T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

REFAH DEVLETİNİN DÖNÜŞÜMÜ BAĞLAMINDA ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ UYGULAMASI

Yüksek Lisans Tezi

Pelin Vildan KOKCU

Ankara-2012

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

REFAH DEVLETİNİN DÖNÜŞÜMÜ BAĞLAMINDA ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ UYGULAMASI

Yüksek Lisans Tezi

Pelin Vildan KOKCU

Tez Danışmanı:

Yrd. Doç.Dr. Meltem KAYIRAN

Ankara-2012

TEZ ONAY SAYFASI

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Refah Devletinin Dönüşümü Bağlamında....
Şartlı Nakit Transferi Uygulaması

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı : Y.DOÇ.DR.MELTEM KAYIRAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Prof.Dr. Kasım Karataş	
Yrd.Doç.Dr. Serda I Bahçe	
Yrd.Doç.Dr. Meltem Kayıran	
.....	.....
.....	.....
.....	.....

Tez Sınavı Tarihi 24.09.2012

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(24/09/2012...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

PELİN VİLDAN KOKCU

İmzası

.....

TEŞEKKÜR

"Dünyayı verelim çocuklara hiç değilse bir günlüğüne[1]
Allı pullu bir balon gibi verelim oynasınlar
Oynasınlar türküler söyleyerek yıldızların arasında
Dünyayı çocuklara verelim
Kocaman bir elma gibi verelim sıcacık bir ekmek somunu gibi
Hiç değilse bir günlüğüne doysunlar
Bir günlük de olsa öğrensin dünya arkadaşlığı
Çocuklar dünyayı alacak elimizden
Ölümsüz ağaçlar dikecekler."

Nâzım HİKMET

Çocuklar için daha iyi bir dünya derdiyle ve umuduyla, olanın ve olması gerekenin farkına varmak için başladığım bu çalışma birçok kişinin desteği ile bitirilmiştir. Öncelikle çalışmanın her aşamasında bana destek olan ve yol gösteren danışmanım Yrd. Doç. Dr. Meltem KAYIRAN'a teşekkür ederim.

Tezimi özenle okuyup, kıymetli görüşleri ve eleştirileriyle çalışmamı geliştirmeme katkı sağlayan jüri üyeleri Yrd. Doç. Dr. Serdal BAHÇE'ye ve Prof. Dr. Kasım KARATAŞ'a çok teşekkür ederim.

Tezimi hazırlama sürecimde bana her zaman değerli fikir ve önerileriyle destek ve yardımcı olan, benimle birlikte aynı özveri ve heyecanı duyan sevgili arkadaşlarım Ar. Gör. Seda ATTEPE ve Ar. Gör. Zeynep AĞDEMİR'e çok teşekkür ederim.

[1]Celal, M. (1998), "Dünyayı Çocuklara Verelim", *Çocuk Şiirleri Antolojisi,* Bulut Yayınları,s28.

Son olarak aramızdaki mesafelere rağmen beni hiç yalnız bırakmayan, sabırla dinleyip desteğini esirgemeyen ve bana olan inancını kaybetmeyen Fatih DELİKAYA'ya ve hayatım boyunca her zaman bana güç veren, yanımda olan, pes ettiğimde beni tekrar yoluma döndüren, her konuda elimi tutan, neşe ve huzur kaynağım kardeşim Dilara Aşkın KOKCU'ya çok teşekkür ederim.

Bu tezin konusu dolayısıyla, çocuklar ve kadınlar için daha iyi bir dünya umuduyla…

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR iii

İÇİNDEKİLER v

TABLOLAR DİZİNİ ix

GRAFİKLER DİZİNİ xi

KISALTMALAR xii

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ 6

1. Şartlı Nakit Transferi Nedir? 6
   - 1.1. ŞNT Kimlere Verilmektedir? 12
   - 1.2. ŞNT Programlarının Eğitim ve Sağlık Hizmetlerine İlişkin Şartları ve Diğer Amaçları 14
   - 1.3. ŞNT Ödemelerinin Annelere Yapılması Şartının Anlamı: Meksika, Oportunidades Örneği 16
   - 1.4. ŞNT Programında Belirlenen Şartların Dayanağı: Binyıl Kalkınma Hedeflerine Göre Belirlenen Şartların Yerindeliği 20
2. ŞNT'de Şartlılık İlkesi 23
   - 2.1. Şartlılık İlkesinin Anlamı 26
   - 2.2. Şartlılık / Karşılıklılık İlkesine Yöneltilen Diğer Eleştiriler 28
3. ŞNT'de Hedefleme Mekanizmaları 30
4. ŞNT'de İzleme Mekanizmaları 39
5. ŞNT Dünya Ülkeleri Uygulamaları 45
   - 5.1. ŞNT Dünya Uygulamalarındaki Hızlı Artış 49
   - 5.2. ŞNT Programlarının Ölçekleri ve Ölçeklerindeki Büyüme 51
   - 5.3. ŞNT Dünya Uygulamalarının Hedeflerindeki Farklılıklar 53
   - 5.4. Honduras ŞNT Programı 54

5.5. ŞNT Uygulamalarının İşleyişinden Çıkarılan Dersler 63

5.5.1. Programın Finansman Kaynağının Neden Olduğu Sorunlar: Honduras-PRAF ve Nikaragua-RPS Örneği.....63

5.5.2. Programda Kalma Süresi ve Çıkış Kuralları: Programdan mı Çıkış, Yoksulluktan mı?, Meksika - Oportunidades Örneği 66

5.5.3. ŞNT Programlarının Yoksulluk Üzerindeki Etkileri: Dünya Bankası'nın Şartlı Nakit Transferi Raporu (2009)'nda Bahsedilen Yoksulluk Ölçütlerine Göre Programların Etkilerinin İncelenmesi.....72

5.5.4. ŞNT Programının Tüketim Yoksulluğu Üzerindeki Etkisi 73

5.5.5. ŞNT Programlarının Gıda Tüketimi ve Komposizyonu, Okullaşma Oranı ve Önleyici Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Düzeyi Üzerindeki Etkisi.....73

5.5.6. ŞNT Programlarının Çocuk İşçiliğini Azaltmadaki Etkisi 74

5.5.7. Programın Yasal Zemininin Güçlendirilmesinin Programın Sürekliliği Üzerindeki Etkisi 77

5.5.8. Programların Sahipliği Sorunu: Politik Propagandanın Sürdürülebilirlik Üzerindeki Olumsuz Etkileri 78

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ PROGRAMI 79

1. Türkiye'de Şartlı Nakit Transferinin Gündeme Gelişi 79

2. Türkiye'de ŞNT Programının Uygulanması.....82

2.1. Programın Amaçları, Şartları ve İşleyişi 83

2.2. Programın Hedef Kitlesi ve Hedefleme Mekanizması.....84

2.3. Programa Başvuru ve Diğer Süreçler.....85

2.4. Türkiye'deki ŞNT Ödeme Miktarları.....87

3. Türkiye'de Şartlı Nakit Transferinin Sonuçları ve Değerlendirmesi.....88

3.1. Uluslararası Gıda Politikası Araştırma Enstitüsü'nün ŞNT Sonuçlarına Bakışı 89

3.2. Dünya Bankası'nın Temel Hedeflerine Göre Türkiye'deki ŞNT Uygulamasının Başarıları, Başarısızlıkları ve Çözüm Önerileri 100

3.2.1. Hedefleme ve Hedeflemede Yakalandığı İddia Edilen Başarı Yoksulluk Sorununu Çözmede Yeterli Midir?.....100

3.2.2. Türkiye'de ŞNT Uygulaması Sosyal Dışlanmayı Azaltmış Mıdır?, Yeniden mi Yaratmıştır ? Faydalanıcı Sayısındaki Artışın Anlamı.....102

3.2.3. Ailelerin Tüketim Harcamaları Üzerindeki Etkisi Ne Olmuştur? 105

3.2.4. Uzun Vadeli Hedefi: İnsani Sermaye Birikimi Gerçekleştirilebilmiş Midir?.....106

3.2.5. Eğitime Devam Şartı Öğrencinin Başarısı İçin Yeterli Midir? 107

3.2.6. Kız Çocuklarının Okullaşma Oranındaki Artış Cinsiyet Ayrımcılığını Azaltmış Mıdır? 109

3.2.7. ŞNT Kapsamında Önleyici Sağlık Hizmetlerinden Faydalandırılmasının Amacı.....110

3.2.8. Karşılıklılık İlkesinin Uygulanması ve Anlamı.....110

3.2.9. Yardım Miktarlarının Düşüklüğü ve Düzensiz Ödenmesi Sorunu.....111

3.2.10. Programdan Çıkış Kuralları.....111

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL POLİTİKA PARADİGMASINDAKİ DÖNÜŞÜM.....124

1. Sosyal Politikayı Anlamak: Sosyal Politikanın Tarihsel Serüveni 125

1.1 İkircikli Doğuş: Kapitalizm ve Sosyal Politikanın Çelişik Eşzamanlılığı 126

1.2. 'Çalışan Yoksul' ve 'Muhtaç' Ayrımı: 'Sadaka Reformları'ndan Yeni Yoksulluk Yasasına 128

1.2.1. Refah Devletinin Ortaya Çıkışı ve Sosyal Haklar Temelinde Sosyal Politika 132

1.2.2. Farklı Refah Rejimleri ve Toplumsal Risklere Yaklaşımları 138
1.3. Sosyal Politika Hala 'Sosyal' mi?: Küreselleşme ve Piyasa Dostu Sosyal Politika 140
2. Yoksulluk ve Sosyal Politikaya İlişkin Yaklaşımlar: Hayırseverlik Mi, Hak Temelli Söylem Mi?, Klientelizm Mi? 149
3. Türkiye'de Sosyal Politika 152
4. Dünya Bankası'nın Yoksulluğa Artan İlgisi ve Sosyal Politika Önerisi 155
5. Küresel Sosyal Politikanın Bir Ürünü Olarak ŞNT Programları 160
5.1. Dünya Bankası'nın ŞNT Savunusu: Çelişkisi ve Anlamı 160
SONUÇ 162
KAYNAKÇA 173
ÖZET 188
ABSTRACT 190

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. Hanehalkı ya da Birey Temelli Yaklaşıma Göre Hedef Kitlenin Belirlenmesinde Kullanılan Teknikler ve İzlenen Aşamalar 33

Tablo 2. Yoksulluğun Dağılımı – Verilerin Toplanma Şekli 36

Tablo 3. ŞNT Programlarının Bölgelere Göre Dağılımı: Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri 46

Tablo 4. Güney Afrika Ülkeleri 47

Tablo 5. Sahra Altı Afrika Ülkeleri 47

Tablo 6. Doğu Asya ve Pasifik Ülkeleri 47

Tablo 7. Avrupa ve Merkez Asya Ülkeleri 48

Tablo 8. Orta Asya ve Kuzey Afrika Ülkeleri 48

Tablo 9. 1997 ve 2008 yılında ŞNT Programlarının Uygulanmakta Olduğu Ülkeler 50

Tablo 10. ŞNT Programının Büyüklüğü / Hedefi – ŞNT programının Şartları 52

Tablo 11. IFPRI (2007)'ye Göre Türkiye'de ŞNT'den Yararlanan ve Yararlanmayan Hanehalkının Karşılaştırmalı Özellikleri 93

Tablo 12. Türkiye'de 6 Yaş ve Altı İçin Aşılama Oranları 98

Tablo 13. 2003-2010 Arası ŞNT Yardım Türlerine Göre Faydalanıcı Sayıları ve Ödeme Miktarları 103

Tablo 14. Türkiye'de Yıllara Göre Yoksulluk Oranları 105

Tablo 15. Türkiye'de Yıllara Göre Yoksul Fert Sayısı (Bin kişi) 106

Tablo 16. ŞNT Miktarlarının Yardım Türlerine Göre Yapılan Ödeme Miktarlarının 2003-2005 Yılları Arası Bölgesel Dağılımı 114

Tablo 17. 2006 Yılı ŞNT Ödeme Miktarlarının Yardım Türlerine Göre Bölgesel Dağılımı 115

Tablo 18. 2009 Yılı ŞNT Ödeme Miktarlarının Yardım Türlerine göre Faydalanıcı Sayısının Yardım Türlerine Göre Bölgesel Dağılımı 116

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1. 1945-2008 Yılları Arası Türkiye'deki Bebek Ölüm Hızı Oranları..... 118

Grafik 2. 1966-2008 Yılları Arası Türkiye'deki 5 Yaş Altı Ölüm Hızındaki Değişmeler..... 119

Grafik 3. 1983-2008 Yılları Arası Türkiye'deki Doğum Öncesinde ve Sonrasında Alınan Hizmet Oranlarındaki Değişim..... 120

Grafik 4. 1990-2008 Yılları Arası Türkiye'deki Net Okullaşma Oranındaki Değişimler..... 121

KISALTMALAR

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

BKH : Binyıl Kalkınma Hedefleri

DB : Dünya Bankası

FSSAP : Female Secondary School Assistance Program

IDB : Inter-Amerikan Kalkınma Bankası

ILO : Uluslararası Çalışma Örgütü

IMF : Uluslararası Para Fonu

JFPR : Japan Fund for Poverty Reduction

JPS : Jating Pengamanan Sosial

PRAF : Programa de Asignacion Familiar

RPS : Red de Proteccion Social

SHÇEK : Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

SRAP : Sosyal Riski Azaltma Projesi

SYDGM : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

SYDTF : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu

SYDV : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

SYGM : Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

ŞNT : Şartlı Nakit Transferi

TOD : Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi

TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu

UGPAE : Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü

UNICEF : Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu

GİRİŞ

Kapitalist devlet sermaye birikim rejiminin gereklerinden ve sınıf mücadelesinden ayrı olarak düşünülemez. Bu anlamda devletin, sermaye lehine toplumsal-sınıf ilişkilerini düzenleyen bir işlevi vardır ve değişen ve dönüşen kurumlarının işleyişi de buna göre değerlendirilmelidir. Bu bağlamda merkez bankalarının yürüttüğü para politikaları, kur ve faiz politkaları ya da işçi sınıfının denetimine ilişkin politikalar gibi sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü ve sosyal politikalar da sermeye birikim rejimiyle ilintili ideolojik ve ekonomik amaçlara göre belirlenmektedir. Bu anlamda devletin paraya ilişkin araçlarından sosyal güvenlik düzenlemelerine kadar tüm uygulamaları aslında kapitalist sistemin gereklerine göre şekillenmektedir, buna göre de devleti ve uygulamalarını da dönüştürmektedir.

Bu çerçevede refah devleti dönemi ve bu döneme ilişkin sosyal güvenlik sistemi de, bu özgül döneme ilişkin iki dünya savaşının ve işçi sınıfı kazanımlarının da önemi ve katkısı hatırlanarak, bizzat kapitalist sistemin gereklerine göre sermaye birikiminde yaşanan tıkanıklığı aşmak üzere şekillenmiş ve yeni bir birikim bunalımına kadar sürecek olan bir senaryo olmuştur. Bu bağlamda 1970'li yılların sonunda kapitalist sistemin krize girmesi, sermaye birikim sürecindeki bu tıkanıklığı giderebilmek için refah devletinin de dönüşmesine neden olmuştur. Bu çerçevede 1980'li yıllar kamu harcamalarının azaltılması, ticari ve finansal liberalizsayon, özelleştirme uygulamaları gibi neo-liberal uygulamaların yükseldiği yıllar olmuştur.

1980'li yıllardan itibaren piyasanın rolünü artıran neo-liberal politikaların gelişmekte olan ülkelerdeki bir izdüşümü niteliğindeki yapısal uyum ve istikrar programları yapısal sorunları çözmekten ziyade, bu ülkelerin serbest piyasa

ekonomisine entegrasyonlarına hizmet etmiştir. Bu çerçevede yürütülen ticari ve finansal serbestleşme politikaları, özelleştirme uygulamaları ve özellikle eğitim ve sağlık gibi yoksulluk sorununun çözümünde ve önlenmesinde önemli olan alanlarda kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi, sosyal yardım ve hizmet alanlarının daraltılması gibi uygulamalar gelişmekte olan ülkelerde var olan yoksulluk problemini derinleştiren ve giderek ağırlaştıran sonuçlar yaratmıştır.

Sosyal devlet anlayışının zayıflatılmasını ve kamu sektörünün küçültülmesini amaçlayan sıkı maliye ve para politikaları, kamu harcamalarının kısılması şeklindeki neo-liberal politikalar, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki düşük ve orta gelirli kesim üzerinde olumsuz sonuçlara neden olmuş ve bu ülkelerin ekonomilerini durgunluğa sürükleyerek yoksulluğu derinleştirmiştir.

Bu uygulamaların önemli ve ağır sonuçlarından biri de çocuk yoksulluğunun artması olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoksul aileler kötüleşen durumları karşısında çocuklarını okula göndermeyi bir maliyet olarak görmüşler ve çocuklarını çalıştırarak yoksullukla mücadele etmeye yönelmişlerdir. Bu durum ise enformel sektördeki çocuk işgücünün artmasıyla daha da vahim bir veçheye bürünmüştür.

Dünya Bankası, uygulanan neo-liberal politikaların bir sonucu olarak giderek artan yoksulluğa ve çocuk yoksulluğuna karşı, toplumsal olarak aldığı tepkilerin de itici gücüyle, temel eğitim ve sağlık hizmetlerinden faydalanılmasını temel alan ve bu ülkelerdeki insani sermayenin güçlendirilmesini yoksulluğu azaltmada kilit öge olarak belirlediği programlar uygulamaya başlamıştır.

Gelir dağılımındaki adaletsizliği öteleyen ve iyi bir ekonomik büyüme ile yoksulluğun azaltılabileceğini savunan neo-liberal politikaların sonuçları ise bu politikaların yoksulluk üzerinde azaltıcı etki yaratmadığını göstermiştir. Bu bağlamda, 1990'ların sonlarına doğru Dünya Bankası tarafından da dile getirilmiş olan gelir dağılımında adaletin sağlanmasına ilişkin politikalar gündeme gelmiştir.

Bu çerçevede, başta Dünya Bankası olmak üzere, UNICEF ve ILO gibi pek çok uluslararası kuruluş, 1990'lı yılların başlarında yoksulluğu ve çocuk yoksulluğunu azaltmak için, serbest piyasa ekonomisi politikalarıyla uyumlu strateji ve politikalar oluşturmaya başlamışlardır. Yoksulluğun azaltılmasına yönelik oluşturulan bu stratejilerin merkezi ise, insan sermayesini geliştirmek olmuştur. Bu bağlamda, insan sermayesine yatırım yaparak yoksulun durumunu güçlendireceğini ve yoksullukla mücadele yetisi kazandıracağını iddia eden, temel eğitime ve sağlığa yönelik nakit gelir destek programları gündeme gelmiştir.

Bu çalışmada, neo-liberal politikalarla yeniden şekillenen sosyal politikanın ürünü olan şartlı nakit transferi uygulamasının refah devletinin ve sosyal politika anlayışının dönüşümü ışığında anlamı tartışılacak, bu anlamda ŞNT uygulamasının, 'sosyal devlet' anlayışına denk düşüp düşmediği sorgulanacaktır. Bugünkü sosyal devlet anlayışının ve bu bağlamda sosyal politikaların dönüşümü ve neye hizmet ettiği, özellikle Dünya Bankası yaklaşımı üzerinden açıklanmaya çalışılacaktır. Refah devleti anlayışındaki dönüşümünün ve bu bağlamda sosyal yardımların değişen niteliği ve sermaye birikim süreciyle ilişkisinin gösterilmesi, bir sosyal yardım uygulaması olarak Şartlı Nakit Transferi uygulamasının yerindeliğinin, eksiklerinin ve katkılarının ortaya konulması bakımından önemlidir.

Birinci bölümde, şartlı nakit transferinin anlamı kavranmaya çalışılacak ve temel bileşenleri incelenecektir. ŞNT'nin kimlere verildiği, şartlarının neler olduğu ve ŞNT'nin dayandırıldığı söylenen Binyıl Kalkınma Hedefleri açısından yerindeliği incelenecektir. Daha sonra programın en önemli özelliği olan şartlılık ilkesi ve sonuçları üzerinde durulacaktır. Hedefleme ve izleme mekanizmalarının bu programlarda nasıl konumlandırıldığına, kullanılan yöntemlerin neler olduğuna, bu mekanizmaların olumlu ve olumsuz yanlarına göz atılacaktır. Son olarak, ŞNT Dünya ülkeleri uygulamaları incelenecektir. Özellikle, ŞNT programının kendi içinde ne gibi aksaklıklar barındırdığına, ne gibi sonuçlara ulaşıldığına ve bu tecrübelerden yola çıkılarak ŞNT programının anlamına ve eksiklerine yer verilecektir.

İkinci bölümde Türkiye'deki ŞNT uygulamasına yer verilecektir. Programın 2000/2001 Dünya Bankası Kalkınma Raporuna paralel olan ' Sosyal Riski Azaltma Projesi' olarak uygulamaya konuluşu ve işleyişi ele alındıktan sonra; hedefleme ve izleme mekanizmalarına değinilecektir. ŞNT programının Türkiye'ye ilişkin sonuçları IFPRI (2007) raporuna göre incelendikten sonra, hem raporun kendisi hem de Dünya Bankası'nın ortaya koyduğu hedefler doğrultusunda ulaştığı sonuçlar, ŞNT ödeme miktarlarının bölgesel dağılımı, faydalanıcı sayısı ve ödeme miktarlarına bakılarak yorumlanmaya çalışılacak ve bunların anlamı, Türkiye'deki çocuk işçiliği, okullaşma oranındaki değişim, anne ve bebek ölümleri gibi göstergelerin genel analizi yapılmaya çalışılarak irdelenecektir.

Üçüncü bölümde ise, ŞNT'nin sosyal politikadaki anlamını keşfedebilmek için temel olarak sosyal politika paradigmasındaki dönüşüm ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda öncelikle sosyal politika ve kapitalizmin çelişkisi ve

mücadelesine bakılacaktır. Daha sonra, sosyal politikanın, sermaye birikim süreciyle olan ilişkisini anlayabilmek için tarihsel çerçeve çizilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla, sadaka reformlarından, yeni yoksulluk yasalarına kadar geçen süreç, refah devletinin ortaya çıkışı, sosyal hakların doğuşu ve sosyal politika, küreselleşme ve sosyal politikadaki dönüşüm incelenecektir. Daha sonra sosyal politikaya temel yaklaşımlar, Türkiye'deki sosyal politika yaklaşımı ve Dünya Bankası'nın sosyal politikaya ilgisi ve bakışı sorgulanacaktır.

Sonuç olarak ise sosyal politikadaki dönüşümün sosyal yardıma odaklı yaklaşımı ve bu bağlamda şartlı nakit transferi sosyal hak ve sosyal devlet anlayışı açısından değerlendirilecektir. Bu çerçevede ŞNT'nin yeni küresel sosyal politikadaki anlamı, hedeflerine ulaşıp ulaşamadığı ve diğer sonuçları tartışılmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ

1. Şartlı Nakit Transferi Nedir?

Şartlı nakit transferi programları, en genel anlamıyla, temel eğitim, sağlık ve gıda ihtiyaçlarını karşılamak üzere, toplumun en yoksul kesimine yapılan *nakit* ve *şartlı* nitelikteki sosyal yardımı ifade etmektedir. Bu transferler, toplumun *hedeflenmiş* belli bir kesimine belirli *şartları* yerine getirmeleri karşılığı yapılmaktadır. Hedeflenen kesim, ülkeden ülkeye değişebilmekle beraber, genellikle yaşanan ekonomik ve finansal krizlerin körüklediği kötü ve yetersiz sosyal koşullar altındaki bir toplumda, *en kötü* durumda olan ve / veya en kötü duruma bir anlamda *düşürülmüş* olan çocuklar ve anneleridir.

1990'lı yıllardan bu yana giderek derinleşen yoksulluk karşısında, bir şeyler yapma *sorumluluğu* hisseden ya da toplumsal tepkilerle hissettirilen uluslararası kuruluşların ve özellikle Dünya Bankası'nın, *yeni bir sosyal politika programı* uygulaması olarak gündeme getirdiği şartlı nakit transferi programlarında, yoksulluğu *azaltmak ve kuşaklararası geçişini engellemek* hedeflenmiştir (Fiszbein ve Schady,2009:1). Bununla beraber, uygulanan programların kapsamları ve hedefleri değişebilmektedir. Örneğin; Bangladeş'te uygulanan 'Female Secondary School Assistance Program' – FSSAP' (Fiszbein ve Schady,2009:205) programı, eğitimde cinsiyet ayrımcılığıyla savaşmayı hedeflemiştir ve lise eğitimine odaklı olarak yapılmaktadır. Endonezya'daki 'Jating Pengamanan Sosial'– JPS (Fiszbein ve Schady,2009:205) programı ise, Doğu Asya Krizinin öğrenciler üzerindeki olumsuz etkisini kaldırmayı hedeflemektedir. Bolivya ve Kenya'da uygulanan programlarda

hedef, çocukların ilköğretime başlamaları ve devam etmeleri iken; Kenya ve Tanzanya'da, özellikle AIDS krizi ve bu sorunun yol açtığı kimsesiz ve savunmasız çocuklardır (Fiszbein ve Schady,2009:7).

Yoksulluğun azaltılması hedefine ulaşmak için belirlenen çözüm stratejisi ise, yoksul kesimin, yoksul kesimin içerisinde özellikle çocukların, *insani sermayelerine yatırım yapmaktır* (Fiszbein ve Scahy,2009:22). Yoksulluğun azaltılması bir anlamda, insani sermayenin geliştirilmesine bağlanmıştır. İnsani sermayeyi geliştirecek yatırım alanlarının zaten karşılanıyor olması gereken en temel kamu hizmetleri olan temel eğitim, sağlık ve gıdaya ilişkin olması ise yoksulluğun vahim boyutunu göstermektedir ve aslında şaşırtıcı da değildir. Çünkü insanı iktisadi bir unsur olarak analize dahil eden "İnsan Sermayesi Kuramı" bu yaklaşımın temelini oluşturmaktadır. Bu bağlamda bizatihi insanın sermaye olarak tanımlaması sorunludur.

> "İnsan sermayesi teorisi kavramı, insanların eğitim, yetiştirme ve diğer etkinlikler aracılığıyla kendilerine yatırım yapabileceklerini böylece yaşam boyu kazançlarını artırarak gelecekteki gelirlerini yükseltebilecekleri varsayımına dayanır."
>
> (Soydan,2008:536)

İnsani sermaye teorisi bu bağlamda özellikle eğitime odaklanmış ve eğitim düzeyinin artırılmasıyla ekonomik büyümenin ve bireylerin gelirlerinin de artıralabileceğini söylemiştir (Soydan,2008:535). Özellikle eğitilmiş işgücü olarak bireylerin daha iyi bir yaşama kavuşacakları iddiasında olan bu kuram hem kapitalist devletin dönüşümüyle beraber hem de bu kurama ilişkin eleştirilerle beraber kendi içinde yeniden evrilmiştir. Bu evrilmeyi en kolay kapitalist devletin dönüşümü

üzerinden okumak mümkündür. İlk olarak 1960'lı yıllarda ortaya atılan ve batının eğitim teorisinin kurulmasında ekonomik performansı odağa alarak eğitim, teknoloji, araştırma gibi unsurların ekonomik performansı etkileyeceğini söyleyen bu kuramda (Fitzsimons,1999:1) eğitim aracılığıyla yapılacak insan sermayesi yatırımında devlet odağa alınmaktadır. Ancak kapitalizmin 1970'li yıllardaki kriziyle beraber 1960'lı yıllardaki kapitakist devlette dönüşmüş ve insan sermayesi teorisi de buna göre şekillenmiştir. Eğitime ilişkin kamu yatırım ve harcamalarının azaltılması ve bu alanın da özelleştirmelere açılması savunulmaya başlanmış ve insan sermayesi teorisi de eğitimin kullanım amacı da bu vurguları içeren bir yapıda dönüşmüş, neo-klasik iktisada göre uyarlanmıştır (Soydan,2008:535). Bu kurama ilişkin, şartlı nakit transferi programlarında yapılan insan sermayesi birikimi vurgusunun da anlaşılması için hatırlanması gereken öncelikli şey, neo-klasik öğreti temelli olarak eğitime yapılması beklenen yatırımın eşitliği getirmeyeceğidir (Fitzsimons,1999:4). Bir diğer önemli nokta ise, insan sermayesi kuramının merkezinde yer alan "insani sermayenin getiri oranı"dır (Bowles ve Gintis,1975:75). Bu teoride, Bowles ve Gintis (1975:80) bahsedilen eğitimin getiri oranının, kapitalist sınıfın çıkarlarıyla ilgili ve sınıfsal yapının yeniden üretimi için olduğunu söylemekte ve okullaşmanın ekonomik getirisinin, sermayenin işçi sınıfı üzerinde meşruiyet sağlama aracı olduğunu belirtmektedirler. Hem üretim teorisinin kısmi bir analizinden hem de tam olarak bir yeniden üretim teorisi sunmasa da bir sosyal yeniden üretim kısmından oluşan bu kuramda (Bowles ve Gintis,1975:75) sosyal kurumların da analize dahil edildiği ve emek piyasası ve sınıf çatışmasının varlığının atlandığı görülmektedir (Bowles ve Gintis,1975:74). Ancak Bowles ve Gintis (1975:75) eğitim sürecindeki sosyal ilişkilerin bizatihi açık bir sınıf analizi olduğunu vurgulamaktadırlar. Bu bağlamda,

şartlı nakit transferi programlarında vurgulanan yoksulun eğitilmesi ile yani yoksulun insani sermaye birikimin sağlanması ile yoksulluk durumundan kurtulacağı iddiasının temel dayanağı bu kuramda yatmaktadır.

Şartlı nakit transferleri programlarında insani sermayeye yapılacak yatırım ise, genel olarak, çocukların okullaşma oranını artırma ve çocukların ve annelerinin düzenli olarak sağlık merkezlerine giderek sağlık kontrollerinden geçmeleri gibi temel eğitim, sağlık ve gıda gereksinimlerini karşılamak şeklinde belirlenmiştir. Dünya Bankası'nın iddiasına göre, çocukların okula kayıt olmaları ve düzenli devamları ile çocukların ve annelerinin düzenli olarak yaptıracakları sağlık kontrolleri; yoksul çocukları, içinde bulundukları kötü ekonomik koşullara karşı *mücadele yetisi kazandıracak*tır ve böylelikle gelecekte *emek piyasası tarafından içerilebilecek vasıflara kavuşma*larını sağlayacaktır (Fiszbein ve Schady,2009).

Yapılan yardımların, hak sahibi sıfatıyla annelere verilmesi ve çocukların bu yardımlardan anneler aracılığıyla faydalandırılması ise çözüm önerisinin bir başka niteliğidir (Fiszbein ve Schady,2009:9). Çocukların insani sermayelerine yatırımların, aileleri tarafından; kötü ekonomik koşullarla mücadele yöntemi olarak çocukların eğitimine ve sağlığına yapılan harcamaların kısılması, hatta çocukların okuldan alınarak çalıştırılması gibi nedenlerden dolayı ihmal edildiğini ve yapılacak yardımın en doğru şekilde anneler tarafından kullanılacağını söyleyen Dünya Bankası, böylelikle aile ve toplum içinde kadınların da durumunu güçlendirdiğini iddia etmektedir (Fiszbein ve Schady,2009:9).

Şartlı nakit transferi programları (ŞNT), Dünya Bankası tarafından verilen kredilerle başlatılmış ve genellikle bu uygulamalara, ülkelerin hükümetlerine

devredilerek devam edilmiştir. Bazı uygulamalarında ise, Dünya Bankası kredisi olmadan, doğrudan ülke hükümeti tarafından bu programların uygulatılması sağlanmıştır. Şartlı nakit transferi programı ilk kez, Dünya Bankası tarafından, 1991 yılında Honduras'ta başlatılmıştır ve 1997 yılında Meksika'da başlanan ŞNT uygulaması ile sürdürülmüştür. Daha sonra, Brezilya, Kolombiya, Ekvador, Dominik Cumhuriyeti,, El Salvador, Jamaika, Kenya, Malawi, Nikaragua, Pakistan, Paraguay, Güney Afrika, Zimbabwe, Peru, Türkiye ve Uganda uygulamaları ile giderek yaygınlaşmıştır (Ayala Consulting,2006).

Rawlings ve Briere (2006), şartlı nakit transferlerinin geleneksel yardım programlarından farklı bir sosyal politika teorisi ve pratiği ortaya koyarak yeni bir sosyal yardım paradigması yarattığını iddia etmektedirler. ŞNT uygulamaları ile teoride ve pratikte yeni tecrübelerin elde edilmesinin yanında; yoksulun hedeflenmesi, şartların izlenmesi, faydalanıcının kapsanması, fonun transfer edilmesi, cinsiyet ayrımcılığına ilişkin konuların da sosyal yardım programlarında içerilmesi ve programın sonuçlarının değerlendirilmesi gibi pek çok faktörü içinde barındıran orijinal/yeni bir yaklaşım yaratıldığı belirtilmiştir (Fiszbein ve Scahdy,2009). Bu görüşü desteklemek üzere, Rawlings ve Briere (2006), ŞNT uygulamalarının, geleneksel yardım programlarına kıyasla, daha sık ve yaygın bir şekilde uygulanır hale geldiğini söylemektedirler.

Genel olarak geç kapitalistleşmiş ülkelerde uygulanan bu programların nitelikleri ise, bu ülkelerdeki "Paternanlistik Sosyal Devlet" şeklindeki sosyal politika rejiminin (MacGregor,1999:92) niteliklerini taşımaktadır. Geç kapitalistleşmiş bu ülkelerde üç farklı sosyal politika rejimi izlenmiştir. Bunlar "refah devleti, neo-liberal post-modern rejim ve paternalistik sosyal devlet"tir

(MacGregor,1999:92). Özellikle bu ülkelerin serbest piyasa ekonomisine entegrasyonları sonucu artan eşitsizlik ve yoksulluk problemi karşısında çözüm önerisi, sosyal devlet vurgusuyla, ancak asla sosyal devletin özelliklerini taşımayan, ondan tamamen farklı bir sosyal politika rejimiyle, yani "paternalistik sosyal devlet" rejimi ile yapılmıştır. Sosyal hakların şartlar karşılığı tanındığı, sosyal içerilme ve dışlanmanın önplana çıkarıldığı, insan ve sosyal sermaye teorilerine vurgunun yapıldığı, küreselleşmenin ve kamu hizmetlerinin sunumunda kamu ve özel işbirliği savunulduğu paternalistik sosyal devletin (MacGregor,1999:92) özellikleri düşünüldüğünde, şartlı nakit transferi programlarının da bu sosyal politika rejiminin bir ürünü olduğunu görmek mümkündür.

