıştan söz ediyorsunuz. Ancak gözden kaçırmamak gereken çok önemli bir nokta daha var; mal ve hizmet tüketiminin doğası gereği, insanlara temel bir gelir verdiğinizde sosyal harcamaların ve tüketici harcamalarının yönünü değiştirip onları ithal mallar yerine yerel mallara yöneltmiş olursunuz. Böylece, temel gelir uygulamasının istihdam yaratılması üzerinde Keynesci bir etkisi ve üretim üzerinde de olumlu bir etkisi olacaktır. Temel gelirin enflasyona yol açacağını varsaymak için bir sebep yoktur.

Bazı siyaset bilimciler ve diğer çokbilmişler tarafından öne sürülen gerçekten iğrenç olan üçüncü bir itiraz ise temel gelir uygulamasının "karşılıklılık ilkesini" yok edeceğidir. Bundan etkilenmeniz gerekir, çünkü kulağa hoş gelmektedir. "Karşılıklılık ilkesini yok etmektedir!" Artık öğrenciler şöyle diyebilir "Aman! Karşılıklılık ilkesini yok etmemem lazım!"

Karşılıklılık ilkesi, toplumda herhangi bir şey talep eden birinin onu hak etmek için gerçekten bir şey yapması gerektiğini söylemektedir. Bu ilkeyle ilgili olarak, Bertrand Russell'ın boş zaman üzerine yazdığı o güzel makaleyi tekrar okumanızı öneririm, çünkü bununla ilgili bazı yıkıcı yorumlarda bulunmuştur. O zamanlar buna karşılıklılık denmiyordu; o günlerde daha az şaşaalı ifadeler kullanılırdı. Tabii ki, karşılıklılık ilkesi aylak zenginlere hiç uygulanmaz. Zengindirler, gelirleri ve muazzam servetleri vs. vs. vardır. Bu zenginliğin karşılığında hiçbir zaman bir şey yapmak zorunda değillerdir. "Evet, boşver..." Bu tam bir ikiyüzlülüktür.

Karşılıklılık ilkesi ile ilgili olarak göz önüne alınması gereken önemli bir ikinci husus vardır. Bu ilkenin altında, şöyle bir kaldırıp baktığınızda, esas olarak şunun söylendiğini göreceksiniz: "Ancak *çalıştığın* takdirde, hak eden bir insan olursun." Bu ilkeyle verilen mesajın özü budur. Eğer bir *işe* girersen sorun yok. Peki, neden sadece ücretli işler için karşılıklılık ilkesi uygulansın? Toplumda tüm kadınların ve bazı erkeklerin yaptığı tüm o bakım işleri ne olacak? Gönüllü yapılan çalışmalar, topluma faydalı işler (*community work*) ne olacak? Çok gelişmiş bir sisteminiz olmadığı sürece onlar sayılmayacak. Tony Atkinson gibi biri (temel gelirin destekçisi olduğunu da söyleyeyim) topluma faydalı işler için karşılıklılık ilkesini işletirken, bakım işleri için işletmiyor. Niye sadece *ücretli* işle yetinelim ki?

Karşılıklılık ilkesi aynı zamanda baştan sona paternalistiktir. Karşılığı hak etmek amacıyla gerekli olanları yaptığıma sizin ya da benim için kim karar verecek? Fayda sağlamak için görevlerimi kime karşı yapacağım ya da bunun için hangi kriterleri kullanacaksınız? Bu, sosyal kontrolün kötü niyetli bir uydurmasıdır.

Temel gelire karşı öne sürülen bir diğer argüman ise onun insanları *çalışmamaya teşvik ettiğidir*. İnsanların tembel, motivasyondan yoksun; kendilerini, ailelerini ve toplumlarını geliştirmek için isteksiz olduklarını ima eden bu iddiayı her zaman onur kırıcı bulmuşumdur... Ayrıca, temel gelir düşük bir miktarda olduğu, size sadece *temel* bir güvence vereceği için daha rasyonel seçimler yapmanızı sağlayacaktır. İnsanların % 99'u temel bir güvenceyle yetinmeyecektir. Daha iyisini yapmak isteyecektir. Bu aynı zamanda bize kendi vaktimizi daha fazla kontrol ettiğimiz hissini verecektir. Böylece hayatımız boyunca yapmak istediklerimiz hakkında daha iyi düşünüp daha verimli yaşayacak, hayatımızı daha dengeli bir şekilde idame ettirip çalışan bir vatandaş olma yönünde uzun vade bir itkiye sahip olacağız.

Öne sürülen ve pek çok yerde uğraştığımız başka bir iddia ise temel gelirin ücretleri düşüreceği yönündedir; çünkü işverenler bir şekilde çalışanlara daha az para ödeyebilecektir. Ben bunun tam tersini iddia ediyorum; eğer bir insanın temel gelir garantisi varsa daha fazla pazarlık yapabilir ve varoşta istismarcı bir aracının gelip kendilerine 'Size on yerine beş rupi vereceğim' demesine daha fazla karşı durabilir. Bu, onlara teklifi yapan kişiye daha fazla 'Canın cehenneme' deme gücünü verir ve bu da pazarlığın önemli bir parçasıdır.

Temel gelire karşı kullanılan başka bir iddia da temel gelirin hükümetler üzerindeki istihdam yaratma baskısını bir şekilde azaltacağıdır. Aslında bunun daha iyi olacağını düşünme eğilimindeyim; çünkü yanlış, yapmacık ve kısa süreli işler yaratmanın bazı insanların düşündüğü gibi nirvanaya ulaşmak olduğu kanısında değilim. Ama bunu bir kenara bırakalım.

Temel gelirle ilgili son iddia ise, gelir seviyesinin belirsiz olacağı ve bu nedenle de siyasi çıkarların esiri haline geleceğidir. Bazı hükümetler seçimlerden hemen önce geliri artırır, seçildikten sonra da düşürür. Allah aşkına! Bunu önlemenin kolay yolları vardır. Bağımsız merkez bankaları nasıl para politikalarını belirliyorsa, siz de bu seviyeyi ayarlamak için yarı bağımsız kuruluşlarla çalışabilirsiniz. Bu süreci bazı hükümet

politikalarından ayırabilirsiniz. Bununla başa çıkmanın yolları vardır. Temel geliri GSMH'daki değişikliklere oranlayabilirsiniz. Bu konuda uygulayabileceğiniz bazı formüller vardır. Bu, başa çıkılamaz bir iddia olmamalı.

Öyleyse, temel gelirin başlıca avantajları nelerdir?

Öncelikle, temel gelir dünyada sosyal politika ile uğraşan bütün insanların çözme niyeti taşıdığı bir sorunu halletmektedir. Bu insanların tamamı 'Bizim amacımız yoksulluğu ortadan kaldırmaktır. Bizim amacımız yoksulluğu azaltmaktır' diyorlar. Peki o zaman. O halde bazı insanlara biraz para vermekle başlayalım. Bu işe yarayabilir.

Bir de İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi var ki onun bir maddesi bütün devletlerin temel bir gelir vermekle yükümlü olduğunu söyler. Bu bir anayasal haktır; biraz garip şekilde kaleme alınmış olsa da, özünde temel gelire doğru atılacak adımı yasallaştırmaktadır.

Bütün dünyada anketler yapıp sıradan insanlara inandıkları sosyal adalet ilkelerini sorduk. Çok ilginç sonuçlar aldık. Onlara değişik ilkeler söyledik ve bunların hangilerini desteklediklerini sorduk. Diğer araştırmalar da bizim bulgularımızı destekliyor. Amerika, Kanada ve Polonya'da bazı psikolog ve psikiyatristler buna benzer sorular soran bazı psikolojik deneyler yapmışlar. Dünyanın dört bir tarafındaki insanların çok büyük bir çoğunluğunun temel geliri destekliyor olması dikkat çekici bir gerçektir. İnsanlar, daha altına düşmek zorunda kalmayacakları bir gelir sınırı olduğuna inanmaktadır. Yoksul toplumlar bile bunun olması gerektiğine inanıyorlar ve hatta bunun *olabileceğini* anlayacak kadar zekiler; çünkü diğer şeyler için yapılan bütün harcamaları görüyorlar. Temel gelir uygulamasının da altından kalkılabileceği aşikâr.

Diğer büyük bir avantaj da temel gelir uygulamasının gerçek özgürlüğü geliştirecek olmasıdır. Thomas Paine'in bireylerin temel gelir hakkını desteklemesinin gerçek nedeni budur. Bu bir *cumhuriyetçi* haktır, *başkalarına sorumluluk yükleyen türden bir haktır*. Bizim bahsettiğimiz de budur. Temel gelir sosyal politikanın bir parçası olarak, daha çok insanın kendi

hayatı üzerinde daha fazla kontrol sağlamasına yardımcı olabilecektir; bu çok kritik bir husustur. Zaman hayati bir kaynaktır, hatta modern dünyada yeniden dağıtımın sağlanması için kilit bir kaynaktır. Temel gelir bu kaynağın yeniden dağıtımına yardımcı olacaktır.

Temel gelir uygulamasının sağladığı bir diğer avantaj da sosyal yardım ve kimi sosyal sigorta formları ile birlikte oluşan yoksulluk ve işsizlik tuzaklarını yok edecek olmasıdır. Söz konusu uygulama, işgücü pazarı esnekliğinin daha emniyetli bir şekilde işlemesini teşvik edecektir. Firmaları işleri daha cazip kılma yönünde teşvik edecektir çünkü firmalar işçileri kötü koşullardaki işlere zorlamaktansa cezbetmek zorunda kalacaklardır. Daha önce de belirtilen pozitif makro-ekonomik getirileri olacaktır. Genel bir koruma sisteminin tabanını inşa etmenin idari anlamda kolay bir yöntemi olacaktır. Ve –bunu duyduğunuza şaşırmayacaksınız– tüm biçimleriyle devlet paternalizminin azaltılmasına katkıda bulunacaktır.

Özetle, temel gelir uygulamasına geçişi destekleyen argümanlar kesinlikle güçlüdür, itirazlar ise cevaplanabilir.

Pek çoğunuz, benim gibi, Albert O. Hirschman'a hayranlık duymaktadır. Halkın yeni fikirleri nasıl karşıladığı hakkında harika bir küçük kitap yazmıştı.* Kitabında, her yeni fikrin ortaya çıkışında, tarihsel olarak, üç tepki ile karşılandığını söylemişti. Birinci tepki *boşu boşunalık* iddiasıydı: "İşe yaramayacak! İşe yaramayacak! İşe yaramayacak!" İkincisi *tehlikeye atma* iddiasıydı: "Peki oldu! Ama bunu uygulamaya sokarsan, şunu tehlikeye atacaksın". Üçüncüsü *olumsuz yan etki* iddiasıydı, "Önerdiğin şeyin istenmeyen sonuçları aslında elde edeceğin faydaları yok edecektir." Hirschman, şimdilerde sorgusuz sualsiz doğru kabul edilen reformlara muhalefet etmek için bu argümanların kullanıldığı tarihsel vakaları kitabında işlemektedir.

Sanırım temel gelir de bu süreçlerden geçecektir. Bizler, BIEN'dekiler, –ve sizlerin de katılmasını ısrarla istiyoruz çünkü

(*) Sözü edilen kitabın Türkçesi İletişim Yayınları tarafından basılmıştı: *Gericiliğin Retoriği*, çev. Yavuz Alogan, 1994 – e.n.

her yerde olduğu gibi Türkiye'de de üyelere ihtiyacımız var– çoğu zaman temel gelirin beklemediğimiz bir biçimde, beklemediğimiz bir isimle geleceğini düşünürüz. Aslında, vergi indirimleri ve bu indirimlerin gelişimine bakıldığında temel gelir yaklaşmaktadır. Söz konusu vergi indirimlerinin bazıları kötü bir değişim sergilemekle birlikte, birçoğu mali politikaları ve sosyal güvenlik politikalarını bir şekilde *birleştirmektedir*; bu, temel gelirin vazgeçilmez bir unsurudur.

Sözlerimi, Britanya'daki bir çalışma ekonomistinin, Barbara Wootton'un, güzel bir deyişiyle noktalamak istiyorum. Eğer kelimeleri doğru hatırlıyorsam şöyle demişti: "Evrime yaratıcı gücünü verenler, mümkünün köleleri değil, imkânsızın efendileridir."

Gelişme ve insanlığın evrimi, mümkün olana odaklananların ürettiği fikirlerle değil, insanların imkânsız dedikleri şeyleri yapmayı hayal edenlerin fikirleriyle sağlanır.

İddia ettiğimiz şeyin özü budur: Temel gelir mümkündür ve uygulanması gerekmektedir.

İktisat Aklına Sokulan Siyasal Çomak: Vatandaşlık Geliri

Ahmet İnsel

"Çalışmasın da besleyelim mi?" Herkesin asgari gelir güvencesi hakkına sahip olması fikri gündeme geldiğinde, günümüzde çoğunluk ilk tepkisini bu türden bir cümleyle dile getirir. Bu tepkiyi ifade etmek için başvurulan her iki kelime de, böyle bir tepkinin beslendiği zihniyet dünyasının özelliklerini çok iyi yansıtır. Bir yanda, çalışma ile ilgili güçlü bir olumlu tasarım vardır. Çalışmak iyi bir şeydir. Bireysel olarak iyi olduğu gibi, toplumun birliğinin harcını oluşturur. Bu bağlamda temel ve kurucu değerdir. Olumluluk kutbudur.

Çalışmak yükleminin karşısında yer alan olumsuzluk kutbunu ise beslemek yüklemi betimler. Beslemek, himmet etmektir. En azından bu dünyada karşılığı olmayan bir verişi ifade eder. Tek başına olumsuz bir eylem değildir ama bir karşılığı olmayan verme eyleminin suistimal edilmeye açık olduğu kabul edilir. Yaşamak için gerekli harcamaları çalışarak kazanmak yerine, başkası tarafından beslenerek bunu elde etmeyi insanların bir kısmının, belki çok büyük bir bölümünün tercih edeceği varsayımı üzerine kurulu bir olumsuzluk bu anlam kutbuna hâkimdir. Bu olumsuzluğu, bir karşılık olmadan verenin (kişi veya kurum), bu verileni alan kişinin üzerinde hâkimiyet/üstünlük kuracağı varsayımı tamamlar.

Günümüz refah toplumlarında, yaşlı, sakat ve çocuk olduğu için çalışamayacak durumda olan kişilerden farklı olarak, burada kast edilen olumsuzluk esas olarak çalışma yaşında ve gücünde olup, çalışmayan, iş beğenmeyen ve çalışma dışında bir geliri olmadığı için muhtaç durumda olanları kapsar. Modern topluma hâkim olan değer dünyasına göre bunlar "asalak", "fırsatçı, "tembel" kişilerdir. Bu kişilere himmet etmenin, "tembelliği teşvik etmek" olduğu, bunun ise ne hakça ne de akıllıca olduğu yazının girişinde yer alan tepki cümlesi türünden bir ifadeyle ima edilir. Bu imanın beslendiği kaynak çalışma ideolojisidir.

Modernliğin avdetiyle, toplumsal tasarımda çalışma çok ayrıcalıklı bir yer işgal etmeye başladı. Modern insan, yaşamak için çalışmanın gerekli olduğu inancından hareketle, çalışma eylemine, modern zamanlara kadar insan topluluklarında bilinmeyen biçimde normatif ve düzenleyici bir nitelik atfetti. Çalışmayı bir ahlâk normu ve asli toplumsal düzenleme ilkesi olarak kabul etti. Buna bağlı olarak, çalışmadan veya az çalışarak yaşamak istemek modern toplumda ahlâkdışı bir davranış olarak damgalandı. Burada söz konusu olan çalışma, esas olarak, bedensel ve zihinsel herhangi bir faaliyette bulunmaya değil, başkası için ve gelir amaçlı faaliyette bulunmaya işaret eder.

Modern toplumda, çalışmadan yaşamanın pek makbul olmayan ama bütünüyle ahlâksız sayılmayan yegane türü, yeterli mülkiyet gelirine sahip olmaktır. Günümüz popüler Türkçesinde "rantiye" olarak adlandırılan bu durum, yerleşik düzen kalıpları içinde tam anlamıyla ahlâksız değildir, çünkü elde edilen gelirin karşılığında işletilen veya ödünç verilen menkul ve gayrımenkul bir varlık vardır. Rant gelirinin kaynağı, hisse senedi, tahvil, mevduat, kiradır. Mülkiyetin kullanım hakkının devredilmesinden doğan bir gelirdir bu. Mülkiyet hakkını kutsal ve doğal hukukun olmazsa olmaz bir parçası varsayan ideolojiden hareket ederek, mülkünün geliriyle çalışmadan yaşayan insanları eleştirmek mümkün değildir. Dolayısıyla, modern toplumda çalışmadan yaşamak istemenin ahlâksız ve tehlikeli olarak addedilen türü, emek veya mülk karşılığı dışında

çalışmadan veya az çalışarak yaşama arzusunun hayata geçirilmesidir.

Burada da bir alt ayırım yapmak gerekiyor. Protestanlık dışında, diğer tek tanrılı dinlerde var olan, dünyadan elini ayağını çekmiş, kendine verilen bir lokma ve bir hırka ile geçinen çilekeşin tavrı da modern tahayyülde ahlâksız değildir. Çünkü çilekeş, dünyadan elini ayağını çekmeyi, bu dünya nimetlerinden yararlanmamayı kabul etmiştir. Bu nedenle kendisine himmet edilmesinde fazla bir sakınca yoktur. Ama bu dünyada yer alan, onun nimetlerinden kıt kanaat de olsa yararlanmak isteyen ama mülksüz olmasına rağmen çalışmayan, çalışmak istemeyen birine karşılıksız bir gelir güvencesi sunmak, modern dünyanın egemen tasarımı ile çelişir. Herkes ürettiği fayda kadar bu dünyadan nasibini almalıdır. Çilekeş de ürettiği simgesel fayda kadar kendisi ve başkaları adına çile çekebilecek bir yaşam hakkına sahip olmalıdır.

Max Weber'e göre, Protestanlık çalışmaya dayalı çilekeşlikten kaynaklanan yaşam disiplinini, dünyada elde edilen maddi ve, bundan daha da önemli olan ahlâkî kurtuluşun olmazsa olmaz koşulu haline getirmiştir. Çalışmanın toplumsal yaşamın en yaygın ve en güçlü değeri olması, çilenin karşılığının, bütünü olmasa da en azından önemli bir bölümünün bu dünyada alınacağı vaadini beraberinde getirir. Dünyanın ve varoluşun büyüsünün bozulması, varoluş anlamının sekülerleşmesi, çalışmanın anlamının dünyevileşmesiyle mümkündür.

Alvin Gouldner, *The Coming Crisis of Western Sociology* başlıklı kitabında,[1] 19. yüzyılın ortasından itibaren, artan biçimde faydacı değerlerin başta ekonomi politik ve sosyoloji olmak üzere, sosyal bilimlerin üzerinde yükseldiği değer temelini oluşturmasının önde gelen bir nedeninin orta sınıfların siyaset ve iktisat sahnesine avdeti olduğunu iddia eder. Aristokrasi, kendinden menkul bir değer taşıdığı iddiasındadır. Ruhban sınıfı ise, öbür dünya ve anlam dünyası ile ilişki kurma tekelini elinde tutmaktadır. Her ikisinin toplumsal konumları bir aş-

1 Heinemann, Londra, 1970.

kınlığa dayanır. Bu iki sınıf karşısında orta sınıfın sarılacağı aşkın bir niteliği yoktur. Robert Musil'in romanının başlığından esinlenerek (*Niteliksiz Adam*), orta sınıfların, diğerleriyle karşılaştırıldığında bir tür *niteliksiz sınıflar* olduğunu söyleyebiliriz. Aslında ne kadar zengin, ne kadar refah sahibi olurlarsa olsunlar, feodal düzenin ayrıcalıklı sınıflarının aşkın ayrıcalık niteliklerine sahip olamayacak olan bu yeni sınıfın elinde tuttuğu en güçlü değer, çalışma ve faydadır. Bu nedenle, modern toplumun giderek ücretli emek düzeni toplumu olmasına paralel olarak, orta sınıflar her şeyin değerinin fayda ile ölçülmesi ve emeğin de bir faydaya tekabül ettiği sürece değerli olması anlayışını hâkim kıldılar.[2]

Modern toplum, genelleşmiş fayda düzenine giderek daha fazla yönelerek varoldu.[3] Kısaca ifade etmek gerekirse, bu anlayışa göre toplum içinde yaşama hakkına sahip olmak için bu varoluşun karşılığının bir faydaya, daha doğrusu bir fayda tasarımına tekabül etmesi gerekmektedir. Bu fayda sorunsalı dışında var olmak, toplum vicdanında damgalanmayla, toplumdan dışlanmayla, hatta yaşam hakkının tanınmamasıyla sonuçlanabilir. Fayda gereğinin bir adım ötesinde üretkenlik ve onun bir adım ilerisinde verimlilik gerekleri yer alır. Çalışma ideolojisi ile damgalanmış modern toplumsal tahayyülün, yaşamak için çalışmak elzem midir ve çalışmadan yaşamak ahlâksızlık mıdır sorularına verdiği yanıt, kesin bir evettir. Genelleşmiş fayda düzeninin günümüzdeki nihai eşiği olan piyasa toplumu tasarımında, asgari yaşam hakkını elde etmek için sadece çalışmak değil, üretken ve verimli olmak da gerekir.

Gouldner, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren iktisaden gelişmiş ülkelerde yürürlüğe giren sosyal politikaların temel felsefesinin bu yaklaşımla belirlendiğini iddia eder. Sosyal po-

2 Modern öncesi evrensel genel kabul, insanlığın gerçekleşmesinin çalışma zorunluluğundan kurtulunca mümkün olduğuydu. Bu konuda bkz. Marshal Sahlins, *Stone Age Economics*, Aldine Transaction, 1972; Pierre Clastres, *Devlete Karşı Toplum*, Ayrıntı Yayınları, 1991; Hannah Arendt, *La Condition de l'homme moderne*, Calmann Lévy, 1984.

3 Alain Caillé, "Notes en vue d'un plaidoyer pour une citoyenneté non utilitariste", *Bulletin du MAUSS*, sayı 23, 1987.

litika uygulamaları genel üretkenlik ve verimlilik dinamiğine aykırı olmamalıdır. Toplum içinde en az korunaklı olanlar elbette korunacaklardır. Ama toplum için yararlı olma çabası göstermeleri koşuluyla. Bu çabanın sonuç vermemesi, örneğin işsizlerin emek piyasasında tüm çabalarına karşı iş bulamamalarının önemi azdır. Onlardan asıl beklenen, ne kadar umutsuz olursa olsun, "işe yarar olmak" için çabalamaları veya çabalıyormuş gibi yapmaları, aldıkları sosyal yardımın karşılığını verme gayreti göstermeleri ve bu sayede sosyal yardımı yeniden hak etmeleridir. Emek ve faydanın iki başat referans noktasını oluşturduğu bu tahayyül dünyası içinde geleneksel sosyal politikanın kapsama sınırlarını, esas olarak, çalışmak ve *çalışmaya çalışmak* çabaları çizer.

Bu genel ilkenin elbette istisnaları vardır. Örneğin, çocuklara ve yaşlılara yönelik sosyal güvenlik araçlarında, yapılan sosyal yardım ve hizmetin karşılığını bu hizmet ve yardımlardan yararlananların hemen vermesi beklenmez. Ama bir karşılık beklentisi zımnen vardır. Çocuklar gelecekte daha verimli çalışarak topluma borçlarını ödeyeceklerdir. Yaşlılar ise, geçmişte çalıştıkları için şimdi korunmayı hak etmişlerdir. Her iki durumda da, kuşaktan kuşağa devredilen bir armağan ilişkisi vardır. Ama bunun gayrışahsi ve genel bir armağan verme, armağanı kabul etme ve armağını iade etme ilişkisi olduğu yadsınır.[4] Bunların dışında, genel sigorta sistemine dahil olmayan ve mülk gelirleriyle yaşama olanağı bulunmayan kişilerin asgari ihtiyaçlarının bir kısmının sürekliliği olmayan aynî yardımlarla karşılanması tercih edilir. Böylece bu yardımların bir hak olmaktan ziyade, yardım alanın sergilediği herhangi bir uyumsuzluk işareti nedeniyle yararlanamayacağı bir kurumsal/toplumsal himmet olarak var olmalarına özen gösterilir.[5] Yardım alanlar *uyumlu* ve *uygun* olmalıdırlar. Sosyal politika,

---

4 Armağan ilişkisi için bkz. Jacques Godbout, *Armağan Dünyası*, İletişim Yayınları, 2003.

5 Norveç'te sosyal yardım sisteminin eli kolu tutan ama çalışmak yerine sosyal yardımla geçinmeyi tercih edenlere karşı sergilediği ezici ilişkiyi betimleyen bir roman için bkz. Ingvar Ambjörnsen, *Beyaz Zenciler*, Ayrıntı Yatınları, 1999.

bu cephesiyle, bir normalleştirme aygıtı ve bunu hayata geçirecek bir bürokrasi geliştirir.

Bu egemen tahayyül dünyası dikkate alındığında, siyasal topluluğu oluşturan insanların veya bir ülkede yaşayanların, bir karşılığı olmadan ve ömür boyu bir asgari gelir güvencesine sahip olması fikrine şiddetle karşı çıkılmasını doğal karşılamak gerekir. Hatta daha şaşırtıcı olan, emek ve fayda çiftinin ideolojik hegemonyasına rağmen, geçtiğimiz kırk yıl zarfında, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, birçok yerde asgari gelir güvencesi pratiklerinin yürürlüğe girebilmiş olmasıdır.

Herkesin, çalışma türünden bir karşılık zorunluluğu olmadan, asgari gelir güvencesine sahip olması fikrine karşı çıkmak için emek-fayda ideolojisinin üç temel gerekçesi vardır.

Birinci gerekçe, genellikle, mali olmaktan önce, toplumsaldır. Herhangi bir karşılık verme zorunluluğu olmadan ömür boyu bir gelir güvencesine sahip olma hakkını insanlara vermek, asgari gelir seviyesinde yaşamayı kabul edenleri ömür boyu yardıma muhtaç kişiler haline getirmek demektir. Bu kesim, toplumun çalışan/üretken/verimli kesimi tarafından asalak bir alt sınıf olarak algılanacak ve bu, toplumsal dayanışma ruhuna sekte vuracaktır.

İkinci gerekçe, kaçınılmaz olarak düşük olacak bir asgari gelir uygulamasının, asgari gelirin biraz üstünde bir geliri çalışarak elde edenlerin çalışma şevkini kıracağı, dolayısıyla toplumun üretim çabasını sekteye uğratacağıdır. Bu nedenle, birçok liberal sosyolog ve iktisatçı için, hatta bazı Marksist ve Keynesgil iktisatçı için de, asgari gelir uygulaması sadece güçlü bir işsizlik kapanı yaratır.

Üçüncü gerekçe ise, elbette malidir. Böyle bir sistem, toplumsal yaşamda belli bir etki yaratabilmek ve aynı zamanda sürdürülür olmak için çok önemli bir yeni mali yük getirecektir. Zaten neredeyse mali olarak boğulmuş durumda olduğu ve yarattığı mali baskı nedeniyle bireysel girişimciliği ve çalışma şevkini kırdığı iddia edilen geleneksel refah rejimi kurumlarının çöküşünü hızlandıracaktır.

Özellikle, gelişmiş ülkelerde geçerli olan bu son görüş, refah

rejimi yükünün çok daha hafif olduğu ülkelerde ise, kalkınmış ülkelerle açığı kapatacak hızlı büyüme için toplumsal çalışma şevkinin artan bir mali baskıyla kırılmaması gereğini dile getirir. Ama burada asıl eleştirilen, düşük ortalama ücrete dayalı kalkınma politikasının asgari gelirle birlikte sekteye uğrayacağı, çünkü böyle bir gelir hakkının önce asgari ücreti ve daha sınırlı biçimde ortalama ücretleri yukarı doğru iteceğidir. Bunun simetrik tersi olan iddia da, zayıf sosyal güvence ve düşük ücret ekonomilerinin rekabeti karşısında güçlü refah rejimi ekonomilerinde de sosyal politika araçlarının yarattığı mali baskının istihdamı korunamaz, büyümeyi sürdürülemez hale getirdiğidir. Dolayısıyla, her iki durumda da iktisadiyat ve faydacılık mantığından hareketle, asgari gelir uygulamasına karşı, kaldırılamaz mali bir yük yaratacağı, uluslararası rekabette engel oluşturacağı ve insanları tembelliğe teşvik edeceği gerekçeleriyle bezenmiş bir eleştiri yöneltilir.

Aslında bu üç eleştiri de, çalışma ideolojisi, birey toplumu ve piyasa ekonomisi anlayışının beraberliğinden türeyen, ideal genel denge durumunda (altın çağ olarak da adlandılır) herkesin bireysel üretkenliği ve sahip olduğu mülkün nedreti/değeri kadar gelir hakkına sahip olacağı varsayımıyla yakından ilgilidir. Bu yazıda, esas olarak, toplumda gelir hakkının bireysel emek ve mülk karşılığında elde edildiğinde oluşacak denge durumunu ideal ve doğal olarak tanımlayan anlayışı yanıtlamaya çalışacağız. Asgari gelirin getireceği mali yükün sürdürülemezliği iddiası, böyle bir gelirin var olan sosyal transferlere ilave mi olacağı, yoksa bir kısmının yerini mi alacağı sorusuna verilen yanıtla değişir. Ayrıca, var olan kamu kaynaklarının bugünkü kullanım hiyerarşisi de mutlak değildir, toplumsal tercihlere göre değişir. Bu nedenle, diğer her şey aynı kalacak varsayımından hareketle asgari gelir hakkının yaratacağı mali yüke işaret ederek, asgari gelir hakkını eleştirmek, var olan harcama yapısını üstün ve değişmez kabul etmek demektir.

Asgari gelir hakkının ücretler üzerinde bir baskı oluşturacağı iddiası da, emek piyasasında işveren ve emekçi ilişkisinin mutlak bir eşitsizlik üzerine inşa edilmesi gereğini kabul et-

mek demektir. Mülklü kesimin dayandığı yaşam hakkı güvencesine mülksüz kesimin sahip olmaması, emek piyasasında mülksüzlerin pazarlık gücünü zayıflatır. Bu nedenle, asgari gelir hakkının önemli bir işlevi, mülke dayanan bir gelir hakkına sahip olmayanların da, devredilemez ve geri alınamaz bir gelir hakkına vatandaş veya o toplumda yaşayan olarak sahip olmasını sağlamaktır.

Toplumsal üretimin karşılığının bireysel üretkenliğe indirgenmesine dayanan asgari gelir hakkı eleştirisi, piyasa ekonomisine dayalı toplum düzeninde, herkesin yarattığı fayda kadar tüketme hakkı elde etmesi gerektiği genel kabulüne dayanır. Bunun, "gerçekten var olan" piyasa ekonomilerindeki durumu bütünüyle yansıtmadığını liberal iktisat ve sosyoloji kabul eder. Ama önemli olan, yaratılan fayda=yaşam hakkı denkleminin ideal durumu yansıttığının kabul edilmesi ve alınan kararlarda yönlendirici bir norm işlevi görmesidir. Bu güçlü iddia, aynı zamanda, piyasa ekonomisi ile bireyciliği birleştirir ve piyasa ekonomisinden piyasa toplumuna geçişi sağlar. Herkesin elde ettiği gelirin yarattığı faydaya oranlı olduğu tasarımı, bir işyerinde asgari ücretle çalışanla yönetici konumunda çalışanlar arasındaki ücret uçurumlarını, var olan büyük gelir farklarını doğallaştırır. Çalışanlar arasındaki gelir uçurumunun kalifikasyonla, tembellik veya çalışkanlıkla, yani kişilere özgü niteliklerle belirlendiğini düşünmemizi sağlar.

Halbuki üretim bireysel değil toplumsal bir süreçtir ve yalnız eşzamanlı (senkronik) değil, aynı zamanda zamanlararasıdır (diakronik). Üretimin salt bireysel temelde tasarlanmasının mümkün olmadığını, işbölümü düzeninin kendisi açık biçimde gösterir. İşbölümüne dayalı üretimde, üretime katılan etmenlerin "bireysel verimliliklerinin" toplamı, toplam verimlilikten düşüktür. Çünkü işbölümünün gerçekleşme biçiminin ilave ettiği bir "ortak verimlilik" vardır. Üretime doğrudan dahil olmayan ama üretimin gerçekleşmesi için gerekli yaşam ve çalışma koşullarını sağlayan ortamın, iktisadi altyapının, toplumun genel eğitim ve sağlık düzeyinin, toplumsal ilişkilere hâkim olan değer özelliklerinin karmaşık bir sonucudur bu.

Bu nedenle, aynı işçi veya aynı yöneticinin farklı ülkelerdeki bireysel verimi farklıdır. Bu sadece iş ilişkilerinin tarzına indirgenemeyen,[6] üretimi çevreleyen etmenlerin de dahil olduğu global üretkenlikle ilgilidir. Dolayısıyla, herkes üretime emek veya sermaye olarak yaptığı katkının bireysel karşılığını alır kuralı, mükemmel piyasa ekonomisinde bile bir fiksiyondur.[7]

Bunun yanında, belli bir dönemde üretim için harekete geçirilen tüm kaynaklar aynı dönemde üretilmezler. Üretim, aynı zamanda geçmiş kuşaklardan devralınan altyapı stokundan, bilgi ve beceriden, toplumsal bağlardan beslenir. Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla hesaplanırken, kolaylık olması için, bütün sabit sermayenin o yıl üretilip o yıl tüketildiği varsayılır. Bu nedenle ulusal gelir net değil, gayrısafidir. Bunun anlamı, geçmiş kuşaklardan kalan ve bugün mal ve hizmet üretimine katkısı devam eden sabit sermaye ve "beşeri sermaye"nin dikkate alınmaması demektir. Halbuki, üretimin önemli bir bölümü geçmiş kuşaklardan devralınan bu birikime dayanır. Belli bir andaki üretkenliğin önemli belirleyenlerinden biri, ulusal gelir hesabına katılmayan bu birikimdir. Hesaba katılmayan diğer etmen ise, üretimin çevre ve yenilenmeyen kaynaklar üzerindeki olumsuz dışsal etkisidir.[8] Dolayısıyla, toplam verimlilik ikinci bir nedenden dolayı, eşzamanlı bireysel verimlilikler toplamından çok daha büyüktür. Toplam verimliliği belli bir anda üretime doğrudan katılanların bireysel verimliliğine bölerek, onların piyasa ekonomisinden elde ettikleri gelirlerin bu şekilde hesaplanmaları durumunda en yüksek etkinliğin elde edileceğini varsaymak, iktisadi üretimi zaman ve mekân dışında tasarlamak demektir.

---

6 Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur*, Seuil, Paris, 1989.

7 Robert Solow'nun önerdiği ve uzun yıllar egemen büyüme kuramı olacak olan iktisadi büyüme kuramında, emek ve sermayenin büyüme katkılarının toplamı, büyüme oranını vermez. Geriye, bir artık kalır. Bu artık, kimi iktisadi ekole göre teknolojidir, kimisine göre üretimin örgütlenme tarzıdır, vs. Bu artığı, toplumsal verimlilik olarak da adlandırabiliriz.

8 Bu iki etmeni de dikkate alan zenginlik ve üretim hesaplamaları için bkz. Patrick Viveret, *Reconsidérer la Richesse*, Rapport d'étape de la mission "nouveaux facteurs de richesses", Paris, 2000. Salt GSMH'yla sınırlı olmayan yeni refah göstergelerinin sunulduğu bir çalışma için, bkz. Jean Gadrey ve Florence Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris, 2005.

Fordizm sonrası büyüme dinamiklerinin eskisine oranla çok daha az istihdam içermeleri, bilgisayar teknolojisinin artık hizmetler sektörünün önemli bir bölümünde üretkenliği hızla artırması, yeni istihdamın önemli bir bölümünün düzensiz işlere ve var olan istihdamın paylaşılmasına dayanması dikkate alındığında, üretkenliğin ortak boyutunun eskisine oranla çok daha fazla önemli olduğu görülür.

Bu, bir anlamda, çalışmanın maddi boyutunu yitirmeye başlaması ve bunun sonucunda toplumsal örgütlenmenin iskeleti olmaktan çıkması demektir.[9] Bununla bağlantılı olarak, "çalışma"nın, yaratıcılığı ifade eden güçlü ontolojik anlamını giderek yitirmesidir.[10] Çalışma aracılığıyla kurulan toplumsallık ikincilleşmekte ve çalışma toplumsal kimliği oluşturma işlevini giderek yitirmektedir. Bu ise, toplumsal zenginliğin giderek artan bir bölümünün emeğin ölçütü olan çalışma süresinden bağımsız biçimde dağıtılmaya başlamasına yol açıyor.

Bu gelişmeler, 1992 yılında asgari gelir fikrine şiddetle karşı çıkıp, esas savunulması gerekenin var olan istihdamın paylaşılması olduğunu iddia eden André Gorz'u,[11] bunu izleyen yıllarda, insanca yaşama hakkını, "vazgeçilmez ve devredilmez bir hak olarak" savunmaya götürdü. Gorz, 1990 ortalarından itibaren, herkesin çalışmadan bağımsız olarak bir asgari gelir hakkına sahip olmasını, çalışma kavramını iktisat ideolojisinin pençesinden kurtarmanın bir ilk adımı olarak sunmaya başladı.[12] Herkesin, elinden alınamaz bir asgari gelir hakkına sahip olması, insanî tüm etkinliklerin insanın hayatını kazanması aracı olarak değerlendirildiği bir çalışanlar toplumunun tektipleştirici ve sıradanlaştırıcı tornasından bir parça kurtulmaya başlamak demekti. Bu nedenle, Gorz, asgari de olsa düzenli

9 Jeremy Rifkin, *The End of Work*, Tarcher/Putnam, 1995.

10 Dominique Méda; *Emek: Kaybolma Yolunda bir Değer mi?*, İletişim Yayınları, 2004.

11 André Gorz, "Désorientations, orientations", *Garantir le Revenu; une des solutions à l'exclusion* içinde, (der. G. Gantelet ve J.-P. Maréchal), Transversales, Paris, 1992.

12 André Gorz, *Misère du présent, Richesse du possible*, Galilée, Paris, 1997; Türkçe çevirisi, *Yaşadığımız Sefalet/Kurtuluş Çareleri*, Ayrıntı Yayınları, 2001.

bir gelir hakkının, sürekli ve düzenli bir işe bağlı olmaktan kurtarılması gereğini vurgulamaya başladı. Claus Offe'nin, asgari gelir karşılığında yapılması gereken işin normal istihdama karşı rekabet yaratmaması için "zorunlu gönüllülük" biçiminde gerçekleşmesi önerisinde yatan çelişkiye dikkat çeken Gorz, Diane Elson'un önerdiği türden, asgari gelir yardımı alanlara bunun karşılığında ev işi yapma zorunluluğu getirilmesinin, başta anababa ve çocuk, yetişkinler ve yaşlı ebeveynler arasındaki ilişkiler olmak üzere, neredeyse tüm toplumsal ilişkileri iktisadi üretim mantığına indirgemesi tehlikesinin altını çizer. Bu nedenle Gorz, son tahlilde, Alain Caillé ile birlikte formüle ettiğimiz, "güçlü bir koşulsuzluk"a dayanan vatandaşlık geliri önerisine *Yaşadığımız Sefalet/Kurtuluş Çareleri* başlıklı kitabında katıldı.[13] Gorz için, bir toplumsal gelir olarak hayata geçirilecek bir evrensel asgari gelir hakkının, "değer yasası"nın bugün yaşadığı büyük tıkanmanın aşılabilmesine katkısı olacaktır. Bilindiği gibi bu tıkanma, giderek daha fazla zenginliğin giderek daha az sermaye ve emekle üretilir olmasından kaynaklanıyor. Gorz, günümüzde üretimin giderek daha az oranda insana ve giderek azalan oranda gelir ve ücret dağıtıyor olmasına dikkat çekerek, değer yasasının karşılaştığı bu engelin Marx'ın 1857'de *Grundrisse*'de ifade ettiği formülle aşılabileceğini belirtiyor. Marx, 1857 elyazmalarında şöyle diyordu: "Ödeme araçlarının dağılımı, harcanan emek hacmine değil, toplumsal olarak üretilen zenginliğin hacmine tekabül etmelidir."[14]

Asgari gelir hakkı, toplumu oluşturan kişilerin hepsinin ortak üretim çabasından potansiyel olarak pay alması hakkının tescil edilmesidir. Bu çerçevede, asgari gelir, faydacı olmayan bir vatandaşlık tanımını mümkün kılıyor. Herkese asgari gelir hakkı tanımak, yani insanlara iktisat normlarına uygun bir üretken/verimli karşılıkta bulunma zorunluluğu olmadan asgari koşullarda yaşayabilecekleri bir gelir hakkı tanımak, üret-

13 *A.g.e.* s.143-144. Alain Caillé ve Ahmet İnsel, "Vers un revenu minimum inconditionnel?", *La Revue du MAUSS*, sayı 7, La Découverte, Paris, 1996.

14 Aktaran Gorz, *a.g.e.*, s. 147.

ken özneler olarak iktisadi planda eşdeğer olmadan önce, toplumu oluşturanların kişi olarak eşdeğer olduklarını vurgulamaktır. Bu da, vatandaşların özerkliği demektir. Özerkliğin, esas olarak, mülk sahibi olmakla elde edileceğine inanan burjuva toplumunun değerlerini aşmaya başlamaktır. İdari, iktisadi ve teknik işbölümünden türeyen yasal-akılcı otoriteye tâbi olmayı gerekli kılmadan, toplumun içinde eşdeğer üyeler olarak kişilerin yer almasına kapıyı açar.

Bütün bunların ötesinde, emek ve mülkiyete tâbi olmayan bir gelir hakkını temsil ettiği için, asgari gelir iktisadiyatın hem gerçek hem de simgesel olarak siyasal ve toplumsal alana hükmetmesinin sınırlanmasının ilk adımıdır. Bu nedenle, asgari gelirin bir vatandaşlık geliri olarak tanımlanması önemlidir. Bu çerçevede, geliri belli bir asgari seviyenin altında kalan herkesin vatandaş veya o toplumda yaşayan bir kişi olarak hak sahibi olacağı vatandaşlık geliri, toplumu sadece bireyler toplamı olarak gören iktisat ideolojisine karşı, toplumun siyasal bir ortaklık olduğunu vurgulayan önemli bir araç olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla, vatandaşlık geliri, sadece yoksullukla mücadelenin aracı değil, onu da içeren ama onu aşan bir siyasal projenin parçasıdır. Bu proje, vatandaşlar topluluğunun üyelerine, bir yanda emek piyasasında yer almak ve onun yükünü, sıkıntılarını daha yüksek bir gelir için göğüslemek ya da daha az bir gelirle, piyasanın değerli bulmadığı faaliyetlere zamanını hasretmek arasında seçim yapma özgürlüğünü tanır. Zengin olanlar, piyasanın rekabet ortamı için yeterli donanımı olanlar, toplumda çok daha düşük bir tüketim seviyesiyle yaşayanların bir kısmının, bunu kader, aptallık veya kurnazlık nedeniyle değil, başka değerleri ve başka bir yaşam tarzını benimsedikleri için de yapabileceklerini anladıklarında, belki o zaman piyasa toplumunun barbarlığına karşı güçlü bir set çekmeye başlamış oluruz.

Salt sosyal politika açısından ele alıp, bir sosyal hakka bağlayarak asgari gelir hakkını tanımlamak mümkündür. Bugün özellikle Avrupa Birliği içinde birçok ülkede, farklı isimler altında uygulanmakta olan asgari gelir hakkı böyle bir eğilimi

yansıtıyor. AB içinde genelleşmiş bir asgari gelir uygulamasının tesis edilmesinin, "sosyal damping" uygulamalarına karşı bir önlem olarak önemi vurgulanıyor. Emekçilerin ortak pazarlık gücünü artıracak bir Sosyal Avrupa projesinin temel direklerinden biri olarak tasarlanan böyle bir *asgari gelir* hakkının, sosyal hukuk çerçevesinde yer alması, koşullu olması ve bir miktar karşılık içermesi öneriliyor.[15] Asgari gelir güvencesi hakkını, o ülkede yaşayan ve çalışan/çalışmış olan yabancılara da bir sosyal hak olarak tanımak, bugün bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi mümkün.

Asgari gelir hakkı konusunda ikinci yönelim, bunu sosyal politika ve sosyal hukuk yerine, siyasal temelde tanımlıyor. Bu durumda, bir siyasal hukuk çerçevesinde, herkesin (vatandaşlar) siyasal ortaklığı nedeniyle sahip olacağı belli bir asgari gelir hakkını *vatandaşlık geliri* olarak tanımlamak daha doğru:[16] Bir siyasal hukuk temelinde yükselen bu ortaklık hakkının, aynı zamanda sosyal politika aracı olarak çalışması elbette mümkün ama asgari gelir hakkı ile vatandaşlık geliri arasında, sosyal hukukla siyasal hukuk arasındaki fark yatıyor.

Vatandaşlık geliri fikri, asgari gelir hakkının, ne bireysel ne toplumsal himmete, ne de salt yoksullukla mücadeleye indirgenmiş bir araç olarak tanımlanması demektir. Yoksullukla mücadelede önemli bir araç olmanın ötesinde ve bundan daha önemli olarak, piyasa toplumunun acımasız çarkına karşı insanların asgari yaşam güvencesine dayanarak karşı durabilmelerini, onlardan bütünüyle piyasa mantığına teslim olmalarını, hükmedenlere tâbi olmalarını isteyen iktisat aklına karşı bir nebze olsun direnebilmelerini sağlayan bir toplumsal-siyasal dayanışma ve özgürleşme aracıdır. Bu anlamda sosyal olmadan önce siyasal bir kavramdır. Vatandaşlık geliri fikri, toplumun bir kesiminin zengin ve "üretken" olduğu için yoksullara bu zenginlikten kırıntılar bahşetmesinin aracı değil, her insanın

15 Anthony Atkinson, "How Basic Income is Moving up the Policy Agenda: News from the Future", *9th International Congress of Basic Income European Network*, Cenevre, 12-14 Eylül 2002.

16 Jean-Marc Ferry, *Entretien*, Esprit, sayı 234, Temmuz 1997.

vatandaş olarak kabul edilmesi ve bu kabulün gerçek hayatta bir karşılığı olması için, herkesin asgari bir maddi yaşam hakkına sahip olduğu yeni bir medeniyet anlayışının küçük bir aracıdır. İktisat aklının ve piyasa toplumu önceliklerinin topluma hükmetmemeye başlaması ölçüsünde söz konusu olan *yeni* bir medeniyet olacaktır.

Temel Gelir, Paydaş Geliri Transferleri ve Sınıf Analizi

Erik Olin Wright

Hem Marksist hem de Weberci gelenekteki kapitalist toplumun sınıf analizinin temelinde basit bir fikir yatmaktadır: işçiler üretim araçlarından ve böylelikle de geçim olanaklarından kopartılmıştır. Bunun sonucu olarak, işçiler iş gücü piyasasına girmek ve hayatlarını devam ettirebilmek için iş aramak zorunda kalmışlardır. Hem üretim hem de geçim kaynağından ayrı bırakılma, kapitalizmde sermaye ile emek arasındaki temel iktidar dengesizliğinin maddi temelini oluşturmaktadır: işçiler yaşamak için emeklerini satmak mecburiyetinde kalmakta ve bu yüzden de, nihayetinde, eğer ellerinde daha iyi seçenekler olsaydı kabul etmeyecekleri değiş tokuş ve çalışma koşullarını kabul etmeye zorlanmaktalardır.[1]

1 Bu ilişkinin "iktidar dengesizliğini" temsil eden bir ilişki olduğu iddiası kimi ekonomistler arasında tartışma konusudur, çünkü birçok ekonomist işgücü değişimini içinde iktidarın olmadığı tamamen gönüllülük esasına dayanan bir sözleşme şeklinde görmektedir. Kapitalistler, bu gibi ekonomistlerin iddiasına göre, gerçekte işçiler üzerinde iktidar sahibi değildir, çünkü işçiler yapmaları söyleneni beğenmedikleri takdirde işi bırakmakta serbesttir. Bu görüşe karşı öne sürülen argüman, üretim araçlarının kapitalist sahipliğinin devlet tarafından dayatılan mülkiyet hakları ile desteklendiği ve bunun, sermayenin azlığı ve işçilerin bir işverenin yanında çalışma zorunluluğu ile birarada işverenlerin işçiler üzerinde etkin bir iktidar kurmasını sağladığıdır. Neoklasik ekonomistlerin şüpheciliğini ele alan ve emek ile sermaye arasındaki ilişkilerin iktidar

Kapitalizmde temel sınıf ilişkilerindeki iktidar dengesizliğinin bu şekilde tasvir edilmesi genellikle Marksist sınıf analizi ile ilişkilendirilmekle birlikte, aynı temel fikre Weber'de de rastlanmaktadır. Weber, kapitalist bir ekonomideki işçiler için şunları yazmaktadır:

> Çalışma eğilimi, yetersiz performansın kazancı olumsuz etkileyeceği ihtimaline dayanmaktadır... Bunun altında ise, işçilerin üretim araçlarından bunların sahipleri tarafından kopartılmasının zorla koruma altına alındığı kabulü yatmaktadır.[2]
>
> Fabrika işçiliğindeki çalışmaya istek duymanın bileşenleri, esas olarak, İngiliz yoksul evi (*workhouse*) sisteminde en iyi şekilde görülebileceği üzere, bakım sorumluluğunun tek tek işçilere devredilmesi ve buna karşılık gelen kuvvetli ama dolaylı bir çalışmaya zorlamadır; ve bu istek her zaman mülkiyet sisteminin mecburi garantisine yönelik olmuştur.[3]

Marksist gelenekte, kapitalizme yöneltilen temel suçlamaların ikisi sınıflar arası bu ilişki ile ilgilidir: birincisi, işçiler *sömürülmektedir* çünkü sadece hayat standartlarını koruyabilmek için kapitalistler adına gerekenden daha çok ve daha uzun çalışmak zorundadırlar; ikincisi, *yabancılaştırılmışlardır* çünkü hem kendi çalışma faaliyetleri hem de bu faaliyetlerin sonuçları üzerindeki iktidarlarından mahrum edildikleri istihdam ilişkilerine girerler. Kapitalizmdeki sınıf ilişkilerinde görülen bu özelliklerin her ikisinin de temelinde, kapitalizmde üretim araçlarının özel mülkiyete tâbi olmasıyla birlikte oluşan iktidar dengesizliği yatmaktadır. Kapitalizme yöneltilen bu suçlamalar, öncelikle, kapitalizmdeki *adaletsizliklere* yönelik iddialar değildir. Bunlar, sınıf ilişkilerinin belirli bir biçiminin insanlara nasıl zarar verdiğine yönelik iddialardır. Ortaya ko-

---

boyutunu tartışan çalışmalar için bkz. Samuel Bowles ve Herbert Gintis, "Contested Exchange: New Micro-foundations for the Political Economy of Capitalism," *Politics & Society* 18, no. 2 (1990): 165-222; Randall Bartlett, *Economics & Power* (Cambridge, UK: Cambridge University Pres, 1989).

2 Max Weber, *Economy and Society*, ed. Gunther Roth (Berkeley: University of California Pres, [1922] 1978), 151.

3 *A.g.e.*, 153.

nulan tez, üretim araçlarındaki özel mülkiyetin yarattığı sömürü ve yabancılaşma azaltıldığı veya ortadan kaldırıldığı takdirde birçok insanın hayatının daha iyiye gideceğidir.[4]

Bahsedilen bu iktidar dengesizliğine önerilen çare, geleneksel Marksist düşüncede, sosyalizm olmuştur. Sosyalizm, üretim araçlarının devlet tarafından örgütlenen kolektif sahipliği biçimini getirerek işçileri üretim araçlarıyla, bu sayede geçim kaynağı ile de, tekrar buluşturmuştur. Sosyalizmin, işçilerin ortaya çıkardığı artı değeri demokratik bir biçimde kontrol edeceği için kapitalist sömürüyü, üretim koşullarını kontrol edeceği için de yabancılaşmayı sona erdireceği düşünülmüştür.[5]

Kapitalist sınıf ilişkilerindeki iktidar dengesizliklerini eleştirenler, kapitalist ilişkilerin verdiği zararlara çare olarak kapsamlı sosyalizm ihtimalinin gerçekleşebileceği konusunda artık daha az iyimser.[6] Sovyetler Birliği tarihsel deneyimi kapsamlı ekonomik planlamanın imkânsızlığına dair kesin bir kanıt olmamakla birlikte, kapitalizmi eleştirenlerin çoğu artık piyasalardan vazgeçilemeyeceğini görmektedir; bu yüzden de "mevcut haliyle kapitalizme" alternatiflerin iyi işleyen piyasa kurumlarıyla uyumlu olması gerekmektedir.

---

4 Hiç şüphe yok ki, adalet ve hakkaniyet konuları kapitalist sınıf ilişkilerine yöneltilen suçlamalarla yakından ilintilidir. Yakından bakıldığında sınıf analizine dayalı bir sömürü kavramını felsefi ayrıntıları olan adalet anlayışlarına bağlamak basit bir mesele olmasa da, "sömürü" kelimesinin kendisi bir adaletsizlik çağrışımı yapmaktadır.

5 Sosyalizm, Marksizmin kapitalizme yönelttiği üçüncü bir geleneksel suçlamanın çözümü olarak da görülmüştü: Kapitalizmdeki "piyasa anarşisi" çeşitli biçimlerde israfa, verimsizliğe ve olumsuz dışsallıklara sebep olmaktadır. Bir demokratik ekonomik planlama sistemi olarak sosyalizm, bu makro-ekonomik sorunlara olduğu kadar işçilerin hayatındaki sömürü ve yabancılaşma ile ilgili mikro-ekonomik sorunlara da çözüm olarak düşünülmüştü.

6 "Kapsamlı sosyalizm" ile üretim araçlarının özel mülkiyete tâbi olmasının büyük ölçüde ortadan kaldırıldığı ve piyasaların yerini ekonomik düzenleme ve koordinasyonun temeli olarak demokratik planlamanın aldığı bir ekonomiyi kastetmekteyim. Hiç şüphesiz, isteyenler kapsamlı sosyalizme şüpheyle yaklaşabilir ve kapitalizmi sosyalist bir bakış açısıyla eleştirmeye devam edebilir. O zaman sorun, sosyalist unsurların kapitalizmdeki iktidar eşitsizliklerini dengeleyecek şekillerde kapitalist ilişkilere nüfuz ettirilmesini sağlayacak yolları bulma sorunu haline gelir. Böyle bir sürecin karşılaşacağı kısıtların optimal bir kurumsal denge noktasında sosyalizme mi yoksa kapitalizme mi daha yakın duracağı, sanıyorum, kurumsal denemeler yapılmadan bilinecek bir şey değildir.

Bu kuramsal ve normatif bağlamda, hem Paydaş Geliri Transferleri (Stakeholder Grants) hem de Koşulsuz Temel Gelir (Unconditional Basic Income - KTG), kapitalizmdeki sınıf ilişkilerini, bu ilişkilerdeki iktidar dengesizliğini kısmi olarak dengeleyecek şekillerde dönüştürme potansiyeline sahip stratejiler olarak düşünülebilecektir.[7] Bu önerilerin her ikisi de kapitalist toplumun temel ekonomik çerçevesini veri kabul etmektedir: üretim araçlarının özel mülkiyete tâbi olması, sağlam piyasalar, kâr maksimizasyonu ile hareket eden yatırımlar vb. Söz konusu önerilerin her ikisi de, piyasaların etkinliği prensibini, geliri yeniden dağıtmaya yönelik herhangi bir projenin iyi işleyen piyasaların getirdiği sınırlamalar içerisinde hareket etmesi gerektiğini düşünecek kadar önemli görmektedir. Ancak aynı zamanda her iki öneri de söz konusu sınırlamalar içerisinde dahi ciddi bir yeniden dağıtımın mümkün olduğuna inanmaktadır. Ben burada, yeterince cömert kullanıldıkları takdirde, her iki önerinin de kapitalist sınıf ilişkilerindeki iktidar dengesizliklerini etkileyeceğini ve temel gelirin kapitalist toplumdaki sınıf ilişkilerinin yapısı üzerinde daha köklü etkiler yaratmasının daha muhtemel olduğunu öne süreceğim. Burada, liberal-eşitlikçi adalet kuramlarıyla bağlantılı olarak, temel gelirin paydaş geliri transferlerine göre daha adil olduğunu iddia etmiyorum; ya da pragmatik nedenlerle temel gelirin paydaş geliri transferlerinden daha etkili veya siyaseten daha uygun olduğunu da öne sürmüyorum. Bunlar da önemli konular, ancak ben bunları ele almayacağım. Benim burada göstermeye çalışacağım, emek ile sermaye arasındaki iktidar dengesizliğini giderme hedefi bağlamında, temel gelirin paydaş geliri transferinden daha büyük bir etkide bulunmasının muhtemel olduğudur.

Paydaş geliri transferinde her vatandaşa, yetişkinlik yaşına geldiklerinde, istedikleri gibi kullanabilecekleri toplu bir para

7 Temel geliri sistematik olarak savunan ilk çalışmalardan birinde, yazarlar temel geliri, kapitalist sınıf ilişkilerinin bireyin özerkliği ve özgürlüğü üzerinde yarattığı istenmeyen sonuçları dengelemenin bir yolu olarak, sosyalizmin etrafından dolaşacak "Komünizme Giden Kapitalist Bir Yol" olarak nitelendirmişlerdir. Philippe van Parijs ve Robert van Der Veen, "A Capitalist Road to Communism", *Theory and Society*, 15, no. 5 (1986): 635-55.

verilmektedir. Ackerman ve Alstott bu transferin 80.000 dolar olmasını önermektedir. Sınıf ilişkileri üzerindeki etkisine bakıldığında, transferdeki kritik husus, alıcının küçük bir iş kurabilmesini (muhtemelen kredi kurumlarından da ilave kaynak sağlayarak) sağlayacak büyüklükte olup olmadığıdır.[8] Eğer transfer bunu mümkün kılarsa, aslında çalışanların kendi "üretim araçlarına" sahip olmalarına imkân verecek ve böylece geçim kaynağını edinmek için emeklerini satmak zorunluluklarını kıracaktır. KTG uygulamasında, her kişiye saygın bir ekonomik durumda yaşamaya yetecek miktarda aylık ödemeler yapılmaktadır. Bu yardım, insanları geçim kaynağını üretmek için gereken üretim araçlarıyla değil, doğrudan geçim kaynağıyla yeniden birleştirerek kapitalist ekonomilerdeki sınıf ilişkilerinde mevcut iktidar dengesizliğine meydan okumaktadır.

Temel gelir yardımı ve paydaş geliri transferi bir anlamda elbette birbirinin yerine geçebilmektedir: 80.000 dolar tutarındaki transfer yıllık yüzde 6 getiren düşük riskli bir yatırım aracında değerlendirildiği takdirde, yaklaşık yirmi yıl içinde aylık 1.000 dolar verecek hale gelecektir. Benzer bir şekilde, temel gelir yardımı alan kişi bunu düşük riskli bir yatırım aracında değerlendirirken bir yandan da emek gücü piyasasında çalışmaya devam ederse, aldığı yardım sonunda bir transfer haline dönüşecektir. O halde, iki program arasındaki fark, temel gelir yardımı sisteminde kişiye kaynak akışının garanti edilmesi ama kişinin paydaşlık edinmek için inisiyatif almak ve beklemek durumunda olması; paydaş geliri transferi sisteminde ise kişiye paydaşlığın garanti edilmesi ancak kişinin gelir elde etmek için inisiyatif almak ve beklemek durumunda olmasıdır.

Aşağıdaki tartışmada, paydaş geliri transferi veya temel gelir yardımı sistemlerinin ekonomik anlamda uygulanabilirliği sorununu kısaca ele alacağım. Her iki sistemde de, ekonomik

8 Ackerman ve Alstott'un önerisinde paydaş geliri transferlerinin temel gerekçesi, kimi genç yetişkinlerin nesiller arası servet aktarımından önemli ölçüde faydalanırken diğerlerinin –büyük çoğunluğun– faydalanamamasından kaynaklanan fırsat eşitsizliğini mümkün olduğu kadar düzeltmektir. Paydaş geliri transferi ile kendi işini kurmak, transferlerin kullanılabileceği yerlerden biri olsa da, insanlar bu kaynağı uygun gördükleri şekilde kullanmakta serbesttirler.

anlamda uygulanabilirliğin yapılan yardımın cömertliğine dayandığı açıkça ortadadır. Bu yüzden, sürdürülebilir paydaş geliri transferi seviyesinin hemen hemen herkes için kendi işini kurmayı uygulanabilir bir seçenek haline getirecek kadar, temel gelir kapsamındaki aylık yardımın da kültürel açıdan kabul edilebilir mütevazı bir hayat standardını sağlayabilecek kadar yüksek olduğunu varsayacağım. O halde sorun, uzun vadede bu iki sistemden hangisinin kapitalizmdeki sınıf ilişkileri üzerinde daha köklü etkiler yaratacağıdır.

Paydaş geliri transferleri

Kendi işinin patronu olmak hiç şüphe yok ki ABD'deki birçok işçinin vazgeçemediği bir hayaldir. 1980 yılı için yaptığım karşılaştırmalı sınıf analizi anketinde, ABD'deki işçilerin yüzde 58'i (erkek işçilerin yüzde 66'sı ve kadın işçilerin yüzde 47'si) birgün kendi işlerini kurmak istediklerini dile getirmişlerdi.[9] Paydaş geliri transferi, kendi işini kurmayı deneyen ve bunu başaran çalışanların oranını kesinlikle artıracaktır. Bu yüzden, cömert paydaş geliri transferlerinin kapitalist sınıf yapıları üzerinde gerçekten etkili olması ihtimal dahilindedir: Bu transferlerin olduğu bir kapitalist toplumda, hiç olmadığı bir topluma nazaran, nüfusun daha büyük bir bölümü "kendi işinin patronu" olabilecektir.

Yine de, üç ana sebepten ötürü, paydaş geliri transferlerinin kapitalist sınıf ilişkilerindeki iktidar dengesizlikleri üzerinde nispeten mütevazı bir etki bırakacağı beklenebilir. Öncelikle, paydaş geliri transferlerinden faydalananların belirli bir bölümü bu transferi sadece kısa vadedeki tüketimlerini artırmak

9 Erik Olin Wright, *Class Counts: Comparative Studies in Class Analysis* (Cambridge, UK: Cambridge University Pres, 1997), 116. ABD'de kendi işinde çalışmak isteyen erkek ve kadın *işçilerin* –tüm çalışanların değil– oranları tüm çalışanların oranlarıyla neredeyse aynıdır: ABD'deki erkek işçilerin yüzde 66'sı ve kadın işçilerin yüzde 46'sı kendi işlerinde çalışmak istediklerini beyan etmişlerdir. Diğer ülkelerde bu oranlar ABD'dekinden genelde çok daha düşüktür: Kanada'da yüzde 49, İsveç'te yüzde 40, Japonya'da yüzde 31 ve Norveç'te yüzde 20.

için kullanacaklardır. Paydaş geliri transferlerindeki fırsat eşitliği mantığı düşünüldüğünde bu durum herhalde şanssızlıktır, ancak temel bir problem de değildir. Paydaş geliri transferi programının temel kabulü, insanların kendi gelecekleri nin sorumluluğunu taşıma fırsatına sahip olmaları gerektiği ve transferlerin fırsatta eşitliği büyük oranda sağladığıdır. Kimi insanların sağduyu ile hareket etmemesi, paydaş geliri transferlerinin "yarışa aynı noktadan başlamak" hedefine halel getirmemekte, fakat sınıf yapısı üzerindeki etkisini azaltmaktadır.

İkinci olarak, küçük işletmelerin çok büyük bir bölümü genelde bir yıl içinde batmaktadır. Genç yetişkinlerin paydaş geliri transferleri ile kurdukları işlerin birikimlerle kurulan küçük işlerden daha büyük başarı oranı yakalayacağını varsaymak için pek az neden var; keza (deneyimsizlikten kaynaklanan) daha yüksek bir başarısızlık oranı beklemek için de... Her halükârda, aldıkları transferler ile küçük bir iş kurmaya çalışan insanların çoğu başarısız olacaktır. Tabii ki bu durum paydaş geliri transferlerindeki fırsat eşitliği mantığının hatalı olduğu anlamına gelmemektedir: başarısız olma fırsatı, piyasa ekonomisinde rekabet etme fırsatının doğal sonuçlarından biridir. Ancak bu durum, paydaş geliri transferlerinin sınıflar arası iktidar ilişkileri üzerindeki etkisini sınırlamaktadır.

Üçüncü olarak, başarıya ulaşan o küçük işletmeler bile kredi piyasaları veya bayilik anlaşmaları, tedarikçiler veya taşeron firmalarla yapılan sözleşmeler vb. aracılığıyla kendilerini sermayeye mahkûm kılan birçok toplumsal ilişki içinde varlıklarını sürdüreceklerdir. Bu tespit, kendi küçük işinin patronu olan ve bu gibi ilişkiler içine gömülmüş bir insanın durumunun sıradan bir işçininkinden farklı olmadığı anlamına gelmemelidir: Kendi işinde çalışmak birçok insana hâlâ belli ölçüde gerçek özerklik tanımaktadır. Yine de, birçok insan için, kendi işinde çalışmak, içinde hayatlarını kazandıkları sermaye ile olan iktidar ilişkilerini sadece birazcık hafifletmektedir.

Temel gelir

Çalışanlara istihdam ilişkilerinden anlamlı bir çıkış seçeneği sağlayacak seviyede cömert bir Koşulsuz Temel Gelir, kapitalist toplumdaki sınıf ilişkilerinin iktidar yapısını doğrudan dönüştürecektir. Öncelikle, temel gelirin uygulandığı bir kapitalizmde insanlar, toplumsal açıdan üretken faaliyetin metalaştırılmamış biçimleriyle, yani piyasaya yönelik olmayan üretken faaliyetlerle uğraşmakta serbesttir. Birçok insanın yapmak istediği ancak ya kapitalist piyasalar ya da kamu kurumları tarafından kötü örgütlenmiş çok geniş bir faaliyet yelpazesi bulunmaktadır. Bunlar arasında önemli olanlardan biri bakım işçiliğidir: Çocuk, yaşlı ve birçok durumda hastaların bakımı. Sanat, siyaset ve değişik şekillerdeki kamusal hizmetlerle metalaşmamış biçimlerde uğraşılması, KTG sayesinde daha kolay hale gelecektir. Söz konusu faaliyetlerle ciddi olarak ilgilenen insanlar, bu gibi işlerin piyasasının olması halinde, nispeten düşük kazançlar karşılığında bu işleri yapmaya çoğu zaman gönüllü olacaktır: Aktörler, müzisyenler, siyasi aktivistler ve topluluk organizasyonları yapanlar çok düşük hayat standartlarını (belki istemeden) kabul etmektedir. Birçok insan için sorun sadece kazancın düşük olması değil, bu gibi faaliyetlerde iş bulamamaktır. KTG, insanların istihdam ilişkisi içine girmek zorunda kalmadan bu tarz faaliyetleri seçebilmesini mümkün kılmaktadır. Bu sayede de sınıf ilişkilerindeki iktidar dengesinin kaymasına katkıda bulunmaktadır.

İkinci olarak, hâlâ sıradan kapitalist istihdam ilişkilerine giren insanlar için KTG, işçiler arasında kolektif örgütlenmenin yokluğunda bile, emek ile sermaye arasındaki iktidar ilişkisinde daha büyük simetri sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Özellikle düşük beceri gerektiren, düşük maaşlı işlerde çalışan işçiler için KTG'nin bu katkısı öne çıkmaktadır. Bu gibi işlerde çalışan işçiler genelde hem düşük maaşlardan hem de acınacak çalışma koşullarından muzdariplerdir. KTG sistemi altında düşük maaşlı işçilerin gerçekçi bir çıkış seçeneği olması, işverenlerle yapacakları pazarlıkta ellerini kuvvetlendirecektir.

Tabii ki bir KTG uygulaması, düşük beceri gerektiren birçok işin yok olması anlamına gelebilecektir; yine de düşük becerili pekçok insan KTG yardımı seviyesinin üzerinde bir gelir isteyeceği için bu gibi işlerde çalışacak işçi bulunacaktır. KTG uygulamasının farkı, bu gibi işlerin özelliklerini belirleyen iktidar dengesinin işçiler lehine kayacak olmasıdır.

Üçüncü olarak, KTG uygulaması, işçilerin sadece istihdam ilişkilerindeki kişisel gücünün değil kolektif kuvvetlerinin de artmasına çeşitli şekillerde katkıda bulunabilecektir. İşçi sınıfı kolektif örgütlenme biçimini belirleyen faktörlerden biri sendikaların çeşitli sorunların çözümünde işverenlere nasıl yardım ettiğidir. Sendikalaşma oranı tartışmalarında da belirtildiği üzere, iki denge noktası bulunmaktadır: Kapitalizm sendikalaşma oranının yüksek ya da düşük olduğu durumlarda en iyi şekilde işler görünmektedir.[10] Emek piyasalarının kronik olarak dar olduğu durumlarda sendikalaşma oranının yüksek olması işverenler için avantajlı olmaktadır. Bu gibi durumlarda, firmalar diğer firmaların işçilerini kapmak için ücretleri yükseltmeye başladığı için işverenler ücretlerin yükselmesi sorunuyla karşı karşıyadır. Tek tek işçiler açısından bakıldığında bu maaş yükselmesi kısa vadede iyi görünmekle birlikte, eğer bu açık artırma süreci ücretlerin verimlilikten daha hızlı artmasına neden olursa, uzun vadede sürdürülemeyecek ve kapitalist emek piyasalarının genel olarak istikrarsızlaşmasına yol açacaktır. O halde, bu bağlamda, güçlü bir işçi hareketi, daha fazla ekonomik güvenlik ve verimliliği artıracak teknik değişikliği sağlamak için daha istikrarlı bir ekonomik ortam karşılığında, işverenlere ve işçilere ücret kısıtlaması getirebilir.