Şartlı nakit transferi programları, ailelerin, çocuklarının eğitim ve sağlığına ilişkin yatırım yapmalarını desteklemede popüler olmuştur. Son yıllardaki uygulamalara bakıldığında, gerçekten de ŞNT uygulamalarına giderek artan bir eğilimin olduğu gözlemlenmektedir (Fiszbein ve Schady,2009:3-5).

Dünya Bankası'nın şartlı nakit transferlerine ilişkin 2009'da yayımladığı raporda, şartlı nakit transferi programlarında, faydalanıcıya uygun transferin yapılmasının, uygun faydalanıcının program tarafından kapsanmasının ve faydalanıcının bu transferden fayda sağlayabilmesinin esas olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca izleme ve değerlendirme sistemlerinin bu programların ayrılmaz birer parçası olduğu ve bu programların kalbi niteliğinde olan, programa dahil olan faydalanıcıların sayısının doğru şekilde içerilmesinin ve şartlara uygunluğunun değerlendirmeye ilişkin kültürü güçlendirmeye hizmet ettiği ve bunun da belgeleme ve bilgi yönetimi aracılığıyla sağlandığı söylenmektedir; bir başka deyişle, Dünya Bankası, bu programların şeffaf olduğunu iddia etmektedir (Fiszbein ve Schady,

2009:7). ŞNT programlarında hedefleme mekanizmasında, kullanılan tekniklere ve yaklaşıma göre değişebilmekle beraber, genellikle en yoksul kesime ulaşmada etkili olduğu söylenen puanlama sistemi kullanılmaktadır (Heinrich,2007:121; Tabatabai,2006:4).

Bu çalışmaların aynı zamanda, uygulandıkları ülkelerde yoksulluk haritalarının çıkarılması ve hanehalkı hedefleme mekanizmalarının geliştirilmesi için kullanıldığı bilinmektedir (Fiszbein ve Schady,2009:7). Bu tür mekanizmalar, verilerin iyi toplanmasını ve böylece bu programların etkilerinin daha iyi değerlendirilmesini sağlamak için de önemlidir. Çünkü toplumun belirli bir kesimine uygulanan programların başarısının değerlendirilebilmesi, eksik yönlerinin ortaya konulabilmesi programın yerindeliğini tartışabilme kapısı açmaktadır. Fiszbein ve Schady (2009), verilerin iyi toplanmasının programların etkilerinin daha iyi değerlendirilmesinde ve programların başarılı olarak nitelendirilmesinde önemli olduğunu söylemektedir. Örneğin Meksika'da uygulanan Oportunidades programının yapılan transferlerin etkisini değerlendirebilecek veri toplama olanağına sahip olmasının başarılı bir ŞNT uygulaması olarak değerlendirilmesinde önemli olduğu vurgulanmaktadır. Bolsa Familia programının ise Oportunidades programı kadar başarılı bir örnek olarak gösterilmemesinin nedeninin, eksik etki değerlendirme çalışmaları olduğu belirtilmektedir (Fiszbein ve Schady,2009:6).

1.1. ŞNT Kimlere Verilmektedir?

Şartlı nakit transferinin kime verildiği, programın hedef kitlesini göstermektedir. Şartlı nakit transferi programlarının, kırsal kesimde yaşayan çocuklu ailelere ulaşmak üzere başlatıldığını, fakat zaman içerisinde ŞNT programlarının

kapsamının ve hedef kitlesinin, ülkelere göre değişiklikler gösterdiğini not eden Briere ve Rawlings (2006:8), zaman içerisinde ŞNT programlarının, Brezilya ve Meksika'da kentte yaşayan yoksulları, Kolombiya'da yerinden edilen kişileri, Jamaika'da özürlü kişileri kapsamaya başladığını belirtmişlerdir. Bu bağlamda, 'en yoksul' sıfatına haiz olanların zaman içerisinde değişiklik gösterdiği söylenebilmektedir. Bugün ise, şartlı nakit transferlerinin hedef kitlesi, en genel ifadeyle, "en yoksul kesimler" (Esenyel,2009:24) olarak ifade edilmektedir. Peki bir toplumdaki en yoksul hanehalkı ya da bireyler kimler olabilir?

Şartlı nakit transferleri, faydalanıcılarının yaş aralığı, cinsiyeti ve yapılan yardım miktarı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yaygın olarak, *faydalanıcı* sıfatıyla çocuklara, programın kadına yönelik pozitif ayrımcılık hedefinden dolayı özellikle kız çocuklarına, hamile ve emziren annelere verilmektedir (Rawlings ve Briere,2006:8-9; Fiszbein ve Schady,2009:1). ŞNT programlarında da, babalara kıyasla annelerin, çocukların ihtiyaçlarını daha çok gözeteceği ve bu transferleri daha iyi değerlendireceği görüşü hakimdir. Bununla birlikte, ailelerin, çocuklarına yaptıkları bugünkü yatırımın, gelecekteki değerini "eksik fedakarlık" ya da "çıkar çatışması" nedeniyle eksik değerlendirebildiklerini söyleyen Dünya Bankası (Fiszbein ve Schady, 2009:9), bu sorunu anneler aracılığıyla çözüme kavuşturmayı hedeflemiştir; bu bağlamda özellikle kız çocukların okullaşma oranının artırılmasında annelerin, onları daha iyi anlayacağını ve bu nedenle bu yardımı doğru şekilde kullanacaklarını söylemektedir.

Ödemeler, çocuk sayısı, yaşı ve cinsiyetine göre değişmekle birlikte, *hak sahibi* sıfatıyla annelere yapılmaktadır. Ortaöğretime devam eden çocuklara ilköğretime gidenlere oranla ve kız çocuklarına erkek çocuklarına göre daha yüksek

yardım miktarı yapılmaktadır (Son,2008:2-3). Bunun nedeni özellikle eğitimde, pozitif cinsiyet ayrımcılığı yaratmaktır.

De Janvry (2006), ödemelerin genellikle annelere ya da toplumda güçlendirilmesi gereken benzer kişilere yapıldığını belirtmektedir. Fakat Biere ve Rawlings (2006)'in de belirttiği gibi, bu programlarda güçlendirilmesi gereken kişilerin içerisinde özürlülerin, yaşlıların ya da çalışamayacak durumda ve bakıma muhtaç olanların dahil edilmemesi bir eleştiri konusudur.

1.2. ŞNT Programlarının Eğitim ve Sağlık Hizmetlerine İlişkin Şartları ve Diğer Amaçları

Dünya Bankası, nakit transferlerine getirdiği şartlılığın, faydalanıcıların davranışlarını değiştirmek üzere getirildiğini belirtmektedir (Fiszbein ve Schady,2009:45). Bu şartlar ve uygulanış şekilleri ülkeden ülkeye değişebilmektedir (Fiszbein ve Schay,2009:5). Ancak uygulamalara bakıldığında benzerlikler görülmektedir.

ŞNT programlarında, nakit transferlerinin alınabilmesi için yerine getirilmesi gereken ve genel olarak eğitim ve sağlık hizmetlerine ilişkin şartlar temel olarak şu şekildedir (Fiszbein ve Schady, 2009:1):

- Nakit transferini alabilmek için sağlığa ilişkin yerine getirilmesi gereken şartlar, genel olarak, annenin ve çocuğun, periyodik olarak kontrollerden geçmesi, çocuğun büyümesine ilişkin gözlemlerin yapılması, 5 yaşından küçük çocukların aşılanması, annelerin hamilelik ve doğum sonrası kontrollerini yaptırması şeklindedir.

- Ödemelerin annelere yapılması şart koşulmaktadır.

- Sağlık hizmetinden faydalandırılmaya çalışılan yoksul kesime yönelik bir diğer hedef, eğitim hizmetinden faydalandırılmalarının sağlanmasıdır. Bu nedenle, eğitime ilişkin yapılan transferler karşılığı ise, okula gitmeyen çocukların okula kaydı, %80-85 oranında okula devamıve belli ölçütlere göre başarının yakalanması şart koşulmaktadır.

Yani şartlı nakit transferleri, genel olarak, çocukların okula kaydı, devamı, belirlenmiş dönemlerde düzenli olarak aşılarını olmaları ile diğer önleyici ve belirlenmiş sağlık kontrollerinin yaptırılması için sağlık merkezlerine gitmeleri; hamile ve emziren annelerin sağlık merkezlerinde gerekli kontrol ve görüşmeleri yapmaları; hijyen ve gıda üzerine düzenlenen seminerlere katılmaları gibi şartların yerine getirilmesi karşılığı verilmektedir.

Bu anlamda, programların odak noktasının insani gelişime yönelik transferlerin şartlı olması şeklinde olduğu söylenmektedir (Barrientos,2009:165). Bu bağlamda, ŞNT programlarının önceliği, en yoksul kesimin temel hizmetlerden yararlandırılmasıdır. ŞNT'nin yoksulluğu azaltmak, yoksullukla mücadele yetisi kazandırmak ve yoksulluğun kuşaklar arası geçişini kırmak ana hedeflerinin dışında, sağlık ve eğitim hizmetlerinden yararlandırılması, 0-6 yaş arası çocuk ölümlerinin azaltılması, annelerin hastanelerde doğum yapmasının sağlanması, çocuk işçiliğinin önlenmesi ve çocukların iş yerine okula gönderilmesi, ödemelerin annelere yapılması ve kadınların sosyal statülerinin güçlendirilmesi, kız çocuklarının okullaşma oranının artırılması, ulaşılması istenen diğer amaçlardır (Ortakaya, 2009:11).

1.3. ŞNT Ödemelerinin Annelere Yapılması Şartının Anlamı: Meksika, Oportunidades Örneği

Dünya Bankası (2009), küresel sosyal politika söyleminde annelik rolünü odağa alan bir yaklaşım sergilemektedir. Bu yaklaşımın, iki amacı olduğunu belirtmektedir: Bunlardan biri gelir şoklarından, ciddi hastalıklardan ve işsizlikten en fazla etkilenenlerden olan kadınların toplumsal statüsünü güçlendirmek olarak ortaya koymaktadır (Fiszbein ve Schady,2009). Yani bizzat kadının toplumsal olarak güçlendirilmek istendiği iddia edilmektedir. Diğeri ise, çocuklar için yapılacak yatırımın en iyi anneler aracılığıyla kullanılacağı düşüncesidir (Fiszbein ve Schady,2009:9).

Haddad ve diğerlerinin (1997) de dediği gibi (Haddad ve diğer.,1997; akt. Briere ve Rawlings,2006), farklı kültürler ve uygarlıklar üzerine tarih boyunca yapılan çeşitli ekonomik, sosyolojik ve antropolojik çalışmaların, kadınların, erkeklere göre çocuklarına sağlık ve eğitim üzerine, daha fazla yatırım yaptığını göstermektedir.

Yani, ŞNT programlarında transferlerin *anneye* verilmesi şartı, *kadınların* bu tür transferlerle güçlendirilmesine denk düşürülmektedir. Ancak, kız çocuklarına yapılan ödeme miktarlarının erkek çocuklarına yapılandan daha yüksek olmasının (Correa ve Ribas,2008:27) ve ödemelerin genellikle anneler adına açılan hesaplara yatırılmasının (Moore,2008b:1;Tabatabai,2006:4) kadının toplumsal konumunun güçlendirilmesi için olduğu söylense de, kadına biçilen geleneksel görevler çerçevesinde kadın ön plana çıkarılmaktadır. Örneğin, çocuklar dışında, *emziren ve hamile annelere* daha iyi beslenmesi için gıda desteği verildiği söylenmektedir (Son,

2008: 2-3). *Emziren ve hamile anne olarak kadın*ın sağlık kontrollerine gitmesi, gıda desteği alması ya da ödemelerin *çocuğunun geleceği için gelir desteğini daha iyi kullanacak olan anneye* yapılması gibi ifadeler, ŞNT programlarında, kadına yönelik yapıldığı söylenen pozitif ayrımcılığın niteliğini ve kadının toplumsal statüsünün güçlendirmeye yönelik boyutunu sorgulatmaktadır. Programların kız çocuklarının okullaşma oranını artırma çabası ortadadır ancak bu programlar, iddia edildiği gibi, toplumda güçlendirilmesi gereken ve en yoksul kesim içinde belirlenen kadını gerçekten güçlendirmekte midir?

Bu soruya cevap bulmak için bakılabilecek örneklerden biri Meksika Oportunidades programıdır. 1990'lı yıllarda Progresa adıyla uygulanmaya başlanan program, karşılıklı sorumluk modeline göre geliştirilmiştir ve çoğu ŞNT programında olduğu gibi bu program, neo-liberal politikaları benimsemiş uluslararası kurumlar tarafından şekillendirilmiştir. Pek çok ŞNT programında olduğu gibi Latin Amerika'da uygulanan programlarda da sosyal politikaya, özellikle karşılıklı sorumluluk anlayışıyla, yeni bir yaklaşımının getirildiği ve annelerin ise yeni yoksulluk karşıtı gündemin odak noktası olduğu vurgulanmaktadır. Fakat bu anlayış çerçevesinde, toplumsal cinsiyet rollerine ve sorumluluklarına ilişkin yeni bir anlayış ortaya konmadığı ve aslında toplumsal cinsiyet ayrımcılığı hedefiyle çelişen bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Bir ailenin geçiminde ve çocuklarının yetişmesinde daha çok çaba harcayan anne figürü, Meksika Oportunidades programında da anahtar söylem olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda Oportunidades ile yardımların anneler aracılığıyla verilmesi sayesinde, yoksul aile çocuklarının eğitim ve sağlık alanlarında sosyal hak kazanımlarında artış yaşandığı belirtilmektedir. Ayrıca kadınların sosyal ve ekonomik hayata katılmalarında artış yaratacağı

iddiasına olumlu bir örnek olan Meksika'da, uzun vadede program sayesinde kadınların tarımsal ve tarım dışı sektörlerde üretime katılma faaliyetlerinde bir artış eğilimi olduğu ortaya çıkmıştır (Gertler, Martinez ve Rubio, 2006; akt. Ortakaya, 2009: 15).

Bununla birlikte bu programda belirlenen 'kadınların güçlendirilmesi hedefi'nin yine de ıskalandığı görülmektedir. Çünkü ŞNT programı kapsamında yapılan yardımlar, kadının sosyal konumu güçlendirmek yerine, kadının öncelikli rolünü annelik olarak belirleyen bir yaklaşıma bağlamış; devlet aracılığıyla da toplumsal cinsiyet ayrımcılığını ve rollerini yeniden üretmiştir. Bu anlamda, kadının toplumsal statüsünü güçlendirerek, kadının içinde bulunduğu yoksulluk durumunda iyileşme yaratmadığı, hatta anne sıfatıyla yardımları alan ve bu yardımları çocukları için harcayan annelerin yoksul olma durumlarının hep devam etme riskine neden olduğu fark edilmiştir (Molyneux,2006). Dünyanın hemen hemen her yerinde, kadının toplumsal rolüne ilişkin kanı, köklerini ataerkil yapıdan alan ve cinsiyet ayrımcılığına dayanan bir yaklaşımdan gelmektedir. Bu yaklaşım, kadını sosyal hayatın gerisinde bırakmaktadır ve anne olarak konumlandırmaktadır. Buna karşılık erkek ise ayrıcalıklı kılınmakta ve evin geçimini sağlamakla görevlendirilmektedir. Bu varsayımların kabulü, cinsiyete göre sosyal rollerin dağılıma neden olmaktadır ve bu durum adeta katı, değişmez bir hal almıştır. Latin Amerika'da cinsiyete göre sosyal rollerin dağılımının değişmesindeki tarihsel süreç göz önüne alındığında, bu durumun zayıflatılmasında kadınların emek piyasasına girmelerinin ve eşit sosyal haklara yönelik yasal düzenlemelerin etkili olduğu görülmektedir. Bu anlamda, Meksika'da uygulanan Oportunidades programının getirdiğini iddia ettiği yeni sosyal politika anlayışının kadını güçlendirme hedefinin gerçekleşebilmesi için bazı

düzenlemelere ihtiyaç olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu katı, değişemez durumun kırılması için, öncelikle ŞNT programlarında yardımların anneye verilmesi, kız çocuklarına verilen yardım miktarının daha büyük olması şeklindeki standart hale getirilmiş ve basitleştirilmiş çözüm önerisinin ötesine geçilmelidir. Çünkü bu öneriler, kadınların güçlendirilmesi, bu bağlamda sosyal güvenlik sistemi tarafından içerilmelerini, ekonomik anlamda iyileşmelerini, yoksul olma durumlarının ortadan kaldırılmalarını, bizzat kadına yönelik olarak yapılacak yardımları içermemektedir. Latin Amerika'da kadınların para karşılığı olmadan, program çerçevesinde gerçekleştirilen çocuklara yönelik faaliyetlere katıldıkları ve çocuklarının geleceği için bu tür faaliyetlere katılmaktan ve bu sayede sosyal hayata katılımlarının artmasından memnun oldukları belirtilmektedir (Molyneux,2006). Fakat kadının yoksul durumdan kurtarılması için Oportunidades programının içermesi gereken başka uygulamalara ihtiyaç vardır. Honduras'taki ŞNT uygulamasında olduğu gibi, kimi dönem kadınların meslek kazanımları için kurslara gitmeleri karşılığı verilen şartlı nakit transferleri ya da iş kurmaları için önce ilgili seminerlere ve stajlara katılımları, iş kurabilmeleri için kredilerin verilmesi gibi uygulamalara, kadınların güçlendirildiğini iddia eden Oportunidades'te ve tüm ŞNT programlarında daha sık ve kapsamlı olarak yer verilmelidir. Ayrıca Oportunidades programı ile kadının kamusal alanda vatandaş olarak tanındığı ve bazı hakları kazanabildiği görülmektedir (Molyneux 2006). Ancak bu durum, kız çocuklarının kamusal alanda tanınması ve okula gidebilme hakkının elde edilmesini ifade etmektedir. Özel alanda kadın, halen anne olarak görülmekte ve bu sorumlulukların dışında kadına başka alanlar tanınmamaktadır. Ayrıca, kazanılan haklara rağmen, Latin Amerika'da kadınlar,

özel alanda babaya ya da eşine bağımlı olarak tanımlanmaktadır ve çalışabilme fırsatı tanınsa da çok düşük ücretli işlerde çalışabilmektedirler (Molyneux 2006:425-441).

Yeni sosyal politika anlayışı cinsiyet ayrımcılığına ilişkin farkındalık yaratmayı, kapasite geliştirmeyi ve yoksulun vatandaş haklarını elde etmesinin sağlanması fikirlerine dayanırken, pratikte, bu hedeflere ulaşamamaktadır ya da kısmen ulaşabilmektedir. Yardımlara getirilen şartlar, gıda yardımı ya da temel sağlık hizmeti gibi alanlara ilişkindir. Fakat yardım alanlarının çok dar şekilde belirlenmesi ve yardım miktarlarının düşüklüğü yoksulun durumunu iyileştirmede yetersizdir; işsizlik, eşitsizlik sorunlarını çözmekten yoksundur. Bu anlamda ŞNT programları, yoksul duruma düşmeden önceki durumu da gözeten ve yoksul duruma düşmeyi önlemeye yönelik yardımları içeren, bölgesel ve yerel gelişim stratejilerinin geliştirilmesini sağlayan, sürdürülebilir programlar haline getirilmelidir (Molyneux, 2006:441).

1.4. ŞNT Programında Belirlenen Şartların Dayanağı: Binyıl Kalkınma Hedeflerine Göre Belirlenen Şartların Yerindeliği

ŞNT programlarında, yoksulluğu azaltmak için yerine getirilmesi gereken şartların ve yardım miktarlarının belirlenmesi yoksulluğun belirli kıstaslara göre tanımlanması ve bu göstergelere göre yoksulun ihtiyaçlarının belirlenmesi demektir. Bu noktada, yoksulluğun kime göre, nasıl tanımlandığı önem taşımaktadır. ŞNT programları, Binyıl Kalkınma Hedefleri çerçevesinde belirlenmiş amaçları yerine getirmek üzere kurgulanmış araçlardan biridir ve bu anlamda bu hedeflere göre belirlenmiştir (Veit-Wilson,2009:172).

Dünya Bankası Foster-Greer-Thorbecke ailesine ait 3 yoksulluk ölçütüne göre yoksulluğu tanımlamaktadır ve programın yoksulluk üzerindeki etkisini ölçmekte ve değerlendirmektedir. Bunlar (Fiszbein ve Schady, 2009:107):

- Yoksulluk çizgisinin altında kalan kişi sayısını gösteren *"headcount index-kişi sayısı göstergesi"*,
- Yoksulun tüketim seviyesi ile yoksulluk çizgisi arasındaki mesafeyi ölçen *"yoksulluk açığı"* göstergesi',
- Yoksullar arasındaki kaynak dağılımını hesaba katan *"kare yoksulluk açığı- the squared poverty gap"* şeklindedir (Fiszbein ve Schady, 2009:107).

ŞNT programları oluşturulurken temel alınan ve bu programlar aracılığıyla ulaşılması istenen sonuçlar Binyıl Kalkınma Hedefleri olarak belirlenmiştir (Yeates,2009:163). Peki, Dünya Bankası'nın gözde programının hedefleri nelerdir ve nasıl bir sosyal politika anlayışına hakimdir? Binyıl Kalkınma Hedeflerine (BKH) bakıldığında neo-liberal politikalardan farklı olmadığı görülmektedir. Binyıl Kalkınma Hedefleri genel başlıklar olarak şu şekildedir:

"1. Aşırı yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırmak,
2. Herkesin temel eğitim almasını sağlamak,
3. Kadınların konumu güçlendirmek ve toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek,
4. Çocuk ölümlerinin azaltılmak,
5. Anne sağlığının iyileştirilmesi,
6. HIV/AIDS, sıtma ve diğer salgın hastalıklarla mücadele edilmek,
7. Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması,
8. Kalkınma için küresel bir ortaklık geliştirilmek."

(DPT,2010:9)

Şartların belirlenmesinde temel alınan Binyıl Kalkınma Hedefleri, program faydalanıcılarının sosyal içerilmesini sağlamak için gerekli sosyal ihtiyaçlarını değil, piyasa ekonomisinin işleyişini kayıtsız şartsız kabul eden bir yaklaşımı temel aldığı yönünde eleştirilmektedir. Buna ek olarak, BKH çerçevesinde belirlenen amaçlar ve istatistiki ortalamaların, ekonomik bireyciliğe dayandığı ve talep yanlı davranışsal ekonomik güdüleyicilerle sosyal problemleri çözmeye çalıştığı ve bu problemlerin çözümü için gerekli olan, devletin yerine getirmesi gereken arz yanlı yapısal çözümleri dışladığı belirtilmektedir (Veit-Wilson,2009). BKH çerçevesinde sunulan çözüm önerisinde bireylerin belirli standartları sağlaması istenmektedir ve yoksulların düşük miktardaki transferlerle güdülenebileceği, böylelikle zengine daha çok aktarımın yapılabileceği görüşüne dayanmaktadır (Veit-Wilson,2009). Özellikle ulusal ekonomilerini dünya ticaretine dahil edebilmeyi ve küresel ekonomiye entegre olmayı hedefleyen ülkelerin, belirli düzeyde gelir elde edebilen, eğitimli, sağlıklı ve ücretli emek gücüne ulaşma çabası, BKH çerçevesince belirlenen amaçları yerine getirmek için, istenen ulusal ekonomik göstergeleri sağlamaya yöneliktir (Veit-Wilson,2009:170). Fakat bu göstergelere ulaşılması, bireylere evrensel insan haklarına uygun, sosyal ihtiyaçlarını karşılayabilecek sosyal yardımların yapıldığını göstermemektedir. Aksine, BKH çerçevesinde belirlenen aşırı yoksulluk ve açlık için belirlenmiş istatistiki göstergelerin ve standartların, bireylerin yaşamlarını yeterli düzeyde iyi ve sağlıklı şekilde geçirmeleri için sağlayabilecek nitelikte ve insan haklarına uygun olmadığı (Veit-Wilson,2009:173) tartışılmaktadır**,** bu bağlamda ŞNT programlarındaki transferlerin düşük miktarlarda olması da bu görüşü destekler niteliktedir (Veit-Wilson,2009: 172).

2. ŞNT'de Şartlılık İlkesi

Şartlı nakit transferi programlarında dikkatleri en çok çeken ve Dünya Bankası'nın bu programların başarısını en çok temellendirdiği unsur, şartlılık ilkesi olmuştur. Şartlılık ilkesi çerçevesinde yürütülen programlar, bir yandan sosyal yardımın değişen yapısını gözler önüne sererken; diğer yandan 'sosyal devlet'in yaşadığı dönüşümü göstermektedir. Eğitim ve sağlık hizmetleri, bir toplumu kalkındırmada önemli temel kamu hizmetlerindendir. Toplumun sosyal refahını artırmada sağlıklı ve eğitimli bireylerin yetiştirilmesi, bu anlamda, devletin eğitim ve sağlığa yaptığı kamu harcamaları ve yatırımları, özellikle 1950'li yıllardan bu yana, kamu müdahalesinin en çok gerekli görüldüğü alanlardan olmuştur. Fakat 1970'li yıllardan bu yana, kamu sektörünün küçültülmesi anlayışından, eğitim ve sağlığa ilişkin kamu harcamaları da nasibini almıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde azaltılan kamu harcamaları ve adım adım yürütülen özelleştirme programlarının, bugün sağlık ve eğitim alanlarına dahi sıçraması, yoksul kesim üzerinde ağır sonuçlara neden olmuştur. Sosyal devlet uygulamalarının azaltılması yoksulluğun yıkıcı gücü de artmıştır (Tufan ve Karataş,2003:17).

Şartlı nakit transferi programları, 1990'lı yıllardan itibaren, bu ağır sonuçları hafifletmeye çalışmak, yani *yoksulluğu azaltmak* söylemiyle başlarken, merkezi hükümetlerin, sağlık ve eğitim alanlarına müdahale etmesi gerektiğinin kapısını yeniden aralamıştır. Bu söylem, sağlık ve eğitim hizmetlerinin sağladığı pozitif dışsallık nedeniyle, bu alanlara yapılacak özel yatırım seviyesinin sağlayacağı optimum seviyenin, sosyal optimum seviyesinden düşük olacağı görüşü ile meşrulaştırmaya çalışılmıştır; bununla birlikte, yapılacak transferlerin karşılıksız değil, şartlı olması vurgulanmıştır (Fiszbein ve Schady,2009).

Dünya Bankası, nakit transferlerinin şartlı olması gerektiğini üç nedene dayandırarak temellendirmektedir (Fiszbein ve Schady,2009):

Bunlardan ilki; eksik bilgi, "*myopia* / kısa dönemli bakış, *incomplete altruism* / eksik fedakarlıktır" (Fiszbein ve Schady,2009:9-50). Bu yaklaşıma göre, bireyler her zaman kendilerinden beklendiği gibi rasyonel davranmazlar. Örneğin, çocuklarının eğitimine ya da sağlığına yapacakları bugünkü yatırımın gelecekteki değerini eksik değerlendirmeleri ve bu nedenle yatırım yapmaktan vazgeçmeleri, yoksul ailelerin yaşadıkları ekonomik şoklar karşısında çocuk emeğine başvurmaları, okuldan alıp enformel sektörde çalıştırmaları ya da okula göndermemeleri; babaların, kadınlara biçilen geleneksel kalıplara bağlı düşünerek kız çocuklarını okula göndermemeleri gibi (Fiszbein ve Schady,2009:50).

İkincisi; devletin beklenildiği gibi davranmaması ve devlet başarısızlığıdır. Yapılan kamu yatırımlarının iyi hedeflenmediğini ve her zaman yoksul kesime ulaşamadığı söylenmektedir. Transferlere şartların getirilmesinin ise bu durumu gidereceği belirtmektedir (Fiszbein ve Schady,2009:50).

Üçüncüsü ise piyasa başarısızlığıdır. Piyasanın nadiren kusursuz işlediği ve bu nedenle piyasanın *yoksulu daha az üretken olmaktan koruyamadığı*; bununla birlikte piyasa başarısızlıklarının düzeltilmesinin de maliyetli olduğu söylenmektedir (Fiszbein ve Schady,2009:50). Bu nedenle, şartlı nakit transferleri ile kaynakların basit bir yeniden dağılımına gidilebileceği önerisi yapılmaktadır. Özellikle insani sermayeye yatırım için yapılacak transferlere şartlılığın getirilmesi, piyasa başarısızlığına karşı bir çözüm önerisi olarak sunulmaktadır. Gelir düzeyi düşük, yoksul ailelerin sigorta piyasaları tarafından kapsanmaması bir piyasa başarısızlığı

olarak örnek verilmektedir. Bu bağlamda, sigorta piyasalarındaki başarısızlığı gidermenin maliyetli olacağı, fakat yoksulun sigorta piyasası tarafından kapsanmamasının da, herhangi bir ekonomik şok karşısında, *yoksul ailelerin karşı karşıya oldukları fırsat eşitsizliklerini* daha da artıracağı söylenmektedir ve bu durumun, yoksul ailelerin, çocuklarının eğitimine yapacakları yatırımdan vazgeçmeleri gibi sonuçlara neden olacağı belirtilmektedir (Fiszbein ve Schady,2009:48). Bu bağlamda, nakit transferlerinin şartlı olması, hem insani sermayeye yatırımın devam etmesini sağlayacağı, hem de fırsat eşitsizliğini gidermede tazmin niteliğinde olacağı şeklinde temellendirilmektedir (Fiszbein ve Schady,2009:50).

Şartlı nakit transferi uygulamalarının temel özelliklerinden biri olan şartlılık ilkesi, transferlerden yararlananların, insani sermayelerini geliştirmede önemli olduğu söylenen/iddia edilen temel hizmetlerden faydalanmaları karşılığı nakit gelir desteğini alabileceklerini ifade etmektedir. Yani, şartlı gelir transferi programlarında, transferler ve hizmetler, faydalanıcılara belli bazı aktiviteleri yapmaları karşılığı verilmektedir. Bu aktiviteler, ülke uygulamalarına göre farklılaşabilmektedir. Örneğin; ülkemizde eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanma karşılığı verilirken, Hindistan'da bu transferler çalışma karşılığı verilmektedir. Şartların yerine getirilmesi halinde ödemeler, genellikle iki ayda bir yapılmaktadır (Heinrich,2007:121; Tabatabai,2006:4).

Şarta bağlı verilen nakit desteği sayesinde, yararlanıcıların *yoksullukla mücadelesini sağlayacak olumlu alışkanlıkları ve farkındalığı geliştireceği* iddia edilmektedir. Bu transferlerin yardım yapılan kişileri/hane halklarını güçlendirmeyi amaçladığı belirtilmektedir. Ayrıca, şartlı nakit transferlerindeki şartlılık esasının,

yoksul ailelerde çocuklara yönelik ebeveyn sorumlulukları açısından davranış değişimini sağladığı, fakat şartlı nakit transferi programlarının tek başına başarılı olamayacağı söylenmektedir. Bu nedenle, bu programları destekleyici sosyal politika programlarının da uygulamaya konması gerektiğine dikkat çekilmektedir (de Janvry, 2006:4).

2.1. Şartlılık İlkesinin Anlamı

Küresel sosyal politika anlayışında 1990'lı yıllardan bu yana yoksulluğun azaltılmasında ön plana çıkarılan sosyal yardım anlayışı, bir başka deyişle, karşılıklılığın ve karşılıklı sorumluluk anlayışının arkasındaki rasyonalite, yoksulun, hem yoksul bireyin ve yoksul ailenin hem de yoksul devletin, istenilen amaçlara göre yönetilebilmesi için kurgulanmaktadır ve karşılıklılık ilkesi, anayasal olarak tanımlanan "sosyal hak anlayışı"ndan neo-liberal politikalarla uyumlu "hayırseverlik anlayışı"na (Hablemitoğlu,2009) kayışı ifade etmektedir.

Karşılıklılık ilkesine dayanan her türlü ilişki, ekonomik ve sosyal anlamda hiyerarşik bir ilişkiyi tanımlamakta ve bu ilişkinin toplum içine daha da yerleşmesine neden olmaktadır. Karşılıklılık anlayışıyla yapılan yardım, yardımı alanı, yardımda bulunanın beklediği şekilde davranma zorunluluğuyla karşı karşıya bırakmaktadır (Veit-Wilson,2009).

Şartlı nakit transferi programlarında, nakit transferlerinin karşılıklılık ilkesine göre verilmesi, programı uygulayan ve programdan faydalanan taraflar arasında eşitsiz bir ilişkinin kurulmasına neden olmaktadır. Bu ilişkinin iki boyutu vardır. Bunlardan birisi, ŞNT programının ülkelerdeki başlatıcısı olarak Dünya Bankası ve merkezi hükümetler arasında olan uluslararası düzeydeki bir ilişkiyi ifade etmektedir.

Karşılıklılık ilkesi öncelikle bu uluslararası boyutta işlemektedir. Yeni bir sosyal yardım anlayışı getirdiğini iddia eden Dünya Bankası, bu programların başlatılması için, bazı aşırı yoksul ülkeler için olmasa da, merkezi hükümetlere *karşılıklı olarak* ve genelde *geri ödenmek üzere* kredi vermektedir. Dünya Bankası'nın uluslararası sahnede sosyal yardım programının yürütülmesi için ülkelere kredi sağlaması, bu ülkelerin aldıkları kredileri istedikleri şekilde kullanabilecekleri anlamına gelmemektedir. Aksine, bu kredilerin, Dünya Banka'sının ve diğer kredi sağlayan kuruluşların istediği şekilde kullanılması anlamına gelmektedir. Yani, başta Dünya Bankası olmak üzere kredi sağlayan kuruluşlar karşılıklılık ilkesiyle, kredilerin hangi amaçlara yönelik olarak kullanılacağının belirlenme hakkını bizzat kendilerine kazandırmaktadırlar. Böylece programların uygulandığı ülkelerde, ülkelerin yapısal sorunlarına özgü bir sosyal politika yürütülmesinin önüne geçilmekte ve Binyıl Kalkınma Hedefleriyle uyumlu ekonomik ve sosyal politikaların uygulanması sağlanmış olmaktadır, yapısal uyum ve istikrar programlarında olduğu gibi.

BKH'i, gelişmekte olan bir ülkenin dünya ticaretinde yer alabilmesi için ulusal ekonomilerini küresel ekonomiye entegre etmeye zorunlu kılmaktadır ve ülkelerin izledikleri ekonomik ve sosyal politikaları doğrudan etkilemektedir (Veit-Wilson,2009:171). Bu ilişki tersten okunduğunda, karşılıklılık ilkesi ile ilişkisi düşünüldüğünde, verilen kredinin Dünya Bankası'nın arzulandığı şekilde kullanılmaması halinde, bir dahaki sefere kredinin verilmemesi, kesilmesi anlamına gelebilmektedir. Çünkü karşılıklılık, bu tür bir yaptırıma da kapı açmaktadır.