Dar emek piyasalarındaki baskılar kısmen KTG uygulamasında da ortaya çıkacağı için işverenleri sendika yoğunluğunun yüksek olduğu denge noktasına daha duyarlı davranmaya itebilecektir. Tek tek işçilerin çıkış noktaları bulabilmesi, işve-

10 Bkz. L. Calmfors ve J. Driffill, "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance," *Economic Policy* 6 (April 1988): 13-61; Erik Olin Wright, "Working-Class Power, Capitalist-Class Interests and Class Compromise," *American Journal of Sociology* 105, no. 4 (January 2000): 957-1002.

renleri, işçi örgütleri ile yeni kolektif işbirliği biçimleri üzerinde anlaşmaya daha fazla teşvik edebilecektir. Bu kolektif işbirliği, işverenlerin temel üretim kararları üzerinde neredeyse tek söz sahibi olduğu geleneksel kapitalist örgütlenmenin aksine, emek ve sermayenin çalışma, üretim ve yenilik koşulları ile düzenlemelerde daha yakın işbirliği yaptığı, yüksek kapitalizm denilebilecek bir kapitalizm modelinin özelliğidir. İstikrarlı bir biçimde kurumsallaştırıldığı takdirde bu tarz bir yakın işbirliği, kapitalist sınıf ilişkileri içindeki iktidarın nispeten dengeye gelmesini sağlayacaktır. O halde, KTG uygulaması böylesine yüksek seviyede işbirliği gerektiren bir dengeyi uygulanabilir kıldığı ölçüde, sınıflar arasındaki iktidar dengesinin işçilere doğru kaymasına katkı sağlayacaktır.

Sonuç

Bu değerlendirmeleri birlikte ele aldığımızda, eğer ekonomik olarak sürdürülebilecekse, KTG uygulamasının kapitalizmdeki iktidar ilişkilerini, paydaş geliri transferi programına oranla daha temelden şekillendirecek bir dizi toplumsal ve kurumsal değişikliğe imza atmasının muhtemel olduğunu görürüz. Bu açıdan bakıldığında, temel gelir lehindeki argüman basit bir sosyal adalet argümanından ziyade bir genel çıkar argümanına benzemektedir; çünkü iktidar ilişkilerindeki değişiklikler bir toplumda sadece iktidar ilişkisine taraf olanların değil herkesin deneyimlediği genel dinamikleri ve koşulları etkilemektedir. Bu hususu açıklamak isterim.

Liberal-eşitlikçi adalet tartışmalarında tasavvur edildiği üzere, "fırsat eşitliği" ideali, insanların mantıklı ölçülerde sorumlu tutulabileceği ve tutulamayacağı yaşam koşulları arasındaki ayrımı yapabilmeyi gerektirmektedir. Sosyal adalet bireylerin kontrol edemeyeceği eşitsizlikleri asgariye indirmeye çabalamayı gerektirmektedir; bunu başarmanın bir yolu yeniden dağıtımdır. Hem KTG hem de paydaş geliri transferlerinin, bu fırsat eşitliğinin işlememesiyle oluşan haksız hataları düzeltme yolunda atılmış önemli adımlar olduğu savunulabilir. Bu se-

beple, aslında, bazı insanlar fırsat eşitliğindeki sorumluluk idealini daha iyi yansıttığını düşünerek cömert bir paydaş geliri transferi sistemini KTG'ye tercih edebilirler. Bazı yönleriyle KTG uygulaması, bireylerin yeniden dağıtılan kaynakları çarçur etmesi ihtimaline karşı devletin insanlara tek ve yüksek tutarlı bir ödeme yapmak yerine maaş şeklinde azar azar para verdiği paternalist bir programı andırmaktadır. Bir KTG uygulamasında insanlar aldıkları temel gelir yardımını yine çarçur edebilirler, ancak ayda sadece bir defa bunu yapabilirler. Fırsat eşitliği düşünüldüğünde paternalizmden kaçınmak yüksek bir önceliğe sahipse ve yeniden dağıtımın temel meşruiyet kaynağı fırsat eşitliğiyse, o zaman paydaş geliri transferleri KTG uygulamasına tercih edilebilir.

Bununla birlikte, burada KTG uygulamasını savunurken sadece bu haliyle sosyal adalet dikkate alınmış değildir. Bu savunma, sınıf ilişkilerinde daha eşit bir iktidar dağılımına doğru istikrarlı bir hamlenin atılabileceği koşulların yaratılması ile ilgilidir. İktidar eşitliği konusu genel çıkar özelliğini fazlasıyla taşımaktadır. İktidar eşitliği için endişelendiğimiz bir başka konuyu düşünelim: Oy kullanma hakkı. Biz insanlara oy kullanma haklarını başkalarına satma hakkı vermiyoruz; halbuki imkân olsa birçok insan böyle yapmak isteyecek ve kesinlikle, eğer izin verilirse, bu satışların piyasası da oluşacaktır. Bunun da paternalizm olduğu iddia edilebilir: Devlet, insanların uzun vadede kendilerine zarar verecek şeyleri yapmasını engellemek için gönüllü bir işlemin tarafı olmalarını engellemektedir. Bu yasağın gerekçesi sadece, bağımlılık yaratan bir uyuşturucuyu kullanmanın zararlı olabileceği gibi oy kullanma hakkını satan belirli insanların eninde sonunda bundan zarar göreceği değildir. Burada öne sürülen, oy kullanma hakkını satmanın demokrasinin altını oyacağı ve oy kullanma hakkını satmayanlara bile zarar vereceğidir: Zarar verecektir çünkü serbest bir oy piyasası iktidarın belirli ellerde toplanmasına yol açacak ve bu da nihayetinde vatandaşların siyasi eşitliği idealini zayıflatacaktır. Bu yüzden, oy kullanma hakkının satılmasının yasal olarak engellenmesi her şeyden

önce siyaset kurumlarımızdaki alternatif iktidar dağıtımının *kolektif* sonuçları düşünüldüğü için savunulmaktadır.

Sınıf ilişkileri içerisindeki iktidar dağılımı da yukarıda bahsedilen genel çıkar özelliklerinin bir kısmına sahiptir. Bu açıdan bakıldığında, nispeten cömert tutarda bir evrensel temel gelir yardımı –eğer sürdürülebilecekse– böylesi bir sınıf iktidarının eşitlenmesine, genç yetişkinlere verilecek cömert bir toplu yardımdan muhtemelen daha fazla katkı sağlayacaktır. KTG uygulamasının vazgeçilmez bir parçası olan aylık gelir akışı, bu sebeple, insanların sahip oldukları kaynakları ziyan etmesini engelleyen basit bir paternalizm biçimi değil, iktidar ilişkilerinin kaymasını sağlayan toplumsal süreçlerin istikrarını temin etmenin bir yoludur.

Eşitlikçilik Bilmecesi:* İstihdam, Ücret Eşitsizliği, Sosyal Harcamalar ve Yoksulluk Arasındaki İlişkiler

Bea Cantillon – Ive Marx – Karel Van den Bosch

Sosyal politika tartışmalarında istihdam, düşük ücretler, sosyal transferler ve yoksulluk gibi kilit değişkenler arasındaki bağlantılar ile ilgili değişik fikirler boy göstermekte ve bu fikirler arasında temel farklılıklar bulunmaktadır. Bu araştırma, temel olarak ülkeler arasında karşılaştırmalı analizler kullanmak suretiyle, bu fikirlerin geçerliliğine ilişkin temel ampirik kanıtları ve onlardan üretilen siyasi reçeteleri sunmaktadır. Bu çalışmada, ülkeler arasında açık ve can alıcı korelasyonlar olduğunu, ancak bunların sıklıkla ve kolayca öne sürüldüğü gibi düşük ücret (ücret sıkışması) ile istihdam performansı veya istihdam performansı ile yoksulluk arasında olmadığını göstermekteyiz. Var olduğunu gösterdiğimiz güçlü ve pozitif korelasyon, bu değişkenler yerine, düşük ücretli sayısı ile göreceli yoksul sayısı arasındadır; ayrıca, sosyal harcama seviyesi ile yoksul sayısı arasında güçlü fakat negatif bir korelasyon olduğunu da gösterdik. Buna ilaveten, düşük ücretle istihdam edilenlerin sayısı ile sosyal harcamalar arasında güçlü fakat nega-

(*) Pablo Alvarez'in makalesindeki (2001: 3) bir cümle, bu çalışmamızın başlığını seçerken bize ilham kaynağı olmuştur. Veerle de Maesschalck ve Bart Van Hoorebeeck'e, verdikleri mükemmel araştırma desteği ve sağladıkları katkılar için teşekkür ederiz.

tif bir korelasyon bulunmaktadır. Bu korelasyonları, özellikle de sosyal harcama seviyesi ile yoksulluk seviyesi arasındaki korelasyonu bu çalışmada derinlemesine incelemekteyiz. Sosyal harcama seviyesi ile yoksulluk seviyesi arasında böylesine açık ve güçlü bir negatif korelasyon olduğu için, sosyal harcama arttıkça yoksulluğun azalacağı düşüncesine kapılmak kolaydır. Buna karşılık, 1990'lı yılların ortalarında yapılan Lüksemburg Gelir Çalışması[1] verileri kullanılarak yapılan basit bir simülasyon egzersizi, şu anda Avrupa Birliği ülkelerinde mevcut oldukları haliyle sosyal gelir aktarımı sistemlerine daha çok para koymanın, bütün ülkelerdeki yoksulluk oranları üzerinde olumlu sonuçlar yaratmayacağına işaret etmektedir. Makalenin son bölümü, gelecekte hangi alanlarda araştırma yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Giriş

Gelir yoksulluğuna karşı verilen mücadele Avrupa'nın gündemine artık iyiden iyiye yerleşmiştir. Çoğu Avrupa hükümeti kesin olarak belirlenmiş hedefler doğrultusunda sorumluluk almak konusunda şimdiye kadar isteksiz davranmış olsa da, (göreceli) gelir yoksulluğu, açık koordinasyon yöntemi çerçevesinde, sosyal politika performansının kilit göstergelerinden biri olma yolunda ilerlemektedir.

Gelir yoksulluğunun azaltılması konusunda sürekli ve etkili bir ilerleme sağlama hedefi ciddiyetle ele alınacaksa, sosyal politika alanında tazelenmiş bir çabaya ihtiyaç duyulacağı kesindir. Bunun sebebi, Avrupa'daki ve OECD bölgesindeki diğer refah devletlerinin çıkmaza girmiş görünmesidir. İşsizlik oranlarındaki genel düşüşe ve istikrarlı sosyal harcamalara rağmen yoksulluk ve gelir eşitsizliği 90'lı yıllarda bazı OECD

1 Teşekkür: Lüksemburg Gelir Çalışması UK materyalleri Kraliyet Telifidir; ESRC Veri Arşivi vasıtasıyla Ulusal İstatistikler Ofisince (UlO) kullanımımıza sunulmuştur ve gerekli izinler alınmıştır. UlO ya da ESRC, burada raporlanan verilerin incelenmesi ya da yorumlanması ile ilgili herhangi bir sorumluluk taşımamaktadır.

ülkelerinde düşmemiş, bilakis daha da artmış görünmektedir (Förster, 2000; Atkinson, 1999). Sadece İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde 1990'ların ortasından sonuna kadar olan dönemdeki yoksulluk ve gelir eşitsizliği rakamlarına bakıldığında bir azalış görülmektedir. Yine de, yoksulluğun azaltılması alanındaki ilerlemenin durmuş olduğu görüşü ağır basmaktadır.

Görünürdeki bu çıkmazdan nasıl kurtulunacağı konusundaki görüşler her zamankinden çok daha çeşitlidir. Tartışmalar incelendiğinde; istihdam, düşük ücret, sosyal transferler ve yoksulluk gibi temel değişkenler arasındaki bağlantılar ile ilgili olarak birbirinden bir hayli farklı varsayımların benimsendiğini görmek dikkat çekicidir. Örnek olarak, çalışma ile yoksulluk arasındaki bağlantıyı ele alalım. Bu konudaki görüşlerin önemli bir bölümü, temel olarak daha çok insanın çalışmasının yoksul insan sayısının daha az olması anlamına geldiğini varsaymakta ve yüksek bir sosyal harcama seviyesinin düşük bir yoksulluk seviyesinin ön şartı olmadığını ima etmektedir. (Hollanda hükümetinin 'Çalış, çalış, çalış' şeklinde özetlediği bu görüş 1990'lı yıllardaki Hollanda sosyal politikasının özetidir.) Diğer görüş sahipleri ise, aksine, istihdam (burada *sübvansiyonsuz* istihdam kastedilmektedir) ile yoksulluk arasında bir seçim olduğunu varsaymaktadır. Buradaki düşünce, sübvansiyonsuz yüksek istihdamın ancak geniş bir ücretli hizmet sektörü ve geçici de olsa büyümüş bir 'çalışan yoksul kesimle' sağlanabileceğidir.

Bu makalenin amacı, bu gibi varsayımların geçerliliğine ilişkin temel ampirik kanıtları sunmaktır. Burada bilhassa istihdam, düşük ücretli sayısı, sosyal harcamalar ve yoksulluk gibi kilit değişkenlerin ülkeler arası korelasyonlarına bakmaktayız. Bu çalışmada, ülkeler arasında açık ve can alıcı korelasyonlar olduğunu, ancak bunların sıklıkla ve kolayca öne sürüldüğü gibi düşük ücret (ücret sıkışması) ile istihdam performansı veya istihdam performansı ile yoksulluk arasında olmadığını göstermekteyiz. Var olduğunu gösterdiğimiz güçlü ve pozitif korelasyon, bu değişkenler yerine, düşük ücretli sayısı ile göreli

yoksul sayısı arasındadır; ayrıca, sosyal harcama seviyesi ile yoksul sayısı arasında aynı ölçüde güçlü fakat negatif bir ülkeler arası korelasyon olduğunu da gösterdik. Buna ilaveten, düşük ücret ile sosyal harcamalar arasında güçlü pozitif bir ülkeler arası korelasyon bulunmaktadır. Bu dikkat çekecek derecede tutarlı korelasyonların ardındaki sebepleri açıklayan mekanizmalar, yine de, pek açıklığa kavuşturulmamıştır. Örneğin, düşük ücret ile yoksulluk arasındaki ülkeler arası güçlü korelasyon, genel kanının aksine, düşük ücret ile bireysel düzeyde yoksulluk arasındaki güçlü bağlantıdan kaynaklanmamaktadır. Dolayısıyla, bunun açıklaması daha karmaşık olmalıdır; söz konusu bağlantı muhtemelen düşük ücretli sayısı ile (işsizlere sağlanan güvence düzeyini doğrudan etkileyen) sosyal harcama seviyesi arasındaki korelasyondan kaynaklanmaktadır.

Elinizdeki makale, sosyal harcamalar ile yoksulluk arasındaki bağlantıyı daha ayrıntılı bir biçimde inceleyerek devam etmektedir. Sosyal harcama seviyesi ile yoksulluk seviyesi arasında bu kadar açık ve güçlü bir negatif bağlantı olduğu için, daha çok sosyal harcamanın kalıcı yoksulluk darboğazından çıkışın bir yolu olabileceğini düşünmek cazip gelmektedir. Diğer taraftan da, Lüksemburg Gelir Çalışması'nın 1990'ların ortasına ait verileri kullanılarak yapılan basit bir simülasyon çalışması, refah devleti harcamalarını mevcut sosyal transfer sistemleri dahilinde artırmanın yoksulluk oranları üzerinde her zaman dikkat çekici etkiler yaratmayacağını göstermektedir.

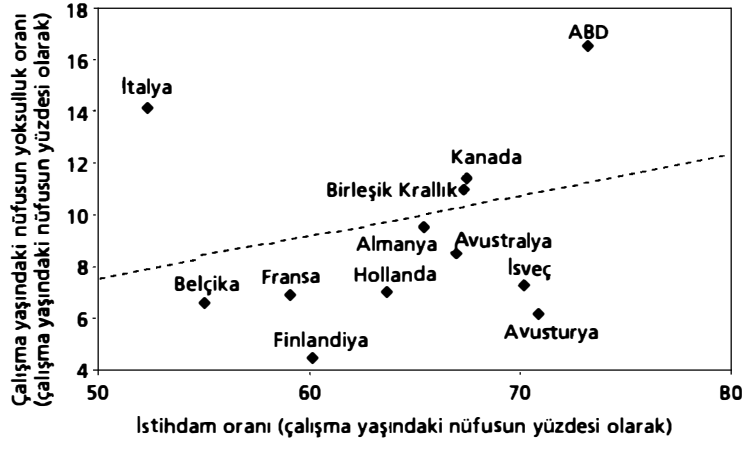
Burada makalede kullanılan terminoloji hakkında bir not düşmek gerekmektedir. Bu makaledeki temel değişken yoksulluktur. Makale boyunca göreli bir yoksulluk eşiği kullandık; bunu yapmamızın sebebi, ülkelerin ortalama yaşam standardına nazaran en kötü durumda olanları korumayı ne ölçüde başardıklarıyla ilgileniyor olmamızdır. Belki, yoksulluk yerine 'düşük gelir' terimini kullanmak daha yerinde olacaktı, ancak literatürdeki ortak kullanıma sadık kalmak ve tuhaf tanımlamalardan kaçınmak için 'yoksulluk' kelimesini kullanmaya devam edeceğiz. Diğer kavramlar ile ilgili tanımlamalar metin içerisinde netleştirilecektir.

Ülkeler arasındaki korelasyonlar

İstihdam ile yoksulluk arasındaki bağlantı

Her ülkede, ücretli çalışanlar arasındaki yoksulluk, bu tür bir işe sahip olmayanlar –tabii ki burada yalnızca yaşlı olmayanları ele alıyoruz– arasındaki yoksulluktan çok daha düşüktür. Buna karşılık, 1990'lı yılların sonu için çalışma yaşındaki nüfusun yoksulluk oranının[2] istihdam oranına karşı konumlandığı Şekil 1'de gösterildiği gibi, ülkeler arasında net bir istihdam-yoksulluk bağlantısı bulunmamaktadır. (Aslında, arada zayıf bir pozitif bağlantı vardır; bu durum daha çok istihdamın daha az değil daha çok yoksulluk ile bağlantılı olduğunu ima etmektedir.) Amerika Birleşik Devletleri'nde çalışma yaşındaki nüfusun çok daha büyük bir bölümü istihdam edilmiş olmasına rağmen, bu nüfusun göreli yoksulluk oranının Almanya ve Fransa'dakinden neredeyse iki kat Belçika'dakinden de neredeyse dört kat daha fazla olması dikkat çekicidir.

ŞEKİL 1
İstihdam Performansı ve Yoksulluk



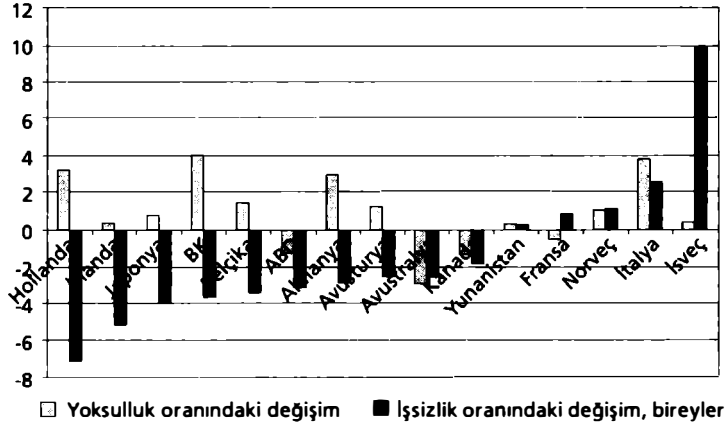
Kaynaklar: İstihdam oranları: OECD (1998) *Employment Outlook*; yoksulluk oranları: Förster (2000); veriler 1990'ların ortası içindir.

2 Çalışma yaşındaki nüfus 16 ile 64 yaş arasındaki bütün bireyleri kapsamaktadır.

Şekil 1'de gösterilen ülkeler içinde sadece Avusturya ve İsveç yüksek istihdam oranı (%70) ile düşük yoksulluk oranını birleştirmiştir. İsveç (ve diğer İskandinav ülkeleri), Amerika ve Kanada'nın aksine, geçmişte çok aktif istihdam politikaları izlemiştir ve geniş bir sübvansiyonlu istihdam sektörüne sahiptir. Diğer uçta, istihdamın düşük ve yoksulluğun yüksek olduğu İtalya'yı görmekteyiz. Yine de Fransa ve Belçika'yı da kapsayan pek çok kıta Avrupası ülkesi, nispeten yükselmiş işsizlik oranlarına rağmen görece düşük yoksulluk oranlarına sahiptir.

Benzer bir şekilde, zaman içinde istihdamın artması konusunda başarılı olan ülkeler yoksulluk söz konusu olduğunda gerekli başarıyı gösterememiştir. Şekil 2, 1980'lerin ortasından 1990'ların ortasına kadar geçen dönemde istihdam konusunda en iyi performansı gösteren 5 ülkede göreli yoksulluk oranlarında artışlar olduğunu göstermektedir. En çarpıcı örnek ise istihdamdaki dramatik artışa göreli yoksulluk oranında önemli bir yükselişin eşlik ettiği Hollanda'dır.

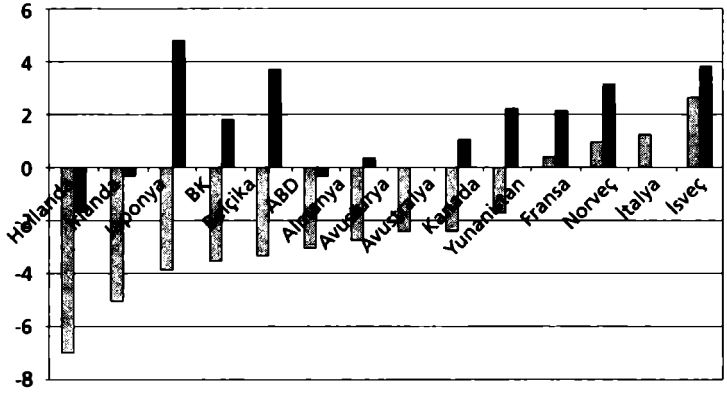
ŞEKİL 2
1980'lerin Ortasından 1990'ların Ortasına Kadar İstihdam ve Yoksulluk Oranlarındaki Değişiklikler (yüzdelik farklar)



Notlar: Yoksulluk, çalışma yaşındaki bireyler için göreli yoksulluk oranlarıdır.
Kaynak: Yoksulluk Oranları: Förster (2000), İstihdam Oranları: OECD *Employment Outlook* (1998).

İstihdam ile yoksulluk arasında ülkeler ve dönemler arası bir ilişki olmamasının ardındaki nedenler nelerdir? Birinci neden, iş sayısındaki artışın her zaman işsiz hanehalklarına fayda sağlamamasıdır. Bazı ülkelerde, son birkaç on yılda görülen istihdam artışı işsiz hanehalklarının yararına olmamıştır. Bu durum Şekil 3'te gösterilmektedir. Bunun en dikkat çekici örneği, 'iş mucizesi' ülkeleri denen Hollanda ve İrlanda'da bireysel seviyede görülen muazzam istihdam artışının, hanehalkı seviyesinde benzer bir artışa yol açmamış olmasıdır. Belki de daha çarpıcı bir örnek olarak Birleşik Krallık'tan bahsedilebilir. İlk olarak Paul Gregg ve Jonathan Wadsworth (1996) tarafından dikkat çekildiği üzere, 80'li ve 90'lı yıllar boyunca, Birleşik Krallık'taki istihdam oranında görülen ve büyük gürültü koparan artış, işzengini ve işsiz hanehalkları olarak adlandırılan iki grup arasındaki kutuplaşmayı gizlemiştir. Birleşik Krallık'ta çalışma yaşındaki bireylerin çalışma oranı artmış, fakat tek bir kişinin bile çalışmadığı hanelerin oranı da artmıştır. İş artışı temel olarak

ŞEKİL 3
1980'lerin Ortasından 1990'ların Ortasına Kadar İşsizlik Oranlarındaki Bireysel ve Hanehalkı Düzeyindeki Değişiklikler (yüzdelik farklar)

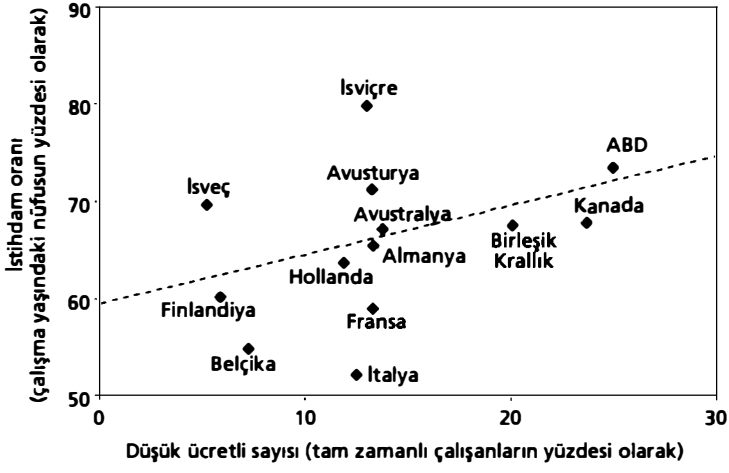


Kaynak: OECD (1998), *Employment Outlook*.

halihazırda bir kişinin çalıştığı hanelerin yararına olmuştur. De Beer (2001), Hollanda için benzer bir dinamiği daha ayrıntılı olarak belgelemiş ve buradaki iş artışının temel olarak istihdam piyasasına yeni girenler ile daha önce tek kişinin çalıştığı hanelerin yararına olduğunu göstermiştir.

İstihdam ile yoksulluk arasında yakın bir ilişki bulunmamasının ikinci bir olası nedeni ise, istihdam oranını artıran ilave işlerin bedelinin daha yüksek bir ücret eşitsizliği olmasıdır. Aslında, ABD gibi ülkelerin geniş ölçekli bir çalışan yoksul kesim yaratarak yüksek istihdam oranlarını yakaladığı yönünde bir argüman bulunmaktadır. Benzer şekilde, İngiltere veya hatta Hollanda gibi ülkelerin bu alandaki başarılarını büyük oranda güvencesiz ve düşük ücretli hizmet sektörü işleri gibi 'kötü' işler aracılığıyla sağladıkları algısı da mevcuttur. Gerçekten de Şekil 4, Birleşik Krallık, Kanada ve ABD'de çalışanların büyük bir kısmının (%20 veya daha fazlası) nispeten (ortalamadan % 60 daha az) düşük ücret aldığını göstermektedir. Yine de, diğer ülkeler (özellikle İsveç) çok az kişiyi düşük üc-

ŞEKİL 4
Düşük Ücretli Sayısı ve İstihdam Performansı



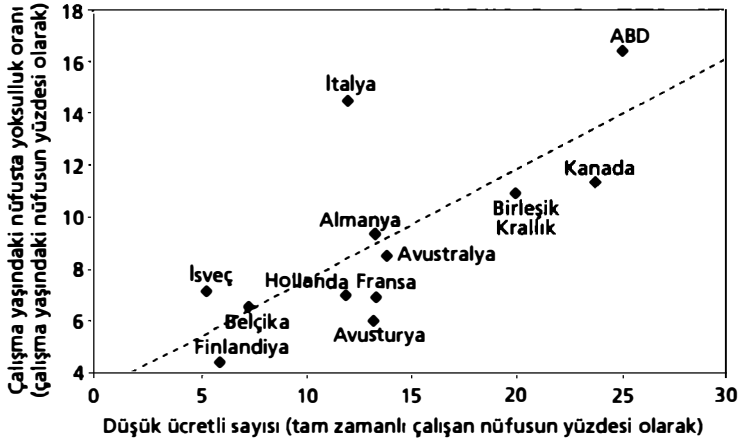
Kaynaklar: İstihdam oranları: OECD (1998) *Employment Outlook*; düşük ücretler: OECD (1996); *Employment Outlook*, veriler 1990'ların ortası içindir.

retle çalıştırarak yüksek istihdam sağlamayı başardıkları için istihdam ile düşük ücretli sayısı arasındaki genel bağlantı çok zayıftır veya hiç yoktur.

Düşük ücret ile yoksulluk arasındaki bağlantı

Ülkeler arasında düşük ücretli sayısı ile çalışma yaşındaki nüfusun yoksulluk oranı arasında kesin ve epey güçlü bir ilişki olduğu Şekil 5'te görülmektedir. Bu ilişkiyi, düşük ücretle çalışan kişilerin aynı zamanda yoksulluk içinde olma eğiliminde oldukları şeklinde yorumlamak gerektiği düşünülebilir. Bununla birlikte, bu yorum açıklamanın sadece bir bölümüdür. Bir yandan, düşük ücretli sayısının nispeten daha yüksek olduğu ülkelerde yoksulluk oranlarının daha yüksek olma eğiliminde olduğu doğrudur; ancak, düşük ücretli çalışan sayısının çok fazla olduğu ülkelerde bile düşük ücretli çalışanlar *arasındaki* gerçek yoksul sayısı genel olarak düşünülenden daha azdır. Şekil 6'da gösterildiği gibi, birçok Avrupa ülkesinde, düşük ücretli çalışanların % 10'undan daha az bir bölümü (gayri-

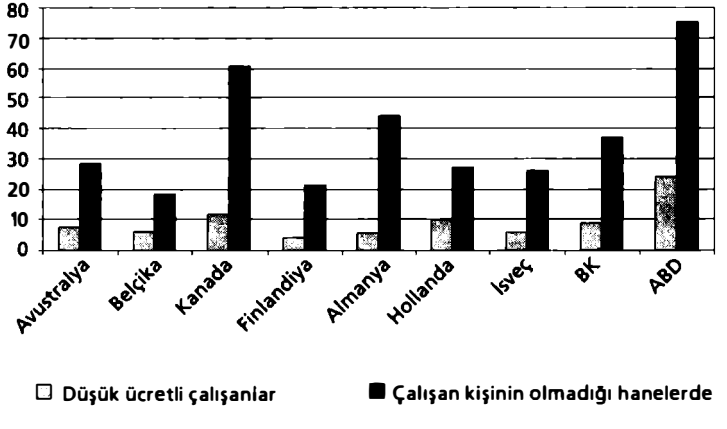
ŞEKİL 5
Düşük Ücretli Sayısı ve Yoksulluk



Kaynak: Düşük Ücret: OECD (1996) *Employment Outlook*; yoksulluk: Förster (2000); veriler 1990'ların ortası içindir.

safi ortalama kazancın % 66'sı oranında belirlenen göreli bir eşikle) göreli bir yoksulluk yaşamaktadır (Marx ve Verbist, 1998). ABD bu konuda bir dereceye kadar istisnadır, çünkü çalışırken yoksulluk orada epey ciddi bir sorundur. Düşük ücret ile yoksulluk arasında genel olarak zayıf bir örtüşme olmasının başlıca açıklaması, pek çok düşük ücretli çalışanın birden fazla çalışan kişinin bulunduğu hanelerde yaşıyor olmasıdır. Bu durum, düşük ücretle çalışanların çoğunluğunu oluşturan düşük ücretli kadın ve gençler için kesinlikle geçerlidir. (Yine de, düşük ücretle çalışanlar, özellikle de yoksul kalması en muhtemel olanlar, birden fazla kişinin çalıştığı evlerde yaşamaya 'zorlanıyor' da olabilir; ve bu nedenle düşük ücretliler arasındaki gizli yoksulluk oranı, gözlemlenen yoksulluk oranından daha yüksektir. Diğer taraftan, düşük ücretli bir işten kazanılan gelir, tek kişinin çalışması ile makul bir yaşam standardına ulaşamayacak olan haneler için en çok ihtiyaç duyu-

ŞEKİL 6
Düşük Ücretli Çalışanlar Arasındaki ve Çalışan Kişinin Olmadığı Hanelerdeki Yoksulluk (veriler 1990'ların başından ortasına kadar olan dönem içindir)



Kaynak: Düşük ücretli çalışanlar için yoksulluk oranları (ortalama gayrisafi ücretin % 66'sından az kazanan yıllık, tam zamanlı çalışanlar). Lüksemburg Gelir Çalışması: Marx ve Verbist'ten (1998) çıkartılmıştır. Çalışan kişinin olmadığı hanelerdeki yoksulluk oranları: Förster (2000).

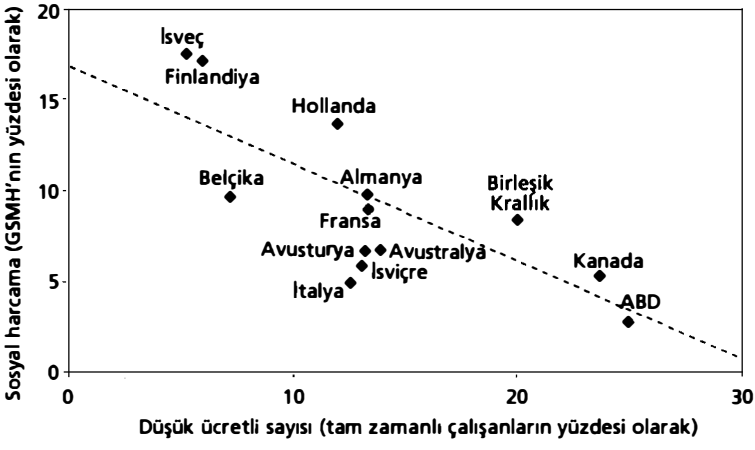
lan ikinci geliri oluşturabilmektedir. Ücreti daha iyi bir iş bulunamıyorsa, düşük ücretli iş en azından yoksulluğu azaltmaktadır.)

Şüphesiz, her ülkede en savunmasız grup çalışma yaşında olup da işsiz olanlar, özellikle de bir kişinin bile çalışmadığı hanelerde yaşayan kişilerdir ve öyle olmaya devam etmektedir. Çalışan kişinin bulunmadığı hanelerdeki yoksulluk oranı pek çok ülkede fazlasıyla yüksektir (karş. Şekil 5). Förster'in (2000) çalışmasına dahil olan 16 OECD ülkesinde, çalışma yaşında olan en az bir kişinin bulunduğu fakat çalışan kimsenin olmadığı hanelerde ortalama yoksulluk oranı % 36 iken, bu oran bir kişinin çalıştığı hanelerde % 13, iki kişinin çalıştığı hanelerde ise % 3'tür. Yine de, çalışan kişinin olmadığı hanelerdeki yoksulluğa bakıldığında ülkeler arasında önemli farklılıklar görülmektedir. Kuzey Amerika'da bu hanelerin yoksulluk oranı (1990'ların ortasında hesaplandığı şekliyle) aşırı derecede yüksektir: ABD'de % 75 ve Kanada'da % 61. Çalışan kişinin olmadığı haneler için yeterli asgari gelir güvencesinin sağlanması konusunda Avrupa ülkeri de kötü bir performans sergilemekle birlikte, bu gruptaki yoksulluk oranları çok daha düşüktür: Almanya'da çalışan kişinin olmadığı hanelerdeki yoksulluk oranı neredeyse % 45 iken Hollanda, Fransa ve İsveç'te bu oran yaklaşık % 25'tir.

Bu ilişkiler, (sübvansiyonsuz) istihdam oranının yüksek olduğu bazı ülkelerde yüksek yoksulluk oranının, yüksek istihdam oranına rağmen işsiz olan kişilere sağlanan (işsizlik sigortası ve sosyal yardımlar gibi) asgari güvencenin yetersizliğiyle bağlantılı olduğunu göstermektedir. Şekil 7, OECD ülkeleri arasında sosyal harcamalar ile düşük ücretli sayısı arasında şaşırtıcı derecede güçlü bir negatif bağlantı olduğunu da göstermektedir. Alvarez (2001), ücret eşitliğine sahip ülkelerin, toplumsal refaha dönük ve geliri yeniden paylaştırmaya yönelik çabaları en üst seviyede gösteren toplumlar olduğu bulgusunu (geniş çapta belgelemiş ve) 'eşitlikçilik bilmecesi' olarak adlandırmıştır.

Konuya genel olarak bakıldığında, bu bilmecenin ardında üç çeşit neden bulunabilir. Birincisi, nedensellik ilişkisi kap-

ŞEKİL 7
Düşük Ücretli Sayısı ve Sosyal Harcama



Not: Sosyal harcama sadece çalışma yaşındaki nüfus için yapılan eğitim dışı harcamalardır.
Kaynaklar: Düşük ücret OECD (1996) *Employment Outlook*; Sosyal harcama: Bradbury ve Jäntti (1999).

samlı bir refah devletinden yoğunlaştırılmış bir ücret dağılımına doğru gidiyor olabilir. Bu görüş, sosyal harcamaların dolaylı etkilerinin bu bilmeceyi açıklamanın önemli bir parçası olduğunu öne süren Alvarez (2001) tarafından savunulmaktadır: sosyal refah boyutu güçlü devletlerdeki daha yüksek vergi ve kaynak aktarımları, daha yoğunlaştırılmış ücret dağılımları ile sonuçlanacak şekilde işgücü arzını etkilemektedir. (Yüksek ücret alanlar vergilerin yüksekliği karşısında parasal geliri boş zamanla ikame ederken, diğer taraftan kabul edilebilecek en düşük maaşın yüksekliği nedeniyle, cömert sosyal yardımlar düşük ücret alan kesimden gelen iş arzını azaltmaktadır.) İkincisi, düşük ücret eşitsizliği bir şekilde iyi gelişmiş bir refah devletinin oluşmasına neden olabilmektedir. Bu tarz bir mekanizma, daha az akla yatkın gelebilir; ücret eşitsizliğinin yüksekliği ve düşük ücret alanların çokluğunun gelirin yeniden dağıtımı talebini yaratabileceği düşünülebilir (Alvarez, 2001: 3). Diğer taraftan, piyasa ücretlerinin fazlasıyla eşitsiz bir şe-

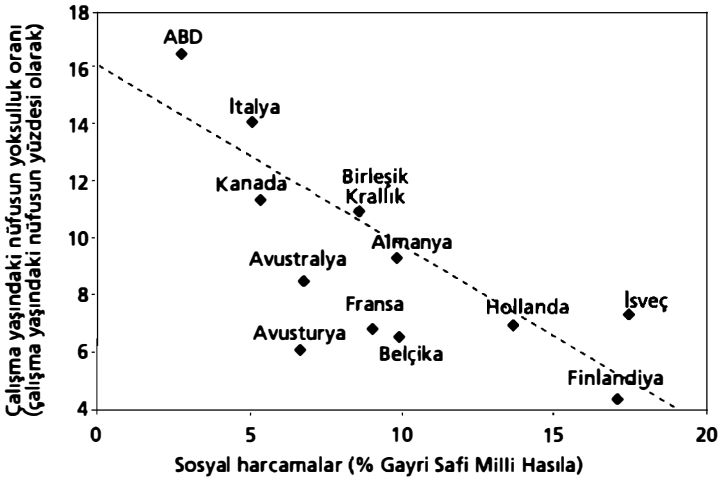
kilde dağıtılıyor olması, gelirin yeniden dağıtılmasını siyasi ve teknik nedenlerle zorlaştırabilecektir. Pazar ücretlerinin çok eşitsiz bir şekilde dağıtıldığı ve asgari ücretlerin sosyal güvenlik ile sosyal yardım alanlarındaki asgari korumanın tabanını oluşturduğu bir durumda Robin Hood'luk yapmak zorlaşmaktadır (karş. Cantillon, 2002). Üçüncü olarak, hem kapsamlı bir refah devleti hem de sınırlı bir ücret eşitsizliği üçüncü değişkenin sonuçları olabilmektedir. Atkinson'un (1999: 67-68) öne sürdüğü üzere, ülkeler, herhangi bir toplum içerisinde yaygın olarak paylaşılan fakat toplumlar arasında değişen eşitlik anlayışlarına göre karakterize edilebilmektedir. Dayanışmanın değerinin yaygın olarak paylaşıldığı bir toplum, kısmen evrensel ve cömert yardımları olduğu gibi ücret normlarını, toplu sözleşmeleri ve yeterli asgari ücretleri de kolaylıkla destekleyebilecektir.

Sosyal harcamalar ile yoksulluk arasındaki bağlantı

Bu durum bizi, Şekil 8'de gösterilen sosyal harcamalar ile yoksulluk arasındaki bağlantıya götürmektedir. Sosyal harcamalar ile (gelir eşitsizliğinin yanı sıra) gelir yoksulluğu arasındaki güçlü ve negatif bağlantı ampirik çalışmalarla sağlam bir şekilde ortaya konmuştur (karş. Cantillon vd., 1997; Bradbury ve Jäntti, 2001; Atkinson, 2000; Beblo ve Knaus, 2001; Oxley vd., 2001). Oxley vd.'nin (2001: 392-396) dikkat çektiği üzere, bazı ülkeler düşük gelir grupları üzerine daha çok odaklanarak çocuk yoksulluğunun azaltılması alanında daha yüksek bir 'etkinlik' sağlamışlardır (yani, harcanan her Euro veya Frank için yoksulluğu daha çok azaltmışlardır). Bununla birlikte, 'çaba' ve 'hedefleme' negatif olarak bağlantılıdır ve bu yüzden de "hedeflemeye bağlı olarak daha yüksek 'etkinlik' sağlayan ülkeler 'çaba'yı azaltarak bunun büyük bir bölümünü elden çıkarmışlardır".

Ancak, refah devletleri arasında toplam harcamalar ve hedeflemenin derecesinden başka farklar da bulunmaktadır. Eğer önemli özellikler sadece bunlar olsaydı, politika tavsiye

ŞEKİL 8
Sosyal Harcama ve Yoksulluk



Not: Sosyal harcama sadece çalışma yaşındaki nüfus için yapılan eğitim dışı harcamalardır.
Kaynaklar: Sosyal harcamalar: Bradbury ve Jäntti (1999); yoksulluk: Förster (2000).

etmek kolay olurdu: harcamaları artırın (ve/veya halihazırda çok fazla sosyal harcama yapmış olan ülkeler için de hedeflemeyi geliştirin). Fakat, işler ne yazık ki bu kadar basit değildir. Lüksemburg Gelir Çalışması verileri kullanılarak yapılan basit bir simülasyon egzersizi, mevcut sosyal transfer sistemleri dahilinde refah devleti harcamalarını artırmanın yoksulluk oranları üzerinde her zaman olumlu sonuçlar yaratmayacağına işaret etmektedir.

Bu simülasyon şu şekilde yapılmıştır: Her ülkede, çalışma yaşındaki hanehalklarına aktarılan sosyal kaynaklar, çalışma yaşındaki bütün hanehalklarının toplam gelirinin % 22'sini oluşturacak şekilde aynı oranda artırıldı.[3] Aynı zamanda, transferler dışındaki bütün gelirler, ortalama ve toplam hane-

3 Bu oran, analizde en iyi performansı gösteren AB üyesi Finlandiya'daki orandan biraz daha fazladır. İsveç simülasyon çalışması kapsamına dahil edilmemiştir, çünkü bu ülkedeki % 29'luk kaynak aktarım oranı diğer ülkeler için çok yüksekte kalacaktı.

halkı geliri sabit kalacak şekilde orantılı olarak fakat ters yönde ayarlandı. Daha sonra, yoksulluk oranları mikro-verilerden tekrar hesaplandı.[4] Bu simülasyon, diğer tüm gelir kaynakları üzerinden orantılı vergi ve katkı payı (bonus) ile sağlanan bütün sosyal transferlerde herkes için eşit ve orantılı bir artışa denk gelmektedir. Tablo 1, nispeten basit olduğu kabul edilen bu simülasyonun sonucunu göstermektedir.

TABLO 1
Gerçek Yoksulluk Oranı ile Sosyal Transferlerin Toplam Gelirdeki Payının % 22'ye Getirildiği Bir Simülasyonda Oluşan Yoksulluk Oranlarının Karşılaştırılması
(sadece en az bir kişinin çalıştığı haneler simülasyona katılmıştır)

	Sosyal kaynak aktarımlarının payı	*Yoksulluk oranı*		*Yoksulluk oranındaki artış / sosyal kaynak aktarımlarının payındaki artış*
		Gerçek	*Simülasyon sonucu*	
Danimarka	% 18,3	% 13,0	% 10,0	-0,81
Hollanda	% 17,7	% 11,1	% 8,6	-0,58
Belçika	% 16,0	% 11,3	% 7,5	-0,64
Fransa	% 13,6	% 13,4	% 8,1	-0,64
İtalya	% 8,3	% 21,8	% 25,1	0,24
İspanya	% 7,4	% 15,3	% 16,1	0,05
Norveç	% 14,4	% 8,7	% 6,3	-0,31
Finlandiya	% 21,5	% 8,5	% 8,2	-0,62
İngiltere	% 12,4	% 16,9	% 7,1	-1,03

Not: Birleşik Krallık LGÇ verileri: Kraliyet Telifi 2002. Kaynak: Ulusal İstatistikler Ofisi.
Kaynak: İspanya hariç, Lüksemburg Gelir Çalışması'ndan 90'ların ortası için veriler (1990).

En endişe verici sonuç, sosyal kaynak aktarımı harcamalarındaki simüle edilmiş çakışmanın yoksulluk sonuçlarında genel bir çakışma oluşturmamasıdır. Bu simülasyon çalışmasına dahil edilen iki Güney Avrupa ülkesi, İtalya ve İspanya'da, yoksulluk doğru yönde bile etkilenmemiştir. Her iki ülke için de, simülasyon ile sosyal harcamaların GSMH'nın % 22'si sevi-

4 Katsayıları ilk yetişkin için 1,0; diğer yetişkinler için 0,5 ve 18 yaşın altındaki çocuklar için 0,3 olan modifiye edilmiş OECD eşdeğerlik skalası ve her bir ülkede ortalama eşdeğer hanehalkı gelirinin yüzde 60'ı olarak tanımlanan bir yoksulluk sınırı kullanılmıştır.

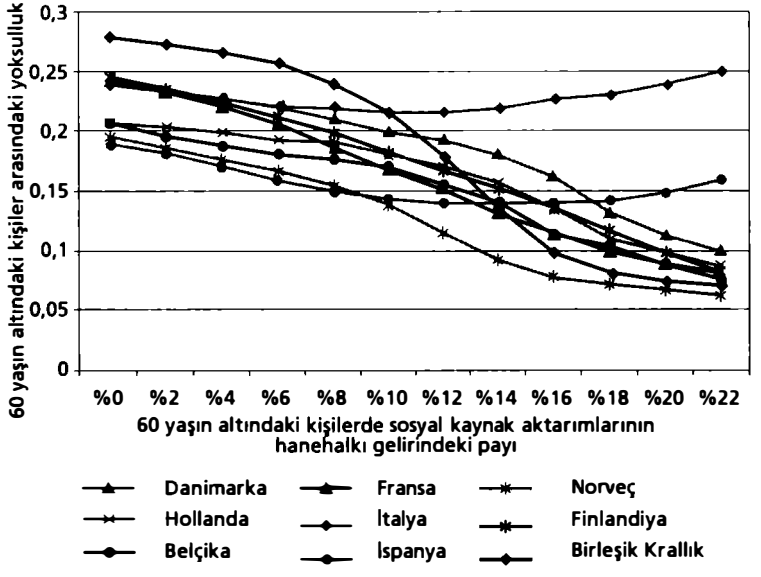
yesine yükseltilmesi, yoksulluk üzerinde ciddi bir olumsuz etki yaratmıştır. Bunun sonucunda, yoksulluk oranının en yüksek olduğu Avrupa ülkesi ile en düşük olduğu ülke arasındaki fark mevcut durumdan 5 puan artarak % 18,8 oranına yükselmiştir.

Yine de, bu basit simülasyon çalışması daha çok sosyal harcamanın daha az yoksulluğa neden olacağı fikrini doğrulamaktadır. Bizim simülasyonumuz, sosyal harcamanın GSMH'nın % 22'sine ulaşması halinde, Birleşik Krallık'ın Avrupa'da en düşük yoksulluk oranına sahip ülkeler arasına gireceğini göstermektedir. Fransa, Belçika ve Danimarka gibi diğer ülkelerde de simüle edilmiş yoksulluk oranları gerçek oranlardan önemli ölçüde düşüktür, fakat simülasyonun bu ülkelerdeki etkisi İngiltere'de olduğu kadar dramatik değildir. Finlandiya'daki sosyal kaynak aktarımlarının payı simülasyonda kullanılan % 22'ye zaten yakın olduğu için yoksulluk oranları çok az etkilenmiştir.

Yoksulluk istatistiklerinde elde edilen sonuçların yine de beklenenden daha düşük olmasının başlıca nedeni, pek çok ülkedeki yoksulluk sonuçlarının sosyal kaynak aktarımlarındaki artışlara ülkeler arası karşılaştırmalı grafiklerin işaret edebileceğinden çok daha az duyarlı olmasıdır. Burada sunulan veri için (Tablo 1'deki ikinci ve üçüncü sütunlar) sosyal kaynak aktarımlarının payı ile yoksulluk oranının ülkeler arasındaki bağlantısı ile ilgili -0.70'lik (r^2=0.58) bir regresyon katsayısı hesapladık. Tablo 1'in beşinci sütunu, yoksulluk oranındaki artışın sosyal kaynak aktarımlarının simüle edilmiş payındaki değişikliğe bölümünü göstermektedir. Bu sütunda hem pay hem payda yüzde ile ifade edilmektedir. Bu katsayılar duyarlılık ölçümleri olarak değerlendirilebilir; pek çok ülkedeki regresyon eğilimi katsayısı da -0.70'e yakındır. Duyarlılık katsayıları sadece İngiltere ve Danimarka'da ülkeler arası eğilim hesabını aşmıştır. İtalya ve İspanya'da hesaplamalar olumlu bile çıkmıştır; bu durum sosyal kaynak aktarımlarının payındaki bir artışın gelirin yoksullardan alınıp yoksul olmayanlara yeniden dağıtılmasının işareti olduğunu göstermektedir.

Bu sonuçlara daha geniş bir perspektiften bakabilmek amacıyla, bu çalışmanın her ülke için yüzde 2'lik artışlarla % 0 ile % 22 aralığında tekrarlandığını belirtmek gerekmektedir. Her bir yüzde için (her ne kadar yoksulluk sınırı ayarlanmamış olsa da) yoksulluk oranları mikro-verilerden tekrar hesaplanmış ve Şekil 9'da görüldüğü üzere tekrar grafiğe dökülmüştür.

ŞEKİL 9
Sosyal Kaynak Aktarımlarının 60 Yaş Altındaki Kişilerin Hanehalkı Gelirleri İçindeki Pay Aralığına Göre Simüle Edilmiş Yoksulluk Oranları



Not: Birleşik Krallık LGÇ verileri: Kraliyet Telifi 2002. Kaynak: Ulusal İstatistikler Ofisi. Kaynak: İspanya hariç, Lüksemburg Gelir Çalışması'ndan 90'ların ortası için veriler (1990).

Şekil 9'daki eğriler, Güney Avrupa ülkelerinde çalışma yaşındaki bireyler ve çocuklar arasındaki yoksulluğun sosyal kaynak aktarımı harcamalarına karşı dikkat çekecek ölçüde duyarsız olduğunu göstermektedir. Van den Bosch'taki (2002) daha detaylı analizler bunun bir diğerinin etkisini yok eden iki mekanizmaya bağlı olduğunu öne sürmektedir: harcamalar artırıldıkça sosyal kaynak aktarımlarından faydalanan pek çok

kişi de yoksulluktan kurtulmaktadır, fakat aynı zamanda gelirlerinin en önemli kaynağı kazançları olan hanelerin nispeten büyük bir bölümü vergilerin/katkı paylarının artmasıyla yoksulluğa itilmektedir.

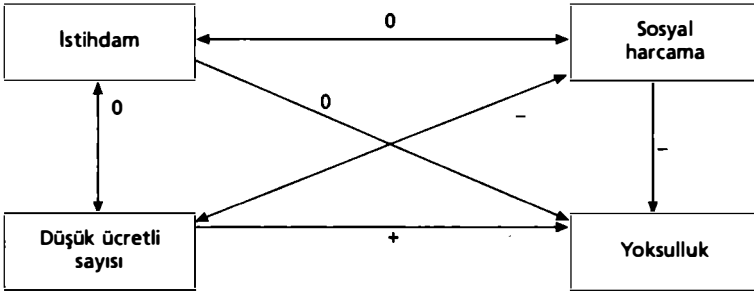
Buna karşılık, çoğu ülkede ilave sosyal harcamalar yoksulluğu azaltmaktadır. Fakat daha fazla sosyal harcamanın marjinal etkisi ülkeden ülkeye önemli ölçüde değişmektedir ve her zaman doğrusal değildir. Birleşik Krallık'ta şu anki harcamaları artırmak yoksulluk üzerinde başlangıçta önemli bir etki yapacaktır. Ancak marjinal etki % 18'den sonra önemli ölçüde azalmaktadır. Norveç'e ait eğri, ülkede mevcut sosyal kaynak aktarımları payı olan %14,4'ün nispeten etkin olduğunu göstermektedir.

Sonuç

Sosyal politika tartışmalarında, istihdam, düşük ücret alanların sayısı, sosyal kaynak aktarımları ve yoksulluk gibi kilit değişkenler arasındaki bağlantılar ile ilgili değişik fikirler boy göstermekte ve bu fikirler arasında temel farklılıklar bulunmaktadır. Ayrı yönlerde ilerleyen bu fikir ve varsayımlar çok değişik politika tavsiyelerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu çalışmanın amacı, esas olarak ülkeler arası korelasyonları kullanarak bu varsayımlarla ilgili temel ampirik kanıtları sunmaktı. Bu çalışmada belirlenen korelasyonlar ve korelasyonların olmadığının tespit edildiği durumlar Şekil 10'da özetlenmiştir.

Karşılaştırmalı korelasyonlara baktığımızda, ne istihdam ile yoksulluk arasında ne de düşük ücret ile istihdam arasında beklenen ilişkiyi görmekteyiz. Düşük ücret ile yoksulluk, sosyal harcama ile yoksulluk ve (belki de şaşırtıcı bir şekilde) düşük ücret ile sosyal harcama arasında ise oldukça güçlü ilişkiler olduğunu görmekteyiz. Daha yakından incelediğimizde, bu ilişkilerin hiçbirinin düşünüldüğü kadar basite indirgenemeyeceği ve sebep-sonuç mekanizmasının da hâlâ netliğe kavuşmadığı ortaya çıkmaktadır. Düşük ücret karşılığı çalışanların

ŞEKİL 10
Farklı Ülkelerdeki İstihdam, Sosyal Harcama, Düşük Ücretli Sayısı ve Yoksulluk Arasındaki Korelasyonlar



Not: 0: bağlantı yok; +: pozitif bağlantı; -: negatif bağlantı.

çok fazla sayıda olduğu ülkelerde bile, bu gruptaki yoksulluk sınırlı kalmakta ve çalışan kişinin olmadığı haneler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Refah devleti olmanın gereğini yerine getirmek için harcanan yoğun çaba ile düşük yoksulluk arasındaki güçlü ilişkinin her ülkede bulunması, halihazırda bu alanda az çaba harcayan ülkelerde sosyal harcamayı artırmanın yoksulluk sonuçlarında aşağıya doğru bir çakışmaya yol açacağını gösterecektir. Yine de, bazı AB üyesi ülkeler için, mevcut sistemler içinde sosyal harcamaların artırıldığı bir simülasyon, bütün ülkelerin bu kalıba uymadığını göstermektedir.

Bu makale, henüz devam eden çalışmaların bir ürünüdür. Bu nedenle, bir sonuca varmak için çok erkendir. Şu anda yapabileceğimiz, ileride nelerin araştırılabileceğini önermek; daha doğrusu refah devleti olma çabaları (girdi) ile yoksulluk ve gelir dağılımı sonuçları arasındaki ilişkileri araştıracakları genel olarak yönlendirmektir.

Ücret eşitliğinin geçerli olduğu toplumlarda refah devleti olma ve geliri yeniden dağıtma çabalarının en yüksek seviyede olması, gelir yoksulluğunun ise en düşük seviyede kalması, refah devletinin, piyasa işini tamamladıktan sonra onun sonuçlarını düzelten bir kurum olarak görüldüğü analizler yapmaktan kaçınmamız gerektiğini göstermektedir. Sıklıkla yapılan,

sosyal kaynak aktarımlarından önceki ve sonraki gelirin karşılaştırılması, bu tarz analizlere verilecek önemli örneklerdir. Piyasa sonuçlarının araştırılması refah devleti araştırmalarının asıl parçası olmalıdır. Ücret eşitsizlikleri muhtemelen büyük ölçüde dış koşullara bağlı değildir, ancak çeşitli refah devleti düzenlemelerinden önemli ölçüde etkilenmektedir. Diğer taraftan, piyasa ücretlerinin büyük ölçüde eşitsiz dağılması, gelirin yeniden dağıtımını politik ve teknik olarak daha zor hale getirebilmektedir. Alternatif olarak, hem sosyal harcamanın yüksek olması hem de yoğunlaştırılmış ücret dağılımı, belki de dayanışma ve eşitliği vurgulayan ve geniş bir kesim tarafından paylaşılan değer sistemlerinden kaynaklanmaktadır. Bu tür değerler, bir yandan ödeme normlarını ve kolektif düzenlemeleri (Atkinson, 1999, s. 68) desteklerken, diğer yandan evrensel ve cömert yardımları da destekliyor olabilir.

KAYNAKÇA

Adema, W, e.a (1996) *Net Public Social Expenditure*. Labour Market and Social Policy Occassional Papers no.19, Paris, OECD.

Alvarez, P. (2001) *The Politics of Income Inequality in the OECD: The Role of Second Order Effects*, Luxembourg Income Study Working Paper No. 284, Syracuse: Syracuse University.

Atkinson, A. (1999) "The Distribution of Income in the UK and OECD Countries in the Twentieth Century", *Oxford Review of Economic Policy*, 15. cilt, no. 4, s. 56-75.

Atkinson, A., (2000) *A European Social Agenda: Poverty Benchmarking and Social Transfers*, Euromod Working Paper No. EM3/00.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. ve Nolan, B. (2001) *Indicators for Social Inclusion in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Beblo, M., Knaus, T. (2001) "Measuring Income Inequality in Euroland", *The Review of Income and Wealth*, s. 301-320.

Berger, F., M. Borsenberger, H. Immervoll, J. Lumen, B. Scholtus ve K. De Vos (2001) *The Impact of Tax-Benefit Systems on Low-Income Households in Benelux Countries. A Simulation Approach Using Synthetic Datasets*. Euromod Working Paper.

Bradbury, B., Jäntti, M. (2001) "Child poverty across twenty-five countries", Bradbury, B., Jenkins, S., Micklewright, J. (der.), *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries* içinde, Cambridge University Press, s. 62-91.

Bradshaw, J., Ditch, J., Holmes, H., Whiteford, P. (1993) *Support for Children: A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*. UK Department of Social Security, Research Report 21, Londra.

Cantillon, B. (2002) *The failures of Bismarck and Beveridge: The case of old-age pensions for the self-employed in Belgium*, 9. FISS seminerinde sunulan "Pension reform" tebliği, Haziran 2002, Sigtuna, İsveç.

Cantillon, B., Marx, I., Van den Bosch, K. (1997) "The Challenge of Poverty and Social Exclusion", OECD (der.), *Towards 2000: The New Social Policy Agenda* içinde, Paris: OECD.

Cantillon, B., Ghysels, J., Mussche, N., Van Dam, R. (2001) "Female employment differences, poverty and care provisions", *European Societies*, jrg. 3, 4, s. 447-469.

de Beer, P. (2001) *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Förster, M. (2000) *Trends and driving factors in income distribution in the OECD area*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers n. 42, Paris: OECD.

Gregg, P. ve Wadsworth, J. (1996) "More Work in Fewer Households? ", Hills, J. (der.), *New Inequalities: The Changing Distribution of Income and Wealth in the UK* içinde, Cambridge University Press, Cambridge.

Heady, C., Th. Mitrakos ve P. Tsakloglou (2001) *The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: Evidence from the ECHP*, IZA Discussion Paper No 356.

Immervoll, H. ve C. O'Donoghue (2002) *Welfare Benefits and Work Incentives An Analysis of the Distribution of Net Replacement Rates in Europe Using EUROMOD, A Multi-Country Microsimulation Model*, Euromod Working Paper No. EM4/01.

Iversen, T. ve A. Wren (1998) "Equality, Employment and Budgetary Restraint. The Trilemma of the Service Economy", *World Politics*, cilt 50, s. 507-546.

Jäntti, M. ve S. Danziger (2000) "Income Poverty in Advanced Countries", Atkinson, A. ve F. Bourguignon (der.), *Handbook of Income Distribution* içinde, Amsterdam: Elsevier. (Handbooks in economics; 16).

Korpi, W., Palme, J. (1998) "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, s.661-687.

Marlier, E. ve Cohen-Solal, M. (2000) "Social benefits and their redistributive effect in the EU", *Statistics in Focus. Population and Social Conditions*, Theme 3 - 09/2000, Eurostat, Lüksemburg.

Marx, I., Verbist, G. (1998) "Low-paid work and poverty: a cross-country perspective", Bazen, S., Gregory, M., Salverda, W. (der.), *Low-wage Employment in Europe* içinde, Edward Elgar.

Mitchell, D. (1991) *Income Transfers in Ten Welfare States*. Aldershot: Avebury.

OECD (1996) *Employment Outlook*, Paris: OECD.

OECD (1998) *Employment Outlook*, Paris: OECD.

OECD (1999) *Benefit Systems and Work Incentives*. Paris: OECD, 59 sayfa.

Oxley, H., Dang, Th.-Th., Förster, M., ve Pellizari, M. (2001) "Income inequalities and poverty among children and households with children in selected OECD countries", Vleminckx, K. ve Smeeding, T. (der.), *Child Well-being, Child Po-*

verty and Child Policy in Modern Nations: What do we know içinde, Bristol: Policy Press, s. 371-405.

Sutherland, H., (2001) *Reducing Child Poverty in Europe: What can Static Microsimulation Tell Us?*, Euromod Working Paper No. EM5/01.

Van den Bosch, K. (2001) *Identifying the Poor. Using subjective and consensual methods*. Aldershot: Ashgate.

Van den Bosch, K. (2002) *Convergence in Poverty Outcomes and Social Income Transfers in Member States of the EU*, Haziran 2002'de Brisbane'de düzenlenen XV. Dünya Sosyoloji Kongresinde sunulan tebliğ.

Vandenbroucke, F. (2002) *"The EU and social protection: what should the European Convention propose? "*, Max Planck Toplum Çalışmaları Enstitüsünde sunulan tebliğ, Köln, 17 Haziran 2002. (Makaleye bu websitesinden ulaşılabilir www.vandenbroucke.com).

Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği*

Ayşe Buğra - N. Tolga Sınmazdenir

Giriş

Yoksulluk, kamuoyunda ve siyaset çevrelerinde ciddiye alınan bir sosyal sorun olarak, 1990'ların sonunda Türkiye'nin gündemine yerleşti. 1990'lar, ülke ekonomisinin ardarda gelen ekonomik krizlerin yanı sıra büyük bir depremle de sarsıldığı yıllardı. Yoksulluğun artık görmezden gelinemeyecek biçimde su yüzüne çıkmasına yol açan bu çok önemli konjonktürel olgular, zaman zaman, sorunun nihai sebepleri olarak da değerlendirildiler. Bu da, bir dizi teknolojik, ekonomik ve demografik gelişmenin yol açtığı ciddi bir yapısal dönüşüm yaşanmakta olduğunu ve yoksulluğun bu dönüşüm içinde, eskisinden farklı biçimlerde ortaya çıktığını gözden saklamakta etkili oldu. Oysa sözünü ettiğimiz gelişmeler, hem bütün dünyada, hem de ülkeye özgü koşullar tarafından biçimlendirilmiş olarak, Türkiye'de eskisinden farklı kurumlar ve politikalarla yaklaşılması gereken, yeni bir yoksulluk olgusuna yol açmışlardı. Ekonomik gelişme ve modernleşme süreci içinde küçük köylülüğün korunmuş olmasından ötürü önemli bir istihdam

(*) Boğaziçi Üniversitesi Araştırma Fonu tarafından desteklenmiştir. Proje kodu: 04C101.

güvencesi oluşturan tarım sektörünün çözülmeye başlamasıyla sanayide post-Fordist uygulamaların gündeme gelişinin ve sanayileşme sorunlarıyla sanayi sonrası topluma geçiş sorunlarının eşanlı olarak ortaya çıktığı Türkiye'de, yoksulluğun çok ağır yaşanması şaşırtıcı değildi. Ayrıca, Güneydoğu'daki savaşın yol açtığı büyük ölçüde zorunlu göç, eski göçmenler gibi geniş ailenin fertlerinden veya hemşerilerden oluşan dayanışma ağlarının sağladığı iş bulma ve gecekondu edinme olanaklarına sahip olmadan şehre gelip savrulan yeni bir göçmen kitlesinin ortaya çıkmasına yol açtı. Küreselleşme süreci içinde kentlerin eski yapısı da, yoksulların mekânda tutunmalarını zorlaştıracak şekilde değişiyor ve bu, kent yoksulluğunun eskisinden farklı bir biçim almasına yol açıyordu. Ne eski usûl patronaj ilişkileri içinde KİT'lerde istihdam sağlama veya gecekondu edindirme politikaları, ne artık yerini giderek çekirdek aileye bırakmış olan geniş aile dayanışması, yeni yoksulluk sorunuyla başedebilecek güçte değildi.

Bu gelişmeler, 2002 yılında İstanbul'da yapılmış bir araştırmanın konusunu oluşturuyordu (Buğra ve Keyder 2003). Araştırma, bu gözlemlerden yola çıkarak, Türkiye'de artık modern bir sosyal yardım politikasının gerekli olduğunu ortaya koyuyordu. İhtiyaç sahiplerine bir vatandaşlık hakkı olarak, sınırlı, ama düzenli ve nakit olarak sağlanacak bir gelir desteği uygulaması, bu bağlamda, etkin bir yoksullukla mücadele yöntemi olarak gündeme getirildi.

Araştırmanın yayınlanmasını izleyen süre içinde, çeşitli toplantılarda dile getirilen bu öneriyi heyecanla benimseyenler olduğu gibi, onu, çeşitli nedenlerden ötürü, kuşkuyla karşılayanlar da oldu. Kuşku kaynaklarından biri, nakit gelir desteği uygulamasının kamu kaynakları üzerinde kabul edilemez bir yük oluşturacağı inancıydı. Elinizdeki çalışmanın en önemli amacı, bu inancın gerçekleri ne ölçüde yansıttığını irdelemek. Doğal olarak, belirli bir uygulamanın maliyetinin kabul edilir olup olmadığına karar verirken, o uygulamanın ne ölçüde gerekli olduğuna da bakmak gerekiyor. Dolayısıyla bu çalışmada, nakit gelir desteğinin hem gerekliliği hem de olabilirliği tartışılacak.

Çalışmanın ilk bölümünde, nakit gelir desteği politikasının kavramsal arka planını ortaya koyan bir tartışma bulunuyor. İkinci bölümde, son on yıldır Türkiye'deki yoksulluğun boyutlarını ölçmeye yönelik olarak yapılan istatistiksel çalışmaların bir dökümü sunulacak. Üçüncü bölümde ise, bir önceki bölümde tartıştığımız araştırmalara dayanan yoksul hane ve yoksulluk sınırı tespitlerine dayanan birkaç senaryo oluşturularak bir maliyet hesaplaması yapılacak. Yoksullukla ilgili istatistiksel verilere dayanan bu hesaplamanın, yoksul ailelere verilecek düzenli bir nakit gelir desteğinin maliyetinin karşılanabilir olup olmadığını göstermeye ve yoksullara yönelik sosyal politika tartışmalarının biraz daha az "afaki", ayağı biraz daha yere basar bir biçimde sürdürülmelerine katkıda bulunacağını umuyoruz.

Türkiye'de nakit gelir desteği uygulamasına karşı çıkanların öne sürdükleri tek gerekçe, uygulamanın maliyetinin kaldırılamayacağı değil. Bunun dışında, böyle bir politikanın "insanları tembelliğe teşvik edeceği" ve "mutlaka suistimal edileceği" gibi görüşler de var. Çalışmanın "Sonuç ve Tartışma" bölümünde bu görüşlere de yer verilecek ve Türkiye koşullarında bunların ne kadar geçerli oldukları tartışılacak.

Neden nakit gelir desteği?

Yoksullara nakit gelir desteği sağlanması önerisiyle ilgili ilk kapsamlı ve sistematik tartışmanın, Thomas Paine'in 1791 yılında yayınlanan *Rights of Man* (İnsanın Hakları) adlı kitabında bulunduğu söylenebilir. Paine'in bu konuda yazdıkları, daha sonraki yüzyıllarda, yoksullara sadaka verir gibi değil bir vatandaşlık hakkı olarak yapılacak nakit gelir desteğini savunanların görüşlerine net bir öncül oluşturuyor. İnsan özerkliğini, yani insanın kendi hayatıyla ilgili kararları kendi özgür iradesiyle alabilmek yetisini merkez alan bir değerler sistemi içinde biçimlenen bu görüşlere göre, zenginlerin "kapısında beslenen", yakınlarının desteğine veya yetkililer tarafından aşağılanarak aldıkları sadaka kabilinden kamu yardımlarına muhtaç olanların kaybettikleri özerklik, hiçbir demokratik

toplumun göze alamayacağı bir kayıp. Bu özerklik, doğal olarak, başkalarının iyi niyetine bağımlı olmayı dışlıyor ve bazı haklara sahip olmayı gerektiriyor. Bu görüş doğrultusunda, insan onuruyla bağdaşan bir iş bulma şansına sahip olmayan kimselerin, başkalarının merhametine bağımlı olmakla sefalete düşmek arasında bir seçim yapma durumunda kalmamaları, devletin bireye karşı taşıdığı sorumluluğu tanımlıyor. Bireyin özerkliğinin korunması, ancak, bu sorumluluğun insan haklarını temel alan bir yaklaşımla yerine getirilmesiyle mümkün. Dolayısıyla, bu yaklaşım, bireyin haklarını ve devletin bireye karşı sorumluluklarını ön plana çıkaran bir siyasi görüşün parçası olarak tanımlanıyor.