Karşılıklılık ilkesinin neden olduğu ikinci ilişki ise ulusal düzeydedir. ŞNT programını yürüten devlet ile ŞNT yararlanıcıları arasında da, şartlı nakit transferini alan kişiye yükümlülükler yükleyen ve bu yardımı alabilmek için uyması gerektiği,

aksi halde yardımın kesildiği, yani cezai yaptırımın olduğu bir ilişki kurulmuş olmaktadır. Burada en temel sorun, yardıma ihtiyacı olan çocuğun, ailenin onu okula gönderme şartını yerine getirmediği için bu yardımdan mahrum bırakılmasıdır. Kapsayıcı sosyal güvenlik haklarının anayasal olarak tanındığı bir ülkede, bu haklardan yararlanmayı talep etmek, hak sahibine herhangi bir yükümlülük yüklemezken; sosyal yardımı hak etmenin, sosyal hak anlayışına dayandırılmadığı; karşılıklılık esasına göre işleyen bir sistemde, sosyal yardımın talep edilmesi, belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmesine bağlanmakta ve getirilmediği takdirde yaptırımın uygulanmasına uygun ortamı sağlamaktadır. Karşılıklılık ilkesi, şartlı nakit transferini alanların, devletin belirlediği politikalar güdümünde; devletlerin de, sosyal politika anlayışını belirlemede uluslararası aktörlere göre hareket etmesini sağlamış olmaktadır.

2.2. Şartlılık / Karşılıklılık İlkesine Yöneltilen Diğer Eleştiriler

Barrientos (2009), ŞNT programlarındaki şartlılık ilkesini iki açıdan eleştirmektedir. Bu bağlamda, yoksulun durumunun, sadece temel hizmetlerden faydalandırılmasıyla iyileştirilemeyeceğini, sunulan *hizmetin kalitesi*nin ve programın uygulandığı ülkedeki eğitim ve sağlık hizmetlerine ilişkin altyapının da önemli olduğunu söylemektedir. Bu soruna ilişkin, gelir düzeyinin çok düşük olduğu ülkeleri göstermekte ve faydalandırılması şart koşulan temel hizmetlere ulaşılmasının bile mümkün olmadığı Afrika'yı örnek vermektedir. Bu bağlamda, okula kayıt ve devamın artması için, transferlerin şartsız yapılmasının da işlemeyeceğini eklemektedir. Bu çerçevede şu soruları düşünmek yerinde olabilir: Örneğin, okula kayıt olup düzenli olarak devam eden bir çocuk, bu programdaki şartı sağlamaktadır; peki iddia edildiği gibi, okula kayıt olup, düzenli olarak devam etmesi insani

sermayesine beklenen katkıyı yaparak, ileride *yüksek ücretlerle* emek piyasasına dahil olmasını sağlayabilecek midir? Ya da programların yürütüldüğü Afrika gibi, gelir seviyesinin çok düşük olduğu ülkelerde, henüz bu temel hizmetlere ulaşılması bile mümkün değilken, yapılan transferlere şartlılığın getirilmesi yoksulun durumunu nasıl iyileştirecektir? Barrientos (2009), yapılan transferlerin şartlı olup olmamasından ziyade, gelir transferlerinin eğitim ve sağlığa ilişkin altyapı yatırımlarıyla birlikte yürütülmesinin ve şartlılığın, gelir transferiyle hizmetten sağlanan fayda arasındaki ilişkiyi güçlendirici nitelikte olmasının önemli olduğunu belirtmektedir. Barrientos'un (2009) bu görüşünü destekleyen başka görüşler de vardır. Correa ve Ribas (2008) da; ülkelerin merkezi bütçeleriyle yürütülen ŞNT programlarının başarısının, ülkede sağlık ve eğitim hizmetlerini yöneten kurumların kapasitelerine bağlı olduğunu belirtmektedirler. Tabatabai (2009) ise, çocukların okula düzenli devamları ile insani sermayelerinin gelişmesinin, eğitimin kalitesine bağlı olduğunu ve ŞNT programlarında belirlenen şartların ve hedeflerin, ülkelerin sağlık, eğitim ve sosyal koruma politikalarıyla da uyumlu olması gerektiğini söylemektedir.

Barrientos' un (2009), şartlılık ilkesine bir diğer eleştirisi ise, şartlı nakit transferi programlarında, şartı yerine getirmeye çalışan yoksul aileler üzerinde, hesaplanmayan ve önemsiz görünen bir uyum maliyetinin göz ardı edilmesidir. Örneğin, çocuğun düzenli olarak gitmesi gereken okul ya da sağlık merkezi çok uzak olabilmektedir. Özellikle gelir seviyesinin çok düşük olduğu ülkelerdeki altyapı yatırım eksikliği de düşünüldüğünde, bu okulun ya da sağlık merkezinin tek ve çok uzakta olması muhtemeldir. Böyle bir durumda, çocuğun okula gönderilmemesi söz

konusu olabilmektedir. Bu çerçevede, Barrientos (2009), önemsiz gibi görünen uyum maliyetlerinin yoksulun durumunu daha da kötüleştirebildiğini söylemektedir.

Barrientos (2009), yoksulun, insani sermayelerini geliştirmesinin ve böylece gelecekte yüksek ücretle emek piyasasına girişlerini mümkün kılmasının temel hizmetlerden faydalandırılmasıyla sağlanacağı görüşünü eleştirirken; gelir transferlerinde şartlılığın, programların amaçlarını, sosyal tercihleri ve politik faktörleri de etkileyeceğini söylemektedir. Bunun birlikte, sosyal yardımlarda şartlılığın anlaşılmasının, gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan yeni sosyal yardım anlayışının anlaşılması için de önemli olduğunu belirtmektedir.

3. ŞNT'de Hedefleme Mekanizmaları

ŞNT programlarının uygulanmasında, söz konusu transferlerin en yoksul kesime ulaştırılması hedefi sıkça vurgulanmaktadır. Şartlı nakit transferi programlarına bakıldığında en yoksul kesim olarak nitelendirilen hedef kitlenin, genellikle temel eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanamayan ve/ veya yoksulluk nedeniyle çocuklarını çalıştıran aileler olduğu gözlemlenmektedir. Bununla beraber, yardımların bizzat verildiği kişilerin, yardım için başvuruda bulanan kim olursa olsun; çocukların insani sermayelerine yatırım yapılmasını daha çok önemseyen ve bunu yerine getirmeye çalışan anneler olması; hedefleme mekanizmalarıyla ulaşılmak istenen asıl hedef kitlenin anneler olduğunu göstermektedir. Bununla beraber, ülkelerin sorunlarına ve programın başarısına göre hedef kitle ve programın kapsamı değişebilmektedir. Brezilya'da 1996 yılında çocuk işçiliğini ortadan kaldırmayı hedefleyen ŞNT uygulamasında hedef kitleyi 7-15 yaşları arasında tehlikeli işlerde çalışmak zorunda olan çocuklar oluştururken; 2001 yılında

programın kapsamı genişletilmiş ve ilköğretime gidebilecek yaştaki çocukların okula gitmesi de programa dahil edilmiştir (Soares ve diğer., 2007; akt. Esenyel, 2009:27).

Lindert ve Castaneda (2006), belirli bir bütçeyle yürütülen bu programlarda yapılan hedeflemenin başarısının, en yoksul kesimi ve sosyal dışlanmışları etkin şekilde kapsamasına bağlı olduğunu belirtmektedirler. Hedeflenen en yoksul kesimin doğru şekilde belirlenmesinin ve yardımların hedef kesime ulaştırılmasının ise, birtakım hedefleme mekanizmalarıyla gerçekleştirilebileceğini söylemektedirler. Bu hedefleme mekanizmalarının, programın kapsadığı kesime göre farklılaşabildiğini; bu bağlamda programın kapsayacağı kişilerin belirlenmesinde kullanılacak hedefleme mekanizmasının, hanehalkı ya da hanedeki birey temelli yaklaşıma, coğrafi temelli yaklaşıma, kişiye özel yaklaşıma ya da bunların çeşitli birleşimlerine göre belirlenebileceğini belirtmişlerdir.

Şartlı nakit transferini alacak kişilerin ya da ailelerin belirlenmesinde hangi yaklaşımın kullanılacağı, bu kişi ya da hanelere ait bilgileri barındıran iyi bir kamusal veri tabanına sahip olunup olunmamasına bağlıdır. Sağlam bir kamusal veri tabanına sahip ülkelerde, hanehalkı ya da birey temelli yaklaşıma göre belirlenen hedefleme mekanizmasının uygulandığını söyleyen Lindert ve Castaneda (2006), "3. Uluslararası Şartlı Nakit Transferi Konferansı"nda şartlı nakit transferi programlarında kullanılabilecek hedefleme mekanizmalarını anlattıkları çalışmalarında[2], hane halklarını ya da bireyleri inceleyen yaklaşıma göre, transferi alabilecek hanehalkının ya da bireyin belirlenmesinde üç farklı hesaplama tekniği

[2] K. Lindert ve T. Castaneda, "Implentation Mechanisms for Means and Proxy Means Tested Programs, Experiences from Latin America", *International Conference on Conditional Cash Transfers,* İstanbul, June 26-30,2006.

kullanılabileceğini ortaya koymuşlardır. Bunlar doğrulanmış ortalamalar değerlendirmesi, doğrulanmamış ortalamalar değerlendirmesi ve temsili ortalamalar değerlendirmesi (TOD) şeklindedir.

> "Doğrulanmış ortalamalar değerlendirmesi hesaplama yöntemi, hanehalklarına ya da bireylere ait gerçek bilgilerin detaylı olarak gözden geçirilmesine ve diğer kişiler ya da hanehalklarına ait benzer bilgilerle ile kıyaslanması ile gerçekleştirilmektedir."
>
> (Esenyel,2009:32)

> "Doğrulanmamış ortalamalar değerlendirmesi hesaplama yöntemi, kişilere ya da hanehalklarına ait detaylı resmi verilerin güvenilir bir şekilde tutulamadığı durumlarda kullanılmaktadır. Kişilerin yardımı almaya uygun olup olmadığı tutulan kısıtlı resmi bilgilere ve asıl olarak mağdur olduğu varsayılan kişilerin, beyanlarıyla kendilerinden alınan bilgilere dayandırılmaktadır."
>
> (Esenyel,2009:32-33)

> "Temsili ortalamalar hesaplama yönteminde ise, kişilerin mağdur olup olmadıkları hanehalklarına ait gözlemlenebilir çok yönlü verilerin birçok farklı gruplardan toplanmasıyla ortaya çıkartılmaktadır. Model oluşturulurken değişkenler ve "değişkenlere verilen ağırlıklar regresyon (tahmini metot) ya da temel" değişkenler metodu kullanılmaktadır. Hesaplamada kullanılan değişkenler genel olarak kişilerin oturdukları yerin konumu, oturulan evin durumu, kişilerin nasıl bir işte çalıştıkları ve kişilere ait mal varlıkları gibi unsurları içermektedir. Bu verilere istinaden eşik-sınır puanlar oluşturulmakta ve kişilerin aldığı puanlar bu eşik puanlarla kıyaslanarak yardımı almaya hak kazananlar ortaya çıkartılmaktadır."
>
> (Esenyel,2009:33-34)

Tablo 1. Hanehalkı ya da Birey Temelli Yaklaşıma Göre Hedef Kitlenin Belirlenmesinde Kullanılan Teknikler ve İzlenen Aşamalar

Hedef Kitleyi Hesaplama Teknikleri	**Hedef Kitleyi Belirleme Aşamaları**
1. Doğrulanmış Ortalamalar Değerlendirmesi	1.Hanehalkı ya da bireye ilişkin verilerin toplanması.
2. Doğrulanmamış Ortalamalar Değerlendirmesi	2. Verilerin elektronik sisteme aktarılması ve veri tabanın oluşturulması.
3. Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi	3.Yardımdan faydalanabilecek bireylerin özelliklerinin belirlenmesi.
	4. Yardımı almaya hak kazananların belirlenmesi.

Kaynak: Castaneda ve Lindert (2005)'in çalışmasına göre düzenlenmiştir.

Doğrulanmış ortalamalar değerlendirmesi tekniğinin, gelir ve harcama düzeyi yüksek, etkili dokümantasyon sistemine sahip OECD, merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde kullanılabildiğini ve hedef kitleye ulaşılırken resmi kayıtlardan yararlanıldığı için en başarılı teknik olduğunu söyleyen Castaneda ve Lindert (2005); kamusal veri tabanındaki eksikliklerden dolayı, yardımı alacak kişinin yardım için başvururken verdiği bilgilerin kullanıldığı doğrulanmamış ortalamalar değerlendirmesi tekniğinin ise, kullanımda daha pratik ve programın başlangıcında hedef kitlenin belirlenmesi için bir altyapı çalıştırması gerektirmemesinden dolayı da daha az maliyetli olduğunu; bu teknikte, başvuruda bulunanların yanlış beyanda bulunmaları, eksik bilgi vermeleri ya da durumlarında olabilecek değişikliklerin takibindeki yetersizlikler gibi sebeplerden dolayı aksaklıkların ortaya çıkabildiğini, bu anlamda programların uzun vadede sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilediğini belirtmektedirler. Castaneda ve Lindert (2005), temsili ortalamalar değerlendirmesi tekniğinin, kayıt dışı ekonominin büyük, bu nedenle hem çalışanların geçici ve dönemsel işlerde çalıştığı hem de kazanılan gelirin düzensiz ve kayıt dışı olduğu Brezilya, Şili, Meksika, Türkiye, Kosta Rika gibi ülkelerde

uygulandığını söylemektedirler. Bu teknikte yardımı alacak kişilerin, ailelerin ya da grupların özelliklerinin belirlenmesinde, regresyon modellerinin oluşturulması gerektiğinin ifade edildiği Ortakaya (2009)'nın "ŞNT Programı İçin Yapılan Başvuruların Zaman Serileri İle Modellenmesi" adlı çalışmasında, başvuru sahibinin evinin bulunduğu yerleşim yerinin gelişmişlik durumu, hanesindeki birey sayısı, eğitim durumu ve hanesindeki eğitime devam eden çocuk sayısı, iş durumu, hane geliri, hanesindeki eşyaların sayısı gibi değişkenlerin regresyon modellerine dahil edilerek hanenin sosyo-ekonomik durumunu açıklayan bir puanlama sistemi oluşturulduğunu ve yapılan analizler sonucu puanı belirlenen kesme noktasının altında kalan ve programdan faydalanma koşullarını sağlayan başvuru sahibi hanelerin ya da bireylerin fayda sahibi olarak belirlendiği anlatılmaktadır (Ortakaya,2009:18-19). Yani hangi hesaplama yönteminin seçileceği, ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre değişmektedir. Doğrulanmış ortalama değerlendirmesi yöntemi; gelir ve harcama düzeylerine ilişkin bilgiye ulaşılabildiği, bu bilgilerin veri tabanlarında kayıtlı tutulup, doğrulanması için birtakım kontrollerin yapılmasını sağlayabilen ileri teknolojik sistemlere sahip ülkeler tarafından kullanılabilirken; doğrulanmamış ortalama değerlendirme yöntemi, maliyetlerden ve kurumsal yetersizliklerden dolayı kamusal veri tabanı oluşturamayan ya da eksik oluşturan ülkeler tarafından kullanılmaktadır (Ortakaya,2009:17). Bu ülkelerde, bilgilerin kontrol edilmemesi uygulamada kolaylık sağlamaktadır ancak programın hesap verilebilirliğini ve şeffaflığını zedelemektedir. Temsili ortalama değerlendirilmesi ise, kronik yoksulluğun ve kayıt dışı ekonominin görece daha büyük olduğu ülkelerde kullanılmaktadır (Esenyel,2009:34).

Hangi hesaplama tekniği seçilmiş olursa olsun, hanehalkı ya da birey temelli yaklaşıma göre kurgulanan bir hedefleme mekanizmasında, öncelikle, hedeflenen hanehalkı ya da bireylerin tespiti için veri toplaması yapılmaktadır. Veri toplama aşaması, programın başarılı şekilde yürütülmesi için gerekli olan tanımlayıcı nitelikteki bilgilerin toplandığı aşamadır. Ailelerin yaşadığı koşulları, sahip oldukları varlıkları, temel hizmetlere ulaşımları gibi pek çok faktörü gözeterek; ev ve ofis ziyaretleri, anket ya da birebir görüşmelerle toplanabilen verilerin (Ortakaya,2009:16-17) güvenilirliğinin, açık ve net, güncellenmesi mümkün, yardımı alabilecek tüm kişileri kapsayıcı, maliyet bakımından düşük ve söz konusu ülkedeki bürokratik yapıya uygun olmasına bağlı olduğu vurgulanmaktadır (Esenyel,2009:28). Verilerin toplanması yoksulluğun dağılım şekline göre birebir başvuru şeklinde ya da başvuru olmadan, belli bir coğrafi bölgeyi, bir grubu kapsayacak şekilde yapılabilmektedir. Veri toplamanın nasıl yapılacağı yoksulluğun homojen dağılıp dağılmadığına bağlanmıştır. Brezilya, Kolombiya, Şili gibi yoksulluğun daha homojen dağıldığı ülkelerde yardım alabilmek için başvuru yapılması gözetilmeksizin veriler toplanmaktadır (Esenyel,2009:29). Bunun asıl nedeni ise, belirlenen bölgelerde yaşayan herkesin yoksul olmasıdır. Başvuru esası olmadan verilerin toplanması yöntemine ilişkin, maliyetin düşük olduğu ve yardımın hedef kitlenin bütününe ulaşmayı sağladığı şekilde avantajları öne çıkarılmaya çalışılsa da, göz ardı edilemeyecek şey, ‘avantaj’ örtüsü arkasına gizlenmiş, bazı ülkelerde belirlenmiş bölgelerde ‘herkesin yoksul olduğu’ gerçeğidir. Başvuru esasına göre verilerin toplanması yönteminin ‘avantajı’ ise yardım almak için istenildiği zaman herkese başvurabilme esnekliği tanınması olduğu söylenmektedir. Tanınan bu

esnekliğin, yardımların *demokratik şekilde*, herkese açık olarak gerçekleştirilmesini sağlayacağı iddia edilmektedir (Esenyel,2009:29).

Veri toplama aşamasından sonra, toplanan veriler, ülkelerin sahip oldukları sistem teknolojilerine bağlı olarak, kimi zaman kontrol edilerek kimi zamansa kontrol edilmeden, merkezi veri tabanına aktarılmaktadır. Bu aktarım sonrası, veriler analiz edilerek, hanenin ya da bireyin şartlı nakit transferini almaya uygun olup olmadığını belirleyecek olan özellikler, yukarıda sayılan teknikler kullanılarak, sayısal değerle ortaya konulmaktadır. Son aşama ise, hak sahibi olarak yardımı alacak olanların belirlenmesidir. Bu aşamada, sayısal olarak ortaya konulmuş eşik değerleri sağlayanlar hak sahibi olmaktadır (Esenyel,2009:30).

Tablo 2. Yoksulluğun Dağılımı – Verilerin Toplanma Şekli

	Yoksulluğun Dağılımı	
	Homojen Dağılım	**Heterojen Dağılım**
Verilerin Toplanma Şekli	Başvuru esası aranmadan, belirli bir bölgedeki nüfusun tamamına ilişkin veriler toplanır. (Kolombiya,Brezilya,Şili.)	Başvuru esasına göre toplanır. (ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ülkeler; Brezilya, Meksika'da bazı bölgelerde.)

Kaynak: Esenyel (2009:28-29)'un çalışmasına göre düzenlenmiştir.

Honduras PRAF programının hedef kitlesini eğitim yardımı için 6-12 yaş aralığındaki yoksul çocuklar, gıda ve sağlık yardımlarını 0-5 yaş hedef aralığındaki çocuklar, yoksul kadınlar oluşturmaktadır. Bu hedef kitle içinde kimlerin olacağı belirlenirken TOD hesaplama tekniği kullanılmıştır. TOD tekniği aracılığıyla öncelikle yoksulluğun yüksek olduğu belediyeler; daha sonra ise bu belediyeler içinden aşırı yoksul nüfusa sahip kasabalar seçilmiştir (Ayala Consulting,2006:29-30).

Meksika'da uygulanan Progresa programında yardım alacak yoksul hanelerin belirlenmesinde hedefleme mekanizması belirlenirken hanehalkı ve coğrafi yaklaşım esas alınmıştır. Hedef kitlenin belirlenmesinde kullanılan teknik ise, Honduras'ta olduğu gibi TOD yöntemidir (Ayala Consulting,2006:47).

Brezilya- Bolsa Familia programında hedef kitle aylık geliri 30 doları aşmayan yoksul ve aşırı yoksul aileler olarak belirlenmiştir ve hedef kitleye ulaşılmasında, 2005 yılı öncesinde Doğrulanmamış Ortalamalar Değerlendirmesi Yöntemi, 2005 yılından sonra ise Doğrulanmış Ortalamalar Değerlendirmesi hesaplama teknikleri kullanılmıştır. Bu çerçevede program aracılığıyla ulaşılmak istenen hedef nüfus yaklaşık 11.5 milyon aile olarak hesaplanmıştır (Ayala Consulting,2006:7-8).

ŞNT programlarında hedefleme mekanizmasına verilen önem ortadadır. Bu mekanizmaların beklenilen sonuçları getirip getirmediği ise ancak ülke uygulamaları bazında incelendiğinde açığa kavuşmaktadır. Bununla birlikte hedefleme mekanizmalarına ilişkin genel anlamda değinilebilecek bir husus, hedefleme mekanizması aracılığıyla belirlenen hedef kitleye dair verilerin toplanmasında ülkeye uygun tekniğin seçilmesi ve bu hesaplamalar sonucu belirlenebilen hedef kitleye ilişkin ortaya çıkan özelliklerin gerçeği yansıtmasıdır. Öncelikle, hanehalkı ya da birey temelli yaklaşım çerçevesinde belirlenecek hedef kitle için kullanılacak hesaplama tekniği, programın uygulandığı ülkenin gelişmişlik düzeyine uygun olmalıdır. Bu uygunluk, hedef kitle için eşik değerlerin doğru şekilde ortaya çıkması ve bu bağlamda doğru hak sahiplerinin belirlenebilmesi için çok önemlidir. Hedef kitlenin belirlenmesinde, veri toplama aşaması, programın amacı doğrultusunda doğru hane ve bireylere ulaşılmasını gerektirmektedir. Örneğin, sadece en yoksula

uygulanacak bir program için, ülkenin genel sosyo-ekonomik özelliklerini yansıtacak bir veri toplamasına gidilmemelidir. Belirli bir bölgedeki en yoksul kesim için yürütülecek programda, ülkenin genel durumunu yansıtacak kriterlerin temel alınması, en yoksulun teknik olarak dışlanmasına neden olacaktır. Bu durum ise, hedefleme mekanizması ile bu programların kapsayıcılığında gerçekleşmesi beklenen olumlu etkinin ortaya çıkmamasına ve programın amacına ulaşamamasına neden olacaktır. Uygun tekniğin seçilmesinin yanı sıra, bu teknik kullanılarak birden fazla istatistiki model kurgulanmalı ve içlerinden en açıklayıcı olanı seçilmelidir.

Hedefleme mekanizmalarında, kontrol edilmiş verilerle oluşturulacak merkezi bir veri tabanının oluşturulması ise hem yardım programlarının takibini kolaylaştıracaktır, hem de yardıma ilişkin çifte kayıt probleminin yaşanmamasına yardım edeceği; bu anlamda, her bir başvuruya ayrı bir başvuru numarası verilerek ya da mevcut sosyal güvenlik sistemlerindeki numaralarla, numara sistemi anlayışının yerleştirilmesinin çifte kaydı engelleyeceği dile getirilmiştir ve verilerin merkezi sistemde toplanılmasının, birden fazla veri tabanına sahip Kolombiya'da olduğu gibi, kişilerin birden fazla başvuru yapıp, birden fazla yardım alma gibi sorunların yaşanmasını engelleyebileceği belirtilmiştir (Esenyel,2009:30).

Belirtilmesi gereken bir diğer husus ise, hedefleme mekanizmalarınca belirlenmiş hedef kitleye, söz konusu yardımların ulaşıp ulaşmadığıdır. Yardımların hedef kitleye ulaşmadaki başarısı ölçülürken, uygulanan programın ölçeği ve bütçesi de önem arz etmektedir. Şöyle ki; küçük ölçekte yürütülen bir program, kurgulanışı gereği daha az kesime ulaşacaktır; daha büyük ölçekte uygulanan bir program ise daha fazla kişiye ulaşabilecektir (Esenyel,2009:35). Bu nedenle, her program ulaştığı

kişi sayısı bakımından, belirlediği hedef kitleye göre, kendi içinde değerlendirilmelidir.

Programı yürüten kurumların sorumluluğunun verilerin toplanması ve merkezi veri tabanının oluşturulması kadar önemli olduğunu belirten Castenada ve Lindert (2005), hedef kitleyi belirleyip programı yürüten kurumun sorumluluğuyla beraber, faydalandırılma şartı getirilen temel eğitim ve sağlık hizmetini sunan kurumlarının sorumluluğuna da dikkatleri çekmektedirler. Bu bağlamda, kurumların birbirleriyle etkin iletişim ve koordinasyonu, hizmet sunan kamu kurumlarının yeterli sayıda ve etkin olmaları, kaynağın doğru şekilde tahsisi ve yetersiz olursa buna ek yapılması gibi faktörlerin programların başarısı için önemli olduğu (Ortakaya,2009:21) söylenmektedir.

Lindert ve Casteneda (2006:29), ŞNT programlarının şeffaf, etkin ve düşük maliyetli olması gerektiğini; bu nedenle, program kapsamında kullanılan tüm araçların ve bu bağlamda hedefleme mekanizmasının da bu amacı sağlayacak şekilde kurgulanması gerektiğini belirtmektedirler.

4. ŞNT'de İzleme Mekanizmaları

İzleme ve değerlendirme mekanizması, uygulanan ŞNT programının etkisini, başarısını ve eksikliklerini belirlemeye yarayan; bu çerçevede programa başvuranların ve hak sahibi ve fayda sahibi olmaya hak kazananların temel bilgilerinin, adreslerinin, ne kadar süredir yardımı aldıklarının, şartları yerine getirip getirmediklerinin, yapılan ödemelerin takibinin ve fayda sahibi aile ya da bireyin durumundaki değişikliklerin, merkezi ya da yerel düzeydeki veri tabanları ve yazılım

programları aracılığıyla tutulduğu, güncellendiği ve incelendiği sistemi ifade etmektedir.

İzleme ve değerlendirme mekanizmalarının iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi, kısa vadede programa kimlerin dahil olduğunun açık şekilde belirlenmesi, şartları yerine getirip getirmediklerinin ve buna bağlı olarak da yapılan ödemelerin gözlenebilmesidir.

ŞNT programlarının kurgusunda ve uygulamalarında, programların izlenmesi ve değerlendirilmesi özellikle vurgulanmaktadır. Öyle ki, Dünya Bankası şartlı nakit transferi hakkında 2009 yayımladığı raporda, pek çok gelişmekte olan ülkede, sadece şartlı nakit transferi programlarının yürütülebilmesi için değil, başka sosyal yardım programlarının yürütülmesi için de, yapılan yardımların izlenmesinde ve sonuçlarının değerlendirilmesinde kullanılacak kamusal ve merkezi bir veri tabanının olmayışına işaret etmektedir. Bu bağlamda, şartlı nakit transferi programlarıyla, kamusal ve merkezi bir veri tabanının kurulacağı ve böylelikle izleme ve değerlendirme kültürünün yerleştirileceği iddia edilmektedir (Fiszbein ve Scahdy,2009:92). Uygulamalara bakıldığında buna dair çalışmaların yapıldığı görülmektedir. Örneğin, Meksika'da uygulanan Oportunidades programının, izleme ve değerlendirme mekanizmasını üç aşamada kurduğu söylenmektedir. 1998 yılında, her iki ayda bir altmış dört izleme göstergesinin oluşturulduğu, 2000 yılında faydalanıcılar ve hizmet veren kurumlara ilişkin anketlerin yapılıp, hizmetin kalitesine ilişkin bilgilere ulaşıldığı, son aşamada ise, hem ilgili uzmanların hem de isteyen herkesin bu verilere ulaşabileceği internet sitelerinin oluşturulduğu belirtilmiştir (Fiszbein ve Schady, 2009:93-94); buna karşın Türkiye'deki uygulamanın ilk yıllarında ise bilgi sistemine ilişkin eksikliklerin olduğu gözlemlenmiştir (Esenyel,2009).

Honduras'ta izleme mekanizması eğitim için okula kayıt ve devam durumlarının, sağlık kontrollerinin yapılıp yapılmadığının tespitini ifade etmektedir. Bu tespitte okullar ve Sağlık Bakanlığı, sağlık merkezlerinde çalışanlar gibi kamu kurumlarına iş düşmektedir. Bu bağlamda, okula kayıt ve devam şartıyla ŞNT alan bir çocuğun okula devamsızlık durumu dönemin başladığı ilk aydan itibaren 4 ayda bir olmak üzere okullar tarafından; sağlık kontrollerine ilişkin bilgiler ise Sağlık Bakanlığı tarafından bildirilmektedir (Ayala Consulting,2006:31).

Meksika'da da aynı şekilde okullar ve sağlık merkezleri gerekli bilgileri tutarak ilgili kuruma göndermektedirler.

Brezilya'da eğitime ve sağlığa ilişkin şartların yerine getirilip getirilmediğinin izlenmesinde belediyeler görevlidir. Sağlık kontrollerinin takibinde belediyeler tarafından SISVAN adında bir sistem kullanılmaktadır ve toplanılan bilgiler bu sistem aracılığıyla her 6 ayda bir olmak üzere Sağlık Bakanlığına iletilmektedir. Çocukların okula devam oranları ise her iki ayda bir elektronik ortamda ülkenin eğitimden sorumlu Milli Eğitim Bakanlığına bildirilmektedir. Bilgilerin ulaşmasından sonra gerekli düzenlemeleri tamamlayan Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları, bu bilgileri Sosyal Kalkınma Bakanlığına göndermektedirler. Sosyal Kalkınma Bakanlığı tarafından, faydalanıcının belirlenen şartları yerine getirmediği sonucuna ulaşıldığında ise, yardımlar hemen kesilmemektedir. Öncelikle yardım alan aileye 2 defa olmak üzere uyarı gönderilmektedir. Eğer ikinci uyarıdan sonra da şartların yerine getirilmeme durumu devam ediyorsa bir aylığına yardım kesilmektedir. Şartların yerine getirilmemesi nedeniyle 5 defa uyarı alan faydalanıcının yardımı durdurulmaktadır ve bu aileler durumla ilgili görüşüp sorunu anlamak üzere ilgili kişilerce ziyaret edilmektedir (Ayala Consulting, 2006:9).

Briere ve Rawlings (2006:11), şartlılığın yerine getirilip getirilmediğinin izleme mekanizmalarıyla izlenmesinin programın etkinliğini ve kredibilitesini arttırdığını belirtmiştir ve Brezilya'daki ŞNT programlarının birleştirilmesi sürecinde, izleme mekanizmasındaki kırılmanın yarattığı etkiyi örnek olarak vermiştir. Bu örneğe göre, izleme mekanizması sekteye uğradığı dönemde okullaşma oranında düşüş yaşanmıştır; fakat yeni izleme mekanizması işler hale geldikten sonra okullaşma oranında artış olduğu gözlemlenmiştir. Şartların izlenmesinin ise, ülkelerin sahip olduğu teknik altyapıya göre, faydalanıcıların okula kayıtlarının, devam ve başarı seviyesi gibi kayıtlarının tutulduğu okullar, sağlık merkezleri gibi ŞNT faydalanıcısına hizmet sağlayan kurumlar arasından rastlantısal olarak yapılacak seçilmiş örneklerle (Ortakaya,2009:23), hanehalkı anketleriyle ya da yazılım programlarıyla yapılabildiğini söylemektedirler. Bu bilgiler, programın içeriğine göre değişmekle birlikte, genellikle sağlık ocaklarından, okullardan, iş ve işçi kurumlarından ya da halk eğitim merkezleri gibi program kapsamında yararlandırılması şart koşulmuş hizmetleri sunan kurumlardan toplanmaktadır (Esenyel,2009:38).

Program tarafından kapsanan faydalanıcılara dair güncel ve net bilgilerin bulunması ise kısa vadede izleme mekanizmaları aracılığıyla ulaşılması istenen bir diğer amaçtır. Castaneda ve Lindert (2005), yardım kapsamına farklı yoksul ailelerin / bireylerin dahil edilebilmesinde izleme ve değerlendirme mekanizmalarının önemli olduğunu belirtmektedir. Bunun için özellikle uzun süredir programdan faydalanan ailelerin durumlarının yakından takip edilmesi ve kimi zaman habersiz ev ziyaretlerinin, yüz yüze görüşmelerin yapılması ön plana çıkarılmaktadır (Ortakaya,2009:23).

İzleme ve değerlendirme mekanizmalarının programların etkin şekilde yürütülebilmesi için önemi bir yana; pek çok ülkede izleme sistemlerinin kurulmasında ve takibinde kurumsal zorluklar yaşandığı gözlemlenmektedir. Diğer bir zorluk ise, izleme ve değerlendirme mekanizmasının ciddi anlamda teknolojik yatırım gerektirmesidir. Özellikle düşük gelirli gelişmekte olan ülkelerdeki ŞNT programlarında izleme ve değerlendirme mekanizmalarının oluşturulabilmesi için kullanılması planlanan kaynağın, toplam kaynak miktarının neredeyse yarısı olduğu gözlemlenmiştir (Ortakaya,2009:24). 1997'de Meksika'daki ŞNT uygulamasında, kayıt sisteminin kurulması ve teknolojik yatırım için kullanılan kaynak miktarının, toplam kaynak miktarının %51,5'i olması bu duruma bir örnektir (Briere ve Rawlings,2006; akt. Ortakaya,2009:24) Ülke uygulamalarına bakıldığında, ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olan veri tabanı oluşturmadaki teknik altyapı yeterliliğine bağlı olarak veri tabanlarının içeriği değişebilmektedir. Bu durum ise izleme mekanizmasının değerlendirme gücünü ve kapsamını doğrudan etkilemektedir. Brezilya'nın sadece şartları yerine getiremeyen kişileri kapsayabilmesine olanak tanıyan bir veri tabanına sahip olması, şartları yerine getiren aile ya da bireylerin durumunun incelenmesine imkan vermemektedir. Bu durum, fayda sahibi aile ya da bireylerin, ekonomik durumlarında durumlarındaki değişmelerin takip edilemeden uzun süre programdan yararlanmalarına ve bu programın şartları yerine getirenler üzerindeki etkisinin değerlendirilmesinin eksik kalmasına neden olmaktadır. Meksika, Kolombiya ve Nikaragua'da tüm faydalanıcılara ait güncel verileri içeren merkezi bir veri tabanı mevcut olması daha kapsamlı bir izleme mekanizmasının işlediğini göstermektedir (Briere ve Rawlings,2006:11-12).