Paine (1791: 244-252) bu doğrultudaki görüşlerini somut bir sosyal politika önerisine dönüştürürken, bizim bu çalışmada sunacağımız hesaplama yöntemine benzer bir yöntem izliyor ve önerinin mali açıdan olabilirliğini bu şekilde kanıtlıyor. 20. yüzyılda aynı öneriyi benimseyen iktisatçılar, nakit gelir desteği politikasını ekonomik açıdan etkin bir çözüm olduğu için savunuyorlar. Bu bağlamda en iyi bilinen öneri, Milton Friedman'ın (1962) negatif gelir vergisi önerisi. Friedman, herkese uygulanacak olan bir negatif gelir vergisi yoluyla, ellerine geçen gelir bu miktarın altında olanlara net bir transfer yapılmasını öneriyor. Bunun avantajı, piyasada gerçekleşen kaynak dağıtımı süreçlerinde sapmalara neden olmadan sefaleti önleyebilmesi. Üretimde kaynak dağıtımına müdahaleyi en aza indiren bu yaklaşım, tüketimde de, parasını neye harcayacağı kararını bireye bırakarak, ihtiyaçların paternalist ilişkiler içinde başkaları tarafından tespitini dışlıyor. Friedman, negatif gelir vergisini, işsizlik sigortasının ve aile yardımının yerine geçecek bir önlem olarak düşünüyor. Bu yüzden de, gelişmiş refah devleti uygulamalarına sahip ülkelerde öneri, böyle bir uygulamanın kamu harcamalarının ciddi biçimde azalmasına ve devletin küçülmesine yol açacağını düşünen ve bunu sakıncalı bulanlar tarafından kuşkuyla karşılanmış. Tabii negatif gelir vergisinin toplam sosyal harcamaların düzeyini nasıl etkileyeceği, uygulamanın nasıl bir sosyal politika ortamında

ve nasıl bir anlayışla benimsenip yapıldığına bağlı. Mesela, işsizlik sigortası ve aile yardımı gibi sosyal destek mekanizmalarının olmadığı ya da çok önemsiz olduğu bir ortamda, Friedman'ın önerisi, kaynak dağıtımında etkinliği korumaya yönelik bir öneri olarak kalmakla birlikte, sosyal harcamaları azaltmak zorunda değil. Ayrıca bizim önerdiğimiz nakit gelir desteği politikasının, çalışma hayatı boyunca edinilmiş sosyal güvenlik haklarını etkilemeyeceğinin, sağlık ve emeklilik alanında sosyal sigortaları ortadan kaldırmasının söz konusu olmadığının bu noktada altını çizmek gerekiyor.

Peki insani, siyasi ve ekonomik açılardan gayet olumlu özelliklere sahip olduğu düşünülen nakit gelir desteği politikasının karşısındaki görüşler neler? İlk olarak, bu politikanın muhafazakâr bir bakış açısından çok anlamlı bulunmaması mümkün. Bireysel özerkliği önemli bir değer olarak benimsemeyen bir değerler dünyasında ön plana çıkan şey, "kendine sahip" özgür bireyin hakları olmayabilir. Aksine, paternalist ilişkilerin, özellikle paternalist aile bağlarının olumlandığı, cemaat ilişkileri içinde muhtaçları korumaya yönelik hayır ve hasenat işlerinin övgüye mazhar bulunduğu bir dünyada, bireyin özgürlüğünü destekleyen politikaları sosyal bağların zayıflamasına yol açabilecek bir tehdit olarak görme eğilimi, her zaman olmasa bile bazen, ön plana çıkabilir. Paternalist yaklaşım, aynı zamanda, yoksulların kendi ihtiyaçlarını bilemeyecekleri, ellerine geçen parayı "lüzumsuz" işlere harcayabilecekleri, bu yüzden de ayni yardımın ihtiyaçları nakdi yardımdan daha iyi karşılayacağı gibi görüşlere de rağbet ediyor. Tabii bireyin neye ihtiyacı olduğunu başkalarının bireyin kendisinden daha iyi bilebileceğini iddia eden bu görüş, hem modern özgürlük anlayışına hem de modern iktisat düşüncesinin benimsediği etkinlik fikrine son derece yabancı. Ayrıca, katı muhafazakâr düşünce içinde, kadınların kocalarına, yaşlıların evlatlarına, kimsesiz yoksulların konu komşuya veya yabancı hayır sahiplerine bağımlı olmalarında bir sakınca görülmezken, nakit gelir desteği politikasının "insanları yardım bağımlısı kılacağı ve tembelliğe teşvik edeceği" fikrinin yaygın kabul gördüğüne

rastlanabiliyor. Bu bağlamda, geleneksel sağ muhafazakârlar gibi, geleneksel sol muhafazakârlar da, böyle bir politikanın emek arzını olumsuz etkileme tehlikesini önemli buluyorlar.

Geleneksel sol yaklaşımların nakit gelir desteği politikasına karşı çıkışları da, belirli bir değerler dünyasının özelliklerini yansıtıyor. Sol, kendi değerler dünyasını, aslında kapitalist dünya görüşüyle paylaştığı, emek merkezli bir yaklaşımla tanımladığı ölçüde, bireyin özerkliğini çalışma hayatı dışında tanımlayamaz hale geliyor. Dolayısıyla bireysel özerkliğin garantisi olarak işçi haklarını öne çıkarırken, "vatandaşlık hakları" eksenli bir söyleme yabancı kalıyor. Korunması gereken haklar, düzenli bir işte çalışan ya da çalışmış olan işçinin haklarıyla neredeyse sınırlanırken, çalışma hayatıyla sınırlı olmayan topluma katılma imkânları üzerine düşünmeyi büyük ölçüde reddetmiş oluyor.

Bu tavrın dayandığı değerler sistemi, kapitalist toplumlarda geçerli olan sosyal ilişkiler ve hâkim çıkarlarla uyum içinde. Mülk sahibi olmayanlara çalışma hayatı dışında ekonomik haklar tanıyan bir politika, işçilerin işverenler karşısında sahip oldukları pazarlık gücünü bir ölçüde artırabilecektir. Bu noktada, bundan rahatsızlık duyan işverenlerle nakit gelir desteğine karşı çıkan sol arasında tuhaf bir ittifak oluşabilmektedir. Bununla birlikte, soldan gelen tepkilerin başka dayanakları olduğu da kuşkusuz. Bunların başında, Friedman'ın negatif gelir vergisi önerisini geliştirirken taşıdığı umut, yani böyle bir uygulamanın başka sosyal harcamaların kısılmasına yol açabileceği umudunun yarattığı endişe geliyor. Bu endişe temelsiz değil. Ama nakit gelir desteğine karşı çıkmadan da, uygulamanın alacağı biçim ve yol açacağı sonuçlar üzerine düşünmek ve bunları etkilemeye çalışmak mümkün. Özgürlük ve demokrasi gibi liberal siyasi değerlerle ilişkisini koparark faşizan bir devletçilikle işbirliği içine girmeye razı olmayan, yani "sol" olarak kalmayı amaçlayan bir sol için, bu tür bir kurumsal tahayyül gerçekten gerekli.

Böyle bir kurumsal tahayyülün önem kazanmasını engelleyen unsurların en önemlilerinden biri, yalnız geleneksel solun

değil, pek çok, çoğu da iyi niyetli kesimin sahip olduğu bir inanç: "Doğru iktisat politikaları uygulandığı takdirde, ekonomik büyüme gerçekleşir, büyüme istihdam artışlarına, istihdam artışları da yoksulluğun ortadan kalkmasına yol açar". Bu inanç, yoksulluğun sadece makroekonomik değişkenlerin doğru manipülasyonuyla ortadan kaldırılabilecek bir sorun olarak görüldüğünü yansıttığı ölçüde, kuramsal olarak da ampirik olarak da temelsiz. Aslında, gelişme iktisatçısı Amartya Sen'in Nobel Ödülü almasına yol açan en önemli katkısının, bu inancın neden temelsiz olduğunu göstermeye yönelik olduğunu söylemek mümkün (Sen 1981, 1983, 1999). Ekonomik gelişmeyle insani gelişme arasındaki farkı tanımlayan bu katkılar, ilk olarak, bir toplumda yoksulluğun ve açlığın ortaya çıkması veya çıkmamasının gerisinde, o toplumdaki bireylerin, sadece o toplumun üyesi olmaları nedeniyle, ulaşabildikleri mal ve hizmetlerin bulunduğunu gösteriyorlar. Başka bir deyişle, Sen'e göre yoksulluğu kontrol altında tutan şey, büyümeden çok, insanların karar alıcılara seslerini duyurabilmelerini sağlayan siyasi haklar dahil, en geniş tanımıyla vatandaşlık hakları. İkincisi, Sen, yoksulluğun, yoksulların niteliğiyle, dolayısıyla onların herkese sunulan imkânları herkes gibi değerlendirememeleriyle de ilgili bir şey olduğunu gösteriyor. Eğitimsizlik ve vasıfsızlık, bedensel ve zihinsel kısıtlar, irade dışı yer değiştirmeler, sorunlu aile ilişkileri veya ailevi sorumlulukların niteliği gibi nedenlerle ortaya çıkan yoksulluğun, yoksulun farklı ihtiyaçlarını dikkate almadan çözülecek bir sorun olmadığı açık. Belki özel çaba göstererek, bu durumlardan bazılarına uygun iş yaratma imkânı olabilir, ama böyle bir çaba gösterilmesi durumunda bile, yaratılacak işin yoksulluk sınırının üstünde düzenli bir gelir sağlayacağının hiçbir garantisi yok.

Çalışma hayatının son yirmi yıl içinde bütün dünyada geçirdiği büyük dönüşüm karşısında, bu tür garantiler zaten ortadan kalkmış gibi görünüyor. İşsizlik bu dönüşümün tek yönü, hatta en önemli yönü değil. Asıl çarpıcı olan, ilk olarak büyümeyle istihdam, ikinci olarak da istihdamla bireyin geçimi arasındaki ilişkinin zayıflamış ve fevkalade kırılgan bir hale gel-

miş olması. Daha net bir ifadeyle, hem ekonomik büyümenin otomatik olarak istihdam artışına yolaçacağı varsayımı, hem de iş sahibi olan herkesin yoksulluktan kurtulacağı varsayımı artık geçerli değil.

Nitekim, ILO'nun (Uluslararası Çalışma Örgütü) son "İstihdam'da Küresel Eğilimler" (*Global Employment Trends*, 2004) raporu, 1998-2001 yılları arasında gerçekleşen büyümenin, dünyanın pek çok yerinde, işsizlik oranlarındaki artışla veya çok kısıtlı bir düşüşle birlikte yer aldığını gösteriyor. Bazı çalışmalar, benzer bir duruma daha da çarpıcı bir biçimde işaret ediyorlar. Mesela, dünyanın 20 büyük ekonomisi üzerine yapılmış bir çalışma, bu ekonomilerde 1995-2002 arasında imalat sanayiinde üretimin yüzde 30 arttığını, buna karşılık toplam 22 milyon iş kaybı olduğunu gösteriyor (Hilsenrath ve Buckman 2003). Asıl ilginç olan, bu yirmi ekonominin içinde Çin'in de olması ve, herkes başka yerde kaybolan işlerin bu ülkede açıldığını düşünürken, Çin imalat sanayiinde istihdamın söz konusu dönemde yüzde 15 azalması. Değindiğimiz ILO raporu da, bu sonucu destekler biçimde, Çin'de istihdam artışıyla büyüme arasındaki ilişkinin yapısal değişikliklere bağlı olarak ciddi bir düşüş gösterdiğini ve önümüzdeki yıllarda Doğu Asya'da ortaya çıkacak istihdam tablosunun özellikle Çin'deki durumun değişip değişmeyeceğine bağlı olarak biçimleneceğini belirtiyor (ILO 2004: 2 ve 11).

ILO raporunda (2004) açıkça belirtilen başka bir çarpıcı gerçek de, istihdamın niteliğindeki değişmeyle ilgili. Rapora göre, istihdamdaki düşüşler, özellikle büyüme hızının düşük olduğu gelişmekte olan ekonomilerde, kayıt dışı istihdamın oransal artışıyla birlikte yer alıyor ve kayıt dışı sektörde bulunabilen işler, çoğu zaman, yoksulluktan kurtulmaya yetmiyor. Raporun, 19. yüzyıl öncesinde çok olağan bir durumu belirleyen, buna karşılık 19. yüzyıl ortalarından günümüze kadar pek kullanılmamış bir kavram olan "çalışan yoksul" kavramını benimsemiş olması, günümüz dünyasında çalışma hayatına yansıyan gerçekleri ortaya koymak açısından ilginç. Ayrıca, "çalışan yoksul" tipi, sadece büyüme hızının düşük olduğu ge-

lişmekte olan ülkelere özgü bir tip değil. Özellikle ABD gibi, düşük ücretli işlerin toplam istihdam içinde çok önemli olduğu OECD ülkelerinde çalışan yoksulların sayısının arttığı görülüyor. Bu durumun, ABD'de istihdamın yapısı ve yoksullluk üzerine yeni yayınlanan bir kitabın adına yansıdığını da görüyoruz (Shipler 2004). OECD ülkelerinde istihdam ve yoksulluk üzerine yapılmış son çalışmalardan biri de, Cantillon, Marx ve Van den Bosch'un bu derlemede yer alan çalışmaları. Bu çalışma, toplam istihdam içinde düşük ücretli işlerin önemli bir yer tutmasıyla yoksulluk arasında çok yakın bir ilişki olduğunu ortaya koyuyor. Çalışma, bu durumu, düşük ücretli işlerin çok olduğu toplumların, aynı zamanda, yoksulluğu önlemeye yönelik sosyal politikalara önem verilmeyen toplumlar olduklarını, yani düşük ücretlerle yoksulluğun aynı politik ve kurumsal ortamdan kaynaklanan olgular olduğunu göstererek açıklıyor.

Doğal olarak yoksulluğu önlemeyi amaçlayan politikalar, istihdam yaratmaya yönelik olanları da kapsıyor. Ama bunu ifade ettikten sonra, bazı noktaların önemle üzerinde durmak gerekiyor. İlk olarak, büyüme hızını yükseltecek ve büyümenin istihdamı da artıracak biçimde gerçekleşmesini sağlayacak iktisat politikası önlemleri, yatırımların düzeyini ve yapısını etkileyerek sonuç verecekleri için, ancak uzun vadede etkili olabilecek önlemlerdir. Başarıyla gerçekleştirilmeleri mümkün olsa dahi, kısa vadede sonuç verecek sosyal politika önlemlerinin gerekliliğini ortadan kaldırmazlar. İkincisi, devletin, kısa vadede, bir sosyal politika önlemi olarak özellikle yoksullar için yarattığı iş imkânlarının da birtakım sorunlara yol açabileceğini göz ardı etmemek gerekir. Belirli bir anda, ekonomideki iş imkânlarının kısıtlı oluşu talebin kısıtlı oluşuyla ilgilidir. Dolayısıyla, yoksulların devlet desteğiyle üretime yönlendirilmelerinin, aynı alanda devlet desteği olmaksızın sürdürülen üretim faaliyetlerini ve bu faaliyetlerde istihdam edilen işçilerin durumunu etkilemesi söz konusu olabilir. Devletin işsizlikle mücadele kapsamında işverenlere bir istihdam sübvansiyonu sağlaması ise, işverenleri sübvansiyonsuz çalıştırdıkları işçilerin sayısını azaltmaya yöne-

lik arayışlara iterek çalışma hayatına çalışanlar aleyhine bir müdahale niteliği kazanabilir. Özetle, devletin işveren olarak veya sübvansiyonlarla çalışma hayatına müdahale etmesinin ciddi sakıncaları olabilir. Maalesef, "insanları üretime yönlendirmek" fikrinin ideolojik çekiciliği içinde bu sakıncalar çoğu zaman göz ardı edilmektedir. Aynı şekilde, sosyal politika önlemlerinin, yukarıda değindiğimiz gibi, herhangi bir nedenden ötürü çalışması imkânsız olan kimseleri de dikkate alarak geliştirilmek durumunda oldukları da unutulabilmektedir.

İktisat politikaları veya sosyal politikalarla istihdamı artırarak yoksulluğu önlemenin çok kolay olmadığına dikkat çeken bu gözlemlerin yanı sıra, aile içi geçimsizlik ve şiddet olaylarının, çocuklar ve gençlerde görülen disiplinsizlik ve suç eğilimlerinin, alkolizm ve uyuşturucu bağımlılığındaki artışın yoksullukla ilişkisini gösteren sayısız çalışma, aile dayanışmasının önemini vurgulayarak yoksul yardımına karşı tavır alınmasını da giderek zorlaştıracak niteliktedir. İşverenlerin, özellikle Türkiye gibi kayıt dışı istihdamın ve çocuk emeği kullanımının çok yaygın olduğu ülkelerde, hayatını çalışarak kazanmak durumunda olanlara çok düşük ücretlerle ve çok kötü iş koşullarında çalışmayı veya çocuklarını çalıştırmayı reddetme özgürlüğü sağlayabileceğini düşünerek, öneriye karşı çıkmaları da normal görülebilir. Ama bu çıkar temelli yaklaşım, küresel ticaret ilişkileri içinde, bu tür yasa dışı uygulamaların giderek daha ciddi bir takibe alınıyor olmasıyla, dış pazarlardaki yerini korumayı ve ihracatını artırmayı amaçlayan ülkeler için artık ulusal çıkarları tehdit eder bir hal almıştır. Dolayısıyla, kayıt dışı istihdamın kontrol altına alınmasına yardım edebilecek bir uygulama olan nakit gelir desteği uygulaması, hem kayıt dışı sektörün haksız rekabeti ile karşı karşıya olan işverenler, hem vergi ve prim kaçaklarının zarara uğrattığı kamu maliyesi, hem de ülkenin dış ticaret ilişkileri açısından olumlu niteliktedir.

Günümüz dünya ekonomisinin gerçekleri ve bu gerçekleri yansıtan sosyal sorunlar karşısında, nakit gelir desteği politikası, sol-sağ veya ekonomik liberalizm-devletçilik gibi ayırımları aşan, çok geniş bir siyasi spektrum içinde savunulmaya

başlanmıştır. Bugün bu politikayı savunanlar, bugünkü boyutlarıyla yoksulluğun, toplum hayatı açısından çok ciddi bir tehlike oluşturduğunu düşünen, yoksulluğun yol açtığı sosyal dışlanmayı insani açıdan kabul edilmez bulan ve bu dışlanmanın ailenin, ulus devletin ve uluslararası ilişkilerin dokusunu nasıl zedelediğini görenlerden oluşuyor. Bu duyarlık ve nakit gelir desteğinin hem insanın özerkliğini korumak açısından hem de ekonomik etkinlik açısından sağlam bir çözüm oluşturduğunun bilinci, başka konularda farklı siyasi tavırlara sahip olabilecek insanları sosyal yardım konusunda ortak bir görüş etrafında birleştirebiliyor.

Bu görüş doğrultusunda biraya gelen düşünürlerin oluşturduğu önemli bir grup olan *Temel Gelir Avrupa Ağı* (BIEN) içinde, temel gelir, evrensel bir vatandaşlık hakkı olarak her bireye verilecek, sonra da vergi mükellefi olmalarına yetecek bir gelir düzeyine sahip kimselerden vergilerle geri alınacak, düzenli bir nakit transfer olarak tanımlanıyor.[1] Bunun yoksulluk sorununu çözmenin en özgürlükçü, insan onurunun ve bireyin özerkliğinin korunması açısından en uygun, ekonomik açıdan etkinliği en az zedeleyen ve, yardımdan yararlanacak hedef kitlenin tespitiyle uğraşmadığı için, bürokratik maliyeti en düşük yöntem olduğu savunuluyor. Ancak, hem Avrupa ülekelerinde, hem de Brezilya ve Güney Afrika gibi ülkelerde başlamış olan uygulamalar, yardımdan sadece ailenin gelir düzeyine bakarak belirlenecek bir yoksul hedef kitlenin yararlanmasını ve yardımın bireye değil aileye verilmesini öngören bir yaklaşım içeriyorlar (Standing 2003; Ozanira 2004; Haarman 2004). Bu bağlamda, Avrupa Birliği'nin ekonomik durumu itibariyle Türkiye'ye en benzeyen üyelerinden biri olan Portekiz'deki uygulama, üzerinde durmaya değer bir örnek oluşturuyor.

Portekiz'de 1990'larda yürürlüğe giren uygulama, asgari sosyal sigorta emeklilik ücretinin altında bir gelir düzeyini ölçüt almaktadır (2001 yılında 138,60 euro). Buna göre, iki yetişkinden oluşan ailelerde asgari emeklilik ücretinin yüzde 100'ü, üç yetiş-

1 Temel Gelir Avrupa Ağı hakkında bilgi edinmek için bkz. www.bien.org

kinden fazla ferdi olan ailelerde, buna ek olarak, aynı ücretin yüzde 70'i artı her çocuk için ücretin yüzde 50'sinin toplamından oluşan bir asgari ücret düzeyi belirlenmiştir. Yani, anne, baba ve iki çocuktan oluşan bir aile için, asgari gelir düzeyi, 138,60 + 69,30 + 69,30 = 277,20 euro olmaktadır. Bu durumda, nakit gelir desteği bu miktarla ailenin geliri arasındaki farkı kapatacak biçimde düzenli olarak ödenmektedir. Bu uygulamanın, yardımı hak etme ölçütü olarak aldığı gelir düzeyi, ülkede kabul edilen yoksulluk sınırının altındadır. Bununla birlikte, nakit gelir desteğinin, en yoksul kesimin durumunu iyileştirmekte etkili olduğu ve yoksullukla mücadelede hiç küçümsenemeyecek bir adım oluşturduğu görülüyor (Bruto da Costa 2003).

Portekiz'deki bu uygulama, bu ülkenin Avrupa Birliği'nin ekonomik durumu Türkiye'ye en benzeyen üyelerinden biri olması itibariyle üzerinde durmaya değer görünüyor. Bu örnek, ayrıca, gelir desteğinin hangi amaca yönelik olabileceğini düşünmek açısından da ilginç. Nihai amaç, toplumun bütün fertlerini yoksulluk sınırının üstüne taşımak olsa da, bu sınırın altında, ama düzenli bir gelir desteği iki açıdan çok anlamlı. Birincisi, sefaletin açlık tehlikesini içeren en kabul edilmez biçimlerini önlemek tartışılamaz bir önem taşıyor. İkincisi, yoksulluk, sadece gelir düzeyinin düşüklüğüyle değil, düzensiz ve belirsiz oluşuyla, yani insanın yarın ne olacağını bilememesi olgusuyla da ilgili. Son birkaç yıldır yoksulluk üzerine çalışmalarda ön plana çıkan sorulardan biri, yoksulluğun yoksulun kendisi tarafından nasıl algılandığı sorusu. Bu doğrultuda yoksullarla yapılan görüşmelerde, sık sık vurgulanan bir noktanın, hayatın belirsizliği, her an her türlü riske açık olarak yaşamak zorunda oluş ve bunun yarattığı gerilimlerle ilgili olduğu ortaya çıkıyor (Kanbur ve Squire 2001). Dolayısıyla, ne olursa olsun, her ay eve küçük ama düzenli bir miktar paranın gireceğini bilmek, bu miktar asgari geçimi sağlayacak miktarda olmasa dahi, yoksulluğun yaşanış biçiminde hiç de küçümsenemeyecek bir değişiklik yaratacak bir şey.

Bizim bu çalışmada Türkiye'de uygulanacak bir nakit gelir desteği politikasının mali yükünü hesaplamak için geliştirdiği-

miz senaryolar da, böyle bir yaklaşımı temel alıyor. Bu yaklaşım, hem uygulamanın anlamlı, hem de maliyetlerin baş edilebilir boyutlarda olmasını sağlamak açısından önemli. Önerilen nakit gelir desteğinin miktarı, başka bir nedenden ötürü de önemli. Yoksullukla mücadelede nakit gelir desteği uygulamasının "tembelliği teşvik" edebileceği endişesinin ne ölçüde gerçekçi olduğu, destek miktarıyla ilgili. Doğal olarak, bu miktarın, yardım alan kimsenin asgari ücretle, "normal" bir işte, yani sosyal güvencesi olan bir işte, çalışmayı reddetmesini teşvik edebilecek kadar yüksek olmaması lazım. Yardım alanların asgari ücretin altında bir ücretle, sağlıksız ve güvensiz işlerde çalışmayı reddetme gücüne sahip olmaları ise, ancak sevindirici bir şey olabilir. Herhangi bir toplumda, bunu rahatsız edici bulan kimselerin bu görüşlerini açıklayabilmelerini de, herhalde, yalnız ahlâki değil hukuki bir sorun olarak da değerlendirmek gerekir.

Kayıt dışı istihdamın bugünkü boyutlarının çok yüksek olduğu Türkiye'de, gelir tespiti çalışmaları çok kolay olmayacaktır. Ama Türkiye'ye özgü bir kurum olan muhtarlığın sosyal yardım alanında sağladığı imkânlarla mutlaka geliştirilip güçlendirilmesi geren sosyal hizmet uzmanlığı arasındaki yardımlaşma, bu zorluğun aşılmasında önemli bir rol oynayabilecek niteliktedir. Ayrıca, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu faaliyetleri, sosyal yardım konusunda önemli bir deneyim birikimine yol açmış ve bugüne kadarki uygulama, en azından Dünya Bankası'nın bundan önceki hükümet döneminde yaptırdığı çalışmalara yansıdığı biçimiyle, ciddi ahlâki ve idari sorunlara yol açmadan yürütülmüştür (World Bank 2001). Yoksulluk sorununun ciddiyeti karşısında, yapılması gereken, herhalde, imkânsızlıkları öne çıkarmak değil, zorlukları aşacak kuramsal tahayyülü harekete geçirmek olmalıdır.

Türkiye'de sosyal yardım uygulamaları ve yoksulluk

İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar, Türkiye'de uygulanan modern sosyal politika önlemlerinin, büyük ölçüde, devlet memur-

larının emeklilik ve sağlık hizmetlerinden yararlanma haklarıyla sınırlı kaldığını görüyoruz. 1946'da Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kurulmasıyla birlikte, benzer haklardan, formel sektörde çalışan ve çalışan nüfusun çok küçük bir kesimini oluşturan işçiler de yararlanmaya başlıyorlar. 1970'lerde de, kendi hesabına çalışanların sağlık ve emeklilik haklarını düzenleyen Bağ-Kur kanunu yürürlüğe giriyor. İşsizlik sigortası ise, 1990'ların ikinci yarısında, çalışan nüfusun çok küçük bir kesimine, çok sınırlı imkânlar sağlayacak şekilde uygulanmaya başlıyor.

Bireyin çalışma hayatındaki konumunu ve iş hayatındaki geçmişini dikkate almaksızın yoksulluğu ve sefaleti önlemeye yönelik sosyal yardım önlemleri ise, sosyal sigorta uygulamalarından daha geç gündeme geliyorlar ve varolan sosyal haklar manzumesi içinde sağlam bir yer edinmeleri çok güç oluyor. Ama bu yönde atılan bazı önemli adımlar da var. Bu bağlamda, 1976, 1986, 1992 ve 2004 tarihli dört yasa özellikle önemli görünüyor. 1976'da, emeklilik hakkına ve geçimlerini temin edebilecek kimseye sahip olmayan, 65 yaşın üstündeki yoksul yaşlılara ve çalışamayacak durumdaki özürlülere belirli bir aylık bağlanmasını öngören, 2022 sayılı kanun yürürlüğe giriyor. Bugün bu yasaya göre, yalnız yaşayan bir yaşlı aylık 55 milyon TL (37 dolar), iki eşin de aynı durumda bulunduğu karı-kocadan oluşan bir aile de aylık yaklaşık 82 milyon TL (55 dolar) almaktadır. 2003 yılında, bu kanun çerçevesinde 1.047.341 kişiye, toplam 748 trilyon TL (aşağı yukarı 500 milyon dolar) yardım yapılmış.[2]

1986 yılında, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)[3] kuruluyor ve yerel vakıflar aracılığıyla, çok sistematik ve şeffaf bir uygulama içinde olmasa bile, yararlanan kesimler açısından önemi azımsanmayacak acil yardım faaliyetlerinde bulunmaya başlıyor. 1992 yılında, sosyal sigorta

2 Her 3 meblağın dolar karşılıkları hesaplanırken 2003 yılına ait T.C. Merkez Bankası alış ve satış kurlarının aritmetik ortalaması olan 1.496.668 TL kullanılmıştır.

3 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun idari yapısı, 2004 yılında Genel Müdürlük olarak yeniden düzenlendi.

kapsamı içinde olmayan, mülksüz dar gelirlilerin sağlık hizmetlerinden yararlanmalarına imkân veren Yeşil Kart uygulaması yürürlüğe giriyor. 2004 yılında ise, çok cüzi bir miktarda da olsa, çocuklu ailelere koşullu yardım uygulanmaya başlıyor. Henüz Türkiye genelinde yaygınlaşmamış olan bu uygulama, çocuklu ailelerin, gebelik yardımı olarak her ay 15 milyon TL (11 dolar), doğum yardımı olarak 50 milyon TL (37 dolar), çocuk başına sağlık yardımı olarak 15 milyon TL almalarını öngörüyor. Eğitim yardımı olarak da, ilk çocuk için 16,5 milyon TL, ikinci çocuk için 15 milyon TL, üç ve daha fazla çocuk için de 13 milyon TL almaları düşünülüyor.[4]

Yeşil Kart sahibi hastaların ayakta tedavi masraflarıyla, çocuklu ailelere verilen koşullu nakit desteği, SYDTF kaynaklarından karşılanıyor. Fonun diğer harcamaları arasında, burslar ve diğer eğitim yardımları, ayni yiyecek ve yakacak yardımlarıyla üretime yönelik mikro kredi tahsisleri bulunuyor. 2003 yılındaki toplam harcamaların tutarı 651 trilyon TL, yani yaklaşık 434.966 bin dolar kadar.[5] Son yıllarda Türkiye'de yoksulluğun boyutlarını ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilen istatistiksel çalışmalar, bu kurumlar ve uygulamaların sorunla başetmekte yetersiz kaldığını, daha kapsamlı ve daha sistematik bir sosyal yardım uygulamasının ne kadar gerekli olduğunu açıkça ortaya koymuş bulunuyor.

Bizim hesaplarımızda kullandığımız bu çalışmalarda izlenen yöntem, belirli yoksulluk eşikleri tespit ederek bu eşiklerin altında gelir ve/veya harcama düzeyine sahip şahıs ve/veya hanelerin toplam nüfusa oranını hesaplamaktadır. Bu bağlamda, bir veya birkaç yoksulluk eşiği tespitinden yola çıkılmaktadır. Bu eşiklerin büyük bir kısmı aşağıdaki tanımları içermektedirler:

1) Gelire veya tüketim harcamalarına dayanarak tanımlanan gıda yoksulluğu sınırı;

2) Gıda ve gıda-dışı yoksulluk sınırı;

---

4 Bu yardımların dolar olarak karşılığını hesaplarken 01.01-18.05.2004 tarihleri arasında T.C. Merkez Bankası alış ve satış kurlarının aritmetik ortalaması olan 1.356.466 TL kullanılmıştır.

5 Burada da 2003 yılı kuru için 1.496.668 TL'yi kullandık.

3) Ortanca (medyan) gelirin yarısına eşit olarak tanımlanan göreli yoksulluk sınırı;

4) Kişi başına günde 1 doların altında gelir veya tüketim harcaması sınırı;

5) Kişi başına günde 2,15 doların altında gelir veya tüketim harcaması sınırı;

6) Kişi başına günde 4,30 doların altında gelir ve tüketim harcaması sınırı.[6]

Biz kendi senaryolarımızı geliştirirken bu eşikleri ve farklı araştırmalarda bunlara dayanarak hesaplanmış olan farklı yoksulluk oranlarını kullandık. Aylık gelir desteği miktarlarını tespit ederken kullandığımız yoksulluk eşik değerleri Tablo 1'de, yoksulluk eşiğinin altındaki nüfus oranları ile ilgili tahminler de Tablo 2'de görülebilir.

Önlem gerektiren, yani sosyal dışlanmaya yol açan yoksulluğun ne olup ne olmadığını göstermek konusunda, elimizdeki istatistiksel çalışmaların yeterli oldukları söylenemez. Belirli yoksulluk eşikleri tespit ederek bu eşiklerin altında gelir ve/veya harcama düzeyine sahip şahıs ve/veya hanelerin toplam nüfusa oranının hesaplanması, sosyal yardım politikalarının belirlenmesinde kullanılabilecek önemli bir veri oluşturmakla birlikte, yoksulluğun niteliği hakkında sağlam bir fikir vermekten çok uzak bir bilgidir ve mesela Sen yoksulluk endeksinde kullanılan değişkenlerden sadece bir tanesine tekabül etmektedir.[7] Endekste kullanılan diğer değişkenler, yani eşik altı ortalama gelirle eşik arasındaki mesafe ve eşik altı gelirlerin dağılımındaki gini katsayısının gösterdiği yoksullararası eşitsizlik, çalışmalarda yer almamaktadır. Yani, sadece istatistiksel açıdan bile, yoksullukla ilgili bildiklerimiz son derece sınırlıdır. Kaldı ki yoksulluk, sadece istatistiksel boyutlarıyla anlaşılabilecek bir

6 2,15 ve 4,30 dolar, Dünya Bankası'nın 1 doların yanında uluslararası karşılaştırmalarda kullandığı yoksulluk eşiği değerleridir.

7 $S = H (I + (1 - I) g)$. Burada,
H = Yoksulluk eşiği altında yaşayanların toplam nüfusa oranı
I = Yoksulluk eşiğiyle bu eşiğin altındakilerin ortalama geliri arasındaki farkın yoksulluk eşiğine oranı
g = Yoksullar arasındaki gelir dağılımının eşitsizliğini gösteren gini katsayısı

olgu değildir ve yoksullukla mücadele, yoksulluğun hem nedenleri, hem de nasıl yaşandığıyla ilgili ayrıntılı bilgi sahibi olmayı gerektirir. Bu açıdan, sosyal politika alanında karar alan ve uygulayanların, son yıllarda yapılan etnografik nitelikli bazı araştırmaları kullanmaları çok yararlı olabilir (Ayata ve Ayata 2003; Erdoğan der. 2002, Buğra ve Keyder 2003).

Bizim bu çalışmada yaptığımız sosyal yardımın mali yüküyle ilgili hesaplamalarda da, bu etnografik çalışmalardan esinlenilmiştir. Bu çalışmalar, özellikle yoksulluğun:

1) yoksulun ve ailesinin niteliğiyle, özellikle sağlık sorunlarıyla ilişkisini,

2) enformel dayanışma ağlarının yardımıyla başedilecek bir sorun olmaktan çok bu ağların dışında kalanların yaşadıkları bir sorun olduğunu,

3) dayanışma ağlarının, başlangıçta varoldukları durumlarda dahi, giderek zayıflamasına yol açtığını,

4) gelir düzeyinin düşüklüğünden çok düzensizliğiyle ilgili olduğunu,

5) yarattığı belirsizliğin özellikle kadınlarda ciddi psikolojik sorunlara yol açtığını ve çocukları sadece kötü beslenme veya düpedüz aç kalma şeklinde değil, büyüklerin psikolojik sorunları kanalıyla da son derece olumsuz bir biçimde etkilediğini,

6) yaşanış biçiminin, eve her ay çok küçük bir miktarda düzenli bir gelir gireceği bilindiği takdirde, önemli ölçüde değişip hafifleyeceğini göstermektedirler.

Nakit gelir desteği politikasının mali yüküne ilişkin bazı senaryolar

Bu çalışmanın giriş bölümünde değindiğimiz gibi, yoksulluğun sosyal dışlanmaya yolaçan en kabul edilemez biçimleriyle mücadele etmenin insani ve etkin bir yöntemi olduğunu düşündüğümüz nakit gelir desteği politikasına karşı çıkanların ileri sürdükleri tipik gerekçelerden biri, ülke kaynaklarının bu politikanın getireceği mali yükü kaldıramayacağıdır. Bu gerekçenin gerçekleri ne ölçüde yansıttığına karar vermeden önce

sözü edilen mali yükün ne olup ne olmadığına bakmak, herhalde, gereklidir. Bu bölümde, bu amaçla geliştirilen bazı senaryolar ve her senaryonun içerdiği maliyetin Gayrı Safi Milli Hasıla'ya (GSMH) ve konsolide bütçe giderlerine oranı sunulacak. Söz konusu senaryolar, yoksul ailelere verilmesi anlamlı olabilecek farklı nakit gelir desteği miktarlarını ve bir önceki bölümde özetlediğimiz istatistiksel çalışmalara dayanan farklı yoksulluk oranlarını içermektedirler. Giriş bölümünde belirttiğimiz gibi, bu aşamada desteğin bireye değil aileye verileceğini öngördüğümüz için, elimizdeki yoksulluk oranlarından ve yoksul hanelerin ortalama büyüklüğüyle ilgili verilerden hareketle, yardım alması anlamlı olabilecek hane sayılarını belirledik. Bu hanelere verilecek yardım miktarı, ortalama büyüklükteki hanelere göre düşünüldü. Dolayısıyla, uygulamaya geçildiğinde gerçek hane büyüklüğüne göre yardım miktarının bir miktar değişmesi, daha az nüfuslu hanelerin durumunda miktarın biraz azalıp daha geniş hanelerde biraz artması söz konusu olacaktır.

Amacı nakit gelir desteği politikasının mali yükünün boyutları hakkında bir fikir vermek olan bu çalışmada, dört adet gelir desteği miktarı ve altı farklı yoksulluk oranını yansıtan altı adet toplam hane sayısı kullandık. Bu şekilde, 24 nakit gelir desteği senaryosu ve bunlara ilişkin maliyet hesaplarına ulaştık.

Sözünü ettiğimiz dört farklı nakit gelir desteği miktarını belirlerken, elimizdeki istatistiksel çalışmaların kullandıkları yoksul eşiği tespitleriyle birlikte, etnografik araştırmaların sonuçlarını yansıtan bazı gözlemlerden de yararlandık. Burada, ayrıca, 2004 yılının ilk yarısında geçerli olan asgari ücret düzeyini ve 2022 sayılı kanun çerçevesinde bağlanan aylıkları da dikkate aldık. Belirlediğimiz dört gelir desteği miktarının arka planında, bu üç kaynaktan gelen veriler bulunuyor (Bkz. Tablo 1).

Bu dört miktarın en düşüğü aylık 50 dolar. Bu, Ayata ve Ayata (2003) çalışmasında belirtilen, en yoksul ailelerin mutfak harcamalarının üst sınırını oluşturuyor. Ayrıca, 2022 sayılı yasaya göre 65 yaşın üzerindeki çiftlere bağlanan aylık miktarına aşağı yukarı eşit. İkinci sırada 65 dolarlık bir gelir desteği

var. Bu da, günde 2,15 dolarlık yoksulluk sınırı gelirinin aylık miktarına tekabül ediyor. Belirlediğimiz üçüncü destek miktarı 100 dolar. Bu rakam da, asgari ücretin yüzde 45'ine ve Yusuf Ziya Özcan'ın Dünya Bankası'nın 2003 tarihli yoksulluk raporunda yer alan göreli yoksulluk tespitine eşit. Son olarak belirlediğimiz 112 dolarlık gelir desteği miktarı ise, Devlet İstatistik Enstitüsü 2004 raporundaki yoksulluk verilerinin dayandığı gıda yoksulluğu eşiği ve dört kişilik bir aile için asgari gıda harcamalarını temel alıyor. Asgari ücretin yüzde 50'sine eşit.

Gelir desteği verilmesi gereken hanelerin miktarını belirlemek üzere geliştirdiğimiz senaryolarda, farklı çalışmalarda farklı yoksulluk tanımlarına tekabül eden altı oran seçtik (Bkz. Tablo 2):

TABLO 1
Dört Farklı Aylık Gelir Desteği Miktarı

- **50 $: Türkiye'de en yoksul ailelerin gıda harcamalarının üst sınırı (Ayata ve Ayata, World Bank 2003 içinde)**
- **65 $: Günlük 2,15 $ yoksulluk sınırının aylık karşılığı, net asgari ücretin % 30'u**
- **100 $: Göreli yoksulluk sınırı (Yusuf Ziya Özcan, World Bank 2003 içinde), net asgari ücretin % 45'i**
- **112 $: Hanehalkı yoksulluk sınırı (DİE 2004), net asgari ücretin % 50'si**

TABLO 2
Türkiye'de Yoksulluğun Boyutlarıyla İlgili Tahminler

- **% 1,35: Gıda yoksulluğu sınırının altındaki nüfus oranı (DİE 2004)**
- **% 3: Günlük geliri 1 $'ın altındaki nüfus oranı (World Bank 2003)**
- **% 7,76: Gıda yoksulluğu sınırının altındaki nüfus oranı (Yusuf Yardımcı vd., DİE 2003)**
- **% 14: Günlük geliri 2,15 $'ın altındaki nüfus oranı (World Bank 2003) (ykl.) Göreli yoksulluk sınırının altındaki nüfus oranı (DİE 2004) (ykl.) Göreli yoksulluk sınırının altındaki nüfus oranı (Seyfettin Gürsel vd., 2000)**
- **% 17,25: Göreli yoksulluk sınırının altındaki nüfus oranı (Yusuf Yardımcı vd., DİE 2003)**
- **% 21,50: Göreli yoksulluk sınırının altındaki hanelerin oranı (Yusuf Ziya Özcan, DB 2003 içinde)**

1) Yüzde 1,35: DİE 2004 raporuna göre, gıda yoksulluğu sınırının altındaki nüfus oranı;

2) Yüzde 3: Dünya Bankası'nın 2003 tarihli raporuna göre, günde 1 doların altında bir gelirle yaşayanların nüfusa oranı;

3) Yüzde 7,76: Y. Yardımcı vd.'de (2003) verilen, gıda yoksulluğu sınırının altında nüfus oranı;

4) Yüzde 14: Dünya Bankası'nın 2003 tarihli raporuna göre günde 2,15 doların altında bir gelirle yaşayan kimselerin nüfusa oranı. Bu oranın aynı zamanda DİE 2004 raporuna göre, yüzde 14,74 olan göreli yoksulluk oranına aşağı yukarı eşit olduğunu görüyoruz.

5) Yüzde 17,5: Y.Yardımcı vd.'ye (2003) göre, göreli yoksulluk oranı.

6) Yüzde 21,5: Yusuf Ziya Özcan'a (2003) göre, göreli yoksulluk oranı.

Tablo 3, bize, en sınırlıdan en geniş kapsamlı olanına kadar, 24 değişik nakit gelir desteği uygulamasının maliyetlerini göstermektedir. Aylık 50 dolarlık bir nakdi yardımın, yüzde 1,35'lik bir yoksulluk oranına tekabül eden 243.010 haneye verilmesini içeren en düşük maliyetli uygulamanın yıllık toplam maliyeti 145.806.000 dolardır ve bu, GSMH'nın yüzde 0,06'sına tekabül etmektedir. Aylık 112 dolarlık bir yardımın yüzde 21,5'luk bir yoksulluk oranına tekabül eden 3.536.105 haneye verilmesini içeren en pahalı uygulamanın maliyeti ise, 4.794.958.358 dolardır ve GSMH'nın yüzde 2'sine tekabül etmektedir. 24 senaryonun sadece 5 tanesinde, toplam maliyet GSMH'nın yüzde 1'ini geçmektedir.

Aynı egzersizi, yardım maliyetlerini konsolide bütçe giderlerine oranlayarak tekrarladığımızda, bu oranların senaryoların 9 tanesinde yüzde 1'i, 3 tanesinde yüzde 2'yi geçtiğini gördük. Faiz dışı bütçe giderleri temel alındığında bile, senaryoların sadece 6 tanesinde oranların yüzde 2'yi aştığı görüldü (Bkz. Tablo 4).

Peki bu harcama karşılığında ne kazanılacaktır? Hane ziyaretlerine ve yüzyüze görüşmelere dayanan etnografik araştırmalara katılmış veya bu araştırmaları dikkatle incelemiş olanlar, yoksul ailelerinin ne kadar düşük bir harcama düzeyiyle en

TABLO 3
Maliyet Senaryoları ve GSMH'ya Oranları

			Gelir desteği miktarları (aylık)							
			50$		*65$*		*100$*		*112 $*	
Yoksulluk oranları (%)		*Sayılar (2004)*	*Toplam maliyet ($)*	*2003 cari GSMH* ($) %*	*Toplam maliyet ($)*	*2003 cari GSMH* ($) %*	*Toplam maliyet ($)*	*2003 cari GSMH* ($) %*	*Toplam maliyet ($)*	*2003 cari GSMH* ($) %*
1,35	Kişi	972.041								
	Hane	**243.010**	145.806.000	**0,06**	189.547.800	**0,08**	291.612.000	**0,12**	326.605.440	**0,14**
3	Kişi	2.160.090								
	Hane	**332.322**	199.393.200	**0,08**	259.211.160	**0,11**	398.786.400	**0,17**	446.640.768	**0,19**
7,76	Kişi	5.587.433								
	Hane	**902.940**	541.764.000	**0,23**	704.293.200	**0,30**	1.083.529.000	**0,46**	1.213.551.360	**0,51**
14	Kişi	10.080.420								
	Hane	**1.720.208**	1.032.124.800	**0,43**	1.341.762.240	**0,56**	2.064.249.600	**0,87**	2.311.959.552	**0,97**
17,25	Kişi	12.420.518								
	Hane	**2.384.815**	1.430.889.000	**0,60**	1.860.155.700	**0,78**	2.861.778.000	**1,20**	3.205.191.360	**1,35**
21,5	Kişi	14.144.420								
	Hane	**3.536.105**	2.121.663.000	**0,89**	2.758.161.900	**1,16**	4.243.326.000	**1,78**	4.752.525.120	**2,00**

(*) 2003 cari GSMH'nın dolar cinsinden değeri olarak DPT'nin "http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/" sitesindeki 2003 yılı tahmini olan 238.051 milyon dolar kullanılmıştır.

TABLO 4
Maliyet Senaryoları ve Konsolide Bütçe Giderlerine Oranları

Yoksulluk oranları (%)		*Sayılar (2004)*	*Yardım miktarları (aylık)*							
			50$		*65$*		*100$*		*112 $*	
			Toplam maliyet ($)	*2003 bütçe giderleri* (%)*	*Toplam maliyet ($)*	*2003 bütçe giderleri* (%)*	*Toplam maliyet ($)*	*2003 bütçe giderleri* (%)*	*Toplam maliyet ($)*	*2003 bütçe giderleri* (%)*
1,35	Kişi	972.041								
	Hane	243.010	145.806.000	0,10 (0,14)	189.547.800	0,13 (0,18)	291.612.000	0,19 (0,27)	326.605.440	0,22 (0,30)
3	Kişi	2.160.090								
	Hane	332.322	199.393.200	0,13 (0,19)	259.211.160	0,17 (0,24)	398.786.400	0,26 (0,37)	446.640.768	0,30 (0,42)
7,76	Kişi	5.587.433								
	Hane	902.940	541.764.000	0,36 (0,50)	704.293.200	0,47 (0,66)	1.083.529.000	0,72 (1,01)	1.213.551.360	0,80 (1,13)
14	Kişi	10.080.420								
	Hane	1.720.208	1.032.124.800	0,68 (0,96)	1.341.762.240	0,89 (1,25)	2.064.249.600	1,37 (1,92)	2.311.959.552	1,53 (2,15)
17,25	Kişi	12.420.518								
	Hane	2.384.815	1.430.889.000	0,95 (1,33)	1.860.155.700	1,23 (1,73)	2.861.778.000	1,89 (2,66)	3.205.191.360	2,12 (2,98)
21,5	Kişi	14.144.420								
	Hane	3.536.105	2.121.663.000	1,40 (1,97)	2.758.161.900	1,82 (2,57)	4.243.326.000	2,81 (3,95)	4.752.525.120	3,14 (4,42)

(*) Bütçe giderleri istatistikleri Maliye Bakanlığı'na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün "http://www.bumko.gov.tr/WEB/istatistikler/KONS.BUT.GIDER" adlı sitesinden alınmıştır. Parantez içindeki yüzde değerleri maliyetlerin faiz ödemeleri hariç konsolide bütçe giderlerine oranını göstermektedir. Bütçe giderlerinin dolar cinsinden karşılıklarını hesaplarken 2003 yılına ait T.C. Merkez Bankası alış ve satış kurlarının aritmetik ortalaması olan 1.496.668 TL kullanılmıştır.

azından mutfak harcamalarını karşılayabildiklerini ve bu harcamalara yetecek miktarda gelirin düzenli olarak her ay eve gireceğini bilmenin ne kadar önemli bir psikolojik gerilimi ortadan kaldıracağını kolayca görebilirler. İnsanların kendi gelecekleri üzerine düşünmeye başlayabilmelerinin ve geleceklerini planlayabilmelerinin ancak böyle bir psikolojik rahatlamayla mümkün olabileceğini görmek de, çok zor değildir. Bireysel düzeydeki bu rahatlama, toplumsal dokudaki yoksulluk ve çaresizliğe bağlı aşınmayı kontrol altına almaya da yardımcı olacaktır. İnsanların, sadakaya muhtaç zavallılar, potansiyel suçlular, şiddet failleri veya kurbanları olmaktan çıkıp modern bir toplumun sosyal haklara sahip bireyleri haline gelmelerine yardım edebilecek bir sosyal politika uygulaması için, GSMH'nın en az yüzde 0,06'sına, en fazla yüzde 2'sine eşit bir kaynak ayırmayı reddetmek gerçekçi bulunabilir mi? Aynı amaç için, bütçe giderlerinin en az yüzde 0,10, en fazla yüzde 3,14'ünü ayırmayı reddetmek ne ölçüde gerçekçidir? Özellikle bu harcamaların SYDTF ve 2022 sayılı kanun kapsamında yapılan sosyal harcamaların bir kısmının yerini alabileceği düşünülürse, nakit gelir desteği politikasına kaynak yetersizliği yüzünden karşı çıkılmasının epeyce temelsiz olduğu kolayca görülebilir.

Sonuç ve tartışma

Bu çalışma, nakit gelir desteği politikasına kaynak yetersizliği gerekçesiyle karşı çıkan görüşlerin ne ölçüde anlamlı olduklarını sınamak amacıyla gerçekleştirildi. Sonuçlar, gerekçenin pek de güçlü olmadığını gösterecek nitelikte. Doğal olarak, bir nakit desteği politikası gerçekten yürürlüğe girdiği takdirde, kaç haneye ayda ne kadar yardım yapılacağıyla ilgili daha ayrıntılı bir çalışma yapılması gerekecektir. Ayrıca yardımın hane büyüklüğüne göre değişmesi ve bizim verdiğimiz miktarlardan biraz daha az veya fazla olması anlamlı olacaktır. Uygulamaya geçilirken seçilen yaklaşımın, niceliksel olarak bizim senaryolarımızın hiçbirisiyle örtüşmemesi de mümkündür. Ama çalışmamızın sınırları içinde baktığımızda, bize derhal uygulamaya

konulabilecek en anlamlı senaryo, hem yaklaşık olarak DİE 2004 raporuna göre göreli yoksulluk oranını, hem de Dünya Bankası'nın 2003 tarihli raporuna göre de günde 2,15 doların altında bir gelirle yaşayan kimselerin nüfusa oranını oluşturan yüzde 14'lük kesime tekabül eden hane sayısına ve ayda 65 dolarlık bir gelir desteğine dayanan senaryo gibi geliyor. Hane sayısının çok düşük olmaması (1.720.208), yardım alacakların belirlenmesindeki tespit sorunlarını azaltarak programın idari maliyetini düşürecek nitelikte. Asgari ücretin üçte birinden daha az olan yardım miktarı ise, mutfak harcamalarının asgari düzeyde karşılanmasına yardım edebilecek düzeyde olmakla birlikte "tembelliği teşvik" veya "suistimal" kaygılarına yer bırakmayacak kadar düşük. Maliyeti ise, GSMH'nın sadece yüzde 0,56'sı. Maliyetin konsolide giderlerine oranı yüzde 0,89, faiz dışı bütçe giderlerine oranı ise yüzde 1,25.

Gelir desteği politikasının avantajları görülüp uygulama benimsendikten sonra geçilecek aşamada ise, aynı sayıda haneye daha anlamlı bir destek miktarı içeren ayda 100 dolarlık senaryo gündeme gelebilir. 100 dolar, 2004 yılının ilk yarısında geçerli olan asgari ücretin yüzde 45'ine eşittir ve senaryonun yıllık toplam maliyeti GSMH'nın yüzde 0,87'sine, konsolide bütçe giderlerinin yüzde 1,37'sine ve faiz dışı bütçe giderlerinin yüzde 1,92'sine eşittir (Bkz. Tablo 3 ve 4).

Kaynak kıtlığının, nakit gelir desteği politikasına karşı çıkanların öne sürdükleri tek gerekçe olmadığını unutmamak gerekiyor. Türkiye'de özellikle üç endişe, nakit gelir desteği uygulamasına karşı çıkılmasına yol açabilir. Bunlardan ilki, belki her yerde olduğu gibi, uygulamanın "tembelliği teşvik edeceği" endişesi. Bu endişeyi taşıyanların dikkatini iki noktaya çekmekte yarar var. İlk olarak, çalışma hayatının gerçeklerini gözden kaçırmamak lazım. Bu da, sadece işsizlik oranına değil, büyümeyle istihdam arasındaki ilişkiye ve bulunabilen işlerin niteliğine bakmayı gerektiriyor. Bu bağlamda, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Mart 2004'te yayınladığı rapordaki bazı veriler gerçekten çarpıcı. Rapora göre, 1989-2000 döneminde ülkedeki yıllık ortalama istihdam artışı sadece yüzde

0,03'tür. Aynı dönemde, işgücü arzındaki yıllık ortalama artış ise yüzde 1,2'dir. Gene aynı dönemde, tarım sektöründe yılda ortalama 95 bin istihdam kaybı olmuştur. Kısacası tarım sektörü çözülmekte, tarım dışı istihdam artışı ise bu çözülüşün etkilerini ve iş gücü arzındaki artışı karşılamaktan çok uzak kalmaktadır. Buradaki sorun sadece ekonominin düşük hızla büyümesi değildir. Raporda belirtildiği gibi, ekonominin istihdam yaratma kapasitesi çok düşüktür. Nitekim, sektörel üretimle sektörel istihdam arasındaki bağlantıyı kuran üretimin istihdam esnekliği, 1989-2000 dönemi için yüzde 0,3 olarak hesaplanmıştır. Bu veriler, çok ciddi bir yapısal soruna işaret etmekte ve yoksulluk sorunu üzerinde genel olarak yapıldığından biraz daha ciddi bir biçimde düşünmeyi gerektirmektedirler. "Büyüme hızlanırsa istihdam artar, istihdam artınca da yoksulluk sorunu çözülür" görüşünü kabul etmek mümkün değildir. Büyüme gerçekten hızlansa ve istihdam artışının önündeki yapısal engeller bir şekilde ortadan kalksa bile, bu yoksulluk sorununa ancak uzun vadede çözüm oluşturacaktır. Oysa yoksulluk acil çözüm gerektiren bir sorundur. Bu yüzden de, uzun vadede etkilerini gösteren iktisat politikalarından farklı olarak, sosyal politika önlemleri kısa vadede etkili olmaları beklenen önlemlerdir. Hangi politikanın hangi soruna hangi vadede çözüm getireceğini bilmek ise, ekonomik ve sosyal sorunlara anlamlı bir biçimde yaklaşabilmenin temel koşullarından biridir.

Türkiye'de çalışma hayatının temel gerçeklerinden biri de, kayıt dışı istihdamın ürkütücü boyutlarıdır. Aynı Ekonomik ve Sosyal Konsey raporunda belirtildiği gibi, her 10 işçiden 4'ü kayıt dışında istihdam edilmektedir. Kayıt dışı istihdamın anlamı, sadece sosyal güvenlikten yoksun olmak değildir. Bu, zaman zaman, kayıt dışında çalışan işçilerin normal bir iş akdine sahip olmadıkları ve ücretlerini ne zaman alacaklarını, hatta alıp almayacaklarını bilmeden çalışmaları anlamına gelmektedir. Yani kayıt dışı istihdam, sadece sosyal devlet anlayışının değil, normal piyasa kurallarının da işlemediği bir alan oluşturabilmektedir. Bu alanda iş güvenliği kuralları da sık sık ihlal

edilebilmektedir. Nitekim, Türkiye'de günde 200 iş kazası olduğu, bu kazalarda 3 kişinin hayatını kaybettiği, 10 kişinin de ciddi biçimde yaralandığı gazetelere yansımaktadır.[8] Bu kazaların büyük bir kısmının iş güvenliği yasalarının işlemediği küçük işletmelerde yer alması da, herhalde tesadüf değildir. Bu, özellikle Avrupa Birliği üyeliği yolunda ciddi adımlar atmış bir ülke için, kabul edilebilir bir durum değildir. Nakit gelir desteği politikasının, insanlara bu koşullarda çalışmayı reddetme imkânı vererek, bu kabul edilemez durumun değişmesinde de yararlı olabileceğini söyleyebiliriz. Asgari ücretin üçte biri veya en fazla yarısı civarındaki bir gelir desteğinin, çalışabilecek durumdaki birinin sosyal güvencesi olan bir işte çalışmayı reddetmesine yol açması ise, herhalde çok sık rastlanan bir durum olmayacaktır.

Nakit gelir desteği uygulamasına karşı çıkanların taşıdıkları ikinci endişe, uygulamanın "suistimal edileceği" endişesidir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamu kaynaklarının pervasızca talan edildiği, yolsuzlukların inanılmaz boyutlara ulaştığı Türkiye'de, bir perspektif kayması yaşandığı söylenebilir. Yani, devlet ihalelerinde ve kamu bankalarından alınan kredilerde yaşanan yolsuzluklar, insanları neredeyse devletin hiçbir alanda hiçbir şey yapmamasını isteyecek duruma getirmiştir. Bu istek ifade edilirken, yolsuzlukların hangi alanlarda, kimler tarafından gerçekleştirildiği de, farklı alanlarda kullanılan kamu kaynaklarının miktarı arasındaki farklar da, fazla dikkate alınmamaktadır. Mesela, en büyük yolsuzlukların yaşandığı bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının kamuya toplam maliyeti 47,2 milyar dolar olmuştur. Açlık sınırında yaşayan insanlara yapılacak yardımın yıllık maliyeti ise, bizim en pahalı senaryomuzda, bunun onda birine eşittir. Senaryoların en gerçekçisi olduğunu düşündüğümüz senaryoda ise, bu oran otuz beşte bire düşmektedir. Uygulamanın gerektirdiği toplam kamu kaynaklarının küçüklüğü bir yana, tek bir aileye verilecek yardım da, sahtekârlık içgüdülerinin büyük rantların

8 *Radikal*, 26.4.2004.

döndüğü alanlardaki gibi güçlü bir biçimde ortaya çıkmasına neden olacak miktarda değildir.

Ayrıca, nakit gelir desteği uygulamasının suistimal edileceğini öne sürenlerin, Dünya Bankası'nın deprem kredilerini kullandırttığı SYDTF'nun işleyişini inceyen kapsamlı bir çalışma yaptırdığını, bu çalışmanın Fon'un etkin ve güvenilir bir biçimde çalıştığını ortaya koymasıyla Dünya Bankası'nın, Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamındaki faaliyetlerinin de Fon'la birlikte yürütülmesine karar verdiğini unutmamaları gerekir (World Bank 2001: 30). SYDTF'nun faaliyetlerindeki sorunların, özellikle hak edenlerin yardım alamayıp çok muhtaç durumda olmayanların almaları gibi sorunların çözümü için yapılması gereken en mantıklı şey, herhalde, uygulamanın belirsizliği ve keyfiliğini ortadan kaldırıp, yardımı bir sosyal hak olarak, şeffaf ve iyi tanımlanmış ölçütler temelinde dağıtmaktır. Bu da, hem Türkiye'deki sosyal yardım uygulamaları açısından çok önemli bir avantaj teşkil eden muhtarlık kurumunu daha etkin kullanarak, hem de sosyal hizmet uzmanlığı kurumunu modern bir toplumun gerekleri doğrultusunda geliştirerek sağlanabilecek bir şeydir.

Nakit gelir desteği uygulaması ile ilgili üçüncü endişe, toplumsal cinsiyet konularıyla yakından ilgili bir endişedir. Uygulamaya sıcak bakan herkesin ortak görüşü, yardımın kadınlara verildiği takdirde daha iyi kullanılacağı ve daha anlamlı sonuç vereceği yönündedir. Yani, erkeklerin bu çok küçük miktardaki gelir desteğini, ailenin temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere değil, daha bencilce veya rasyonel olmayan biçimlerde kullanabilecekleri düşünülmektedir. Bu temelsiz bir kaygı değildir, ama çaresi olmayan bir sorun da değildir. Mesela, yardımın kadınlar adına bankaya yatırılması çözüm yönünde bir ilk adım olabilir. Erkeklerin parayı zorla kadınların elinden almaları ihtimali ise, Türkiye'deki kadın erkek ilişkilerinin başka alanlarda da ortaya çıkan sorunlarıyla ilgilidir ve başka alanlarda olduğu gibi burada da, sosyal hizmet uzmanlarının ve sivil toplum kuruluşlarının katkıları önemlidir. Bu ihtimal yüzünden sosyal yardım uygulamasından vazgeçilecekse, o za-

man kadınların ücret karşılığı çalışmalarına neden karşı çıkılmadığı sorusunu da gündeme getirmek gerekebilir.

Bugün Türkiye'de yürürlükte olan sosyal yardım önlemleri arasında, 2022 sayılı kanun çerçevesinde yapılan harcamalarla, SYDTF'nun yürüttüğü koşullu nakit desteği ve acil yardım uygulamalarının, birlikte, bir nakit gelir desteği politikasının parçalarını oluşturdukları söylenebilir. Yani, bugün Türkiye'de nakit gelir desteği niteliği taşıyan sosyal harcamalara zaten bir miktar kaynak ayrılmaktadır. SYDTF'nun diğer harcamaları ise, sosyal yardım harcaması niteliği taşımakla birlikte, nakit gelir desteği politikasının içerdiği anlayıştan farklı bir anlayışı yansıtmakta ve bu çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadırlar. Gene de, bu harcamalarla ilgili görüşlerimizi, üç noktada belirtmeyi yararlı buluyoruz: İlk olarak, ilkokul çocuklarına eğitim malzemesi sağlanması ve okullarda öğle yemeği verilmesinin, Türkiye koşullarında anlamlı bir sosyal yardım politikasının olmazsa olmaz öğelerini oluşturduğunu ve geliştirilerek sürdürülmeleri gerektiğini vurgulamak istiyoruz. 2002'de İstanbul'da yürütülen bir araştırma, okul kitapları ve eğitim malzemesi masraflarının yoksul aile çocuklarının okula gidememesinin önemli bir nedeni olduğunu göstermiştir (Buğra ve Keyder 2003). Aynı zamanda, bu araştırma gibi Türkiye'de çocukların kötü beslenmelerinin, hatta aç kalmalarının, ne derece önemli olabildiğini ortaya koyan başka araştırmalar da, okullarda verilecek öğle yemeğinin pek çok çocuk için günün tek sıcak yemeği olabileceğini göstermektedirler (Ayata ve Ayata 2003; Bora 2002). İkincisi, kırsal kesimde yürütülen faizsiz sermaye desteği politikalarının yararlı olabileceğini düşünmekle birlikte, Grameen Bankası örneğindeki türden faizli mikrokredi uygulamalarının, kamu kaynakları kullanılmadan, ticari müesseseler ve sivil toplum kuruluşlarının girişimiyle sürdürülmesi gereken uygulamalar olduklarının üzerinde durmak istiyoruz. Faizli mikrokredi politikasının, kesinlikle formel bir sosyal yardım politikasına alternatif oluşturamayacağının ve SYDTF'nun kısıtlı kaynaklarının bu amaçla kullanılmasının fevkalade sakıncalı olacağının önemle altını çizmek gere-

kiyor. Son olarak, daha önce tartışıldığı üzere (Buğra ve Keyder 2003), ayni yardımların hem büyük idari masraflar gerektiren, hem üretimde ve tüketimde etkinlikten uzak, hem de yardım alanlar açısından fevkalade onur kırıcı bir nitelik taşıdığını belirtmek istiyoruz.

Modern demokratik toplumlar, özerk bireylerle onlara karşı sosyal sorumlulukları olan devlet otoritesi arasındaki ilişkilerin yönlendirdikleri toplumlardır. Kendi hayatlarıyla ilgili kararları kendi bağımsız iradeleriyle alamayacakları düşünülen, çalışamadıkları zaman sosyal haklara değil yakınlarının ve hayır sahiplerinin iyi niyetine yaslanan insanlarla, modern bir toplumda demokratik süreçlerin işleyişini sağlayan ilişkilerin yürütülmesi çok zordur. Bu çalışmada tartışılan nakit gelir desteği politikasının, bu zorluğun bilinciyle değerlendirilmesinin yararlı olacağını düşünüyoruz.

KAYNAKÇA

Alıcı, Sema (1998) *Türkiye'de Yoksulluğun Sosyo-Ekonomik Analizi*, Ankara: DİE.

Ayata, Sencer ve Ayata, Ayşe Güneş (2003) "The Benefit Dependent and the Regular Income Earning Poor: The Analysis of the Interview Data", World Bank, *Turkey: Poverty and Coping After Crises* (Report No: 24185) içinde, Washington: World Bank Human Development Unit, Europe and Central Asia Region, s. 139-200.

Bora, Aksu (2003) "'Olmayanın Nesini İdare Edeceksin?': Yoksulluk, Kadınlar ve Hane" Necmi Erdoğan (der.), *Yoksulluk Halleri* içinde, İstanbul: De:ki Yayınları.

Bruto da Costa, Alfredo (2003) "Minimum Guaranteed Income and Basic Income in Portugal", Guy Standing (der.), *Minimum Income Schemes in Europe* içinde, Cenevre: International Labour Office, s. 73-104.

Buğra, Ayşe ve Keyder, Çağlar (2003) *Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi*, Ankara: UNDP.

Cantillon, Bea vd. (2003) "Welfare State Protection, Labour Markets and Poverty: Lessons from Cross-Country Comparisons", Guy Standing (der.), *Minimum Income Schemes in Europe* içinde, Cenevre: International Labour Office, s. 11-28.

Dağdemir, Özcan (1992) *Türkiye Ekonomisinde Yapısal Değişim ve Gelir Dağılımı*, Doktora Tezi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi.

Dağdemir, Özcan (1999) "Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Analizi, 1987-1994", *H.Ü. İİBF Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1.

Dansuk, Ercan (1997) *Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-ekonomik Yapılarla İlişkisi*, Uzmanlık Tezi, Ankara: DPT.

Devlet İstatistik Enstitüsü (2004) *DİE Haber Bülteni, 2002 Yoksulluk Çalışması Sonuçları*, Ankara: DİE.

Dumanlı, Recep (1996) *Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları*, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2449, Ankara: DPT.

Erdoğan, Güzin (1996) *Türkiye'de Bölge Ayrımında Yoksulluk Sınırı*, Ankara: DİE.

Erdoğan, Güzin (1998) *Türkiye'de Yoksulluk: Boyutu ve Profili*, Ankara: DİE.

Erdoğan, Necmi (der.) (2003) *Yoksulluk Halleri*, İstanbul: De:ki Yayınları.

Gürsel, Seyfettin vd.(2000) *Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk, Avrupa Birliği ile Karşılaştırma*, İstanbul:TÜSİAD.

Haarmann, Dirk (2004) "Welfare Handout or Economic Necessity? The Basic Income Grant Debate in Namibia and South Africa", *Küreselleşen Dünyada Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi: Vatandaşlık Geliri* başlıklı uluslararası konferansa sunulan tebliğ, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul, 21-22 Mayıs.

Hilsenrath, Jon E. ve Buckman, Rebecca (2003) "Factory Employment Is Falling Worldwide", *Wall Street Journal*, 20 October.

International Labour Office (2004) *Global Employment Trends*, Cenevre.

Kanbur, Ravi ve Squire, Lyn (2001) "The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions", G. Meier ve J.E. Stiglitz (der.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective* içinde, New York: World Bank and Oxford University Press, s. 183-226.

Ozanira da Silva e Silva, Maria (2004) "From a Minimum Income to a Citizenship Income: The Development of the Income Transfer Programs in Brazil", *Küreselleşen Dünyada Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi: Vatandaşlık Geliri* başlıklı uluslararası konferansa sunulan tebliğ, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul, 21-22 Mayıs.

Pamuk, Müzeyyen (2000) "Kırsal Yerlerde Yoksulluk", *DİE İşgücü Piyasaları Analizleri 1999 (1)* içinde, Ankara: DİE.

Sen, Amartya (1983) "Development: Which Way Now?", *Economic Journal*, 99, s. 745-762.

Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*, New York: Russell Sage Foundation.

Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf.

Shipler, David (2004) *The Working Poor: Invisible in America*, New York: Knopf.

World Bank (2000a) *Turkey: Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study* (Report No: 20029-TU), Washington: World Bank Poverty Reduction and Economic Management Unit.