İkincisi ise, uzun vadeye dair bir planın parçasıdır. ŞNT programları sayesinde ülkelere dair yoksulluk haritalarının oluşturulabileceği şeklindeki olumlu söylem uzun vadedeki amaçlardan birine örnektir. Şöyle ki, Dünya Bankası, izleme ve değerlendirme mekanizmaları aracılığıyla yoksulluk haritalarının oluşturulabildiğini söylemektedir. Yoksulluk haritalarının ne anlama geldiği ve ne için kullandığı ise uzun vadeye ilişkin planı anlatmaktadır. Bu plan, sosyal yardımları alanlara eksiksiz şekilde ulaşılması, böylelikle vasıfsız ve ucuz emeğin belirlenmesi ve işgücü piyasasına katılıp katılmadıklarının takibidir.

Bununla birlikte, ŞNT programları, başvuranların veri tabanına girilmesi ve sayısı, hak sahibi olanların belirlenmesi ve belirlenen şartları yerine getirip getirmediklerinin izlenmesi gibi pek çok bilgiye ulaşılmasını gerekli kılan programlardır. Özellikle, ŞNT programlarının kurgusunda yardımların, şartlılık esasına dayanarak verilmesi yardımı alan hane ya da bireylerin izlenmesini gerektirmektedir.

Bir ŞNT programında, programın uygulayıcısı olan kamu kurumu ve söz konusu hizmeti sunan sağlık merkezleri, okullar gibi pek çok sektörün ve kurumun varlığı göze çarpmaktadır. Örneğin, Panama'da Red de Oportinadades programı geliştirilirken, eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumu üzerine çalışmak için hem Ekonomi Bakanlığı'ndan hem de Maliye Bakanlığı'ndan bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonun, sağlık ve eğitim hizmetlerinin iyileştirilmesine verilen öncelikten dolayı, farklı sektörleri değerlendirebilecek nitelikte olması amaçlanmıştır. El Salvador'da uygulanan Red Solidaria programında da sektörler ve kurumlar arası işbirliği görülmektedir. Seçilen en yoksul yüz belediyenin altyapıya dair hizmetlerini iyileştirmeyi hedefleyen programın gerçekleştirilmesinde tarım, su, elektrik gibi pek çok sektör ve kurum devreye girmiştir (Fiszbein ve Schady, 2009:

99). Görüldüğü gibi, ŞNT programlarında pek çok sektöre ve kuruma iş düşmektedir. Bu nedenle, programdaki aktörler arasında sürekli bir bilgi akışı ve koordinasyon gereklidir. İzleme ve değerlendirme mekanizmaları ise, hem kurumlar arası hem de sektörler arası koordinasyonu ve bilgi akışını sağlamada önemli bir role sahiptir.

Programların değerlendirilip eksikliklerinin giderilebilmesi amacıyla da izleme ve değerlendirme programlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin, Oportunidades programı kapsamında, ŞNT faydalanıcıları arasında anemi hastalığı oranında düşme yaşanmadığı fark edilmiştir. Bunun üzerine bu durumun nedeni araştırılmıştır ve tamamlayıcı gıdalarda demirin vücuda geçmediği sonucu varılmıştır. Bu sonuçtan yola çıkarak, tamamlayıcı gıdalar tekrar gözden geçirilmiş ve bu konuda bilgilendirme yapılmıştır (Neufeld,2006; akt. Fiszbein ve Schady, 2009: 94).

5. ŞNT Dünya Ülkeleri Uygulamaları

Şartlı nakit transferi programları, kısa vadede yoksul aile ve bireylerin gelirlerine doğrudan etkide bulunarak *tüketim yoksulluğunu* azaltmayı; uzun vadede ise yoksul kesimin insani sermayesinde birikim sağlayarak *yoksullukla mücadele edebilme yetisi geliştirmeyi ve böylelikle yoksulluğu azaltmayı* hedeflemektedir (Fiszbein ve Schady,2009). Bu hedeflere, programın kurgusunda yer alan şartlılık ilkesiyle, hem temel hizmetlere ulaşmada zorluk çeken yoksul kesimin faydalandırılması ve bu faydalandırılmanın belirli seviyede yakalanması hem de yoksullukla mücadele edebilmeyi sağlayacak olumlu davranış değişikliğinin sağlanmasıyla ulaşılacağı belirtilmektedir. ŞNT programlarında yoksulluğu azaltma genel hedefinin yanında, uygulama örneklerine bakıldığında Meksika'da ve Brezilya'da sosyal koruma ağı rolünü, İngiltere ve Amerika gibi gelişmiş ülkelerde

istihdam yaratmayı ve refahı artırmayı (Esenyel,2009:25), Şili ve Türkiye'de hem ekonomik sistem hem de sosyal koruma sistemi tarafından dışlanmış kesimleri içermeyi hedefleyebilmektedir (Fiszbein ve Schady,2009). Yani ŞNT programları farklı ülkelerde farklı amaçlara yönelik olarak yürütülebilmektedir. Bu bağlamda, ŞNT uygulamalarının hedefleri, şartları, ölçekleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte Briére ve Rawlings (2006:6), ŞNT programlarının, genellikle eşitsizlik düzeyi yüksek, gelir ve tüketim seviyesinin düşük olan, insan sermayesi bakımından yoksun ülkelerde uygulandığını belirtmektedir.

ŞNT programlarının uygulandığı ülkeler genel bir çerçevede, gelir düzeylerinin çok düşük olduğu ve aşırı yoksulluğun hakim olduğu az gelişmiş ülkeler, az gelişmiş ülkelere kıyasla gelir düzeyi daha yüksek ama yine eşitsizliğin ve yoksulluğun ciddi bir sorun olarak baş gösterdiği gelişmekte olan ülkeler ve gelir düzeyi yüksek olmakla birlikte refah ve istihdam düzeyinin artırılmak istendiği gelişmiş ülkeler şeklinde gruplandırılabilmektedir.

Tablo 3. ŞNT Programlarının Bölgelere Göre Dağılımı: Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri

Arjantin • *Programa Familias Bolivia Juancito Pinto* **Bolivya** • *Juancito Pinto* **Brezilya** • *Bolsa Alimentação;* • *Bolsa Escola;* • *Bolsa Família;* • *Programa de Eradicacão do Trabalho Infantil*	**Şili** • *Chile Solidario;* • *Subsidio Unitario Familiar* **Kolombiya** • *Familias en Acción;* • *Subsidio Condicionado a la AsistenciaEscolar–Bogotá* **Dominik Cumhuriyeti** • *Solidaridad; Tarjeta de Asistencia Escolar*

Kaynak: Fiszbein ve Schady (2009:205)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 4. Güney Afrika Ülkeleri

Bangladeş • *Female Secondary School AssistanceProgram;* • *Primary EducationStipend Program; ReachingOut-of-School Children* **Hindistan** • *Apni Beti Apna Dhan*	**Pakistan** • *Child Support Program;* • *Participation in Education through Innovative Scheme for the Excluded Vulnerable;* • *Punjab EducationSector Reform Program/Punjab Female School Stipend Program*

Kaynak: Fiszbein ve Schady (2009:205)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 5. Sahra Altı Afrika Ülkeleri

Burkina Faso • *Orphans and Vulnerable Children* **Kenya** • *Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children* **Nijerya** • *Care of the Poor*	**Ekvator** • *Bono de Desarrollo Humano* **El Salvador** • *Red Solidaria* **Guatemala** • *Mi Familia Progresa* **Honduras** • *Programa de Asignación Familiar* **Jamaika** • *Program of Advancement through Health and Education*

Kaynak: Fiszbein ve Schady (2009:205)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 6. Doğu Asya ve Pasifik Ülkeleri

Kamboçya • *Education SectorSupport Project;* • *Japan Fund for Poverty Reduction Girls Scholarship Program* **Endonezya** • *Jaring Pengamanan Sosial;* • *Program Keluarga Harapan* **Filipinler** • *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* **Meksika** • *Oportunidades (formerly PROGRESA)*	**Nikaragua** • *Atención a Crisis;* • *Red de Protección Social* **Panama** • *Red deOportunidade*s **Paraguay** • *Tekoporã/PROPAIS II* **Peru** • *Juntos*

Kaynak: Fiszbein ve Schady (2009:205)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 7. Avrupa ve Merkez Asya Ülkeleri

Avrupa ve Merkez Asya Ülkeleri
Türkiye • *Social Risk Project*

Kaynak: Fiszbein ve Schady (2009:205)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 8. Orta Asya ve Kuzey Afrika Ülkeleri

Orta Asya ve Kuzey Afrika Ülkeleri
Yemen • *Basic Education Development Project*

Kaynak: Fiszbein ve Schady (2009:205)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Kenya, Honduras, Nikaragua ve Güney Afrika ülkeleri ŞNT programlarının uygulanmakta olduğu az gelişmiş ülkelere birer örnektir. İlk ŞNT uygulaması sayılan Honduras'a bakıldığında, aslında 1950'li yıllardan bu yana sosyal yardım programların varlığı söz konusudur ve bu yardımlar en temel alanlardan biri olan gıda gereksinimlerini karşılamak üzere düzenlenmiştir; zaman içinde bu programlar dönüşerek ŞNT formunu almıştır (Moore,2008a:3). Honduras örneği, insani sermayelerini geliştirecek eğitim ve sağlık hizmetlerinden önce beslenememe gibi bu ülkede yaşayan insanların hayatta kalmaları için en gerekli unsurun eksikliğini yaşayan bir ülkedir. Yani az gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında hem yoksulluğun boyutunda hem de uygulanan ŞNT programlarının içeriğinde ciddi bir uçurum olabilmektedir. Arjantin, Meksika, Brezilya, Kolombiya, Peru, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator ve Jamaika ise ŞNT programlarının yaygın olarak uygulandığı Latin Amerika ülkeleri içindedir (Fiszbein ve Schady,2009:205). ŞNT programlarının uygulandığı az gelişmiş ülkeler çocuk nüfusu bakımından yoğun, işsizlik oranlarının yüksek, okuryazar oranları düşük ülkelerdir ve toplumsal cinsiyet eşitsizliği ciddi bir sorundur (Kaya,2008:121).

Gelişmekte olan ülkelerdeki ŞNT uygulamalarının başlangıcının ise kimi zaman yaşanan ekonomik/finansal kriz sonralarına tekabül ettiği gözlemlenmektedir. Arjantin'deki Jefes de Hogor (Kaya,2008:123), Meksika'daki Oportunidades ve Türkiye Sosyal Riski Azaltma Projesi (Çulha Zabcı,2003) adıyla uygulanan ŞNT programları bu duruma birer örnektir. Bununla birlikte, kriz öncesi de bu ülkelerde yoksulluk sorunun yaşandığı, kapsayıcı bir sosyal güvenlik sisteminin olmadığı bu yüzden de sosyal güvenlik sistemi tarafından içerilmeyen büyük bir sosyal dışlanmış kesimin olduğu, temel hizmetlere ulaşmada zorlukların yaşanıldığı bilinmektedir. O halde, bir sosyal yardım programı olduğu vurgulanan ŞNT programlarının uygulanmaya başlanması için neden krizin var olan bu sorunları ağırlaştırması beklenmektedir? ŞNT programlarının, sorunların içinden çıkılmaz bir hal aldığı ve toplumsal olarak da tepkilerin verilmeye başlandığı dönemlerde çözüm önerisi olarak, yapısal uyum ve istikrar programları gibi reçete vari bir çözüm önerisiyle ülkelere sunulduğu ise tartışılması gereken bir diğer sorundur. Bu bağlamda, bu tür programlar, yaşanan ekonomik istikrarsızlıkla doğan siyasal ve toplumsal istikrarsızlığın idare edilmesi içinde kullanılabilmektedir.

5.1. ŞNT Dünya Uygulamalarındaki Hızlı Artış

ŞNT programlarının uygulandığı ülke sayısı 2009 yılı itibariyle otuzu bulmuştur ve bu ülkelere yenileri de eklenmektedir. Çağdaş küresel sosyal politika tartışmalarında anahtar konulardan biri haline gelen şartlı nakit transferi programlarının yaygınlaştırılmasında, Dünya Bankası başta olmak üzere, uluslararası kuruluşlar ve merkezi hükümetler önemli rol oynamaktadır (Yeates,2009:163-165). 1997 ve 2008 yılları arasında, şartlı nakit transferlerine olan ilgi ve kullanım giderek artmıştır (Fiszbein ve Schady,2009:3).

Tablo 9. 1997 ve 2008 yılında ŞNT Programlarının Uygulanmakta Olduğu Ülkeler

1997 Yılında ŞNT Programlarının Uygulanmakta Olduğu Ülkeler	**2008 Yılında ŞNT Programlarının Uygulanmakta Olduğu ülkeler**
• Meksika • Brezilya • Bangladeş	• Meksika • Brezilya • Bangladeş • Guateamala • Peru • Kosta Rika • Panama • El Salvador • Şili • Arjantin • Ekvator • Bolivya • Kolombiya • Honduras • Nikaragua • Jameika • Dominik Cumhuriyeti • Burkina Faso • Yemen • Nijerya • Kenya • Türkiye • Pakistan • Hindistan • Kamboçya • Filipinler • Endonezya

Kaynak: Fiszbein ve Schady (2009:4) raporuna göre düzenlenmiştir.

Ancak bu noktada, ŞNT programlarının uygulanmasında gözlemlenen bu artışın, programların başarısından kaynaklanıp kaynaklanmadığı sorusu önem taşımaktadır. Bu soru için ancak ülke uygulamaları üzerinden yapılacak bir araştırma ile tatmin edici bir cevap söz konusu olabilir. Bu anlamda şu sorular programların niteliğinin anlaşılmasında ve popüler olmalarının yerindeliğinin araştırılmasında önemlidir: Bu programlar, iddia edildiği gibi sosyal devlet anlayışı ile mi temellendirilmiştir? İddia edilen 'sosyal devlet' anlayışı nasıldır? ŞNT kapsamında verilen yardımlar sosyal haklarla nasıl ilişkilendirilmektedir? Programlarla, karşılıklı

sorumluluk ilişkisi temelinde kurulan bir ilişki ile sosyal içerilme düzeyinin artırılması hedeflenirken sosyal ihtiyaçların ve yardım miktarlarının belirlenmesinde ve tanımlanmasında hangi yaklaşım kullanılmaktadır? Seçilen yaklaşım insan haklarına uygun mudur? Programların sonuçlarının değerlendirilmesinde Dünya Bankası nasıl bir yaklaşımı benimsemiştir? Yoksulluğu azaltma hedefine, iddia edildiği gibi tüketim yoksulluğunda sağlanan azalma ile ulaşılabilir mi?

5.2. ŞNT Programlarının Ölçekleri ve Ölçeklerindeki Büyüme

Bu programların sayısındaki artışla birlikte, programların ölçeklerinde de ciddi bir artış yaşandığı gözlemlenmiştir. Dünya Bankası raporuna göre, Meksika'da Progresa adıyla ve yaklaşık 300.000 yararlanıcı hanehalkı ile 1997'de başlayan program; 2001 yılında Oportunidades adını almış ve bugün yaklaşık 5 milyon hanehalkını kapsar hale gelmiştir. Brezilya'nın Campinas ve Brasilia eyaletlerinde, Bolsa Escola adıyla başlayan ve belediyeler tarafından, belirlenmiş sektörlere yönelik yürütülen programlar, daha sonra Bolsa Familia adı altında birleştirilip reforme edilerek bugün yaklaşık 11 milyon aileye, yaklaşık 46 milyon faydalanıcıya hizmet eder hale gelmiştir (Fiszbein ve Schady,2009:3). Şartlı nakit transferinin diğer uygulamalarında da, Meksika ve Brezilya'da gözlemlendiği kadar olmasa da, ulaştığı hanehalkı sayısında artış yaşanmıştır. 400.000 hanehalkıyla başlayan ve 2007'de, 1.5 milyon faydalanıcıya kadar genişleyen Kolombiya uygulaması bu duruma bir örnektir (Fiszbein ve Schady,2009:3).

Tablo 10. ŞNT Programının Büyüklüğü / Hedefi – ŞNT programının Şartları

ŞNT Programının Şartları		
ŞNT Programının Büyüklüğü /Hedefi	**Sağlık ve Eğitim**	**Sadece Eğitim**
Ulusal Seviyede Uygulama	Bolsa Familia-Brezilya Oportunidades-Meksika Bono de Desarrolo Humano-Ekvator Familias en Accion-Kolombiya Program of Advancement through Health and Education-Jamaika	Bolsa Escola-Brazilya Jaring Pengamanan Sosial-Endonezya
Bölgesel ya da Hedeflenmiş Nüfusa Uygulama	Chile Solidario- Şili Social Risk Mitigation Project-Türkiye	Female secondary school assistance program - Bangladeş Japan Fund for Poverty Reduction-Kamboçya Education Sector Support Project-Kamboçya Basic Education Development Project – Yemen
Küçük Ölçekli/Pilot Uygulama	Programa de Asignación Familiar- Honduras Cash transfer for Orphans and Vulnerable Children -Kenya Atención a Crisis-Nikaragua Red de Protección Social – Nikaragua	

Kaynak: Fiszbein ve Schady (2009:5)'dan hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılabileceği gibi, bu programların uygulama ölçeği ülkeye ve bölgeye göre değişse de özellikle çocuk eğitim ve sağlığına yatırım yapmayı hedeflemektedir ve sağlık ve eğitim hizmetlerinden faydalandırılacak minimum düzeyi belirlemektedir. Genellikle, az ya da orta gelirli ülkelerde uygulanmakta olan bu programlar yerel, bölgesel ve ulusal seviyelerde olmak üzere küçük ya da büyük programlar şeklinde uygulanmaktadır. Örneğin, Brezilya ve Meksika uygulamalarında milyonlarca hanehalkını kapsarken, Türkiye ve Şili'de en

yoksul kesime ve sosyal dışlanmış kişilere yani hedeflenmiş belirli bir nüfusa odaklı uygulanmaktadır (Fiszbein ve Schady,2009).

5.3. ŞNT Dünya Uygulamalarının Hedeflerindeki Farklılıklar

ŞNT programlarında en genel hedef, yoksulluğu azaltmak olarak belirlenmiştir. En yoksul kesimin temel hizmetlerden faydalandırılmasını hedefleyen Meksika'da Oportunidades, Brezilya'da Bolsa Familia ve Şili'deki Chile Solidario gibi ŞNT programları temel olarak, hanehalkında ortaya çıkan açığı kapatmaya yönelik olduğu söylenmektedir (Barrientos,2009:165). Dünya Banksı 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu'nda yoksulluğun *çok boyutluluğuna* dikkat çekilirken (Çulha Zabcı,2003:219), Dünya Bankası uygulaması olan ŞNT programlarında yoksulluğun çok boyutluluğunun eğitim, sağlık ve beslenme olmak üzere en temel alanlara ilişkin olduğu görülmektedir.

Şartlı nakit transferi programlarının hedef kitlesi ve kapsamı da zaman içerisinde değişiklik göstermiştir. Brezilya, Meksika, Ekvator, Jamaika, Şili, Güney Afrika ve Kolombiya gibi ülkelerde ŞNT programlarının kapsadığı uygulamalar proje destekleri, ortaöğretime devam, yetişkin eğitimleri ve psiko-sosyal destek programları gibi farklı alanları içerebilmektedir. Bu ülkelerin dışında, Bangladeş, Burkina Faso, Kamboçya, Kenya, Honduras ve Pakistan gibi az gelişmiş ülkelerde de genelde daha küçük ölçekte olmak üzere şartlı nakit transferi uygulamalarına rastlanabilmektedir (Briere ve Rawlings, 2006).

Şili'de uygulanan Solidario programında ise durum daha farklıdır. Şili'de en yoksul kesimin %5' ini kapsayan programda, nakit transferini alabilmek için öncelikli şart, okula kayıt, devam ve sağlık kontrollerini yaptırmak değildir. Aileler,

belirli çalışma alanlarına yönlendirilmektedir ve bu çalışma planını kabul ettikleri takdirde, nakit transferi faydalanıcısı olabilmektedirler (Fiszbein ve Schady,2009:6).

Bolivia ve Kenya'da sadece ilköğretimde okuyan çocukların eğitimine odaklı olan uygulamadaki gibi, özellikle düşük gelirli ülkelerdeki şartlı nakit transferi programları daha çok eğitime odaklıdır ve eğitimin belli bir kısmını kapsayan niteliktedir. Bangladeş'teki Female Secondary School Assistance Program-FSSAP ve Kamboçya'daki Japan fund for Poverty Reduction- JFPR uygulamaları da şartlı nakit transferinin bu formuna birer örnektir (Fiszbein ve Schady,2009:7).

5.4. Honduras ŞNT Programı

Honduras'ta uygulanan ŞNT programının kökleri, pek çok ülkedeki uygulamalara kıyasla çok daha eskiye dayanmaktadır. Honduras'ta ŞNT programı 1990 yılında uygulanmaya başlamıştır fakat yasal olarak tanınması 1992 yılında gerçekleşmiştir. ŞNT programı, temel olarak yapısal uyum programlarının yoksul kesim üzerindeki olumsuz ekonomik etkilerinin telafisini sağlayacak bir tazmin mekanizması olarak düşünülmüştür. Programın en genel amacı, aşırı yoksul ailelerin belirlenmiş bir kritik tüketim seviyesinin altına düşmelerini engellemektir (Moore,2008a:3). Programda belirlenen diğer amaçlar ise, aşırı yoksul ailelerin eğitim, sağlık ve gıda seviyelerini yükseltmek, gelirlerini ve satın alma güçlerini iyileştirmek, çocukların okula kayıt olmalarını ve 1. Sınıftan 3. sınıfa kadar devamlarını desteklemek, temel sağlık hizmetlerine ulaşımı artırmak, gıda ve sağlık üzerine seminerlere katılımı sağlamak şeklindedir (Moore,2008a:4).

Honduras'daki PRAF programında ise şartlar, 0-5 yaş arası çocuklardan; 2 yaşından ufak çocukların en az ayda 1 kez sağlık merkezini ziyaret etmesi, 2-5 yaş

aralığındaki çocukların her üç ayda bir sağlık merkezini ziyaret etmesi, anne adaylarının en az 5 kez kontrolden geçmesi ve yıl boyunca düzenlenen sağlıkla ilgili seminerlere en az 4 kez katılmış olması ve 2 yaşından ufak çocuğu olan annelerin AIN-C28 kontrolü yaptırması 1-6. sınıf arasındaki öğrencilerin yıl içerisinde 30 günden fazla devamsızlık yapmaması şeklinde belirlenmiştir (Ayala Consulting, 2006:29).

Honduras'ta ŞNT programı birden fazla programı içermektedir. Bu programlar 1990 yılından başlayarak yıllar içerisinde geliştirilmiş ve uygulamaya konmuştur. Orijinal Programa de Asignación Familiar (PRAF)-Aile Tahsis Programı, yine bu başlık altında altı farklı programı ifade etmektedir. İlk Programa de Asignación Familiar-PRAF şu uygulamalardan oluşmaktadır (Moore,2008a:4-5):

- 1990'da Bono Escolar (School Voucher) adıyla uygulanmaya başlanan programda faydalanıcı olarak birinci ve üçüncü sınıfa gidebilecek çocuklar belirlenmiştir. Okula kayıt ve devam şartı ile 10 aya kadar yardımın alınabilmesi söz konusudur. Bir ailede en fazla üç çocuk için bu yardımlar verilmektedir.

- 1991'de Bono Materno Infantil (Maternal and Child Voucher) programında ise hamile ve doğum yapan anneler, 5 yaşın altındaki çocuklar ve 12 yaşın altındaki özürlü çocuklar faydalanıcı olarak belirlenmiştir. Bu programda amaç ise sağlık merkezlerine düzenli kontrollere gidilmesidir. 12 ay boyunca yararlanılabilen bu program her aileden en fazla 3 faydalanıcıyı kapsamaktadır.

- Yine 1991 yılında uygulamaya giren "DI-MUJER" (Comprehensive Female Development) programında faydalanıcılar kadınlardır. Kadınlara, belirli yükümlülükler karşılığında, mikro ölçekli işler için kredi verilmesi ve kadınların toplumsal konumlarının güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

- 1992'de Bolsón Escolar (School Materials) programı çocuklara, okula kayıt ve devam şartıyla, kırtasiye ihtiyaçlarının dağıtımını hedeflemiştir.

- 1993'te Bono para la Tercera Edad (Voucher for Senior Citizens) programı, 65 yaş ve üstündeki, gelir düzeyi belirli bir miktarın altında olan ve belirlenmiş temel üç ihtiyacını karşılayamayan kişilere, 12 ay boyunca karşılıksız olarak verilen transferleri ifade etmektedir.

- 1998'te Bono Nutricional (Nutritional Voucher) programı 5 yaşın altındaki yetersiz beslenme riskiyle karşı karşıya olan çocuklar için düzenlenmiştir (Cohen, Franco ve Villatoro,2006; akt. Moore, 2008a:4).

Orijinal PRAF-Aile Tahsis Programına ilişkin sonuçlar, bu programın başarılarını ve eksiklerini görebilmek için önemlidir. Bu sonuçlardan biri orijinal PRAF-Aile Tahsis Programında, belirlenmiş karşılıklı sorumlulukların yerine getirilip getirilmediğine ilişkindir. Yardımların alınabilmesi için faydalanıcıların birtakım şartları yerine getirmesi, diğer ŞNT programlarında olduğu gibi bu sorumluluğun bir parçasıdır. Ancak, programı yürüten kurum çalışanları, karşılıklı sorumlulukların yerine getirilmediğini düşündüklerini belirtmişlerdir. Bu nedenle uygulanan programın şartlı nakit transferi programı olmaktan çok, bir nakit transferi programı niteliğinde olduğu söylenmektedir (Moore,2008a).

Bir diğer değerlendirme, programın düzenlenmesine ilişkindir. Bu bağlamda, Honduras'ta ilk uygulanan ve altı farklı programdan oluşan ŞNT programı kurgusu bakımından iyi bulunmaktadır. Fakat program tarafından kapsanan ve dışlanan kesim açısından, yani belirlenmiş hedef kitleye ulaşmada sorunlar mevcuttur. Program faydalanıcısı olmayan kesimin ortalama gelirinin, programdan faydalanan kesimin gelirinden daha düşük olduğu gözlemlenmiştir (Cohen, Franco ve Villatoro,2006; akt. Moore,2008a:6). 1996 yılında yapılan bir araştırmada (Moore,2008a:6), okul yardımlarının yüzde 30'u ile kırtasiye ve çocuğa yönelik yardımın yüzde 40'ını alan faydalanıcıların, nüfusun en zengin 2/5 lik kesimin içinde "olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Programın en yoksul kesime ulaşma hedefi bu anlamda gerçekleştirilememiştir. Bu sorunu gösteren bir başka örnek ise, 6.sınıfa giden çocukların bu program tarafından kapsanmamasına rağmen yardımları aldıkları ve program tarafından kapsanması gereken çocukların ise kapsanmadığıdır (Moore,2008a:6).

Moore (2008a), program çerçevesinde belirlenen şartların yerine getirilebilirliği ve bu şartları yerine getirmek için katlanılan maliyetler ve/veya fırsat maliyetlerinin değerlendirilmesinde eksiklikler söz konusu olduğunu söylemektedir.

Bu program kapsamında kadınlara ve yoksul ailelere belirli şartları yerine getirmeleri karşılığı verilen krediler ya da borçlar söz konusudur. Fakat program dahilindeki kredileri ya da borçları alabilmek için yerine getirilmesi istenen karmaşık iş planları şeklinde hazırlanmış ön koşulların, yoksul aileler tarafından yerine getirilmesinde zorluklar yaşanmıştır (Moore,2008a:6). Aynı şekilde kadınların güçlendirilmesini temel alan ve mikro ölçekli işler edinmelerini sağlamaya yönelik

uygulamalara katılımları için katlanılması gereken fırsat maliyeti oldukça yüksek olduğu gözlemlenmiştir (Moore,2008a).

Çocukların okula kaydı ve sağlık merkezlerine kontrolleri için katlanmaları gereken maliyetler de söz konusudur. Bu anlamda verilen nakit transferinin bu maliyetleri de kapsaması gerekmektedir. Bu durum pek çok soruyu beraberinde getirmiştir.

Nakit transferleriyle ilgili ulaşılan diğer sonuçlar ise enflasyonun nakit transferlerinin değerinde neden olduğu düşüştür. Honduras'ta enflasyon nedeniyle, nakit transferlerinin değerinde %30 düşüş yaşandığı gözlemlenmiştir (Moore, 2008a:6). Bu anlamda, nakit transferi miktarı, ülkenin ekonomik istikrarsızlığı, enflasyon durumu da düşünülerek belirlenmelidir.

Faydalanılması istenen hizmetlerin hem kalitesinde hem de bu hizmetlerin altyapısında pek çok eksiklik gözlemlenmiştir.

Bir tazmin mekanizması olarak başlayan ve zaman içerisinde değişerek insani sermayenin birikimi için bir araç haline gelen Honduras Programa de Asignación Familiar (PRAF)-Aile Tahsis Programına (Moore,2008a:36) ilişkin genel sonuçlar ise, Uluslararası Yoksulluk Merkezinin 2008 yılında Honduras Asignación Familiar (PRAF)-Aile Tahsis Programının değerlendirilmesine ilişkin yayımladığı çalışmaya göre şu şekilde sıralanabilir (Moore,2008a):

- Asignación Familiar (PRAF)-Aile Tahsis Programının ülkeye özgü şartlara göre oluşturulduğu bu anlamda diğer ŞNT uygulamalarında farklı ve özgün olduğu vurgulanmaktadır. Bununla birlikte programın

uygulanmasında pek çok ŞNT uygulamasında yaşandığı gibi kurumsal, bürokratik ve politik sorunlar vardır. Programın yürütülebilmesi hem kurumsal yapının güçlendirilmesi hem de standart hale getirilmesi ihtiyacını doğurmuştur (Moore,2008a:39).

- 2000-2005 yılları arasında temel eğitim seviyesinde bir ilerleme sağlanamamıştır. Aynı şekilde kötü beslenme sorunu devam etmiştir. Bu dönem içinde yoksulluğun %62 oranında düştüğü gözlemlenmiştir. Fakat yoksulluk oranındaki bu düşüş, 2000 yılında GSYİH'nın %3'ü kadar, 2006 yılında ise GSYİH'nın %25.5'u kadar alınan kredi ile sağlanmıştır. Bu anlamda ŞNT programı çerçevesinde belirlenmiş kaynak yetersiz kalmıştır (Moore,2008a:16).

- Asignación Familiar (PRAF) -Aile Tahsis Programının ilk aşaması eksikliklerine ve başarısızlıklarına rağmen, ikinci aşamaya göre daha uzun süre boyunca yürütülmüştür. İkinci aşama kısa süreli bir pilot uygulamanın ötesine geçememiştir. Dış kaynaklı borçlanma ile yürütülen Honduras ŞNT programının ikinci aşamasının kısa süre uygulanabildiği ve transfer miktarlarının da daha düşük seviyede olduğu göz önüne alındığında programların sürdürülebilirliği problemi baş göstermektedir. Bazı ülkelerde ŞNT programı Dünya Bankası kredisiyle başlamakta, daha sonra ise merkezi hükümet tarafından devir alınmaktadır. Tükiye'deki ŞNT uygulaması da bu şekildedir. Alınan kredi dünya Bankası'na geri ödenmiştir. Bu anlamda, Honduras örneğine bakıldığında, programların sürdürülmesi ancak dış borçlanmayla gerçekleşmektedir. Her üç aşamada da programın yürütülebilmesi için Dünya Bankasından kredi alınmıştır. Bu

durumun üç önemli ve tehlikeli sonucu vardır. Birisi, bu kredilerle Honduras'ın giderek dışa bağımlı bir ülke haline gelmesidir. Diğeri, programların yürütülebilmesi için gerçekleşen dış borçların yönetimi ve sürdürülebilirliği sorunudur. Üçüncüsü ise, Honduras'ta yaşanan yoksulluğun boyutudur (Moore,2008a:38).

- Program hükümet bütçesiyle yürütüldüğünde program için ayrılan kaynağın sınırlandırıldığı gözlemlenmiştir (Moore,2008a:36).

- ŞNT uygulamasının makro ekonomik düzeydeki etkilerinin belirsiz olduğu; alınan yardımların gıda, okul kıyafeti gibi ihtiyaçlar için harcanmasında artış yaşandığı bununla birlikte eğitim ve sağlığa ilişkin pozitif sonuçlar yaratıp yaratmadığının da belirsiz olduğu; yoksulluğa ve eşitsizliğe ilişkin göstergelerde ise minimal düzeyde değişmelerin yaşandığı gözlemlenmiştir (Moore,2008a:37).

- Asignación Familiar (PRAF)-Aile Tahsis Programının ikinci aşamasında nakit transferleri miktar olarak belirlenen transfer miktarının altında kalmıştır ve ilk aşamaya kıyasla, hane başına düşen transfer miktarı azalmıştır ve transfer miktarlarının çok düşük olması, gelir etkisinin de düşük olmasına neden olmuştur (Moore,2008a:39). Aynı zamanda transfer miktarlarının düşük seviyede olması programda belirlenen karşılıklı sorumluluğun gerçekleştirilmesini sağlamada yetersiz kalmıştır. Bu sonuç ise programın başarısını daha da düşürmüştür. Bununla birlikte Soaraes (2007), karşılıklı sorumlulukların yerine getirilmesiyle insani sermayenin gelişeceğinin iddia edildiği bu programların, kalıcı davranış değişikliği

yaratmadığını belirtmektedir. ŞNT programlarının kalıcı davranış değişikliği yaratabilmesi için karşılıklı sorumlulukların / şartların yerine getirilmesinin yanı sıra transfer miktarlarının düşük seviyede olmamasına ve ailelerin eğitimli olmasına bağlı olduğunu söylenmektedir. Transfer miktarları iyi düzeyde olmadığı zaman program devam ederken bile çocuklar okula gönderilmezken, programa devam edilmediği süre boyunca çocuklarını okula göndermelerinin beklenmesi bu anlamda gerçekçi bulunmamaktadır (Moore,2008a:39).