World Bank (2000b) *World Development Report, 2000-2001, Attacking Poverty*, Washington: World Bank.

World Bank (2003) *Turkey: Poverty and Coping After Crises* (Report No: 24185), Washington: World Bank Human Development Unit, Europe and Central Asia Region.

Yardımcı, Yusuf vd. (2003) *Türkiye'de Kırsal Kesimde Hanehalklarının Yoksulluk Profili*, Ankara: DİE.

İspanya Krallığı'nda Temel Gelirin Aşamalı Kabulü ve Bu Önerinin Cumhuriyetçi Gerekçeleri*

Daniel Raventós

Bugün sizlerle olmaktan büyük onur duyuyor ve ev sahiplerimize bize bu imkânı sağladıkları için teşekkür etmek istiyorum.

Temel gelir hakkındaki kavramsal tartışmalara girmeyeceğim, çünkü Guy Standing bu konulardan zaten etraflıca bahsetti.

Bugün, 22 Mayıs 2004, monarşilerin miadını doldurmuş olduğunu düşünenler için tatsız bir gün. İspanya Krallığı'nda garip bir gün yaşanıyor. Şu anda İspanya'da, vatandaşların parasının gereksizce çarçur edildiği bir kraliyet düğünü yapılıyor.[1] Sizlerle birlikte Türkiye'de, edepsizlik demeye dilimin varmadığı tüm bu çılgınlıktan çok ötelerde bulunmaktan mutluluk duyuyorum.

Ancak, hepinizin bildiği gibi, İspanya Krallığı kökleşmiş bir cumhuriyetçi geleneğe sahiptir. İşte bu yüzden, "İspanya Krallığı'nda temel gelirin aşamalı kabulü ve bu önerinin cumhuriyetçi gerekçeleri" konulu bugünkü konuşmama, demokratik cumhuriyetçiliğin temel geliri nasıl gerekçelendirdiğinden biraz bahsederek başlamanın uygun olacağını düşünüyorum;

(*) Julie Wark'a bu metnin İngilizcesini sabırla gözden geçirdiği için müteşekkirim.

1 Düğüne harcanan para, resmî olarak, "4.000.000 avrodan fazla" (4.800.000 ABD Doları). Bunun içine düğün davetlilerinin kuaför masrafları da dahil... Bakınız, http://www.esfazil.com/kaos/noticia.php?id_noticia=2507.

çünkü bu gerekçelendirme, dünyanın dört bir yanında yapılan temel gelir tartışmalarının ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. (Örnek vermek gerekirse, önümüzdeki Eylül ayında onuncusu düzenlenecek olan Avrupa Temel Gelir Ağı (BIEN) kongresinde "Temel Gelir ve Demokratik Cumhuriyetçilik" konulu bir değil iki panel düzenlenecek olması, bahsettiğimiz iki hususun iç içe geçmiş olduğunun aşama aşama kabul edildiğini göstermektedir.) Tabii ki, "cumhuriyetçi gerekçeler" ile sadece İspanyol cumhuriyetçiliğini değil, antik çağda başlamış olan ve bugün de canlılığını çok iyi koruyan siyasi düşünce geleneğini kastediyorum.

Söz konusu cumhuriyetçi gelenek, bireyin sosyo-ekonomik bağımsızlığı olmadan özgürlüğünün olamayacağı varsayımı etrafında şekillenmektedir. Bu sebeple, 21. yüzyılın başında var olan ve gücün muazzam ölçülerde dengesiz dağılmasına yol açan büyük ekonomik eşitsizlikler, maddi varoluşu garanti altına alınmamış olan, muazzam servetler biriktirmiş kimselerin insafına terkedilmiş olan toplumun daha büyük kesiminin *gerçek özgürlükten* yoksun olması gibi bir sorun yaratmaktadır. İşte bu yüzden, özgürlük ile eşitlik arasında bir seçim yapmayı önermek anlamsızdır. Mesela, daha az eşitlik pahasına daha çok özgürlük için bastırmanın bir anlamı yoktur; çünkü biliyoruz ki eşitliğin olmadığı yerde özgürlük tehlikeye girer. Özgürlükten –reddetme, karar verme ya da yapma özgürlüğünden– bu şekilde yoksun olmak; haftaya hâlâ bir işi olup olmayacağını bilemeyen, iş güvenliğinden mahrum bir ücretli ya da, eğer alabilecek kadar şanslıysa, devlet yardımına bağımlı olmanın verdiği toplumsal damgayı yaşamak zorunda kalan müzmin işsiz bir kadın gibi sadece *başkalarının izniyle* hayatta kalabilenlerin çilesidir. Bir vatandaşlık hakkı olarak devlet tarafından toplumun her bir ferdine, ücretli bir iş isteyip istemediğine ve başka muhtemel gelir kaynakları olup olmadığına bakılmaksızın ödenen gelir olarak tanımlanan temel gelir, bu yüzyılın başındaki toplumlarda, cumhuriyetçi ideale paralel olarak, tüm nüfusun maddi varoluşunu garanti altına almaya muktedir bir araç teşkil etmektedir.

İspanya Krallığı'nda, temel gelir önerisi birkaç yıl içinde küçük çevrelerde tartışılır olmaktan çıkıp daha geniş bir toplumsal tartışmanın parçası haline gelmiştir. Kimileri, İspanya Krallığı'nın, bu tartışmaların diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha geç başladığı ama en çabuk yayıldığı yer olduğunu söylemiştir. Temel gelir kavramı 1999 yılı sonuna kadar yalnızca birkaç düzine insan tarafından biliniyordu; ancak bu tarihten sonra hızla yayılarak on binlerce insan tarafından bilinir hale geldi.[2] Bu konu hakkındaki toplumsal tartışmalar, toplumun en zayıf ve en çok dışlanmış kesimleri için birşeyler yapmaya çalışan sendikaları, siyasi partileri, toplumsal hareketleri ve insanları ilgilendirdiği için "geniş" bir alana yayılmış olabilir; ama yine de konunun yeterince tartışıldığı söylenemez.

Kısa bir tarih (Kötü haberlerle başlayalım)

1999 yılından önce, İspanya Krallığı'nda çok az kişi temel gelir önerisini desteklemekteydi. Aşağıdaki paragraflarda bu önerinin yaptığı zorlu yolculuğu kısaca özetleyeceğim.

1988 yılında, *Zona Abierta* dergisi, temel gelir üzerine çift sayı (46/47) çıkardı; bu sayı, Robert van der Veen ve Philippe van Parijs'in alanında çığır açan "A Capitalist Road to Communism" (Komünizme Giden Kapitalist Bir Yol) adlı makalelerinin ilk olarak yayınlandığı *Theory and Society* dergisinin kısmen çevirisiydi. *Zona Abierta* dergisinin bu sayısında, Erik Olin Wright, Jon Elster, Alec Nove, Adam Przeworski gibi önemli toplum kuramcıların makaleleri de bulunmaktaydı. *Zona Abierta* dergisinin bu sayısı, bir iki akademik tartışmanın dışında çok yankı bulmadı. 1991 yılında, *Foundation of Marxist Investigations* dergisi, van der Veen ve van Parijs'in önerisi-

2 Yoksul ülkelerde uygulanabilir demokratik bir önlem olarak temel gelir kavramına duyulan ilgi de yakın tarihlerde artmıştır. Doğu Timor'da yaşananlar için bkz. Casassas-Raventós-Wark (2004) "Oil in Troubled Waters" (http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=299 adresinden bulunabilir.) Brezilya'da yaşananlar için ise http://www.ingresociudadano.org/Novedades/brasil/08-01-04.htm. adresine bakılabilir.)

ni tartışan bazı konferans tebliğlerinin çevirisinin yer aldığı "Komünizme Giden Kapitalist bir Yol: Garanti Altına Alınmış Sosyal Maaş" adında küçük bir kitap yayınladı. Bu kitaba katkıda bulunanlar arasında Fernando Aguiar, Andrés de Francisco ve Antoni Domènech gibi saygın isimler vardı. Ancak bu kitap da toplumsal düzeyde önemli bir tartışmaya yol açmadı. Yolculuk hâlâ zorlu geçmekteydi.

Birkaç yıl sonra, 1994 ile 1998 arasında, bazı dergiler (*Viento Sur; Papeles de la FIM* ve *Mientras Tanto*) temel gelir üzerine birkaç makale yayınladılar. Bu makaleler de çok fazla yankı bulmadı, ancak böylesine zorlu bir yolculuğun sonlarına yaklaşıldığı artık belliydi. 1998 yılında, Barselona'da temel geliri konu alan birkaç günlük bir seminer düzenlendi; medyada bu seminerin çok ilgi görmemesi üzüntüye sebep verdiyse de, kötü zamanların sona erdiğinin işareti de bu seminerdi.

Daha önce de belirtmiş olduğum üzere, 1999 yılından bu yana, ama özellikle de 2000'in başlangıcından itibaren, toplumsal bir öneri olan temel gelir, İspanya Krallığı'nda o âna kadar görülmemiş bir şekilde toplumsal düzeyde tartışılmaya başlanmıştır. Büyük gazetelerin bazıları (*El País, El Mundo, La Vanguardia, El Periódico, La Gaceta de los Negocios, Egunkaria* ve diğer bazı yerel gazeteler) ve önemli ölçüde tirajı bulunan bazı tanınmış dergiler (*Claves de Razón Práctica, El Viejo Topo, El Ciervo, Sistema*), temel gelir konulu makalelere yer verdiler ve bu öneriyi destekleyenlerle yapılmış röportajlar yayınladılar. Son dört beş yıl içinde birçok radyo ve televizyon kanalı da temel gelir önerisini savunanlarla röportaj yaptılar. Temel gelir önerisi, işte bu noktada toplumsal düzeyde tartışılmaya başlandı.

Ve şimdi iyi haberler

İyi haberleri aşağıdaki on örnekte görebiliriz:

1) Katalonya'nın ve İspanya Krallığı'nın en büyük sendikası olan *Comisiones Obreras* (CCOO), BIEN tarafından tanımlandığı şekliyle temel gelir olmasa da, bazı sosyal yardımları genele yayacak bir öneri getirmiştir.

2) Son seçimlerden sonra (2003 sonu itibariyle), Katalan Parlamentosunda 9 üye bulunduran çevreci-sosyalist ve solcu bir örgüt olan *Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa* (ICV-EUiA), 2002 Ocak ayında temel gelir konulu bir seminer düzenledi.

3) Katalonya Parlamentosundaki bazı üyeler (örneğin, Parlamentoda 23 üyesi bulunan bağımsızlık yanlısı, solcu ve cumhuriyetçi *Esquerra Republicana de Catalunya*'dan Carme Porta ve daha önce bahsedilen ICV-EUiA'dan José Luis López Bulla) Mayıs 2002'de tüm vatandaşlar için geçerli olacak bir temel gelir yasa tasarısı sundular.[3]

4) Son İspanya Parlamento seçimlerinin galibi İspanya Sosyalist İşçi Partisi'nin (PSOE) 2001 yılında düzenlediği yaz okulu, sırf vatandaşlar için temel gelir konusuna ayrılmıştı. Partinin Ekonomi Politikası sorumlularından biri olan Jordi Sevilla –aynı zamanda yeni hükümette Kamu İdaresi Bakanı olarak görev yapmaktadır– (programın ayrıntıları BIEN çerçevesinde temel gelirden anlaşılanlardan önemli ölçüde farklı olsa da) bu toplumsal önlemi defalarca savunmuştur. Aslında, birkaç panelde onunla birlikte bulundum ve sizi temin ederim ki Jordi Sevilla temel gelir konusunda çok bilgilidir. Kendisi, Eylül ayındaki BIEN kongresine misafir konuşmacı olarak katılacaktır.[4]

5) Bask sendikası *Ezker Sindikalaren Konbergentzia* (ESK) temel gelir önerisine koşulsuz destek vermektedir (mesela bkz. "Temel Gelirin Elde Edilmesine Doğru" başlıklı yayınları *Gaiak* Kasım 2002, sayı 4). Söz konusu sendikanın Uluslararası Kadınlar Günü olan 8 Mart 2003'te bastırdığı posterlerde şu sözler vardı: "Daha önce hiçbir zaman bu kadar az insan bu kadar çok insana bu kadar fazla katkıda bulunmamıştı. Herkes için koşulsuz temel gelir istiyoruz, şimdi!"

6) 2002 Şubat ayı sonunda düzenlenen 16. İspanya Komü-

3 Bkz. www.redrentabasica.org

4 Şu anda, Jordi Sevilla'nın Onuncu BIEN Kongresine katılamayacağını öğrenmiş bulunmaktayız.

nist Partisi Kongresinde, temel geliri savunan bir karar onaylanmıştır.[5]

7) Bask Hükümeti Adalet, İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları, Temel Gelir Ağı Birliği (RRB) ile beraber Aralık 2002'de İkinci Temel Gelir Sempozyumu'nu organize ettiler.

8) Genel İşçi Sendikası (*Unión General de Trabajadores, UGT*), 2003 yılının bahar aylarında Zaragoza'da "solu ideolojik olarak yeniden canlandırmak için iyi bir başlangıç noktası olabilecek" konular üzerine bir dizi konferans düzenledi. Konferanslardan birinin konusu temel gelirdi.

9) Daha yakın bir tarihte, geçen yılın sonunda, Barselona Şehir Meclisi Toplumsal Refah Departmanı, Üçüncü Temel Gelir Sempozyumu'nun düzenlenmesine yardım etti.

10) Ve son olarak, geçen yılın sonunda seçilen şimdiki Katalonya Hükümeti'nin programının 5.5 numaralı maddesinde, temel gelir bir öncelik olarak belirlenmiştir: "Asgari Gelir Yardımı'nı yeniden tanımlayarak bunun bir temel vatandaşlık geliri haline gelmesini sağlamak ve söz konusu sistemin aşamalı olarak kurulmasına yönelik farklı tasarılar üzerinde çalışmak."[6]

Bu on örnek, daha önce de belirttiğim üzere, İspanya Krallığı'nın, bu tartışmaların diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha

---

5 Bu karardan bazı paragrafları alıntılamak isterim:

> "Temel gelir ile birlikte, çalışanın emek gücünü satarkenki müzakere koşulları önemli ölçüde iyileşecektir. Temel gelir ile birlikte, birçok genç insan sosyal güvence sağlamayan işleri kabul etmek zorunda kalmayacak ve birçok kadın da bazı kararları alma özgürlüğüne kavuşacaktır. Temel gelirin uygulanması, yoksulluğu ortadan kaldıracaktır. Temel gelirin uygulanması, işsizlikle savaşabilmek için daha fazla üretim yapmak gerekir iddiasıyla gelecek nesillerin refahını ipotek altına alan üretime zorlayıcı ve çevreyi yok edici bir modele karşı koyma imkânını bize verecektir.
>
> Temel gelirin uygulanması, vatandaşları, bir insanın işsizlik parasını hak ettiğini belirlemek için halihazırda gereken koşullardan ve özel hayatların ihlalinden kurtaracaktır. Bu koşullar toplumsal damgalamayı temsil eder ve doğal olarak, işsizlik ve yoksulluk tuzakları üzerinden 'sahtekârlığa' götürürler. (Bir işe girerim, işsizlik parasından olurum, o halde sözleşmesiz ve kaçak çalışayım...).
>
> Açıkça görülmektedir ki, bize göre, temel gelirin uygulanması için beraberinde sistemdeki aşamalı vergilendirmeyi artıracak reformlar da hayata geçirilmelidir."

6 Bu on madde hakkında daha detaylı bilgi için bkz. www.redrentabasica.org.

geç başlasa da en çabuk yayıldığı yer olduğunu çok güzel göstermektedir.

Ancak, daha önce de söylediğim gibi, bu, toplum geneline çok yayılmış bir tartışma değildir; çünkü vatandaşların çoğu bu tasarıdan habersizdir. Bir kısmı az çok birşeyler bilmekte olsa da daha kesin bilgi sahibi olan kişi çok azdır. Hâlâ daha temel gelir hakkında tek bir kelime duymamış milyonlarca insan bulunmaktadır.

Beklentiler

Bu yılın Eylül ayında Barselona şehri, Onuncu BIEN Kongresine ev sahipliği yapacaktır. Bu kongrede temel gelir uzmanlarını ve savunucularını ağırlamaktan şeref duyacağız. Hiç şüphem yok ki, bu kongre temel gelir önerisinin topluma daha fazla nüfuz ettiğini gösterecektir. Örneğin, Katalonya Toplumsal Refah Bakanı, Anna Simó, Onuncu BIEN Kongresinin özel konuklarından birisidir. Onunla Nisan ayında uzun bir görüşme yaptım ve bu görüşmede, sonraki altı ay boyunca hükümet yetkilileriyle yapılacak toplantıları ayrıntılı bir şekilde planladık. Temel gelirin Katalonya'da katettiği yol açısından bu çok iyi bir haberdir.

Bağlı olduğum örgütün birkaç üyesinin, bazı vakıflarla işbirliği yaparak, İspanya Krallığı ve Katalonya için, temel gelirin nasıl finanse edileceğini gösteren bazı özel ve eksiksiz modeller hazırlamakta olduğundan da ayrıca bahsetmek isterim. Onuncu BIEN Kongresinde bazı veriler sunma imkânımız olacak. Şimdilik ancak bu kadarını söyleyebiliyorum.

Öncelikle, diğerleri gibi, temel gelirin hem toplumsal hem de mali politikalarla ilgili olduğunu düşündüğümü belirtmeme izin verin.

Çalıştığım üniversitede ekonometri profesörü olan Jordi Arcarons'ın başkanlık ettiği, benim de üyesi bulunduğum bir ekip tarafından, temel gelirin nasıl finanse edilmesi gerektiği üzerine yapılan çok detaylı bir çalışmada, simülasyon yöntemiyle temel gelir uygulamasına geçildiği takdirde gelir dağılı-

mının nasıl olacağı gösterilmiştir. Bu uygulama hiç şüphesiz vergi oranına ve temel gelir miktarına dayanmaktadır (söz konusu ekip, yetişkinler için yıllık 5.000-6.000 Euro ve reşit olmayanlar için de bu tutarın yarısının temel gelir olarak verilmesini öngörmektedir), ancak hemen hemen tüm simülasyonlarda, Katalonya'nın en yoksul %40'lık bölümü kazançlı çıkmakta ve en zengin %20'lik bölümü kaybetmektedir (bu araştırma Katalonya için yapılmıştır, ama metodolojisi diğer ülkelere de uygulanabilir). Aşamalı vergi reformu ve gelir dağılımı ile ilgili geleneksel göstergeler (örneğin Gini, Kakwani ve Suits), bu eşitlikçi vergi etkilerinin özellikle yoksullara yarar sağlamakla birlikte diğerlerine de faydalı olduğunu göstermektedir. Şu konuda ısrarcıyım: Temel gelir yalnızca yoksulluğa karşı bir öneri değildir. Temel gelir aynı zamanda vatandaşların gerçek özgürlüğünü artırmaya dönük de bir öneridir.

Toparlamak gerekirse, temel gelir hem Katalonya'da hem de İspanya Krallığı'nda önemli bir aşamayı geçmiş, normatif ya da etik açıdan gerekçelendirilmiştir. Artık bu gerekçelendirme gerçekleşmiştir ve biz bu savaşı kazanmışızdır. İstanbul'a yaptığım bu yolculukta örgütümüzden bir arkadaşım, Francisco Ramos, bana eşlik etti. Ramos, temel gelirin normatif açıdan gerekçelendirilmesi için sağlam bir temel yaratmayı da amaçlayan doktora tezini daha yeni sundu. Bu tez kendi konusunda mükemmel örneklerden biridir ve altını çizmek gerekir ki artık tek değildir. Artık temel gelirin finanse edilebileceğini göstermenin zamanı gelmiştir. Temel gelirin adil ve demokratik bir önlem olduğunu açıkça gösterdiğimize inanıyorum. Artık sıra bunun finansal açıdan da mümkün olduğunu göstermekte. Temel gelir gibi bir toplumsal önerinin öncelikle adil olduğunun ve daha sonra da (ilk koşul yerine getirildiği takdirde) finansal açıdan mümkün olduğunun gösterilmesi gerektiğini hep belirtmiştik. Bunu kesinlikle gerçekleştirdik. Bugünkü duruma nazaran, toplumun hangi kesiminin fayda sağlayacağını, hangi kesiminin kaybedeceğini ve her bir insanın ne kazanıp ne kaybedeceğini gösterdik.

İşte şimdi o ikinci aşamadayız ve inanıyorum ki bu aşamayı da başarıyla geçeceğiz.

Bir avuç insan olarak 2001 yılında örgütümüzü kurmaya karar verdiğimizde, sadece üç yıl içinde temel gelirin bu kadar iyi bilinir hale geleceğini ve bu kadar tartışılacağını hayal edemiyorduk. Ama işte buradayız! Burada bulunan herkes için bunun cesaret verici bir öykü olduğunu düşünmek isterim.

İtalyan Refah Sisteminde Sosyal İçerme Amaçlı Asgari Gelir Desteğini Denemek

David Benassi - Enzo Mingione

İtalyan refah sistemi ve devam eden dönüşümü

Uzun süren bir askıda kalma döneminden sonra, İtalyan refah sistemi, 1998 yılında *Reddito minimo di inserimento* (RMI - Sosyal İçerme Amaçlı Asgari Gelir Desteği) uygulamasının deneme amaçlı olarak başlatılması ve 2000 yılı sonunda sosyal yardım yasasının kabulüyle birlikte nihayet bir değişim sürecinden geçiyor. Bu yeni yasaların etkilerini tam olarak ölçmek henüz mümkün olmamakla birlikte, İtalyan refah sisteminde yapılan değişiklikleri tartışmak mümkün. Yaptığımız incelemenin ilk bölümünde, söz konusu değişikliklerin İtalyan refah sisteminin kendine has özellikleri için taşıdığı önem üzerinde yoğunlaştık. Daha sonraki bölümde, İtalya'da yoksulluğa karşı verilen mücadelenin bölük pörçük parçalarını biraraya getirdik. Yeni önlemleri bu mücadele ışığında değerlendirmek gerekmekte. Son olarak, ilk iki yıllık RMI uygulamasını değerlendiren bir çalışmanın sonuçlarını temel alarak bu uygulamayı tartıştık.[1]

1 Değerlendirmeyi Milano'dan Instituto per la ricerca sociale (IRS), Padova'dan Fondazione Zancan ve Roma'dan CLES olmak üzere üç araştırma enstitüsü tarafından kurulmuş bağımsız bir organ gerçekleştirmiştir.

İtalyan refah sistemindeki yenilikler, sosyal koruma açıklarının yapısındaki değişikliklere göre hareket etme ihtiyacının tetiklediği, refah sistemlerindeki daha genel bir dönüşümün örnekleridir (Esping-Andersen, 1999; Ferrera, 1998). Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde refah sistemlerinin yeni koşullara uyumu, hem tek para birimine geçişten önce Maastricht Antlaşması ile kamu finansmanı yönetimine getirilen kısıtlamalarla, hem de sosyal politikaların standartlaştırılması, koordine edilmesi için yapılan ve aciliyeti giderek artan çağrılarla iç içe geçmiştir. Köklü toplumsal, demografik ve mesleki değişikliklere ve Mezzogiorno* bölgesindeki kronik krize bağlı olarak zor bir dönemin yaşandığı İtalya'da, kamu finansmanını düzeltme stratejisi refah sisteminin organizasyonu ve finansmanı için önemli sonuçlar doğurmuştur. Kamu hesaplarını düzene sokmak ile refah sistemini yeniden düzenlemek arasındaki bağlantıya Onofri Komisyonu'nun çalışmalarında açıkça değinilmişti. Bu komisyon, 1997 yılında Prodi hükümeti tarafından sosyal harcamalarda, kamu harcamalarının Maastricht kriterlerine uygun hale getirilmesini sağlayacak kesintiler yapılmasını önermek üzere atanmış uzmanlardan oluşmaktaydı.[2] Komisyon, çalışmalarını refah sistemi harcamalarında kısıntılar önermekle sınırlı tutmadı (*Dini* Emeklilik Reformu ile getirilen uygulamalar, refah sisteminde ciddi ölçüde tasarrufların sağlanabileceği tek alandı),[3] ayrıca refah sistemindeki yapısal zayıflıklara da dikkat çekti ve *Minimo Vitale* (asgari gelir)[4] için bir ulusal planın yürürlüğe

(*) Mezzogiorno, İtalya'da Abruzzi, Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria ve Sicilya ve Sardunya adalarına verilen ortak isimdir. Kişi başına düşen milli gelir, okuma yazma oranı, hayat standartları vb. İtalya'nın diğer bölgelerine oranla düşüktür – ç.n.

2 Komisyonun adından bu anlaşılmaktadır: Sosyal Harcamalarda Makro-ekonomik Uyumluluk Analizi Komisyonu.

3 *Dini* Emeklilik Maaşları Reformu, 1995 yılında, İtalya'daki emekli maaşı harcamalarında görülen yapısal eşitsizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla uygulanmıştır. Başlıca değişiklikler emeklilik yaşının yükseltilmesi, maaşların hesaplanmasında yeni bir yöntemin uygulamaya konulması ve gönüllü emeklilik planlarına destek verilmesi olmuştur.

4 Onofri Komisyonu hakkındaki tartışma ile ilgili daha fazla bilgi için, diğerleri arasında, bkz. Mingione (1998).

konmasını da açıkça önerdi. Bu öneri hükümet tarafından kabul edildi ve 1998-2000 yılları arasında deneme amaçlı uygulandı, daha sonra da kapsamı genişletilerek denemenin hâlâ sürdüğü diğer belediyelere yayıldı.

RMI uygulamasının deneme amaçlı olarak başlatılması, 10 yıl önce Fransa'daki durumun tersine düşük yoğunluklu bir siyasi ve kamusal tartışma ortamında gerçekleşti; yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı verilen mücadele İtalya'da hiçbir zaman siyasi öncelik kazanmadı. Onofri Komisyonu, Avrupa Birliği'nin 1992 yılındaki tavsiyelerini takiben, ulusal bir gelir planının yürürlüğe konmasını tavsiye ettiğinde, Prodi hükümetini destekleyen koalisyon fikir ayrılığına düştü. Sol partilerin bir kısmı ve Merkez'deki ılımlı partiler öneriyi desteklerken, *Rifondazione Comunista* ve diğer Sol kesimler öneriye karşı çıktı. Bu esnada Hazine, sosyal politikalar için kısa vadede büyük bir harcama yapılmasına muhalefet etti. Konfederasyonların en büyüğü olan *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) da öneriye karşı çıktı ve çalışma politikaları reformuna öncelik verilmesini destekledi. Yine de Prodi hükümeti, sonunda küçük bir deneme ile başlanmasına karar verdi: yatırım maliyeti son derece düşüktü (yaklaşık 246 milyon Euro) ve bu yüzden sosyal politikalarda yapılacak diğer yeniliklere bir alternatif oluşturmuyordu; hiçbir ciddi kamusal tartışma yaşanmadı (şimdi bile çok az insan bir RMI denemesi yapıldığından haberdar); RMI planı parlamentoya Avrupa Birliği'nin tavsiyelerine uymak için gerekli bir uygulama, Sosyal Yardım Reformu'na dahil bir önlem olarak sunuldu.[5] Daha köklü değişiklikler getiren ancak uygulanması daha kolay olan bir temel gelir planı hiçbir zaman ciddi olarak değerlendirilmedi (Amato hükümetinin ikinci iki yıllık RMI denemesini onayladığı 2000 yılı sonlarında kimi bakanlar ve ekonomi

5 Ancak, Sosyal Yardım Reform Yasası nihai onaydan hâlâ uzak olduğu için, RMI uygulamasının mimarisi, daha sonra tartışılacağı gibi, Yasa ile uyumlu olmayan özelliklere sahiptir. Sosyal Müdahale ve Hizmetler Ana Planı'nı karakterize eden bölgelerin ve coğrafi bölümlemenin rolünden hiç bahsedilmemiştir.

danışmanları konuyu gündeme getirmişti).[6] Bunun asıl sebebi, yüksek düzeydeki vergi kaçakçılığının ve kayıtdışı faaliyetlerin sorun çıkartacağı, temel gelir planından sapmalara yol açacağıydı. Ancak bir temel gelir uygulamasının zayıf ve az gelişmiş sosyal hizmet sunumunda iyileşmeye yol açmayacağı da doğrudur. Üstelik, böyle bir uygulama İtalya'daki refah sisteminin aileye dayalı ve enformel yapısını kuvvetlendirebilir.[7]

İtalyan refah sisteminin temel özellikleri

Bugün İtalya, Avrupa'da sosyal dışlanma ile mücadele için evrensel bir programı olmayan çok az sayıdaki ülkeden biridir.[8] İlerleyen paragraflarda da göreceğimiz üzere, İtalyan refah sisteminin dönüşümü tarihsel olarak parçalanmış ve bölünmüş bir temelden başlamaktadır (Kazepov, 1996; Negri ve Saraceno, 1996). Yoksulluk riskine karşı koruma, kamu refahının aile ve akrabalar tarafından sağlanan korumanın yanında ikinci planda kalması; kamu sektöründeki mesleki beceri ve koordinasyonda yapısal bir eksiklik bulunması; yerel sosyal refah sunumunda eski ve yeni özel girişimcilerin kaotik ve eşitsiz katılımı ile tanımlanır.

Avrupa'nın çoğu ülkesinde olduğu gibi İtalya'da da, bir refah kapitalizmi rejiminin oluşturulması büyük ölçüde, kendi dayanışmacı faaliyetlerini devlet ve piyasa arasındaki işbölümünden kaynaklanan ihtiyaçlara göre ayarlamak zorunda kalan aileye dayanmaktaydı. Buna ilaveten, söz konusu rejimin inşası, kendi işlerinde ve aile işletmelerinde çalışan insanların hâlâ ağırlıkta olduğu, Kuzey-Güney iktisadi ikiliğinin vurgu-

---

6 Bu tartışma, genelde olduğu üzere, kamuoyundan uzakta yapılmıştır, hatta RMI uygulamasını ülke geneline yayan hükümler içeren Sosyal Yardım Reform Yasası'nı henüz onaylamış Parlamento'ya bile hiçbir zaman ulaşmamıştır.

7 Bu durum Soldaki, Katolik Merkezdeki ve hatta Sağdaki sosyal politika geliştiricilerin neden destek hizmetlerinin sağlanması konusunda üçüncü sektör kuruluşlarının rolünün artırılmasını kapsayan daha karmaşık politikalara taraftar olduklarını açıklamaya yardım etmektedir.

8 'Evrensel' kelimesi ile tamamen kayıtsız şartsız olmasından çok bir ihtiyaç tespitine dayansa bile herkese açık programları kastetmekteyiz.

landığı ve devletin toplumsal dinamikleri idare etmekte uzun zamandır zorluk çektiği bir ülkede gerçekleşmekteydi.[9] Diğer Avrupa ülkelerinin aksine, bakım ve koruma sistemlerinin "aileselci olmaktan çıkması" yalnızca kısmen gerçekleştirilebilmiştir. Bunun yerine, hayat tarzlarının modernleştirilmesi ve ailenin düzenlenmesi, kadının bakımdaki rolü (anneliğin meslek haline getirilmesi, gündelik hayat tarzlarında yenilikler ve benzeri), akrabalık bağları ve cemaatle komşu ağlarından hayır derneklerine çeşitli formel ve enformel destek kurumları ekseninde şekillenmiş İtalyan kamu ve özel refah sistemi, bunların tamamlayıcısı olarak gelişmiştir (Mingione, 2002).

Kamu refah sisteminde, ailenin merkezî rolünü yansıtan çeşitli özellikleri tespit etmek mümkündür: evrensel bir sağlık sistemi ve yarı zamanlı okul sistemi; ailenin üzerindeki sorumlulukları alan politikaların zayıflığı;[10] gelir desteği programlarının sayıca çokluğu; bireyler ve aileler için verilen hizmetlerin azalması; programlarda yerel ve kategorik ayrımların yapılması; enformel ilişkilerin hoşgörülmesi vb. (Negri ve Saraceno, 1996; Ferrera, 1998; Benassi, 2000). Bu çerçevede, 1998 yılında İtalya'daki sosyal sigorta harcamalarının %64'lük bölümünün yaşlılara (yaşlılara ve onların dul ve yetimlerine emekli aylığı olarak ödenen paralar) gitmesi tesadüf değildir; halbuki Avrupa'da bu oran ortalama %45,7'dir (Tablo 1).

İtalyan refah sisteminin temelinde, bireyi sosyo-ekonomik risklere karşı koruma sorumluluğunun öncelikle çekirdek aileye, ikincil olarak da akrabalara ait olması ilkesi bulunmaktadır. Devlete, ağırlıklı olarak, aile reislerine parasal yardım yapılması gibi tali görevler düşmektedir. Sosyal hakların ve ailevi sorumlulukların bileşimi, kamu refah sisteminden önce geniş

9 Bunlar İtalyan toplumunun burada anlatılamayacak kadar geniş ve karmaşık olan yapısal özellikleridir. İdari çarpıklıklarla ilgili olarak, refah araçlarının siyasi onay için nasıl kullanıldığını gösterecek basit bir örnek yeterlidir: Azgelişmiş bölgelerde bazı insanlara maluliyeti olmadığı halde maluliyet aylığı verilmesinde olduğu gibi gelir desteği önlemleri politik himaye için kullanılmaktadır (Ascoli, 1984).

10 Örneğin, kreş ve anaokulları yaygın değildir; gençlerle ilgili ulusal politikalar zayıftır; aile reisi dışındaki işsizlere verilen hiçbir destek yoktur; yaşlı ve diğer savunmasız insanların bakım hizmetleri için hiçbir ulusal norm bulunmamaktadır.

aile bağlarına başvurma beklentisinde biçimlenmektedir. Bunun sonucu olarak, kamu refah sistemi hassas ve parçalı yapısını sürdürmüş, refah sisteminin büyük bir ölçekte yeniden düzenlenmesine yol açan özel hayır kurumunu tamamen "sekülerleştirememiştir".[11]

TABLO 1
Sosyal Harcamaların Dağılımı, Seçilmiş AB Ülkeleri, 1998
(toplam harcamaların yüzdesi olarak)

	AB 15	*Almanya*	*İspanya*	*Fransa*	*İtalya*	*Hollanda*	*İsveç*	*Birleşik Krallık*
Hastalık/bakım	26,8	28,1	29,2	29,2	23,4	28,5	23,4	25,2
Engellilik	8,3	7,9	8,1	4,9	6,2	11,8	11,6	11,6
Yaşlılık	40,6	40,4	41,9	37,9	53,3	35,8	37,2	39,9
Dul ve yetimler	5,1	1,9	4,3	6,1	10,7	5,3	2,3	3,9
Aile/çocuk	8,3	10,1	2,1	9,8	3,6	4,5	10,8	8,6
İşsizlik	7,2	8,7	13,5	7,6	2,7	7,3	9,3	3,6
Konut yardımı	2,1	0,7	0,3	3,2	0,0	1,6	2,5	6,2
Sosyal dışlanma	1,6	2,2	0,7	1,4	0,1	5,2	3,0	0,8

Kaynak: Eurostat (2000).

Son birkaç on yılda yaşanan sosyo-ekonomik değişiklikler (Benassi ve Mingione, 2001) neticesinde, İtalyan refah sistemi giderek daha fazla baskı altına girmiştir. Özellikle, aşağıdaki eğilimlerin vurgulanması gerekmektedir:

- Nüfus yaşlandıkça aile üzerindeki sorumlulukların artması ve yetişkin çocukların ebeveynleri ile birlikte yaşama sürelerinin uzaması. Doğum oranlarındaki büyük düşüşün sebeplerinden biri budur (Barbagli ve Saraceno, 2000);
- Doğum oranlarındaki azalma nedeniyle aile ve cemaat ağlarının destekleme kapasitelerinin, artan bireycilikle de dayanışmanın zayıflaması (Micheli, 1997, 2001; Andreotti, 2002);
- Aile desteğinin verili alınmadığı tek grup olan yaşlılara sağlanan ekonomik korumanın fazlasıyla genişletilmesi (Benassi, 2000). Bu genişleme, özellikle bazı bölgelerde, nüfus yaşlandığı halde söz konusu gruba verilen hizmetlerin kalitesinin düşmesiyle birarada gitmektedir.

11 Bkz. Flora'nın klasikleşmiş çalışması (1986-7), ayrıca Alber (1986) ve Ritter (1996).

• Bakım hizmetlerinin aile dışına taşınmasına karşı ailelerden başlayan ve siyasi sınıflara, siyasi-idari sistemlere sirayet eden bir kültürel direniş. Bu direniş göçmenlerin ev işlerine daha fazla girmesi ile birleşerek, kadınlar ve genç insanlar için daha az iş imkânı anlamına gelmektedir;

• İtalya'nın baskın özelliklerinden biri olan ve sosyal dışlanma, sosyal politikalar ve RMI uygulaması üzerinde etkili olan, Kuzey Güney farkının açılması.

Güney Avrupa'ya özgü piyasa-aile kombinasyonunun zayıflamasının yol açtığı koruma açığını kapatmakta özü itibariyle başarısız ve yerel düzeyde farklılaşmış refah sisteminin sağladığı güvence, bu değişiklikler karşısında güdük kalmıştır (Fargion, 1997). Refah sisteminin sekülerleşmesi ve profesyonelleştirilmesi zayıf ve dengesiz olmuştur. Bunun anlamı, yerel kurumların çoğunda, kamu ve özel kurumların harekete geçirilmesine ve vatandaşların/sistemi kullananların katılımına dayanan müdahaleleri –yaşlılar için konut yardımı ağı ya da asgari gelir planları tarafından öngörülen yardım prosedürlerinin işletilmesi– formüle etmek için vazgeçilmez olan stratejik organizasyon ve koordinasyon kapasitesinin yetersiz olmasıdır.

Kuzey'de ve Güney'de farklı koşulların geçerli olması, RMI uygulamasını genele yaymak da dahil olmak üzere, İtalya'daki sosyal politika reformlarının önündeki en büyük engeldir. Bu sebeple, söz konusu ayrımdan kaynaklanan sorunlar üzerinde kısaca durmamız gerekmektedir: Zorluk çeken insanların Güney'de yoğunlaşması; ülkenin iki yarısında varolan sosyal hassasiyet türleri arasında süregelen farklılık ve Güney'in daha çok işine yaradığı açıkça görülen sosyal politikaların yarattığı giderek artan hoşnutsuzluk.

Kuzey ile Güney arasındaki kırılma çok eskilere dayanmaktadır.[12] Ancak bu çalışmayı ekonomik mucizenin bitmesinden

12 Güney sorununun tarihi iki evreden oluşmaktadır. 1860'da İtalyan devletinin kurulmasından İkinci Dünya Savaşı'na kadar Güney, piyasa koşullarında üretim ve tüketim ile sınırlı ölçüde tanışmış, geniş gayrimenkullerden ve pek çok topraksız köylüden oluşan bir tarım toplumuydu. Tarımsal rejimin dağılmasına ve bölgenin piyasa baskılarına tâbi bir ekonomik alana entegre olmasına rağmen ikinci evrede Güney'in piyasa rekabetine dayalı bir sosyal model geliş-

sonra oluşan ve giderek açılan farktan, Güney'den gelen göç dalgasından ve Kuzey ile Güney'i birbirine yaklaştırmayı amaçlayan yatırımlardan bahsetmekle sınırlı tutacağız. Savaş sonrası yaşanan ekonomik mucize aynı zamanda Kuzey ile Güney arasında her iki tarafa da fayda sağlayan bir ilişkinin sonucuydu. Bu dönemde refah sistemi kurumları da gelişmiştir. Güney yedek işçi ordusuyla, kırsal kesimdeki yoksulluktan kurtulan ancak yerel düzeyde endüstriyel üretim açısından rekabet edemeyen yeni tüketicilerle ve siyasi istikrarı garanti altına alan muhafazakâr seçmenlerle Kuzey'i beslemekteydi. Bunun karşılığında ise Güney, iç pazarı konsolide etme amacıyla yapılan yatırımlardan, toprak reformundan ve altyapının modernleştirilmesinden, her ne kadar ayrımcı bir şekilde de olsa refah sisteminin modernizasyonunda rol almaktan ve önemli oranda devletin, daha az oranda da özel sektörün endüstri yatırımlarından faydalanmıştı.[13]

1980'ler ve 1990'lar boyunca yaşanan post-Fordist geçiş sürecinin Güney üzerindeki etkisi olumsuzdu. İşsizlik krizi, çalışma yaşındaki genç insanların çoğunu etkiledi. Geleneksel yapıya sahip ve çok üretken olmayan küçük işletmelerin yenileştirilmesinde yapısal sorunlar yaşandı, halbuki ülkenin geri kalanında bu işletmeler "ikinci sanayi hamlesinin" motorlarıydı (Piore ve Sabel, 1984). Yeterli yatırımın yapılmaması ekonomik altyapıyı ve refah sistemi hizmetlerini kötüleştirdi; ülkenin diğer bölgelerinde ekonomik altyapı ve refah sistemi hizmetleri insan kaynağı ve toplumsal sermaye açısından yeni fırsatların yaratılmasının ardındaki itici güçtü.[14] Bunun sonucu olarak; işsizlerin, yoksulluk sınırının altında yaşayan insanların, kayıtdışı ve geçi-

tirdiği görülmemiştir. Birinci evre için bkz. Gramsci (1966), Villari (1966) ve Caizzi'nin (1970) geçerli yorumları; ikinci evre için bkz. Castronova (1975) ve Rossi Doria (1956).

13 Kimya, demir ve çelik sektörlerinde yoğunlaşan devlet yatırımları, istihdamda yeterli bir artış sağlamamış, ancak tüketimin patlamasına yardım etmiştir. Graziani ve Pugliese, 1979; Del Monte ve Giannola, 1978; Trigilia, 1992 ve 1996.

14 Trigilia'nın dediği gibi "Ekonomik ve sosyal altyapının gelirdeki artıştan daha az büyüdüğü yönünde ciddi işaretler bulunmaktadır, bu yüzden de bugün Güney'deki çevre kalitesi, kişi başına daha az gelir ve daha az özel tüketime sahip yerlerden daha kötü durumdadır" (1996, s.167).

ci işlerde çalışanların ve okulu bırakanların %65'i, İtalya nüfusunun %36'sının yaşadığı güney bölgelerindeydi.[15]

Devlet finansmanı yapısının Maastricht kriterleriyle uyum sağlayabilmek için düzene konmasından önce, kamu harcamasındaki ve kamu açığındaki büyüme sosyal dönüşümlere adaptasyonu teşvik etmek yerine siyasi rıza kazanmak için kullanılmaktaydı, üstelik sadece Güney'in lehine de değil. İşgücü pazarının yönetimi, gençlerin mesleki eğitimi, eğitim ve işe "yerleştirme", yoksullara yardım, ulaşımın ve diğer altyapının modernizasyonu, konut edindirme ve aile politikalarının tamamı yetersiz kalmıştı. Kritik sorunları Güney'de yoğunlaştıran kısırdöngü durumu daha da kötüleştirmiştir. Başka bir ifadeyle, İtalyan refah sistemindeki kriz, işsizlik krizine, büyük şehirlerdeki kronik yoksulluğa, kamu hizmetlerindeki açıklara ve benzerlerine çözüm bulmanın daha zor olduğu Güney'de yoğunlaşmıştır. Bugün İtalyan refah sistemi reformu, güney bölgelerindeki sosyal problemlere yeniden ilgi göstermek demektir; bu, "kuzeyli" çıkarların siyasi hâkimiyetine ters düşmektedir. Sosyal dışlanma ile mücadele politikalarının uygulanması sırasında, yeniliğin kaynağının İtalyan yardımının geleneksel yerel karakteri olduğu, bu karakterin de orta ve kuzey bölgelerde daha etkili olduğu gerçeği, işleri daha karmaşık hale getirmektedir.

Yardımda yenilikler: Yerellik, profesyonelleşme ve üçüncü sektör kurumları*

İtalyan refah sistemine getirdiğimiz yorum iki varsayıma dayanmaktadır. Bunlardan birincisi, sosyal sigorta ve sağlık har-

15 Örneğin, yoksul insanların % 66,5'i ve işsizlerin % 64,7'si Güney bölgelerindeydi.

(*) Gönüllülük esasına dayalı, kâr amacı gütmeyen, devlet tarafından kurulmamış ama kamu ve özel sektörün birlikte faaliyet gösterebildiği örgütler ve cemaat grupları gibi, ne tamamen özel sektöre ne de tamamen kamu sektörüne ait kuruluşlar. Literatürde, bu gibi kuruluşları kamu sektöründen (birinci sektör) ve özel sektörden (ikinci sektör) ayırt edebilmek için "üçüncü sektör" terimi kullanılmaktadır – ç.n.

camaları gibi refah sisteminin geçmişi boyunca sosyal koruma harcamalarından en büyük payı almış ulusal boyuttaki iki bileşenin yanısıra, sistemin sosyal yardım bileşeninin de yeniden ortaya çıkmakta olduğu. Sosyal yardım sisteminin bir özelliği, sağlık ve sosyal güvenceden farklı olarak erişimin dar anlamda bir sözleşme mantığına dayanmamasıdır. Birey ile devlet arasındaki modern ilişkinin temelinde bulunan vatandaşlık fikri, burada geniş bir uygulama alanı bulur, asgari bir hayat standardı için gerekli hizmetlerden faydalanma hakkı, belli bir ulusal cemaate aidiyet gerçeği ile meşrulaştırıldığı ölçüde... (Benassi, 2002). Sosyal dışlanmaya karşı verilen mücadelenin giderek daha fazla önem kazandığı bir dönemde, vatandaşlık ile yardım arasındaki bu bağlantı, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi mantığıyla ters düşmektedir. Asgari hayat standartlarına sahip olma hakkının devlet tarafından güvence altına alınması için bu gibi programların kontrol altında tutulması gerekmektedir.[16] Refah çerçevesinde sosyal yardımın taşıdığı önemin doğurduğu sonuçlardan biri, bizi, ihtiyaç duyma koşullarının üretilmesi ile sosyal koruma gereksinimlerini karşılama yolları arasındaki ilişkiyi anlamaya zorlamasıdır.

Bu zorlama, refah sistemine yaklaşımımızdaki ikinci varsayımla bağlantılıdır. Marjinalleşme sadece, sosyal politikaların eldeki kaynaklara, kurumsal yapıya ve farklı katılımcıların harekete geçirilmesine göre ayarlandığı yerel düzeyde nitelikler kazanmakta ve sonuçlara sahip olmaktadır.[17] Yerel sosyal koşullardaki çeşitlilik, özellikle de marjinalleşme biçimleriyle bağlantılı olarak, bir ulusal genel modelden sapmayla sonuçlanmaz. Gerçekte, sosyal yardımın yerel niteliklerini (örneğin en "muhtaç

16 Bu tartışma bizim yoğunlaştığımız yardım alanları ile ilgilidir; yani sosyal dışlanma ile mücadele politikaları ve daha az oranda okul öncesi çocukların ve yardıma muhtaç yaşlıların bakımı ile ilgili diğer iki önemli sektör. Bu sektörlerde, hizmette kalite ve eşitlik garantisinin devlet kontrolü altında olması, özel sosyal sektör ile piyasa tarafından yapılan müdahalelerin gelişmesinde önemli bir etkendir (Örneğin bkz. Gori, 2001).

17 Bu görüş Mingione ve Oberti (yeni çıkacak), Benassi (2002) ile Benassi ve Mingione'de (2001) geliştirilmiştir. Ayrıca bkz. Bagnasco ve Negri'nin (1994) ilginç gözlemleri ve Saraceno'nun (2002) sonuçları.

olan"ın seçiminde veya kamu ile üçüncü sektör arasındaki işbölümünde) belirleyen karmaşık sosyal, siyasal ve ekonomik yapılanma tarihsel süreçleri ve sosyal korumadan mahrum olanların özellikleri üzerinde duruyoruz. İster evrensel olanla serbest piyasa politikaları arasında, isterse yerel özerklik ile merkezî bir ulusal sistem arasında tercih yapılacak olsun, ulusal refah rejimi ve kamu politikasından bağımsız olarak, sosyal yardımın uygulanmasında yerel faktörler belirleyicidir.

Ulusal politika ile sosyal yardımın yerel seviyede uygulanması arasındaki bu ikilik, İtalya'daki mevcut refah sistemi reformunun temel sorunudur. Bir vatandaşlık hakkı olarak asgari yaşama standardının devlet tarafından güvence altına alınmasına atfedilen temel rol, sosyal yardım yasasının felsefesinin temel dayanağı olan güçlü bir ulusal kontrol sisteminin kurulmasını gerektirmektedir. Buna karşılık, söz konusu kontrol sistemiyle birlikte, yerel seviyedeki ihtiyaç üreten çeşitli mekanizmalar ve uygulama modellerinin,[18] belediyelere geniş hareket alanı bırakması gerekmektedir. Bu noktada, çeşitli biçimlerdeki "yerindenlik" ile çözülemeyecek sorunlar ortaya çıkmaktadır. Burada bu konunun ayrıntılarına giremeyeceğiz, ancak yine de, İtalya'daki kurumsal yapıda can alıcı bir rol oynayan bölgelerin güçlerinden bahsetmemiz gerekmektedir.

Toplumsal hizmetlerin asgari standartları olmasını sağlayan ulusal kurumsal mekanizma ve merkezin yerel kurumlar üzerindeki kontrolü, bölgeleri refah politikaları üzerinde tek söz sahibi yapan 2001 yılındaki anayasa reformu ile daha da karmaşık hale getirilmiştir. Bu reform RMI uygulamasından ve sosyal yardım reformundan sonra yürürlüğe konmuştu. Üstelik, refah politikalarının operasyonel ve mali çerçevesini çizmede bölgelerin rolünü artıran bu reform, bölgeler ile belediyeler arasındaki gerilimi artırabilir. Örneğin, sağlık hizmeti kuponlarına dayalı sosyal politikalara öncelik vermeyi seçen bölgeler ile evde bakım gibi dolaysız bireysel hizmetleri artırmayı tercih eden belediyeler arasında bir çatışma yaşanması muhtemeldir.

18 Bu modeller ve mekanizmalar için sosyal sigorta ve sağlıkta bulunan standartlaşmış düzenlemeleri öngörmek imkânsızdır.

Bu tartışmalı resimde, RMI uygulamasının önemi, bize, diğer sosyal koruma biçimlerinin dışında bırakılan bireyler ve ailelerin durumuna müdahale edebilecek ve söz konusu kişiler için son başvuru noktası olmayı amaçlayan evrensel bir refah programının, yerel düzeyde ne kadar farklı uygulanabileceğini anlama imkânı tanımasıdır.[19] RMI uygulaması yerel düzeyde farklı özelliklere sahip yoksul insanların yararına olacak şekilde yönetilmektedir ve, en azından "programa dahil edilme" şartları düşünüldüğünde, muhtelif kurumsal ağları ve yetkinlikleri devreye sokmaktadır.[20] Ancak riske maruz kalan insanların yerel düzeyde gösterdiği farklılık ve sosyal dışlanmayla mücadele için oluşturulan politikalara yerel yaklaşımlar söz konusu olduğunda, sosyal dışlanmayı incelemek üzere kurulmuş komisyonun değerlendirmelerinden, toplumsal riskler karşısında zayıflık ve yoksulluğa karşı müdahaleler üzerine yapılmış ulusal ve karşılaştırmalı araştırmalardan yola çıkarak, daha genel parametrelerden bahsetmek önem kazanmaktadır.

Sosyal dışlanma, ya da yoksulluğun yeni biçimleri, nüfus gruplarını farklı şekillerde etkilemektedir. Risk altında bulunan dört ana grubu kabaca şu şekilde tespit etmek mümkündür:

- Sürekliliği olan bir işe dönmeyi ve/veya (en uç örnek olarak evsizleri gösterebileceğimiz) toplumsal ilişki ağlarını kurmayı beceremeyen (ya da, yaşlılarda olduğu gibi, buna imkânı olmayan) toplumdan dışlanmış, düşük vasıflı bireyler;
- Toplumsal ayrımcılığın yanısıra, istikrarlı işler bulmakta (ve yeterli gelir elde etmekte) zorlanan göçmenler ve azınlıklar;

---

19 İtalyan refah sistemi ile ilgili yorumlar, ulusal sosyal koruma sisteminde mevcut ve asgari sosyal yardımdan faydalanma haklarının çizildiği bir ulusal çerçeve olmadan operasyonel sorumluluğun devredilmesi gerçeğinden kaynaklanan eşitsizliği vurgulamaktadır. RMI'da niyet, aşağıda sıralanan bütün zorluklar ve şüphelerle birlikte, ulusal bir standart için ilk adım olmaktı.

20 RMI uygulaması çerçevesinde, bölgelerin devlet ve belediyeler arasında oynayabileceği aracılık rolüne az yer verilmiş olması muhtemelen tesadüf değildir. İtalyan programı doğrudan, fazlasıyla merkezî olduğu için kötü bir şöhrete sahip Fransız projesinden esinlenerek oluşturulmuştur. Kurumsal çerçeveyi ayarlamak ve anayasal reformu da dikkate alarak bölgelerin rolünü İspanyol modeli çizgisinde geliştirmek mümkün olabilir.

• Çocuklarına bakmak ile yeterli iş imkânı (ve gelir) bulmak arasında denge kuramayan tek ebeveynli aileler;

• Uygun bir hayat standardını korumak için tek bir istikrarsız gelirin yeterli olmadığı (nispeten) geniş aileler.

Göçmen ve azınlık oranının geçmişten bu yana daha yüksek olduğu, boşanma ve evlilik dışı çocuklara daha sık rastlanılan Avrupa'ya nazaran İtalya'da, ikinci ve üçüncü gruplar daha az önemlidir. Yine de, bu iki gruptaki insanların sayısı, özellikle Merkez ve Kuzey'deki büyük şehirlerde artmaktadır. Merkez ve Kuzey'de, toplumsal olarak dışlanmış gruplar da daha yaygındır. Bu bölgelerde, yaşlı ve yalnız insan (özellikle kadın) sayısı, ya da asgari bir hayat standardını devam ettirmeye yetecek kadar emekli maaşı alamayan yaşlı çiftlerin sayısı daha fazladır; bununla birlikte, asgari emekli maaşındaki artış ve evde bakım hizmetlerinin yaygınlaşması sayesinde bu gruptaki insanların sayısı azalmaktadır. Buna karşılık, toplumdan dışlanmış genç insanların sayısı artmaktadır, ancak bu gruptaki insanların nitelikleri yerel emek piyasalarının özelliklerine göre değişmektedir. Bu duruma verilebilecek bir örnek, Milano ile Torino arasındaki farktır (Saraceno, 2002; Andreotti ve Mingione, 2001). Milano'da işsizlik oranı düşük olup, sosyal dışlanma riski taşıyan insanlar "istihdam edilemezliğe" yol açan sorunların birikmesinden muzdariptir. Torino'da, işsizlik oranı biraz daha yüksektir ve daha karmaşık bir yapısı vardır, böylece esas güçlüğün iş bulmak olduğu bir ihtiyaç birikimini beslemektedir.

İtalya'da yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfusun büyük bir çoğunluğu dördüncü grupta –kabul edilebilir bir hayat standardını sağlayamayacak kadar düşük ve geçici bir gelire sahip geniş aileler– yer almakta, ancak bu aileler sosyal dışlanmadan her zaman etkilenmemektedir. Söz konusu aileler, yüksek mesleksizlik oranlarının, geçici ve kayıtdışı işlerin ve düşük istihdam oranının ortak bir sonucu olarak kronik istihdam krizi yaşanan ülkenin güney bölgelerinde yoğunlaşmıştır. Bu ailelerin büyük ölçüde farklı özellikleri ve ihtiyaçları olmakla birlikte, genelde çevresel faktörlerin zorlukları artırdığı büyük şehirlerin izbe kesimlerinde yaşamaktalardır.

Yeni toplumsal marjinalleşme biçimlerinin yaygınlaşması, sosyal dışlanma sorununu çözecek gibi görünmeyen geleneksel müdahale araçlarının yetersizliğini göstermektedir. İtalya'da, sosyal sigortadan yüksek oranda faydalanan ve bu açıdan zorluğa düşmesi muhtemel olmayan vatandaşlar ile sosyal haklardan yeterince faydalanamayan, sosyal dışlanmaya daha çok maruz kalan vatandaşlar arasındaki dengesizlik kabul edilemeyecek ve siyasi açıdan savunulamayacak ölçülerde artmaya devam etmektedir. Bu dengesizlik, yetersiz geliri tamamlayan, sosyal dışlanmayla mücadele eden ve topluma yeniden dahil olmayı kolaylaştıran politikaların yenilikçi bir yaklaşımla ele alınmasını teşvik etmektedir; bu yaklaşımda politikalardan faydalanan kişinin topluma yeniden dahil olma yolunda kendi kararlarını alan aktif bir özne ve aktör olması görüşü giderek daha fazla benimsenmektedir.

Bu kurumsal yenilik ortamında, üç temel sorunla karşı karşıya bulunmaktayız: kullanıcılara sorumluluk verilmesine ve topluma yeniden dahil olma uygulamalarına daha fazla değer veren, dolayısıyla da bürokratik bir maddi durum hesaplanması ve parasal destek sağlanması ile sınırlandırılamayacak bir müdahale tarzının profesyonelleşmesi; üçüncü sektörde eski ve yeni kurumların karışımının harekete geçirilmesi; geçmişten bugüne verimsizliğini sürdüren kamu müdahalesinin örgütlenmesi, kontrol ve koordine edilmesi. İtalya'da, yerel bölgeler bu soruların cevabını farklı ve eşit olmayan şekillerde vermişlerdir. Bazı durumlarda, uzun bir müdahaleci geleneğe sahip yerel meclisler yardım sektörünü yeni ihtiyaçlara uyarlamada başı çekmiş; halbuki bazı yerel meclisler de sosyal koruma talebini karşılamada geleneksel yetersizliklerinin ötesine geçememiştir. Yukarıda görüldüğü üzere, daha makro düzeydeki farklılıklar Kuzey ile Güney arasındaki bölünmeyle bağlantılı olmakla birlikte, söz konusu makro-bölgeler içinde de önemli farklılıklara rastlanmaktadır. Örneğin, Milano ile Torino arasında; hem Kuzey'deki büyük şehirleri kapsamayan RMI uygulamasının etkilemediği gelir desteği programları açısından (Saraceno, 2002; Mingione ve Oberti, basılacak), hem de

evsizlere yardım inisiyatifleri (Mugnano, 2002) açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Torino şehri, özellikle aktif çalışma politikaları vasıtasıyla koordinasyon ve kamu müdahalesinde daha büyük bir kapasiteye sahip olduğunu göstermiştir. Milano'da ise, özel toplumsal sektörün özerkliği ve inisiyatifi ele alma özelliği hâlâ kuvvetlidir.

İtalya'da yoksulluk karşıtı politikaların durumu

RMI uygulamasının etkisini ve İtalyan refah sisteminde oynayabileceği rolü anlamak için, mevcut yoksulluk karşıtı gelir desteği uygulamalarına bakmamız gerekmektedir. Yoksullara gelir desteği ve sosyal hizmet sağlamak amacıyla (evsizlere gecelik barınma imkânı, sıcak yemek veya kira yardımı sağlanması gibi) refah sistemi çerçevesinde müdahaleler yapmak belediyelerin yükümlülüğünde de olsa, bu bölümde bir dizi ulusal önlemle ilgileneceğiz.[21] Burada yerel refah sisteminin ayrıntılarına inmeyeceğiz, çünkü bu seviyede yaşanan farklılıklar herhangi bir ortak standardın tespit edilmesine imkân vermemektedir. Yoksulların birçoğunu, onlara etkin yardım hizmeti vermelerini sağlayacak finansal ve profesyonel kaynağı olmayan belediyelerin eline bırakan yerel önlemler karmaşasının yerini almak üzere RMI uygulamasına geçilmesinin bir sebebi budur. Yerel seviyedeki müdahalelerde gözlenen büyük farklılığın muhtelif sebepleri bulunmaktadır. Öncelikle, tam anlamıyla işlevsel hale gelmesi yıllar sürecek refah sistemi reformu yasasından (L.328/2000) önce, bölgesel yahut ulusal standartların olmaması, belediyeleri kendi belirledikleri kurallar, müdahaleler ve hizmetten faydalanma standartlarıyla refah programı üretmede serbest bırakmıştı. Bu programlar ya özel yardım hizmetlerinden bağımsız olarak ya da bunlarla işbirliği

21 Belediyeler düzeyinde kamu sorumluluğu 19. yüzyılda, aynı zamanda Roma Katolik kilisesinin hayır işleri üzerindeki kontrolünü yok etme görevini de üstlenen Yerel Refah Kurumları aracılığıyla oturtulmuştur. Pek çok zorluk ve, her zamanki gibi, yerel farklılıklara bağlı değişiklikten sonra kurumlar 1980'lerde belediyelerin kontrolüne girmiştir.

halinde (ve bazen de bunlarla çakışarak) yapılmaktaydı. RMI uygulaması kapsamındaki belediyelerde, uygulama başlamadan önce devam eden asgari programlar hakkında özet veriler için Tablo 2a ve 2b'ye bakınız.

Yerel seviyede yapılan müdahalelerin eşitsizliğine ve farklılığına yol açan bir diğer faktör ise, yoksulların lehine sisteme müdahale edilmesine daha şiddetle ihtiyaç duyulan ekonomik kriz dönemleri başta olmak üzere, ekonomik kaynak kıtlığı çeken belediyeleri cezalandırmış olan özerk finansman mekanizmasıdır. Son olarak bahsedeceğimiz faktör, RMI uygulamasını gerçekleştirme kapasitesini etkilediği için önemlidir. Küçük belediyelerin tamamı ve özellikle Güney'deki büyük belediyelerin çoğu, sosyal hizmet görevlilerinin, bilgi teknolojisi hizmetlerinin, sağlık ve aile danışmanlarının, psikologların vb. mesleki açıdan modern bir refah sistemi için ihtiyaç duyulan ölçüde gelişmesini sağlayamamıştır.

Ulusal seviyedeki yoksulluk karşıtı önlemlere geçtiğimizde, analizimizi genişletmemizi gerektiren iki temel faktörün olduğunu ve bunun da iki temel sebebi bulunduğunu görmekteyiz.

- Ulusal seviyedeki önlemler, yoksulluğa müdahaleye yönelik sistematik, bütünleşik bir yaklaşım oluşturmaksızın halihazırda çok parçalı sosyal koruma panoramasına yerleştirilmiş oldukları için, üstü örtülü politikalardır (Negri ve Saraceno, 1996);
- Söz konusu önlemler, çoğu durumda, açıkça ya da sadece yoksullukla mücadele etmek amacıyla oluşturulmadıkları için veya en azından ekonomik zorluk içinde olması şart olmayan insanlar ya da gruplara ulaştıkları için dolaylı politikalardır.

Bahsettiğimiz hususlar yoksulluk karşıtı politikaların yer aldığı alanı yeniden inşa etmemizi güçleştirmektedir; çünkü hangi politikanın hangi alana ait olduğu açık değildir ve belirli bir yoksullukla mücadele aracından faydalanan herkesin şu an yoksul olmasının şart olmadığının ya da yoksul olma riski ile karşı karşıya olmadığının dikkate alınması gerekmektedir.

Yoksulluğu azaltan hizmetleri tespit etmemizi sağlayacak hassas bir ölçüt bulabilmek amacıyla, düşük gelirli nüfusun

TABLO 2a
RMI Uygulamasından Önce Sosyal Yardım

Makro-bölge	*Belediye*	*Hanehalkı sayısı*	*Yıllık ortalama tutar (Euro)*
Kuzey	Nichelino	29	1.264,3
	Limbiate	24	667,1
	Cologno Monzese	125	1.241,4
	Rovigo	120	1.200,8
	Genova Voltri/Pra	507	1.002,3
	Massa	186	833,0
	Civita Castellana	65	341,7
	Corchiano	v.y.	v.y.
	Monterosi	v.y.	v.y.
Merkez	Onano	v.y.	v.y.
	Gallese	v.y.	v.y.
	Fabrica di Roma	v.y.	v.y.
	Canepina	v.y.	v.y.
	Pontecorvo	v.y.	v.y.
	Alatri	259	v.y.
	Caserta	194	143,8
	Orta di Atella	v.y.	v.y.
	Napoli	292	245,8
	L'Aquila	180	926,8
	Isernia	v.y.	v.y.
	Foggia	v.y.	v.y.
	Andria	v.y.	v.y.
	Bernalda	v.y.	v.y.
	Grassano	v.y.	v.y.
	Isola Capo Rizzuto	v.y.	v.y.
	Cutro	v.y.	v.y.
Güney	San Giovanni in Fiore	v.y.	v.y.
	Reggio Calabria	v.y.	v.y.
	Nardodipace	v.y.	v.y.
	Enna	v.y.	v.y.
	Barrafranca	256	103,3
	Leonforte	46	696,5
	Catenanuova	v.y.	v.y.
	Agira	v.y.	v.y.
	Centuripe	35	1.032,9
	Catania VII, IX, X	3.600	1.147,7
	Sassari	1.407	378,0
	S. Nicolò d'Arcidano	v.y.	v.y.
	Oristano	63	564,1
	Toplam	7.388	736,8

v.y.: veri yok.
Kaynak: CIES (2001).

TABLO 2b
İtalya Genelindeki ve RMI Uygulaması Kapsamındaki Belediye Sayısı ve Nüfusları

	Sayı	%
İtalya genelindeki belediyeler	8.101	100,0
RMI uygulaması kapsamındaki belediyeler	39	0,5
İtalya'da yerleşik kişiler	57.844.017	100,0
RMI uygulaması kapsamındaki belediyelerde yerleşik kişiler	2.361.782	4.1

Kaynak: CIES (2001) ve Istat.

içinde bulunduğu ekonomik koşulları iyileştirmek amacıyla tasarlanmış ihtiyaç tespitine dayalı araçları ele almamız faydalı olacaktır. Daha sonra göreceğimiz üzere, söz konusu araçlar parçalıdır, bir sistematik içinde işlememektedir ve birçok bakımdan adil veya etkin değildir. Bu sebeple, RMI uygulaması sosyal koruma sistemi için gerçek bir yenilik anlamını taşımakta olup, ulusal seviyede yeterince savunulamamış bir boşluğu doldurmaktadır.

Yoksullaşma riski taşıyan kişilere sağlanan yardımlar

Doğrudan ya da dolaylı, açık veya üstü kapalı, yoksullukla mücadele politikaları toplumla ilgili birden fazla alanda düzenleyici faktörler olarak rol oynamaktadır. Esasen, toplumsal hayatta öyle alanlar vardır ki buralarda çeşitli kaynaklar (sadece parasal olanlar değil) üretilir ve dağıtılır, ancak bazı insanlar bu kaynaklardan yeterli ölçüde faydalanamaz. Refah devleti ilkeleri uyarınca, sosyal koruma ya da iyileştirme politikaları söz konusu kaynaklardan mahrum kalan insanlar ile diğerleri arasındaki dengeyi yeniden tesis etmek ya da onların kayıplarını telafi etmek adına bu alanlara müdahale eder, veya etmelidir. Daha önce bahsettiğimiz zorluklar göz önünde bulundurularak, yapacağımız analiz, yoksullaşma riski altındaki insanların içinde bulunduğu ekonomik zorluğu azaltan yardımların yanısıra, yoksul bireyler ve aileler lehine yapılacak doğrudan müdahaleler için tasarlanmış yardımları da içermektedir.

Söz konusu yardımlar üç kategoride gruplanabilir: doğrudan gelir desteği politikaları, emek piyasası politikaları ve aile lehine politikalar.[22] Sosyal İçerme Amaçlı Asgari Gelir Desteği (RMI) bu üç kategoriyle de kesişmektedir.

Doğrudan gelir desteği politikaları

Söz konusu politikalar, özellikle toplumsal açıdan dezavantajlı grupların, yaşlıların ve özürlülerin, yeterli geliri olmasını garanti altına almayı hedefleyen önlemlerdir. Bu gruplar, yaşlı oldukları ya da özürlü oldukları için kendi gelirlerini sağlayamamakta, ne emekli maaşı ne de sigorta yardımı alabilmektedir. Burada söz konusu olan sosyal yardım veya karma yardımlardır.[23]

65 yaş üzerindekilere ödenen (ve 1996'dan bu yana, yaşlılara ödenen sosyal emeklilik parasının yerine geçen) sosyal ödenek, bu kişilerin sahip olduğu yetersiz geliri tamamlamada kullanılan esas yardımdır. Diğer bir sosyal yardım önlemi ise, malulen emekli olma koşullarını karşılayamayan özürlülere yapılan sivil maluliyet ödemeleridir. Bu ödemelerin içinde aylık refah yardımı, özürlü yardımı ve bakıcı ödeneği bulunmaktadır; 65 yaşına gelen kişilerde ilk iki bileşenin yerini sosyal ödenek almaktadır.

Asgari emekli maaşı, özürlülere verilen emekli maaşı[24] ve genel maluliyet ödeneği, faydalananların önceden prim ödemiş olmasını gerektiren sosyal sigorta yardımlarıdır. Bu üçü arasında en çok asgari emekli maaşından faydalanılmaktadır (2000 yılında 4.405.476 kişi).

---

22 Konut edindirme politikası da (toplu konutlar ve kira desteği) ayrıca buraya ilave edilmelidir. Toplu konut politikası yerel ve ulusal politikaların bir karışımıdır. Kira yardımı ile ilgili iki uygulama dikkat çekicidir: 1999'da Ulusal Kiralık Ev Edinme Fonu'nun kurulması ve yine 1999'da kiracılar için vergi indirimi. Bu uygulamalar üzerinde hâlâ toplam ulusal ölçekte veri bulunmamaktadır.

23 Karma yardımlar ile herhangi bir emekli maaşına katkı payı ödemek suretiyle hak kazanılmasına bağlı olan hizmetleri kastetmekteyiz; bunlar sosyal yardım esasına göre verilmektedir.

24 İki çeşit engellilik aylığı bulunmaktadır: biri INPS (Ulusal Sosyal Sigorta Enstitüsü) tarafından sigorta esasına göre, diğeri ise İçişleri Bakanlığı tarafından sosyal yardım esasına göre ödenmektedir.

Emek piyasası politikaları

Söz konusu politikalar, bireyin (istihdam edilen ya da edilmeyen) işçi olmasıyla bağlantılı hizmetleri kapsamaktadır. Doğrudan gelir desteği önlemlerinin aksine, bu hizmetler yoksullukla mücadelede kullanılan "katıksız" enstrümanlar olarak görülemez, çünkü bunlar kişilerin gelirlerine bağlı hizmetler değildir. Yine de, genel gelir desteği politikalarının olmayışı dikkate alındığında, birçokları bu enstrümanları kendi kıt ekonomik kaynak sorunlarına bir çözüm olarak görmektedir. Söz konusu enstrümanlar, bazen acil durumlarda geçici önlem vazifesi görerek, bazen de emek piyasasına (yeniden) girişi teşvik ederek işsizliğin yarattığı risklere karşı bir güvence oluşturmaktadır.

İşsizlik yardımı (hem genel, hem de yararlanma şartları azaltılmış olanlar),[25] başka yerlerdeki işlere yönlendiren listeler,[26] topluma faydalı işler ve (geçerliliğini yitiren) "kamu yararına işler", yoksulluğu azaltıcı etkileri olan çalışma politikalarından bazılarıdır.

Aileyi destekleyen politikalar

Çekirdek aile için oluşturulan aile yardımları ve ödenekleri sosyal sigorta hizmetleri grubunda yer almaktadır, ancak gelirin yeniden paylaşımına yönelik oldukları ve çoğunlukla ihtiyacı olan aileler (kalabalık, fertlerden birinin özürlü olduğu, tek ebeveynli) bu hizmetlerden yararlandığı için söz konusu hizmetlerin sosyal yardım niteliği de bulunmaktadır.

---

25 Belirli özelliklere ve problemlere sahip sektörlerde çalışan işçiler için geçerli olduğundan, diğer üç işsizlik yardımını (tarım işçileri için genel ve özel yardımlar ile inşaat işçileri için özel yardımlar) dikkate almadık.

26 İşsizlik Yardımı Fonunu, ya da daha net bir deyişle Maaş Desteği Fonunu dahil etmedik, çünkü genellikle faydalanan kişileri daha zor durumlara düşmekten kurtarsa da bu fon yoksullukla mücadele aracı olarak görülemez. Bu Fondan yararlananlar, işlerine geri dönmeleri daha belirsiz hale geldiğinde Fondan yararlanmanın bir önceki aşaması olan başka yerlerdeki işlere yönlendiren listede yer alan işçilerin aksine, işlerinde çalışmaya devam ettikleri için onları işsiz kabul etmek mümkün değildir.

Buna karşılık, üç veya daha fazla çocuğa sahip çekirdek ailelere, ailenin yapısına ve belirli gelir koşullarına göre verilen ödeneklerde sosyal yardım özelliği kesinlikle bulunmaktadır. (Doğum izni almayan çalışan kadınlara yapılan) annelik yardımına da aynı parametreler uygulanmaktadır. Bu yardım bir vatandaşlık hakkı, yani annelik hakkı olarak başlatılmış olmakla birlikte, maliyetleri kontrol altında tutabilmek için şimdilerde ihtiyaç tespitine tâbi kılınmıştır.

Asgari gelir desteği

İtalyan refah devleti içerisinde kendine has ve yenilikçi yapısı ile düşünüldüğünde RMI'yı, yukarıda bahsedilen sosyal politika alanlarının herhangi birisine yerleştirmek mümkün değildir. Bireyin yeniden topluma kazandırılması hizmetlerinin oynadığı temel rol ile birlikte, RMI uygulamasının evrenselliği onu, İtalya'da ulusal ölçekte yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede tek araç haline getirmektedir.

Yardımların temel özellikleri

Refah devletinin yoksullukla mücadele araçları sisteminde sistematik bir yaklaşım olmadığı gibi, sosyo-ekonomik zorluklara karşı bütünleşik bir yaklaşım da bulunmamaktadır. Yardımlardan faydalanacak kişileri ve yapılacak yardımların tutarını belirlemede kullanılan çok sayıda kriter olması, bu eksikliklerin bir sonucudur. İtalyan refah sisteminin tutarsız gelişimi, sosyal hizmetlerin düzenlenmesinde eşitsizliğe yol açmıştır; bunun anlamı, vatandaşlık haklarında yüksek oranda eşitsizliğe rastlanması ve "içerdekiler" ile "dışardakiler" arasındaki kurumsal ayrımın belirsizleşmesi ve kaymasıdır.

Yardımlardan faydalanma şartları

Ulusal refah sistemi tarafından belirlenen yoksullukla mücadele yardımlarından faydalanma şartları, belirli kişisel ya da ailevi özelliklere sahip olunmasına dayanmaktadır. Bununla birlikte, bu kapsamdaki yardımların neredeyse tamamında, ki-

şilerin/ailelerin gelirlerinin önceden saptanmış gelir aralıkları içerisinde kalması gerekmektedir.[27]

Farklı hizmet türlerini birbirinden ayıran parametre, bunların sosyal sigorta ilkelerine mi sosyal yardım ilkelerine mi dayalı olduğudur; bu ilkeler potansiyel olarak kaç kişinin yardımlardan faydalanacağını belirlemektedir. Söz konusu önlemler tamamen sosyal sigorta türüne girmemektedir; hiçbiri yalnızca ödenen sigorta primlerine bağlı değildir. Daha ziyade, çeşitli önlemler asgari bir süre boyunca sigorta primi ödenmiş olmasını şart koşmaktadır – başka bir deyişle, yapısı itibariyle sosyal yardım kapsamına da giren bir haktan faydalanmaya yetecek kadar uzun bir "sigorta geçmişi" aranmaktadır.

Bu alana giren yardımlar, asgari emeklilik yardımı, özürlü yardımı, sosyal yardım ödeneği, genel maluliyet yardımı, işsizlik ve yer değiştiren işgücü yardımları, aile ve çekirdek aile yardımlarıdır. Asgari emeklilik yardımından faydalanabilmek için belirli bir yaşı aşmış ve en az 15 yıl prim ödemiş olmak gerekmektedir; buna ilaveten, hesaplanan yaşlılık aylığının önceden belirlenmiş asgari bir tutarın (2001 yılı için yıllık 4.961 Euro) altında olması durumunda yardımdan faydalanma hakkı bulunmaktadır.

Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü'nün (INPS)[28] yaptığı özürlü yardımı ve maluliyet yardımından faydalanabilmek için en az üçü son beş yıl içerisinde olmak üzere en az beş yıl prim ödemiş olmak gerekmektedir. Özürlü yardımı kesinlikle hiçbir şekilde iş göremeyecek durumda olan kişilere verilmekte ve yardım tutarı mevcut prim süresine emeklilik yaşına kadar olan sürenin eklenmesiyle (ve son beş yılda alınan ortalama maaş üzerinden) hesaplanmaktadır. Genel maluliyet yardımı, üçte ikiden fazla işgücü kaybına uğrayan kişilere, o âna kadar yaptıkları prim ödemeleri esas alınarak ödenmektedir. Ödenmiş primlerin çok düşük olması durumunda, maluliyet yardı-

27 İşsizlik yardımları, başka yerlerdeki işlere yönlendiren listeler ve topluma faydalı işler hariç tutulmuştur.

28 Özel sektör emekli maaşlarının ve sosyal yardım ödeneklerinin çoğunluğunu INPS idare etmektedir.

mını sosyal ödenek ya da asgari emekli maaşı tutarına yükseltmek mümkündür.

Genel işsizlik yardımı, en az bir yılı işten çıkartılmadan önceki iki yıl içinde olmak üzere en az iki yıl sigorta primi ödemiş olan işsizlere ödenmektedir.[29] Bu yardımın tutarı, önceki aylarda alınan maaşın %30'u olarak belirlenmiş olup, kişisel veya ailevi gelirden bağımsızdır ve altı aylık bir süre boyunca ödenmektedir. Yararlanma şartları azaltılmış genel işsizlik yardımının farkı, son iki yıl içinde 52 hafta katkı payı ödememiş kişilerin de, önceki yıl en az 78 gün çalışmış olmaları halinde, başvurabilecek olmasıdır. Bu kapsamda ödenecek yardım tutarı, önceki yıl içinde çalışılan gün sayısına göre belirlenmektedir. Yer değiştiren işgücü yardımı işsizlik yardımına benzer bir mantıkla işlemekte, ancak daha uzun süre (12 ila 48 ay) verilmekte ve kişinin yaşına ve çalıştığı bölgeye (Kuzey, Güney veya Merkez) göre belirlenmektedir. Bu yardımdan faydalanabilmek için, kişinin bir şirket tarafından en az 12 aylığına istihdam edilmiş olması ve burada en az altı ay çalışmış olması gerekmektedir.

Çalışanlar, daha önceden çalışmış emekliler ve Maaş Destek Fonundan, yer değiştiren işgücü yardımından faydalanan ya da topluma faydalı işler yapan işçiler, çekirdek ailelere yapılan yardımdan faydalanmaya hak kazanmaktadır. Yardım tutarı aile fertlerinin sayısına ve özelliklerine göre hesaplanmaktadır. 1 Ocak 1999'dan itibaren, kendi işinde çalışan kişiler için ayrıca tutulan fondan[30] yararlanan kişiler de çekirdek aile yardımından faydalanabilmekle birlikte, başkasının işyerinde çalışanlara oranla bu kişilerin uyması gereken faydalanma şartları daha ağırdır. Diğer taraftan, kiracı çiftçiler, ortakçılar ve kendi işinde çalışanlar için oluşturulan özel fonlardan yararlanan emekliler aile ödeneğinden faydalanabilmektedir. Gelirlerinin belirli

29 1 Ocak 1999'dan önce, işlerinden gönüllü olarak ayrılan işçiler de bu yardıma başvurabilmekteydi; aynı durum şartları azaltılmış genel işsizlik yardımları için de geçerlidir.

30 Bu fon tek başına kendi işini yapanlar gibi yeni iş sözleşmesi sahipleri için yaratılmıştır.

bir alt sınırı olması gereken bu kişiler, yardımdan faydalanan kişi başına aylık sabit 10,2 Euro almaktadır.

İş durumu ya da sigorta primi ödemelerinden bağımsız olarak belirli kişisel veya ailevi şartlar doğrultusunda tüm nüfusun faydalanması hedeflenen yardımlar, tamamen sosyal yardım kategorisine girmektedir. Bu kategoride yaşlılık yardımları, topluma yararlı işler, sivil maluliyet ödemeleri, annelik yardımı ve kalabalık aile yardımı yer almaktadır. Yaşlılık yardımı, gelirleri sabit bir tutarın altında kalan 65 yaşını geçmiş ve diğer emeklilik ödemelerinden faydalanamayan kişilere verilmektedir.

İşi olan veya olmayan muhtelif işçi grupları topluma faydalı ve kamu yararına işlere başvurabilmektedir: ilk defa iş arayan gençler, en az iki yıldır iş arayanlar, başka yerlerdeki işlere yönlendiren listelerde yer alanlar; Maaş Destek Fonundan faydalanan ama çalışmayanlar. Topluma faydalı işlerle uğraşmak için belirli bir gelire sahip olma şartı yoktur, ancak buradan sağlanacak maddi geliri –eğer başka bir refah yardımı da alınmıyorsa– belirli bir süresi olan tam zamanlı bir işten sağlanacak gelirle kıyaslamak mümkün değildir. Diğer taraftan, topluma faydalı işten sağlanacak gelir, önceden belirlenmiş bir gelir eşiği aşılmamak kaydıyla, kendi işinde çalışmakla ya da belirli bir süresi olan yarı zamanlı işten sağlanacak gelire yakın olmaktadır.

İş görme kapasitesinin en az %74'ünü kaybetmiş ve belirli gelir koşullarını yerine getiren özürlüler sivil maluliyet ödemelerine hak kazanmakta ve çalışmaya devam edebilmektedir. Bakıcı ödeneği sadece sürekli bakıma muhtaç, hareket kabiliyeti kısıtlı malulen emeklilere verilmektedir; özürlülüğe bağlı bir hak olduğu için herhangi bir gelir koşuluna tâbi değildir.

Annelik yardımı, çalışan kadınlara verilen annelik yardımını almayan, geliri belirli eşiklerin altında kalan, İtalyan vatandaşı ve İtalya'da yerleşik annelere verilmektedir. En az üç çocuğun bulunduğu ailelere yapılan yardımda, ailenin tüm fertlerinin İtalyan vatandaşı olması ve belirli gelir koşullarını yerine getirmeleri gerekmektedir.

Gelir eşikleri ve eşdeğerlik skalaları

Yoksullukla mücadele politikaları, yardımlardan faydalanacak kişileri genellikle yardımları yoksullara veya yoksullaşma tehlikesiyle karşı karşıya olanlara ulaştıracak şekilde seçmektedir.[31] Söz konusu politikalar kapsamında öngörülen hizmetlerin neredeyse tamamında, gelir eşikleri yoksullaşma riskinin olmadığının düşünüldüğü seviyelerin altında belirlenmektedir. Bu gelir eşikleri sıklıkla hanehalkı büyüklüğüne ve özelliklerine göre eşdeğerlik skalaları kullanılarak belirlenmektedir.[32]

Bazı hizmetlerde eşdeğerlik skalalarına bakılmaksızın sadece gelir eşikleri uygulanmakta, bu eşiğin üzerinde geliri olan kişilere bu hizmetler verilmemektedir. Sosyal ödenek, sosyal emeklilik ve asgari emeklilik yardımlarında bu esas geçerli olup, her bir yardım için yıllık gelir eşiği (2001 yılı için), sırasıyla, 4.428,8; 3.650,0 ve 4.960,9 Euro olarak belirlenmiştir.

Sosyal ödeneğin sosyal emeklilik yardımından farkı, başvuran kişinin şahsi geliri belirlenen eşiğin üzerinde olsa bile, toplam hanehalkı gelirinin belirlenen sınırın altında olması durumunda verilmesidir (Tablo 3).

INPS yardımları (sigorta primi ödemeye dayalı özürlülük yardımları haricinde) ve sivil maluliyet ödemelerinde eşdeğerlik skalaları kullanılmamakla birlikte, kişisel gelir için azami eşikler belirlenmektedir.[33]

Çekirdek aile yardımları ailenin büyüklüğüne, kompozisyonuna (yetimler, erkek kardeşler/kız kardeşler vs.) ve özelliklerine (problemsiz, tek ebeveyn, özürlü ferdin bulunması) göre hesaplanmaktadır. Bunun sonucu olarak, söz konusu yardımı

---

31 Yoksulluk karşıtı politikalar genellikle, hizmetin sağlanmasının başvuranın ekonomik durumunun belirlenmesine bağlı olduğu seçici politikalardır. Bu konudaki tartışma ve bununla bağlantılı olarak da seçici ve evrensel yaklaşımları destekleyenler arasındaki tartışma için S.Toso'ya (2000), özellikle de 'Seçicilik veya Evrensellik? Refah Politikalarının Çıkmazı' konulu bölüme bakınız.

32 İşsizlik, yer değiştirme ve topluma faydalı iş yardımları; gelir eşikleri veya eşdeğerlik skalaları ile bağlantılı değildir.

33 Sadece INPS genel maluliyet yardımında başvuranın evli olması durumunda eşik yükseltilmektedir (2001'de 13.286,6 Euro).

TABLO 3
Sosyal Ödenek, Sosyal Emeklilik ve Asgari Emeklilik Yardımlarından Faydalanmak İçin Belirlenen Yıllık Gelir Eşikleri, 2001

Emekli, yalnız yaşayan	*Tam*	*Azaltılmış*		*Yardımdan faydalanamayan*
		Önceki	*Sonraki*	
Sosyal ödenek	0	0,1	4.428,9	4.428,9
Sosyal emeklilik	0	0,1	3.650,0	3.650,0
Asgari emeklilik	4.960,9	4.960,9	9.921,9	9.921,9
Emekli, evli	*Tam*	*Azaltılmış*		*Yardımdan faydalanamayan*
		Önceki	*Sonraki*	
Sosyal ödenek	4.428,9	4.428,9	8.857,7	8.857,7
Sosyal emeklilik	8.927,6	8.927,6	12.577,6	12.577,6
Asgari emeklilik	14.882,8	14.882,8	19.843,7	19.843,7

Kaynak: Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS).

hesaplamak için birçok tablo kullanılmakta olup, Tablo 4 bunlardan sadece birisidir.

TABLO 4
INPS ve Sivil Maluliyet Yardımlarından Faydalanmak İçin Belirlenmiş Gelir Eşikleri, 2001

	Kişisel yıllık gelir eşiği (yıllık Euro)	*Aylık tutar (Euro)*
INPS malulen emekli aylığı	Yok	Sigorta primine dayalı
INPS genel maluliyet ödeneği	8.857,7	Sigorta primine dayalı
Yardım ödeneği	3.650,0	212,5
Sivil maluliyet ödemeleri	12.435,5	212,5
Bakıcı ödeneği	Yok	422,1

Kaynak: Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS).

Kendi işinde çalışanlar için oluşturulmuş ayrı fondan yararlananlara verilen ödenekler, gelir limitleri ve aile tipleri açısından daha fazla kısıtlamaya tâbidir. Toplam aile geliri –aile fertlerinin sayısına bölündükten sonra– fert başına 4.131,6 Euro'yu, tek ebeveynli ya da fertlerden birinin özürlü olduğu ailelerde ise 5.164,6 Euro'yu aşamaz. Üstelik, kalıcı serbest işlerden, kapıdan kapıya satışlardan ve kendi işinde profesyonel olarak çalışmaktan elde edilen gelirlerin toplam aile gelirinin %70'inden az olmaması gerekmektedir.

TABLO 5
Çekirdek Aile Yardımları, 2001
(her iki ebeveynin de bulunduğu, en az bir çocuklu ve özürlü ferdin olmadığı haneler)

Yıllık hanehalkı geliri (yıllık Euro)	*Hanehalkı büyüklüğüne göre aylık tutar*				
	3	*4*	*5*	*6*	*7*
0-11.122,4	130,7	250,5	358,9	492,2	619,7
11.122,4-13.763,1	114,7	220,5	339,8	481,3	600,6
13.763,1-16.403,2	92,4	190,6	313,0	473,1	584,1
16.403,2-19.042,3	65,6	158,0	283,0	454,0	565,0
19.042,3-21.683,4	43,9	111,6	241,7	407,5	507,7
21.683,4-24.323,6	25,8	81,6	217,4	391,0	488,6
24.323,6-26.964,7	15,5	57,3	176,6	364,1	466,9
26.964,7-29.603,8	15,5	38,7	135,8	339,3	439,5
29.603,8-32.244,0	12,9	25,8	102,8	317,6	426,1
32.244,0-34.883,6	12,9	25,8	91,9	225,2	398,7
34.883,6-37.525,2	12,9	23,2	91,9	154,4	292,8
37.525,2-40.165,4	–	23,2	78,5	154,4	219,0
40.165,4-42.806,0	–	23,2	78,5	132,2	219,0
42.806,0-45.446,1	–	–	78,5	132,2	189,0
45.446,1-48.087,3	–	–	–	132,2	189,0
48.087,3-50.728,5	–	–	–	–	189,0

Kaynak: Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS).

Çekirdek aileye yapılan yardımın aksine, aile ödenekleri her bir aile ferdi için sabit (10,2 Euro) bir yardım sağlar, ayrıca bu yardım da hanehalkı büyüklüğüne göre değişen gelir sınırlarına tâbidir.

Annelik yardımına ve en az üç çocuklu ailelere verilen çekirdek aile yardımına hak kazanan kişiler, ekonomik durum göstergesi (ISE) kullanılarak seçilmektedir. Deneme amaçlı olarak 1999-2002 dönemi için uygulamaya konulan bu göstergeyle, herkese açık olmayan refah sistemi yardımlarına ya da sağlık hizmetlerine başvuran kişilerin ekonomik durumunu ölçmek için bütünleşik kriterler tanımlanmıştır. ISE artık sadece birkaç yardım için uygulanmakta, toplumun çoğuna ödenen asgari emekli aylığı, sosyal ödenek ve emeklilik, maluliyet ödemeleri gibi yardımlarda kullanılmamaktadır.

TABLO 6
Aile Ödeneği İçin Gelir Sınırları, 2001

Aile ferdi sayısı	*Yıllık gelir eşiği (Euro)*
2	14.620,4
3	18.975,9
4	22.463,8
5	26.103,8
6	29.584,7
7 veya daha fazla	33.065,1

Kaynak: Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS).

Ekonomik durumlarını belirlerken ailelerin büyüklüğünü ölçmede aşağıdaki eşdeğerlik skalası kullanılmaktadır.

TABLO 7
ISE Eşdeğerlik Skalaları

Hanehalkı büyüklüğü	*Katsayı*
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Ölçüm: Her ilave fert için 0,35; çocuklu bir eş için 0,2; kalıcı özrü veya %66'dan fazla maluliyeti bulunan her fert için 0,5; her iki ebeveynin de çalıştığı çocuklu çekirdek aileler için 0,2.

Ailenin ekonomik durumu toplam vergilendirilebilir gelirin ve yatırım gelirinin toplanmasıyla hesaplanmaktadır.[34] Eğer aile kirada oturuyorsa, azami 5.164,6 Euro tutarında yıllık kira, toplam gelirden düşülmektedir.

Annelik yardımında ISE kriterleri, üç kişiden oluşan bir çekirdek aile için (2002 yılında) 27.644,9 Euro tutarında bir temel yıllık gelirden başlayarak uygulanmaktadır (Tablo 8). Yardımın tutarı 265,2 Euro olup beş ay boyunca ödenmektedir.

ISE göstergesi en az üç kişiden oluşan çekirdek ailelere yapılan yardımlarda da kullanılmakta olup, beş kişilik bir çekirdek aile için (2002 yılında) 18.889,2 Euro tutarında bir temel

34 Eğer bir çekirdek aile kendi mülkünde yaşıyorsa, mülkün değeri 51.645,7 Euro'ya kadar vergiden düşülebilmektedir.

yıllık gelirden başlayarak uygulanmaktadır (Tablo 9). Yıllık yardım tutarı 1.437,5 Euro'dur.

TABLO 8
Annelik Yardımından Faydalanmak İçin Yıllık Gelir Eşikleri, 2002

	Eşdeğerlik skalası		
Hanehalkı büyüklüğü	*Dlgs 109/98 ölçeği Taban:1 comp.=1*	*Art. 56 L 448/98 katsayılar Taban:3 comp.=1*	*Eşdeğer gelir (Euro)*
2	1,57	0,87*	24.051,1
3	2,04	1,00	27.644,9
4	2,46	1,21	33.450,4
5	2,85	1,40	38.702,9

(*) (1,57+0,2 tek ebeveynli hanehalkı ağırlığı): 2,04=0,87
Kaynak: Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS)

TABLO 9
Kalabalık Aile Yardımından Faydalanmak İçin Yıllık Gelir Eşikleri, 2002

	Eşdeğerlik skalası		
Hanehalkı büyüklüğü	*Dlgs 109/98 ölçeği Taban:1 comp.=1*	*Art. 56 L 448/98 katsayılar Taban:3 comp.=1*	*Eşdeğer gelir (Euro)*
4	2,46	0,93	18.511,5
5	2,85	1,00	19.904,3
6	3,20	1,12	22.292,9
7	3,55	1,25	24.880,4

* (2,46+0,2 tek ebeveynli hanehalkı ağırlığı): 2,85=0,93
Kaynak: Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS)

Yardımlardan faydalananlar ve harcama

Yoksullukla mücadele önlemlerinden faydalanan kişilerin sayısı çok yüksek olmakla birlikte, en azından şu üç sebepten ötürü kesin bir rakama ulaşmak mümkün değildir: bir kişi aynı anda iki hizmetten faydalanabilmektedir; bazı hizmetler için (çekirdek aile yardımı) yardımdan faydalanan kişilerin sayısını tam olarak bilebilmek imkânsızdır; bazı önlemler uygulamaya yeni konulduğu için yeterli veri yoktur.

Bahsettiğimiz metodolojik sorunlardan ayrı olarak, burada

ele aldığımız önlemlerden faydalanan kişilerin sayısı her biri için farklıdır: emekli maaşı alan yaklaşık 4,5 milyon kişi varken başka yerlerdeki işlere yönlendiren listelerde 100.000'den az kişi bulunmaktadır (Tablo 10).

Emekli ödemelerinden (sosyal yardım, sosyal emeklilik ve asgari emekli maaşı) faydalanan kişilerin toplam sayısı beş milyonun üzerinde olup, bunların çok önemli bir bölümünün geliri, Sosyal Dışlanma Çalışma Komisyonu'nun belirlediği (CIES - Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale) yoksulluk sınırının altındadır. Söz konusu emekli ödemelerinden yararlanabilmek için getirilmiş gelir şartları aslında çok sıkıdır.

TABLO 10
Yardımlardan Faydalanan Kişilerin Sayısı ve Yardımların Aylık ve Yıllık Tutarları (muhtelif yıllar)

Önlem	*Kişi sayısı*	*Ortalama aylık tutar (Euro)*	*Ortalama yıllık tutar (Euro)*
Sosyal ödenek (1999)	127.922	272,0	3.264,1
Sosyal emeklilik (1999)	525.755	266,8	3.201,4
Asgari emeklilik (2000)	4.405.476	407,5	4.889,9
INPS maluliyet emekliliği (1998)	70.526	850,1	10.200,7
INPS genel maluliyet ödeneği (1998)	2.977.753	446,6	4.946,9
Çekirdek aile yardımı (1998)	~3.430.000	37,8*	453,0*
Genel işsizlik yardımı (2000)	191.712	410,8	4,930,0
Genel işsizlik yardımı - şartları azaltılmış (2000)	387.133	208,0	2.496,4
Yer değiştirme ödeneği (2000)	93.542	657,1	7.885,3
Topluma faydalı işler (2000)	119.520	733,5	4.529,6
Sivil maluliyet yardımı (1999)	1.263.277	476,7	5.720,7
Annelik yardımı (2000), (5 aylık)	172.742	134,0	669,8
Kalabalık çekirdek aile yardımı (2000)	243.637	103,1	1.237,0

(*) Yalnızca emekliler
Kaynak: Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS), Çalışma Bakanlığı.

INPS yardımlarından (1998) faydalanan üç milyondan fazla kişi bulunmaktayken, sivil maluliyet yardımından (1999) faydalananların sayısı 1.263.000'dir. Bu kişiler arasında ciddi ekonomik sıkıntı çekenlerin oranını hesaplamak zordur, çünkü INPS maluliyet emekliliğinden ve sivil malullere verilen

bakıcı ödeneğinden faydalananlar aynı zamanda başka kaynaklardan da gelir elde edebilmektedir.

Topluma faydalı işlerle uğraşan sadece 119.520 kişi bulunmakla birlikte, bunlara yer değiştirme yardımı alan 93.542 kişiyi de eklemek mümkündür. Bu hizmetler gelir eşiklerinden bağımsız olduğu için, bunlardan faydalananların önemli bir bölümü ciddi ekonomik sıkıntı çekmiyor da olabilir.

Sosyal yardım ödenekleri (annelik yardımı ve kalabalık çekirdek aile yardımları),[35] iyi tanımlanmış nüfus gruplarını kapsayan ve fazlasıyla özelleşmiş hizmetlerdir: Doğum yapmış, annelik izni hakkı olmayan kadınlar ve en az üç çocuklu aileler. Yine de bu hizmetler birer gelir desteği biçimidir; uygulamaya yeni konmuş olsalar bile hızla yayılarak 172.742 anneye ve 243.637 kalabalık aileye ulaşmış, söz konusu aileler arasındaki yoksulluk oranını az da olsa düşürmüşlerdir.

Bahsedilen yardımların amaçları farklı olduğu için, bunlar vasıtasıyla ödenen ortalama tutarlara ilişkin verileri kıyaslamak kolay değildir. Bununla birlikte, bu gelir desteği müdahalelerinin yalnızca birkaç vakada yoksulluğa yol açan ekonomik zorlukları çözmeye yeterli olduğuna inanmaktayız. Gelirleri desteklemek amacıyla kullanılan enstrümanlar söz konusu olduğunda, eğer yardımlardan faydalanan ancak başka hiçbir gelir kaynağı olmayan kişileri ele alırsak, varacağımız sonuç sadece özürlülük yardımının, yer değiştirme ödeneğinin ve belki sivil maluliyet yardımının yeterli bir geliri garanti altına aldığı olacaktır.

Tablo 11'de her bir hizmet için yapılan toplam harcama gösterilmektedir. Yaklaşık 55 milyar Euro'ya ulaşan toplam harcama, yoksulluğa karşı verilen mücadeledeki finansal kararlılığın tek başına önemli bir göstergesi değildir. Bunun sebebi, toplam harcamanın önemli bir bölümünün yoksul olmayan çekirdek ailelere gitmesi ve yanısıra burada ele almadığımız diğer gelir desteği müdahalelerinin yoksulluk üzerinde etkili

35 Bunlara gelecek bölümde daha detaylı anlatılacak olan RMI uygulaması da eklenmelidir.

TABLO 11
Sosyal Yardım Harcamaları (muhtelif yıllar)

Yardım	Harcama *(bin Euro)*	%	*Y/S**
Sosyal ödenek (1999)	417.553,3	0,8	Y
Sosyal emeklilik (1999)	1.683.171,4	3,1	Y
Asgari emeklilik (2000)	21.542.148,3	39,2	S
INPS maluliyet emekliliği (1998)	719.424,5	1,3	S
INPS genel maluliyet ödeneği (1998)	15.958.156,7	29,0	S
Çekirdek aile yardımı (1998)	3.827.410,4	7,0	S
Genel işsizlik yardımı (2000)	945.140,2	1,7	S
Genel işsizlik yardımı - şartları azaltılmış (2000)	966.438,8	1,8	S
Yer değiştirme ödeneği (2000)	737.606,7	1,3	S
Topluma faydalı işler (2000)	541.377,8	1,0	Y
Sivil maluliyet yardımı (1999)	7.226.828,7	13,1	Y
Annelik yardımı (2000), (5 aylık)	115.708,4	0,2	Y
Kalabalık çekirdek aile yardımı (2000)	301.387,7	0,5	Y
Toplam	54.982.352	100,0	

(*) Yardımın türü: Y: Sosyal yardım; S: Sosyal sigorta
Kaynak: Benassi (2000).

olmasıdır.[36] Yine de, yoksullukla mücadele için ulusal düzeyde ayrılan finansman kaynağının %81,3'ünün sosyal sigorta ödeneklerine, %18,7'sinin ise sosyal yardım ödeneklerine gittiğini görmek ilginçtir. Her ikisi de sosyal sigorta önlemi olan asgari emeklilik yardımı ve genel maluliyet yardımının toplam harcamalar içindeki payı %68,2 düzeyindedir. Eğer bu ikisine çekirdek aile yardımını da ekleyecek olursak, söz konusu üç yardımın toplam harcama içindeki payı %75,2'ye, sosyal sigorta yardımları içindeki payı ise neredeyse %95'e ulaşmaktadır. Buna karşılık, sosyal yardımlar içinde en büyük kaynağı sivil maluliyet ödemeleri (%70,3) kullanmaktadır. Sosyal ödenek ve sosyal emeklilik yardımı ile birlikte düşünüldüğünde ise, sosyal yardım harcamalarının %90,7'si bu üçüne gitmektedir.

Yardım kategorilerindeki harcamaları toplamak, bu alandaki iç dengeleri anlamamızı kolaylaştıracaktır. Toplam harcamala-

36 Her bir yardım kategorisindeki rakamların farklı yıllara ait olduğuna dikkat ediniz.

TABLO 12
Harcamaların Yardım Türüne Göre Dağılımı (muhtelif yıllar)

Yardım türü	*Harcama (bin Euro)*	*%*
Sosyal sigorta	44.696.325,6	81,3
Sosyal yardım (1999)	10.286.027,3	18,7

Kaynak: Yazar tarafından hesaplanmıştır.

rın büyük bir bölümü (23,9 milyar Euro) maluliyet yardımlarına gitmektedir ki, bu tutar toplamın %43,5'ini oluşturmaktadır. Yaşlılara yapılan harcamalar da bir o kadar yüksektir; 23,6 milyar Euro'luk harcama toplamın %43'üne tekabül etmektedir. Sonuç olarak, yoksullukla mücadeleye ayrılan kaynakların %86,5'luk bölümünden faydalananlar şu iki kategoride yoğunlaşmaktadır: yaşlılar ve özürlüler. Yoksulluk çekenlerin talep edebilecekleri sosyal sigorta hakları olduğu ve bu yüzden de sıklıkla sosyal korumadan mahrum kaldıkları düşünüldüğünde bu oran endişe vermektedir. Yoksullukla mücadelede sosyal yardım bileşeninin kuvvetlendirilmesi, İtalyan refah sistemi reformunda işte bu yüzden ulaşılmak istenen bir hedeftir.

Cinsiyet

Yardımlardan faydalanan kişilerin ve harcamaların dağılımına cinsiyet açısından bakmak ilginç olacaktır (Tablo 13). Söz konusu yardımların tamamı ağırlıklı olarak kadınlara yöneliktir: Yardımlardan faydalanan kadınların oranı, sırasıyla, %70,1, %83 ve %74,9 seviyesindedir. Bu yardımların sosyal sigorta hakları çok az olan veya hiç olmayan insanlara, yani evdeki görevleri için verdikleri aralar nedeniyle sınırlı çalışma hayatları olan insanlara ödendiği göz önünde bulundurulmalıdır. Bu sebeple, söz konusu yardımlar, çalışma hayatıyla bağlantılı olan yardımları alamayan insanları hedefleyen daha cömert yardımlardır.[37]

37 1999'da ortalama aylık emekli aylığı 638,5 Euro idi. Sadece özel sektördeki emekli aylıklarını alacak olursak bu ortalama 743,7 Euro seviyesine, sadece kamu sektörü emekli aylıklarını ele alırsak da 1.372,8 Euro seviyesine çıkacaktır.

TABLO 13
Sosyal Ödenek, Sosyal Emeklilik ve Asgari Emeklilik Ödemelerinden Faydalananların ve Ortalama Aylık Yardım Tutarlarının Cinsiyete Göre Dağılımı (1999 ve 2000)

	Erkekler		*Kadınlar*		
	Sayı	*Ortalama aylık tutar (Euro)*	*Sayı*	*Ortalama aylık tutar (Euro)*	*% K*
Sosyal ödenek (1999)	38.244	291,2	89.678	263,8	70,1
Sosyal emeklilik (1999)	89.267	279,5	436.488	264,2	83,0
Asgari emeklilik (2000)	1.105.088	409,5	3.300.388	406,8	74,9
Toplam	1.232.599	396,4	3.826.554	387,2	75,6

Kaynak: Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS)..

Onceden yapılmış prim katkısına bağlı INPS maluliyet ödemelerinden ve İçişleri Bakanlığı'nın verdiği yardım temelli ödemelerden faydalananlara ilişkin veriler de aynı oranda ilginçtir. Burada, prim katkısına bağlı ödemelerin ağırlıklı olarak erkeklere, yardım türünde ödemelerin ise ağırlıklı olarak kadınlara yapıldığını görmekteyiz (Tablo 14). Birinci tip ödemeler ikincilere nazaran daha cömerttir; üstelik, birinci tip ödemelerin cinsiyete göre dağılımına baktığımızda erkeklere

TABLO 14
Cinsiyete Göre Maluliyet Yardımı, Genel Maluliyet Yardımı (INPS) ve Sivil Maluliyet Yardımından (İçişleri Bakanlığı) Faydalananlar ve Ortalama Aylık Tutarlar (1998-99)

	Erkekler		*Kadınlar*	
	Sayı	*Ortalama aylık tutar (Euro)*	*Sayı*	*Ortalama aylık tutar (Euro)*
Maluliyet yardımı INPS	55.081	912,6	15.445	627,0
Genel maluliyet yardımı INPS	196.171	530,6	86.698	381,2
222/84 sayılı yasa öncesi ödenek	1.078.135	514,7	1.616.749	394,5
Sivil maluliyet ödemeleri	481.895	485,0	781.382	471,8

Kaynak: Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS).

ve kadınlara ödenen aylık ortalama tutarlarda önemli bir fark olduğunu görürüz. Kadınlar erkeklere oranla %30 daha az ödenek almaktadır ve (bakıcı ödeneğinin verilmesinden dolayı) iki maluliyet yardımının tutarı sivil maluliyet ödemelerinden bile azdır.

Diğer taraftan, yer değiştirme ve topluma faydalı işler için yapılan ödemelerde ise, cinsiyetlere daha eşit muamele edildiği görülmektedir (1998 verileri) (Tablo 15).

Özetle, yardımları cinsiyet açısından incelediğimizde emek piyasasındaki eşitsizlikleri görmekteyiz: "Güçlü" sosyal haklar, emek piyasasında yer almak suretiyle kazanılmaktadır. Bunun alternatifi ise daha az cömert araçlara bel bağlamaktır. Yaşlılara yapılan yoksullukla mücadele yardımlarında neden kadınların açıkça öne çıktığını ve neden daha cömert maluliyet ödemelerinden (sosyal sigorta) daha düşük tutarlı yardımlara oranla (sosyal yardım) daha az faydalandıklarını açıklamaktadır.

TABLO 15
Cinsiyete Göre Yer Değiştirme Ödeneği ve Topluma Faydalı İşler Yardımından Faydalananlar (2000)

	Erkekler		*Kadınlar*	
	Sayı	*%*	*Sayı*	*%*
Yer değiştirme yardımı	53.898	62,0	32.964	38,0
Topluma faydalı işler	76.196	54,1	64.540	45,9

Kaynak: Çalışma Bakanlığı.

RMI uygulaması, tarihten gelen eşitsizlikleri düzeltebileceği için refah sistemi için bir dönüm noktasıdır. Yoksullukla mücadele için geliştirilen ulusal politikalarda sistematik bir yaklaşımın olmayışı refah sistemi içerisinde meşru görülemez eşitsizliklere sebebiyet vermektedir. Özellikle, İtalya'da sosyal sigortadaki zayıflığın sebebi, sosyal yardım uygulamalarının tâbi bir konumda olmasıdır. Süregelen reform süreci bunu düzeltmeye çalışsa da, meselenin can alıcı noktası sosyal sigorta ile sosyal yardımın karışımıdır: (Ulusal) yoksullukla mücadele önlemlerinin çoğunluğu, yardımdan faydalananla-

rın katkıda bulunmasına bağlı olduğu için ekonomik zorluk çeken birçok insan sürecin dışında kalmaktadır. Burada en çelişkili husus, sosyal sigorta önlemlerinin kısmen sosyal yardım temelinde uygulanmasıdır. Dolayısıyla, iki yardım devresi mevcuttur; bir tanesi prim katkısı prensibine dayalı ve daha cömert, diğeri yetersiz, daha az sistematik ve tamamen sosyal yardıma dayalı.

Bu durum harcamaların verimliliğinde herkesin bildiği dengesizlikleri üretmektedir: yoksulluk büyük ölçüde emek piyasasına tam olarak katılmanın imkânsızlığından (işsizlik) ya da zorluğundan (hastalık, maluliyet, ailevi sorumluluklar) kaynaklanmaktadır. Sosyal sigorta haklarını alabilmek için gereken temel şart eksiktir. Bu eksiklik, sosyal sigorta politikalarının merkezinden dışlanan bir grubun oluşmasına yol açmaktadır; kurumsallaşmış sosyal dışlanmanın bir biçimi söz konusudur.[38] Harcamaların sadece çok küçük bir bölümü gerçekten ihtiyacı olanlara gitmektedir.

Son birkaç yılda, yoksulluk çeken –ya da bu riski taşıyan– bireyleri ve aileleri doğrudan desteklemeyi hedefleyen önlemlerin uygulamaya konulması sayesinde, söz konusu dengesizliği gidermeye yönelik çabalar gözlemlenmektedir. Kira yükünü hafifletmek, muhtaç ailelere yardım etmek (sayısız kalabalık aileye yapılan yardımlar) ve henüz deneme aşamasındaki Asgari Gelir Desteği (RMI) gibi önlemlerde daha tutarlı bir yaklaşımın ilk işaretleri görülmektedir. Bilhassa bu sonuncusu, kalıcı hale geldiği takdirde İtalya'yı diğer AB ülkeleri seviyesine getirecek ve yoksullukla mücadelede İtalyan refah sisteminin açık ve evrensel bir aracı olacaktır.

İtalya'da RMI uygulamasında yaşanan zorluklar

1998 bütçe yasası ile yürürlüğe konulan ve sosyal yardım sistemi reformu yasası (328/00) tarafından öngörülen kesin uygulamaya kadar bir dizi yasama hükmüyle tanımlanan RMI

38 Bu, İtalyan refah sisteminin iyi bilinen bir özelliğidir. Bununla ilgili olarak, örneğin, bkz. Saraceno (1993) ve Ferrera (1998).

uygulaması, "psikolojik, fiziksel veya sosyal nedenlerle toplumsal marjinalleşme riski taşıyan ve kendilerine ya da çocuklarına bakamayan insanlara ekonomik ve sosyal destek sağlamak suretiyle yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele için getirilmiş bir önlemdir" (DL 237/98, Madde 1). Onofri Komisyonu tarafından başlangıçta belirtildiği ve Sosyal Dışlanma Çalışmaları Komisyonu (CIES) tarafından birçok defa teyit edildiği üzere, RMI uygulaması bir son çare hizmetidir ve hedef kitlesi kendi başlarına onurlu bir varoluşun gereklerini yerine getiremeyen ve diğer yardım programlarından (örneğin işsizliğe, maluliyete veya yaşlılığa bağlı ödenekler) faydalanma koşullarına sahip olmayan insanlardır. RMI'da, faydalanması muhtemel kişilerin ekonomik kaynaklarını doğrulamak için ihtiyaç tespiti yapılmaktadır. Hâlâ geçici olarak uygulansa da,[39] İtalyan refah sisteminde RMI uygulaması bir yeniliktir; çünkü faydalanan kişinin belirli bir kategoriye –işçiler, işsizler, emekliler, yaşlılar, maluller vb.– dahil olmasının gerekmediği, ekonomik ihtiyacın yeterli olduğu evrensel bir gelir desteği ilk defa yaratılmıştır.

Aşağıdaki bölümlerde, uygulama kapsamına alınan 39 belediyede RMI'nın işleyişi, 2001 yılı ortalarında bağımsız kuruluşlar tarafından hazırlanan değerlendirme raporu henüz hükümetçe kamuoyuna açıklanmadığı için CIES'te (2001) yer

39 RMI uygulamasının geçici mi kalıcı mı olduğunu, 328/00 nolu yasanın 23. maddesi uygulamanın (ne zamana kadar olduğunu belirtmeden) uzatılmasını öngörse de, belirlemek kolay değildir. Ayrıca politik durum da bunun için uygun olmayabilir. Bu belirsizlik, diğer göstergelerin yanısıra, 23. maddede belirtilen zaman kısıtlarına uyulamamasından da anlaşılmaktadır: Hükümetin uygulamanın gidişatı hakkında 30 Mayıs'a kadar Parlamento'ya bir rapor sunması ve sivil maluliyet, sağır-dilsizlik ve görme özürlülük yardımlarının yeniden örgütlenmesi ile ilgili bir kararname çıkartması gerekmekteydi. RMI uygulaması, başlangıçtaki 39 belediyenin herhangi birinin yer aldığı bölgesel paktların kapsadığı belediyelerin tümünde 2002 yılının sonuna kadar uzatılmıştı (2001'de yaklaşık 181 milyon Euro ve 2002'de yaklaşık 222 milyon Euro tahsis edilmesini sağlayan 388/2000 nolu 2001 Mali Yasasının 80. maddesine, Sosyal Dayanışma Bakanlığı'nın 20 Nisan 2001 ve 7 Mayıs 2001 tarihli, katılan belediyeleri belirten kararnamelerine bakınız). Kapsanan belediye sayısı 267'dir, bu rakama başlangıçtaki 39 tane de eklenmelidir. Buradaki analizimiz artık tamamlanan ilk uygulamaya dayanmaktadır.

alan veriler kullanılarak incelenmektedir. Amacımız uygulamanın her aşamasını ve bu karmaşık sürecin her yönünü ayrıntılarıyla incelemek değildir. Uygulamanın gelişimi ve yaygınlaştırılmasını sağlayabilecek muhtemel düzenlemeler hakkında karar verebilmek için çok önemli olduğunu düşündüğümüz bazı hususlar üzerinde yoğunlaşacağız: RMI uygulamasının hedef nüfusa erişimi; gelir desteği (*reinsertion*) programlarının rolü; farklı yerel bağlamlarda RMI'nın etkisi; belediyelerin bu türde bir hizmeti idare etme kapasitesi.

RMI uygulamasının tasarlanması

RMI uygulaması 1998 Kasım'ında yürürlüğe giren üç yasa ile başladı: 449/97 sayılı 1998 Bütçe Kanunu ile uygulama yürürlüğe girdi; 237/98 DL ile uygulamanın özellikleri düzenlendi ve 5 Ağustos 1998 tarihli Bakanlık Kararnamesi ile de uygulama kapsamına alınan belediyeler belirlendi. Uygulamanın amaçları şunlardı:

- Ülkenin değişik bölgelerinde uygulamanın işleyiş şekillerini ve maliyetini kontrol etmek;
- Yoksullukla mücadelede ve toplumsal entegrasyonda uygulamanın etkilerini görmek;
- Ülkenin tümüne yayılıp yayılamayacağını değerlendirmek.

RMI uygulamasının yönetimi, gerekli kaynakları doğrudan Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığı'ndan alan belediyelerin sorumluluğundadır.

RMI uygulamasından faydalananlar şunlardır:

- Uygulama kapsamına alınmış belediyelerden birinde en az 12 aydır ikamet etmekte olan İtalya ya da diğer AB ülkeleri vatandaşları;
- Uygulama kapsamına alınmış belediyelerden birinde en az üç yıldır ikamet etmekte olan AB-dışı ülkelerin vatandaşları ya da hiçbir ülkenin tâbiyetinde olmayan kişiler.

Yaşı çalışmaya elverip de işsiz olan ancak çalışabilecek durumda olanların mesleki eğitim kurslarına katılması ve iş tekliflerini kabul etmesi gerekmektedir.

Tek kişilik bir hanehalkının RMI uygulamasından faydalanabilmesi için gereken azami aylık gelir tutarı 1998 yılında 258,2; 1999 yılında 263,4; 2000 yılında ise 268,6 Euro olarak belirlenmiştir. Hanehalkının daha farklı büyüklükte ve bileşimde olduğu aileler için RMI azami aylık gelir tutarını belirlemede bir eşdeğerlik skalası kullanılmıştır (Tablo 16).

TABLO 16
Hanehalkı Büyüklüğüne Göre
RMI Uygulamasından Faydalanmak İçin
Gerekli Aylık Azami Gelir Eşikleri (1998-2000)

Hanehalkı sayısı	*Oran*	*1998*	*1999*	*2000*
1	1,00	258,2	263,4	268,6
2	1,57	405,4	413,5	421,6
3	2,04	526,8	537,3	547,9
4	2,46	635,2	647,9	660,7
5	2,85	736,0	750,7	765,4

Ağırlıklandırma: Her bir ilave birey için 0,35; çocuklu her eş için 0,2; her bir özürlü birey için 0,5; her iki ebeveynin de çalıştığı çocuklu kalabalık aileler için 0,2.

RMI tutarı, belirlenmiş eşik ile aylık gelir arasındaki fark olarak hesaplanmaktadır. Bu taban gelir, yardımdan faydalanan kişinin ailesindeki her bir ferdin tek tek elde ettiği gelirin toplamıdır. Vergiler düşüldükten sonraki çalışma gelirlerinin %75'i dikkate alınmak suretiyle (kişinin) tekrar yoksullaşma riski azaltılmaktadır. Buna ilaveten, yardımdan faydalanan kişinin kendi evi dışında bir mülkü ya da varlığı olmaması gerekmektedir.

Belediyeler, yardımdan faydalanan kişilerin bireysel ve ailevi özelliklerini dikkate alarak kişiselleştirilmiş entegrasyon programlarını formüle etmekle yükümlüdür. Bu programların amacı kişisel becerileri geliştirip teşvik etmek ve sosyal ilişki ağlarını tekrar inşa etmektir; reşit olmayan kişiler için ise öncelik zorunlu eğitimin ve mesleki eğitimin tamamlanmasına verilmiştir.

RMI uygulamasının maliyeti 246 milyon Euro'nun biraz altındadır (Tablo 17).

TABLO 17
Uygulamanın Maliyetinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (31 Aralık 2000)

	Harcama (Eruo)	%
Kuzey	8.515.044,4	3,5
Merkez	11.996.222,1	4,9
Güney	225.445.539,1	91,7
Toplam	245.956.805,6	100,0

Kaynak: CIES (2001).

RMI uygulamasından faydalananlar

RMI uygulaması tasarlanırken, Güney bölgesindeki belediyeler daha çok temsil edilmişti, çünkü buralarda ülkenin diğer bölgelerine göre yoksulluk çok daha yaygındı. Uygulama kapsamına alınan 39 belediyenin 24'ü Güney'de, 10'u Merkez'de ve sadece 5'i Kuzey'deydi. Bu karar, meşrulaştırılabilir olmakla birlikte, Kuzey ve Merkez belediyeleri hakkında yapılabilecek değerlendirmeleri sınırlamaktadır.[40] Bu durum, RMI uygulamasının ülke genelinde çok değişkenlik gösteren toplumsal yapılar ve yoksulluk tipolojileri üzerindeki etkisi hakkında bir fikir oluşturma çabasını ciddi şekilde karmaşıklaştırmaktadır.

TABLO 18
Coğrafi Bölgelere Göre Nüfus, Yoksulluk ve RMI Uygulamasından Faydalananların Sayısı (2000)

	Nüfus (%)	*Yoksulluk (%)*	*RMI (%)*
Kuzey	44,7	18,9	2,8
Merkez	19,3	14,6	4,0
Güney	36,0	66,5	93,2
Toplam	100,0	100,0	100,0

Kaynak: Nüfus için Istat, yoksulluk ve RMI için CIES (2001).

40 Merkez'deki 10 belediyenin dokuzu Lazio bölgesindedir; yoksulluğun büyük şehirlerde yoğunlaşmış olduğu bilinmesine rağmen Kuzey'deki beş belediyeden sadece birinde, Rovigo'da, nüfus 50.000'in üzerindedir. Üstelik, aralarında Emilia Romagna gibi yoğun nüfuslu yerlerin de bulunduğu pek çok bölgede, RMI uygulaması hiçbir belediyede test edilmemiştir. Bu önemli bir hatadır, çünkü uygulamanın değişik yerel refah sistemleri kapsamında değerlendirilmesi olanağını sınırlamaktadır.

RMI uygulamasının ilk iki yıllık bölümünde 55.522 başvuru yapılmış ve bunların 34.730 tanesi kabul edilerek toplamda 25.591 aile ve 85.818 birey uygulama kapsamına alınmıştır (bkz. Tablo 19). Bu konuda yapılabilecek en ilginç değerlendirmelerden biri, RMI hizmetinin hedef kitleye nasıl nüfuz ettiği gözlemine dayanacaktır. Hedef kitle içinde yardımdan faydalananların sayısı, RMI uygulamasının birbirinden çok farklı sosyo-ekonomik bağlamlarda nasıl bir rol oynayabileceğinin, kabaca da olsa, bir göstergesidir.[41] İstihdam sorununun daha büyük olduğu bölgelerde (Güney) başvuru yapan ve faydalanan kişi sayısının koşulların daha iyi olduğu bölgelere (Merkez ve Kuzey) oranla daha fazla olması tabii ki beklenen bir durumdur. Yine de, RMI uygulamasının ne işsizlere gelir desteği sağlama ne de istihdam olanaklarını geliştirme için bir araç olmadığını, kişinin iş bulma ve çalışma kapasitesini yeniden inşa etmeye yardımcı bir araç olduğunu akıldan çıkarmamak gerekmektedir.

Güney'deki belediyelerde yerleşik nüfusun %4'ü RMI uygulamasından yararlandırılırken, Kuzey'de bu oran %1,1 ve Merkez'de %2,4 olmuştur. Dolayısıyla, Güney belediyelerinde

41 Burada, Italya'nın karmaşık ekonomik ikilik sorununa girmek mümkün değil (Bkz. Mingione, 1998; Mingione ve Pugliese, 2002; ve diğerleri). Aşağıdaki tablo, bazı emek piyasası göstergelerinin bir özetidir ve Italya'da biri Kuzey'de biri Güney'de olmak üzere en az iki ayrı istihdam rejimi olduğunu açık seçik göstermektedir.

Cinsiyete ve bölgeye göre temel emek piyasası göstergeleri, Ocak 2002

	Erkekler				*Kadınlar*				*Erkekler ve Kadınlar*			
	K	*M*	*G*	*I*	*K*	*M*	*G*	*I*	*K*	*M*	*G*	*I*
15-64 yaş arası istihdam oranı	75,6	73,9	71,1	73,7	54,9	50,5	36,5	47,4	65,4	62,1	53,7	60,5
Genel işsizlik oranı	2,6	5,2	14,5	7,1	5,7	9,7	27,2	12,5	3,9	7,0	18,8	9,2
Uzun dönemli işsizlik oranı	0,9	2,8	9,3	4,1	2,3	5,5	19,3	7,7	1,5	3,9	12,7	5,5
15-24 yaş arası işsizlik oranı	8,5	23,1	44,0	25,4	11,3	26,3	61,4	31,5	9,8	24,6	51,0	28,1

K=Kuzey; M=Merkez; G=Güney; I=Italya
Kaynak: Istat.

TABLO 19
Yapılan ve Kabul Edilen Başvuru Sayısı ve Faydalanan Toplam Kişi Sayısı (31 Aralık 2000)

	*Yerleşik kişi sayısı**	*Başvuru sayısı*	*Kabul edilen başvuru sayısı*	*Faydalanan toplam kişi sayısı*	*Faydalanan kişilerin yerleşik kişilere oranı*
Kuzey	217.793	2.050	1.466	2.415	1,1
Merkez	143.112	2.674	1.789	3.406	2,4
Güney	2.000.877	50.798	31.475	79.997	4,0
Napoli harici	965.042	31.925	22.580	62.661	6,5
Toplam	2.361.782	55.522	34.730	85.818	3,6

(*) RMI uygulamasını test eden belediyelerde yerleşik kişi sayısı
Kaynak: CIES (2001).

yerleşik ailelerin önemli bir bölümü RMI uygulamasından faydalanmak için gereken katı ve seçici kriterlere sahiptir. Yerleşik nüfusun sadece %1,7'sinin uygulamadan yararlandırıldığı Napoli nedeniyle Güney bölgesi ortalaması önemli ölçüde düşmüştür; ancak Güney bölgesinde uygulamadan faydalanan toplam kişi sayısı (79.997) göz önüne alındığında, Napoli'de faydalanan kişi sayısının yine de yüksek olduğu (17.336) görülmektedir.[42] Napoli'yi hariç tuttuğumuzda, Güney bölgesinde uygulamadan faydalanan kişi sayısının yerleşik kişi sayısına oranının bir anda %6,5 seviyesine fırladığını görmekteyiz; bu rakam, Kuzey bölgelerindeki oranın altı katıdır. RMI uygulamasının finansal açıdan sürdürülebilir olup olmadığını tar-

42 Napoli'deki uygulama, çok büyük bir ihtimalle, belediyenin yönetmek zorunda kaldığı müdahalenin büyüklüğünden etkilenmiştir. Başlangıçta, uygulamanın sadece, Catania ve Cenova'da olduğu gibi, şehrin bazı bölgelerinde yürütülmesi planlanmaktaydı. Ancak çıkarcılık ve kapsam dışı tutulan bölgelerde huzursuzluk çıkması korkusu, uygulamanın bütün şehre yayılmasına yol açtı; fakat bütçe aynı oranda artırılmadı. İki yıllık dönemde, Güney için ayrılan toplam 201 milyon Euro'nun 46 milyonu Napoli'de harcandı; başka bir deyişle, Napoli, Güney'e yapılan toplam harcamanın % 22,8'ine sahip olurken RMI uygulamasının denendiği belediyelerdeki toplam nüfusun % 51,8'ine sahipti. Bu nedenle, bu şehirde neden diğer her yerde olduğundan çok daha sıkı bir seçme çalışması yapıldığı ortada.

tışmak o kadar da önemli değildir; uygulamayı tüm İtalya nüfusunu kapsayacak şekilde genişletmenin yıllık maliyeti olarak tahmin edilen 2,22-2,94 milyar Euro (CIES, 2001, s. 47), yeterli siyasi irade olduğu takdirde çok rahat karşılanabilecek bir tutardır.[43] İtalyan refah sisteminde yaşanacak bu tarz bir "devrimin" yardımlardan faydalanan kişiler, yerel sosyal sistemler, sosyal sigorta rejimi ve bu tip bir hizmeti idare etme kapasitesi üzerinde yaratabileceği etkiyi değerlendirmek ilginç olacaktır.

Yerel nüfus içinde RMI uygulamasından faydalananların sayısı bölgelere göre değişiklik göstermektedir ve yerel hükümet birimlerinin rolüne değinilmediği takdirde bu farklılığın anlaşılması güçtür. Aslında, sosyo-ekonomik açıdan homojenlik gösteren bölgeler arasında ekonomik zorluk ve toplumsal marjinalleşme bakımından bu kadar farklılık olabileceğine inanmak zordur: Calabria'daki beş belediyede RMI uygulamasından faydalananların sayısı %3 ila %24,9 arasında; Enna'daki altı belediyede %6,7 ila %15,8 arasında değişmektedir; Campania'daki bir belediyede %50,9'a ulaşırken yanıbaşındaki şehirde %6,2'de kalmıştır.

TABLO 20
İşgücü Pazarındaki Durumuna Göre RMI Uygulamasından Faydalananlar (hanehalkı reisleri)

	Çalışan	*İlk işini arayan*	*İşsiz*	*Çalışacak durumda olmayan*	*Toplam*
Kuzey	16,9	4,0	36,7	42,5	100
Merkez	8,6	8,3	64,2	18,9	100
Güney	12,4	18,5	53,5	15,9	100
Toplam	12,2	15,7	53,0	19,0	100

Kaynak: CIES (2001).

RMI uygulamasında kullanılan kurumsal kanallar arasında, toplumsal yeniden üretimdeki yerel "tarzlar" ve vatandaşlar

43 Karşılaştırma yapılacak olursa, 1999 yılında yaşlılık yardımı ve emekli maaşları için 2,1 milyar Euro harcanmışken 2000 yılında asgari emekli aylıkları için 21,5 milyar Euro harcanmıştır.

ile kurumlar arasındaki ilişki ile birbirine bağlanmış faktörler çok önemli bir rol oynamaktadır. Bu noktada özellikle, insan sermayesi, sosyal sermaye ve emek piyasasının niteliği ve korumacılığa (patronaj) dayalı uygulamalardan kaynaklanan politika bozulmalarının kalıcı etkisi gibi bağlamsal özellikleri vurgulamak istiyoruz. Söz konusu faktörler, bir hak olarak vatandaşlık kavramına dayalı "modern" gelir desteği ile ilk defa tanışan birçok belediyede RMI uygulamasının yönetimi üzerinde büyük baskı oluşturmuştur. Tahmin edilebileceği üzere, böylesine büyük bir yeniliğin uygulanması "daha zayıf" toplumsal bağlamlarda RMI uygulamasıyla getirilen hizmetin ne olduğunun kavranmasında ve bu hizmete gelen talebin yönetilmesinde zorluklara yol açmıştır. Calabria'ya ve Sicilya'ya bağlı bazı belediyelerde, yerel meclislerin hazırladığı hakediş listelerine –ki bu RMI'nın ruhuna aykırıdır– ve yardımların dağıtımındaki gecikmeye karşı düzenlenen protesto gösterileri bunun bir kanıtıdır. Mali polis tarafından Enna ilçesinde (Sicilya) yapılan incelemeler, altı belediyede yardımdan faydalanan 7.969 kişiden 859 tanesinin (%11) devleti dolandırma ve kişisel evrakta sahtecilik yapmakla suçlanmasına yol açmıştır. Bu aşırı bir örnektir, ancak RMI gibi bir uygulamayı yoksulluğun yaygınlığına, yüksek seviyede işsizliğe, "kayıtdışı" çalışmaya, gelişmemiş yardım sistemlerine, yerleşik kayırmacı politikalar geleneğine ve örgütlü suçun uzun süreli varlığına örnek olarak gösterilebilecek bölgelerde oturtmanın zorluğunu açıkça ortaya koymaktadır. Bu gibi faktörler RMI uygulamasını amacından saptırmakta ve onu, yardımdan faydalananları topluma yeniden kazandırmak gibi yenilikçi taahhüdünden uzaklaştırıp genel bir ekonomik yardıma dönüştürmektedir.

RMI uygulamasında en çok tercih edilen çekirdek aile tipindeki fert sayısı ortalamanın üzerindeydi. Bu dengesizliğin birbiri ile ilintili iki sebebi bulunmaktadır. Birincisi, İtalya'da yoksulluk beş ya da daha fazla ferdin bulunduğu kalabalık aileleri daha çok etkilemektedir; ikincisi, bu gibi aileler Güney bölgesinin tipik bir özelliğidir. Bunun sonucu olarak,

yalnızlık[44] ve çocuksuz aile gibi Kuzey bölgesinde daha yaygın olan yoksulluk profillerinde RMI uygulaması daha az etkili olmaktadır.

TABLO 21
RMI Uygulamasından Faydalanan Aileler ile Genelde Ailelerin Aile Tipi ve Fert Sayısına Göre Karşılaştırılması (%)

Sayı	*RMI*	*İtalya geneli*	*Aile tipi*	*RMI*	*İtalya geneli*
1	13,6	22,9	Tek birey	13,6	22,9
2	13,5	25,8	Çocuklu çift	64,2	44,2
3	24,6	23,2	Tek ebeveyn	14,6	7,7
4	28,4	20,8	Çocuksuz çift	5,4	19,5
5 veya daha fazla	19,1	7,3	Diğer	2,2	5,7
Toplam	100,0	100,0	Toplam	100,0	100,0

Kaynak: Istat, *Indagine sui consumi della famiglie*, 1997; kendi hesaplamam.

3.3 Sosyal içerme programları ve sonuçları

RMI uygulamasının doğru bir şekilde işleyebilmesi için gereken ön şartlardan biri yerel hükümet kurumlarının bireyin kendi durumunu iyileştirmesine ve yoksunluktan kurtulmasına yardımcı olacak önlemler geliştirebilmesi ve uygulayabilmesidir. Yukarıda gösterildiği üzere, bireyleri destekleyici müdahaleler söz konusu olduğunda İtalya geçmişten gelen bir eksiklikten önemli ölçüde muzdariptir. Belediyelerin bu hususta yaygın olarak taşıdığı zayıflıktan ayrı olarak –ki bu işlevler belediyelerin yasal yükümlülüğüdür–[45] söz konusu bölgesel parçalanma, üçüncü sektör kurumlarının yerindenliği kuvvetle destekleyen bir siyasi iklime farklı ölçülerde kök salmış olduğu bir ortamda (bkz. Tablo 22) etkisini daha da artırmaktadır.

Hizmetlerin organize edilmesini ve sağlanmasını genellikle üçüncü sektöre devreden bir refah sisteminin birey hakları

44 Gerçekte, bu profile uyan kişiler esas olarak yaşlılardır; yaşlılar zaten yaşlılık yardımı ve emekli aylığı ile 'koruma' altında oldukları için RMI uygulamasından en az faydalanan kişiler olmuşlardır.

45 Kısa süre önce yürürlüğe giren sosyal hizmetlere ilişkin genel yasa (328/00) tarafından teyit edilmiş ve güçlendirilmiştir.

TABLO 22
Bölgelere Göre Gönüllü Organizasyonlar ve Gönüllüler (1999)

	Yerleşik kişi (%)	*Organizasyonlar*		*Gönüllüler*	
		Sayı	*%*	*Sayı*	*%*
Kuzey	44,7	9.257	61,4	386.973	57,7
Merkez	19,3	3.018	20,00	162.86	24,2
Güney	36,0	2.796	18,6	121.667	18,1
Toplam	100,0	15.071	100,00	670.826	100,0

Kaynak: Istat.

üzerindeki etkilerini bir tarafa bırakırsak, kamu ve özel sektör arasında sorumluğun paylaşılması konusunda hâlâ soru işaretleri bulunmaktadır. Kâr amacı gütmeyen kuruluşu daha az olan daha az donanımlı yerel yönetimlerde, talepleri karşılayacak sistemleri organize etmek konusundaki zorluklar artma eğilimi göstermektedir. Bu örnekte de, zaten çok fazla insanın yardıma muhtaç olduğu ve devletin imkânlarından daha az yararlanabilen Güney bölgeleri, üçüncü sektör girişimleri bakımından da geri kalmıştır.

Bu yetersizlik, hem ihtisas gerektiren hizmetleri fiilen veren tüm tarafları işin içine katabilecek daha büyük bir örgütleme kapasitesini, hem de uygunsuz ya da haksız kullanımı önleyebilecek iyi bir yönetim kabiliyetini gerektiren ve yardımlardan faydalananların topluma kazandırılmasının çok önemli olduğu RMI uygulaması için daha da doğrudur. Diğer çalışmalarda belirtildiği gibi (Kazepov, 1996, 2000; Fargion, 1997; Kazepov ve Orientale Caputo, 1998; Mingione, 1999) yerel yönetimlerin planlama ve yönetim kabiliyetleri, özellikle de pek çok belediyenin sadece en basit yapılara sahip olduğu veya hiç olmadığı yardım hizmetleri alanında, birbirinden çok farklıdır. Bu yüzden, RMI uygulamasında, Güney bölgesindeki pek çok belediye iki taraftan sıkıştırılmış durumdadır: Buralarda sosyal koruma ve sosyal ilerlemeye daha büyük talep duyulmaktadır, istihdam sorunları daha da yaygındır;

bunlar yetmezmiş gibi yardım sektörü zayıftır ve üçüncü sektör organizasyonları azdır.

Tüm bunların sonucu, RMI uygulamasının kilit bileşeni olan sosyal içerme programlarına yardımdan faydalananların katılımının Güney belediyelerinde çok zayıf kalmasıdır. Bu nedenle, yardımdan faydalananların %43,2'si sosyal içerme programlarına katılmışken, bu oran Güney'de, özellikle de ilgili bütün hanehalklarının katıldığı Napoli'yi hariç tuttuğumuz zaman, Merkez ve Kuzey'e göre çok daha düşüktür.

Sosyal içerme programlarıyla ilgili istatistikler (Tablo 23 ve 6.24) talebin büyüklüğü ve arz kapasitesi arasındaki uçurumu açıkça ortaya koymaktadır.[46] Bu durum, toplumsal çürüme ile karşı karşıya kalan belediyelerin idari etkinliği sorununu ortaya koymaktadır ve bu da RMI gibi karmaşık bir önlemi yönetme kabiliyetleri hakkında pek çok şüphe uyandırmaktadır. Üstelik, bu durum ne sadece İtalyan kurumlarının sosyal dinamikleri yönetme konusunda yukarda bahsedilen zayıflığına ne de Kuzey ile Güney arasındaki yönetim etkinliği farkına bağlıdır. Fransa'daki uygulama burada önem kazanmaktadır; çünkü Fransa'da çok merkezileşmiş ve etkin bir yönetim sistemi olmasına rağmen orada da İtalya'dakine benzer bölgesel farklılıklar bulunmaktadır. Tepeden inmeci bir politika ile yönetilen *Revenu Minimum d'Insertion* uygulamasından çıkartılan ampirik kanıtlar, sosyal içerme yolları ve yardımdan faydalananların katılım oranının niceliği ve niteliği açısından Fransa'da da farklı sonuçlar ortaya çıkabildiğini göstermektedir.[47] Kısacası, politi-

---

46 Verilen istatistikler kesin olmamakla birlikte, değişik bölgelerde değişik yönetimsel ve idari kapasitelerin olduğunu ifade eder görünmektedir. Üstelik, her bir şehir ile ilgili kesin veriler elde olmadığından, kalitenin ve yapılan faaliyetlerin değerlendirilmesi şu anda mümkün değildir. Yine de, yeşil alanların bakımı veya belediye personeline üç ay yardım etmek gibi topluma faydalı işlere ayrılan birkaç saatlik pek çok mesleki ve eğitimsel "sosyal içerme" faaliyetinin şüphe ile karşılanması mazur görülmelidir.

47 RMI uygulamasının üzerine oturtulduğu yerel koşulların önemini açıklığa kavuşturan, Rennes ve Saint-Etienne şehirlerinden edinilmiş gözlemler için bkz. Saraceno (2002, s. 61-62). Rennes'de kamu ile üçüncü sektör arasında çok eski bir müdahale ve işbirliği geleneği ile genişlemekte olan bir üçüncü sektöre sahip, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya daha az rastlanan dinamik bir ekono-

kaların sonuçlarındaki yerel değişkenlik, İtalya'dakinden farklı kurumsal sistemlerde bile kendini açıkça göstermektedir. Bu durum, kurumsal yapıların pasifliği ve ihmalkârlığına dayanan basit açıklamalardan kaçınmamız gerektiğinin delilidir.