- Honduras gibi ülkelerde karşılaşılan ortak problemlerden biri programların değerlendirilmesinde karşılaşılan zorluklardır. Pek çok ülkedeki ŞNT programları Dünya Bankası tarafından finanse edilerek bir Dünya Bankası projesi olarak başlatılmaktadır. Projenin kurgusunda ise ülkelerin yapısal özellikleri ve bu anlamda programda ülkeye ilişkin içerilmesi gereken göstergeler göz ardı edilmektedir. Bu durum programın sonucunun izlenmesini de zorlaştırmaktadır ve gerçekçi bir değerlendirmenin yapılamamasına neden olmaktadır. Örneğin Honduras'ta ŞNT programı 3 aşamadan geçmiştir ve zamanla programın çerçevesi ve içeriği değişikliğe uğramıştır. Moore (2008a:38), programların zaman içinde değiştiği ve ekonomik anlamda istikrarsız ülkelerdeki ŞNT programlarının mutlaka ülkeye ait göstergeleri içermesi gerektiğini, aksi halde programın geliştirilmesinde, takibinde ve değerlendirilmesinde sorunların yaşanacağını belirtmektedir.

- Ayrıca proje çerçevesinde istenilen izleme ve değerlendirme mekanizmaları karmaşık ve maliyetli olabilmektedir. Bu durum

programların değerlendirilmesinde sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Bu anlamda ülkenin yapısına uygun ve açık değerlendirme mekanizmaları gereklidir.

- Honduras örneğinde olduğu gibi, ŞNT programlarının uygulanmasında uygulayıcı iki taraf olduğu görülmektedir. Bunlardan biri Dünya Bankası diğeri ise ülkenin kendi kurumlarıdır. Bu iki uygulayıcı arasında dualizm probleminin doğmaması için, programın ülkeye entegrasyonu önem taşımaktadır. Bu anlamda, sert çizgilerle çizilmiş ve standart bir ŞNT programı yerine, ülkenin politik, bürokratik ve kurumsal yapısını dikkate alan bir program kurgulanmalıdır. Aksi halde program uluslararası ve yerel uygulayıcıları arasında problemler yaşanmasına ve sonuç olarak verimli bir program yürütülememesine neden olacaktır. Bu anlamda programın sahipliği iyi şekilde belirlenmelidir (Moore,2008a:97-38).

- Honduras'ta programın yürütülmesinde birtakım politik sorunlar da yaşanmıştır. ŞNT programı devlet tarafından yürütülen bir sosyal politika uygulamasından ziyade, siyasi çekişmelerden dolayı parti uygulaması gibi görülerek politize edilmiş, başarısız oldukları söylenmiştir. Bu durum ise programın uygulanışının yavaşlamasına neden olmuştur. Moore (2008a), bunun gibi politik nedenlerin programları olumsuz etkilediğini, bu anlamda hem programdan faydalananların hem de programı yürütenlerin seçiminin değişeceğini belirtmektedir. Bunun gibi durumlar programların yürütülmesinde keyfiliğe, nakit transferlerinin en yoksul kesime ulaşamamasına ve hedef kitlenin doğru şekilde belirlenememesine neden olmaktadır. Bu anlamda, sosyal güvenlik sistemi tarafından kapsanmayan

dışlanmışların sosyal olarak içerilmesi de mümkün değildir. Bu nedenle, partilerin bu tür programları oy maksimizasyonu kaygısıyla, kısa vadeli popülist amaçlarla kullanmasına izin verilmemelidir. Honduras'ta liberal parti tarafından kurulan yeni hükümet dönemi (Moore,2008a:16) ile programın standartlaşması ve kurumsallaşması hızlanmıştır.

5.5. ŞNT Uygulamalarının İşleyişinden Çıkarılan Dersler

ŞNT uygulamalarının incelenmesi, programların işleyişine ilişkin birtakım derslerin çıkarılmasına ışık tutmaktadır. Dünya uygulamalarının her biri ülkelerin kendi özelliklerine ilişkin sorunların da tespiti niteliğinde olmaktadır.

5.5.1. Programın Finansman Kaynağının Neden Olduğu Sorunlar: Honduras-PRAF ve Nikaragua-RPS Örneği

Bu anlamda Honduras'daki ve Nikaragua'daki ŞNT uygulamalarına bakıldığında göze çarpan en önemli sorunlardan biri programların finansman kaynağı ve bu durumun uygulamada neden olduğu sorunlardır.

ŞNT programlarının finansmanı en genel anlamda ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre belirlenmektedir. Gelişmiş ekonomiler ve görece daha iyi gelir düzeyine sahip gelişmekte olan ülkeler programları kendi yerel kaynaklarıyla finanse ederken; küçük ölçekli ekonomileri olan Honduras ve Nikaragua gibi ülkeler ise programları dış borç ile finanse etmektedirler (Moore,2008b:10). Finansmanın kaynağının nereden sağlandığı ise doğrudan programların ulaşmak istediği amaçları etkilemektedir. Dış kaynak aracılığıyla finanse edilen programlarda odak, programın yürütülmesi için alınan kredilerin kısa süreli oluşu ve bitiş tarihlerinin yarattığı baskı gibi nedenlerden dolayı kısa vadeli

amaçların yerine getirilmesi iken, ülkelerin kendi kaynaklarıyla finanse edilen programlarda ise, uzun vadeli amaçların yerine getirilmesine daha çok önem verilebildiği belirtilmektedir (Moore,2008b:10). PRAF ve RPS programlarının amaçları arasında uzun vadeli amaçlar yer alsa da, insani sermaye birikimine yönelik uygulamaların eksik kaldığı gözlemlenmiştir. Uluslararası Gıda Politikaları Enstitüsü (2003), Honduras'taki ŞNT programında, okula kayıt, devam ve sağlık kontrollerine ilişkin artışın gözlemlendiğini, ancak yoksulluğu azaltmaya ve daha iyi bir beslenme düzeyinin sağlandığına ilişkin olumlu sonuçlara ulaşılamadığını belirtmektedir. Bunun nedeni olarak ise, kırsal kesimde yaşayan yoksul ailelerin yıllık harcamalarının %4 'ünden daha az olan şartlı nakit transferlerinin miktarının düşük oluşu gösterilmektedir (IFPRI,2003; akt. Moore,2008b:10).

> "Nikaragua'da uygulanan RPS 'in en büyük etkiyi aşırı yoksul aileler üzerinde yarattığı belirtilmektedir. Yapılan transfer miktarının, tipik bir faydalanıcı ailenin harcamalarının %18'i kadar olduğu belirtilmektedir."
>
> (Maluccio ve Flores, 2004; akt.Moore,2008b:11)

Bu programlarda dış borç ile finansmanın kısa vadeli oluşunun yanı sıra bir borç ilişkisi yaratması, programların finanse edilen kurum ve kuruluşların istediği şekilde yürütülmesine de neden olmaktadır. Bu durum ise kısa vadeli ve uzun vadeli amaçların dengelenememesine ve programların sahipliğine ilişkin bir çatışmaya neden olmaktadır. Honduras örneğine bakıldığında, zaman içerisinde, kaynağın finanse edilişine göre, iki farklı programın geliştirildiği gözlemlenmiştir. Bunlardan biri Inter-American Development Bank-IDB tarafından finanse edilen ve IDB'nin belirlediği standartlara göre yürütülen programdır; diğeri ise ülke kaynakları ile finanse edilen ve farklı amaçların belirlendiği programdır. Özellikle PRAF III, 2007'de IDB kredisiyle başlatıldığında, en önemli amacının, IDB'nin öngördüğü

ŞNT programı biçiminin entegre edilmesi ve standart hale getirilmesi olduğu belirtilmiştir. Benzer şekilde, Nikaragua'da 2002-2004 yılları arasında IDB kredisiyle yürütülen program, IDB tarafından belirlenen standartlara göre uyumlulaştırılmaya çalışılmıştır. Programın dış finansörünün kontrolünü de daha çok artırmak üzere programı yürütmek için Aile Bakanlığı kurulmuştur. RPS II tamamlandıktan sonra, programın yürütülmesi için dış borç alınmamıştır ancak programa yerel düzeyde kaynak yetersizliği yüzünden devam edilememiştir (Moore,2008b:10-11).

Programların yürütülmesinde kaynak problemi yaşayan ülkelere sağlanan kredilerin, bir güç kazanımı olarak görülmesi ve verilen krediler karşılığı belirlenmiş kısa vadede ulaşılması beklenen sonuçların sağlanmasına olan odaklılık, programların kimin lehine yürütüldüğünün sorgulanmasına, ülkelerin yapısal problemlerinin dışlanmasına, borç verenlerin şartlarına bağlı kalınmasına ve bu nedenle uzun vadede oluşturulmak istenen sosyal koruma sistemlerinin oluşturulamamasına neden olmaktadır. Bununla beraber Honduras ve Nikaragua gibi ülkelerde bu tür programların yürütülebilmesi için dış kaynak desteğinin gerektiği açıktır. Ancak, programların uzun vadedeki asıl etkisinin ve sonuçlarının, programların uygulanması için alınan kredilerin geri ödenmesi sürecinde ortaya çıktığı belirtilmektedir. Bu anlamda, PRAF uygulamasının uzun dönemdeki etkisinin, borçların geri ödenme sürecinde belirsizleştiği söylenmektedir (Moore,2008b:11).

5.5.2. Programda Kalma Süresi ve Çıkış Kuralları: Programdan mı Çıkış, Yoksulluktan mı?, Meksika - Oportunidades Örneği

ŞNT programlarıyla ilgili bir diğer önemli husus, faydalanıcıların programdan ne kadar süreyle ve nasıl faydalanacaklarına ve neye göre programdan ayrılacaklarına ilişkindir. Çıkış kurallarının neye göre belirlendiği, belirlenmiş bu kriterlerin programların uzun vadeli amaçlarında iddia edildiği gibi yoksulluğun kuşaklar arası geçişini engellemeye yönelik olup olmadığı, faydalanıcıları gerçekten yoksul olma durumundan kalıcı olarak kurtararak programdan ayrılmalarını göz önünde bulundurup bulundurmadığı ve bu sonuca ulaşmak için ne gibi önlemlerin alınması gerektiği programın başarısını ve iddia edildiği gibi yoksulluğu azaltma hedefini doğrudan etkileyen unsurlardır. Sosyal yardım programlarındaki asıl amaç, yoksulun durumunda kalıcı ve yardım programından çıktıktan sonra tekrar yoksul duruma düşmeyecek nitelikte bir iyileşme yaratmak olmalıdır. Bu bağlamda, programdan faydalanma süresinin yeterli uzunlukta olması ve birtakım aşamalara göre çıkışın sağlanması gerekmektedir. Ancak ŞNT programlarına yapılan eleştirilerden biri de bu bağlamda programlarda belirlenen kısa dönem ve uzun dönem amaçlarının çeliştiğidir (Yaschine ve Davila,2008). Kısa dönemli amaçların yanında, uzun dönemli amaçların da belirlendiği bu programlarda, faydalanıcıların, 3-5 yıl sonra programdan çıkarılmaları öngörülmektedir. Bu durumun asıl nedeni, programların yürütülebilmesi için alınan dış borçlardan ya da hükümetlerin ülke kaynaklarıyla yürütmelerinde yaşadıkları sorunlardan kaynaklanan finansman sorunudur. Kısa dönemli finansman sorunu, bu anlamda insani sermayenin birikimine olan vurguyu azaltmakta, çıkış kurallarının da faydalanıcıları kalıcı muhtaçlık/yoksulluk durumundan kurtarmaya yönelik belirlenmemesine neden

olmaktadır. Çünkü, yoksulluk durumunda kalıcı bir iyileşme yaratılabilmesi ve uzun dönemli amaçları arasında gösterilen insani sermaye birikimine ilişkin göstergelerin sağlanabilmesi için, faydalanıcıların daha uzun süreli program dahilinde kalmaları gerektiği vurgulanmaktadır. Fakat uzun dönemli insani sermaye birikimi amacı ortaya konulurken, programlarda belirlenen 3-5 yıl süre limitinin çeliştiği belirtilmektedir (Hailu ve Soares, 2008:3).

Bununla birlikte, ailelerin programdan çıkışlarının, yoksulluk göstergelerine göre mi olacağı yoksa insani sermaye göstergelerine göre mi olacağı ana tartışma konularından biridir. ŞNT programlarının Dünya Bankası tarafından belirlenen kurgusunda, yoksulluğun azaltılmasına ilişkin göstergeler temel olarak kısa dönemli tüketim yoksulluğunu azaltmaya, bir başka deyişle, kısa dönemli tüketime yönelik talebi artırmaya yöneliktir. Kısa dönemli tüketim yoksulluğunda sağlanacak düzelmenin yoksulluğu azaltacağı iddia edilmektedir (Fizsbein ve Schady,2009:103).

Çıkış kurallarına ve programdan faydalanma sürelerine ilişkin, iyi bir izleme ve değerlendirme mekanizmasına sahip olduğu söylenen ve kısa dönemde yoksullukla savaşma hedefi yerine, orta ve uzun dönemde insani sermaye birikimini hedef aldığını belirten Oportunidades programının sonuçlarını incelemek yerinde olacaktır.

1997 yılında uygulamaya konulan Meksika'daki Oportunidades programı, uzun vadede yoksulluğun kuşaklar arası geçişini kırmayı hedefleyen ve yoksul ailelerin insani sermayelerini geliştirmeye öncelik tanıdığını söyleyen ŞNT programlarından biridir. Bu amaçlara ulaşmak üzere ise, gıda tüketimini, küçük çocukların, hamile ve doğum yapmış annelerin beslenmelerini iyileştirmek; temel

sağlık hizmetlerinden faydalandırmak, 3. Sınıftan 12. Sınıfa kadar eğitimi desteklemek, ortaöğretimden liseye geçişi desteklemek adına burs vermek, yüksek öğretime geçişi ve bitirmeyi teşvik için ek destekte bulunmak, yaşlılara yardım yapmak programın kapsamı olarak belirlenmiştir (Yaschine ve Davila,2008:8).

Meksika'da Progresa adı ile başlayan ve 2004'te Oportunidades adıyla devam eden ŞNT uygulamasında verilen nakit transferleri karşılığı eğitimde okula devamsızlığın %15'i aşmaması; 5 yaşın altındaki çocukların, hamile ve doğum yapmış annelerin sağlık kontrollerinin düzenli olarak yaptırılması, sağlıklı beslenme anlayışını oluşturmak için seminerlere katılım şart koşulmuştur (Fiszbein ve Schady,2009:37).

Yaschine ve Davila (2008:8)'nın çalışmalarında belirtildiği üzere, Oportunidades programında faydalanıcıların programda kalma süresi, programın kapsamında belirlenen uygunluk kriterlerini taşımalarına bağlanmıştır ve programa devam etme sürelerinin ise, faydalanıcıların programa dahil edilmelerinden 3 yıl sonra sosyo-ekonomik durumlarına ilişkin yapılacak değerlendirmeye göre belirlenmesi öngörülmüştür. Yeniden değerlendirmede esas alınan yeniden değerlendirme çizgisi, faydalanıcıların programa kabulleri için belirlenmiş uygunluk çizgisine eşit olarak belirlenmiştir. Faydalanıcıların 3 yılın sonunda, yeniden değerlendirme çizgisinin üzerinde bir değeri sağlamalarına göre daha farklı bir programa geçirilmeleri öngörülmüştür. Ancak, programdan faydalanan ailelerin, belirlenen bu çizginin üzerine çıkabilmelerinin uzun dönemde sağlanabileceği sonucuna ulaşılmıştır. Escobar ve Gonzalez de la Rocha'nın 2004'te yaptıkları Meksika'ya ilişkin miktar analizi ve nitelik araştırmasının sonuçlarına göre:

- "Meksika'da Oportunidades programına kabul edilen hane halkalarının, %98 'inin, 3 yılın sonunda bu çizgiyi geçemediği; ancak 6 yıl sonra sadece %20'sinin bu çizgiyi geçebildiği kaydedilmiştir. Bu sonuç, istenilen sonuçlara ulaşılabilmesi için programın daha uzun süreyle yürütülmesinin gerektiğini göstermiştir,

- Yeni programa geçirilen pek çok ailenin durumlarında kötüleşme yaşandığı gözlemlenmiştir. Aşırı yoksul ailelerin çocuklarını okuldan aldıkları ve/ veya temel gıda tüketim düzeylerinde gerileme olduğu gözlemlenmiştir. Aşırı yaşlı ya da hasta, kronik hasta bireylerin olduğu ve genç ve bağımlılık oranı yüksek aileler programa dahil edilmiştir,

- Zaman içerisinde belirlenen uygunluk çizgisini geçenlerin %42'sinin tekrar bu çizginin altına düştüğü; sadece %4'ünün bu çizginin üzerinde kalmayı başarabildiği sonucuna varılmıştır."

(Yaschine ve Davila, 2008: 9)

- Bu sonuçlardan yola çıkılarak, 2006-2008 yılları arası çıkış kurallarına ilişkin birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan biri ilk değerlendirme süresinin 3 yıldan 6 yıla çıkarılması olmuştur. 6 yıl sonunda tekrar değerlendirilen ailelerin uygunluk çizgisini geçmeleri halinde, farklılaştırılmış bir programa alınmaları ve 6 yıl bu programda kalmaları belirlenmiştir. Yani 12 yıl boyunca program dahilinde olmaları söz konusudur (Yaschine ve Davila,2008:9).

- Kırsal kesimde yaşan aileler ile kentte yaşayan ailelerin programda kalma süreleri eşitlenmiştir ve yaşlı kimselerin programdan çıkarılmaları durdurulmuştur (Yaschine ve Davila,2008:9).

- Programdan ayrılan hane halkalarının, yaşam standartlarında bir düşme yaşanması halinde tekrar programa başvurabilmelerinin önü açılmıştır (Yaschine ve Davila, 2008:9).

- 6 yılın sonunda ilk yeniden değerlendirmeden geçemeyen ailelerin yaklaşık 8 yıl daha programda kalmaları; durumlarında iyileşme yaşanması halinde farklılaştırılmış programa alınarak 3 yıl sonra programdan çıkarılmaları belirlenmiştir (Yaschine ve Davila, 2008:9).

- Ancak programdaki sadece 200.000 hanehalkı ilk aşamayı geçebilmiş ve farklılaştırılmış programa alınabilmiştir (Yaschine ve Davila, 2008: 9).

- Program süresince yapılan değişiklikler, kronik yoksullukla mücadele için, programda kalma süresinin genişletildiğini ve tekrar yoksulluğa düşme durumuna karşı, farklılaştırılmış bir program önleminin alındığını gösterse de, programdan çıkış kurallarının insani sermaye göstergelerine göre değil, yoksulluk kriterlerine göre işlediği gözlemlenmiştir (Yaschine ve Davila, 2008: 9).

- Belirli bir yoksulluk kriterinin üzerine çıkmış ailelerin programdan çıkmaları bir başarı gibi görülse de, bu durum bu ailelerin programdan çıktıkları halde yoksul olmadıkları anlamına gelmemiştir. Bunun asıl nedeni olarak ise, Meksika'daki etkin bir sosyal koruma sisteminin olmayışına, uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların sınırlılığına, programdan ayrılan ailelerin başka sosyal yardım programlarına girememelerine, emek piyasasına ilişkin şartlardan yararlanamamalarına bağlanmıştır. Bu anlamda, araştırmada, programdan çıkış kurallarının

yoksulluk kriterlerine göre belirlenmemesi; insani sermaye göstergelerine bakılması önerilmektedir (Escobar ve Gonzalez de la Rocha, 2004; akt. Yaschine ve Davila 2008:9).

Meksika Oportunidades programının geçirdiği değişimler, özellikle programdan ayrıldıktan sonra tekrar yoksul olma durumunun önlenmesi için uzatılan süre ve farklılaştırılmış program önemli ve diğer ülke uygulamaları için örnek birer gelişme olsa da, programın uzun vadeli amacının gerçekleştirilmesini mümkün kılmamıştır. Öncelikli sorunlardan biri uygulamada kısa ve uzun dönemli amaçların iç içe geç geçmesi ve bunun sonucunda uzun vadeli amaçların ıskalanmasıdır. ŞNT programlarının, Dünya Bankası odaklı kısa vadeli, tüketim yoksulluğunu azaltma hedefini sağlamanın ötesinde, yoksullukla mücadele eden programlar haline gelebilmeleri için insani sermaye birikimine yönelik daha spesifik programlar oluşturulabileceği söylenmektedir. Bunun için, hedefleme mekanizmasının farklılaştırılması ve çocuklara yönelik spesifik bir programın kurgulanması düşünülmelidir.

Bununla birlikte, yapılan araştırmadan ulaşılan sonuçların gösterdiği gibi, yoksul ailelerin, belirlenmiş uygunluk kriterini aşarak programdan 'başarılı' sıfatıyla çıkarılmış olsalar da, bu ailelerin yoksul olmaya devam ettikleri gerçeği ortadadır. Meksika deneyimi üzerine yapılan araştırmalardan da anlaşıldığı gibi, asıl soru nasıl bir sosyal politikaya ihtiyaç duyulduğu, bunun unsurlarının neler olması gerektiği ve daha da ilerletilerek etkili ve kapsayıcı bir sosyal koruma sisteminin nasıl kurulacağıdır. Çünkü pek çok ülkede, ŞNT programlarını, bir anlamda, başarısız kılan ya da eksik bırakan en önemli unsur, sosyal hak anlayışına dayanan kapsayıcı bir sosyal koruma sisteminin olmayışıdır. Bu anlamda, ŞNT programları, sosyal

koruma sistemini tamamlayan ek programlar olarak var olurlarsa, yoksulluk sorununun çözümüne ilişkin gerçek bir adım atılmış olabilecektir.

5.5.3. ŞNT Programlarının Yoksulluk Üzerindeki Etkileri: Dünya Banka'sının Şartlı Nakit Transferi Raporu (2009)'nda Bahsedilen Yoksulluk Ölçütlerine Göre Programların Etkilerinin İncelenmesi

Gerek programdan çıkış için gerekse programa kabul edilme için kıstas alınan programa uygunluk/yoksulluk kriterlerinin nasıl ve neye göre oluşturulduğu da önem arz etmektedir. Bu husus için, Dünya Bankası'nın programların yoksulluk üzerindeki etkisini ölçmede kıstas aldığı daha önceki bölümlerde değinilen yoksulluk ölçütlerinin nasıl belirlediğini hatırlamakta fayda vardır. Dünya Bankası ŞNT program düzeyinde yoksulluk üzerindeki etkisini ölçerken Foster-Greer-Thorbecke ailesine ait 3 yoksulluk ölçütünü dikkate almaktadır.

Nikaragua'da yürütülen RPS programının yoksulluk çizgisi altında kalan faydalanıcı sayısını %5 – 7 oranında azalttığı; yoksulluk açığı göstergesine göre %9 – 13 oranında yoksulluğu azalttığı; kare yoksulluk açığı göstergesine göre ise %9 – 12 oranında azalttığı belirtilmektedir. Kolombiya'da ise yoksulluğu, yoksulluk açığı göstergesine göre %7 oranında azalttığı belirtilmektedir. ŞNT programının ulusal düzeyde sonuçlar yaratabildiği iddia edilen daha büyük ölçekli programlardan Meksika Oportunidades programının kare yoksulluk açığında %29 oranında azalma yarattığı; Jamaika'da program öncesine göre yoksulluk açığında %13 azalma yarattığı belirtilmektedir. Brezilya Bolsa Familia programında ise kişi sayısı ve yoksulluk açığı göstergelerine göre yoksulluğu azaltmada çok az bir etki yarattığı belirtilmiştir (Fiszbein ve Schady,2009:109-110).

Ancak Dünya Bankası'nın bizzat kendisinin de bu yoksulluk ölçütlerine ve yoksulluk çizgisinin belirlenmesine ilişkin getirdiği eleştirilerden biri bu belirlemenin keyfi bir belirleme olduğu şeklindedir. Fakat bu soruna çözüm önerisi olarak getirdiği yaklaşımda yine programın tüketim üzerindeki etkisine odaklılık vardır. Buna göre, ŞNT programının refah üzerindeki etkisini ölçmenin diğer yolu kişi başına tüketimin kümülatif dağılımı belirlemek ve karşılaştırmaktır (Fiszbein ve Schady,2009:13-15).

5.5.4. ŞNT Programının Tüketim Yoksulluğu Üzerindeki Etkisi

Dünya Bankası raporu (2009), Kamboçya-CESSP programının ve Ekvator-BDH programının medyan tüketim üzerinde etki yaratmadığını ve bu nedenle yoksulluğu azaltmadığını belirtmiştir. Bununla birlikte, tüketim üzerinde büyük etki yaratan programların yoksulluk üzerinde de büyük etki yarattığı iddia edilmekte ve bu sonuç, nakit transferi miktarının büyüklüğü ile ilişkilendirilmektedir. Transfer miktarları ise ülkeden ülkeye göre değişmektedir. Ancak genel olarak bütün programlar için kişi başına medyan tüketim seviyesi düşük bulunmaktadır (Fiszbein ve Schady,2009:104-105).

5.5.5. ŞNT Programlarının Gıda Tüketimi ve Komposizyonu, Okullaşma Oranı ve Önleyici Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Düzeyi Üzerindeki Etkisi

ŞNT programlarının amaçları arasında, gıda tüketimini ve kompozisyonunu değiştirmek de yer almaktadır. Bu çerçevede Meksika'da gıda tüketiminde artış gözlemlendiği, bu artışın et, meyve ve sebze tüketiminde olduğu belirtilmektedir. Meksika ve Nikaragua'da gıda tüketimindeki artış et, meyve ve sebze şeklinde;

Kolombiya'da protein bakımından zengin süt, yumurta ve et tüketiminde; Kolombiya'da hayvansal gıdalarda, meyve ve sebze tüketiminde artışa neden olduğu gözlemlenmiştir. (Fiszbein ve Schady,2009:113). Kolombiya ve Meksika için düzenlenmiş 'Gıda Engel Eğrisinde' olumlu yönde kayma gözlemlenmiştir. Ayrıca Kolombiya, Ekvator ve Nikaragua'da programdan faydalananların gıdadan faydalanımı, program faydalanıcısı olmayanlara göre %4 daha yüksektir. (Fiszbein ve Schady,2009:112).

> "ŞNT programlarının okullaşma oranını genel olarak olumlu etkilediği belirtilmektedir. Özellikle, program öncesi okullaşma oranının düşük olduğu, Meksika, Latin Amerika, Honduras, Nikaragua, Kamboçya, Bangladeş ve Pakistan'da programdan faydalananlar arasında okullaşma oranını arttırdığı belirtilmektedir. Önleyici sağlık hizmetleri kullanımını da, sonuçlar tam olarak görülmese de, arttırdığı iddia edilmektedir."
>
> (Fiszbein ve Schady,2009:16-17-18)

5.5.6. ŞNT Programlarının Çocuk İşçiliğini Azaltmadaki Etkisi

ŞNT programlarının bir diğer hedefi olan çocuk emeğini azaltıp azaltmadığı da sorgulanan bir diğer husustur. Oportunidades programında 12-17 yaş arasındaki erkek çocukların çalıştırılmasında ve yerli işlerde çalıştırılan kız çocukların emeğinde azalma olduğu belirtilmektedir (Skoufias ve Parker,2001; akt. Fiszbein ve Schady,2009:115). Fakat bu sonuçların her ülke için geçerli olmadığı gözlemlenmiştir. Edmonds ve Schady (2008) Ekvator'da uygulanan "the Bono de Desarrolo Humano" programının özellikle aşırı muhtaç çocukların emeğinde etkisinin büyük olduğunu ve doğru yaşta doğru programa devam etmelerini sağlamada başarılı olduğunu, Kamboçya'da uygulanan programın ilköğretimden liseye geçiş oranında %11'lik bir artış sağladığını belirtmişlerdir (Filmer ve Schady,

2009; akt, Fiszbein ve Schady,2009:115). Nikaragua'da uygulanan programın 7-13 yaş aralığındaki çocuklar için çocuk emeğini %3-5 oranında azalttığı ve okuyan çocukların oranını %59'dan %84'e artırdığı belirtilirken (Maluccio ve Flores, 2005; akt. Fiszbein ve Schady, 2009: 116); Kolombiya (Attanasio ve diğer., 2006; akt. Fiszbein ve Schady, 2009:116) ve Honduras'ta (Glewwe ve Olinto, 2004; akt. Fiszbein ve Schady, 2009:116) çocuk emeğini azaltmadığı belirtilmiştir.

Bu sonuçlardan da anlaşılabileceği gibi ŞNT programlarının, transfer karşılığı getirdiği şarttan dolayı, özellikle okullaşma oranını artırdığı, ancak çocuk emeğini azaltmada istikrarsız ve yetersiz sonuçlara ulaştığı görülmektedir. Bunun nedeni ise, bu programların çocuk emeğini azaltmaya yönelik birtakım hedefleri içeriyor olsa da, buna yönelik doğrudan hedefleri içermemesidir. Yani çocuk emeğinin azaltılması bu programlarda dolaylı hedeflerin, yani insani sermaye birikimi, kronik yoksulluğu azaltma, kültürel davranış biçimlerini değiştirme, temel hizmetlere ulaşımın sağlanması gibi hedeflerin gerçekleşmesi sonucu sağlanabilmektedir. Yani ŞNT programları, temel olarak çocuk işçiliği ile mücadele edecek nitelikte değildir. Özellikle çocukların zorla ve ücretsiz çalıştırılmalarının, köleleştirilmelerinin, cinsel sömürüye maruz kalmalarının, silah gücü olarak kullanımlarının önüne geçilmesinde ŞNT programlarının oldukça başarısız olduğu vurgulanmaktadır (Tabatabai,2009:180). Bu anlamda, Tabatabai'nin (2009) çalışmasında, ŞNT programlarının, çocuk emeğini azaltmada ve çocuk işçiliğinin her türlü biçimiyle mücadele edebilir olabilmesi için programların hedefleme mekanizmalarında, şartlarında, yasal dayanaklarında birtakım değişikliklere gidilmesi önerilmektedir. Öncelikle çocuk emeğinin azaltılması için uygulanacak program için yapılacak hedeflemenin, yoksul çocuklar arasında ortalamadan daha kötü durumda olan

çocukların tespiti ve çocuk emeğinin biçimlerine göre en kötü durumda olanlarının seçilmesi; bu seçim sırasında ailelerin program kapsamına alınabilmeleri için çocuklarını çalıştırmaları şeklinde ortaya çıkabilecek etki için önlemlerin alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Hedef çocuk kitlenin doğru şekilde belirlenebilmesi için çocuk işgücü tespiti ile ilgili uzmanlaşacak ve bu çocuklar için çalışmalar yapacak kurumların oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Örneğin, Türkiye' de SCHEK'lerin kapatılması bu durumla çelişen bir gelişmedir. ŞNT programlarıyla beraber bu tür kurumların kapatıldığı, sosyal politikayı yürüten kurumların tek çatı altında toplandığı gözlemlenmektedir. ŞNT programları ile çocuk emeğini azaltmaya yönelik uygulamaların yasal dayanağının sağlamlaştırılması ve bu bağlamda, çocuklarını çalıştıran ailelere cezai yaptırımların getirilmesi, faydalanıcı ailelerin çocuklarını çalıştırmamaları için getirilebilecek şartlardan biridir. Ancak çocuk emeğinin yasal olarak yasaklanması yeterli değildir. Bu nedenle bu uygulamanın kağıt üstünde kalmayarak farkındalık yaratması ve izlenmesi gereklidir. Bu anlamda, programa ilişkin güvenin yaratılması, yardım miktarlarının yeterli düzeyde olması ve tamamlayıcı programlarla desteklenmesi de gereklidir (Tabatabai,2009:181-182). Örneğin özellikle çok ağır işlerde çalıştırılmış çocukların tespit edilmesinden sonra, sadece yardım verilerek çalıştırılmalarının yasaklanması ve çalıştırılmaları haline ailelerinin cezai yaptırıma tabi tutulacağının bildirilmesi yeterli olmayacaktır. Bu çocukların hem psikolojik hem de fiziki gelişimlerini zedelemiş, birtakım hastalıklara neden olmuş olabilecek durumlar için iyileştirici programlar belirlenmelidir.

5.5.7. Programın Yasal Zemininin Güçlendirilmesinin Programın Sürekliliği Üzerindeki Etkisi

ŞNT programlarında sadece çocuk emeğine ilişkin düzenlemeler için değil, genel olarak, ŞNT programlarının uzun vadeli hedeflerini gerçekleştirebilmeleri için de programdan faydalananlara yasal korumanın getirilmesinin önemli olduğu; nakit transferi programlarının güçlü yasal desteğe ihtiyaç duyduğu vurgulanmaktadır. Özellikle nakit transferlerinde, politik ve ekonomik nedenlerden dolayı kesintiye gidilmesinin veya kaldırılmasının önüne geçilebilmesi ve kamu hizmetlerine ulaşılmasının anayasal bir hak olarak sağlanabilmesi için yasal koruma gereklidir. Ayrıca nakit transferlerinin uygulanmasında yaşanan problemlerden biri de parti programı şeklinde gösterilmesi ve oy maksimizasyonu için kullanılması sorunudur (Hailu, Medeiros ve Nonaka, 2008: 28).

Brezilya, Şili, Güney Afrika, Mozambik, Dominik Cumhuriyeti ve Hindistan için ŞNT uygulamasının yasal olarak tanındığı ve böylece temel hak yaklaşımının sağlandığı; bu durumun programın sürdürülebilirliğinin ve devamlılığının bir anlamda garanti altına alındığı söylenmektedir. Etiyopya, Moğolistan, Bangladeş ve Gana'da ise programlar yürütülen politika raporlarına ve yürütülmesine ilişkin rehber kılavuzlara göre yürütülmektedir. Bunun sonucu olarak da bu ülkelerdeki programların sürdürülebilirliği ve devamlılığına ilişkin bir tehlike söz konusu olduğu belirtilmektedir (Hailu, Medeiros ve Nonaka,2008:28-29).

5.5.8. Programların Sahipliği Sorunu: Politik Propagandanın Sürdürülebilirlik Üzerindeki Olumsuz Etkileri

Programların yürütülmesinde programın sahiplenilmesinin ve politik desteğin önemli olduğu söylenmekle beraber, bu sahiplenmenin ülkenin sosyal koruma sistemini güçlendirmeye yönelik bir strateji olarak benimsenmesi, tek bir hükümetin programı şeklinde yansıtılmaması gerektiği belirtilmektedir. Programların yürütülmesine önemli politik figürlerin öne çıkmasının programların kabulü ve işler hale gelmesinde rol oynayabilmektedir. Örneğin, Brezilya'da Bolsa Familia programı başlatılırken Başkan Lula'nın öncülüğü ön plana çıkmıştır. Ancak, programın başarısının ve devamının, oy kaygısı ile verilmiş sözlerle değil; kurumsallaşma, şeffaflık ve yasal düzenlemeler ile sağlanabileceği vurgulanmaktadır (Britto,2008: 6-7).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ PROGRAMI

1. Türkiye'de Şartlı Nakit Transferinin Gündeme Gelişi

Türkiye'de Şubat 2001 tarihinde yaşanan ekonomik kriz ve sonrasında uygulanan 'güçlü ekonomiye geçiş programı'nın yaratmış olduğu etkiler, özellikle düşük gelir düzeyindeki kesim üzerindeki sonuçları bakımından oldukça sarsıcı olmuştur. Bu anlamda, Türkiye'deki ŞNT programı kriz sonrası durumları daha da kötüleşmiş olan yoksul kesime ilişkin bir *çözüm önerisi* olarak, "Sosyal Riski Azaltma Projesi" (SRAP) adıyla Dünya Bankası tarafından sunulmuştur.

SRAP, ekonomik krizin etkilerini azaltma amacının yanında, Dünya Bankası'nın pek çok gelişmekte olan ülkede, bizzat kendisinin uygulattığı politikalar sonucu derinleşen yoksulluk ve eşitsizlik problemini azaltmak amacıyla önerdiği programlarla benzer amaçları içermiştir. SRAP, Dünya Bankası'nın 2000-2001 Kalkınma Raporu'na paralel nitelikteki bir proje (Çulha Zabcı,2003:217) olarak, özellikle Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadelede strateji olarak ortaya koyduğu üç boyutu da içermekte; özellikle "güvenliği artırma" (Çulha Zabcı,2003:221) boyutuna oturmaktadır. Bu anlamda, sosyal risk yönetimine tekabül etmektedir. Fakat asıl sorun, "yoksulluğu azaltma stratejisi" (Çulha Zabcı,2003:221) adı altında sunulan bu program kapsamınca sosyal riskin kimin için tanımlandığı ve bu bağlamda nelerin yapıldığıdır. Dünya Bankası SRAP'yi görünürde kriz sonrası Türkiye'de, yoksulların baş edemeyeceği bir sosyal risk ortamının oluştuğundan, sosyal güvenlik ağının yetersizliğinden ve beşeri sermayenin yok olma tehlikesinden

söz ederek temellendirse de (Çulha Zabcı,2003:229), asıl risk, krizin ve yoksulluğun ağırlaşan sonuçlarını kaldıramayarak "sosyal patlama" tehlikesi oluşturan yoksul olmuştur (Çulha Zabcı,2003:236).Bu bağlamda, toplumsal patlamanın, özel mülkiyet sahiplerine verebileceği zararların önlenmesi için (Çulha Zabcı,2003:237), bir başka deyişle sosyal patlama riskinin yönetimi için SRAP projesi uygulanmaya başlatılmıştır.

Sosyal Riski Azaltma Projesi'nin alt bileşenlerinden biri olan Şartlı Nakit Transferi uygulaması, toplumun en yoksul %6'lık kesimine hitap etmektedir ve yardım alanların eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanması şartı ile yapılan sosyal yardımları kapsayan bir programdır.

Türkiye'de uygulanmakta olan ŞNT yardım programı 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizin etkilerini en aza indirmek ve yoksullukla daha etkin şekilde ve hızlı şekilde mücadele edebilmek için Dünya Bankası ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti arasında 14 Eylül 2001 tarihinde imzalanan ve 28 Kasım 2001 tarihinde yürürlüğe giren bir anlaşma ile uygulamaya konulmuştur. İmzalanan bu anlaşma kapsamında "Dünya Bankası'ndan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'na (SYDTF) 500 milyon ABD Doları kredi ve 134 milyon ABD Doları T.C Hükümeti katkısı olmak üzere toplamda 634 Milyon ABD doları kaynak tahsis edilmiştir" (Gökalp,2003:165; akt. Avşar Kurnaz,2010:49).

Sosyal Riski Azaltma Projesi'nin alt bileşenlerinin neler olduğuna bakıldığında, "hızlı yardım, şartlı nakit transferi, kurumsal geliştirme ve yerel girişimler" (Çulha Zabcı,2003:233) olmak üzere, birbirini tamamlayan dört bileşenden oluşmakta olduğu görülmektedir (Çulha Zabcı,2003:233). Bu

bileşenlerden hızlı yardım bileşeni, 2001 yılında yapılacak sosyal yardımları kapsamakta ve dört bölümden oluşmaktadır:

"i. Eğitime Katkı Yardımı

ii. Sağlık Yardımı

iii. Yakacak Yardımı

iv. Gıda Yardımı"(Çulha Zabcı, 2003: 233).

"Kurumsal Geliştirme Bileşeni", Türkiye'de yoksullara yönelik olarak programlar yürüten belli başlı devlet kurumlarının kapasitesinin arttırılması amacıyla hazırlanmış olan ve bu bağlamda SYDTF'nin hem kurumsal altyapının güçlendirilmesi hem de teknik altyapınsın güçlendirilmesi için genel müdürlüğe dönüştürülmesi, SYD Vakıfları ve Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu'nun (SHÇEK) ve Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) gibi kurumlarda teknik altyapının güçlendirilmesi ve yenilenmesi için çeşitli yatırımları, yeni yazılım ve donanımların sağlanması, personelin yetiştirilmesi ve mali destekleri içeren bir adımdır (Esenyel,2009:45; Çulha Zabcı,2003:235).

Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP)'nin diğer bir alt bileşeni olan yerel girişimler ise, yoksul kişi ve gruplara karşılıksız ya da faizsiz mali proje destekleri sağlanmasını kapsamaktadır (Esenyel,2009:46).

Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP)'nin bir diğer alt bileşeni ise şartlı nakit transferidir, şartlı nakit transferi nüfusun en yoksul %6'lık kesimini hedeflemektedir (Çulha Zabcı,2003:234). Nüfusun en yoksul kesiminin eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanması koşuluyla nakdi yardım almasını öngören; böylece yalnızca yoksulluğun azaltılmasını değil, nüfusun eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanmasını da amaçlayan bir yardım programıdır. Çalışmanın konusunu şartlı

nakit transferi oluşturduğundan, Türkiye'de şartlı nakit transferi uygulamasının hedeflerinin neler olduğunu, nasıl uygulandığını, takibini ve değerlendirmesini ayrıntılı bir şekilde ele almak gerekmektedir.

2. Türkiye'de ŞNT Programının Uygulanması

Türkiye'deki şartlı nakit transferi programında, diğer programlarda olduğu gibi doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki temel hedef vardır. Ulaşılmak istenen doğrudan ve daha kısa vadeli hedef, nüfusun en yoksul kesiminin eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanmasıdır. Dolaylı hedefleri ise nüfusun en yoksul kesiminin uzun vadede insani sermayesinin birikiminin sağlanması, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yeterli düzeyde yararlanamayan ya da hiç faydalanamayan yoksul çocukların bu hizmetlerden yararlanmasının sağlanması, eğitimde devam zorunluluğu ile çocuk işçiliğinin önlenmesi ve böylelikle çocuk yoksulluğunun azaltılması, sağlıklı bir gebelik ve gebelik sonrası sürecin gerçekleşebilmesinin sağlanması, şartlı nakit transferinin doğrudan ve sadece annelere ödenmesi şartı ile kadının güçlendirilmesi olarak sıralanabilmektedir.

> "ŞNT yardım programı Türkiye'de 2003 yılının başında 6 SYD Vakfında (Ankara-Keçiören, Çankırı-Merkez, Kahramanmaraş-Göksun, Zonguldak-Ereğli, Gaziantep-Yavuzeli ve Sinop-Durağan) pilot uygulama olarak küçük çapta uygulanmaya başlamış, 2004 yılının ortalarına doğru ise bütün ülkede yaygınlaştırılmıştır."
>
> (Esenyel,2009:46-47)

2.1. Programın Amaçları, Şartları ve İşleyişi

ŞNT eğitim yardımlarının amacı, 6-17 yaş arası maddi yetersizliklerden dolay okula gidemeyen yoksul aile çocuklarının, özellikle okula devam edemeyen kız çocuklarının okula devamını sağlamak ve bu amaçla okula gönderilmelerini engelleyen masrafları karşılamaktır (SRAP,2007:22; akt.Avşar Kurnaz,2010:51). Eğitim yardımından yararlanmanın önkoşulu okula düzenli devam etmektir. ŞNT eğitim yardımlarının bir başka önemli boyutu, yine devam koşuluna bağlı olarak çocuk işçiliğini önlemektir (Esenyel,2009:47).

ŞNT sağlık yardımları ise maddi zorluklardan dolayı 0–6 yaş arasındaki çocuklarının düzenli sağlık muayenelerini yaptıramayan ailelere, çocuklarını belirlenen tarihlerde sağlık ocağına götürmeleri koşuluyla yapılan ödemeleri kapsamaktadır (Esenyel,2009:48) ve aşı, büyümenin takip edilmesi ve beslenme bozukluklarının giderilmesi şeklinde en temel sağlık ve beslenme hizmetlerinden yararlandırmak amacını taşımaktadır (SRAP,2007:22; akt. Avşar Kurnaz,2009:52). Sağlık yardımlarının bir diğer önemli boyutunu oluşturan gebelik yardımları ise, sağlıklı gebelik ve loğusalık dönemleri geçirebilmeleri için kadınlara gebelikleri boyunca doktor muayenelerine düzenli olarak gitmeleri, doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri ve 2 aylık loğusalık döneminde de doktor muayenelerine gitmeleri şartıyla ödenen yardımlardan oluşmaktadır (Esenyel,2009:48) ve sağlıklı bir gebelik ve doğum yapılmasını sağlama amacını içermektedir (SRAP,2007:22; akt. Avşar Kurnaz,2009:52).

Türkiye'deki ŞNT uygulamasında şartların yerine getirilmesi durumunda ödemeler yalnızca annelere yapılmaktadır. Bunun nedeni, annelerin yardımı

doğrudan çocukları için harcayacaklarının düşünülmesi ve kadının aile içindeki rolünü güçlendirileceği inancıdır.

2.2. Programın Hedef Kitlesi ve Hedefleme Mekanizması

Türkiye'de uygulanmakta olan ŞNT yardım programının hedef kitlesi şu şekilde tanımlanmaktadır:

> • "3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamına giren ve
>
> • Maddi zorluklardan dolayı 0–6 yaş arasındaki çocuklarının düzenli sağlık muayenelerini yaptıramayan,
>
> • 6–17 yaş arasındaki çocuklarını ise temel eğitime gönderemeyen aileler ile
>
> • Gebeliği boyunca yeterli beslenme koşullarını sağlayamayan, sağlık kontrollerini yaptıramayan; doğumlarını hastanede gerçekleştiremeyen ve loğusalık dönemi boyunca doktor kontrolüne gidemeyen gebe kadınlar."
>
> (Esenyel, 2009:49)

Yukarıda belirtilen hedef kitle nüfusun en yoksul kesimini oluşturan, maddi zorluk içinde bulunan, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanamayan nüfus grubu olarak görülmektedir.

Türkiye'de uygulanan ŞNT programının hedef kitlesinin tespitinde ilk olarak, Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından 1994 yılında yapılan Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Araştırmasının sonuçları üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Buna göre, Türkiye nüfusunun en yoksul %6'sı hedef nüfus olarak nitelendirilmiştir. Nüfusunun en yoksul %6'sının belirlenmesinde ise temsili ortalama değerlendirmesi kullanılmıştır (SYDGM,2006:7; akt. Avşar Kurnaz,2010:52).

Temsili ortalama değerlendirmesi hanehalkını temel alarak gerçekleştirilmektedir. "Temsili Ortalamalar Testi ile geliştirilecek puanlama formülü için 2001 yılında Dünya Bankası ve Japon Hükümetinin desteğiyle Orta Doğu Teknik Üniversitesi tarafından 1060 haneyi kapsayan bir araştırma yapılmıştır" (SRAP,2007:62; akt. Avşar Kurnaz,2010:52). Araştırma sonucunda yoksullukla ilişkili olduğu tespit edilen değişkenler ile hanehalkı refahı arasındaki ilişki bulunmuş ve puanlama formülünde kullanılacak değişkenler belirlenmiştir. Bunun sonucu olarak, bir kesme noktası belirlenmiştir. Kesme noktası, ŞNT yardımını almaya hak kazanan ailelerin belirlenmesinde kritik bir nokta olarak kabul edilen, kesme noktasının altında kalan ailelerin yardımı alamayacağı anlamına gelen sınır anlamındadır (SYDGM,2007:62).

2.3. Programa Başvuru ve Diğer Süreçler

Türkiye'de uygulanmakta olan ŞNT programına başvurmak için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na başvuru yapılmaktadır. Başvuruların anneler tarafından yapılması istenmektedir. Başvuru esnasında Başvuru Formu doldurulmaktadır. Başvuru formunun yanı sıra ikametgah belgesi, başvuru sahibinin, evli ise eşinin ve çocuklarının T.C. Kimlik numarası bulunan nüfus cüzdanı fotokopileri, öğrenci belgesi (İlköğretim ve lisede eğitim gören çocuklar için), boşanmış durumda olanlar için boşanma ilamı ve vakıf tarafından istenebilecek diğer ek belgeler (vasilik belgesi… vb.) gibi belgeler de istenmektedir (SRAP,2007:68; akt. Avşar Kurnaz,2010:53).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na başvuru yapıldıktan sonra, başvuru sahibinin bilgileri vakıf personeli tarafından elektronik ortama

aktarılmaktadır. Bilgilerin elektronik ortama aktarılması ile temsili ortalama değerlendirmesi ile belirlenen puan hesaplaması yapılmakta, puan sistemine göre kesme noktasının altındaki puana sahip hanehalkı geçici hak sahibi olmaktadır. Sonraki süreçte, vakıf personeli tarafından ev ziyaretleri yapılmakta ve verilen bilgilerin doğru olduğunun teyit edilmesi ile geçici hak sahipleri hak sahibi konumuna sahip olmaktadır (SRAP,2007:69-70).

ŞNT programında yer alan hak sahipleri, yardımdan yararlanmak için belli koşulları yerine getirmek zorundadır. Eğitim yardımı için, eğitime devam eden çocuklarının ayda 4 günden fazla devamsızlık yapmaması bir başka deyişle, eğitime ayda %80 oranında katılmaları şartı bulunmaktadır. Çocukların eğitime devam edip etmediğinin belirlenmesi için okulların her ayın başında SYDV'lere gönderdiği takip bilgileri temel alınmaktadır (Avşar Kurnaz,2010:54).

Eğitim yardımlarında ödemeler, şartların iki ay üst üste yerine getirilmediği durumlarda kesilmektedir. Eğitime yardımı doğrudan şartlar yerine getirilmediğinde doğrudan kesilmemektedir; yardımdan yararlanan fayda sahibi çocuklar eğer iki ay üst üste okulun açık olduğu gün sayısının %20 ve üzerinde devamsızlık yaparsa sistem tarafından saptanmakta ve ilk önce askıya alınmaktadır. Askıya alınanların ödemeleri askıya alınma tarihinden itibaren kesilmektedir. Okula tekrar devam eden çocuğun yardımı yeniden alabilmesi için vakıflar tarafından sistemden gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir (Esenyel, 2009: 62).

Sağlık yardımında ise, hak sahiplerinin "0-6 yaş arası çocuklarını 6. aya kadar her ay, 7. aydan 17. aya kadar her iki ayda bir, 18. aydan sonra ise her altı ayda bir" (Avşar Kurnaz,2010:54) sağlık ocağına götürmeleri, gerekli kontrolleri yaptırmaları

ve sağlık kontrollerini yaptırdıklarına dair sağlık ocağından aldıkları belgeyi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına getirmektedir (Avşar Kurnaz,2010:54). Önleyici nitelikteki temel sağlık hizmetlerinden faydalanan çocukların askıya alınması ise iki ay boyunca sağlık kontrolünü yaptırmadığı zaman gerçekleşmektedir. Sağlık yardımı ödemesi yapılmayan ve askıya alınan fayda sahibinin tekrar ödemeleri alabilmesi için, ancak vakıflar tarafından gerekli işlemlerin yapılması ile olabilmektedir (Esenyel,2009:63).

"ŞNT gebelik yardımı kapsamında ise, anne adaylarının düzenli olarak ödeme alabilmeleri için hamileliklerinin ilk üç ayı içerisinde aldıkları doktor raporu ile birlikte SYDV'lere başvurmaları, gebelikleri boyunca düzenli olarak sağlık kontrollerini yaptırmaları, doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri ve iki ay süren loğusalıkları boyunca doktor kontrollerine düzenli olarak gitmeleri gerekmektedir" (Esenyel,2009:63). Anne adaylarının düzenli olarak kontrollerine gidip gitmedikleri ise sağlık ocakları ve hastanelerden gelen bilgiler aracılığı ile takip edilmektedir. Şartları yerine getirmediği belirlenen anne adaylarının ödemeleri askıya alınmakta ve sistemden gerekli işlemler gerçekleştirilene kadar ödeme yapılmamaktadır (Esenyel,2009:63).

2.4. Türkiye'deki ŞNT Ödeme Miktarları

2012 güncel verilerine göre:

> "Sağlık alanında yapılan aylık ödemeler çocuk başına 30 TL'dir. Gebe kadınların doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri ve düzenli olarak doktor kontrolüne gitmeleri şartıyla verilen Şartlı Sağlık Yardımı Gebelik yardımları şu şekildedir:

- Doğumun hastanede yapılması halinde 1 kereye mahsus 70 TL.
- Düzenli muayenelerin yapılması halinde doğumdan önce aylık 30 TL.
- Doğumdan sonra 2 kereye mahsus 30 TL."

(SYGM, 2012a)

"Nüfusun en yoksul %6'lık kesiminde yer alan ve maddi imkânsızlıklar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen ailelere, çocuklarının okula devam etmeleri şartıyla, "Şartlı Eğitim Yardımı" yapılmaktadır. Ödemeler Ziraat Bankası ve PTT'ler aracılığı ile doğrudan anneler adına açılan hesaplara yapılmaktadır. Kız çocuklarına yapılan yardım miktarı erkek çocuklarına yapılan yardım miktarından daha yüksektir. Aylık ödeme miktarları şu şekildedir:

- İlköğretime devam eden erkek öğrenci için/aylık 30 TL,
- İlköğretime devam eden kız öğrenci için/aylık 35 TL,
- Ortaöğretime devam eden erkek öğrenci için/aylık 45TL,
- Ortaöğretime devam eden kız öğrenci için/ aylık 55 TL."

(SYGM,2012b)

3. Türkiye'de Şartlı Nakit Transferinin Sonuçları ve Değerlendirmesi

Türkiye'deki ŞNT uygulaması üzerine yapılmış iki nitel ve iki nicel etki değerlendirme çalışması mevcuttur. Bunlar, Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü (UGPAE) tarafından 2007 yılında yapılmış olan nitel ve nicel araştırmalardır. Ayrıca Türkiye'deki ŞNT uygulamasını değerlendiren ilk kapsamlı yerel etki değerlendirme çalışması şuanda Gazi Üniversitesi tarafından hazırlanmaktadır. Çalışma taslak halinde olduğundan, Türkiye'deki ŞNT uygulamasını değerlendirmek üzere UGPAE tarafından 2007 yılında yapılmış nitel ve nicel nitelikteki iki çalışmanın sonuçlarına ve belirli il ve ilçeler üzerine yapılmış çalışmaların sonuçlarına bakmak faydalı olacaktır.

Bu kısımda, öncelikle UGPAE'nün (2007) etki değerlendirme çalışmasına ve vardığı sonuçlara göz atmakta fayda vardır. Daha sonra, bu sonuçlar, Dünya Bankası'nın ortaya koyduğu ŞNT programının unsurları çerçevesinde ele alınacaktır.

3.1. Uluslararası Gıda Politikası Araştırma Enstitüsü'nün ŞNT Sonuçlarına Bakışı

International Food Policy Research Institute'nün (2007) hazırlattığı rapor 2005 Hanehalkı Bütçe Anketlerine[3] dayanarak Türkiye'de ŞNT'nin sonuçlarına ilişkin bazı tespitler ortaya koymuştur. Karşılaştırma ŞNT'den yararlananlarla ŞNT almaya uygun fakat ŞNT'den yararlanmayan aileler arasında yapılmıştır. Rapor ilk önce ŞNT'den yararlanan ve yaralanmayan ailelerin sosyo-ekonomik durumlarının analiziyle başlamıştır. Bu çerçevede, aile reisinin mesleği, ailede birey sayısı, hanenin eğitim durumu, harcama durumu, ailenin göçmen olup olmadığı, ŞNT'den yararlananların yaş aralıkları bu analizde bakılan temel unsurlarından bazılarıdır. Rapor, böyle bir analizi karşılaştırılabilirliği göstermek adına yapmış görünmektedir; bizim için ise bu analiz ŞNT'nin asıl amacına ilişkin pek çok değerlendirme yapma olanağı vermektedir. Tablo 11'deki sonuçlar verildikten sonra rapor cinsiyete ve yaş gruplarına göre ŞNT'nin dağılımını göstermiştir.

[3]Hanehalkı araştırması 2.905 haneyi kapsamaktadır. Hanehalkının %54.5'i ŞNT yardımı alanlardan oluşmaktadır. ŞNT yardımı almayan ama ŞNT yardımı almaya uygun hane %12.5 oranındadır, fakat bu hanelerin uygunluğu araştırıldığından rapor başladıktan sonra ŞNT yardımı alma olasılıkları söz konusu olup bu haneler araştırma sırasında analizden hariç tutulmuştur (2007: 22).

Raporda eğitim yardımı yapılan ailelerin daha çok 6-10 ve 11-14 yaş aralığında çocuklara; sağlık yardımı yapılan ailelerin ise 0-5 yaş aralığı ve 6-10 yaş aralığında çocuklara sahip olan aileler olduğu görülmektedir.[4] (IFPRI,2007:24). Farklı yaş gruplarında çocukları olan ailelerin yardım alması da sözkonusu iken, bu durum ŞNT'nin kesintili yani belli dönemlere özgü yapısını değiştirmemektedir. Bu göstergelerden doğan en kritik soru sağlık ve eğitim yardımlarının neden belli bir yaşa kadar verildiği daha sonraki yıllar için kesildiğidir. Diğer yandan, temel eğitim hizmetinden faydalandırılmaya çalışılan bu çocukların, yardım sonrası hayatlarına ve yoksul olma durumlarına ilişkin herhangi bir çözüm, beklenti, yardım veya gözlem de söz konusu değildir. Türkiye'de ŞNT programı 2003 yılında uygulanmaya başlamış olup, rapor 2005 hanehalkı raporundan hareketle hazırlanmıştır. Buna dayanarak, 2003-2012 yılları arası eğitim için şartlı yardımı alan çocukların, hem programın kısa geçmişinden hem de bu yardımın çocukların üzerindeki etkisine ve sonucuna ilişkin gözlem yapılamadığı söylenebilir. Burada temel sorular, ŞNT programının, iddia edildiği gibi 'sosyal devlet' i yakalayıp yakalayamadığından çok önce, hiç olmazsa Dünya Banka'sının ortaya koyduğu iddialara ulaşıp ulaşamamasıdır; bu bağlamda, şartlı yardımlarla temel hizmetlerden faydalandırılmanın gerçekten yoksul olma durumunu yönetebilme yetisi kazandırıp kazandırmadığı; iddia edildiği gibi yüksek ücretlerle bu çocukların emek piyasası tarafından içerilip içerilmediğidir. Bu soruların cevabını

[4] Eğitim yardımı alan ailelerin yaklaşık %20'sini 6-10 yaşlarında çocukları olanlar, yaklaşık %16'sını 11-14 yaşlarında çocukları olanlar, yaklaşık %11'ini ise 15-18 yaş çocukları olanlar oluşturmaktadır (2007: 24).

tahmin etmek zor olmasa da, Türkiye'de bu sonuçlara ilişkin çalışma eksikliği göze çarpmaktadır.

Bununla birlikte, sonuçları gözlenebilir diğer ülkeler için eğitim sonrası durum analizine, çocuk işçiliğinin önlenmesi olasılığına ve bunun dışında başka unsurlara da bakılmış; ancak Türkiye için hazırlanan raporda, ŞNT'nin temel iddialarından biri olan çocukların yoksul olma durumlarından kurtulup kurtulmadıklarının yani çocukların geleceğinin izlenmesine ilişkin bir amaç belirtilmemiştir. Dünya Bankası'nın *Conditional Cash Transfers* Raporu'nda (2009: 114-5) programın amaçlarından birinin çocuk işçiliğin önlenmesi olduğu söylenmektedir. Program bunu iki yoldan gerçekleşecektir; birinci yol, okula kayıt ve okula devamın izlenmesi yoluyla çocuğun gelir getirici işte çalışmasının engellenmesi; ikinci yol, aileye verilen yardım dolayısıyla çocuğun çalışmasına gerek kalmamasıdır. Rapor Meksika'da Oportunidades programının 12-17 yaş çocuklarda okullaşmanın artması sayesinde çocuk işçiliğini önleyici etki yaptığını belirtmektedir (IFPRI,2007:115) ve 17 yaşından sonra çocuğun istihdam edilip edilmediğine, hangi işlerde çalıştığına ya da istihdamına ilişkin herhangi bir hedef belirtmemektedir. Bu yaşından sonra çocuğun geleceği *ailenin durumuna* bırakılmıştır. Aynı durum Türkiye içinde geçerlidir:

ŞNT'de Türkiye için orta öğretim[5] dışında herhangi bir eğitim yardımı söz konusu değildir; dolayısıyla orta öğretimden sonra çocuğun durumu tamamıyla ailenin durumuna bırakılmaktadır. Buradaki soru, zaten yoksul olan aileye bırakılan

[5]İlköğretim 1-8. sınıfı; orta öğretim 9- 11. sınıfı ifade etmektedir.

bu sorumluluğun yerine getirilebileceği inancının nasıl sağlandığıdır. Bu haliyle ŞNT'nin amacının uzun dönemli refah arttırıcı sonuçlara ulaşmak yerine, çocuğun belli bir yaşa kadar asgari bir düzeye ulaşmasını sağlamak olduğu görülebilmektedir. Temel eğitimden sonrası atlanmaktadır. Bir şekilde eğitimlerine devam edebildiklerini varsayılsa bile, iddia edildiği gibi bu çocukların nitelikli ve iyi ücrette emek piyasası tarafından içerilip içerilmediği bilinmemekte ve içerilmesini sağlayacak istihdam olanaklarına dair hiçbir çaba sarf edilmemektedir. Bu sonuç, gerçek bir sosyal devlet anlayışına göre bir sosyal politika uygulamasına oturmayan bu şartlı yardımların iyi bir şey olduğunun kabul edilmesi durumunda bile, Türkiye ŞNT uygulaması için, Dünya Bankası temel hedeflerini temelden sarsabilecek ciddi bir boşluktur. Bu anlamda, zaten ŞNT'den yararlanan ailelerin durumu da ancak belli bir asgari düzeye ulaşan çocukların geleceğini gösterir niteliktedir. Tablo 11'de görüldüğü gibi ŞNT yardımı alan ailelerin ortalama eğitim yılı, kadınlar için 1. 8 ve 1. 9 iken erkeklerde 3. 9 ve 4. 2 yıl olmak üzere çok düşük düzeyde olup özellikle 18 ve üstü yaş kadınların yarısından fazlası hiç okula gitmemiştir, ailelerinin yarısından fazlası günlük kişi başına 2 dolardan az harcama yapmakta, kişi başına aylık harcaması 85 ve 74 olarak çok düşük bir seviyede görülmektedir, aile reislerinin yaklaşık yarısını geçici işlerde çalışanlar ve işsizler oluşturmaktadır, ücretli ve maaşlı çalışanların ise çalışma koşulları muammadır.

Tablo 11. IFPRI (2007)'ye Göre Türkiye'de ŞNT'den Yararlanan ve Yararlanmayan Hanehalkının Karşılaştırmalı Özellikleri

	%		
	Eğitimden Yararlananlar	**Sağlıktan Yararlananlar**	**ŞNT'den Yararlanmayanlar**
Hanehalkı sayısı	6.6	6.5	5.2
Erkek aile reisi için ortalama eğitim süresi	3.9	4.2	4.9
Kadın aile reisi için okul yılları	1.8	1.9	2.8
15 ve üstü yaş erkek için okul y.	5.2	4.7	5.6
15 ve üstü yaş kadın için okul y.	3.0	2.3	3.4
Okula gitmeyen yetişkin 18 yaş ve üstü kadın (%)	20.7	21.2	16.7
Okula gitmeyen yetişkin 18 yaş ve üstü erkek (%)	55.6	58.1	44.3
Kadın aile reisine sahip hane (%)	7.2	3.5	5.9
Kişi başına aylık harcama (YTL)	85.9	74.8	104.0
Kişi başına günde 1 doların altında harcama yapan ailelerin yüzdesi	7.9	12.7	5.5
Kişi başına günde 2 doların altında harcama yapan ailelerin yüzdesi	55.3	63.2	42.0
Aile reisinin mesleği			
İşçi	34.1	44.3	35.1
Memur	2.1	2.3	3.3
Tarımda kendi başına çalışan	3.9	3.7	2.8
Tarımdışı kendi başına çalışan	8.4	7.5	8.3
Sezonluk/Geçici İşçi	17.5	17.9	16.9
Diğer	7.6	4.2	8.4
İşsiz	26.3	20.2	25.3

Kaynak: International Food Policy Research Institute, 2007: 22.

Diğer yandan, sağlık yardımından yararlanan ailelerin yaklaşık yarısının evinde tuvalet bulunmamakta eğitim yardımından yararlananların ise %35'i aynı durumda bulunmaktadır. Sağlık yardımından yararlanan hanelerin %60'ının eğitim

yardımından yararlananların ise %40'ının çamaşır makinesi yoktur. Sağlık yardımından yararlanan ve eğitim yardımından yararlanan hanelerin yarısından fazlası ısınmak için kömür kullanmaktadır. 15 ve üstü yaş ŞNT yararlanıcısı hane üyelerinin (öğrenci, ev hanımı, yaşlı, çalışamaz durumda olan ve iş arıyor durumda olmayanlar dışında) yaklaşık yarısı işsizdir (IFPRI,2007: 30-31).

Bu hanelerin sağlık ve eğitim yardımı alan çocuklarının, kötü yaşam koşulları içindeki ailelerine az da olsa yardım edebilmek için, her koşulda çalışmaları ya da "*yedek işgücü ordusu"*nun[6] (Marx,1976) elemanları olarak, işgücünün her koşulda çalışmasını sağlayacak garantörler olma olasılıkları çok yüksektir. Çünkü, ŞNT programı, hem çocukların geleceklerine ilişkin herhangi bir yardım ve sosyal politika sistemi oluşturmamış hem de aileler, Tablo 11'de görüldüğü ve ek verilerde belirtildiği haliye, ŞNT yardımlarıyla orta öğretim eğitimi almış veya 0-6 yaşında sağlık yardımı almış çocuklarının eğitim ve sağlık hizmetlerinin devamlılığını sağlayacak koşullarda değillerdir. ŞNT yararlanıcılarının özelliklerinden ortaya

[6] Kapitalist toplumun doğasından gelen bir özelliği olan, sermaye birikimi tarafından yaratılan ve yeniden üretilen Marx'ın yedek işgücü ordusu ya da yedek sanayi ordusu adını verdiği bir grup işsiz ya da kısmen istihdam edilmiş emek (Shaikh, 2012: 631). Marx, göreli nüfusun en dipteki tortusunu, lumpen proletarya dışında üç kategoriye ayırır. Bu kategorilerden ikincisinin ise yedek sanayi ordusunun adayları olan ve 1860 yılındaki gibi büyük refah dönemlerinde sanayi ordusunun faal üyeleri haline gelebilen yetim ve yoksul çocuklar olduğunu söyler (Marx,2013:622). *"Kapitalist üretim, nüfustaki doğal artış ile sağlanan kullanılabilir emek gücü miktarıyla asla yetinemez. Rahat bir biçimde faaliyet gösterebilmek için, kapitalist üretim bu doğal sınırlara bağlı olmayan bir yedek sanayi ordusunun varlığına ihtiyaç duyar"* (Marx,2013:613).

çıkacak diğer sonuç ise, sağlık yardımından yararlanan hanelerin, eğitim yardımından yararlananlara göre çok daha yoksul olduğudur. Tablo 1'de görüldüğü üzere, sağlık yararlanıcılarının, eğitim yararlanıcılarından daha iyi olduğunu gösteren herhangi bir başlık görülmemektedir.

Bu bağlamda ŞNT programını şu şekilde yorumlamak mümkündür: Çocuğunu sağlıklı olarak doğuramayacak durumda olan hanelere sağlık yardımı, çocuğunu sağlıklı bir şekilde doğurabilecek ailelere ise eğitim yardımı verilmekte, bu dikotomik yapı çocukların geleceğine ilişkin herhangi bir yardım programını öngörmemektedir. Bu da bize şu yorumu yapma imkanı vermektedir: ŞNT'nin amacı, ciddi anlamda yoksulluk çeken ve ölüm tehlikesiyle karşı karşıya olan ailelerin çocuklarının doğumun gerçekleşmesini sağlayarak emek gücünün çoğalmasını sağlamak, çocuğunu dünyaya getirmiş olanlara ise, en muhtaç durumundaki bu ailelerin çocuklarını okutamayacaklarında dolayı, eğitim yardımı vererek onları, emek piyasası tarafından düşük ücretle içerebilen vasıfsız eleman olarak yetişmelerini sağlamak yani asgari düzeye çıkarmaktır.

Fakat rapor (2007) bahsedilen bu değerlendirmenin çok dışında olarak, okula kayıt oranı, okula devamlılık düzeyi, öğrencilerin akademik başarı düzeyi, aşı olan çocuk oranı gibi göstergelerde ŞNT yardımı alanların, ŞNT yardımı almaya uygun fakat ŞNT yardımı almayanlara göre gösterdiği durumu ortaya koymaktadır. Hanehalkı bütçe anketleriyle yapılan regresyonda:

- ŞNT yardımını alan aileler, almayanlara göre, 14-17 yaşlarındaki kızlarını okula gönderme konusunda daha iyi durumdadır bu yaş grubunda orta öğretime kayıt oranı ŞNT yardımını almayanlara göre %10.7 artmıştır.

- Kırsal alanlarda, ŞNT, orta öğretime kaydolma oranını 14-17 yaş için %16.7 artırmıştır. Erkekler için bu oran daha yüksek olup, ŞNT yardımı almayanlara göre %22. 8 fazladır.

- ŞNT, kız çocuklarının ilkokula devamlılığını %1.3 artırmıştır. Bu etki şehirde net okula devamlılık oranında %2.2'lik artıştan kaynaklanmaktadır. Kırsal alanlardaki duruma bakıldığında ise, kız çocuklarının okula devamlılığı, ŞNT yardımı almayanlara göre pek fark göstermemektedir. Erkek ve kız çocuklar için ilkokula devamlılık toplamda %0.8 artış göstermiştir.