TABLO 23
Yardımlardan Faydalanan ve Sosyal İçerme Programlarına Dahil Edilen Kişiler (31 Aralık 2000)

	Yardımdan faydalanan sayısı	*Programa katılan sayısı*	*Programa katılanların oranı (%)*
Kuzey	2.415	1.549	64,1
Merkez	3.406	1.985	58,3
Güney	79.997	33.553	41,9
Napoli hariç	62.661	16.217	25,9
Toplam	85.818	37.087	43,2

Kaynak: CIES (2001).

TABLO 24
Programın Türüne[48] ve Coğrafi Bölgeye Göre Programlardan Faydalananların Dağılımı (%)

	Kuzey	*Merkez*	*Güney*	*Tüm İtalya*
Mesleki	21,7	7,8	15,1	14,9
Topluma faydalı	9,6	4,4	10,0	9,6
Eğitim	3,9	19,1	11,5	11,6
Okul	17,9	28,3	13,5	14,5
Sağlık bakımı desteği	12,8	12,4	1,2	2,3
Aile bakımı desteği	12,6	12,1	21,4	20,5
Sosyal-ilişkisel destek	1,5	9,8	26,5	24,5
Diğer	19,9	6,1	1,0	2,1
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: CIES (2001).

mik sistem bulunmaktadır. Saint-Etienne'de ise nesiller boyu işçilere istihdam sorunu çıkartan ve eski yerel karşılıklı yardım biçimlerini yok etmiş uzun ve kökleşmiş bir sanayi krizi vardır. Bunun sonucunda, yardımdan faydalanan kişilerin sosyal içerme sözleşmesini imzalama oranı Rennes'de % 75 iken, Saint-Etienne'de bu oran sadece % 24'tür (Saraceno, 2002, s. 77).

48 Program türü örnekleri: *meslek* – yönlendirme, meslek içi öğrenim, çıraklık; *topluma faydalı işler* – yeşil alanların bakımı, belediyede masa başı iş; *eğitim* – temel ve mesleki eğitim; *okul* – okuma yazma öğrenme, zorunlu eğitimin tamamlanması; *hasta bakımı desteği* – uyuşturucu bağımlılarına, engellilere ve

İtalya'da RMI uygulamasından alınan veriler sarih olmadığı için, bunların yorumlanması özellikle zor olmaktadır. Uygulamanın süresi hizmetin ve sosyal içerme programlarının yarattığı etkiyi doğru biçimde ölçmeye yetecek kadar uzun olmasa da, RMI uygulamasından çıkan kişiler hakkındaki verilerde bu durum iyice belirginleşmektedir (bkz. Tablo 25).[49]

Bu tablodaki veriler önceki verilerle aynı doğrultuda ilerlemekte ve Güney'deki belediyelerin yoksullukla mücadelede daha çok zorlandığını göstermektedir: Merkez ve Kuzey bölgesi belediyelerindeki yaklaşık üçte birlik orana karşın, Güney bölgesinde yardımlardan faydalanan çekirdek ailelerin sadece %7,5'luk bölümü uygulamadan çıkmıştır. Bu konuda CIES'in gözlemine (2001, s. 35) katılmaktayız: "RMI uygulaması ciddi ekonomik zorluk çeken ve genellikle sosyal sermayeleri sınırlı olan bireyleri ve aileleri seçtiği, üstelik RMI ülkenin daha az dinamik kısımlarında yoğunlaştığı için, uygulamadan faydalananların çoğunun iki yıl önceki başlangıçtan beri faydalanan kişiler olması şaşırtıcı değildir." Uygulamadan faydalananların %3'ünden azı Kuzey'deki belediyelerde yaşamakla birlikte, iş bulanların dörtte birinden fazlasının bu bölgeden olması gerçeği bu durumun simgesidir. Diğer taraftan, Güney'deki belediyelerden gelen ve katılımcıların neredeyse % 20'sinin (5,701) kültürel sermayelerini zenginleştiren ve iş hayatında daha fazla şans bulmalarını sağlayan bir okul diplomasına veya mesleki sertifikaya sahip oldukları gerçeğini olumlu değerlendirmeliyiz. Bu açıdan bakıldığında söz konusu veriler geçicidir; çünkü değerlendirme döneminin sonunda (31 Aralık 2000 tarihinde) devamsızlık ile mücadele ve okul çağındaki küçüklerin katılımını destekleme faaliyetlerine ilaveten 900'den fazla bireyin okul tamamlama programına katıldığı

---

alkoliklere yönelik kurslar; *aile bakımı ve desteği* – yaşlı insanlara ve çocuklara bakma, ebeveyn sorumluluklarını destekleme; *toplumsal ilişki entegrasyonu* – gönüllü sosyal hizmet.

49 Yardımdan faydalanların dikey analizini yapmak öngörülmemiş olduğundan RMI uygulamasının ve sosyal içerme programlarının bu kişilerin ekonomik durumu üzerindeki etkisini ayrıntılı bir biçimde değerlendirmek mümkün değildir.

TABLO 25
RMI Uygulamasına Katılanlar ve Ayrılanlar (31 Aralık 2000)

			Ayrılma nedenleri (sayı)			*Sonuçlara göre katılımcılar (sayı)*		
	Kabul edilen başvurular	*Uygulamadan ayrılanlar (%)*	*Gerek kalmama*	*Uygulamadan ayrılma*	*Diğer**	*Yeni iş*	*Okul diploması*	*Kurs diploması*
Kuzey	1.466	32,0	252	113	104	232	59	101
Merkez	1.789	28,3	285	134	87	114	28	43
Güney	31.475	7,5	1.181	198	820	527	2.257	3.444
Toplam	34.730	9,7	1.718	445	1.011	873	2.344	3.588

(*) Şehir değişimi, ölüm, vb.
Kaynak: CIES (2001).

görülmektedir. Kira ödemelerindeki gecikmenin azalması ile birlikte düşünüldüğünde, RMI uygulamasının ilk iki yıllık döneminin en önemli başarısı bu olmuş ve sosyal ilerleme ve sosyo-ekonomik özerkliğin (yeniden) kazanılmasını sağlayacak programları harekete geçirebilmenin mümkün olduğunu teyit etmiştir.

4. Sonuç: Eleştirel değerlendirme ve gelecekte bizi bekleyenler

RMI uygulamasının semeresi hakkında ancak bazı kısmi sonuçlar çıkartabiliriz. Bu bölümün birinci kısmında, söz konusu kısmi sonuçlara bakacak ve daha sonra da RMI uygulamasının bütün ülke geneline yayılmasını etkileyecek bazı kritik noktaları tartışacağız.

Bu uygulamanın olumlu sonuçları arasında, yoksulluğun pek çok haline çözüm getirilmiş olduğunun altı mutlaka çizilmelidir: Ciddi parasal kaynak sıkıntısı çeken[50] ve gelir desteği olmayan ailelerin yaşam standardı yükseltilmiştir. Özellikle Güney bölgesinde, RMI uygulamasının başlatılması, şimdilik sadece son çare olabilecek bir yardım sağlamaya yönelik olsa da, ileriye doğru atılmış önemli bir adımdır.[51] Bu adım, asgari gelir önlemlerinin yapılabilecek her türlü eleştiriden önce dikkate alınması gereken bir yönüdür. CIES'te (2001,VI-VII) bulunan notlar, uygulamanın ilk iki yıllık döneminde ortaya çıkan diğer önemli ve olumlu işaretlere dikkat çekmektedir; bunlar temelde RMI uygulamasının hizmetlerin organizasyonu ve vatandaş ile devlet kurumları arasındaki ilişkiler üzerin-

50 Bu sıkıntı ciddidir çünkü uygulama kapsamına alınabilmek için şart koşulan gelir eşiği çok düşüktür: 2000 yılında tek kişilik bir hanehalkı için 268,6 Euro; iki kişilik bir hanehalkı için 421,6 Euro gibi.

51 Uygulamaya katılan belediyelerce verilen desteğin önceki seviyeleri için Tablo 2a'ya bakınız. Bu tablo, Güney bölgesinde asgari gelirlerin (eğer varsa) çok düşük olduğunu göstermektedir. ESOPO çalışmasında (Saraceno, 2002), asgari gelir komik bir tutarda olduğu (100 ila 200 Euro arasında) ve başvuranlar arasından genellikle fazlasıyla keyfî ölçütlerle belirlenen çok az sayıda kişiye yılda bir defa verildiği için Cosenza'yı karşılaştırmak bilhassa zordu.

deki etkileriyle ve diğer bazı sorunlu alanlarla (devamsızlık, birikmiş kiralar, borçlar) bağlantılıdır. CIES'te (2001,VII) de işaret edilen kritik faktörler, her şeyden önce (bölgelerin tespiti, kontrol araçları gibi) yönetim sorunları, kurumlar arası işbirliğinde yaşanan sıkıntılar ve RMI uygulamasını diğer (istihdam ve yerel kalkınma gibi) sosyal politikalarla bütünleştirmedeki problemler ile alakalıdır.

Yoksulluğa etkin bir çözüm getirilmesi, başka bir deyişle yoksulluğa yol açan nedenlerin ortadan kaldırılması hususunda, elimizde yok denecek kadar az şey olması önemlidir. Fakat RMI uygulamasının asıl önemli hedefi budur: (bireylerin yeniden eğitim, okul ve sağlık eğitimi gibi hizmetlerden faydalanmasını taahhüt eden) yerel yönetimler ile (sözleşmede yazan faaliyetleri gerçekleştirmeyi taahhüt eden) yardımdan faydalananlar arasında bağlayıcı sözleşmeler düzenlenmesi vasıtasıyla yardımdan faydalananların topluma kazandırılmasında ısrar edilmesi, bu uygulamanın olmazsa olmazlarındandır. Uygulamanın süresi çok kısa olduğu için, RMI'nın yoksulluğa sadece paraya dayalı olmayan, onurlu bir hayatın gereklerini yerine getirebilme kapasitesine dayanan bir çözüm sunma gücünü doğru bir biçimde değerlendirmek mümkün değildir.

Yine de, böylesine kısmi ve kısa süreli bir uygulamada bile, yerel refah sistemi organizasyonu üzerinde belli belirsiz olumlu etkiler ortaya çıkmıştır. RMI'nın uygulanması yerel yardım organizasyonunun yapısı üzerinde önemli değişikliklere neden olmaktadır: Yerel yardım uygulayıcıları, standart ihtiyaç tespitine dayalı değerlendirmelerden sosyal içerme programlarının formüle edilmesine geçerek daha profesyonel bir yaklaşım benimsemiş; programdan yararlananların sayısının artmasını sağlayan, hayır amaçlı müdahale ve toplumsal dayanışmadaki geleneksel biçimler ile karşılaştırıldığında artan bir profesyonellik içeren üçüncü sektör kurumları ile yapılan anlaşmalar; geniş ve farklı özellikler gösteren yardımdan faydalananların oluşturduğu geniş yelpazedeki çıkarları ve ihtiyaçları temsil eden aracı kurumların teşviki; karmaşık bir düzeneği kontrol etmek amacıyla yerel yönetim tarafından sağlanan çok yönlü kontrol. Bu

açıdan bakıldığında, belli belirsiz olumlu işaretlerin yanısıra, ileride çok ciddi bir şekilde dikkate alınması gereken önemli zorluklar da bulunmaktadır. Hem küçük belediyeler hem de Güney belediyelerinin neredeyse tamamında yetersizlik ve profesyonellik eksikliği görülmektedir: Bu eksiklik hem kendi birimlerinde hem de sosyal içerme programlarının uygulanması için gerekli olan yardımcı kuruluşlarda mevcuttur.

RMI uygulamasının, yerel mali desteğin bağımsız ve döngüsel yapısından kaynaklanan bozulmaları gerçekten çözümlemekle birlikte, profesyonel kaynakların yeterli olmayışı, üçüncü sektörün yerel yönetimler seviyesine eşit dağılmamış olması ve kamu kuruşları arasındaki koordinasyonu sağlama kapasitesi gibi sorunlarla otomatik olarak uğraşması mümkün değildir. RMI uygulaması ülke genelinde uygulanmaya başlandığında bu son unsurun halledilmesi gerektiğine şüphe yoktur.

RMI uygulamasının İtalyan refah sistemine entegre edilmesine geldiğimizde, programın uygulanması ile ilgili işaretlerin hassas bir sorun doğurduğunu görmekteyiz. Bu program kabul edilebilir yaşam koşullarının tekrar sağlanması için son çare olarak görüldüğünden, RMI uygulaması, istihdam şartları yetersiz kişiler için basit bir gelir desteği olarak yönetilmemelidir. Başka bir deyişle, bu program istihdam politikalarını ikame edemez veya istihdam ile ilgili önlemlerin ya da mesleki eğitim programlarının yetersizliğini telafi edemez. RMI uygulaması ile ilgili olarak, Güney bölgesinde belediye binalarının işgali gibi, medyada yer bulan pek çok önemli olay, işsizliğin ve 'kaçak' işlerin yaygın olduğu yerel çevrelerde bu hizmete ayrı bir önem verildiğini göstermektedir. Burada RMI için, ailevi sorumluluk taşıyan ancak hiçbir şekilde istihdam edilemeyenlere[52] dönük bir yardıma dönüşme riski bulunmaktadır: bu RMI'nın doğasını bozma ve genelleştirilmiş bir refah yardımı beklentisi yaratma riski taşımaktadır. Bu riski ve İtalyan refah sisteminde eskiden var olan patronaj ve kişisel nüfuz mantığının geri dönmesini engellemek için, bir yandan yardım ala-

52 Sosyal nedenlerle çalışamaz durumda olanlara verilen eski maluliyet yardımlarının tekrarlanmasına şahit olabiliriz (Boccella, 1982).

nı emek piyasası politikalarından kesinlikle uzak tutulmalı, diğer yandan da kişinin iş görme kapasitesinin yeniden oluşturulmasına izin veren kurumsal bağlantılar inşa edilmelidir.[53] Bu yüzden RMI uygulaması, istihdam alanındaki müdahale ve yardım sisteminin güçlendirilmesini gerektirmektedir; böylece sadece başka bir desteği olmayan insanlar RMI uygulamasından faydalanabilecektir.

RMI uygulamasının başına gelebileceklere ilişkin ilk uyarılardan biri, uygulamanın ülke geneline yaygınlaştırılmasının İtalyan refah sistemindeki –özellikle de kronik işsizliğin musallat olduğu Güney bölgelerindeki– istihdam politikalarının ve işsizliğin etkisini azaltma ve mesleki eğitime dönük araçların zayıflığı gibi eksikliklerle uğraşmamak için bir bahane haline gelmemesi gerektiğidir. Aksine, söz konusu refah sektörleri paralel bir şekilde güçlendirilmeden programın tüm ülkede uygulanması, Güney bölgesinde başlamak üzere, sistemin çürümesine kadar varacak riskler taşımaktadır. Asgari gelir önleminin uygulanmasına ülkenin en çok bu kesiminde ihtiyaç duyulmaktadır, ancak bu uygulamanın emek piyasasında çok önceden beri var olan zorluklara karşı geçici bir çözüme dönüşmesinin önüne geçilmelidir.

İkinci kritik soru, programın kurumsal tasarımı, özellikle de bölgesel yönetimlere atfedilen rolle ilgilidir. Bu uygulama, finansmanı sağlayan, uygulama ile ilgili düzenlemeleri yapan ve kuralları koyan merkezî yönetim ile önlemleri uygulayan yerel yönetim arasındaki yakın işbirliğine dayandırılmıştır. Yasal anlamda, 2001 yılında yapılan ve Parlamento tarafından onaylanan refah sistemi reformu yasası ve refah sistemi sorumluluklarının anayasa değişikliği ile bölgesel yönetimlere aktarılması bu tasarımın yerini almıştır. Bu yüzden, evrensel bir önlem olarak taşıdığı önemi akıldan çıkarmadan RMI uygulamasının yerel ihtiyaçlara dönük temel özelliklerini yorumlamaları için,

53 İş görme kapasitesini muhafaza edenler için. Artık çalışamayacak durumda olanlar için tamamen farklı bir şeye gerek duyulmaktadır. Bu gibi insanlar için, kişinin gündelik ihtiyaçlarını görebilme kapasitesini mümkün olduğu ölçüde iyileştirecek bir yöntem vardır.

bölgesel yönetimlere düşen rol tanımlanmalıdır. Yine de çözümü kolay olmayan bazı sorunlar kalmıştır: Bölgesel yönetimlere verilecek rol; belediyelerin küçük yapılarına bağlı uygulama güçlüklerini aşmak için aralarında bir birlik sağlanması; merkezî devletin, birbirinden çok farklı yoksulluk özellikleri ve profilleri gösteren yerel bağlamlarda bile temel bir hak olan asgari yaşam standardını herkesin erişebileceği şekilde harekete geçirmeyi garanti etmesini sağlayan usûl. RMI'nın yerel çerçevesini ve uygulanmasını belirlemede yerel yönetime hem bölge hem de belediyeler seviyesinde, kira gibi gelirin belli bileşenlerinin hesaplanması veya üçüncü sektör ile ilişkilerin yönetilmesi gibi konularda belirli ölçüde özerklik sağlanmalı. Bu özerklik tanınırken, sıkı ve yakından yapılacak bir ulusal kontrol mekanizması da kurulmalıdır.

Üçüncü kritik husus, program hayata geçirildiğinde oluşabilecek muhtemel kutuplaşmadır: Merkez ve Kuzey'deki orta ölçekli belediyeler avantajlı durumdayken Güney'deki pek çok belediye cezalandırılmış olmaktadır. Merkez ve Kuzey'de, kamunun idari yetkinliğinin daha fazla kullanılması, özel kurumlar ve üçüncü sektör ile yapılan anlaşmaların artması ve karmaşık sosyal içerme programlarının etkin bir şekilde yönetimi, bu bölgelerde zaten fazlasıyla mevcut olan müdahale kaynağı ve kapasitesinin artmasına yol açacaktır. Güney'de ise bu durumun tam tersi ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle, RMI uygulaması genele yayılırken, eksikliği duyulan alanlarda organizasyonel kapasitenin, profesyonel yaklaşımın ve üçüncü sektör potansiyelinin geliştirilmesine izin veren önlemler de uygulanmalıdır. Kökleşmiş taşralılık her zaman zorlaştırmış olsa da, küçük belediyeler konsorsiyumlar veya birlikler aracılığıyla hareket edebilmelidir. Dağ toplulukları veya sağlık bölgeleri gibi organize olmuş bazı çok-belediyeli düzenlemeler bulunmaktadır, fakat bu sorunla ulusal seviyede mücadele edilmelidir: Muhtemel yöntem, özellikleri birbirine yakın belediyelerin etkin bir biçimde biraraya getirilmesi, RMI uygulamasının etkin bir şekilde yapılması için gerek duyulan araçların belediyelere verilmesi için bölgesel otoritenin kullanılmasıdır.

Sonuç olarak, RMI uygulamasının İtalya geneline yayılması aşağıdaki şartlar altında çok olumlu sonuçlar verebilecektir:

- İstihdam refahının güçlendirilmesine yönelik önlemlerle (işgücü ve iş kazandırma politikaları, işsizlik yardımları ve mesleki eğitim) birlikte uygulanır, bunlara alternatif olarak değil.
- Programın kurumsal yapısı, belediye seviyesindeki uygulamadan ve bölgesel seviyedeki organizasyonel kontrolden oluşan iki yerel tabakaya gerekli özerkliği sağlayacak, ancak topluma entegre olmayı sağlayan evrensel yaşam standardı hakkına zarar vermeyecek şekilde ayarlanır.
- Küçük belediyelerde, özellikle de en güneydeki belediyelerin çoğunda mevcut olan organizasyonel ve profesyonel eksiklikler ve üçüncü sektör desteğinin olmayışı, programa zarar vermelerine izin verilmeden yok edilmelidir.

RMI uygulamasının ikinci iki yıllık denemesi Aralık 2002'de sona ermiş ve merkez-sağ Berlusconi hükümetinin kısa süre içinde bir karar vermesi beklenmektedir. Bu konuda üç olasılık bulunmaktadır:[54]

- Programın iptal edilmesi;
- Sosyal Yardım Reform Yasası'nda öngörüldüğü şekliyle, programın ulusal ölçekte uygulanması;
- Uygulamanın iki yıllık bir dönem için daha devam ettirilmesi.

Maliyetinin çok sınırlı olması, uygulamanın yapıldığı Güney bölgesindeki belediyelerin programın devamı konusunda özellikle istekli ve seferber olmaları, Avrupa'nın sosyal politikaların örtüştürülmesi yönündeki tavsiyelerine ve 2001-2003 için Sosyal İçermeye Dair Sosyal Plan'ın içeriğine epeyce uygun olması gibi nedenlerle, üçüncü olasılık gerçekleşmesi en muhtemel olasılık gibi görünmektedir.

Yukarıda belirtilen üçüncü şart doğrultusunda, uygulamanın ulusal ölçekte yapılması daha iyi olacaktır. Bununla birlik-

54 Temel gelir gibi tamamen farklı bir gelir desteği programına geçilmesi alternatifi, bu bölümün başında dile getirdiğimiz sebepler (vergi kaçakları, kayıtdışı ekonomi ve sosyal hizmetlerin genişletilmesi ihtiyacından kaynaklanan kontrol edilemeyen bozukluklar) yüzünden son derece ihtimal dışıdır.

te, uygulama, bölgesel kontrol ve yerel toplumsal eylem planına dayanan farklı mali ve kurumsal özellikleriyle yeni yasal ve politik zeminde yapılmalıdır. Daha az merkezileşmiş bir test aşamasının zor olacağını varsayarak, Fransa modelinden İspanya modeline kayan 'federalci' bir kurumsal yapı çerçevesinde yapılacak kesin uygulama, hükümet çoğunluğunun politik eğilimlerine daha iyi uymaktadır. Fakat bu seçenek, yeni çoğunluğun muhtemelen çözemeyeği mali ve siyasi zorluklara neden olmaktadır. Konunun (emek piyasası ve emeklilik reformları veya göç politikaları ile karşılaştırıldığında) pratikte çok düşük bir önceliği ve gözle görünürlüğü olmaya devam ettiği için, RMI uygulamasına karşı açıktan açığa bir muhalefet bulunmamaktadır.[55] Yeni çoğunluk koalisyonunun siyasi geçmişi 1997 Prodi hükümetininkine benzemektedir. Hazine sosyal politika için yeni yatırımlara karşı olduğu gibi, koalisyonun büyük bir kısmı başka politik öncelikleri (özellikle de ekonomik büyümeyle doğrudan bağlantılı görünen vergi indirimleri, daha yüksek işsizlik yardımları ve emek piyasası yenilikleri) tercih etmekte ve kaynakların Güney lehine yeniden dağıtımına karşı çıkmaktadır. Buna karşılık, 1998'deki D'Alema koalisyon hükümetinde olduğu üzere, mevcut koalisyonun çoğunlukla Güney'den seçilen ve Katolik üçüncü sektör kurumlarına güçlü bir şekilde bağlı olan başka bir kısmı da RMI uygulamasının devamı ve genişlemesi için baskı yapmaktadır. Üçüncü seçenek üzerinde uzlaşılmasının şu anda en muhtemel seçenek olmasının temel nedeni budur.

Son yorumlarımız RMI uygulamasından çıkarılacak genel derslerle ilgili olacaktır. Bu önlem, İtalya'daki gibi zayıf, dengesiz, adaletsiz ve etkin olmayan bir refah sistemine kuru kuruya uygulanmaya çalışılırsa arzu edilen sonuçları vermeyecektir.[56]

---

55 Yeni Refah Bakanı Kuzey Ligi'nin bir üyesidir ve çalışma arkadaşları konuya çok az ilgi göstermişlerdir: İnceleme raporu bir yıldan fazla geçmesine rağmen, yasanın hilafına, hâlâ resmiyet kazanmamıştır ve Parlamento'da tartışılmamıştır; önceki Sosyal Dışlanma Komisyonu istifaya zorlanmış ve Katoliklerin ağırlıkta olduğu yeni bir Komisyon önerilmiştir.

56 Bu husus diğer birçok çalışmada da vurgulanmıştır: bkz. Ascoli (1984), Paci (1989) ve Ferrera (1984 ve 1998).

RMI uygulaması, temel tercihlerde milli sorumluluğun ve genel ilkelere bir anlam kazandırılmasında yerel kurumsal aktörlerin rolünün birlikte vurgulandığı yeni bir refah sistemi vizyonuyla desteklendiği takdirde en dezavantajlı grupların refahını etkin bir şekilde savunmak için kullanılabilir. Refah sistemi reformu yasası da bu yönde hareket etmektedir. Yasamanın amacı, sunulan hizmetlerin çeşitliliği, yönetime yaklaşımı ve son olarak da fonlama şekli bakımından refah sistemini yeniden yapılandırmaktır. Yasa, değişik yönetim seviyelerinin (devlet, bölgeler ve belediyeler) değişik safhalarda ve değişik işlevlerle müdahale ettiği bir refah sektörünü yönetmek için gerekli kurumsal mekanizmaların çerçevesini çizmiştir. Üçüncü sektörün hem planlama hem uygulama alanlarındaki rolüne resmiyet kazandırmaktadır. Bu yasanın, yeni sosyal koruma ihtiyacı için doğru yaklaşım olduğuna şüphe yoktur; yasa, RMI uygulamasında gerekli ve etkili olma potansiyeline sahip bir karşılık bulacaktır. Uygulamadan çıkan göstergeler, yine de, RMI uygulamasının ayrıntılarını belirlemede yerel hükümete daha fazla esneklik tanınması ve uygulamanın etkinliği üzerinde merkezî yönetim kurumlarının kontrolünün artırılmasını sağlayacak bazı önemli ayarlamalar yapılması gerektiğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

Alber, J. 1986. *Dalla carita allo Stato sociale* (Bolonya, Il Mulino).

Andreotti, A. 2002. *Le reti come vincolo e risorsa. Le donne in condizione di bisogno economico a Milano*, Doktora Tezi, Trento Üniversitesi.

Andreotti, A. ve Mingione, E. 2001. "Esclusione urbana e sistemi locali di welfare in Europe", *Argomenti*, sayı 2 (Mayıs-Ağustos), s. 23-43.

Ascoli, U. (der.). 1984. *Welfare State all'italiana* (Roma-Bari, Laterza).

Bagnasco, A. ve Negri, N. 1994. *Classi, ceti, persone. Esercizio di analisi sociale localizzata* (Napoli, Liguori).

Barbagli, M. ve Saraceno, C. (der.). 1998. *Lo stato delle famiglie in Italia* (Il Mulino, Bolonya).

Benassi, D. 2000. *Le politiche nazionali contro la povertà in Italia* (Roma, Poligrafico dello Stato).

Benassi, D. 2002. *Tra benessere e povertà* (Milano, Angeli).

Benassi, D. ve Mingione, E. 2001. *Tendenze al mutamento della società italiana negli anni '90*, (Dipartimento di Sociologica e ricerca sociale, Università di Milano-Bicocca), mimeo.

Boccella, N. 1982. "Il Mezzogiorno sussidiato", Angeli, Milano Caizzi, B. (der.) *Nuova Antologia della Questione Meridionale (1970)* içinde (Milan, Feltrinelli).

Castronovo, V. 1975. "La storia economica", *Storia d'Italia* içinde Cilt IV, I, (Torino, Einaudi).

Commissione d'indagine sull'esclusione sociale (CIES). 2000. *Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2000* (Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato).

— (CIES). 2001. *Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2001*, mimeo.

Del Monte, A. ve A. Giannola. 1978. *Il Mezzogiorno nell'economica italiana* (Bolonya, Il Mulino)

Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge, Polity Press).

—, G. 1999. *The social foundations of post-industrial economies* (Oxford, Oxford University Press).

Eurostat. 2000. *European social statistics. Social protection. Expenditures and receipts 1980-1998* (Lüksemburg, Avrupa Toplulukları Resmî Yayınlar Ofisi).

Flora, P. (der.). 1986-87. *Growth to limits: The western European welfare states since World War II* (Berlin-New York, de Gruyter).

Fargion, V. 1997. *Geografia della cittadinanza sociale* (Bolonya-Il Mulino).

—, V. 1984. *Il welfare state in Italia* (Bolonya-Il Mulino).

—, V. 1998. *Le trappole del welfare* (Bolonya-Il Mulino).

Gori, C. (der.). 2001. *Le politiche per gli anziani non autosufficienti: analisi e proposte* (Milan, Franco Angeli).

Gramsci, A. 1966. *La questione meridionale* (Roma, Editori Riuniti).

Kazepov, Y. 1996. *Le politiche locali contro l'esclusione sociale,* Commissione d'Indagine sulla Povertà e sull'Emarginazione, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

—, Y. 2000. "Italia, Europa: reddito minimo di inserimento", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, sayı 20-22 (Kasım-Aralık).

—, Y. ve Oriantale Caputo, G. 1998. "No organization no money no services: About the social exclusion of the poor from welfare benefits in Italy", R. Van Berkel, H. Coenen ve R. Vlek (der.) *Beyond marginality? Social movements of social security claimants in the European Union* içinde (Aldershot, Ashgate Press).

Micheli, G. A. 1997. "Spezzare il retaggio, forse assecondarlo: intrecci tra dinamiche di povertà e modelli familiari", *Polis*, XI, 2, s. 277-298.

—, G. A. 2001. "La configurazione dei legami forti e la gestione delle emergenze" *Irer, Quattro studi sulla vulnerabilità* içinde (Milan, Guerini Associati).

Mingione, E. 1998. "Riforme del welfare o tagli della spesa: una incompatibilità dimenticata", L. Paganetto (der.) *Lo Stato Sociale in Italia: quadrare il cerchio* içinde, (Bolonya, Il Mulino), s. 65-80.

Mingione, E. 1999. (der.) *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti* (Bolonya, Il Mulino).

—, E. 2002. "Il lato oscura del welfare: transformazione delle biografie, strategie familiari e sistemi di garanzia", *Arti del Convegno "Tecnologia e Società II"* içinde, Roma, Accademia dei Lincei, 5-6 Nisan.

—, E. ve Oberti, M. 2003. "The struggle against social exclusion at the local level: Diversity and convergence in European cities" *European Journal of Spatial Development*, http://www.nordregio.se/EJSD/

Mugnano, S. 2002. *From local to multi-tiered social policies: Exploring provision for homeless people*, Doktora tezi, Bristol Üniversitesi.

Negri, N. ve Saraceno, C. 1996. *Le politiche contro la povertà in Italia* (Bolonya, Il Mulino).

Paci, M. 1989. *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare* (Napoli, Liguori).

Piore, M. J. ve Sabel, C.F. 1984. *The Second Industrial Divide* (New York, Basic Books).

Ritter, G. A. 1996. *Storia dello stato sociale* (Roma-Bari, Laterza).

Rossi Doria, M. 1956. *Riforma agraria ed azione meridionalista* (Bolonya, Il Mulino).

Saraceno, C. 1993. "Alla ricerca di una difficile legittimazione: il welfare italiano nella prospettiva dell'Europa di Maastricht", *Stato and Mercato* içinde, sayı 37.

—, C. (der.) 2002. *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes* (Cambridge, Policy Press).

Toso, S. (der.) 2000. *Selettivita e assistenza sociale* (Milan, Angeli).

Trigilia, C. 1992. *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno* (Bolonya, Il Mulino).

Villari, R. 1966. *Il sud nella storia d'Italia* (Bari, Laterza).

Ek:
İtalya'da yoksulluğun temel özellikleri

Sosyal Dışlanma Çalışmaları Komisyonu'nun (CIES - *Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale*) Istat istatistiklerine dayanan hesaplamalarına göre, 2000 yılında İtalya'da göreli yoksul olan 2.707.000 aile vardı ve bunlar 7.948.000 bireyi kapsamaktaydı. Bu aileler tüm ailelerin % 12,3'ünü, tüm bireylerin de %13,9'unu oluşturmaktaydı. Yoksulluk eşiği iki kişilik bir aile için aylık 810.30 Euro seviyesinde belirlenmişti.

Yoksulların yaklaşık üçte ikisi, toplam nüfusun sadece üçte birinin yaşadığı Güney bölgelerde toplanmıştır. Ülkenin bu bölümünde yoksulluk oranı (bireyler için) % 25,5 iken bu oran Kuzey'de % 5,9, Merkez'de ise %10,5'dir. Aşağıdaki tablo İtalya'daki yoksulluğun özelliklerini özetlemekte, böylece yoksulluk fenomeniyle uğraşan ulusal politikaların analizi için deneysel bir çerçeve de sağlamaktadır.

TABLO A1
İşlevine Göre Sosyal Yardım Harcamaları, Seçilmiş AB Ülkeleri (1998)

	AB 15	*A*	*İ*	*F*	*İT*	*H*	*İS*	*BK*
Hastalık/sağlık hizmetleri	26,8	28,1	29,2	29,2	23,4	28,5	23,4	25,2
Engellilik	8,3	7,9	8,1	4,9	6,2	11,8	11,6	11,6
Yaşlılık	40,6	40,6	41,9	37,9	53,3	35,8	37,2	39,9
Dul ve yetimler	5,1	1,9	4,3	6,1	10,7	5,3	2,3	3,9
Aile/Çocuklar	8,3	10,1	2,1	9,8	3,6	4,5	10,8	8,6
İşsizlik	7,2	8,7	13,5	7,6	2,7	7,3	9,3	3,6
Konut	2,1	0,7	0,3	3,2	0,0	1,6	2,5	6,2
Sosyal dışlanma	1,6	2,2	0,7	1,4	0,1	5,2	3,0	0,8
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

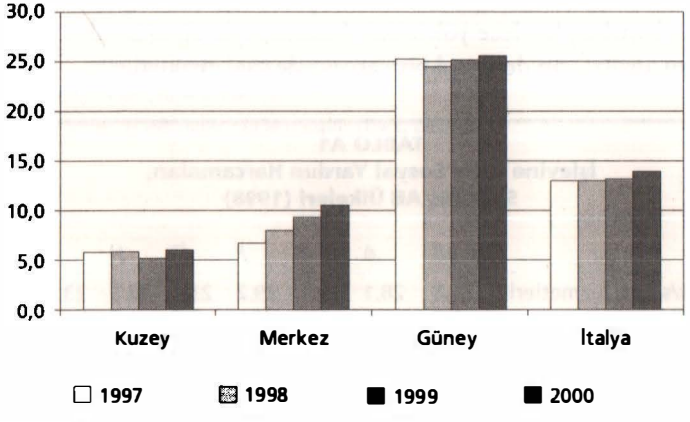
A: Almanya; İ: İspanya; F: Fransa; İT: İtalya; H: Hollanda; İS: İsveç; BK: Birleşik Krallık
Kaynak: Eurostat (2000).

TABLO A2
Eşdeğerlik Skalası ve Yoksulluk Eşikleri (2000)

Hanehalkı sayısı	*Oran*	*Eşik (Euro aylık)*
1	0,599	485,4
2 (standart)	1,000	810,3
3	1,335	1081,8
4	1,632	1322,4
5	1,905	1543,7
6	2,150	1742,2
7 ve üstü	2,401	1945,6

Kaynak: CIES (2001).

ŞEKİL A1
Bölgelere Göre (Bireysel) Yoksulluk, İtalya (1997-2000)



TABLO A3
Bölgelere Göre Yoksulluğun Dağılımı ve Yansıması, 2000 (%)

	Kuzey	*Merkez*	*Güney*	*İtalya*
Dağılım				
Hanehalkları	22,0 (47,8)	15,3 (19,4)	62,7 (32,8)	100,0
Bireyler	18,9 (44,5)	14,6 (19,2)	66,5 (36,3)	100,0
Oranlar				
Haneler	5,7	9,7	23,6	12,3
Bireyler	5,9	10,5	25,5	13,9

Parantez içleri: Bölgede ikamet eden hanehalkları veya bireyler
Kaynak: CIES (2001).

TABLO A4
Hanehalkı Sayısına ve Coğrafi Bölgeye Göre Yoksulluk, 2000 (%)

Hanehalkı sayısı	*Kuzey*	*Merkez*	*Güney*	*İtalya*
1	6,1	6,2	17,5	9,3
2	4,9	11,9	24,2	11,7
3	4,9	8,5	21,6	10,5
4	5,9	10,7	25,0	14,7
5 veya üstü	11,3	16,2	33,4	24,3

Kaynak: CIES (2001).

TABLO A5
Hanehalkı Tipine ve Coğrafi Bölgeye Göre Yoksulluk, 2000 (%)

	Kuzey	*Merkez*	*Güney*	*İtalya*
65 yaş altındaki yalnız yaşayanlar	3,1	*	9,0	4,4
65 yaş ve üstündeki yalnız yaşayanlar	8,7	9,4	23,2	13,2
Aile reisinin 65 yaşın altında olduğu çiftler	1,9	*	12,7	4,8
Aile reisinin 65 yaş ve üstü olduğu çiftler	8,0	18,5	32,8	18,5
1 çocuklu çiftler	4,4	7,3	20,4	9,5
2 çocuklu çiftler	5,6	10,0	24,4	14,5
3 veya daha fazla çocuklu çiftler	11,3	*	33,3	25,2
Tek ebeveyn	5,9	13,7	23,5	13,0
Diğer hanehalkları	9,6	14,7	32,4	17,6

(*) Kayda değer değil
Kaynak: CIES (2001).

Refah Devletinin Sadakası mı, Ekonomik Gereklilik mi?: Namibya ve Güney Afrika'daki Temel Gelir Yardımı Tartışması

Dirk Haarmann

Namibya ve Güney Afrika'daki insanların çoğunluğu hâlâ yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Her iki ülke de ırkçı bir rejimden işleyen bir demokrasiye göreli olarak istikrarlı bir piyasa ekonomisi ile barışçıl bir geçiş yapmayı başarmıştır. Ancak yine de dünyadaki en yüksek eşitsizlik oranları bu iki ülkede bulunmaktadır.

Güney Afrika'da 1998'den ve Namibya'da 2003'ten itibaren temel gelir yardımı fikri kamuoyunda tartışılmaya başlanmıştır. Muhalifler, temel gelir yardımını insanları bağımlılığa itecek bir 'refah devleti sadakası' olarak gördüklerinden bu fikre karşı çıkmışlardır. Bu fikri destekleyenler ise bu yöntemin yoksulluğun azaltılması ve gelirin yeniden dağıtımı konularında etkili bir araç olduğunu ve sürdürülebilir ekonomik gelişmenin ön koşulu olduğunu savunmaktadır.

Bu araştırma bu tartışmanın genel bir çerçevesini sunmaktadır. Ayrıca, temel gelir yardımının olası etkilerini değerlendirmekte ve bunlardan ders çıkarmaya çalışmaktadır.

Giriş

Bu araştırmanın ilk bölümünde Güney Afrika ve Namibya'nın ekonomik ve sosyal durumu ana hatlarıyla anlatılmaktadır. Bu özet, Güney Afrika'daki temel gelir yardımı tartışmasına girişin temelini oluşturmaktadır.

İkinci bölüm, temel gelir yardımının olası finansal, sosyal ve kalkınmaya dair etkileri hakkındaki önemli araştırma sonuçlarını özetleyen daha teknik bir bölümdür.

Sonuç bölümünde ise, Güney Afrika ve Namibya'daki tartışmanın uluslararası temel gelir yardımı tartışmasına sağlayabileceği katkılar üzerinde durulmaktadır.

Güney Afrika ve Namibya'daki temel gelir yardımı tartışması

Milletlerin durumu

Güney Afrika ve Namibya'nın sosyo-ekonomik durumu

Hem Güney Afrika hem de Namibya'daki sosyo-ekonomik durum bugün bile Apartheid sisteminin adaletsizliklerini yansıtmaktadır. Bu yüzden her iki ülkede de benzer sorunlar yaşanmaktadır: Zenginlerin yaşadığı bölgelerin yanıbaşında yüksek yoksulluk oranlarına sahip bölgeler. Güney Afrika ve Namibya, dünyada en yüksek Gini katsayısına sahip ülkelerden ikisidir ve bu katsayı gelir dağılımının çok bozuk olduğunu göstermektedir. Hatta Taylor Komitesi 1991-1996 yılları arasında Güney Afrika'da aşağıdaki durumu tespit etmiştir:

> (...) ırklar (sınıflar) arasındaki eşitsizlik artmıştır. Bu durum Apartheid dönemindeki ırk ayrımcılığının, eğer müdahale edilmeseydi, 1994 sonrası değişim döneminde daha derin bir sınıf ayrımı olarak daha da güçleneceğini göstermektedir (Taylor Report, 2002:16).

Güney Afrika'daki mevcut sosyal güvenlik sistemi - mali etkileri ve yoksulluğun hafifletilmesindeki rolü[1]

Genel değerlendirme

Güney Afrika, 60 yaşın üzerindeki kadınlar ve 65 yaşın üzerindeki erkekler için nispeten oturmuş ve gelir tespitine dayanan bir sosyal emeklilik sistemine sahiptir. Sistem, başarıları (bkz. Deaton ve Case, 1998: 1330-1361 ve Ardington ve Lund) nedeniyle uluslararası düzeyde takdir görmüştür. Hükümet, sosyal emekliliği yoksulluğun hafifletilmesi alanındaki en büyük programlarından birisi olarak görmektedir (Maliye Bakanı'nın 1997-98 Bütçe konuşması). 1997 tarihli Çalışma Kağıdına göre:

> Güney Afrika'da sosyal emeklilikten faydalanan yaşlı vatandaşların sayısı oldukça iyi bir yararlandırma oranıyla (%80) sabit hale gelmiştir fakat hâlâ pek çok insanın hak ettiği halde yardımdan faydalanmadığı belli bölgeler de bulunmaktadır. Yoksul insanlar için bir yardım gelirinin hanehalkı geliri üzerindeki etkisi dramatiktir. Yoksul ve beyaz ırktan olmayan insanların büyük bir çoğunluğu üç kuşağı barındıran evlerde yaşamakta ve verilen yardım da tipik olarak bütün ailenin kullanımına gitmektedir. 1993 yılında devlet yardımı alan hanelerde 7,7 milyon insan yaşıyordu. Siyah Güney Afrikalılar için sosyal emeklilik maaşı alan her bir kişinin geliri hanehalkından diğer beş kişiyi desteklemekteydi (White Paper, 1997:49).

SOAP yardımlarının aylık azami tutarı 570 Rand'dır.[2] Özürlü çocukların[3] ve yetişkinlerin bakıcılarına gelir tespitine dayalı olarak verilen bir maluliyet yardımı (DG) da bulunmaktadır.

---

1 Bu ve takip eden bölüm Taylor Komisyonu (EPRI 2002, 2001 ve 2002'ye bakın) için Ekonomi Politikası Araştırma Enstitüsü ile birlikte yapılan çalışmalara dayanmaktadır. Enstitü'ye temel gelir tartışmasına olan tüm katkıları için müteşekkiriz.

2 Bütün rakamlar, Taylor Komisyonu'nun da referans tarihi olan Mart 2001 standardına atıfta bulunmaktadır. Mevcut durumda 1 Dolar 6,8 Rand'a eşittir.

3 Teknik olarak Sakatlık Yardımı ile aynı olmakla birlikte, 18 yaşın altındaki çocuklara verilmesi halinde Güney Afrika'da 'Bakıma Muhtaçlık Yardımı' olarak adlandırılan yardım.

1998'den bu yana, tek başına yaşayan ebeveynlere verilen ama aslında sadece "beyazlara", "yerlilere" ve "renklilere" ödenen bakım yardımının yerini, 7 yaşından küçük fakir çocuklara bakıcılık yapanlara verilen ve gelir tespitine dayalı olan çocuk desteği yardımı (CSG) almıştır.[4] Çocuk desteği yardımının aylık tutarı çocuk başına 110 Rand'dır.[5]

Güney Afrika'ya benzer bir şekilde, Namibya da, maaş alanların katkı payı ödemediği bir emeklilik sistemine sahiptir. Namibya, sosyal emeklilik maaşlarını hiçbir zaman daha önceleri 'beyazlara ödenen' seviyelere getirmemiştir; bu yüzden de mevcut durumda aylık tutar sadece 250 N$'dır. Yine de bu maaşlar, şehirde olsun kırsal kesimde olsun fakir topluluklar için hayati önem taşımaktadır. Pek çok durumda, normal koşullar altında çalışması gereken kuşağın HIV/AIDS yüzünden ölmesi nedeniyle hane halkının elde edebildiği tek nakit destek bu maaşlardır. Namibya görünürde sakatlık yardımı, bakım yardımı, evlatlık edinme yardımı ve savaş malulü yardımları vermekle birlikte, bu yardımlardan aslında çok az kişi faydalanmaktadır.

Mevcut sosyal güvenlik sisteminin tam kapasite çalıştığı varsayıldığındaki potansiyeli

Aşağıda Şekil 1'de, Güney Afrika'daki sosyal güvenlik programlarından faydalanma potansiyeli bulunan herkesin, hak ettikleri bütün yardımları almaları durumunda gelir dağılımının etkisi gösterilmektedir. Bu grafikte nüfus dikey eksende ve ilgili gelir[6] yatay eksende gösterilmiştir. Yatay eksendeki bir bi-

---

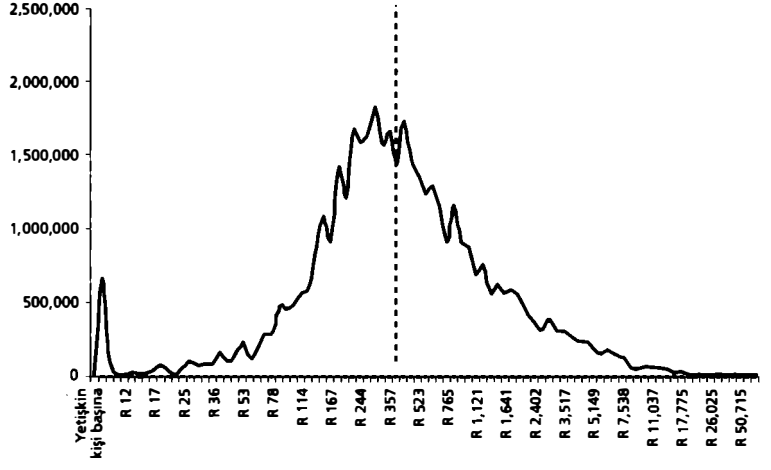
4 Irklara göre isimlendirmeyi özünde ırkçılık olarak değerlendirdiğim için prensipte bundan kaçınmak gerektiğini düşünüyorum. Yine de, Apartheid rejimi tarafından yaratılan değişik toplumsal gerçekleri açıklayabilmek için bu terminolojiyi kullanmak zorunda hissettim. Ironik olan şey, birinin bugünkü Güney Afrika'da hâlâ mevcut olan adaletsizlikleri incelemek için bu ırkçı terminolojiyi kullanmak zorunda olmasıdır.

5 2003/04 bütçesinde, Güney Afrika hükümeti Çocuk Desteği Yardımı'nı aşama aşama 14 yaşa kadar genişletmeye karar vermiştir.

6 Gelir, SALDRU verilerinin şu değişkenlerini kapsar: aylık gayrisafi ödemeler, aylık primler, aylık kâr payları, özel emeklilik ve faiz gelirleri.

rimlik yükseliş gelirdeki yüzde on oranında bir artışa karşılık gelmektedir. Noktalı dikey çizgi, yetişkin kişi başına 401 Rand'lık geçinme seviyesini işaret etmektedir.[7]

ŞEKİL 1
Aylık Toplam Gelir Dağılımı
(mevcut sosyal güvenlik sisteminin tam kapasite çalıştığı varsayıldığında)



Grafik, mevcut yardımların hepsinden yararlanılması halinde bile nüfusun yarıdan çoğunun geçinme sınırının altında kaldığını belgelemektedir. Sosyal güvenlik programlarının hepsinden yararlanılması halinde 20.768.683 kişi yoksulluk sınırının üzerinde kalırken 21.955.935 kişi yoksulluk sınırının altında kalmaktadır. Özellikle de, yoksul insanların büyük bir bölümü dağılımın alt ucunda toplanmıştır. Bu grup, hedeflenmesi ve ulaşılması özellikle zor olan gruptur.

Mevcut durumda yardımlardan faydalanma senaryosu ile yardımı hak eden herkesin yardımlardan faydalanması senaryosunu karşılaştırarak faydalanma oranı hesaplanabilir. Aşağı-

7 401 R, 1996'da Port Elizabeth Üniversitesi'nde hesaplanan geçinme seviyesi temel alınarak hesaplanmış ve Mart 2001 standartlarına göre enflasyon güncellemesi yapılmış bir mutlak yoksulluk çizgisini temel almaktadır. Daha detaylı bilgi için bkz. Haarmann, 2000.

daki tablo yardımı hak eden herkesin yardımlardan faydalanması senaryosuna dayanarak, yardımı hak edenlerin tahminî sayısı ile yardımdan faydalananların gerçek ve beklenen değerlerini karşılaştırmaktadır. Gerçek değerler Mart ve Nisan 2001 için Sosyal Refah Bakanlığı'nın SOCPEN sisteminden elde edilmiştir.[8] Gerçek değerler ile beklenen değerler kullanılarak elde edilen faydalanma oranları yaklaşık olarak aynıdır.

TABLO 1
Güney Afrika'nın Temel Sosyal Güvenlik Programlarının Faydalanma Oranları

Sosyal güvenlik programı	*Gerçek yararlanan sayısı*	*Tahmin edilen yararlanan sayısı*	*Yararlanma hakkı olanların sayısı*	*Faydalanma oranı*
Sosyal emeklilik	1.905.263	1.898.312	2.237.196	85%
Çocuk desteği yardımı	1.084.659	1.096.759	5.460.659	20%
Maluliyet yardımı	643.107	648.172	718.050	90%
Toplam	3.633.029	3.643.243	8.415.905	43%

Çocuk desteği yardımından tahmin edilen faydalanma oranı yaklaşık % 20 iken sosyal emeklilikten tahmin edilen faydalanma oranı % 85'tir.

Namibya'nın tersine Güney Afrika'da sosyal emeklilik maaşları gelir tespitine dayalıdır. Ancak gelir tespitlerinin tamamen işe yarayıp yaramadığı ve maliyet etkin olup olmadığına ilişkin ciddi sorular bulunmaktadır. Mevcut gelir tespitiyle, yardıma hakkı olan insanların yüzde 85 ila 90'lık bölümü en yüksek tutarda yardım almayı başarmıştır. Buradaki soru, potansiyel tasarrufların bir gelir tespitini yürütmek için harcanan ekstra masrafı meşru kılıp kılmadığıdır.

Durumun geneline baktığımızda, mevcut sosyal güvenlik sisteminin büyük çoğunlukla sosyal emekliliğin ve biraz da çocuk desteği yardımının başarısına bağlı olduğunu görmekteyiz. Eğer hedeflenen kitleye % 100 oranında ulaşıldığı varsayılırsa, ortaya şu resim çıkmaktadır: Nüfusun % 6'sını oluşturan yaşlı-

8 Güney Afrika'daki yardım ödemelerini takip etmek için kullanılan Ulusal İzleme Sistemi.

lar bütçeden % 60 oranında pay alırken nüfusun % 45'ini oluşturan çocuklar bütçeden üçte bir oranında pay almaktadır. Nüfusun geriye kalan % 50'sini oluşturan çalışma yaşındaki insanlar ise sadece maluliyet yardımı aracılığıyla bütçeden % 10'dan daha az bir pay alabilmekte ve gerçekte destekten mahrum bırakılmaktadır. Ortalamaya vurulduğunda, kaynak aktarımları, potansiyel olarak sadece alttaki iki beşte birlik dilimde yoksulluk aralığının yüzde 36,6'sını kapatmaya yeterli olabilmektedir.[9] En alttaki iki beşte birlik dilim içinde aylık olarak kişi başına düşen kaynak aktarımının ortalaması 62 Rand'a gelmektedir. Bu yüzden Taylor Komisyonu aşağıdaki yargıya varmıştır:

> 7-18 yaş arası çocuklar ve 18-59 yaş arası yetişkinler için hiçbir gelir desteği programı ve hiç kimsenin çalışmadığı haneler için genel bir yardım programı bulunmamaktadır. 13 milyonun üzerinde insan yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır ve sosyal güvenlikten faydalanma imkânları yoktur. Böyle olunca, Güney Afrika'nın sosyal güvenlik sistemi ne kapsayıcıdır ne de yeterlidir (Taylor Report, 2002:154).

Sistemin bu haliyle, gelecek yıllarda yaşanacak HIV/AIDS salgınının etkileriyle uğraşamayacak kadar donanımsız olduğunu söylemek gerekmektedir. Öncelikle, hanelere sağlanan destek o kadar sınırlıdır ki, bu salgından etkilenenlerin, hanehalklarının taşımak zorunda kalacağı ek yükler ile baş etmeleri mümkün olmayacaktır. Ayrıca, HIV/AIDS'ten en çok etkilenen grubun, yani çalışma yaşındaki yetişkinlerin, desteksiz bırakılması, hiçbir geliri olmayan insanların sayısında ciddi bir artışa sebep olacaktır. İşin varacağı yer, eğer ciddi önlemler alınmazsa tüm Güney Afrika'nın yoksulluk durumunun daha da kötüye gitmesidir.[10]

---

9 Güney Afrika nüfusunun yarısından çoğu resmî olarak yoksulluk sınırı olarak düşünülen alttaki iki beşte birlik dilimde yaşamaktadır. 1996'da, nüfusun ortalama yüzde 28,9'u (ilk beşte birlik dilim) aylık olarak kişi başına 98 Rand'lık, yüzde 24,3'ü de (ikinci beşte birlik dilim) 200 Rand'lık tüketim harcaması yapmaktaydı (Haarmann, 2000:189-201).

10 HIV/AIDS'in Güney Afrika'nın sosyal destek projeleri üzerindeki potansiyel etkileri ile ilgili daha derin bir analiz için bkz. Haarmann, 2000.

Tartışma, tarihi ve Güney Afrika'daki destekleyicileri

Apartheid sosyal güvenlik sistemi, Güney Afrikalıların çoğunluğunu (Namibyalıları da) resmî sosyal güvenlik sisteminin dışında bırakacak şekilde özel olarak tasarlanmıştır. Bunun sonucunda, demokratik hükümete miras kalan sosyal güvenlik sistemi hem çoğunluğu içermediği için kapsam bakımından hem de refah yardımlarından yararlanan insanlar yoksulluktan kurtulamadığı için derinlik bakımından yeterli değildi. Ticaret Birlikleri Federasyonu COSATU'nun emriyle hükümet aşağıdaki taahhüdü Sosyal Refah Çalışma Kağıdına eklemişti:

> (...) çalışan insanları olduğu kadar işsiz insanları da, hükümetin, hiçbir Güney Afrikalının yoksulluk içinde yaşamayacağı bir sistem oluşturmayı taahhüt ettiğine inandırmak amacıyla sosyal güvenlik sistemindeki koordinasyonun iyileştirilmesi.

COSATU, daha sonra 1997-98 yıllarında mevcut sosyal güvenlik sistemindeki boşluk ve zayıflıklar ile Güney Afrika için kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin nasıl olabileceği hakkında bir araştırma yaptırmıştır. Politik değişime rağmen hâlâ yoksul olan çoğunluğun ekonomik açıdan güçlendirilmesi hedefine yönlendirilmiş kapsamlı bir sistem geliştirilmelidir. Bu araştırma, her Güney Afrikalıya 100 R tutarında bir temel gelir yardımı ödenmesini önermektedir (Haarmann ve Haarmann; 1998).[11] COSATU, bu öneriyi 1998 yılındaki Başkanlık İş Zirvesi öncesinde kullanmıştır. Zirvede aşağıdaki karara varılmıştır:

> İş Zirvesinin tarafları özellikle işsizleri ve yoksulluk içinde yaşayanları hedef alan kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması taahhüdünde bulunmaktadır. Temel gelir yardımı böyle bir sistemin bir parçası olarak düşünülebilir. Böyle bir sistemin parçaları üzerinde uzlaşmaya varmak için kapsamlı bir araştırma başlatılmalıdır.

Bu noktadan hareketle, Toplumsal Kalkınma Bakanı bir Kapsamlı Sosyal Güvenlik Sistemi Araştırma Komitesi (Komi-

11 Her Güney Afrikalı ifadesi, beşikten mezara herkesi kapsamaktadır.

te Başkanı'nın soyadından ötürü 'Taylor[12] Komitesi' olarak anılmaktadır) kurdurmuş ve Komite 2002 Mart ayında Kabine'ye raporunu sunmuştur.

Taylor Komitesi, Güney Afrika'da kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması için iki aşamalı bir yaklaşım önermiştir:

1. **"1. Aşama" 2002'den 2004'e kadar:** Çocuk desteği yardımını 18 yaşına kadar olan bütün çocuklara yayarak aşamalı bir biçimde temel gelir yardımı (veya Komitenin anladığı gibi 'dayanışma yardımı') yapma. Bu aşama, çocuklar toplumun en savunmasız kesimi olarak görüldüklerinden, temel gelir yardımı için yaş kriterini parametre olarak kullanmaktadır. '2. Aşama'nın idari yapısının yerine oturtulması (Taylor Report, 2002:64).

3. **"2. Aşama" 2005'ten 2015'e kadar:** Temel gelir yardımını bütün Güney Afrikalılara yaymak ve böylece Güney Afrika'nın Dünya Toplumsal Kalkınma Zirvesi'nde (1995) verdiği 2015'e kadar yoksulluğu tamamen ortadan kaldırma taahhüdünün yerine getirilmesi.

Komite şu sonuca varmıştır:

> Temel gelir yardımı, yoksulluğun azaltılması, insani gelişimin ve sürdürülebilir geçim kaynaklarının teşvik edilmesi konusunda diğer olası sosyal koruma müdahalelerinden daha yüksek bir potansiyele sahiptir. Toplumun geneline yayılmış bir temel gelir yardımının, yoksulların risk yönetimi konusundaki yeteneklerini kuvvetlendirerek hanehalkının kendi kendine yetmesinin geliştirilmesi, sosyal sermayenin etkinliği ve toplumsal kaynaşma ile bağlantılı olan sosyo-ekonomik çarpan etkilerine katkıda bulunma potansiyeli bulunmaktadır (Taylor Report, 2002:62).

Devlet Bakanlığı Toplumsal Kalkınma Komitesi 9-10 Haziran 2003'te temel gelir yardımının uygulanması konusunda halkın görüşlerini aldı. Burada, temel gelir yardımı, İnsan Hakları Komisyonu, COSATU, SACC, vb. geniş çaplı organi-

12 Prof. Viviene Taylor, Toplumsal Kalkınma Bakanı'nın Özel Danışmanıdır ve UNDP ile çok sayıda yayına imza atmıştır.

zasyonlardan çok büyük destek almıştır. ANC öneriyi daha fazla incelemeye karar verdi ve Temmuz 2003 gibi sonuçlandırmayı beklediklerini bildirdi.

2001 yılı ortalarında, evrensel bir temel gelir yardımının, yoksulluktan kurtulmanın ve Güney Afrikalıların çoğunluğunun daha iyi şartlarda yaşamasının kilit etkeni olarak tanıtılmasına çağrı amacıyla COSATU, Kiliseler, STK'lar, Araştırma Enstitüleri ve fikrin taraftarlığını yapan grupları da kapsayan pek çok sivil toplum örgütü tarafından bir Temel Gelir Koalisyonu kuruldu. Bu temel gelir yardımı (BIG) Koalisyonu son yıllarda önemli ölçüde büyümüş ve politik arenanın önemli bir bileşeni haline gelmiştir.

Güney Afrika'da temel gelir yardımına karşı çıkanlar

BIG önerisine karşı saldırılar ve muhalefet iki farklı seviyede yürütülmektedir:

İlk seviyede mali argümanlar bulunmaktadır. Başlangıçta, bunlar en önemli argümanlar olarak görülmüştü. Buna göre, Güney Afrika fakir bir ülkedir ve dolayısıyla kapsamlı bir refah sistemini mali açıdan taşıyamayacağı açıkça ortadadır.

> Maliye Bakanlığının, yabancı yatırımcıları caydıracak ve ekonomik büyümeye zarar verecek derecede pervasız bir 'ekonomik popülizme' karşı kendisini mali sorumluluğun (yani sertliğin veya muhafazakârlığın) savunucusu olarak gördüğü açıktır (Matisonn ve Seekings, 2003:64).

İkinci argüman, mantığa en az yatanıdır, ancak yine de tartışmaya hâkim olmaya devam etmektedir. Bu argüman esas olarak, insanlara kendine yeterli olmayı öğretmek yerine bağımlılığa neden olacağı için, nakit para yardımına karşı çıkmaktadır ("insanlara balık vereceğine onlara balık tutmayı öğret"):

> Her haneye aylık olarak 100 R temel gelir vermek konusundaki öneri Afrika Ulusal Kongresi'nde geniş bir destek bulurken, Başkan Thabo Mbeki'nin hoşuna gitmemiştir[...]

Pek çok araştırma bu önlemin ekonomik ve insani boyutunu gösterirken neden Birlik Binaları'ndan böyle yola gelmez bir muhalafet ortaya çıkıyor? Her ay dağıtılacak yardım için sıraya giren çalışabilecek durumdaki Afrikalı erkek ve kadın imajı Mbeki'nin bir ülke ve kıtanın nasıl görünebileceği hakkındaki hayallerine uymuyor.

Mbeki'nin misyonu, özünde, Afrikalının kendine güveni, itibarı, eşitliği ve nihayetinde büyüklüğü ile ilgilidir. Uluslararası Pazarlama Konseyi'nin bu hafta yerel ve uluslararası platformlarda yayınladığı Güney Afrika reklamında belirtilen imaj da budur: Görkemli bir dağın arkasından Mbeki belirmekte, onun mutlu ve başarılı vatandaşları da arka planda yer almaktadır.

Bu Afrika'nın prototip imajına karşı oluşturulan bir antitezdir: yüzlerini sinekler kaplamış aç çocuklar, korkunç durumdaki varoşlar ve, özellikle 90'lı yılların başından itibaren, AIDS'ten kırılan insanların kıyametvari fotoğrafları.

Bunlar Mbeki'yi ve onun Afrika ile ilgili projelerini gücendirmektedir: ticaret ve yardımda patronajı değil ortaklığı; Afrika'nın yapamadıklarını değil yapabileceklerini temel alan projeler.

Bununla ilgili tartışılacak hiçbir şey yok, fakat Mbeki'nin Afrika'nın itibarıyla ilgili bakış açısının onun Aids'e ve şimdi de sosyal güvenliğe yaklaşımını çarpıtması sorun yaratmaktadır (*Mail & Guardian*, 30 Mayıs 2003).

Yukarıdaki alıntı BIG'e karşı öne sürülen temel argümanı da anlatmaktadır. BIG, yeni sömürgecilik düzenine ait olduğu aşikar ve insanların çoğunluğunu sömürge idaresinden kurtarmak yerine onları yine bağımlı halde tutacak bir önlem gibi görünmektedir.

Daha sonra tartışılacağı gibi, Güney Afrika hükümeti, yoksullukla mücadele etmeye yeterli bir önlem olarak görülen büyük bayındırlık işlerinde kamu istihdamı (*public works*) programlarına başlamıştır.

Aynı argüman, bir yandan insanların kendi kendilerine ye-

tebilir ve bağımsız olmaları için özgür bırakılmaları gerektiğini söylerken, diğer yandan ilginç bir şekilde, BIG'in, insanlar parayı gerekli sorumlulukla yönetemeyeceği için uygulanabilir bir seçenek olmadığını öne sürmektedir.

> Bu plan, 'yardımdan faydalananların katkı payı ödemediği nakdi yardımlara bağımlılığı azaltması ve yiyecek güvenliğine önem vermesi gereken' kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesine değinirken, hem 'yardımı hak eden yoksul zihniyetini' hem de 'yoksullar parayı kullanma yeteneğine sahip değillerdir, verilen yardımların (BIG) üzerine yatacak ve iş aramaktan vazgeçeceklerdir' anlayışını yansıtmaktadır (Matisonn ve Seekings, 2003:63).

Namibya'daki tartışma

Namibya Vergi Konsorsiyumu (NAMTAX) Namibya için temel gelir yardımı önerisini 2002 yılında yapmıştır. Söz konusu Konsorsiyumdan Namibya'nın mevcut vergi sistemini gözden geçirmesi istenmiş, Konsorsiyum da milli gelirin yeniden dağıtılmasına yönelik bir önlem olarak temel gelir yardımının uygulanmasını önermiştir. Bu durum bir yandan gazetelerde 'yoksullar için iyi haber' başlığıyla verilirken, diğer taraftan Kamu Politikası Araştırmaları Enstitüsü ve Namibya Cumhuriyeti Evanjelist Luteryan Kilisesi tarafından gündeme getirilene kadar bu öneriyle ilgili başka bir tartışma olmamıştır.[13] Şu âna kadar, söz konusu öneriye ilişkin bir karar alınmamıştır.

Güney Afrika'daki araştırma bulguları

Yoksulluk üzerindeki etkisi ve mali yansımaları

Temel gelir yardımının dezavantajı, hükümetin bu konuya ciddi olarak bakmaya korkmasına neden olabilecek yüksek brüt maliyetlerdir (*gross-costs*). Bunun sebebi, temel gelir yar-

13 Bkz. Haarmann ve Haarmann, 2003.

dımının geleneksel sosyal yardım programlarıyla özdeşleşmiş toplumsal damgalanmayı ve ekonomik açıdan zarar verme potansiyeli olan gelir tespitini bertaraf eden evrensel bir yardım olmasıdır. Brüt maliyetler, toplam nüfus içinde diğer sosyal yardım ödemelerinden yararlanmayan insan sayısının ödenen tutarla (örneğin 100 R) ve sonra da 12 ay ile çarpılmasıyla hesaplanmaktadır.

2001 Mart ayı itibariyle toplam nüfusu 44,9 milyon olan ve bunun 8,4 milyonu mevcut sosyal güvenlik programlarından yararlanabilecek durumda olan Güney Afrika için, aylık 100 Randlık temel gelir yardımı verildiğini varsayarsak, gelir aktarımlarının brüt maliyeti yıllık 43,8 milyar Rand olur.

Buna karşılık, gelirlerin vergilendirilme yapısında yapılacak ayarlamalarla, nüfusun üstten beşte üçlük dilimine ödenen para (22,2 milyar R) net vergi yükünün dikey eşitliği etkilenmeden telafi edilebilecektir. Vergi oranlarını ve gelir eşiklerini daha düşük gelir seviyelerine çekmek, temel gelir yardımının kademe kademe orta ve yüksek gelir seviyelerinden alınacak vergilerle karşılanmasını sağlayacaktır. Buna bağlı olarak katma değer vergisi de, net transferler ile bağlantılı harcamaların önemli bir bölümünü karşılayacaktır. Bu durum temel gelir yardımı aktarımlarının net maliyetinin 23,9 milyar Rand'a düşmesine yol açacaktır.

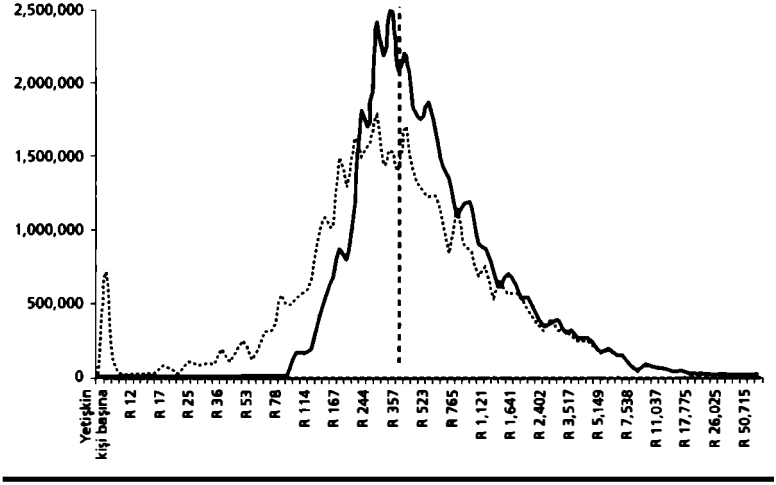
Örnek olarak, Namibya halkının Güney Afrika ile aynı yoksulluk ve zenginlik yapısına sahip olduğu varsayılır, fakat daha küçük bir örnek olarak alınırsa, şunları söylemek mümkündür: 1,8 milyonluk toplam nüfusta (2001 Nüfus Sayımı'na göre) kişi başına aylık 100 N$'lık bir temel gelir yardımının tahmini brüt maliyeti 1,76 milyar N$ olacaktır. Yardımın net maliyeti ise yıllık 958 milyon N$'na gelecektir.

Bu net maliyetlerin hükümet tarafından finanse edilebilmesi için temel olarak üç alternatif bulunmaktadır: Bunlardan bir tanesi gelir vergisi aracılığıyla olabilir, örneğin temel olarak orta düzeyde gelir sahibi olanların faydalandığı vergi indirimleri yerine, bu para net maliyetleri finanse edebilir. İkinci bir yöntem olarak KDV oranları yükseltilebilir. Üçüncü olarak da,

mevcut bütçede öncelik sıralamasının yeniden düzenlenmesiyle diğer programlarda tasarrufa gidilebilir. Bu üç yöntemden herhangi birinin seçilmesi ya da üçünden bir kombinasyon yapılması üzerine şu anda Güney Afrika'da tartışmalar sürmektedir.

Temel gelir yardımını destekleyen sendikalar, kiliseler ve STK'ların bu yardımın bütçe açığı ile finanse edilmemesi gerektiği konusunda hemfikir olması dikkat çekicidir. Bu gruplar, temel gelir yardımının mevcut ekonomik sınırlamalar içinde yapılabilmesi için uzun vadede sürdürülebilir olmasının çok önem taşıdığı konusunda aynı fikre sahiplerdir. Bu bağlamda, temel gelir yardımının, miktarının popülist saldırılara imkân vermeyecek şekilde belirlenmesini, bir yandan da zaman içinde oluşacak ekonomik büyümeyi eşit bir şekilde paylaştırmayı garanti etmesini temin etmek için Güney Afrika'nın GSMH'sı ile arasında bir bağlantı kurulması tartışmaları yapılmaktadır.