- Ortaokul için ŞNT eğitim yardımı kız çocukların okula devamlılığını %5.4 artırmıştır, bu etki daha çok ilkokulda görüldüğü gibi kentsel bölgedeki artıştan kaynaklanmıştır; kentsel bölgelerde oran, ŞNT yardımı almayanlara göre %6.2 artış göstermiştir. Ortaokul için erkeklerde ŞNT'nin herhangi bir etkisi olmadığı görülmüştür.

- Rapora göre, ŞNT'nin, ilkokula kayıt olan öğrencilerin sınav sonuçlarını iyileştirdiği görülmektedir. ŞNT eğitim yardımı alan çocukların en iyi ilk 5'i ŞNT yardımı almayan çocukların en iyi ilk beşine göre %20 daha fazla pekiyi notu almıştır. Bu durumun nedeni raporda, okulda daha fazla zaman geçirilmesinden ziyade; ŞNT yardımı alan ailelerin, okul için gerekli olan malzemelere daha çok özen göstermesine; ailenin, çocuğun çalışmasına ve ödevleri için gereken zaman konusunda daha çok çaba harcamasına dayandırılmaktadır. Bununla birlikte, raporda bu sonucun, spekülasyon yarattığı söylenmekte; spekülasyonun nedeninin ŞNT yardımı alamayan

ailelerin, ŞNT yardımı almak için çocuklarını okula yazdırmasından kaynaklandığı belirtilmektedir.

- Raporda yapılan regresyon analizi sonucunda, ŞNT'nin ilkokuldan ortaokula geçiş konusunda etkisinin olmadığı bulunmuştur. Raporda bu sonuç, ortaokula gitmenin, ilkokuldan gitmekten daha maliyetli olmasıyla açıklanmaktadır.

- Regresyon, ŞNT'nin, ilkokula kayıt oranı üzerinde olumlu bir etkisi olmadığını göstermiştir. 2003'ten 2005'e kadarki süreç içinde, 6-14 yaş ŞNT yararlanıcı çocukların ilkokula kayıt olma oranı, ŞNT yararlanıcısı olmayanlara göre yavaşlamıştır. 2003'ten 2005'e ŞNT yararlanıcıların ilkokula kayıt oranlarında %5.9 artış varken; ŞNT yaralanıcısı olmayan aileler için aynı dönemde bu oran %8.9 artış göstermiştir. Alternatif etki hesaplamalarında ise alt örnek bu iki grup arasında fark olmadığını göstermektedir. İlkokul kayıt oranlarında ŞNT'nin etkisizliği ise, ilkokul eğitiminde kayıt oranlarının zaten yüksek oluşu ile açıklanmaktadır. (IFPRI, 2007:49-50).

Tablo 12'de ise ŞNT yararlanıcılarının ve ŞNT yararlanıcısı olmayanların aşılama oranları gösterilmektedir. Genel olarak, ŞNT yararlanıcılarının aşılanma oranları diğer gruba göre iyi olsa da iki grupta da aşısını bitirmeyenlerin oranı yüksektir. Örneğin difteri, boğmaca ve tetanos aşısı olanlarının yüzdesi, ŞNT yardımı alan ve almayanlar için sırayla 98.1 ve 95.3 olmasına rağmen, tetanos aşısını tamamlanma yüzdesi sırasıyla 83.9 ve 81.1 olarak görülmektedir. Regresyon analizi ise ŞNT sağlık yardımı alan ailelerin okul öncesi çocuklarının aşılanma oranlarının %13.6 arttığını göstermiştir.ŞNT sağlık yardımıyla 6 ve 6 yaştan küçük çocuklar için

tüberküloz, difteri, boğmaca, çocuk felci, kızamık ve tetanos aşısı olma oranı %43.8'den %57.4'e çıkmıştır (IFPRI, 2007: 60).

Tablo 12. Türkiye'de 6 Yaş ve Altı İçin Aşılama Oranları

	(okul öncesi çocukların yüzdesi olarak)	
Aşı	**ŞNT Sağlık yardımından yararlananlar**	**ŞNT'den yararlanmayanlar**
Tüberküloz aşısı	96.0	95.3
Difteri, boğmaca ve tetanos aşısı	98.1	95.2
Tetanos aşısı tamamlanma	83.9	81.1
Çocuk felci aşısı	94.2	92.9
Çocuk felci aşısı tamamlama	86.5	81.1
Kızamık aşısı	95.9	93.8
Kızamık aşısı tamamlama	79.6	74.8

Kaynak: International Food Policy Research Institute, 2007: 60.

Sağlık yardımlarının diğer kanadı hamileliğe ilişkindir. ŞNT, hamilelik kontrolleri, aşılama, hamilelikte kansızlıktan korunma (pregnancy anemia), doğum ve doğum sonrası hastanede bakım yoluyla hamilelikteki riski azaltmaya çalışmaktadır. Ocak 2005 Programıyla Türkiye'de aylık 17 TL ödenmeye başlanmış eğer doğum hastanede gerçekleşirse bir kereye mahsus olarak 55 TL ödeme öngörülmüştür. Bu programda şart hastanın gebeliğin başlangıcından bitişine kadar gerekli kontrolleri yapmasıdır (IFPRI, 2007: 67). 2006 yılında ŞNT'nin sonuçlarına ilişkin hazırlanmış bir raporda, ŞNT'nin hamileliğe etkisi olmadığı gözlenirken, bahsettiğimiz regresyonda eğitim veya sağlık yardımı alan 16-45 yaşın aralığındaki çocuk sahibi olabilen kadınların hamilelik oranında %2-3'lük azalış görülmektedir. 2007 yapılan nicel ve antropolojik rapor bazı ailelerde çok çocuk yapmaya ilişkin büyük baskı olduğunu söylemekte, Diyarbakır ve Samsun gibi yerlerde ise çocuk yapmanın büyük finansal yük getireceği düşüncesinin baskın olduğu belirtilmektedir. Diğer nedenler, insanların bu yardımı kısa erimli olarak görmeleri, ya da anlamaları

olarak sıralanmıştır (IFPRI,2007:67-8). Diğer yandan, Samsun'da yapılan çalışmada kadınlara ŞNT para yardımını almak için hamile kalıp kalmayacakları sorusu sorulmuş, kadınlar bu sorunun çok saçma olduğunu söylemişlerdir. Görüşme yapılırken kadınlardan biri "anneler para için çocuk sahibi olmazlar onun geleceğini de düşünürler" şeklinde cevap vermiştir. İlginç bir anekdot ise röportaj sırasında bir komşunun gülerek "geçenlerde birileri geldi para alacağı için hamile kalmayı düşünen birileri var mı buralarda diye sordular ben de, hayır dedim, tümünün kendi çocuklarına bakmaktan yorulduklarını söyledim" demesidir (2007: 69).

Türkiye'de ŞNT uygulamasının sonuçları bahsettiğimiz eleştirilerden farklı bazı sonuçları da gözler önüne sermektedir. Bunlardan biri, ŞNT'nin, Türkiye için bazı yapısal sorunları çözmede başarısız olduğudur. Kırsal bölgelerde kız çocuklarının okullaşma oranında etkisinin olmaması, ilkokuldan ortaöğretime geçişte etkisinin olmaması, aşılama oranının yükselmesine rağmen aşılamanın tamamlanmasında oranın düşük kalması, insanların çocuklarının geleceklerini düşündüklerinden dolayı para için çocuk yapmak istememeleri gibi sonuçlar, bunun açık örneğidir. Başlangıçta yaptığımız eleştirilerden öte, Türkiye örneğinde görüldüğü gibi, ŞNT kendi amaçlarını da gerçekleştirememiştir. ŞNT'ye ilişkin Türkiye'de elde edilen sonuçları iki maddede özetlemek mümkündür:

- ŞNT'nin sağlık ve eğitim yardımlarının kısa vadeli yapısı, geleceğe ilişkin herhangi bir hedefi olmaması ŞNT'nin uzun vadeli refah arttırıcı etkilerden ziyade işgücü piyasasına her koşulda çalışabilecek işgücü yaratma çabasında olduğunu göstermektedir.

- ŞNT kendi amaçları çerçevesinde de başarılı değildir. Kırsal bölgelerde kız çocuklarının okula kayıt oranının artırılması üzerinde etkisinin olmaması, aşılanmanın tamamlanması konusunda oranların düşük kalması, ilkokuldan ortaokula geçişleri artırma üzerindeki etkisizliği, ŞNT yardımlarının doğumu artırıcı etki yaratmaması özellikle uzun vadeli insani sermaye birikimi amacının başarısızlığının göstergeleridir.

UGPAE (2007)'nin yaptığı çalışma, ŞNT uygulamasının Türkiye'de yoksulluğu azaltıp azaltmadığını ortaya koymamıştır. Sadece sağlık ve eğitim hizmetlerinden yararlandırılan faydalanıcı sayısına ve temel hizmetlerden yararlanma oranına, şartların ne düzeyde yerine getirildiğine bakılmıştır. Bu bağlamda bu çalışma, programın yoksulluğu azaltmaya ve gelirin yeniden bölüşümüne ilişkin bir etkisinin olup olmadığının değerlendirilmesine olanak tanımamaktadır. ŞNT programının asıl başarısının göstergeleri, hizmetlerden yararlanma ve devam oranlarının yanında; ŞNT'nin çocuk yoksulluğunun azaltılması, bebek ölümlerinin azaltılması, çocukların yardım sonrası durumları üzerindeki etkisine bağlıdır. Bu bağlamda, Türkiye'deki ŞNT uygulamasının yoksulluk ve eşitsizlik üzerinde nasıl bir etkisinin olduğunu ortaya koyacak çalışmalara ihtiyaç vardır.

3.2. Dünya Bankası'nın Temel Hedeflerine Göre Türkiye'deki ŞNT Uygulamasının Başarıları, Başarısızlıkları ve Çözüm Önerileri

3.2.1. Hedefleme ve Hedeflemede Yakalandığı İddia Edilen Başarı Yoksulluk Sorununu Çözmede Yeterli Midir?

Programın başarıları arasında en çok vurgulanan unsur, Türkiye' de %6'lık kesime yapılan bu yardımların hedeflemede ulaştığı başarıdır. Bu değerlendirme,

toplumsal iyiliği bir köşeye iten ve istatistiksel dünyaya göre işleyen bir bulgudur. Bu bağlamda, öncelikle yoksulluğu azaltmayı hedeflediği söylenen ŞNT programındaki hedefleme mekanizmasının anlamı düşünülmelidir. Bir toplumun yoksul kesiminin sadece bir parçasına odaklılık, yoksulluk sorununu çözmek anlamına gelmekte midir? Bu soruyu ya da sorunu aşmak için UGPAE (2007)'nin kullandığı yaklaşımlardan biri, en yoksulu belirlemede kullandığı tartışmalı yoksulluk sınırı kullanımı; diğeri ise hedeflenen kesimin yoksulluk durumu ile hedeflenmeyen kesimin yoksulluk durumu arasında, 'daha yoksul' olmaya göre yaptığı karşılaştırmadır. Bu durum, aksine hedef kitlenin daraltılmasının ve yardım maliyetlerini düşürülmesinin bir yolu olarak düşünülmelidir.

Buna göre, 2007 yılında Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü (UGPAE)'nün, Türkiye'deki ŞNT programının ara etki değerlendirmesini yaptığı nicel araştırmada, hedeflenen ve programın kapsamına alınan hane halklarının büyük kısmının, program kapsamına alınmayanlara göre daha yoksul olduğu vurgulanmaktadır. Raporda, ŞNT'den yararlanan ve kişi başına günlük geliri 2 ABD dolarının altında olan ailelerin oranı yaklaşık %60 iken, program tarafından kapsanmayan ve kişi başına geliri günlük 2 ABD dolarının altında olan ailelerin oranının %42 olduğu belirtilmektedir (Ahmet, Gilligan, Kudat, Çölaşan, Tatlıdil ve Özbilgin,2007; akt. Esenyel,2009:112). Bu anlamda, raporda programın en yoksulu hedeflemede başarılı olduğu vurgulansa da; program tarafından kapsanmayan ve günlük kişi başına geliri 2 ABD doların altında ailelerin olması ve bu ailelerin oranının %42 oluşu Türkiye'deki yoksulluk sorununun ciddiyetine işaret etmektedir.

Bu bağlamda, bu durum, programın en yoksul %6'lık kesimi hedefleme söyleminin gerçekleştirilmesinin, yoksulluk sorununu çözmek anlamına gelmediğini

anlatan göstergelerden biridir. Program tarafından kapsanmayan ve günlük kişisel geliri 2 ABD doları altında olan ailelerin oranı oldukça yüksektir. Bu anlamda, kapsayıcı bir sosyal koruma sisteminin kurulmasının ardından, tamamlayıcı bir program olarak ŞNT programının kapsamının artırılarak uygulanması bir öneri olarak düşünülebilir. Bununla birlikte, hedeflenen %6'lık kesimin, yoksul olma durumlarında kalıcı bir iyileşme yaratıldığı sonucuna da ulaşılamamaktadır ve programdan yararlanılsa dahi, halen söz konusu hizmetlere ulaşamayan ve/veya ulaşmakta sıkıntı çeken aileler vardır.

3.2.2. Türkiye'de ŞNT Uygulaması Sosyal Dışlanmayı Azaltmış Mıdır? Yeniden mi Yaratmıştır? Faydalanıcı Sayısındaki Artışın Anlamı

Sosyal dışlanma, kişilerin, *"işgücü piyasalarından yararlanamaması sonucu"*, Bauman'a göre tüketememekten; Sen'e göre "yapabilirlik yoksulluğu"ndan kaynaklı olarak toplum dışına itilmelerinin ve toplumsal hayata katılımlarının engellenmesidir. Sosyal dışlanmış kişilerin karşılaştıkları sorunlar, işgücü piyasalarına, gelir getirici faaliyetlere, eğitim hizmetlerine ulaşmada yaşadıkları zorluklardır (Kaya,2008:25).

ŞNT programlarında *sosyal olarak dışlanmışların içerileceği* ve yoksulluklarıyla baş etme stratejilerinin öğretileceği iddiası, Türkiye'deki uygulama için de geçerlidir. Ancak program kapsamına sınırlı sayıda ve puanlama sistemine göre faydalanıcıların alınması bu ailelerin sosyal içerilmelerinin ne kadar başarabileceği sorusunu akla getirmektedir. Faydalanıcıların eğitim ve sağlık hizmetlerinden sosyal dışlanmışlıklarından dolayı ulaşamamalarının engellenmesi ve özellikle tüketim yoksulluğunun giderilmesi ŞNT'nin amacına paraleldir. Ancak

ŞNT, sosyal dışlanmışların, Türkiye uygulaması için yoksul çocukların ve annelerinin, temel hizmetlere ulaşabilmesini programa dahil oldukları sürece sağlayan ve tüketememe durumunu kısa vadede çözen bir yaklaşımdır; işgücü piyasalarından yararlandırılmasına ilişkin sonucu ise henüz bilinmemektedir. Sadece temel hizmetlerden faydalanılmasını sağlayan bir program, yoksul çocukların, işgücü piyasaları tarafından yararlandırılmasını değil de, işgücü piyasalarının bu çocuklardan yararlanmasını göstermektedir. Bunun da, sosyal içerilmeye denk düştüğünü söylemek zordur.

Ayrıca, yardımı almada belirlenen muhtaçlık kriterlerinin dışında kalan ve yoksul olanlar, yani ŞNT kıstaslarına göre sosyal içerilmeye yönelik uygulamalardan nasibini alamayan sosyal dışlanmışların durumu ne olacaktır? 2003'ten bu yana Türkiye'deki faydalanıcı sayısındaki ve yardım miktarlarındaki artış sosyal içerilmeyi mi ifade etmektedir.

Tablo 13. 2003-2010 Arası ŞNT Yardım Türlerine Göre Faydalanıcı Sayıları ve Ödeme Miktarları

*2003=100	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HAKEDEN HANE SAYISI				855.906	955.411	1.032.009	1.097.002	1.145.006
SAĞLIK ÇOCUK SAYISI				876.978	999.041	1.026.725	753.462	775.204
EĞİTİM ÇOCUK SAYISI				1.563.253	1.757.187	1.951.420	2.118.821	2.172.750
GEBELİK KİŞİ SAYISI				22.476	30.662	38.478	49.626	54.260
EĞİTİM ÖDEME MİKTARI (TL)	1.594.609	61.480.901	153.331.358	186.603.535	160.925.281	189.824.710	209.986.709	91.590.961
SAĞLIK ÖDEME MİKTARI (TL)	810.806	15.358.635	52.175.797	80.443.472	68.516.679	76.504.743	83.872.461	27.499.348
GEBELİK ÖDEME MİKTARI (TL)			668.080	565.895	475.337	340.326	584.506	152.444
TOPLAM ÖDEME MİKTARI (TL)	**2.405.415**	**76.839.536**	**206.175.235**	**267.612.902**	**229.917.297**	**266.669.779**	**294.443.676**	**119.242.753**

Kaynak: SYGM (2012) verileri, 2003=100 temel yıl olmak üzere düzenlenmiştir.

Öncelikle, akılda tutulması gereken, SYGM (2012) verilerinin yardım miktarlarına ilişkin cari tutardaki sunumunun, ödemelerin başladığı 2003 yılı TÜFE oranı temel alınarak yeniden hesaplandığından ciddi bir düşüş yaşandığı gerçeğidir. Yardım miktarlarındaki artış, SYGM (2012) verilerinde gösterilen artış kadar gerçekleşmemiştir.

Tabloya göre, en yüksek yardım miktarı eğitime, daha sonra sağlığa ve gebeliğe yapılmaktadır. Türkiye'deki ŞNT uygulamasına 2006'dan sonra Türk Hükümetinin kendi kaynaklarıyla devam etmiş olsa da; sınırlı kaynak probleminin, programın faydalanıcı sayısının belirli düzeyde tutulmak istenmesine ve bu anlamda programın yaygınlaştırılmak istenmemesine neden olduğu da söylenmektedir (Kaya,2008:32).

Yoksullukla mücadeleye böyle bir yaklaşım, seçiciliğe ve sosyal yardıma dayalı bir sosyal koruma sistemine işaret etmektedir. Yani, başlı başına toplumda bir dışlanma yaratmaktadır. Çünkü bu yaklaşım, toplumun tüm fertlerini kapsayan, toplumu bütünleştiren, risklere karşı koruyan bir yaklaşıma dayanmamakta; yoksulu 'toplumsal dışlanmış' olarak etiketlemektedir. Böyle bir durumda, faydalanıcı sayısındaki artışı, ihtiyaç tespitine, sosyal yardıma ve seçiciliğe dayalı destek alan faydalanıcı sayısındaki artış olarak yorumlamak daha doğru olmaktadır (Standing,2011:347). Yardım miktarlarındaki artış ise yıllık 5-10 Türk Lirası arasındadır. SYGM, yardım miktarlarını enflasyon oranına göre güncellediğini belirtmektedir. Bu durum, yardım miktarlarının iyileştirilerek arttırılması demek değildir.

3.2.3. Ailelerin Tüketim Harcamaları Üzerindeki Etkisi Ne Olmuştur?

UGPAE'nün (2007) yaptığı nicel araştırmada Türkiye'deki ŞNT programının, faydalanıcı ailelerin tüketim harcamaları üzerinde etkili olduğu söylenmektedir. Faydalanıcı ailelerin gıdaya ilişkin harcamalarının %46 oranında olduğu, faydalanıcı olmayan ailelerde ise bu oranın %39 şeklinde gerçekleştiği belirtilmektedir (IFPRI, 2007; akt. Esenyel,2009:113). Ulaşılan bu sonuç, program kapsamında belirlenmiş kısa vadeli hedeflere ilişkindir. Ancak bu çalışmada söylenenin aksine, kısa vadede ailelerin tüketim harcamalarının, en azından yardım öncesi döneme kıyasla artmış olması, bu ailelerin refahlarında artış yaşandığı anlamına gelmemektedir. Tüketim harcamalarındaki artış ise büyük oranda gıdaya yönelik harcamalardan oluşmaktadır. Ama zaten yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fertlerin yoksulluk oranlarına bakıldığında (TÜİK,2009), gıda yoksulluğunun ciddi bir sorun olmadığı görülmektedir.

Tablo 14. Türkiye'de Yıllara Göre Yoksulluk Oranları

Yöntemler	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Gıda Yoksulluğu (açlık)	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54	0,48
Yoksulluk (gıda + gıda dışı)	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08
Kişi Başına Günlük 1 $'ın altı*	0,20	0,01	0,02	0,01	-	-	-	-
Kişi Başı Günlük 2,15 $'ın altı*	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22
Kişi Başı Günlük 4,3 $'ın altı*	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35
Harcama Esaslı Göreli Yoksulluk**	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12

*Satın alma gücü paritesine göre (SGP) hesaplama yapılmıştır. 2009 yılı için 1$'ın SGP'ne karşılığı olarak 0.917 TL kullanılmıştır.
** Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.
Kaynak: Tüik (2011.d), ' 2009 Yılı Yoksulluk Çalışması', s. 2.

Tablo 15. Türkiye'de Yıllara Göre Yoksul Fert Sayısı (Bin kişi)

Yöntemler	2007	2008	2009
Gıda Yoksulluğu (açlık)	328	374	339
Yoksulluk (gıda+ gıda dışı)	12.261	11.933	12.751
Kişi Başına Günlük 1 $'ın altı*	-	-	-
Kişi Başı Günlük 2,15 $'ın altı*	356	330	159
Kişi Başı Günlük 4,3 $'ın altı*	5.796	4.759	3.066
Harcama Esaslı Göreli Yoksulluk**	10.127	10.497	10.669

Kaynak: Tüik (2011.d), ' 2009 Yılı Yoksulluk Çalışması', s. 2.

Tabloya göre 2002 yılında açlık sınırının altında yaşayan insanların toplam nüfusa oranı %1.35 iken, 2009 yılında bu oran %0.48'e düşmüştür. Gıda + gıda dışı yoksulluk oranı 2002 yılında %26.96 iken 2008 yılında %17.11'e inmiştir. 2009 yılında finansal kriz nedeniyle bu oranın %18.08'e yükseldiği görülmektedir.2006 yılından itibaren satın alma gücü paritesine göre günlük 1 doların altında gelire sahip insan kalmamıştır. Bu durum yoksulluğun bittiği anlamına gelmemektedir. Ancak harcama esaslı yoksulluk oranına bakıldığında 2002 yılında %14.74 olan oranın 2009 yılında %15.12'ye yükseldiği görülmektedir. ŞNT'nin bu oranlar içindeki etkisini görememekteyiz. Ancak gıda ve gıda dışı yoksul insan sayısı 2009 yılında 12 milyon 751 bin kişidir. Bu da ciddi bir orandır.

3.2.4. Uzun vadeli hedefi: İnsani Sermaye Birikimi Gerçekleştirilebilmiş Midir?

Programın uzun vadede insani sermaye birikimini gerçekleştirme hedefi ise, pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de *temel hizmetlere ulaşma oranına* indirgenmiştir. Bu bağlamda IFPRI (2007)'ye göre hizmetlerden faydalanma oranlarında nasıl bir değişim olduğu ortaya konmuştur. Ancak programın uzun vadeli sonuçlara ulaştığının iddia edilebilmesi için henüz çok erkendir. Bu çerçevede, bu

çalışmalarda, ailelerin çocuklarını okula gönderme ve sağlık hizmetlerinden faydalandırma davranışlarını olumlu etkilediğinin ortaya konulması, uzun vadeli insani sermayenin geliştirildiği anlamına gelmemektedir. ŞNT'nin insani sermaye birikimi üzerindeki etkisinin anlaşılabilmesi için zamana ihtiyaç vardır. Kaldı ki, aileler yardımı alabilmek için çocuklarını çalıştırma eğilimi göstermektedirler. Bu bağlamda, ailelerin yardımı alabilmek adına çocuklarını çalıştırmalarının önüne geçilebilmesi ve çocukların eğitimlerine devamının sağlanabilmesi için, çocukları çalıştırmamalarına yönelik şartlar programa dahil edilmelidir.

3.2.5. Eğitime Devam Şartı Öğrencinin Başarısı İçin Yeterli Midir?

Çocukların eğitime devam şartını genel olarak sağladığı ancak başarı durumlarında yükselme olmadığı gözlemlenmektedir.

Bu nedenle, hem eğitim sistemindeki arz yönlü eksikliklerin giderilmesi hem de çocukların başarı durumlarının iyileştirilmesi için güdüleyici unsurların düşünülmesi ve çocukların bu konuda bilgilendirilerek farkındalık yaratılması söz konusu olabilir. New York 'ta uygulanan ve gelişmiş bir ülkede uygulanmasıyla tartışma konusu olan ŞNT uygulaması öğrenci başarısını artırmada önemli sonuçlara ulaşmıştır. Uygulama basit bir varsayım üzerine kuruludur. Bu varsayım, öğrencilerin başarısına göre yardımların verilmesi; verilen yardım miktarının başarıya göre artırılması şeklindedir. Programın önemli özelliklerinden biri de, amacının ve nasıl işlediğinin faydalanıcı tarafından iyi anlaşılmasının sağlanmasıdır. Bu programın finansmanı ise özel kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmiştir (De Sa e Silva, 2008: 16-17). Bu ŞNT örneğinden Türkiye için çıkarılabilecek iki ders vardır. Bunlar, yardım miktarlarının yükseltilmesinin ve faydalanıcının bu konuda

bilgilendirilmesinin öğrencilerin başarısını artırdığı şeklindedir. Türkiye ŞNT uygulaması için yardım miktarlarına bakıldığında 2003'ten bu yana doğrusal bir artış gözlemlense de, miktarların oldukça düşük düzeyde olduğu görülmektedir. Bu nedenle, programın etkin işlemesi için miktarlar, hem bu hizmetlere ulaşmada söz konusu olan fırsat maliyetlerini de içermelidir hem de öğrenci başarısının artırılmasını sağlayacak düzeyde belirlenmelidir. New York ŞNT uygulaması, ŞNT programlarının tek tipli kurgusunun dışına çıkılabileceğini, hedef kitlenin seçiminden finansman biçimine, işleyişinden ulaşılmak istenen sonuçlara kadar uygulamanın farklılaştırılabileceğini göstermiş; programın ülke koşullarına hatta yerel düzeyde bile farklılaştırılarak uygulanabileceğini gösteren iyi bir örnek olmuştur. Ancak burada hatırlanması gereken önemli hususlardan biri, daha yüksek finansmanı ve daha özel bir uygulamayı yapabilmenin ülkenin gelişmişlik düzeyiyle olan ilişkisidir. Makedonya'daki ŞNT uygulaması, pek çok ülkede olduğu gibi ülkeye özgün bir program oluşturma söyleminin kağıt üstünde kaldığını göstermiştir. Özellikle, Makedonya gibi, ciddi bir refah devleti uygulamasının yaşandığı, sosyal yardımların sosyal hak anlayışına dayandığı; daha sonra ise piyasa ekonomisine entegrasyonun çalışıldığı bir ülke için, ŞNT programının oldukça sığ kaldığı gözlemlenmiştir. Ülke ihtiyaçlarına göre belirlenen beş yeni şartlı nakit transferi türünden ise en düşük maliyetli olan ikisi hayata geçirilmiştir. Makedonya, iddia edildiğinin aksine, ŞNT programlarının ülke koşullarına göre hazırlanmadığına ilişkin örneklerden sadece biridir (Stubbs, 2006:174-175-176).

3.2.6. Kız Çocuklarının Okullaşma Oranındaki Artış Cinsiyet Ayrımcılığını Azaltmış Mıdır?

Türkiye'deki ŞNT Programının Değerlendirilmesinde İkinci Nitel ve Antropolojik Çalışmada (2007), kız çocuklarının okullaşma oranını artırmaya verilen önceliğin, eğitim hizmetlerine ulaşmada sorun yaşamayan ve güvenlik probleminin olmadığı bölgelerde yaşayan aileler için olumlu etkisinin olabildiği; ödemelerin annelere yapılmasıyla kadının toplumsal konumunu güçlendirmede ise sıkıntıların yaşandığını söylenmektedir (Adato ve ark.,2007; akt. Esenyel,2009:114). Özellikle cinsiyet ayrımcılığının kökleştiği ailelerdeki etkinin sınırlılığına dikkatler çekilmektedir (IFPRI,2007). Bununla birlikte, ŞNT uygulamasının, gerçekten kız çocuklarının okullaşma oranını ne kadar artırdığına ilişkin verilerin belirsizliği sorunu vardır. Ayrıca, son zamanlarda Türkiye'de okullaşma oranındaki artışta ŞNT'nin payının ne kadar olduğuna ilişkin, eğitime yönelik eş zamanlı olarak yürütülen diğer programlardan dolayı belirsiz olduğunu belirtmektedir (Esenyel,2009:114). SYGM (2012a) ve SYGM (2012b) verilerine bakıldığında, kız çocuklarına verilen yardım miktarları erkek çocuklarına verilen miktardan görece yüksek olduğu görülmektedir. Ancak yardım miktarlarının zaten düşük olduğu düşünüldüğünde bu durumun ciddi bir fark yaratması beklenmemelidir. Ayrıca, Türkiye gibi kadına ilişkin geleneksel düşüncenin derin bir yere sahip olduğu ülkelerde, cinsiyet ayrımcılığıyla mücadele kız çocuklarına yapılan yardım miktarlarının daha yüksek düzeyde olmasıyla ve yardımların annelere ödenmesiyle gerçekleştirilemez. Kadının, diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi, Türkiye'de de annelik rolü üzerinden sosyalleşme vurgusu yeterli değildir. Annelerin, çocukların harcamaları üzerinde söz sahibi olmalarının sosyal hayata katılımlarını artırdığı

söylenmektedir. Ancak doğrudan kadınlara ekonomik destek sağlayan, bu anlamda iş bulabilmeleri için teknik bilgi, beceri kursları ve parasal destek gibi unsurlar ŞNT programına katılabilir.

3.2.7. ŞNT Kapsamında Önleyici Sağlık Hizmetlerinden Faydalandırılmasının Amacı

Burada asıl sorulması gereken soru ŞNT programının, daha sağlıklı bir topluma ulaşmak için mi; yaşlanan nüfus sorunundan ve ucuz emek gereksiniminden dolayı yoksul çocukların yaşatılması için mi uygulandığıdır. ŞNT programlarında, sunulan sağlık hizmetinin daha kaliteli hale getirilmesine yönelik bir kaygı taşımayışı, sunulan hizmetin önleyici sağlık hizmetlerinde oluşması ve diğer alanları dışlaması, özellikle 0-6 yaş arası çocuklara ve doğum öncesi ve sonrası annelere yönelik olmasıyla toplumu kapsamaması evrensel ve toplumsal refahın artırılmasına yönelik bir sağlık hizmeti sunumunun hedeflenmediğini göstermektedir. Yani, aşılama ve belirli kontroller dışında, kapsamlı bir sağlık güvencesinin ve kaliteli bir sağlık hizmetinin sunumu anlamına gelmemektedir. Bu durumda, ŞNT kapsamında yararlandırılan sağlık hizmeti, daha sağlıklı bir toplum için atılmış kamusal bir sunum anlamına gelmemektedir.

3.2.8. Karşılıklılık İlkesinin Uygulanması ve Anlamı

Türkiye'deki ŞNT uygulamasında da ödemelerin şartlara bağlı olarak yapıldığı bilinmektedir. Ödemeler, şartlar yerine getirilmediği takdirde askıya alınmakta ve bu süreç içerisinde durdurulmaktadır. Bu durum, daha önce devletin yerine getirmesi gerektiği ve bir hizmet olarak yararlanılması hak niteliğinde olan alanların yardım kapsamında değerlendirildiği ŞNT programlarının özüne

yerleştirilmiş olan karşılıklılık ilkesinden kaynaklanmaktadır. ŞNT programından yararlanabilmek için şartların yerine getirilmesi beklenmektedir; getirilmediği takdirde kesilmesi yoksulun kendi durumuna terk edilmesi anlamına gelmektedir. Bu durum, ŞNT yardımının, sosyal devlet anlayışına değil; karşılık ilkesine dayandırıldığı ve bir sosyal yardım programından öteye gitmeyen, 'sosyal koruma ağı'na denk düştüğünü göstermektedir.

3.2.9. Yardım Miktarlarının Düşüklüğü ve Düzensiz Ödenmesi Sorunu

Yardımların düşük düzeyde olması, şartlar yerine getirilmediği takdirde kesilmesi bir yana, yardımların ödenmesinde de birtakım düzensizlikler gözlemlenmiştir. Yardımların 2 ayda bir verilmesi gerekirken, uygulamada 2 aydan daha geç sürelerde verildiği görülmüştür (Kaya,2008:231). Bu durum, programın işleyişi bakımından giderilmesi gereken bir sorundur.

3.2.10. Programdan Çıkış Kuralları

Programdan çıkış kurallarının neler olduğuna bakılmalı ve bu kuralların yoksulluktan çıkışı mı yoksa programdan çıkışı mı karşıladığını anlamak da gereklidir. Türkiye'deki uygulamada, programdan çıkış için belirli bir süre konmamıştır. Bu durum, bir çocuk 0-18 yaş aralığı boyunca, 'muhtaçlık durumu' devam ettiği sürece sistemde kalabildiği anlamına gelmekte, "muhtaçlık durumu"nun denetiminin ise vakıflara bırakıldığı görülmektedir. Vakıflarca görevlendirilmiş vakıf memurlarının yıllık olarak düzenledikleri ev ziyaretlerinde yapılan anket ve gözlemler Vakıf Mütevelli Heyeti'ne sunulmakta ve buradan çıkacak karara göre, faydalanıcının programda kalıp kalamayacağına karar verilmektedir (Esenyel,2009:61-62). Türkiye'deki sosyal yardım anlayışını anlamada, yardımın

hangi kurumlar aracılığıyla yapıldığı ve bu durumun yarattığı etki önemlidir. Sosyal yardımda gönüllülük esasına dayanan anlayışın Osmanlı'dan bu yana temsilcisi olarak düşünülebilecek vakıflar, ŞNT uygulamasında, ailelere ilişkin durum takibinde ve yardımların verilmesinde görevlendirilmişlerdir. Diğer yardımlar yapılırken kaynak kullanımında yaşanan sorunlar ve keyfi tutumlar gibi, programdan çıkış kuralları içinde ortaya konmuş kesin sürenin ve kuralların olmayışı, programda kimin kalacağına karar verilmesi konusunda da yaşanabilecek keyfi tutumu düşündürmektedir. Meksika'daki programdaki çıkış kuralları ve aşamaları Türkiye için örnek alınabilir. SYGM (2012) ile yapılan görüşmede, faydalanıcıların, ŞNT programında uzun süreli kalabilmelerini sağladıklarını vurgulamaktadır. Burada söylenen uzun süre, 0-17 yaş aralığını kapsamaktadır. Ancak uygulamada, yıllar içinde çok da farklılaşmayan ödemelerle ve farklılaşmayan bir yardım sisteminden yararlanmak yoksullun durumunu iyileştirmek için yeterli değildir.