ŞEKİL 2
Temel Gelir Yardımı ile Gelirin Dağıtılması



Şekil 2'de, Güney Afrika'nın durumu üzerinde simüle edilen önemli etkiler gösterilmektedir. Temel gelir yardımının yoksulluğun hafifletilmesi ve eşitsizliğin azaltılması konusun-

daki güçlü yanları burada sergilenmektedir. Yardımın uygulanması ile aşırı yoksulluk neredeyse tamamen ortadan kaldırılmıştır. Yoksulluk aralığı, şimdi kapsamlı hale gelen sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla yüzde 74 oranında kapatılmıştır. Kişi sayısı olarak bakıldığında, yaklaşık 6,3 milyon kişi yoksulluktan kurtarılmıştır. Muhtaç bireylerin sayısı (yoksulluk çizgisinin yarısı kullanılarak hesaplanmıştır) 10,2 milyon eksilmiştir. Geriye kalan yoksul bireylerin büyük çoğunluğu da geniş tabanlı bir büyümeyle daha fazla insanı yoksulluktan kurtarmayı başaracak şekilde yoksulluk sınırına oldukça yaklaştırılmıştır. Ayrıca, grafiğin çok daha fazla daraldığı, bunun da daha eşit bir gelir dağılımını ve yüksek Gini-katsayılarının azaldığını gösterdiği açıktır.

Sosyal etki

Taylor Komisyonu, temel gelir yardımının mevcut sosyal güvenlik sisteminin bazı temel eksikliklerini giderme kapasitesine sahip olduğu sonucuna varmıştır. Öncelikle, yardımın evrensel oluşu mevcut sistemin etkinliğinin altını oyan sosyal güvenlik sisteminden faydalanmadaki kritik yapısal sorunlara çare olabilir. Gelir tespiti uygulamalarından vazgeçmek, gerek hükümet gerekse yararlananlar için yardımdan faydalanma maliyetlerini düşürecektir. Yardımı temel bir hak olarak sunmak keyfî uygulamaları azaltacak ve yolsuzluk fırsatlarını asgariye indirecektir. Ayrıca, yardımın evrensel olmasıyla sağlanacak geniş katılım mevcut sistemin boşluklarını dolduracaktır. Temel gelir yardımı, bütün gruplar için yoksulluk aralığını en az % 50 oranında azaltacaktır: mevcut sosyal güvenlik sisteminde sadece çalışan yetişkinlerin (veya çocuklar ve çalışma yaşındaki yetişkinlerin) olduğu hanehalklarında bu azalmanın % 8 gibi düşük seviyelerde seyrettiği düşünüldüğünde bunun önemi ortaya çıkmaktadır. Başka hiçbir sosyal güvenlik reformu temel gelir yardımı kadar etkin bir geniş kapsama sahip olmayacaktır.

Sosyal vatandaşlık

Taylor Komisyonu, Güney Afrika'da sürdürülebilir bir demokratik gelişmenin sağlanması için sosyal güvenliğin hayati önem taşıdığı sonucuna varmış olup, bu yüzden temel gelir yardımına aşamalı bir şekilde geçilmesini tavsiye etmektedir:

> Bütün vatandaşlara, sosyal ve ekonomik hayata katılmasını ve buralarda ilerlemesini sağlayacak ve böylelikle Güney Afrika'da sürdürülebilir bir büyüme sağlanmasının önündeki sosyo-ekonomik kısıtlamaları azaltacak bir sosyal koruma paketi ile asgari yaşam standardı temin edilmelidir.
>
> İnsanlara sosyo-ekonomik hakları verilmeli, böylelikle onların demokratik haklarını kullanmaları sağlanmalıdır. Kapsamlı sosyal koruma bu sayede, evrensel içerme sağlayarak, sosyal vatandaşlığın önemli bir biçimini içinde barındırır ve demokratik devletin toplumla yaptığı kontratın merkezî bir bileşeni olarak görülebilir (Taylor Report, 2002:154).

Ekonomik etki

Yoksulluk çıkmazı – güç kazandırmak yerine bağımlılık yaratma riski

Nakdi aktarımlar sisteminin yarattığı en büyük endişelerden biri, bu sistemlerin insanları güçlendirmek yerine devlete bağımlı hale getirebileceğidir. Buna karşılık, refah programlarına bağımlılık/yoksulluk çıkmazları, gelir tespitine dayalı sosyal güvenlik programlarının bir sonucudur. Eğer bir yetişkin belli bir gelir seviyesine ulaştıktan sonra bir refah programı yardımını kaybedecek olursa, sosyal yardımı kaybetmenin maliyeti nedeniyle bireyin bu gelir seviyesine ulaşma ihtimali daha az olacaktır. (Bu, klasik işsizlik yardımı veya 'sadaka sistemi' olarak adlandırılagelen yardımla ilgili bir endişedir.) Bu pek çok ülkede gördüğümüz bir yardım bağımlılığı tuzağı yaratmaktadır. Temel gelir yardımında ise gelir tespiti yoktur. Gelir tespiti olmaması nedeniyle de, insanlar ekonomik olarak üretici du-

ruma geldiklerinde refah yardımını kaybetmeyecekleri için bu tarz bir tuzak riski yoktur. Buna karşın, Güney Afrika'daki ağır yoksulluk başka tür bir bağımlılık yaratmaktadır – çok yoksul olanlar çalışan yoksulların yardımına bağımlı olmaktadır. Bu durum istihdam piyasasının yükünü artırmakta, iş yaratılması ve ücret artışını zayıflatmaktadır. Takip eden bölüm temel gelir yardımının sadece bir güvenlik ağı değil, aynı zamanda yoksullara daha iyi koşullarda yaşayabilmeleri için kaynaklar sağlayan bir sıçrama tahtası işlevi de göreceğini öne sürmektedir.

Gelişen yaşam standartları bireylerin iş bulmak için daha uzun süreli ve etkili çaba harcamalarını sağlamaktadır. Araştırmalar bu tür çabalarla iş bulma konusunda daha yüksek oranlarda başarı sağlandığını göstermektedir. Ekonomik güvenliğin artması, aynı zamanda yoksul hanehalklarının (en yoksul olanlardan farklı olarak) hayatta kalma korkusunu daha az taşıyarak, çocuk eğitimi gibi daha yüksek risk taşıyan –ama getirisi de yüksek olan– kararlar almalarına, hatta ayak işlerinden ayrılıp kendi işini kurma imkânlarını aramalarına fırsat sağlamaktadır.

Bayındırlık işlerinde kamu istihdamı mı, sosyal refah programları mı?

Şu anda temel gelir yardımına karşı en büyük muhalefet, yardım yerine bayındırlık işlerinde kamu istihdamı programlarının uygulanması için lobi yapan insanlardan gelmektedir. Para kazanan insanların bunun için çalışması gerektiği fikri ilk bakışta inandırıcı gelmekle birlikte,[14] Güney Afrika'daki bayındırlık işlerinde kamu istihdamı programlarıyla ilgili tecrübeler ilginç bir ders vermektedir. Nüfusun yarısı (20 milyondan fazla kişi) yoksulluk sınırının altında yaşarken, 'su için çalışmak' olarak adlandırılan bayındırlık işleri programları en iyi dönemlerinde ancak yaklaşık 40.000 kişiye iş imkânı sağlamıştır. Yüksek idari maliyetlere bağlı olarak bu oran 10.000

14 Yatırımı teşvik etmek için daha yüksek gelir gruplarına vergi indirimi yapmanın genelde bu tarz bir muhalefetle karşılaşmadığına dikkat etmek gerekir.

kişiye düşürülmek zorunda kalınmıştır. Bayındırlık işleri programlarının faydalarını inkâr etmemekle birlikte, devletin böyle bir ölçekte istihdam sağlayabileceği ve bu sayede kitlesel yoksulluğa karşı etkin bir mücadele verilebileceği konusunda soru işaretleri bulunmaktadır.

Bu yüzden Taylor Komisyonu, devletin düşük ücretli ama yüksek maliyetli işler sağlamasından ziyade, insanların ekonomik faaliyetlerini destekleyecek güvenli bir nakdi aktarım olarak temel gelir yardımını önermektedir:

> (...) halihazırda sadece hayatta kalmalarını sağlayan düşük ücretli enformel işler içinde sıkışmış olan yoksullara daha fazla gelir güvencesi sağlamak, onları yoksulluk çemberlerini kırabilecek yüksek getirili faaliyetler için risk almak konusunda güçlendirmiş olacaktır (Taylor Report, 2002:154).

Yerel ve özellikle de kırsal bölgelerdeki ekonomik faaliyetleri güçlendirmek

Temel gelir yardımı, insanlara ekonomik faaaliyetlerini daha iyi planlamalarını sağlayan evrensel, istikrarlı ve güvenilir bir gelir kaynağı sağlayacaktır. Hanehalkına yapılacak nakdi aktarımlar, talep, tüketim ve tasarrufu istikrara kavuşturacak ve artıracaktır. Harcamalar muhtemelen yerelde üretilen temel ihtiyaç maddeleri üzerinde yoğunlaşacağı için yerel piyasaların yararına olacak ve istihdam yaratılmasını teşvik edecektir. Tüketim artışının, özellikle ekonomiyi bir anda ayağa kaldırma potansiyeline sahip olan kırsal kesimler üzerinde önemli bir etki yapması muhtemeldir.

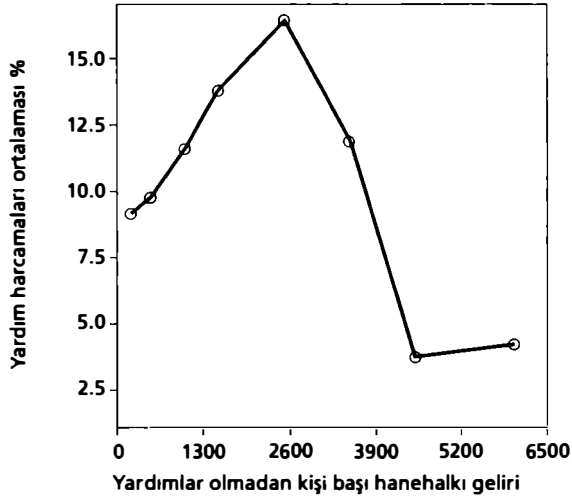
Enformel sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki baskıyı azaltma

Temel gelir yardımı, ücret desteği yerine geçmek suretiyle, maaş artışlarının çalışanların verimi üzerinde daha etkin bir katkıda bulunmasını sağlamaktadır. Mevcut durumda, aile bireylerine veya arkadaşlara yardım etme baskısı, çalışanların verimliliğini sürdürmede kullanılacak kaynakları azaltmaktadır.

Çalışan yoksullar çok yoksullara kaynak aktarmak ve onların temel sosyal güvenlik ağı vazifesini görmek zorunda olduğundan, ücret artışları aslında "vergilendirilmiş olmaktadır."

Temel gelir yardımını destekleyen önemli bir argüman, söz konusu yardımın ağır yoksulluk ile yardıma dönük sosyal güvenlik ağı bileşkesinin yarattığı, çalışanlar üzerine binen gayriresmî "vergiyi" azaltarak onların veriminin artmasını desteklediğidir. Aşağıdaki grafik, diğer yoksullara yapılan yardımların ücretliler üzerinde ne ölçüde baskı oluşturduğunu göstermektedir. Kişi başına düşen gelir arttıkça, hanehalkı kaynaklarının yardıma ayrılan oranı keskin bir çıkış sergilemektedir. Ortalamada, aylık 2600 R kazanan ve yardımda bulunan hanehalkları, gelirlerinin yaklaşık %17'sini hane dışında yaşayan aile bireylerine, arkadaşlarına ve ihtiyaç sahiplerine vermektedir.

ŞEKİL 3
Yoksullara Yapılan Yardımların Ücretlilere Etkisi



Güney Afrika'daki kamu ve özel transferler arasındaki etkileşimleri inceleyen bir araştırma, hükümetin özel transferler alan hanehalklarına 100 Rand'lık bir yardım sağlamasının, o hanehalkına yapılan transferin 20 ile 40 Rand arasında düşme-

sine neden olduğunu göstermektedir.[15] Bunun iki önemli sonucu vardır: (1) Temel gelir yardımının uygulanması özel sosyal destek ağını ortadan kaldırmayacaktır. (2) Temel gelir yardımı, ücretlilerin verimliliklerini artıracak tüketime ayırabilecekleri önemli kaynakların serbest kalmasını sağlayacaktır. Bu etki ile yukarıda bahsedilen vergi etkisi arasındaki etkileşim daha önemli bir etkiyi ortaya çıkarmaktadır. Temel gelir yardımının uygulanması ile, işverenler çalışanların ücretlerini artırdıkça ücret artışlarının büyük çoğunluğu işçinin kendi tüketimine gitmektedir. Bu etki iş verimliliğindeki artışı büyütmekte, girişimcilerin kârını artırmakta ve istihdam artışı potansiyeli sağlamaktadır.

Yetersiz beslenme ve sağlık

Önemli bir aktarım mekanizması, ulaşılabilen bir sosyal güvenlik tarafından desteklenen düzenli beslenmenin sağlanmasıdır. Yakın tarihli bir Birleşmiş Milletler raporu, erken çocukluk dönemindeki yetersiz beslenmenin uzun vadeli sağlık ve eğitim sorunlarına ne ölçüde katkıda bulunduğunu, sağlığın bozulması ve okula gitmeme oranının artması nedeniyle verimliliğin nasıl düştüğünü açıklamaktadır.[16] Ayrıca çocukluk dönemindeki mahrumiyetlerden kaynaklanan koşullar, diğer sosyal öncelikler üzerinde daha etkin bir şekilde kullanılabilecek kaynakları harcayarak milletlerin sağlık ve eğitim sistemleri üzerinde uzun vadeli baskılar yaratmaktadır. Çocuklukta yetersiz beslenme, sıklıkla "yetişkinlikte ciddi ve maliyetli fiziksel ve psikolojik komplikasyonlara" yol açmaktadır.[17] Erken mahrum kalmanın geleceğe aktaracağı sorunlar birden fazladır. Örneğin, çocukluk dönemiyle ilişkili stres, doğumda yaşam beklentisinin kısalmasına yol açmaktadır.[18] Küçük yaşlardaki yetersiz beslenme bağışıklık sisteminin sağlığı koruma

15 Jensen, 1996.

16 James, Philip, 2000. *Report of the Commission on the Nutrition Challenges of the 21st Century*, New York: Birleşmiş Milletler.

17 Henry ve Ulijaszek, s. 21.

18 Barker, Henry ve Ulijaszek, s. 177.

kapasitesini azaltmaktadır.[19] Güney Afrika'da yapılan çalışmalar yoksulluk ile düşük kilolu doğumlar arasında güçlü bir bağ olduğunu göstermektedir.[20] Bu durumun uzun dönemdeki sonuçları arasında kalp hastalıkları, kalp krizleri, yüksek tansiyon ve diyabet riskinin artması bulunmaktadır.[21] Etkiler uzun sürelidir; doğum öncesinde yetersiz beslenmenin olumsuz sonuçları, bir sonraki nesle geçebilmektedir. Doğum öncesi yetersiz beslenme sorunu yaşamış annelerin kızlarının, kendi hamileliklerinde düzgün beslenmiş olsalar bile, düşük kiloda doğum yapma ihtimalleri daha fazladır.[22]

1999 Ekim'inde yapılan Hanehalkı Araştırmasına göre, en fakir hanehalklarının (aylık tüketimi 800 Rand'dan az olan hanehalkları) dörtte birinde çocuklar, yiyecek almak için yeterli kaynak olmadığından açlık çekmektedir. Güney Afrika İnsan Hakları Komisyonu tarafından düzenlenen bir rapora göre, 14 milyon Güney Afrikalının yiyecek güvenliği yoktur ve 2,5 milyon Afrikalı da yetersiz beslenmektedir.[23] "6 yaşın altındaki 4 çocuktan birinin (1,5 milyon kadar) gelişimi, kronik yetersiz beslenmeye bağlı olarak durmuştur".[24]

Statükoyu korumanın ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmamanın bedeli

Taylor Komisyonu mevcut sistemin neden acilen geliştirilmesi gerektiği hakkında kesin bir açıklama yapmıştır:

> (...) Mevcut sistem sosyo-ekonomik zorunlulukları ele alma konusunda yetersiz kalmıştır ve düzenli bir sosyal korumanın olmamasının topluma çıkarttığı maliyetler sosyal istikrarsızlığın artmasına katkıda bulunacaktır. Bu durum devleti, özünde yoksullukla bağlantılı koşulları cezai ve adli önlemlerle

19 Chandra, 1975.

20 Cameron.

21 Barker, s. 155.

22 Lumey, 1992.

23 Güney Afrika İnsan Hakları Komisyonu, 2000.

24 Mgijima, 1999.

halletmeye zorlayacak ve bu da demokratik devletin meşruluğunu sarsabilecek koşullar yaratacaktır (Taylor Report, 2002:63-64).

Çıkartılabilecek dersler

Yoksulluk ve sosyal koşullar hep kendilerine özgü olduğundan genel modellerdeki basitleştirmelere ve kibre karşı dikkatli olmak gerekmektedir. Ayrıca tarih basit bir tekerrürden ibaret değildir; aksine insanlar bilgilerine ve yeni ortaya çıkan zorluklara bağlı olarak farklı şekilde tepki vermektedirler. Bu uyarıları yapmış olmakla birlikte, bazı ülkelerdeki örneklerden çıkarılacak derslere göz atmakta yine de fayda vardır. Bu örnekler, ülkelerin geçmişleri de bilindiğinden, uygulanabilirlik açısından incelenebilecek ve gerektiğinde özel durumlara uyarlanabilecektir.

Bir BIG uygulamasıyla yoksulların davasının savunulması için, Güney Afrika'da yapılanlardan çıkarılabilecek aşağıdaki dersler uluslararası tartışma açısından ilginç olabilir.

1. BIG fikri pek çok Batılı hükümetin kendi refah devletlerini "parçalamakla" meşgul oldukları bir dönemde ortaya çıkmaktadır. BIG bir refah programı olarak görülmekte ve doğal olarak mevcut uluslararası ekonomik ortamda neden yeni bir "refah" programına ihtiyaç duyulduğu sorusu ortaya çıkmaktadır. Gelir tespitine dayalı bir sisteme karşı evrensel bir yardım sistemi kavramının açıklanması hayati önem taşımaktadır. Evrensel bir yardım sistemi "sadaka" gibi klasik refah programlarından temel olarak farklıdır. BIG'in eski refah devleti fikirlerini yeni bir isim altında uygulamaya çalışmadığını, fakat globalleşen dünyada ortaya çıkan yeni zorluklara (örn. iş güvencesizliği, istihdama rağmen iyi yaşam koşulları sağlanamaması vb.) ve geleneksel refah yaklaşımlarının sorunlarına dikkat çektiğini anlatmak önemlidir.

2. Yapıcı bir tartışmaya başlamak için hem potansiyel toplumsal faydaları (BIG yoksulların mevcut durumunu nasıl değiştirecektir?) hem de finansman maliyetini hesaplayacak

(Devlete brüt ve net maliyetleri ne kadar olacaktır? Olası kaynak seçenekleri nasıl görünüyor, bu durumda kim kazanır, kim kaybeder?) bir mikrosimülasyon yöntemi kullanan sağlam bir modelin varlığı fevkalade önemlidir. BIG'in karşılanabilir bir sistem olup olmadığını anlayabilmek için sağlam ve şeffaf bir metodoloji (yoksulluk sınırı vb.), genel kabul görmüş bir veri seti ve yerel ve uluslararası uzmanlar tarafından oluşturulan bir referans grubunun olması önemlidir.

3. Sosyal ve insancıl argüman (kendi içinde BIG'i destekleyen güçlü bir argümandır) BIG politikasının bir sadaka isteme politikası gibi gösterilmesine engel olmalıdır. Temel gelir yoksullara uzatılan bir sadaka değildir; insanları sadece hayatta kalmaya dönük stratejilerden kurtararak ekonomik alanın içine sokan, yoksulluğun yıkıcı döngüsünü kıracak bir ekonomik araçtır. Bu uygulamayı herhangi bir toplumda gerçekleştirebilmek için yapılacak araştırmanın, yoksulluk ve gelir güvensizliğinin insanları ekonomik bağımlılık ve sürdürülemeyen yaşam koşullarına nerede sıkıştırdığı sorusuna cevap vermesi gerekmektedir. Örnekler aşağıdakilerle sınırlı değildir:

- Geniş aileler gibi enformel sosyal güvenlik sistemleri yoksulların kazancı üzerinde orantısız yükseklikte vergiler koymaktadır.
- HIV/AIDS, aileleri ve özellikle de çocukları yoksulluk sınırının altına itmektedir.
- Gündelik hayatta kalma stratejileri daha üretici amaçlar için kullanılabilecek zaman, işçilik ve diğer kaynakları tüketmektedir.

4. Yapılacak araştırma, statükoyu koruma seçeneğinin maliyetini de kapsamalıdır:

- Gelir güvensizliğinin de bir maliyeti vardır: İnsanları ekonomik olarak uçurumun kenarına itmek, gelecek için onlara hiçbir umut bırakmamak, istenmeyen davranışlara yol açmakta ve yine olumsuz ekonomik şartlar doğurmaktadır. Suç, fuhuş, terör bunlardan sadece birkaçıdır.
- Yoksulluk, örneğin sağlık maliyetlerini artırdığı için, milli geliri azaltmaktadır.

• Yetersiz beslenmeden kaynaklanan eğitimde başarısızlık, gelecekteki ilerlemelere engel olmaktadır.

5. Son olarak, kimse sadece araştırma yaparak bu mücadeleyi kazanacağı yanılgısına düşmemelidir. Araştırma yoksulların kendilerini ifade edebilecekleri bir alan yaratabilir. Fakat demokratik süreçlerde kitle desteği önemlidir. Bu yüzden, yapılacak araştırmanın konuyla ilgilenen insanlarla ilişki kurması (örneğin katılımcı araştırma yöntemleri, ortak forumlar, vb.) gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Chandra, R. K. 1975. "Fetal Malnutrition and Postnatal Immunocompetence", *American Journal of Diseases of Childhood*, vol. 129, s. 450-454.

Haarman, Claudia 2001. *Poverty and the current social assistance programmes in South Africa.* Cape Town (Applied Fiscal Research Centre), (Research Monograph Series. 21)

Haarman, Claudia 2001. *Social assistance programmes: Options and impact on poverty and economic development in South Africa* Cape Town (Applied Fiscal Research Centre), (Research Monograph Series. 22)

Haarman, Claudia 2000. *Social assistance in South Africa: Its potential impact on poverty.* University of the Western Cape, Institute for Social Development, doktora tezi, özel dağıtım için basılmıştır.

Haarman, Claudia; Haarman, Dirk 2000. *Gearing social security to address structural poverty.* United Nations Development Programme - Principal Author and Coordinator: Viviene Taylor. (ed.) içinde: *UNDP South Africa Human Development Report 2000. Transformation for Human Development.* http://www.undp.org.za/sahdr2000/sahdr20002.html. s. 160.

Haarman, Claudia; Haarman, Dirk 2003. *Review of Social Grants in Namibia - Comparative lessons from South Africa. Part II of a combined Study with the Institute for Public Policy Research (IPPR) for the Ministry of Women's Affairs and Child Welfare (Namibia).* Özel dağıtım için basılmıştır.

Haarman, Dirk; Haarman, Claudia 1998. *Towards a comprehensive social security system in South Africa. (written for the Congress of South African Trade Unions (COSATU))* Cape Town. Özel dağıtım için basılmıştır.

James, Philip 2000. "Report of the Commission on the Nutrition Challenges of the 21st Century", New York: Birleşmiş Milletler.

Jensen, Robert 1996. "Public Transfers, Private Transfers, and the 'Crowding Out' Hypothesis: Theory and Evidence from South Africa", Princeton University, taslak.

Lumey, L.H. 1992. "Decrease Birthweights in Infants after Maternal In Utero Exposure to the Dutch Famine of 1944-45", *Paediatric and Perinatal Epidemiology.* Cilt 6, s. 240-253.

Mail & Guardian, 30 May 2003. *Ideals of an African Utopia hamper the BIG, big time.* http://www.aegis.com/news/dmg/2003/MG030513.html.

Matisonn, Heidi; Seekings, Jeremy 2003. "The politics of a basic income grant in South Africa, 1996-2002", Standing, Guy; Samson, Michael (der.): *A basic income grant for South Africa* içinde, Cape Town, s. 56-76.

Samson, Michael; Babson, Oliver; Mac Quene, Kenneth 2000. *The macroeconomic implications of poverty reducing income transfers. Presentation at the conference: 'Towards a sustainable and comprehensive social security system'* Cape Town (Economic Policy Research Institute).

Samson, Michael; Haarman, Claudia; Haarman, Dirk 2001. *The Social, Economic and Fiscal Impact of a Basic Income Grant for South Africa. Submitted to the Committee of Inquiry into a Comprehensive Social Security System.* Cape Town (Economic and Policy Research Institute). Özel dağıtım için basılmıştır.

Samson, Michael; Haarman, Claudia; Haarman, Dirk 2002. *Social Security Reform and the Basic Income Grant for South Africa. Research Review commissioned by the International Labour Organisation (ILO).* Cape Town. (Economic Policy Research Institute (EPRI)).

Southern Africa Labour and Development Research Unit (ed.) 1994. *South Africans rich and poor: A workshop on statistics for measuring poverty. (2. cilt)* Cape Town (University of Cape Town).

Southern Africa Labour and Development Research Unit 1993. *Living standards and development survey. Employment pattern and median monthly grosswage for regularly employed by gender and economic sector.* Cape Town.

Southern Africa Labour and Development Research Unit 1993. *Living standards and development survey. Employment pattern and median monthly grosswage for regularly employed by gender and occupation.* Cape Town. Özel dağıtım için basılmıştır.

Southern Africa Labour and Development Research Unit 1994. *South Africans rich and poor: Baseline household statistics.* Rondebosch (SALDRU).

Taylor Commission. 2002. *Transforming the Present Protecting the Future. Consolidate Report.* http://www.cdhaarmann.com/Publications/Taylor%20report.pdf.

Asgari Gelirden Vatandaşlık Gelirine: Brezilya'da Gelir Aktarımı Programlarının Gelişimi*

Maria Ozanira da Silva e Silva

Giriş

Brezilya, % 38'i yoksulluk sınırı altında yaşayan büyük bir nüfusa sahip (169.799.170) geniş bir Güney Amerika ülkesidir. Beş bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerdeki ekonomik ve toplumsal göstergeler eşit değildir ve aralarında kültürel farklılıklar vardır. Ülkede 26 eyalet ve 5.561 belediye bulunmaktadır. Brezilyalıların % 51,9'unun aylık geliri 160,00 doların altındadır ve nüfusun sadece % 2,6'sının aylık geliri 1.600,00 doların üzerindedir. Eğitime gelince, 0-3 yaş arası her 10 çocuktan 9'u anaokuluna gitmemekte ve 10 yaşından büyük nüfusun % 31,4'ü ilkokulu (dört yıllık eğitim) bitirmemektedir. Bunlar doğru dürüst okuma yazma bilmemektedir. Nüfusun % 59,9'u 8 yıllık eğitimi tamamlamamakta ve sadece % 4,1'i 15 yıl eği-

(*) Bu araştırma üç yüksek lisans programı arasındaki akademik işbirliğinin ürünüdür: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo ve Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, destekleyen: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES/Brazil. Aynı zamanda şu programın da temel araştırma etkinliğidir: "Follow-up and Evaluation of the Income Transfer Programs in Brazil", destekleyen: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq/Brazil.

tim almakta, yani üniversite diplomasına sahip olmaktadır. Brezilya gelirin nüfusun üst dilimlerinde toplanması bakımından dünyada beşinci sıradadır.

Bu makalenin konusu olan Brezilya'da gelir aktarımı programları ve ilgili tatışmanın bağlamı budur.

Gelir aktarımı programları Avrupa'da 1930'lardan beri uygulanmaktadır, ne var ki gelirin garanti altına alınması tartışması ancak 1980'li yıllarda uluslararası düzeye taşınmıştır. Tartışmalar ve yaşananlar, işgücü pazarını kötü etkileyen büyük bir ekonomik dönüşümle belirlenmiştir; bu etki tüm dünyada işsizlikten kaynaklanan yoksulluğun artışıdır.

Brezilya'da asgari maaş programının uygulanmasına yönelik ilk tartışma 1975 yılında yaşanmıştır. Söz konusu tartışma, ülkede yoksulluğun ortadan kaldırılması fikrini savunmaktaydı. Silveira (1975), ekonomik büyüme ile refah arasında bir bağlantı kurmak amacıyla "Gelirin Yeniden Dağıtılması"na yönelik bir öneri sunmuştu. Bu önerinin temel fikri, kendilerine, yoksul nüfusa verilen maddi desteği referans alan bir nakit aktarımı yapılmasını garanti altına almak için hükümet müdahalesine ihtiyaç duyan aileler arasında yoksulluğu yavaş yavaş ve etkin bir biçimde ortadan kaldırmaktı.

Bacha ve Unger (1978), bir gelir paylaştırma mekanizması olarak yoksul ailelere parasal takviye yapılması gerektiğini savunmaktadır. Bu önerinin amacı, eşitsizliği ve sefaleti belli bir seviyede tutması gereken siyasi demokrasinin hayatta kalabilmesiydi.

Gelir aktarımı programları yaratılması fikri, Brezilya'da kamunun gündemine 1991 yılında girmeye başladı. O zamanlardan bugüne gelen gelişme sürecinde, beş tarihî dönüm noktasını ayırt etmek mümkündür. Asgari gelir/yardım programlarından başlayan ve federal hükümet, eyalet hükümetleri ve yerel yönetimler tarafından yaratılan tüm gelir aktarımı programlarının birleştirilmesine varan ve Brezilya Cumhurbaşkanı'nın tüm Brezilyalılara ve beş yıldır Brezilya'da yaşayan yabancılara tanıdığı ve 2005 yılından itibaren başlaması öngörülen vatandaşlık gelirine kadar olan süreç.

Asgari gelir tartışması, Brezilya'da, dar bir gündemin parçası olarak 1991 yılında başladı. Bu, *ilk tarihî dönüm noktasıydı*. Senatör Eduardo Suplicy'nin yasa tasarısı bu tarihte Senato tarafından onaylandı. Suplicy, Asgari Geliri Garanti Altına Alma Programının (*Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM*) ulusal düzeyde uygulanmasını öneren İşçi Partisi'nin bir üyesidir. Söz konusu program, 25 ve daha üzeri yaşlarda olup, yaklaşık iki asgari ücret tutarında geliri olan Brezilyalı işçiler için hazırlanmıştı.[1] Ancak bu yasa tasarısı hâlâ Kongre'nin onayını beklemektedir.

1990'lı yılların başında, halk birdenbire derin bir ekonomik kriz ve durgunlukla karşı karşıya kaldı. Federal hükümet tüm dikkatini ekonomik istikrarı sağlamaya, enflasyonu durdurmaya ve dış borçtan kaynaklanan sorunlara yöneltti. Öncelik ekonomik büyümede ve ihracat politikasındaydı. Ne yoksullukla mücadele politikalarına ne de toplumsal olarak yaratılan refahın paylaşımına yer vardı.

Yeni bir sosyal politikanın tartışıldığı bu dönemde, gelir aktarımı programları siyasi gündeme yeni bir boyut kazanarak girdi. Bu, yine 1991'de başlayan ve 1993 ve 1995'te derinleşen tartışmanın *ikinci bir dönüm noktası* olarak görülebilir. Camargo (1991; 1993; 1995), gelir ile yoksul çocukların ve gençlerin devlet okuluna devam etmesi arasında bir bağlantı kurulmasını önermektedir. Camargo, yaklaşık bir asgari ücret tutarında paranın, 5 ila 16 yaş arasında çocukları ya da bakmakla yükümlü oldukları kimse bulunan ailelere, bunların düzenli olarak okula gitmeleri kaydıyla, aktarılmasını önerdi. Böylelikle, asgari gelir programları ile devlet okulları arasındaki bağlantı, yoksul ailelerde odaklanılacağının bir garantisiydi. Bu durum, programın önemli bir özelliğidir, çünkü Brezilya'da sadece yoksul insanlar devlet okullarına gider ve aynı zamanda, kayıtdışı işlerde çalışma oranı çok yüksek olduğundan, yoksul ailelerin gerçek gelirini tespit etmek çok zordur.

---

1 Brezilya'da asgari ücret yaklaşık olarak 88 Amerikan Dolarıdır.

Bu sebeple, asgari gelir tartışması, getirilen iki yenilikle, değişik bir boyut kazanmıştır: Programdan kişilerin değil ailelerin yararlandırılmaya başlanması ve nakit aktarımı ile eğitim arasında bağlantı kurulması. Burada amaç, yapısal bir bileşeni programa ekleyerek parasal yardımın ötesine geçebilmekti.

Brezilya'da ekonomik büyümenin 1993 yılından bu yana azaldığını göz önünde bulundurmak önemlidir. Ulusal para birimi, "Plano Real" denilen bir ekonomik planın uygulanmasıyla birlikte, 1994'ten beri istikrarını korumaktadır. Bu yeni konjonktür, Brezilya Cumhurbaşkanı (1995-1998; 1999-2002) Fernando Henrique Cardoso'nun, Brezilya'yı küreselleştirme sürecine yerleştirmek için, tek önceliği ekonomik istikrarı korumaya vermesini gerektirdi. Ülke belirgin bir şekilde neoliberal bir ekonomiden yana tercihini yapmıştı. Toplumsal sorunlar, sosyal politikalar ve programlar giderek daha az dikkate alınmaya başlanmıştı. Devletin toplumsal talepleri asgariye inmiş, ekonomik talepleri ise azamiye çıkmıştı. Yoksulluk büyümeye devam etti ve gelir dağılımındaki uçurum derinleşti.

Tartışmadaki *üçüncü dönüm noktası*, Brezilya'nın başkenti Brasilia şehrinin yanısıra São Paulo eyaletindeki Campinas, Riberão Preto ve Santos şehirlerinde ilk gelir aktarımı programlarının uygulandığı 1995 yılıdır. Bu programları, ülkenin farklı bölgelerindeki çeşitli şehir ve eyaletlerdeki değişik öneriler ve uygulamalar takip etti. Söz konusu girişimler, yerel yönetimlerin ve eyalet hükümetlerinin yoksullukla mücadele yönündeki toplumsal baskıya verdikleri karşılıktı.

Brezilya'daki gelir aktarımı programlarına ilişkin *dördüncü dönüm noktası* 2001 yılında gerçekleşti. Bu tarihte, 1996 yılında oluşturulan federal programlar (*sürekli müdahale yardımı* ve *çocuk işçiliğini ortadan kaldırma programı*) çok büyük ölçüde genişletildi; yeni ulusal programlar oluşturuldu; en önemlileri *okul destek programı* ve *gıda yardımı programı* olan bu programlar ülkedeki 5.561 belediyenin neredeyse tamamında yürürlüğe kondu.

Ekonomide istikrarın sağlanmasına verilen öncelik, daha da bozulan toplumsal duruma biraz yer açmak zorundaydı, çün-

kü işsizlik artmış, maaşlar ve ücretler düşmüştü. Bunun sonucunda yoksulluk arttı. Üstelik, altı yıllık cumhurbaşkanlığından sonra, Fernando Henrique Cardoso'nun popülaritesini artırması gerekmekteydi, çünkü 2002 seçimleri yaklaşıyordu.

Yukarda bahsettiğim bu *dördüncü dönüm noktasının* diğer bir önemli tarafı, Brezilya'da bir *vatandaşlık geliri* uygulaması olması ihtimaline ilişkin tartışmadır: Ekonomik koşullara bakılmaksızın tüm Brezilyalıların faydalanabileceği, ülkenin tüm vatandaşlarına verilecek bir temel gelir. Bu tartışmanın başlangıç noktası, Senatör Eduarda Suplicy'nin ülkenin çeşitli şehirlerinde yayınlanan ve yazarın da katılımıyla tartışılan kitabıdır (*Vatandaşlık Geliri: Çıkış için Kapıyı Kullanın*).

Brezilya'daki gelir aktarımı programları deneyimlerinin yaratılması ve yayılması sırasında geçerli olan toplumsal ve ekonomik koşulların aşağıdaki özellikleri taşıdığını belirtmek önemlidir:

- 1990'lı yıllarda benimsenen liberal ekonomik politikalara ve ulusal ekonominin uluslararası ve küresel ekonominin rekabetine yapısal uyumu çabalarına bağlı olarak işsizliğin ve iş güvencesizliğinin artması.
- Büyük şehirlerde şiddet olaylarının artması.
- Brezilyalı işçilerin vasıflarının yeni iş dünyasının taleplerini karşılayamaması.
- Çocukların ve gençlerin sömürülmesiyle birlikte, çocuk işçi oranının artması.
- Yoksulluğun artması ve bundan en fazla çocukların ve gençlerin etkilenmesi.

Brezilya'daki gelir aktarımı programlarının tarihsel gelişim sürecinde 2003'ün çok önemli bir yıl olduğunu, artık *beşinci dönüm noktasının* geldiğini söyleyebilirim. 2003 yılı, Luiz Inacio Lula de Silva hükümetinin göreve geldiği tarihtir. Bu dönemde, *ulusal gelir aktarımı politikasının* oluşturulmasına yönelik olarak bazı nicel ve nitel değişimler yaşanmıştır. Üzerinde durulması gereken esas gelişmeler şunlardır:

- Yeni Hükümet, öncelik verdiği konulardan birinin açlık ve yoksullukla mücadele etmek olduğuna işaret etmektedir. Hü-

kümet, sosyal politikaların ancak, ülkedeki gelirin yeniden dağıtımını göz önünde bulunduran bir ekonomik politikayla; çalışmayla elde edilen gelirin değerinin artırılmasıyla; işçilerin korunmasıyla; kayıt altında ve kayıt dışı çalışan tüm işçilerin içerilmesiyle; şehirlerin ve kırsal bölgelerin evrensel ve ulusal bir refah sistemine dahil edilmesiyle; kırsal işçilere teknik destek sağlayacak bir tarım reformuyla ilişkilendirildikleri sürece yoksullukla mücadelede önemli bir mekanizma olduğunun bilincindedir.

• Şu dört federal program başta olmak üzere, 2003 Ekim'inden bu yana gelir aktarımı programlarının birleştirilmesi süreci başlatılmıştır: Okul destek; gıda yardımı; gaz yardımı ve yiyecek kuponu. Bir sonraki amaç; federal hükümet, eyaletler ve belediyeler düzeyinde tüm programları birleştirmektir.

• Gelir aktarımı programlarında kullanılmak üzere, 2004 yılında bütçe kaynaklarında yapılan artırım şu anda 1,9 milyar dolara ulaşmıştır. Bu rakam, 2002 yılına oranla iki kat artmıştır.

• Senatör Eduardo Suplicy'nin bir vatandaşlık geliri öneren 266/2001 sayılı yasa taslağı, Cumhurbaşkanı tarafından 8 Ocak 2004 tarihinde kabul edilmiştir; 2005 yılında önce yoksul insanlara ulaşmaya başlayacak şekilde uygulamaya konulması öngörülmektedir. İş durumuna ya da herhangi diğer bir koşula bağlı olmaksızın herkese temel gelir sunan vatandaşlık geliri programından tüm Brezilyalılar ve en azından beş yıldır Brezilya'da yaşayan yabancılar faydalanabilecektir.

• Gelir aktarımı programlarının birleştirilmesini desteklemek amacıyla 2004 yılı Ocak ayında Toplumsal Kalkınma ve Açlıkla Mücadele Bakanlığı kurulmuş, söz konusu Bakanlık bütçeden sosyal programlara ayrılan payı artırmıştır.

Yukarıda anlatılanlar ışığında, gelir aktarımı programlarının günümüzde Brezilya sosyal koruma sisteminin temel bileşeni haline geldiğini söyleyebilirim. Bununla birlikte, söz konusu programların takip edilmesi ve değerlendirilmesi bile, gelecekte, özellikle şu iki açıdan ne kadar etkili olduklarının tespit edilmesini sağlayacaktır: Brezilya nüfusunun okula gitme ora-

nının artırılması ve ülkemizdeki yoksulluk sorunuyla mücadelede bir devlet politikası olarak etkinliği.

Brezilya'da gelir aktarımı programları

Bu makalede gelir aktarımı programlarından anlaşılan, ailelere yahut bireylere doğrudan parasal yardım yapılmasıdır. Söz konusu programların uygulanmasını savunan görüşün iki temel dayanağı vardır. Birincisi, zaten düşük olan aile gelirini daha da azalttığından, yoksul aileler için çocuklarını okutmaya devam etmenin alternatif maliyeti çok yüksektir. İkincisi, yoksul ailelerde eğitim oranının düşük olması, yeni nesillerin daha yüksek gelir elde etme şansını sınırlandırmaktadır. Bu durum bir kısır döngü yaratmaktadır: Şimdi yoksul olan gelecekte de yoksul olacaktır. Bu açıdan bakıldığında, yoksul ailelere çocuklarını okula gönderme imkânı sağlayacak bir maddi telafinin tanımının yapılması önemlidir. Nakit aktarımı, yoksulluk kısır döngüsünü kıracak bir mekanizmadır.

Gelir aktarımı programlarının Brezilya'daki çeşitliliği ve boyutları, aşağıda tartışılacak olan hususlar doğrultusunda, yerel yönetimler, eyalet hükümetleri ve federal hükümet seviyesinde belirlenebilir.

Yerel yönetimler ve eyalet hükümetleri tarafından geliştirilen uygulamalar

Brezilya'daki yerel yönetimlerin ve eyalet hükümetlerinin girişimiyle 2002 yılında gerçekleştirilen asgari gelir/yardım programları araştırması, yerel düzeyde 45 farklı programın uygulandığını; bu programların % 60,1'inin São Paulo eyaletine bağlı belediyelerde, % 79,6'sının ise Güneybatı ve Güney bölgelerindeki eyaletlere bağlı belediyelerde gerçekleştirildiğini göstermektedir. Bunun anlamı, bu şehirlerin daha gelişmiş bölgelerdeki eyaletlerde yer aldığıdır. Söz konusu şehirlerin bütçesi bu tip programları finanse edebilecek düzeydedir. Aynı zamanda, bahsedilen programların büyük bir çoğunluğunda

programa katılabilecek hedef aile sayısına sınırlama getirilmiştir. Yardıma ihtiyacı bulunan yoksul ailelerin büyük bir çoğunluğu, bu sayı sınırlaması nedeniyle programa dahil edilmemiştir. Ayrıca, programa dahil edilen ailelerin sayısının uzun bir süre artmadığı ve ülkedeki enflasyon nedeniyle yapılan yardımın parasal değerinin korunmadığı görülmektedir. Bu yüzden, belediyelerce oluşturulan gelir aktarımı programları nicel sınırlara tâbidir ve bu programlara dahil edilen aile sayısı sınırlıdır. Brezilya'daki 26 eyalet başkentinden sadece 12'sinde, yani yarısından azında, asgari gelir/yardım programları uygulandığını söylemek gerekmektedir.

Brezilya'da eyaletler tarafından uygulanan asgari gelir/yardım programları göz önüne alındığında, yukarıda bahsedilen araştırma, ülkenin başkenti Brasilia'da yürürlükte olan "Renda Minha" programı haricinde, 11 tane programın uygulandığını göstermektedir. Söz konusu programlar, Brezilya'daki 26 eyaletin % 42,3'lük bölümünde uygulanmakta, ama Brezilya'daki 5.561 belediyenin sadece 1.151'i (% 20) bunlardan faydalanabilmektedir. Bu veriler, eyaletler tarafından uygulanan programların bile nicel olarak yetersiz kaldığını, programa dahil edilebilecek nüfusun çokluğundan ziyade, tıpkı belediyelerin programlarında olduğu üzere, bütçe yüzünden sıkıştığını teyit etmektedir.

Federal hükümet tarafından başlatılan ve yerel yönetimler tarafından ademi merkezi tarzda geliştirilen uygulamalar

2002 yılından bu yana, Federal Hükümet, ülkedeki yoksul nüfusa yönelik olarak bir "Sosyal Koruma Ağı" kurulmasını önermektedir. Söz konusu ağın belkemiği ise gelir aktarımı programlarıdır. Bu programlar, kişi başı aylık gelirleri çoğunlukla asgari ücretin (yaklaşık 44 ABD Doları) yarısı olan yoksul ailelere yöneliktir.

Federal hükümet tarafından başlatılan ve Brezilya'daki yerel yönetimler tarafından ademi merkezi tarzda uygulanan gelir aktarımı programlarına aşağıda yer verilmiştir.

Çocuk işçiliğini ortadan kaldırma programı

Çocuk işçiliğini ortadan kaldırma programı (PETI), federal hükümet tarafından 1996 yılında oluşturulmuş bir gelir aktarımı programıdır. Bu programı oluşturma dürtüsü, Brezilya'daki çeşitli eyaletlerde çocukların ve gençlerin yaygın bir şekilde zorlu ve ağır koşullar altında çalıştırıldığı tespitine dayanıyor. Söz konusu program kırsal kesimlerde başlatılmış olmakla birlikte, 1999 yılından bu yana şehirlere yayıldı. Program, 7 ila 15 yaş arası çocukları, kırda ya da kentte yaşayan ailelerin aylık gelirine, çocuk başına sırasıyla, 5,10 ABD doları ile 15,30 ABD doları arasında değişen tutarlarda, katkıda bulunmak suretiyle okulda tutmakla yükümlüdür. Ailelerin kişi başına aylık geliri asgari ücretin yarısı kadar (44,00 ABD doları) olmak durumundadır. Çocuklar okula gitmek ve tüm gün buradaki sosyal-eğitsel faaliyetlere katılmak zorundadır. Programın amacı, önceki işlerine dönmemeleri için çocukları tüm gün birşeylerle meşgul etmektir. Programın bir diğer amacı ise, ailelerdeki yetişkinlere iş vasıfları kazandırmak, işe yerleştirmek, okuma yazma öğrenmeleri ve diğer faaliyetlerinde yardımcı olmaktır.

Çocuk işçiliğini ortadan kaldırma programı, ademi merkezi tarzda uygulanan bir gelir aktarımı programıdır. 2001 Kasımı'na gelindiğinde, Brezilya'daki 26 eyalette 2.601 belediye ve Brasilia'da toplam 810.348 çocuk ve ergen programdan faydalanmıştır. Programın 2003 yılı bütçesi yaklaşık 83,7 milyon dolardı.

Çocuk işçiliğini ortadan kaldırma programının yaratması beklenen en büyük etki, çocukları ve ergenleri zorlu ve ağır koşullarda çalışmaktan kurtarmak, gün boyunca okulda tutmak ve onlara gelecek umudu vermektir. Ailelerden beklenen ise çocuklarının hayatında biraz daha fazla rol oynamaları; zorlu ekonomik ve toplumsal koşullar altında ezilmelerini engellemenin yanısıra özgüvenlerini ve umutlarını artırmalarıdır.

Çocuk işçiliğini ortadan kaldırma programı ile ilgili olarak şu temel meseleler gündeme getirilebilir:

Çocuklar, ailelerin gelirini artırmak için çalışmak zorundadır. Yani ailelerine destek olmaya çabalamaktadırlar. Bunun sebebi, ebeveynlerin istikrarlı ve iyi maaşlı işler bulamamasıdır. Ailelerinin temel ihtiyaçlarını karşılayacak kadar kazanamamaktadırlar. Bunun anlamı da, çocukların çalıştırılmasının kapitalist toplumlarda yapısal bir sorun olduğu ve ekonominin küreselleştiği ve yetişkin nüfusun karşı karşıya olduğu işsizliğin ve geçici, istikrarsız ve düşük maaşlı işlerin arttığı bir bağlamda durumun daha da kötüleştiğidir.

Çocuk işçiliğini ortadan kaldırma programı ile doğrudan bağlantılı olan bir diğer sorun ise, programa kabul edilecek çocukların 7 ile 15 yaş arasında olması gerektiğidir. 0-6 yaş arası çocukların gelişimi için çok önemli olduğu gibi, ailelerin programdan çıkartıldığı 15 yaş sonrası da çok önemlidir. Gerçek şu ki, 15 yaşından sonra gençler piyasaya geri dönmekte ve yoksulluk döngüsü kendini tekrarlamaktadır. Uzun vadede, durumda hiçbir değişiklik olmayacaktır.

Sürekli müdahale yardımı

Sürekli müdahale yardımı 1996 yılında oluşturuldu. Kişi başı aylık geliri asgari ücretin dörtte birinden az olan ailelerde yaşayan 65 yaş ve üzeri insanlar ile benzer ekonomik koşullarda yaşayan özürlülere yapılan bir nakit aktarımı programıdır. Yapılan yardım bir asgari ücret tutarında olup aylık yaklaşık 88,00 dolardır. Özürlülerin çalışamayacak ve bağımsız yaşayamayacak durumda olması gerekmektedir. Program iki yılda bir gözden geçirilir ve özürlüler için çalışabilme kapasitesi hasıl olduğunda ya da hem özürlülerin hem de yaşlıların ekonomik durumunda bir iyileşme yaşandığında yardım sona erdirilir. Bu yardımı alan kişilerin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, yardım edilen kişinin ölümü halinde, yardımdan faydalanma hakkı bulunmamaktadır.

2003 Aralık ayı itibariyle, yaklaşık 1.756.000 Brezilyalı, bütçesi 1.509.509 dolar civarında olan bu programa dahil edilmiştir.

Kırsal bölge sosyal sigortası

1988 tarihli Brezilya Federal Anayasası'nda belirlendiği üzere, kırsal bölge sosyal sigortası bir gelir aktarımı programıdır; çünkü programdan faydalanacaklarda daha önce katkıda bulunmuş olma şartı aranmamaktadır. Bu programın hedef kitlesi tarım alanında çalışan kırsal nüfustur. Emeklilik durumunda 55 yaş ve üzeri kadınların ya da 60 yaş ve üzeri erkeklerin, yahut dul kalmış ya da çalışırken yaralanmış kişilerin faydalanabileceği bir programdır. Sağlanan yardım aylık olarak bir asgari ücret (88,00 dolar) tutarındadır.

Kırsal bölge sosyal sigortası, ailenin tarımsal üretime devam etmesini sağlayan özel bir koruma programı olarak değerlendirilmektedir. Yapılan çeşitli araştırmalar, bu programın, başta yaşlı nüfus olmak üzere, kırsal kesimdeki yoksulluğu ortadan kaldırma bakımından önemli etkileri olduğunu göstermektedir. Ayrıca söz konusu program, gelir dağılımının en bozuk olduğu ülkelerden biri olan Brezilya'da gelirin yeniden dağıtılmasını sağlayan bir mekanizma olarak da kabul edilmektedir (Delgado; Cardoso Junior, 2000; Schwarzer, 2000).

Kırsal bölge sosyal sigortası programı, 2002 yılı itibariyle 7,3 milyon kişiye ulaşmış olup, programın 2002 bütçesi yaklaşık 5,1 milyon dolardır.

Okul destek programı

Okul destek programı, federal hükümetin yürüttüğü önemli bir program olarak Haziran 2001 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır. Amacı, 5,9 milyon ailede 10,7 milyon çocuk ve yetişkine ulaşmaktır. Programın hedef kitlesi, aylık kişi başı geliri 44,00 dolar civarında olan ve okula kayıtlı 6 ila 15 yaş arası çocuğu bulunan ailelerdir. Her ailenin, en fazla üç çocuk için ve toplamda 15,30 dolar olmak üzere, çocuk başına aylık 5,10 dolar tutarında yardım alması öngörülmüştür. Ailelerin yükümlülüğü, çocuklarının okula devam oranının en az % 85 seviyesinde olmasını sağlamaktır. Yardım tutarı annenin banka hesabına aktarılmaktadır ve bunun için

de çocuğun okula devam seviyesinin yetkili merciye rapor edilmesi şarttır.

Kasım 2002 itibarıyla, Brezilya'daki 5.561 belediyenin 5.506 tanesi bu programdan faydalanmış; 2,5 milyon aileye ve 8,4 milyon çocuğa ulaşılmıştır. Bu program Yoksulluk Fonu tarafından desteklenmekte olup, 2002 yılı bütçesi yaklaşık 426 milyon dolardır; 2003 yılı bütçesinin ise yaklaşık 612 milyon dolar olması beklenmektedir.

Programın yaratması beklenen etkiler şunlardır:

- Temel eğitimin evrenselleştirilmesi;
- Yoksulluk sınırının altında yaşayan ve program kapsamında yardım edilen ailelerin ekonomik, kültürel ve sosyal koşullarının iyileştirilmesi;
- Yoksul ailelerin özgüvenlerinin yükseltilmesi, onurlarının ve geleceğe dair umutlarının güçlendirilmesi;
- Okuldan kaçma ve sınıfta kalmanın getirdiği maliyetin azaltılması;
- Vatandaşlık bilincinin gelişmesi;
- Yerel ekonomilerin daha dinamik hale getirilmesi;

Gıda yardımı programı

Gıda yardımı programı, kişi başı aylık geliri 44,00 doların altında olup, hamilelerin veya 0 ila 6 yaş arası yetersiz beslenen çocukların bulunduğu yoksul aileleri hedef alan, 2001 yılında oluşturulmuş bir programdır. Programın amaçları yetersiz beslenmenin yol açtığı bozuklukları azaltmak, çocuk ölümü oranını düşürmek ve ailenin sağlık ve beslenme koşullarını iyileştirmektir. Programda, hamile kadınların doğum öncesi bakımı, çocukların aşılanması gibi aile fertlerinin sağlık sorunlarıyla ilgilenilmekte, ayrıca çocukların eğitsel faaliyetlere katılması üzerinde durulmaktadır. Program kapsamında yapılan yardım, bir ila üç çocuğu bulunan aileler için yaklaşık 5,10 dolar ile 15,30 dolar arasında değişmekte, bunun yanısıra ailelere sağlık merkezlerinde sağlık hizmeti verilmektedir.

Yapılan maddi yardım hamile kadınların, yeni bebeği olmuş annelerin ve altı ay ila altı yaş arasındaki çocukların beslenme

koşullarını iyileştirecek yiyeceğin alınmasında kullanılabileceği gibi, ailenin bahçede sebze yetiştirmesini ve böylece iyi beslenmesini sağlayacak tohum, gübre veya diğer ürünlerin alımında da kullanılabilmektedir. Yardım edilen ailenin programda kalma süresi altı aydır; bu süre ailenin performansına bağlı olarak 18 ayı aşmayacak şekilde uzatılabilir.

Gıda yardımı programından beklenen sonuçlar şunlardır:

- Ailelere ihtiyaçlarına en uygun yiyeceği seçme konusunda daha fazla özgürlük sağlamak;
- Hayat kalitesini iyileştirmek;
- Koruyucu sağlık tedbirlerini geliştirerek çocuk ölümü oranını ve yetersiz beslenme oranını azaltmak;
- Yoksul aileleri toplumun bir parçası haline getirmek;
- Yoksulluk döngüsünü kesintiye uğratarak vatandaşlık bilincini artırmak;
- Yeni iş alanları yaratarak yerel ekonomileri güçlendirmek.

Okul destek programında olduğu üzere, gıda yardımı programında da her bir belediye federal hükümetten o yıl dağıtacağı destek kadar bir pay alır. Programın başında hedeflenen, Brezilya'daki 5.561 belediyedeki yaklaşık 2,5 milyon ailedeki 800 bin hamile ve emzikli kadına ve 2.700.000 çocuğa ulaşmaktı. Programın 2001/2002 döneminde ülkenin tamamında ulaştığı kişi sayısı, Brezilya'daki 5.549 belediyede ve Brasilia'da 3.567.650 olarak tahmin edilmektedir. Kasım 2002 itibariyle, söz konusu program kapsamında 1.403.010 kişiye yaklaşık 38,5 milyon dolar yardım yapılmış olup, 2003 bütçesi 122 milyon dolara çıkarılmıştır.

Gençler için toplumsal ve insani gelişme programı

Gençler için toplumsal ve insani gelişme programı, federal hükümet tarafından 2001 yılında başlatılan bir diğer gelir aktarımı programıdır. Programın hedef kitlesi 15 ila 17 yaş arası, kişi başı aylık geliri 44,00 dolar olan yoksul ailelerde yaşayan ve toplumsal risk altında bulunan, tercihen okula gitmeyen, daha önce çocuk işçiliğini ortadan kaldırma programı ve cinsel istismar programı gibi diğer sosyal programlara katılmış, suç

ortamlarında bulunmuş yahut yasayı çiğnemiş, cezaevinden çıkmış ya da koruma altında bulunan veya engelli gençlerdir. Programa katılabilmek için, gençlerin okula devam oranının en az % 75 olması ve topluluk faaliyetleri gibi program kapsamındaki diğer aktivitelere katılmaları gerekmektedir. Program kapsamında yapılan yardım yaklaşık 22,00 dolar tutarındadır.

Programın amaçları şunlardır:

- Gençliğin eğitim sistemine dahil edilmesi ve sistemde tutulması için gerekli koşulları yaratmak;
- Gençliği ailesi, çevresi ve toplum ile bütünleştirmek;
- Kendi çevresinin gelişiminde rol oynayacak biri olabilmesi için gençlere vasıflar kazandırmak;
- Şiddet olaylarını, uyuşturucu kullanımını, cinsel yollarla bulaşan hastalıkları, AIDS'i ve genç kızlarda hamileliği azaltmaya yardımcı olmak;
- Gençler 18 yaşını doldurup program kapsamından çıkartılınca işgücü piyasasına katılmalarına katkıda bulunacak hareket planları geliştirmek.

Ekim 2002 itibariyle, söz konusu programdan 105.446 genç faydalanmıştır. Brezilya'da genç çocukları bulunan yoksul ailelerin sayısını düşünecek olursak bunun sembolik bir rakam olduğunu görürüz. 2002 yılında programa tanınan bütçe yaklaşık 13 milyon dolar olup, 2003 yılında da benzer seviyede bir bütçe ayrılmıştır.

Gaz yardımı programı

Gaz yardımı programı, fakir ailelere, önceleri federal hükümet tarafından ödenen mutfak gazı parasını karşılamaları için 2002 yılında verilmeye başlanan bir paradır. Başlangıçtaki hedef, halihazırda sosyal federal programlara iştirak eden ve kişi başı aylık geliri 44,00 dolar olan yaklaşık 10 milyon fakir aileye ulaşmaktı. Program kapsamında, her iki ayda bir olmak üzere yaklaşık 5,00 dolar tutarında nakdi yardım yapılmaktadır. Kasım 2002 itibariyle programdan yararlanan aile sayısı 8.556.785 olup, 167,5 milyon dolarlık yardım yapılmıştır. 2003 yılında programın bütçesinin 250 milyon dolar olması öngörülmüştür.

Yiyecek kuponu programı

Yiyecek kuponu programı, Brezilya Cumhurbaşkanı Luiz Inacio Lula de Silva'nın toplumsal açıdan en öncelikli hedefi kabul edilen sıfır açlık programını oluşturan özel politikalar kapsamında, açlık ve onun yapısal nedenleri ile mücadele için tasarlanmış bir programdır. Sıfır açlık programı, tüm Brezilyalılara beslenme güvencesi vermeye yönelik ve ülkedeki yoksulluğun yapısal sebepleriyle mücadele etmeyi hedeflemiş bir dizi bağlantılı programdan oluşmaktadır. Bu programlar çeşitli bakanlıkları, her üç seviyedeki hükümetleri (federal, eyalet ve yerel) ve sivil toplumu içermektedir.

Yiyecek kuponu programında öncelik, yarı kurak bölgelerdeki belediyelerin yanısıra, risk altında yaşayan Güney Amerika yerlisi topluluklarında; çöplüklerde, bir zamanlar kaçak kölelerin sığınak yeri olan kırsal kamplarda ve rezervasyonlarda yaşayan insanlardadır.

Yiyecek kuponu programı, devletin, belediyelerin ve sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla uygulamaya konulmuştur. Program kapsamında, kişi başı aylık geliri 44,00 dolar olan ailelere aylık 17,00 dolar tutarında nakdi yardım yapılmaktadır. Yiyecek kuponu esasen, aileden sorumlu kişi adına, tercihen annenin adına, bastırılmış bir manyetik banka kartıdır. Yardım, kimi grupların kültürel beslenme alışkanlıklarından doğan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla özel yiyecek alımı için kullanılabildiği gibi, doğal afet yahut diğer acil durumlar veya mevcut gıdaların yetersiz olduğu durumlarda da kullanılabilmektedir.

Aileler programdan altı ay boyunca yararlanabilmekte ve bu süre en fazla bir yıla uzatılabilmektedir. Programdan yararlanabilecek aile sayısı programın bütçesi ile sınırlıdır. Bu kısıt, diğer federal programlarda olduğu gibi, her bir belediye için kota belirlendiğinden programa katılma şartlarını taşıyan herkese ulaşılamadığı anlamına gelmektedir. Bu yüzden, söz konusu program yoksulluğu doğrudan hedef almamakta, yalnızca parçalamaktadır (Silva, 2001).

Yiyecek kuponu programı kapsamında aktarılan nakdi yardımın, beslenme eğitimi; temel sağlık ve hijyen kursları; okuma-yazma eğitimi ve mesleki eğitim gibi yerel faaliyetlerin geliştirilmesiyle bağlantılı olduğunu göz önünde bulundurmak önemlidir. Bu yardım aynı zamanda yapısal faaliyetlerle de ilişkilendirilmiştir; örneğin, tarım reformu, istihdam yaratıcı ve gelir getirici programlar; eğitim altyapısının iyileştirilmesi ve genişletilmesi; sulama ve su kaynakları; temel sağlık ve yol hizmetlerine erişimin iyileştirilmesi; yeni binalar inşa edilmesi ve eskiyenlerin yenilenmesi, kooperatif oluşumları; küçük çaplı tarımın teşvik edilmesi; banyo ve su tanklarının inşası. Bu nedenle, söz konusu programın amacı, açlık sorununun ortadan kaldırılması için acil durum planları hazırlanması ve yoksulluğun ortadan kaldırılması için koşulların yaratılmasıdır.

Ocak 2004 itibariyle, 2.369 belediyede 1.900.000'den fazla aile, toplamda 11 milyondan fazla insan, yiyecek kuponu programından faydalanmıştır; 220'den fazla su tankı inşa edilmiş, çeşitli okuma-yazma kursları açılmış ve bunların yanısıra çeşitli aile gruplarına yiyecek dağıtılmıştır.

Önceki paragraflarda bahsettiğim üzere, yiyecek kuponu programı, tazmin edici uygulamaları yapısal olanlara eklemlemek suretiyle, Brezilya sosyal politikasının kavranmasında ve uygulanmasında önemli bir gelişmeyi temsil etmektedir. Yine de, programın karşılaştığı bazı kısıtlardan bahsedilebilir: Yoksulluğu ölçmede sadece gelirin dikkate alınması; aktarılan kaynağın, yoksul ailelerin yaşam şartlarını gerçekten değiştiremeyecek kadar düşük ve yetersiz olması; özellikle yoksulluk ve işsizliğin giderek arttığı bir ortamda birçok sorunla karşı karşıya kalan ailelerin, hayatlarını değiştiremeyecek kadar kısa bir süre boyunca programdan faydalanabilmeleri.

Aile destek programı

Gelir aktarımı programlarını birleştirmek amacıyla Luiz Inacio Lula de Silva hükümeti tarafından getirilen bir öneri.

Brezilya'da geliştirilen gelir aktarımı programlarını birleştirmek gerektiğini öne sürenler, Fernando Henrique Cardoso'nun hükümeti Luiz Inacio Lula de Silva'ya devrettiği 2002 yılının ikinci yarısında Brezilya'da uygulanan toplumsal programlar hakkında birtakım teşhisler koymuşlardır. Bu teşhislerin bir kısmı aşağıda verilmiştir:

- Birbiriyle rekabet eden ve amaçları, hedef kitleleri birbiriyle geçişen programların varlığı;
- Söz konusu programlar arasında koordinasyon bulunmaması ve dolayısıyla kaynakların israfı;
- Bu programlar için idari bir planlama yapılmamış olması, programların çeşitli bakanlıklara dağıtılmış olması;
- Programları destekleyecek ölçüde bütçe ayrılmaması;
- Hedef kitlelerin tamamına ulaşılamaması (Brasil, 2002).

Aile destek programı, yukarıda belirtilen sorunları aşmak, gelir aktarımı programları için ayrılan bütçeyi ve bu programlar kapsamında aktarılan nakit yardımın değerini artırmak amacıyla Ekim 2003 tarihinde başlatılmıştır. Programın esas amacı yerel, eyalet ve federal hükümet seviyesinde oluşturulmuş gelir aktarımı programlarını birleştirmek suretiyle, yoksul ailelere yapılacak gelir aktarımını düzenleyen bir ulusal politika oluşturmaktır. Şu âna kadar, birleştirme kapsamına sadece dört program alınmıştır: Okul destek, yiyecek desteği, gaz yardımı ve yiyecek kuponu programları.

Brezilya'daki gelir aktarımı programlarını birleştirme önerisinin Başkan Lula'nın açlık ve yoksullukla mücadeleye verdiği önceliğe yaslandığını belirtmek gerekmektedir. Bu öneri, anne ile temsil edilen ailenin korunmasını ve yoksul ailelere yapılan parasal yardımın değerinin artırılmasını getirdiği için bir evrim olarak görülmektedir. Önerilen, ülkenin tümü için benzersiz bir gelir aktarımı programı oluşturmak amacıyla yükün federal hükümet, eyalet hükümetleri ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmasıdır. Başkan Lula'nın, programı kamuoyuna sunuş konuşmasında da belirttiği üzere, bu öneri Brezilya'da sosyal politika alanında ileriye doğru bir adım atıldığını (Fonseca, 2003) ve bunun yanısıra daha adil, ras-

yonel ve etkin bir programın oluşturulacağını göstermektedir. Bu öneri, bir idari sekreterliğin koordinasyonunda ve birleştirilmiş programlardan sorumlu diğer sektörlerin katılımıyla açlık ve yoksullukla mücadelede hedef kitleye daha iyi yoğunlaşılması, sistematik bir takip ve değerlendirme sürecinin geliştirilmesi, yardımlara erişimin basitleştirilmesi arayışıdır. Diğer gelir aktarımı programlarında olduğu üzere, aile destek programı da ülke çapında birkaç belediyede ademi merkezi bir tarzda uygulanmaktadır. Bu programın hedef kitlesi kişi başı aylık geliri 17,00 doların altında kalan düşkün aileler ile aylık geliri yaklaşık 34,00 dolar seviyesinde olan yoksul ailelerdir. Düşkün ailelere yapılan sabit nakdi yardım 17,00 dolar olup, üç çocuğu geçmemek üzere 15 yaşından küçük her çocuk için ilave 5,10 dolar verilmekte, böylece toplam yardım 27,20 dolara çıkmaktadır. Yoksul ailelere ise en fazla üç çocuk için olmak üzere 15 yaşından küçük her çocuk başına 5,10 dolar nakdi yardım yapılmakta, böylece toplam yardım 15,30 dolara ulaşmaktadır. Aile destek programı, nakdi yardım haricinde okuma yazma kursu, mesleki eğitim, küçük tarımsal üretime destek, istihdam yaratılarak gelir sağlanması, küçük ölçekli krediler, eğitim imkânı ve küçük çocuklar için temel sağlık hizmetleri gibi gerekli gördüğü diğer faaliyetleri de içermektedir. Bu programın amacı yoksul ailelere ekonomik ve sosyal özgürlük sağlayacak koşulların yaratılmasıdır. Bu faaliyetlerin yürütülmesi için aile destek programının yardım alacak aileleri uymakla yükümlü tuttuğu birtakım koşullar bulunmaktadır: 7 ila 15 yaş arası çocukların okula devam etmesi, 0 ila 6 yaş arası çocukların sağlık merkezlerinde aşılarının yapılması, hamile kadınlar için doğum öncesi bakım, ailelerdeki yetişkinlerin okuma yazma ve mesleki eğitimlere katılması, tüm aile bireylerinin beslenme eğitimi alması.

2003 yılında yaklaşık 1,5 milyar dolarlık bütçeyle 3,6 milyon aileye ulaşan aile destek programı için 2004 yılında 1,8 milyar dolarlık bütçe öngörülmektedir. 2006 yılına kadar programdan 11,4 milyon ailenin faydalandırılması gerekmek-

tedir; bu da yaklaşık 50 milyon kişi demektir ki Brezilya'daki yoksul nüfus aşağı yukarı bu kadardır.

Aile destek programının yaratıcıları tarafından tasarlanan birleşmeyi yukarda anlattıktan sonra, Brezilya'da günümüzde yürürlükte olan bu kadar çok sayıdaki gelir aktarımı programını birleştirme niyetinin umut verici olduğunu söylemeliyim. Bununla birlikte, bu amaca ulaşmak için birçok zorluğu aşmak gerekir, çünkü birçok insan ve birçok siyasi çıkar bu işin içindedir. Bu nedenle, programların birleştirilebilmesi için zorlu siyasi müzakereler yapılacaktır. Ayrıca, bu birleştirme süreci birçok soruyu da beraberinde getirecektir; örneğin, bu birleştirilmiş programın "sahibi" kim olacaktır?: Federal hükümet mi, eyaletler mi, belediyeler mi? Yeni programı kim destekleyecektir? Başka sorular da akla gelmektedir: diğerlerinden daha yoksul eyalet ve belediyelerin büyük bütçelilere göre taşıdığı dezavantaj nasıl giderilecektir? Şimdiye kadar hiç gelir aktarımı programı oluşturmamış belediyeler için ne yapılacaktır?

Eğer bu sorulara basit cevaplar bulunamıyorsa, böyle bir birleştirme önerisinin gerçekten işlevsellik kazanabilmesini sağlamak için aşağıdaki ön koşulları gözden geçirmek gerekmektedir:

- Gelir aktarımı programlarının birleştirilmesi yeterli değildir. Bu sadece idari bir sorundur. En önemli mesele, risk altında ve zarar görebilecek durumda olan herkese yetişebilecek kapasitede bir Brezilya sosyal koruma sistemi kurmaktır;
- Programların birleştirilmesiyle birlikte, yoksulluğu, tüm vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılayacak demokratik toplumsal hizmetlerin yanısıra gelir dağılımının da düzenlenmesini gerektiren karmaşık bir sorun olarak kabul eden bir sistem geliştirilmelidir;
- Aile destek programı ademi merkezi bir tarzda uygulandığı için, bu programın yerel sosyal hizmetler ağıyla bağlantılı çalışacak şekilde oluşturulması amacıyla önerilen birleştirme, yerel düzeyde yeterince istikrarlı yapıların olmasını ve vasıflı profesyonellerin bulunmasını gerektirmektedir;

• Program kapsamındaki ailelerin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yerel bir sosyal hizmetler ağının varlığı;

• Programın hedef kitlesini oluşturan aileler üzerinde yoğunlaşılmasını sağlamak amacıyla yeterli ve etkin mekanizmaların kullanılması;

• Programdan faydalanacak ailelerin işlevsel ve yeterli bir dökümünün çıkartılması;

• Programın, destek görmeye hakkı bulunan tüm nüfusa yetecek kapasitede olması, yani hedef kitle üzerinde yoğunlaşılması;

• Yerel ve ulusal seviyede esnek ve etkin bir koordinasyon;

• Ailelerin yaşam koşullarını iyileştirmek ve yoksulluğu oluşturan koşulları ortadan kaldırabilmek amacıyla, diğer toplumsal ve ekonomik politikalarla birlikte para transferinin etkili bir şekilde işleyeceğinin garanti altına alınması.

Yukarıda anlatılan Brezilya'daki gelir aktarımı programlarının durumu, bu tip programların ülkenin dört bir yanındaki 5.561 belediyenin tamamında uygulandığını, çok fazla sayıda insana ulaştığını ve çok fazla kaynak tüketildiğini göstermektedir. Bununla birlikte, önemli bir noktayı da gözönünde bulundurmak gerekmektedir: Bu programlarda hedef kitleye daha iyi yoğunlaşılması lazımdır. Hedef kitleye daha iyi yoğunlaşılması için sosyal programların daha etkin yürütülmesi; ve ciddi gelir dağılımı bozukluğunun düzeltilmesi ve yoksulluk sınırı altında yaşayan insanların sayısının azaltılması amacıyla ekonomik ve toplumsal kalkınma sağlayabilmek için sosyal programlar ile ekonomik programların etkin bir biçimde birbirleriyle ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimler, eyalet hükümetleri ve federal hükümet seviyesinde uygulanan gelir aktarımı programlarının birbirleriyle çakışmasını ve bu programlar arasında yaşanan kopukluğu ortadan kaldırabilmek henüz çok zordur; hedef kitleye yeterince ulaşılamaması ve yoksul ailelere aktarılan maddi kaynağın yeterince artırılamaması, bu programların ülke genelindeki yoksulluk üzerinde önemli bir etki yaratmasını engellemektedir. Bu nedenle hükümet, tüm gelir aktarımı programlarının birleştirilmesi için

Senatör Eduardo Suplicy tarafından yapılan tüm Brezilyalılar için vatandaşlık geliri önerisini devreye sokmuştur.

Brezilya'da gelir aktarımı programları: Özellikleri ve eğilimleri

Brezilya'da bu dönemde uygulanmakta olan gelir aktarımı programlarının çokluğu, bu programların içerik ve köken bakımından heterojen bir dağılıma sahip olduğunu göstermektedir. Buna karşın, söz konusu programlara ilişkin belgelerin (yasalar, kararnameler, raporlar, değerlendirme sonuçları ve benzerleri), 1995'ten bu yana yapılan tartışmaların ve yaşanan deneyimlerin incelenmesi, bu programları birbirinden ayıran bazı özellik ve eğilimleri ortaya koyan bileşenlerin tanımlanmasını sağlamıştır. Bunları şu şekilde özetleyebiliriz:

Programların Özellikleri	Bileşenler
Stratejik Özellik	Çocuklar ve yetişkinlerin eğitimi ya da sağlık veya istihdam gibi diğer politikalar için yoksul ailelere parasal yardım
Getirdiği Yenilik	Çocukların devlet okullarına ve sağlık merkezlerine devam etmesi ya da mesleki eğitim alması, bunun yanısıra çocukların ve ergenlerin sokaktan ve zorunlu istihdamdan kurtarılması
Köken ve İçerik	1995 ile 1999 yılları arasında belediyeler ve eyalet hükümetlerinin önerileri ve uygulamaları; 1996'dan itibaren bu programların ulusal seviyede uygulanması ve 2001 yılında genişleme. Şimdilerde Brezilya'daki hemen hemen tüm belediyelerde federal hükümetin uyguladığı programlara rastlayabiliriz.
Hedefler	Her programın ayrı parametreleri ve özellikleri olmakla birlikte, temel hedef, eğitim, sağlık ve beslenme eksikliğini ve

	çocuk ve gençlerle ilgili olarak, yoksullukla mücadele çerçevesinde, toplumsal risk durumlarını ortadan kaldırma.
Faydalanacak Birim	Hedef kitle 7 ila 14 ya da 0 ila 14 hatta 7 ila 15 yaş arasında çocukları ya da bakmakla yükümlü oldukları kimseler bulunan aileler olmakla birlikte, bütün çok yoksul aileler.
Temel Kabul Kriterleri	Aile geliri ya da ailede kişi başına düşen gelir; çocukların yaşı ve programları destekleyen bir belediyede ya da eyalette bulunma süresi.
Öncelik Tanıma Kriterleri	Risk durumu, yetersiz beslenen çocukların olduğu, çok çocuklu, evin tüm sorumluluğunun annede olduğu, yaşlı ya da özürlü insanların bulunduğu, çalışmayan yetişkinlerin bulunduğu, daha yoksul bölgelerde yaşayan aileler gibi yoksulluk göstergeleriyle geliri ilişkilendiren programlarda genel kabul kriterleri yumuşatılmaktadır.
Temel Fayda	Aile gelirine katkıda bulunulması. Yardımın miktarı için yoksulluk sınırı (asgari gelirin yarısı) referans alınmaktadır. Bu tutar sabit olabileceği gibi değişken (yüzdesel) de olabilir; gelirin ve diğer temel sosyal hizmetlerin tamamlayıcısı niteliğindedir.
İlave Faydalar	Ailedeki yetişkinleri mesleki eğitime, işe, okuma-yazma kursuna sokma ya da onların (huzurevi bakımı, sağlık, boş zamanların değerlendirildiği aktiviteler gibi) diğer sosyal hizmetlerden faydalanmalarını sağlama ve ailenin sorumluluğunu taşıyan kişilerin toplumsal ve eğitsel faaliyetlere iştirak etmesi.

Şartlar/Katılımcıların Yapması Gerekenler	7 ila 14 veya 15 yaş arasındaki çocukların veya gençlerin devlet okullarına devamının sağlanması; çocukların düzenli olarak sağlık merkezlerine gitmesi; işsiz yetişkinlerin mesleki eğitim alması; aile reislerinin periyodik eğitim toplantılarına katılması; ailedeki yetişkinlerin bir işle ya da başka bir aktiviteyle uğraşmasının sağlanması. En önemli şart, çocukların ve ergenlerin okula yazdırılması ve devam etmelerinin sağlanmasıdır.
Uygulama Stratejisi	Eyalet ya da belediyeler düzeyinde uygulanan programlar, diğer programlardan faydalandığı bilinen kişilere hizmet vermektedir; o eyalette ya da belediyedeki en yoksul bölgelerde yaşayan aileler seçilmektedir; nüfusun belirli bir bölümü programa seçilmektedir; aile üyelerini diğer kurumlar yönlendirmektedir. Federal programların programdan yararlanacak kişileri belirlemek ve öncelik vermek için kendi kriterleri olmakla birlikte, bu programlar merkeze bağlı olmadan yürütüldüğü için uygulamada yerel yönetimlerin desteğine ihtiyaç duyulmaktadır.
Finansman	Eyaletler ve belediyeler programlarını kendi yıllık bütçelerinden %0,20 ila %3 arasında değişen ve çoğunluk %1 seviyesinde oranlarda kaynak ayırarak finanse etmektedir. Bu programlar için başka finansman kaynakları da kullanılabilmektedir. Federal programlar federal bütçeden finanse edilmekte ve çoğunlukla ailelere verilen idari, sosyal ve eğitsel faaliyetlerde kullanılmaktadır.
İzleme ve Değerlendirme	Sürecin ve programdan faydalananlar üzerinde yarattığı etkilerin izlenmesi ve

	değerlendirilmesine gelir aktarımı programları tarafından önem verilmektedir. İzleme ve değerlendirme, çoğunlukla aileler program kapsamındayken yapılmakta olup, aileler program kapsamından çıkarıldıktan sonra düzenli bir inceleme ve değerlendirme yapılmamaktadır.
Programdan Faydalanma Süresi ve Programdan Çıkartma	Programdan faydalanan ailelere başlangıçta yaklaşık altı aylık, bir yıllık veya iki yıllık faydalanma süreleri tanınmakta, yapılan değerlendirmeler ve ailenin yaşam koşullarındaki iyileşmeler dikkate alınmak suretiyle bu süreler bir ya da daha fazla kez yenilenebilmektedir. Bazı programlar süre bakımından daha esnektir.
Sonuç ve Etki	Programlarda tespit edilen sonuç ve etkiler şunlardır: çocukların ve ergenlerin okula ve sağlık merkezlerine devamı; okuldan kaçmanın azalması; okulda öğrenimin iyileştirilmesi; yetersiz beslenme oranlarının düşürülmesi; çocukların ve gençlerin sokaktan kurtarılması; kendine saygının ve geleceğe olan güvenin artması. Bununla birlikte, programdan faydalanan ailelerin sosyal ve ekonomik koşullarında yeterli iyileşme olmadığı kaydedilmiştir. En önemli sorunlar planlama eksikliği, gelir aktarımı programlarının birbirleriyle ve iyileştirici sonuçları olabilecek diğer programlar, hizmetler ve faaliyetlerle arasında yeterli bağlantı kurulamamasıdır. Yoksul ailelerin ekonomik durumunun iyileşmesini engelleyen sebepler arasında bu insanların yeterli eğitime sahip olmaması ve gelişimlerini kısıtlayan diğer sosyal ve kişisel koşullar bulunmaktadır.

Sonuçlar: Brezilya'daki gelir aktarımı programlarının sağladığı imkânlar ve karşı karşıya olduğu kısıtlar

Brezilya'daki gelir aktarımı programlarının içeriği ve uygulamasına ilişkin bir analiz bu programların imkânları ve kısıtlarını bize gösterecektir:

İmkânlar

• Programlarda tespit edilen sonuç ve etkiler şunlardır: çocukların ve ergenlerin okula ve sağlık merkezlerine devamı; okuldan kaçmanın azalması; okulda öğrenimin iyileştirilmesi; yetersiz beslenme oranlarının düşürülmesi; çocukların ve gençlerin sokaktan kurtarılması; kendine saygının ve geleceğe olan güvenin artması. Bununla birlikte, programdan faydalanan ailelerin sosyal ve ekonomik koşullarında yeterli iyileşme olmadığı kaydedilmiştir.

• Gelir aktarımı programlarının Brezilya'daki açlık ve yoksulluk üzerindeki sonuçları ve etkileri mütevazı olsa da, bu programların yardım edilen aileler için gerçekte ne anlam taşıdığını göz önünde tutmak gerekmektedir. Söz konusu aileler toplumdaki en alt ekonomik seviyelerde bulunduğu için bu programlarla yapılan yardımlar birçok ailenin toplam gelirini artırmakta, bazen de tek gelir kaynağı olmaktadır.

• Bu programların, yardım edilen ailelerdeki çocuk ve gençlerin okula devamını, sağlık merkezlerine gitmesini, sokaklardan ve ağır çalışma koşullarından kurtarılmasını sağlayarak gelecek nesillerin topluma dahil olmasının koşullarını oluşturduğu da dikkate alınmalıdır. Bu önlemlerle, çocukların ve gençlerin öz saygılarını ve geleceğe olan inançlarını artırabiliriz.

• Bu programlar yerel yönetimleri, eyalet hükümetlerini ve federal hükümeti toplumla ilişkilendirip eğitim, sağlık, istihdam ve gelir yaratılması gibi yapısal faaliyetlere kaynak aktarılmasını hedefleyerek, ademi merkezi tarzda uygulandıklarında, sosyal kurumların yeni bir idari şekilde işletilmelerini sağlayabilirler.

• Doğrudan parasal yardımın yardım edilen ailelerin başındaki kişilere verilecek banka kartlarıyla yapılması, bu kişilere ailelerinin ihtiyacı olduğunu düşündükleri mal ve hizmetleri satın almada daha fazla serbestlik kazandıracak; aracıları ortadan kaldırarak yolsuzluk ihtimalini azaltacak; idari maliyetleri ve Brezilya'da sosyal programların uygulanmasında sıklıkla görülen klientalist uygulamaları azaltacaktır.

Kısıtlar

• En önemli kısıt, gelir aktarımı programlarının birbirleriyle ve iyileştirici sonuçları olabilecek diğer programlar, hizmetler ve faaliyetlerle arasında yeterli bağlantı kurulamamasıdır. Yoksul ailelerin ekonomik durumunun iyileşmesini engelleyen sebepler arasında bu insanların yeterli eğitime sahip olmaması ve gelişimlerini kısıtlayan diğer sosyal ve kişisel koşullar bulunmaktadır;

• Ayrıca, bu programlar hedef kitlenin tamamına ulaşmakta yetersiz kalmışlardır; başka bir deyişle, tüm yoksul nüfusa bile yeterince yoğunlaşılmamıştır;

• Programların sağladığı esas fayda olan parasal yardımın çok düşük seviyede kalması. Sağlanan fayda yoksulluğun azaltılması üzerinde etkili olacak kadar yeterli değildir, sadece biyolojik hayatın devam ettirilmesine ve nüfusun yoksulluk veya muhtaçlık sınırının altına inmemesine yardım etmiştir;

• Programlardan faydalanacak kişilerin belirlenmesinde çok sınırlayıcı kriterlerin ve bunlara ilaveten aşırı yoksul ailelerin ön plana alındığı bazı öncelik tanıma kriterlerinin benimsenmesi. Ayrıca, ailelerin seçimi için belirlenen yoksulluk sınırı çok düşüktür (ailedeki kişi başına düşen aylık gelirin asgari ücretin yarısı kadar, yaklaşık 44,00 dolar olması);

• Söz konusu programları yerel düzeyde uygulamak için yeterli bütçe, insan kaynağı ve kurumsal kaynağın olmaması;

• Aile grubunun temel ihtiyaçlarını bu programların önerdiği gibi karşılayacak yerel programların yetersizliği ya da hiç olmaması;

• Ailelerden kaynaklanan nedenlerle yardım edilen ailelerin ekonomik ve sosyal bağımsızlığının kısıtlanması: yapısal ve aşırı yoksulluk, düşük eğitim seviyesi, mesleki vasıfsızlık ve bilgiye sınırlı erişim;

• Programların yardım edilen aileler üzerinde yarattığı sonuç ve etkiler henüz temel ve acil ihtiyaçların giderilmesi ile sınırlıdır; yardım edilen ailelerin hayat standartları, eğitim ve halk sağlığı ve istihdam üzerinde önemli etkiler görülmemiştir. Bununla birlikte, bu programların, Brezilyalı işçilerin okula devam süresindeki artış ve yoksulluk oranlarındaki azalış gibi yalnızca gelecek nesiller üzerinde görülebilecek etkileri tespit etmemize izin verecek kadar uzun süredir uygulanmadığını göz önünde bulundurmak gerekir.

Son olarak, aile destek programının yaratılmasının, Brezilya'daki toplumsal programların gelişiminde mevcut sınırları aşarak gelir aktarımı programlarını birleştirme amacına ulaşacağını umduğumu söyleyebilirim. Bu amaca ulaşmak, toplumsal zenginliğin yeniden dağıtımını düzenleyen bir politika benimsenmesini ve sosyal programlarla onların kullandığı kaynakları eklemlemek için bir ulusal politika oluşturulmasını gerektirmektedir. Ayrıca, temel sosyal hizmetlerin tüm vatandaşları kapsayacak şekilde genişletilmesi ve demokratikleştirilmesi gerekmektedir; toplumun bu programları kontrol etmesi ve her şeyden önce gelir aktarımı programlarının gelirin yeniden dağıtılmasına ve istihdam yaratılmasına odaklanmış bir ekonomik politika ile ilişkilendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu da, tüm Brezilyalıların topluma dahil edilmesi için, günümüzde uygulanan asgari gelirden Senatör Suplicy'nin önerdiği şekliyle bir vatandaşlık gelirine geçiş anlamına gelmektedir.

KAYNAKÇA

Bacha, Edmar Lisboa; Unger, Roberto Mangabeira. *Participação, salário e voto*: um projeto de democracia para o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

Brasil. *Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais*. Brasília, 2002 (mimeo.).

Camargo, José Márcio. Os Miseráveis. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03 mar.1993.

— Pobreza e Garantia de Renda Mínima. *Folha de São Paulo*, 26 dez. 1991.

—. Os Miseráveis 2. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 maio1995.

Delgado, Guilherme; Cardoso Junior, José Celso. Principais Resultados da Pesquisa Domiciliar sobre Previdência Rural na Região Sul do Brasil: projeto avaliação da socioeconômica da Previdência rural. *Texto para Discussão*, 734. Rio de Janeiro: IPEA, 2000

Fonseca, Ana. *Discurso da Secretária-Executiva do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2003 (divulgado pela Presidência da República/Secretaria de Imprensa e Divulgação).

Schwarzer, Helmut. Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará. *Texto para Discussão*, 729. Rio de Janeiro, IPEA, 2000

Silva, Maria Ozanira da Silva. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

—. (coord.). *A Política Social Brasileira no Século XXI*: a perspectiva dos Programas de Transferência de Renda. São Paulo: Cortez, 2004 (in press).

Silveira, Antonio Maria da. Redistribuição de Renda. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 29, n.2, abr./jun 1975.

Suplicy, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania*: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

Kanada'da Evrensel Programların Kurulması ve Sürdürülmesi: Gönülleri ve Zihinleri Kazanmak*

Myron J. Frankman

> bütün haklar hukuk tarafından yaratılmıştır ve faydaya dayanır, toplum yararı gerektiriyorsa değiştirilebilir... Hukuk toplumu, çoğunluğun iyiliği için, mülkiyet hakkını yaratır ve çoğunluğun iyiliği için hukuk toplumu tarafından bu hak kısıtlanabilir.
> — Matthew Arnold

İçinde bulunduğumuz zamanın en üzücü hikâyelerinden biri, Westphalia devlet merkezli sisteminin şimdiki aşaması olan neoliberalizmin tüm dünyada düzenli bir ilerleme kaydetmesidir. Küresel dibe vurma yarışı nedeniyle bu durum bizi şu ya da bu şekilde olumsuz etkilemektedir. Çoğunluğun sosyo-ekonomik refahının bozulmasının görünen yüzünde, gelir dağılımında en çok payı alanların zenginliklerinin katlanarak artmasına yol açan, gelirin daha kötü dağıtılması gibi acımasız bir süreç bulunmaktadır. Tabii ki, bununla birlikte, azınlığa abartılı kazançlar sağlayan bu sürecin hepimizin çıkarına olduğunu söyleyen Pangloss miti de işbaşındadır.

Ekonomik sistemimizin her devleti (ve de her bireyi) kendi

(*) Araştırmadaki yardımlarından ötürü Nicholas Ward'a teşekkür ederim.

başının çaresine bakmaya yönlendiren ısrarı; yerel, ulusal ve küresel düzlemde ortak çıkarlar için çalışması gerekenlerin bölünmesine yol açmaktadır. Günümüzün hegemonik söyleminde çoğunluğun ekonomik güvence altına alınması düşüncesine çok az yer vardır. Yerel, ulusal ya da küresel düzlemde herkese temel gelir sağlanması için yapılacak ciddi tartışmalara ise bundan da az yer ayrılmaktadır. Ancak söylem kader değildir; görevimiz söylemi değiştirmektir: Ya sosyal içermeyi ve ekonomik iyiliğini destekleyen kafalar yaratmak ve/veya aksine düşünen kafaları yeniden şekillendirmek. Bu makalenin amacı, Kanada'da uygulamada ve söylemde görülen bazı değişikliklerin izini sürmek ve sosyo-ekonomik anlamda sosyal içermeyi destekleyen yakın tarihli umut verici çabaların altını çizmektir.

Kanada'da yoksulluk ve sosyal dışlanma

Kanada'daki yoksulluğu ve eşitsizliği bir perspektife oturtmak için, Kanada ile diğer sanayileşmiş ülkeleri bu açıdan kıyaslamak yararlı olacaktır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından geliştirilen en yeni ölçülerden biri olan HPI-2'yi –bazı OECD ülkelerini (doğumda yaşam beklentisi ve göreli gelirlerden anlaşılacağı üzere) mahrumiyet ve (işlevsel okuryazarlığı olmayanların ve uzun süreli işsizliğin yaygınlığından anlaşılacağı üzere) sosyal dışlanma açısından karşılaştırmak üzere hazırlanmış bir insan yoksulluğu endeksi– kullandığımızda, Kanada'nın çalışmada yer alan 17 ülke arasında 12. sırada olduğunu görmekteyiz. Bu 17 ülke içinde Kanada, ABD, Japonya, Avustralya, Norveç, İsviçre ve 15 Avrupa Birliği ülkesinin 12 tanesi (Avusturya, Yunanistan ve Portekiz hariç) yer almaktadır.[1] Söz konusu karşılaştırmada son 6 sırayı alan 5 ülkede ağırlıklı olarak konuşulan dilin İngilizce olması ilginçtir

1 Yoksulluk ölçüsü için, ortalama gelirin %50 altında gelir elde eden nüfusun payı kullanılmıştır. Örnekteki İngilizce konuşulan 5 ülke bir kez daha, bu ölçünün %12'nin üzerinde olduğu 6 ülkeden biridir; diğer ülke, söz konusu oranın %14,2 olduğu İtalya'dır; İtalya'yı sadece Avustralya ve ABD geçmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, *İnsani Kalkınma Raporu* (2003) (UNDP HDR), s. 48.

(Belçika bu altı ülke arasındaki istisnadır). Göstergelerden birini ele alacak olursak: 16-65 yaş arası Kanadalıların % 16,6'sı işlevsel okuryazar değildir.

Lüksemburg Gelir Çalışması (LGÇ), 6 farklı gelir dağılımı adaletsizliği ölçütü için karşılaştırmalı veri sağlamaktadır.[2] Tüm bu altı ölçütte, Kanada, 1971 ile 1991 yılları arasında önemli ölçüde iyileşme sağlamış, ancak 1991'den sonra gerilemiştir. Bu ölçütlerin şimdiki değerleri Kanada'yı, daha önce bahsedilen ağırlıklı olarak İngilizcenin konuşulduğu diğer ülkelere kıyasla,[3] gelir dağılımının daha adil olduğu bir ülke ve hatta güney komşusu ABD'ye nazaran toplumsal dayanışmanın kusursuz bir örneği olarak göstermektedir. Yine de, Kanada'yı LGÇ çalışmasında yer alan Batı Avrupa ülkelerinin çoğuyla kıyasladığımızda onlardan daha kötü durumda olduğunu görmekteyiz. Sadece bir örnekle açıklamak gerekirse, gelir dağılımından en çok pay alan yüzde 10'luk dilim en az pay alan yüzde 10'luk dilime oranlandığında çıkan değer, son üç hesaplamada yaklaşık 4,0'dır. LGÇ'de elde edilen sonuçların, tüm ülkeler için, İnsani Gelişim Raporu'nda bulunan sonuçlardan önemli ölçüde farklı olduğunu hemen söylemek isterim (Örneğin Kanada için 4,0 yerine 9,0, Türkiye için ise 13,3 hesaplanmıştır).[4]

Daha önceki yirmi yıllık uzun dönemde görülen olumlu eğilimlerin nasıl tersine döndüğünü gösteren bir diğer örnek için, Kanada'daki çocuk yoksulluğunu ele alalım. 1989 yılında, Ed Broadbent, ortanın solunda yer alan ulusal Yeni Demokrasi Partisi'nin lideri olarak geçirdiği son iki haftasında, Kanada'da çocuk yoksulluğunun yaygınlığını konu alan bir haberi dinledikten sonra aşağıda yazılı tek cümlelik önergeyi Parlamentoda onaylatmak için harekete geçmişti:

---

2 Lüksemburg Gelir Çalışması, "LIS Key Figures: Income Inequality Measures", (LGÇ Temel Rakamlar: Gelir Eşitsizliği Ölçüleri) http://www.lisproject.org/key-figures/ineqtables.htm. Alıntılanma tarihi 14 Mayıs 2004.

3 Yeni Zelanda'ya ilişkin veriler LGÇ tablosunda yer almamakla birlikte, UNDP HDR 2003 söz konusu 6 eşitsizlik ölçüsünden 3 tanesi için değerleri vermektedir. Bu değerlerin tümü Yeni Zelanda'da eşitsizliğin Kanada'ya oranla daha büyük olduğunu göstermektedir. UNDP HDR 2003, s. 252.

4 *A.g.e.*, s. 282-83.

> Bu hükümet, şu anda yoksulluk içinde yaşayan bir milyondan fazla Kanadalı çocuk için duyduğu endişeyi ifade etmekte ve Kanadalı çocukların yaşadığı yoksulluk sorununu 2000 yılından önce ortadan kaldırma hedefine ulaşmanın yollarını aramaktadır.[5]

Broadbent, Parlamentonun dikkatini, önerge onaylanmadan hemen önce, aynı hafta içinde Birleşmiş Milletler'in, Kanada'nın da sponsor olduğu, Çocuk Hakları Konvansiyonunu kabul ettiği gerçeğine çekmişti. Kanada'nın söz konusu Konvansiyon çerçevesinde taşıdığı "her çocuğun kendi fiziksel, zihinsel, ruhsal, ahlâki ve sosyal gelişmesine yeterli olacak bir hayat standardı hakkını" güvence altına alacak önlemleri yürürlüğe koyma yükümlülüğüne işaret etmişti.[6]

Söz konusu önerge Parlamentoda oybirliği ile kabul edilmiş olmakla birlikte, çocuk yoksulluğu ile ilgili ulusal verilere göre karar verecek olursak, bu yapılan gerçekten de içi boş bir jestten öte değildi. Oybirliği ile kabul edilmiş bile olsa bir önerge, harekete geçme kararlılığı ile aynı şey değildir; keza hareket de göreve denk düşmeyebilir. Önergenin kabul edildiği 1989 yılında çocuk yoksulluğu oranı, 1980'den bu yana olan en düşük seviyesindeydi (% 15,2). Takip eden dört yılın her birinde bu oranda yıllık artışlar görüldü ve nihayetinde 1996 yılında % 21,6 seviyesine ulaştı; 1999 yılında ise sadece % 18,7'ye geriledi.[7] Açıkça görülmektedir ki, yapılanların hiçbiri, çocuk yoksulluğunun 2000 yılında ortadan kaldırılmasını bir yana bırakın, artmasını engellemeye bile yetmemişti.

Temel gelir: İdeal durum

Teksas Üniversitesi'nde öğrenci olduğum 1960'lı yılların başlarından beri, çok uzun zamandır Temel Gelir fikrini desteklemekteyim. 1970'li yıllarda hem ABD'nin negatif gelir vergisini

5 Kanada Avam Kamarası, *Debates* (Tartışmalar) (1989), s. 6173.

6 *A.g.e.*, s. 6177.

7 Ulusal Refah Konseyi Raporları, *Poverty Profile 1999* (117. cilt, Yaz 2002), s. 10.

yasalaştıramamasından, hem Kanada'nın garanti altına alınmış bir yıllık gelir öneren tasarılara ilişkin olarak harekete geçememesinden ve hem de Kuzey Amerika'daki tüm pilot projelerin[8] daha baştan çökmesinden sonra, söz konusu fikrin siyasi söylemden tamamen kaybolduğunu düşünmüştüm. Gelirin korunmasına yönelik olarak Kanada'da yapılan tek çalışma olan Manitoba Temel Yıllık Gelir Deneyi de hiçbir siyasi tartışmaya yol açmamıştı ("Mincome" 1975-1978). Katılımcıların işgücü piyasasına verdikleri tepkilerin resmî sonuçları hiç açıklanmadığı gibi veri arşivlerinin yeri bile birkaç yıl sır olarak kalmıştı.[9]

Yine de inancımı hiçbir zaman kaybetmedim ve temel gelirin sadece arzu edilebilir bir fikir olduğuna değil, aynı zamanda küresel eşitsizlikleri tersine çevirmenin anahtarlarından biri olduğuna ve dünya kamu finansmanı sisteminin bir bileşeni olması gerektiğine sıkı sıkıya ikna oldum. İlk defa 1989 yılında sunduğum bir makalede yer alan kurgusal bir gelecek senaryosunda şunları yazmıştım:

> Ortak miras kavramının kabulüyle birlikte, garanti altına alınmış gelirin farklı bir adı olan miras payı kavramı da ortaya çıktı: bizim "ortak bilgi haznemizin" uygulanmasıyla elde edilen kârdan ayrılan bir pay. Kâr payının üçte biri, [küresel] gelir dağılımının en alt tabakalarında yer alan insanların temel ihtiyaçlarının karşılanması için özellikle ayrılmıştı.[10]

1995 yılında bir gün (Waterloo Üniversitesi'nden) Sally Lerner'in Batı Ontario Üniversitesi'ndeki bir konferansta temel geliri ateşli bir şekilde desteklediğini duyunca yaşadığım şaş-

---

8 Amerika için, bkz. Mart 2002'deki ilk ABD Temel Gelir Garanti Ağı (USBIG - United States Basic Income Guarantee) konferansında sunulan makaleler, http://www.usbig.net/, Kanada için bkz. Derek Hum ve Wayne Simpson (2001) "A Guaranteed Annual Income? From Mincome to the Millennium", *Policy Options* (Ocak-Şubat), s. 79. Pdf formatı http://www.irpp.org/po/ adresinde mevcuttur.

9 Hum ve Simpson (1993) "Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States," *Journal of Labor Economics*, 11. cilt (January), s. 263-296.

10 Myron J. Frankman (1990) "A vision of the New Order", Trumpeter http://trumpeter.athabascau.ca/content/v7.3/frankman.html.

kınlığı bir düşünün. Lerner, BIEN'den (Basic Income European Network - Avrupa Temel Gelir Ağı) beni haberdar etti ve kısa bir süre sonra Philippe van Parijs ile e-posta vasıtasıyla temas kurdum. 1995-96 döneminde kullandığım yedinci yıl iznimden döndükten sonra, Philippe ile tanışma fırsatını yakaladım: önce Montreal'de Quebec-Montreal Üniversitesi'nde hemen ardından da Laval Üniversitesi'nde düzenlenen ve ilerleyen paragraflarda kendilerinden ayrıntılı olarak bahsedeceğim yoksulluk karşıtı aktivistlerin yoğun katılım gösterdiği temel gelir konulu bir konferansta.

Evrensel, koşulsuz, vergiye tâbi olmayan bir temel gelir ideali Kanada'da hâlâ kendisine destekçi bulmaktadır. Mesela Laval Üniversitesi'nden François Blais, kısa bir süre önce Kanada için temel bir gelir uygulamasını konu alan ve hem İngilizce hem de Fransızca basılan bir kitap yayımladı (*Un revenu garanti pour tous* (2001) - Herkes İçin Garantili Gelir; *Ending Poverty: A Basic Income For All Canadians* (2002) - Yoksulluğu Sona Erdirmek: Tüm Kanadalılar İçin Temel Gelir). Mart sonunda yayınlanan kitabımda şunu öne sürdüm: eğer yoksulluğu ciddiye alsaydık, dünyadaki her erkek, kadın ve çocuk için geçerli olacak bir vatandaşlık geliri uygulamasını desteklerdik.[11] Ben de dahil olmak üzere, birkaçımız, BIEN'in yaratıldığı yerde geçici bir süre ikamet etmek için Louvain-la-neuve'deki Hoover Ekonomik ve Sosyal Etik Kürsüsünü ziyaret etmiştik.

Kanada'da gelir desteği: Gerçek durum

Kanada gerçeğini, büyük ölçüde düşük gelirli ve yaşlı kesimi hedefleyen finansal transferler ve toplumun tüm kesimlerine sağlanan ancak mali kaynakları giderek azalan sağlık ve eğitim hizmetleri oluşturmaktadır. Garanti altına alınmış bir yıllık gelirden söz ettiğimizde, bu genellikle koşulludur ve gelir (ya da hatta sahip olunan varlıkların değeri) belli bir eşiği aştığın-

11 Frankman (2004) *World Democratic Federalism: Peace and Justice Indivisible* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire ve New York: Palgrave-Macmillan, 2004), s. 144-72.

da vergiye tâbidir. Halihazırda, Kanada'da yakın bir gelecekte temel vatandaşlık geliri uygulamasını hayata geçireceğini vaadeden hiçbir örgütlü hareket bulunmamaktadır.

Kanada'da evrensel bir temel gelir uygulaması bulunmamakla birlikte, hedefli bir dizi program bulunmaktadır. Derek Hum ve Wayne Simpson'ın 1993 yılında yazdıkları gibi, "NIT (Negative Income Tax - Negatif Gelir Vergisi) uygulaması, özünde, Kanada'da halihazırda federal seviyede ve eyaletlerde yürürlükte olan, gelire dayalı vergi geri alacağı programlarından farklı değildir" ve, benzer bir şekilde, mevcut programlar "aslında yaşlılar için garanti altına alınmış yıllık gelir işlevi görmektedir."[12] Doğrudur, ancak bunlar bize gelir desteği seviyelerinin yeterliliği hakkında hiçbir fikir vermemektedir; 2002 yılında, nüfusu en yoğun iki eyalet olan Ontario ve Quebec'te bekâr bir kişinin devletten aldığı yardım, söz konusu eyaletlerdeki yoksulluk sınırının yalnızca % 35'i seviyesindeydi; iki çocuklu bir çiftin aldığı yardım ise yoksulluk sınırının Quebec'te % 49'u, Ontario'da ise % 51'i düzeyindeydi.[13]

Bugün bulunduğumuz noktaya gelebilmek için, 1930'lu yıllara kadar izini süreceğim uzun bir sosyo-politik yoldan geçmek gerekti. Federal hükümet ile eyaletler arasında maliyet paylaşımına dayalı yardımlaşmacı federalizmin doğruluğu, ilk önce ve en kuvvetli olarak, mali federalizmin yaşadığı krizi soruşturmak üzere 1937 yılında kurulan Rowell-Sirois Dominyon-Eyalet İlişkilerini Araştırma Kraliyet Komisyonu ile tastik edilmişti. O zamanki Quebec eyalet başkanı Maurice Duplessis tarafından belirtildiği şekliyle, Quebec'in bu komisyona karşı tutumu bilinçli olarak düşmancaydı: "Bizim federal sistemimizde, her bir eyalet, kendi yargı alanı içinde, özerk bir devlet teşkil etmektedir ve federal güce hiçbir şekilde tâbi olmaksızın egemen bir devlet olmanın tüm imtiyazlarını kullanır."[14]

12 Hum ve Simpson 1993, S264-65.

13 Ulusal Refah Konseyi Raporları, *Welfare Incomes 2002* (119. cilt, Bahar 2003), s. 27-28.

14 Rowell-Sirois Kraliyet Komisyonu Oturumlarından. Alvin Finkel ve Margaret Conrad, *History of the Canadian Peoples: 1867 to the Present*, Toronto: Addison Wesley Longman, 2002, 2. cilt, 3. baskı, s. 245'ten alıntılanmıştır.

Komisyon, 1940 yılında yazdığı raporda "karmaşaya yol açan ve mantıksız" *ad hoc* bağış sisteminin sona erdirilmesi ve yerine "herhangi bir eyalet hükümeti hizmet standartlarında Kanada ortalamasını tutturamadığını ve gelir düzeyine oranla ulusal ortalamayı hatırı sayılır derecede aşan bir vergilendirme (hem eyalet hem de yerel yönetimler seviyesinde) yapmadan bütçesini dengeleyemediğini beyan ettiğinde" ödenecek "Ulusal Ayarlama Yardımları" getirilmesini önerdi.

İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yirmi-otuz yıl, Kanada'da, evrensel gelir desteği ve sosyal hizmet programlarının doğduğu ve yaygınlaştığı yıllardı. Birçok Kanadalı gururla söz konusu programları ulusun belirleyici bir özelliği olarak görmeye başladı; Kanadalılar Konseyi bu yıl başlattıkları bir posta kartı kampanyasında bu programlardan duyulan gururu tekrar teyit etti: "Kanadalıların istediği Kanada'yı yaratmamız gerek – evrensel sosyal programlara sahip, çevremizi ve doğal kaynaklarımızı sıkı sıkıya koruyan ve bağımsız dış politika izleyen bir ülke."

Kanada'nın, işgücüne katılımdan bağımsız olan evrensel vatandaşlık hakları şunları içeriyor: Aile yardımları (1944'te başlatıldı), yaşlılık sigorta yardımları (1951'de başlatıldı), hastane masraflarını karşılayacak sigorta programları (1957'de başlatıldı) ve söz konusu sigorta programının hekim ücretlerini ve ilgili hizmetleri kapsayacak şekilde genişletilmesi (1966).[15] Sağlık ve eğitim alanları anayasa uyarınca eyaletlerin yetkisine bırakılmış olsa da, federal hükümetin eyaletlere bu konuda maddi destek sağlamadaki istekliliği, sağlık yardımlarından faydalanılmasında ulusal standartların oluşturulmasına imkân tanıdı. Federal hükümet tarafından eyaletlere yapılan bu maddi yardımı almanın temel koşulları (insani bir koşulluluk örneği) sigortalanmış hizmetlerinin kapsamının geniş olması, nüfusun her kesimine bu hizmetlerin ulaştırılması, hizmetle-

15 John Myles, "When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States", Gosta Esping-Andersen, der., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* içinde (London: SAGE Publications Ltd, 1996), s. 126.

rin erişilebilirliği, yardımların taşınabilirliği ve kâr amacı gütmeden idare edilmesiydi.

İkinci Dünya Savaşı'ndan hemen sonraki dönemde başlatılan federal yardımların yerini almak üzere, 1977 yılında Düzenli Program Finansmanı (Established Program Financing - EPF) olarak bilinen ve sağlık ile ortaokul sonrası eğitim için kullanılmak kaydıyla eyaletlere kaynak aktaran bir sistem kuruldu. 1984 yılında Kanada Sağlık Yasasının kabulüyle birlikte, Federal Hükümet, eyaletleri maddi yardımları durdurmakla tehdit etmek suretiyle, sağlık sisteminde ulusal standartları oturtmayı ve muhafaza etmeyi başardı.[16]

Savaş sonrası yıllarda görülen hızlı ekonomik büyüme, 1970'lerin ortalarında ve 1980'lerin başlarında yaşanan petrol krizi ve yükselen faiz oranlarının ardından önemli ölçüde yavaşladı. Bu yavaşlama ile birlikte, toplumsal dayanışmanın bütçede yansıtılmasına destekten, aktif bir devlete karşı iyi koordine edilmiş ve fırsatçı bir kırgınlık ve düşmanlık hissine geçildi. 20. yüzyılın son yirmi yılında maddi yardımların seviyesi giderek azaltıldı, fakat EPF'yi düzenleyen kurallara hiç değilse bir süre dokunulmadı. Bir yazar "kendi başının çaresine bakma" federalizmi dönemine girdiğimizden bahsetmişti.[17]

Dayanışmanın yenilenmesi için çağrılar duyulmaya başlandı: 1985 yılındaki Kanada için Ekonomik Birlik ve Kalkınma Beklentileri Macdonald Kraliyet Komisyonu'nun tavsiyesi bir Evrensel Gelir Güvencesi Programı kurulmasıydı. Bu programda, "her Kanadalıya temel gelir desteği verilecekti" ve gelir seviyesi arttıkça söz konusu yardım aşamalı olarak azaltılacaktı. Macdonald Komisyonu, mevcut tüm diğer gelir desteği uygulamalarına duyulan ihtiyacı kaldırmak suretiyle, programın kendi kendini finanse edeceğini öngörmekteydi.[18]

Macdonald Komisyonu'nun tavsiyelerinden biri de, daha

16 C. Richard Tindal, *A Citizen's Guide to Government*, (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 2000), 2. baskı, s. 250.

17 *A.g.e.*, s. 275.

18 Kanada için Ekonomik Birlik ve Kalkınma Beklentileri Kraliyet Komisyonu, *Report*, 2. cilt (Ottawa, Tedarik ve Hizmetler Bakanlığı, 1985), s. 541.

sonra Brian Mulroney hükümetinde merkezî bir öneme sahip olacak olan Kanada-ABD serbest ticaret antlaşmasıydı. Mulroney, 1988 seçim mücadelesini serbest ticaret meselesi etrafında yürüttü. Bir referandum olarak bakıldığında (ki öyle değildi), Komisyonun önerisi reddedilmişti çünkü Mulroney'in parlamentodaki çoğunluğu azalmıştı. Bununla birlikte, çok sayıda partinin katıldığı seçimin sonucunda bir dönem daha Başbakanlık görevini sürdürmeye hak kazandı ve ertesi yıl da Kanada-ABD Serbest Ticaret Antlaşması imzalandı.

1990'ların ortalarında, Başbakan Jean Chretien'in, bakanlıklarının birinden (Kanada İnsan Kaynaklarını Geliştirme) gelir garantisi programını yürütmenin tahmini maliyetini hesaplamasını istemesiyle eş zamanlı olarak, bütçe açığının kapatılması adına politikada önemli bir kayına olduğunu görmekteyiz. Bakanlık, örneğin, dört kişilik her aileye vergiden muaf asgari 20.000 Kanada Doları yardım yapılmasını sağlayacak bir program için toplanması gereken ilave gelir vergisini 93 milyar Kanada Doları olarak hesapladı; bu tutar o seneki GSMH'nın yüzde 11,5'una tekabül etmekteydi ve o dönemde fazlasıyla aşırı bulunmuştu.[19]

Bütçe açığının kapatılmasının sözde ekonomik gerekliliği o dönemde baskın çıkmıştı. Esneklik (ve federal bütçe açığının daha da azaltılması) adına, EPF ve Kanada Yardım Planı (Canadian Assistance Plan - CAP), 1995 baharında yürürlüğe giren Liberal hükümet bütçesi tarafından kaldırılarak, Kanada Sağlık ve Sosyal Kaynak Aktarımı (Canada Health and Social Transfer - CHST) olarak bilinen geçici blok yardımlar uygulamaya konuldu. 1966 yılında başlamış olan ve refah programlarına ulusal standartlar getirilmesine yardımcı olan CAP kaynak aktarımları, 1995 mali yılından 1996 mali yılına kadar 15 milyar Kanada Dolarından fazla düşmüştü (% 98'lik bir azalma); bu düşüşün üçte ikisini Quebec ve Ontario'ya yapılacak yardımlar oluşturmaktaydı (her iki eyaletin payına da yaklaşık 5 milyar dolar düşmekteydi).

19 "Guaranteed Income Idea First Rejected Five Years Ago", *The Vancouver Sun*, 12 Aralık 2000.

1969 yılında Pierre Elliott Trudeau hükümeti döneminde kurulan ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bakanlığı'na (şimdiki Sosyal Kalkınma Bakanlığı) bağlı bir danışma birimi olan Ulusal Refah Konseyi, kuruluşundan itibaren yoksullar adına konuşmuştur. Ulusal Refah Konseyi'ne göre Kanada Sağlık ve Sosyal Kaynak Aktarımı "otuz yıldan bu yana federal hükümet tarafından alınmış en kötü sosyal politika inisiyatifiydi".[20] CHST'nin getirdiği değişikliklerin hemen görülen sonuçlarından biri, eyaletlerin, sosyal yardım almak için çalışmayı öngören planları denemeye başlamasıydı; federal hükümetle eyaletler arasındaki daha önceki finansal düzenlemelerde bunlar özellikle yasaklanmıştı.[21]

Kadın Statüsü Ulusal Eylem Komitesi eski başkanı Judy Rebbick'in sözleriyle:

> Kanada Yardım Planı'nın kaldırılması yoksul insanların sahip olduğu tek gelir elde etme hakkını yok etti. Onun yerine gelen Kanada Sağlık ve Sosyal Kaynak Aktarımı (CHST), yerel hükümetleri başıboş bırakarak refah ödemelerini muazzam ölçülerde kısma ve federal kaynakları daha popüler sağlık ve eğitim programlarında kullanma imkânı verdi. Yoksul insanlar çaresizliğe terkedildi ve şimdi bu insanların birçoğu evsiz.[22]

Kurulu Program Finansmanı karşılama yardımlarının kaldırılmasından önce, özel kliniklerin hastalara ekstra fatura çıkarması sorunu zaten federal bütçeden kaynak aktarımlarının azaltılmasının sonuçlarından biri olarak ortaya çıkmıştı. 1995 yılı başlarında, Federal Hükümetin Sağlık Bakanı, eyaletleri "tıbben gerekli hizmetler için hastalara çıkartılan masraf tutarında" kaynak kesintisine gitmekle tehdit etti. Sağlık alanında federal standartları tutturamayan beş eyalete federal bütçeden yapılan yardımlar kesildi; ancak, federal hükümetin eyaletlere

---

20 Ulusal Refah Konseyi. *Another Look at Welfare Reform* (Sonbahar 1997), s. 5.

21 Larry Brown, "Canada After the Cuts: The Country Crumbles, the Federation Fades", (Ekim 1996). http://www.policyalternatives.ca/publications/brown.html.

22 Judy Rebbick, *Imagine Democracy* (Toronto: Stoddart Publishing Co., 2000), s. 7.

yaptığı yardım zaten önemli ölçüde azalmış olduğundan, kurallara aykırı faaliyetler yine devam etti.

Federal bütçeden eyaletlere yapılan kaynak aktarımlarının program finansmanından blok yardımlara kayması, toplam kaynak aktarımlarının azalmaya devam ettiği bir dönemde gerçekleşmişti: 1995 ile 1998 arasında eyaletlerin federal bütçeden aldıkları kaynak miktarı 7 milyar Kanada Doları azaldı. Eyaletlerin "seçme özgürlüğü", hangi sektörlerde en ciddi kaynak kısıntısının yaşanacağına karar vermek zorunda oldukları anlamına geliyordu: sağlık, sosyal yardım ya da yüksek öğrenim. Yüksek öğrenim ve sosyal yardım kaybetti: okul harçları ve/veya ilave masraflar çok büyük ölçüde arttı; sosyal yardımlardan faydalananların sayısı ve yapılan yardım miktarı azaltıldı ve/veya şarta bağlandı. Her şeye rağmen sağlık sektöründeki kriz büyüdü: Denys Arcard'ın iki filminde ("Montrealli İsa" ve 2003 Oskar ödüllü "Barbarların İstilası") Quebec eyaletinde bu sorunun nasıl yaşandığı anlatılmaktadır.

Sağlık sektöründeki durum o kadar bozulmuştu ki Başbakan Chrétien, Saskatchewan eyaletinin eski başkanlarından Roy Romanow liderliğinde bir Komisyon atadı ve Komisyondan sağlık sektöründe yapılacak reformlar üzerine çalışmasını istedi.[23] Romanow, raporun sonucunun ilk paragrafında, Kanadalıların zenginler için ayrı, diğerleri için ayrı sağlık hizmetleri uygulanması fikrini reddettiklerini belirtti. Rapor, sağlık alanında evrensel uygulamalara dönülmesini ve eyaletler arası standartların aynı olmasını talep etmekteydi. Romanow, hacıyatmazın yani Düzenli Program Finansmanı'nın dönüştürülerek yeniden yürürlüğe konmasını önermişti: Kanada Sağlık ve Sosyal Kaynak Aktarımı artık iki fona ayrılmıştı: Kanada Sağlık Kaynak Aktarımı ve Kanada Sosyal Kaynak Aktarı-

23 Kanada'da Sağlık Sektörünün Geleceği Komisyonu, *Final Report: Building on Values: The Future of Health Care in Canada* (28 Kasım 2002. Komisyon hakkında bilgi almak ve raporun pdf formatında kopyası için bkz: http://www.hc-sc.gc.ca/english/care/romanow/index1.html). Rapora artık Romanow olarak gönderme yapılacaktır.

mı. Ne tuhaftır ki, bu kısmi restorasyon, bütçe açığını kapatmak adına 1995 yılında Kurulu Program Finansmanı'nın dağıtılmasına Maliye Bakanı olarak başkanlık eden Paul Martin'in Başbakanlığının dördüncü ayında, 1 Nisan 2004'te yürürlüğe girdi.

Romanow Raporunun birçok dikkat çekici noktası bulunmaktadır, ancak burada yalnızca birini söylemekle yetineceğim. Kuzey Amerika Serbest Bölgesi [Antlaşması], ticaret anlaşmalarını en ince ayrıntılarına kadar anlamaktaki başarısızlığımızdan ötürü, Amerikan firmalarının (ve hatta vatandaşlarının), sağlık ve yüksek öğrenim alanlarında, basitçe tercih edilen ulus değil, Kanada vatandaşı muamelesi görmeleri ihtimalini yaratmıştır ve bu durum Kanada'da önemli ölçüde huzursuzluk yaratmaktadır. Bu endişe, Romanow Raporunun bazı tavsiyelerinde yer almaktadır:

44. tavsiye:

Federal hükümet ve eyalet hükümetleri aşağıdaki önlemleri almak suretiyle Kanada'nın sağlık sistemine yönelik potansiyel tehlikeleri önlemelidir:

- Gelecekte uygulayacakları tüm reformların, Kanada'nın taraf olduğu uluslararası hukuk veya ticari anlaşmalarda "kamu hizmetleri" tanımı altında güvence altına alınmasını sağlamak;
- Kanada'nın, sağlık politikalarını düzenleme hakkının yabancı ülke merkezli şirketlerin tazminat taleplerine konu olmayacağı şeklindeki tavrını güçlendirmek;

45. tavsiye:

Federal hükümet, gelecekteki uluslararası ticaret anlaşmalarının, fikri mülkiyet haklarının ve işgücü standartlarının devlet tarafından güvence altına alınan, finanse edilen ve yürütülen sağlık hizmetlerinin muhafaza edileceğine ve kapsamının genişletileceğine açıkça göndermede bulunmalarını sağlamak

amacıyla diğer ülkelerle, özellikle Dünya Ticaret Örgütü üyeleriyle ittifaklar kurmalıdır.[24]

Sivil Toplum Örgütleri, artık faal bir biçimde CHST kalıntısının –yeni Sosyal Kaynak Aktarımı– iki parçaya ayrılmasını talep etmektedir: lise sonrası eğitim ve sosyal yardım için birbirinden ayrı, sınırları açıkça belirlenmiş kaynaklar.[25] Romanow raporu yalnızca sağlık alanına yoğunlaşmış olmakla birlikte, bu raporda tanımlanan mekanizma ve ilkelerin bazıları, mesela sosyal politikayı yönlendirmek üzere Kanada Sağlık Yasası'nın ilkelerine benzer bir ortak ilkeler bütünü, sosyal yardım ve eğitim alanına da rahatlıkla uygulanabilir.

Vatandaşın tepkisi

Karl Polanyi, *Büyük Dönüşüm* adlı kitabında "gruplar düşmekte olanı itiyor...ve belki de kendi çıkarlarına hizmet etsin diye eğilimi saptırıyorlar" der.[26] Belki sorunlar, bu alıntının işaret ettiğinden de daha kötüdür. Bir idealden sapmanın başlaması, kurumsal bir düzenlemenin çökmeye başladığının değil, düzeltici önlemlerin alınması gerektiğinin bir göstergesidir. Proudhon'un söylediklerini başka bir biçimde söylediğimiz aşikâr, ancak "vergilendirmenin hırsızlık olduğunda" ısrar edenler, devlet destekli sağlık sistemimizin işleyişindeki aksaklıklardan çıkar sağlamaya çalışmaktadır: çok ihtiyaç duyulan yeni kaynakların sisteme aktarılması yerine, yeni bir özel sağlık sistemi kurulmasını istemek bunun bir örneğidir.

Toplumsal gündem konusunda hükümetler, bir ölçüye kadar, mantıksızca hatalar yapsalar da, genişleyen sivil toplum örgütü ağı hem geleneksel hem yeni yöntemleri kullanarak yerel idarelerin, eyalet hükümetlerinin ya da federal hükümetlerin hedeften çok fazla uzaklaşmamaları için aktif bir şekilde çalışmaktadır. Bu çalışmaların bazıları burada örnek olay olarak

24 Romanow, Conclusion, s. 7.

25 Carol Goar, "Hard to Dismantle a Bad Deal", *Toronto Star*, 5 Mayıs 2004.

26 Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, 1. baskı 1944 (Boston: Beacon Press, 1957), s. 28.

anlatılmayı haketmektedir. En azından 10 yıldır bir Alternatif Federal Bütçe yapılmaktadır; bu bütçe ilk önce Winnipeg'de bir grup aktivist ve akademisyen tarafından yapılmış olup, daha sonra da Ottawa merkezli Kanada Siyaset Alternatifleri Merkezi'nin desteğiyle devam etmektedir. Alternatif Bütçe'nin kurucuları, gruplarına, kendilerinin yaptığı kadar dengeli bir bütçenin, OECD, IMF ya da New York'taki borsa kuruluşlarının dikte ettirdiği ekonomik bir zorunluluğu değil toplumun iradesini yansıtması gereken "siyasi bir görüşün somut ifadesi"[27] olduğunu vurgulamak için "Terc!hler" (Cho!ses) (i harfi yerine ünlem işareti) adını vermişti. Alternatif Federal Bütçe inisiyatifi, sosyal meseleleri gündemin üst sıralarında tutmasının yanısıra, kimi eyaletlerde ve hatta Toronto ve McGill üniversitelerinde alternatif bütçelerin yaratılmasına yol açmıştır.

Hizmet alma ve gelir elde etme hakkı birbirini ikame etmez, tamamlar. Bu hakların her biri o haklardan faydalananlara ilave özgürlük sağlar, ama hiçbiri tek başına bunu yapamaz. Birkaç sivil toplum örgütünün desteklemek üzere biraraya geldiği programlardan biri çocuk bakımı ve erken çocukluk dönemi eğitimi hizmetlerinin yaygınlaştırılması üzerinde durmaktadır. Ulusal Refah Konseyi, 2003 bütçe öncesi görüşmeleri için Parlamento Mali Komitesi'ne yaptığı sunumda, "kurallar altına alınmış bir ulusal çocuk bakımı *sistem*inin diğer sosyal programlarımızın olması gerektiği gibi işlemesinde hayati önem taşıdığını" ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere bu kalitede hizmet verilemezse "birçok ebeveynin ailelerini yoksulluktan kurtaracak işlerde çalışamayacaklarını" öne sürmüştü.[28] Diğer birçok kurumla birlikte, Caledon Sosyal Politika Enstitüsü ve Kanada Toplumsal Kalkınma Konseyi de aynı görüşü desteklemektedir.[29]

---

27 Kanada Siyaset Alternatifleri ve Terc!hler Merkezi: Bir Toplumsal Adalet Koalisyonu. *Alternative Federal Budget 1995*, s. 1.

28 2003 Bütçe Öncesi Görüşmeler için Mali Komiteye yapılan Mali Sunum (23 Ekim 2003). Pdf: http://www.ncwcnbes.net/htmdocument/principales/pubstate_e.htm

29 Örneğin bkz. Ken Battle ve Sherri Torjman, "Architecture for National Child Care", Caledon Enstitüsü Kasım 2002. Pdf: http://www.caledoninst.org/

1996 yılında Quebec Şehri Laval Üniversitesi'nde katıldığım temel gelir konferansından daha önce bahsetmiştim. Bu konferansa katılanlardan biri, toplumsal dayanışma ve "halk ve işçi" gerçeği üzerinde çalışan Quebec Şehrinde kurulmuş bir Katolik dayanışma ağının mensubu Vivian Labrie'ydi; kendisi açık, demokratik süreçlere ve gelir güvencesine verdiği destekle zaten ün kazanmıştı.

O dönemden beri Labrie, Quebec'te geniş katılımlı bir koalisyonu düzenleyenlerin başında gelmektedir: Collectif pour une loi sur l'elimination de la pauvreté (Yoksulluğun Ortadan Kaldırılması için bir Yasa Konulması Girişimi). Britanya Çartistlerini örnek alarak, Quebec Millet Meclisine yoksulluğun ortadan kaldırılması için bir yasa konulmasını öneren 215.000 imzalı bir dilekçe sunmayı başardılar. Söz konusu dilekçe Quebec hükümetini harekete geçirmek yolunda gösterdikleri çabalardan sadece bir tanesiydi. Alain Noël'in ifadesiyle, Girişim:

> büyük bir çaba ve beceri gerektiren bir kolektif hareket ve kamusal tartışma başlattı. Yasa tasarısının ilk hali 1998 ve 1999'da tartışmaya açıldı ve tasarının ilk haline 20.000 değişik yorum ve 5.000 değişik tavsiye geldi. Bu yorum ve tavsiyelerden yola çıkılarak tasarı ikinci defa yazıldı ve bu haliyle 200'den fazla "halk meclisi oturumunda" görüşüldü. Söz konusu toplantılar neticesinde üçüncü ve son hali verilen tasarı 13 Mayıs 2000 tarihinde 2.000'den fazla kişinin oluşturduğu bir meclis tarafından onaylandı. Girişim, tasarının her aşamasında avukatlarla çalışarak Millet Meclisine sunulan herhangi bir yasa tasarısıyla aynı şekilde yazılmış olmasını sağladı.[30]

Quebec hükümeti tasarıyı değerlendirmeye 2001 yılında başladı, çalışmalarını yaptı ve nihayetinde, Yoksulluk ve Sos-

---

CCSD'nin web sayfasından yayınlarına ulaşılabildiği gibi, bu web sayfası 2004 Kasımında Winnipeg'de yapılacak şu konferans hakkında bilgi de vermektedir: Child Care for a Change! Shaping the 21st Century. http://www.ccsd.ca.

30 Alain Noël, "A Law Against Poverty: Quebec's New Approach to Combating Policy and Social Exclusion", Canadian Policy Research Network (Aralık 2002) Doküman no. 16409, s. 3. Pdf versiyonu http://www.cprn.org/en/doc.cfm. adresinde mevcuttur.

yal Dışlanmayla Mücadele Yasası adını verdiği tasarıyı 2002 Haziran ayında Millet Meclisine sundu. Yasa, Quebec Millet Meclisinde oybirliğiyle kabul edildi ve 18 Aralık 2002 tarihi itibariyle yürürlüğe girdi. Yürürlüğe giren yasa orijinal tasarıdan farklıdır: Mesela, spekülatif amaçlı yabancı para alım satımından Tobin Vergisi alınması yasada benimsenmemiştir, ancak tasarıda yer alan birçok husus ya aynen kabul edilmiş ve/ya daha da geliştirilmiştir. Örneğin, hem Girişim'in sunduğu tasarı hem de 112 sayılı Yasa, yasayla uyumun gözetilmesi için bir Konsey (Danışma Komitesi) kurulmasını ve gerekli araştırmaların yapılması için de Yoksulluğun (ve Sosyal Dışlanmanın) Ortadan Kaldırılmasını Gözetleme Kurumu oluşturulmasını istemektedir. Yasanın gerekçesinde, Quebec Haklar ve Özgürlükler Bildirgesine gönderme yapılarak yoksulluğun ve dışlanmanın Bildirge ile garanti altına alınan insan onurunu zedelediği belirtilmektedir.[31]

Girişim bu başarılarla yetinmemiş, yasanın sözü ve lafzına tam olarak uyulması için mücadele vermeye devam etmiştir. 9 Ekim 2003 tarihinde, Girişim, kendi web sitesine büyük kalın harflerle yazılmış bir "aranıyor" ilanı koymuştur: "Mis en demeure citoyenne: AU NOM DE LA LOI, sortez le plan d'action requis par le loi 112" (Vatandaşın Celpnamesi: KANUN NAMINA, 112 sayılı yasanın gerektirdiği hareket planını ortaya çıkarın). İlanın devamında, 5 Mayıs tarihine kadar bir hareket planının yapılmış olması gerektiğine ve, bunun sonucu olarak da, hükümetin o tarihten beri kanuna karşı geldiğine dikkat çekilmektedir. Girişim, üyelerini bu ilanı çoğaltmaya, asmaya, yayınlamaya ve Eyalet Başkanına, ilgili Bakana ve Millet Meclisi üyelerine göndermeye davet etmiştir.[32]

2004 yılı Ocak ayında, Girişim, hükümetin duyarsızlığına

---

31 Yasa: Assemblée Nationale, *Projet de loi no.112: Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (Québec: Editeur officiel du Québec, 2002). Pdf versiyonu http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/projets-loi/publics/index.htm. adresinde mevcuttur. Taslak: Collectif pour un Québec sans pauvreté, *Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté: Description complète* (April 20, 2000). Pdf: http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=105.

32 http://www.pauvrete.qc.ca/rubrique.php3?id_rubrique=88.

ve "muhtemel yan çizmelerine" tepki olarak, üyelerini ve halkı, her birinin ne yapabileceğini ve Eyalet Başbakanına nasıl bir önerge verilebileceğini değerlendirmek üzere, Sokak Parlamentosu olarak adlandırdıkları bir olağanüstü oturuma davet etmiştir.[33] Quebec Hükümeti'nin 69 sayfalık Hareket Planı'nı nihayet Nisan ayı başında yayınlamasına,[34] Girişim, hükümetin planlarını eleştiren 64 sayfalık raporunu hemen sonraki ay yayınlayarak cevap vermiştir.[35]

Elektronik sürecin kültüre nüfuzu

Yüz yıl önce Thorstein Veblen, *Theory of Business Enterprise* isimli kitabını yayınlamıştı. Bu kitaptaki bölümlerden birinde, "Makinalaşma Sürecinin Kültüre Nüfuzu" konusunu incelemişti. Şimdi bizler dijital çağa gömülmüş durumdayız. Bu her hareketimizin dev bir Panopticon haline gelmiş bir dünyaya kaydedildiği bir çağ mı olacak, yoksa demokrasinin gerçek anlamda gelişip serpildiği, ortak insani değerlerimizi ve çeşitliliğimizi kutladığımız ve tam anlamıyla ifade edebildiğimiz bir çağ mı?

İnternet sayesinde hiç olmadığı kadar büyük bilgilendirme ve güçlendirme potansiyeline sahibiz. Son otuz kırk yıldır yapılan toplumsal tartışmalar, kazançlarını daha da artırmayı hedefleyen zengin bireylerin ve kurumların finanse ettiği yorulmak bilmeyen bir propaganda makinesince deforme edilmiştir. Bütçeleri sınırlı, ancak insani ve adil bir toplumsal düzene inançları bol ilerici güçlerin internetten mükemmel derecede faydalandığını zaten görmekteyiz. İnternet, taraflar arasında

33 http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=17.

34 Québec, Ministére de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Concilier liberté et justice sociale: un défi pour l'avenir. Plan d'action gouvernmental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (Nisan 2004). Pdf versiyonu http://www.messf.gouv.qc.ca/publications/index.asp. adresinde mevcuttur.

35 Collectif pour un Québec sans pauvreté, *Analyse du plan d'action requis par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (10 Mayıs 2004) Pdf versiyonu http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=125. adresinde mevcuttur.

bir şekilde denge kurmaktadır ve gönüllülerin kendini adamışlığının, kiralık kalemleri ve "edinilmiş çıkarlar" adına konuşanları alt edebildiğini bile gösterebilir.

Siyasetin mümkün olanı yapma sanatı olduğunu biliyoruz. Ancak şunu da biliyoruz ki, neyin mümkün olduğu algısını değiştirmek de bir sanattır. Sağın kampanyası toplumsal ufkumuzu daraltmayı hedeflemiş ve bunda bir ölçüde başarılı olmuştur. Ulusal Refah Konseyi'nin, ben bu makaleyi hazırlarken çıkan, en yakın tarihli yayını *Yaşamak için Gelir?*'de ana hatlarıyla açıklandığı üzere, Kanada'da öncelikle yapmamız gereken, "sosyal yardım miktarlarını her eyalette ailelerin ve bireylerin –en azından– yaşamak ve tekrar kendi ayakları üzerinde durabilmek için gereken temel giderlerini karşılayacak bir seviyeye çıkartmaktır."[36] Bununla birlikte, barış ve adalet söylemini tekrar kurmak için daha da gayretli olmamız gerekmektedir. Aşamalı bir yaklaşımla önce kapıyı aralamalı, ama daha sonra oturup başarımızı kutlamak yerine her alanda iki kat daha fazla çaba göstermeliyiz. Siyaseten muhalif seçkinler adaletin erdemlerine ikna edilmedikçe, zorlukla kazanılmış bir mevki güvende değildir. Onları, adaleti daha fazla paylaşmak yerine işbirliği kırıntıları sunma eğilimlerinin, hepimizin kaçınılmaz bir biçimde parçası olduğu bu dünya düzenini yıkıma götürdüğüne ikna etmek zorundayız.

Ağı kurmak, sözü duyurmak, ama en önemlisi iyi geliştirilmiş bir plana sahip olmak, hatta Quebec Girişiminin yaptığı gibi yasa tasarısı hazırlamak, neler yapılmış olabileceğine hayıflanmak ile fırsatları başarıyla değerlendirmek arasındaki fark olarak görülebilir. Bugün yerimizden bile kalkmadan dünyayı uyarabiliriz. Yerel ve küresel koalisyonlar nispeten daha kolaylıkla bir araya getirilebilir. Örneğin Maude Barlow, Kanadalılar Konseyi başkanı, Davut ile Golyat arasındaki mücadeleye çok benzeyen, OECD'nin sponsorluğundaki MAI'nin (Multilateral Agreement on Investment - Çok Taraflı Yatırım Anlaşması) başarısızlığa uğratılmasında çok önemli bir rol oy-

36 Ulusal Refah Konseyi Raporları, *Income for Living?* (120. cilt, Bahar 2004), s. 57.

namıştır. En temel şekliyle ifade etmek gerekirse, hedefimiz konuşmayı değiştirmektir: Hâkim paradigmanın bozuk yönlerinden ve alternatiflerin neler vaat ettiğinden daha fazla kişiyi haberdar etmek. Konuşma bir kez değiştikten sonra kimse toplumun otomatik pilotla yola devam edeceğini düşünüp rahat uyuyamayacaktır.

Kanada'da konuşma değişti. Yoksulluğu kısa vadede azaltmayı ve uzun vadede ortadan kaldırmayı vaat eden bir dizi gelir ve hizmet alma hakkının toplumun tüm kesimlerine tanınması için birçok grup faaliyet göstermektedir. Seçmenler giderek daha duyarsız olmasına rağmen, bilgiye erişimin ve iletişimin kolaylaşması sayesinde her zamankinden daha çok sayıda vatandaşın bu konularla meşgul olduğu ve bunlar hakkında bilgi sahibi olduğu söylenebilir. Konuşmamı, Yoksulluğun Olmadığı bir Quebec Girişimi'nin, kamu politikasını şekillendirme çabasındaki birçok Kanadalının taşıdığı sürekli dahil olma ruhunu taşıyan sözleriyle bitirmek istiyorum: "Vatandaşlar teyakkuzdadır. Artık gözlerimizi kapatmamız söz konusu değildir."



alışmayana ekmek yok"... sorgusuz sualsiz kabul edilecek bir gündelik hikmet gibi geliyor kulağa. Kapitalist sistemin zihinlerde "doğallaştırdığı" bir kabul... Oysa biliyoruz ki, çalışacak iş bulabilmek, tercihe bağlı değil; dolayısıyla çalışmamanın "tembellik" ya da "asalaklıkla" hiç ilgisi olmayan nedenleri var. Ayrıca, çalışamayacak durumda olanların da var olduğu malûm. Bunları hatırlayınca, asıl hikmet şu soruyu sormakta: "Çalışmayan, çalışamayan, ölsün mü?" Toplumun, çalış(a)mayanlara ve yoksullara karşı bir sorumluluğu yok mu?

Thomas More'dan Thomas Paine'e, Charles Fourier'den John Stuart Mill ve Bertrand Russell'a dek birçok düşünürün, kapitalizme yönelttiği temel bir ahlâkî itirazın hareket noktası, bu yalın sorulardı. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, derledikleri makalelerle, bu düşünsel mirasa da yaslanarak, temel gelir veya vatandaşlık geliri kavramını tartışmaya getiriyorlar: Her vatandaşa, sadece bu toplumun bir ferdi olmalarıyla hak ettikleri, koşulsuz bir asgari gelir...

Neoliberalizmin verimsizliği "değersiz hayat" addeden küstahlığının da, sosyal refah devletinin parlak zamanında iş gören korporatist anlayışın da, temel gelirin bir sosyal hak olarak kurumlaştırılmasını "palyatif tedbir" olarak küçümseyen radikal çehreli sinik yaklaşımların da dışında bir açılım bu. Emek piyasasına değil sosyal haklara dayalı çözümlere vurgu yapan, meseleyi teknokratik değil ahlâkî-politik olarak koyan bir açılım. Derlemedeki katkılar, farklı ülkelerdeki deneyimleri ve konunun değişik boyutlarını gündeme getiriyorlar. ■



İLETİŞİM 1240
ARAŞTIRMA İNCELEME 212

ISBN-13: 978-975-05-0516-4