Sonuç olarak, ŞNT'den farklı bir hizmet modeli kurgusu düşünülebilir. Bu durum, Türkiye'de temel hizmetlerin sunumundaki arz yönlü eksikliklere de dikkat çekmektedir. Fakat bu eksikliklerin giderilmesi, aydan aya kısıtlı miktarlarda yapılan 'yardımlar' aracılığıyla baş edilemeyecek bir sorunu göstermektedir. ŞNT bazında düşünüldüğünde sağlık ve eğitim alanlarında, adım adım yapılmakta olan ve derinleşen özelleştirme uygulamalarının aksine, ciddi kamu yatırımının gerekli olduğu açıktır. Kaldı ki ŞNT programı da, bizzat devlet aracılığıyla, yani kamu harcamaları ile eğitim ve sağlık hizmetlerine ulaşmadaki açığı kapatma çözümünü öne sürmektedir. Ancak program kapsamında belirlenen yardım miktarları, arz yönlü eksikliği giderecek kamu yatırımlarının yapılmasını desteklemek bir yana, ailelerin gelir düzeylerinde bir iyileşme yaratabilecek nitelikte dahi değildir. Yani, kısa

dönemde ailelerin tüketim harcamalarında bir artış yaratılması, programın en temel hedeflerinden biri olduğu vurgulana gelen temel hizmetlere ulaşma hedefini de ıskalamaktadır. Sağlık ve eğitim hizmetlerine ulaşma hedefi için kamu yatırımlarının gerekliliği ve bunun için atılması gereken adımlara ŞNT programlarının önerisinde rastlanamamaktadır. Ayrıca bu hizmetlere ulaşılabilse dahi, kaliteli ve etkin bir sonuç için de kamu müdahalesi gerekli görünmektedir. Program kapsamınca sağlık hizmetlerinin gördürüldüğü ana merkezlerin sağlık ocakları oluşu, bu hizmetlerin niteliğini de sorgulatmaktadır. Devlet okullarındaki hem teknik yetersizlikler hem de eğitim kalitesindeki düşüklük ülkemizdeki bir diğer sorundur ve öğrenci başarısını doğrudan etkileyen faktörlerdendir.

Bu anlamda Türkiye'nin nasıl bir sosyal koruma sistemine ihtiyaç duyduğu düşünülmelidir. Sosyal güvenlik sistemindeki uygulamalar neo-liberal politikalarla güdümlü olarak oluşturulurken, kapsayıcı ve sosyal hak yaklaşımına dayanan bir sosyal koruma sisteminin eksikliği söz konusudur. Yıllara göre sosyal koruma harcamalarına ve ŞNT miktarlarına bakıldığında artış gösteren oranlar yanıltıcı nitelikte olabilmektedir. Yapılan yardım miktarları, bunların şartlara bağlanması ve genelde gıda, giyecek, kömür vs. şeklinde yapılıyor olması, ŞNT yardımlarının en çok yapıldığı bölgelerin dağılımına bakıldığında sonucun Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu bölgesi olmak üzere 2003'ten bu yana hiç değişmemiş olması ve aslında bunların oy kaygısıyla sıkça başvurulan yöntemlerden biri haline gelmesi, yani sosyal yardımların klientelist niteliği ve sosyal koruma harcamalarının politize edilme sorunu Türkiye'de var olduğu iddia edilen sosyal devletin mahiyetini sorgulatmaktadır.

Tablo 16. ŞNT Miktarlarının Yardım Türlerine Göre Yapılan Ödeme Miktarlarının 2003-2005 Yılları Arası Bölgesel Dağılımı

*2003=100	2003 YILI			2004 YILI			2005 YILI			
BÖLGE ADI	EĞİTİM ÖDEME MİKTARI (TL)	SAĞLIK ÖDEME MİKTARI (TL)	TOPLAM ÖDEME MİKTARI (TL)	EĞİTİM ÖDEME MİKTARI (TL)	SAĞLIK ÖDEME MİKTARI (TL)	TOPLAM ÖDEME MİKTARI (TL)	EĞİTİM ÖDEME MİKTARI (TL)	SAĞLIK ÖDEME MİKTARI (TL)	GEBELİK ÖDEME MİKTARI (TL)	TOPLAM ÖDEME MİKTARI (TL)
AKDENİZ	334.414	127.800	462.214	6.899.089	1.334.418	8.233.507	14.639.972	3.554.403	47.697	18.242.073
DOĞU ANADOLU	90.194	38.886	129.079	8.346.172	3.096.194	11.442.366	32.593.336	15.270.825	230.196	48.094.357
EGE	117.076	76.342	193.417	4.246.611	776.320	5.022.931	7.771.543	1.808.308	15.730	9.595.582
G.DOĞU ANADOLU	439.595	275.265	714.861	23.599.694	6.121.811	29.721.505	55.819.694	20.551.155	259.872	76.630.722
İÇ ANADOLU	165.665	82.396	248.061	5.589.869	1.085.692	6.675.561	14.302.733	3.605.479	35.005	17.943.217
KARADENİZ	268.107	147.685	415.792	8.544.599	2.136.522	10.681.121	18.391.346	5.423.597	49.607	23.864.550
MARMARA	179.559	62.432	241.991	4.254.867	807.677	5.062.544	9.812.733	1.962.030	29.972	11.804.736
Genel Toplam	**1.594.609**	**810.806**	**2.405.415**	**61.480.901**	**15.358.635**	**76.839.536**	**153.331.358**	**52.175.797**	**668.080**	**206.175.235**

Kaynak: SYGM (2012) verilerine göre hazırlanmıştır.

Tablo 17. 2006 Yılı ŞNT Ödeme Miktarlarının Yardım Türlerine Göre Bölgesel Dağılımı

	2006 YILI							
BÖLGE ADI	**2006 SONU HAKEDEN HANE SAYISI**	**2006 SONU SAĞLIK ÇOCUK SAYISI**	**2006 SONU EĞİTİM ÇOCUK SAYISI**	**2006 SONU GEBELİK KİŞİ SAYISI**	**EĞİTİM ÖDEME MİKTARI (TL)**	**SAĞLIK ÖDEME MİKTARI (TL)**	**GEBELİK ÖDEME MİKTARI (TL)**	**TOPLAM ÖDEME MİKTARI (TL)**
AKDENİZ	85.082	62.667	153.589	1.932	18.919.245	6.094.962	58.109	25.072.316
DOĞU ANADOLU	242.277	314.065	415.931	8.882	47.535.204	27.742.176	237.445	75.514.824
EGE	41.090	22.674	68.742	472	8.151.697	2.059.952	9.962	10.221.611
G.DOĞU ANADOLU	271.712	328.783	550.521	7.615	66.336.404	30.970.594	154.015	97.461.014
İÇ ANADOLU	75.955	51.598	130.730	1.292	15.533.857	4.893.826	41.146	20.468.829
KARADENİZ	93.085	70.993	152.365	1.498	19.509.403	6.468.591	39.358	26.017.352
MARMARA	46.705	26.198	91.375	785	10.617.725	2.213.371	25.860	12.856.956
Genel Toplam	**855.906**	**876.978**	**1.563.253**	**22.476**	**186.603.535**	**80.443.472**	**565.895**	**267.612.902**

Kaynak: SYGM (2012) verileri ne göre hazırlanmıştır.

Tablo 18. 2009 Yılı ŞNT Ödeme Miktarlarının Yardım Türlerine göre Faydalanıcı Sayısının Yardım Türlerine Göre Bölgesel Dağılımı

*2003:100	2009							
BÖLGE ADI	**2009 HAKEDEN HANE SAYISI**	**2009 SAĞLIK ÇOCUK SAYISI**	**2009 EĞİTİM ÇOCUK SAYISI**	**2009 GEBELİK KİŞİ SAYISI**	**EĞİTİM ÖDEME MİKTARI (TL)**	**SAĞLIK ÖDEME MİKTARI (TL)**	**GEBELİK ÖDEME MİKTARI (TL)**	**TOPLAM ÖDEME MİKTARI (TL)**
AKDENİZ	129.947	71.763	239.115	4.526	22.547.089	7.003.798	44.973	29.595.860
DOĞU ANADOLU	310.975	247.115	591.217	19.995	54.420.507	27.403.712	222.213	82.046.432
EGE	49.062	16.379	84.419	766	7.278.345	1.526.791	6.207	8.811.344
G.DOĞU ANADOLU	366.769	325.069	777.948	17.716	85.422.868	38.064.922	243.829	123.731.619
İÇ ANADOLU	90.511	37.941	159.263	2.693	15.510.407	4.207.999	28.542	19.746.947
KARADENİZ	99.973	37.750	169.860	2.657	15.882.843	3.894.931	24.355	19.802.129
MARMARA	49.765	17.445	96.999	1.273	8.924.650	1.770.307	14.387	10.709.344
Genel Toplam	**1.097.002**	**753.462**	**2.118.821**	**46.626**	**209.986.709**	**83.872.461**	**584.506**	**294.443.675**

Kaynak: SYGM (2012) verileri ne göre hazırlanmıştır.

2003 ve 2005 yılları arası bölgesel dağılım ve 2009 yılı bölgesel dağılıma bakıldığında, yardım miktarının en çok yapıldığı ve en çok faydalanıcı sayısına sahip olan bölgenin Güney Doğu Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgesi olduğu ve değişmediği görülmektedir.

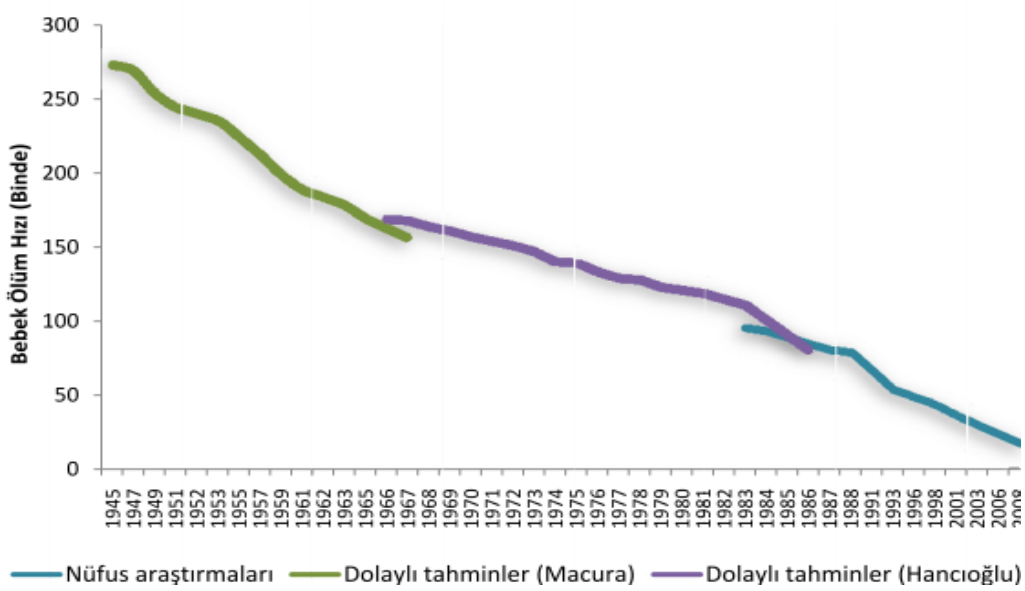
Ayrıca ŞNT'nin uzun vadeli hedefi olan insani sermaye birikimi hedefinin sadece temel hizmetlerden yararlanma oranına indirgenmesi yanlıştır. Bununla birlikte çocuk işçi sayısı, bebek ölüm oranları, sağlıklı gerçekleşen doğum oranları gibi göstergeler uzun vadedeki hedeflere yönelik bakılması gereken göstergelerdir. Bebek ve 5 yaş altı ölüm oran ve hızlarında, anne ölüm hızında, aşılamada, doğum öncesi bakım hizmetlerine ulaşma gibi göstergelerde ne gibi değişiklikler olduğu, "*Dünya Kalkınma Raporu"nda* ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Raporu tarafından yayınlanan "*İnsani Kalkınma Raporu"nda* özellikle ülkenin sağlık hizmetlerinin kalitesini gösteren ve kalkınmasıyla ilişkilendirilen alanlardır. ŞNT programlarında da çocuk işçiliğinin azaltılması, annelerin doğum öncesi ve sonrası kontrolleri, çocukların aşılanması ve bu çerçevedeki hizmetlerden faydalandırılması amaç edinilmektedir. Bu nedenle, genel eğilimin nasıl olduğunu anlayabilmek adına Türkiye için bu göstergelere göz atmakta fayda vardır. ŞNT programının bu unsurlar üzerindeki etkisi bilinmemekle beraber değişikler genel olarak şu şekildedir:

- Türkiye'de 2000'li yıllara kadar oldukça yüksek oranlarda gerçekleşen bebek ölümlerinde düşme gerçekleşmiştir:

> "1960'lı yılların ortalarında sırası ile binde 163 ve binde 223 olan bebek ölüm hızı ve beş yaş altı ölüm hızı; 1980'li yılların başında binde 121 ve binde 152 seviyesine; 1990'lı yılların başında binde 66 ve binde 84 seviyesine gerilemiştir. 2000'li yıllarla birlikte hem bebek ölüm hızı hem de beş yaş altı ölüm hızı daha da hızlı bir şekilde azalmaya başlamıştır. 2000'li

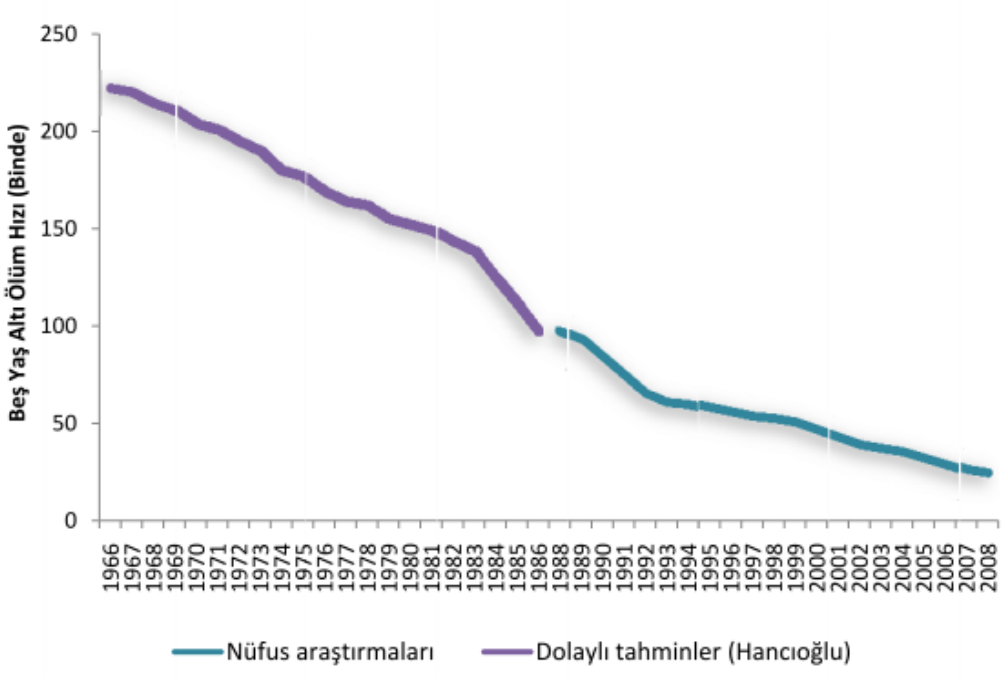
yılların ortalarında sırasıyla binde 29 ve 37 seviyesine gerileyen bebek ölüm hızı ve beş yaş altı ölüm hızı 2000'li yılların sonunda sırası ile binde 17 ve binde 24 seviyesine kadar düşmüştür… Ancak, halen Avrupa Birliği ülkelerindeki bebek ölüm hızından yaklaşık 4 kat daha yüksek bir bebek ölüm hızına sahip olduğumuz düşünülürse, Türkiye'nin bu alanda yakın bir gelecekte alması gereken mesafenin uzunluğu daha net olarak anlaşılabilecektir."

(Koç ve diğerleri,2008:44)



Grafik 1. 1945-2008 Yılları Arası Türkiye'deki Bebek Ölüm Hızı Oranları

Kaynak: Hancıoğlu,1991; Yüksel,2008; Hünee,2009; akt. Koç ve Diğerleri,2008:45



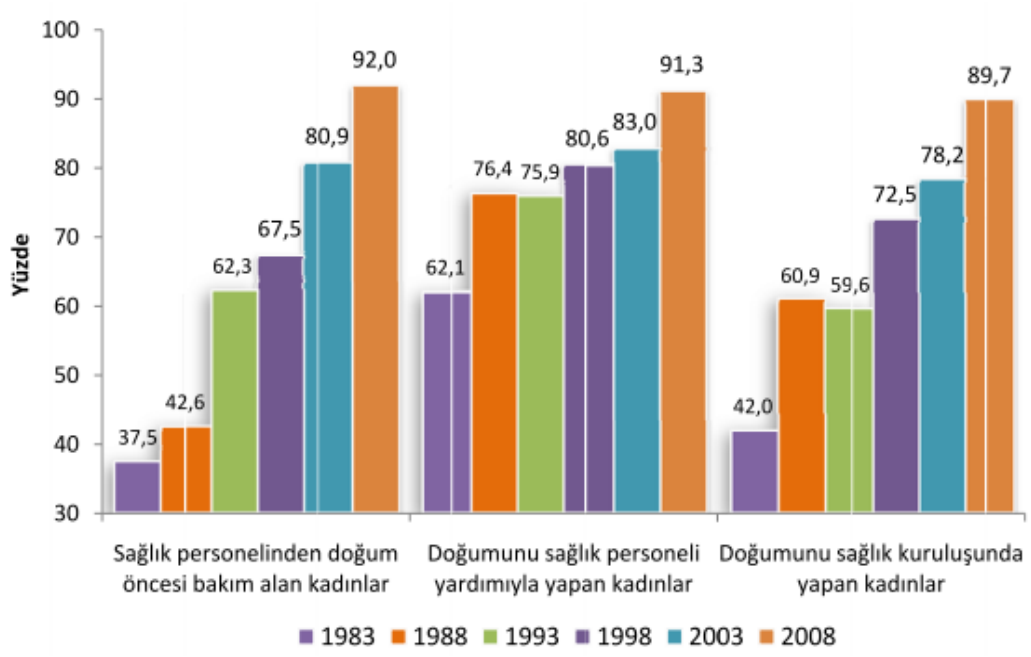
Grafik 2. 1966-2008 Yılları Arası Türkiye'deki 5 Yaş Altı Ölüm Hızındaki Değişmeler

Kaynak: Hancıoğlu,1991; Yüksel,2008; Hünee,1989,1999,2004,2009; akt. Koç ve Diğerleri,2008:45.

- 1990 yılından bu yana daha çok gebelik, doğum ve loğusalıkta gerçekleşen anne ölümlerine ilişkin olarak anne ölüm hızlarında düşme eğilimi gözlemlenmektedir. Ancak bu sonucun bölgesel dağılımında farklılıklar söz konusudur: 1990'lı yıllarda 100.000 doğumda 56 olan oran, 2000'li yıllarda 29'a düşmüştür; ancak Avrupa Birliği ülkelerinde bu oranın ortalama 7 oluşu Türkiye'de bu konuda yapılması gereken düzenlemelerin olduğunu göstermektedir (TÜİK,1993; Koç ve diğerleri,2008:43-44).

- Doğum öncesi bakım hizmetlerine ulaşmada ilerleme yaşanmıştır. Doğumu sağlık kuruluşunda yapan kadın sayısı binde 2003 yılında 78,2 iken 2008 yılında 89,7 olmuştur. Doğumu sağlık personeliyle yapan kadın

sayısı ise 2003'te binde 83.0 iken 2008 yılında 91,3'e; doğum öncesi sağlık personelinden bakım alan kadın sayısı ise 2003 yılında 80,9 iken 2008 yılında 92,0' a yükselmiştir. Fakat bu hizmetlerden yararlanma oranı Doğu Anadolu Bölgesi için istenilen düzeyde değildir (Koç ve diğerleri, 2008:37).

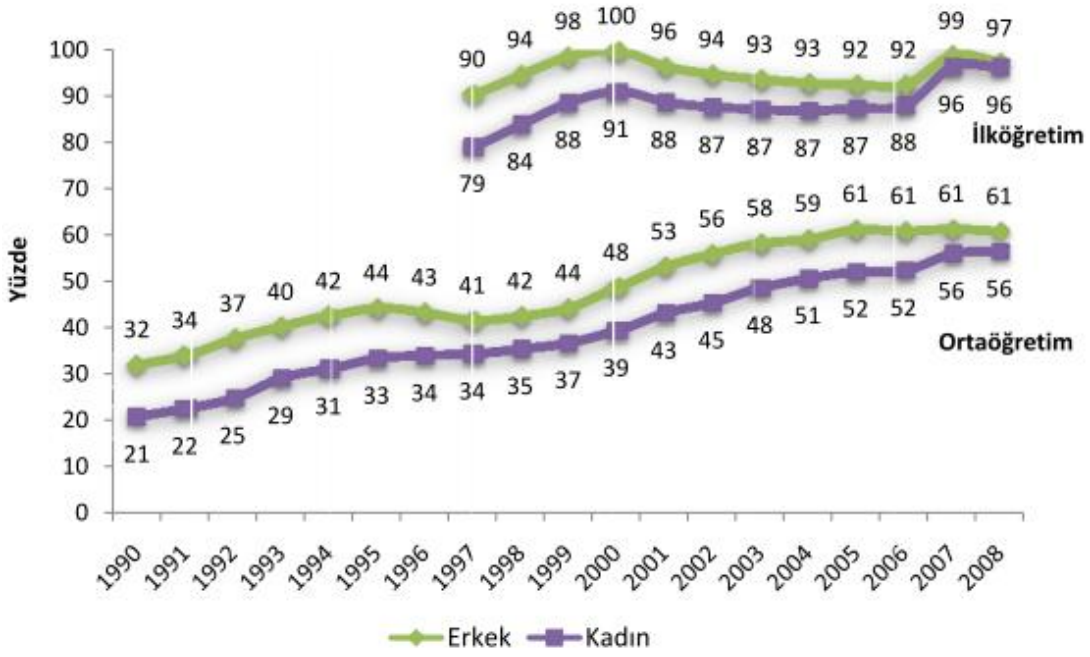


Grafik 3. 1983-2008 Yılları Arası Türkiye'deki Doğum Öncesinde ve Sonrasında Alınan Hizmet Oranlarındaki Değişim

Kaynak: Hünee, 1987,1989,1994,1999,2004,2008; akt. Koç ve diğerleri,2008:37.

- Çocukların aşılanmasında yaşanan devam sorunu halen devam etmektedir. 1998-2008 yılları arası hiç aşı olmayan çocukların oranında %5'ten %2'ye bir gerileme olmuştur. Tam aşılı olan çocukların oranı tüm bölgeler için artarken bu oran %84'tür; ancak Doğu Anadolu Bölgesinde bu oran %64'tür (Koç ve diğerleri,2008:39-40)

- Türkiye'de ilköğretim okullaşma oranıyla ilgili bir sıkıntısı yoktur; ilköğretim okullaşma oranı oldukça yüksektir. Zorunlu eğitim sistemine geçilmesinin bu sonuç üzerindeki payı oldukça yüksektir. 2008 yılı itibariyle ilköğretim okullaşma oranı erkek ve kız çocukları için sırası ile yüzde 97 ve yüzde 96'dır. Bu durum, ilköğretim düzeyinde Türkiye geneli için eğitimde cinsiyet eşitsizliğinin önemli ölçüde ortadan kalktığını göstermektedir (TÜİK,2010a; Koç ve diğerleri,2008:15).



Grafik 4. 1990-2008 Yılları Arası Türkiye'deki Net Okullaşma Oranındaki Değişimler

Kaynak: TÜİK, 2010a ve 2010b verilerine göre hazırlanmıştır (Koç ve diğerleri,2008:17).

- Orta öğretim ve yüksek öğretimde okullaşma oranları daha düşük; zaman içinde azalan ama halen devam eden cinsiyet eşitsizliği ise daha da büyüktür. Ayrıca ortaöğretimde okulu bırakma durumu da söz konusudur.

1990'lı yılların başlarında 14-16 yaş aralığındaki erkek çocukların %32'si; kız çocuklarının ise %21'i ortaöğretime devam ederken; 2008 yılında bu oran erkek çocuklar için %61'e, kız çocuklar için ise %56'ya yükselmiştir. 2008 yılında kadınların ve erkeklerin eğitim durumlarına göre dağılımlarına bakıldığında, kadınların %18'intabloin ortaöğretim, %10'unun ise yükseköğretim mezunu olduğu; erkekler için ise bu oranların sırasıyla %23 ve %14 olduğu görülmektedir (Koç ve diğerleri,2008:17).

- 1999-2006 yılları arasında istihdam edilen çocuk sayısı 2 milyon 270 binden, 958 bin düzeyine düşmüştür. Ancak 1994-1999 yılları arasında istihdamdan çekilen çocuk işçi sayısının yıllık ortalamada 128 bin iken, 1999-2006 yılları arasında yıllık ortalama 74 bin olarak gerçekleştiği belirtilmiştir (Milliyet Gazetesi,2012). Yani çocuk işçiliğinin azalma hızı yavaşlamıştır. Ancak ev işlerinde çalışan çocukların sayısı ciddi anlamda artmıştır. İstihdam içinde değerlendirilmeyen ev işlerinde çalışan çocukların sayısı 1999 yılında 4 milyon 447 bin iken, 2006 yılında bu sayı 7 milyona ulaşmış; böylece 5-17 yaş arası toplam çalışan çocukların oranı %49 olmuştur (Milliyet Gazetesi,2012). Çocuk emeğinin ev içine kaymasına, tarımdaki çözülme nedeniyle sanayi ve ticaret alanlarına kayış eşlik etmiştir. Tarımdaki istihdam oranı ise %67'den %41'e düşerken, çocuk istihdamında sanayinin payı 1994'de %16 iken bu oran 2006 yılında %28'e artmış; 6-14 yaş grubu için bu oran %16 olmuştur.(Milliyet Gazetesi, 2012, TİSK,2012).

Görüldüğü gibi, ortaöğretim ve yükseköğretimde okullaşma oranlarının düşüklüğü, cinsiyet ayrımcılığı sorunu, annelere ve çocuklara yönelik temel sağlık hizmetlerine ulaşma sorunu, bebek ve anne ölümleri, çocuk işçiliği sorunları ŞNT programının uygulanmasından çok önce var olan yapısal sorunlardır. Çocuk işçi oranındaki azalış; aşılama oranındaki, ortaöğretim, ilköğretim okullaşma oranındaki ve doğum öncesi ve sonrası sağlık hizmetlerine ulaşmada gözlemlenen artış; yani bu olumlu sonuçlar, sayısal verilere bakıldığında 1990'lı yıllar ve hatta daha öncesinden başlayan bir eğilimi yansıtmaktadır. Bu olumlu gelişmelere rağmen, Türkiye'de yukarıda sözü edilen ve incelenen göstergelerde hala istenilen düzeye ulaşılamamıştır. ŞNT programı da bu sorunları tamamen ortadan kaldıramamıştır. Yani ŞNT programının uzun yıllardır mücadele konusu olan bu göstergeler üzerindeki etkisinin boyutu sorgulanmalıdır. ŞNT programı zaten Türkiye'de henüz 10 yıllık bir serüvene sahiptir, bu nedenle uzun vadeli sonuçlarına ulaşabilmesi beklenebilir bir şey değildir; ancak aynı zamanda uzun vadeli sonuçlara ilişkin plansızlığı da ortadadır. Çocukların programdan ne kadar yararlanabilecekleri, refah durumlarında iyileşme durumlarının takipsizliği, bu çocukların gelecekte istihdam edilmeleri için nasıl bir politika izleneceğinin belirsizliği, program içindeki tutarsızlıklara ve eksikliklere işarettir. Ayrıca, bu tür yapısal sorunların çözümü çok daha uzun vadede, kapsamlı sosyal politika araçlarıyla giderilebilecek sorunlardır. Bu nedenle ŞNT programının bu sorunları çözmede, bazılarında olumlu etkileri olsa da, çok küçük ve yetersiz bir kurgusu vardır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL POLİTİKA PARADİGMASINDAKİ DÖNÜŞÜM

Sosyal politika, kökleri 16. yüzyıl 'yoksul'un tanımlanması ve denetimi tartışmasına kadar götürülebilen ancak literatüre, dünyada ilk modern (rasyonel esaslara dayalı korporatist) sosyal güvenlik örgütlenmesini gerçekleştiren 1880'lerin Bismarck Almanyası tarafından kazandırılmış bir kavramdır (Özuğurlu,2003:60). 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran'ın ve Dünya Savaşlarının ardından, Avrupa'da gündeme gelen refah devleti uygulamalarıyla yaygınlaşan bu kavrama ve bu disipline olan ihtiyaç tartışılagelmiştir. Özellikle Keynesyen dönem sonrası, sosyal politika anlayışında, ciddi bir dönüşüm yaşanmıştır.

> "Sosyal politika, odağına ücretli istihdamı alarak, emeğin fiziki ve kültürel yeniden üretimi çerçevesinde aile, piyasa ve devlet arasında gerçekleşen karşılıklı ilişkileri siyasi otorite ve kamu örgütlenmesi zemininde kavrayan bir disiplindir.'"

(Özuğurlu,2003:61)

Sosyal politikanın, işçiyi odağa alan bu tanımı geleneksel yaklaşıma özgüdür. İşte bu tanımdaki işçiye olan odaklılıkta, küreselleşme süreciyle beraber bir kayış yaşanmıştır.

Sosyal politika kavramı ve uygulamaları, ironik bir şekilde, küreselleşme uygulamalarının göbeğinde, neo-liberal politikaların gölgesinde, uluslararası kurumların refakatinde hala varlığını sürdürmektedir. Ancak, sosyal politikanın odağı, yönelimi ve hedefi, küreselleşme süreciyle beraber ciddi bir dönüşüm geçirmiştir.

> "Refah devletinin bireylerini toplumsal risklere karşı güvence altına aldığı vatandaşlık kurumunun garantörlüğünde şekillenen 'haklar', yaşadığımız dönemde, neo-liberal politikalar tarafından şiddetli eleştirilere maruz kalmakta ve sorgulanmaktadır. Toplumsala dönük politikaları eleştiren yeni-liberal ideolojinin, yoksulları çalışmama ve tembellik ekseninde tanımlamasının ironisi günümüzde istihdama katıldıkları halde yoksullukları devam eden bireylerde kendisini göstermektedir."

(Kahraman, 2010:153)

Bugün vurgulanan sosyal politika anlayışı, sosyal politikayı sosyal yardıma indirgeyen, yoksulluk sorunuyla mücadele etmeyi değil, sürdürülebilir kılmayı hedefleyen, bu bağlamda yoksulluğun yönetildiği bir anlayışa tekabül etmektedir. Bu anlamda neo-liberal dönemde şekillenen sosyal politika söylemi, İkinci Dünya Savaşı sonrası Refah devleti anlayışından farklı bir söyleme oturmaktadır. İlginç olan, bugün, bu sosyal yardım anlayışı söyleminin sosyal devlet sloganıyla sarmalanmasıdır. Oysa ki, bu ciddi bir yanılsamadır.

Bu bölümde, bu bağlamda, yoksulluğun ve sosyal politikanın, sermaye birikim sürecine paralel olarak değişimi ele alınacaktır.

1. Sosyal Politikayı Anlamak: Sosyal Politikanın Tarihsel Serüveni

Kapitalist toplumlardaki sosyal politikanın tarihsel serüveni, sermaye birikim sürecinden ayrı olarak düşünülemez.

Günümüzün küresel tartışma platformunda önemli ve hatta 'gözde' sıfatını hak edecek kadar önemli tartışma gündemlerinden biri olan 'sosyal politika'yı, daha doğrusu, bugünün vurgulanarak önüne eklemlenmiş sıfatıyla *küresel sosyal politika* tartışmalarını anlayabilmek için bu kavramın köklerine inmek, doğduğu, tanık olduğu ve dönüştüğü tarihsel, sosyal ve iktisadi zemine bakmak gereklidir. Çünkü;

> " […] siyasal ve toplumsal yapıda sürüp giden değişimler nedeniyle sosyal politikanın da bu değişimlere ayak uydurması kaçınılmazdır."
>
> (Koray,2007:19)

1.1 İkircikli Doğuş: Kapitalizm ve Sosyal Politikanın Çelişik Eşzamanlılığı

Sosyal politikaya ilişkin ilk tartışmaların, yoksulluğun, daha doğrusu 'yoksul'un bir sorun olarak tanımlanmaya başlanması ile beraber, 16. yüzyılda, kapitalizmin doğuşu ile başladığı söylenebilir (Buğra,2010:9). Yoksulluk ve sosyal politika alanlarının iç içe geçmişliği ve doğuşu, toplumsal sorunlara bir başkaldırı ve merhem olabilmek umuduyla, kapitalizmin doğuşuna tekabül etmiştir denilebilir. Bu çelişik tekabül edişi akılda tutmak, sosyal politikadaki dönüşümü, kapitalizm ve sosyal politika arasındaki çekişmeyi anlayabilmek için elzemdir.

Kapitalist sistemde sosyal politika uygulamalarının var olması ise aslında başlı başına çelişik bir durumu ifade etmektedir. Çünkü kapitalist sistemin sunduğu toplum düzeni, "emeğini satmak zorunda olan mülküz insana", yani "özgür emeği" çalıştırmaya dayanan bir sistemdir (Buğra,2010:10). Bu sistemin altında yatan bir diğer tartışma ise, varsılın yoksula ilişkin rahatsızlığı, huzursuzluğudur.

> "Kapitalizmin, "özgürleştirdiği" emeğe özgü "modern yoksulluk" olgusu, varlığı yoksul olmayanlarda ciddi bir rahatsızlık yaratan bir grup insanın "toplumun başına bela olmamasının" koşullarını aramayı gerektirir."
>
> (Buğra, 2010:10)

Günümüz sosyal politika çözüm önerilerinin asıl nedeni de bu argümana dayanmaktadır. Yoksulun, varlıklı kesim tarafından istenmeyen varlığına katlanılma sebebi ise, yoksulların, ekonominin işlemesini sağlayacak olan iş gücü olmalarından

kaynaklanmaktadır. Bu anlamda, sosyal politika, aklımızda uyandırdığı ilk imgeden, yani, "hasta, yaşlı ya da kazandığı ücreti asgari geçim düzeyinin altında olan insanın" (Buğra,2010:10) sorunlarına yönelik çözüm aramaktan oldukça uzak kalabilmekte ve kapitalist sistemde başka kaygılar üzerinden işleyebilmektedir. Bu yüzden, kapitalist sistem ve sosyal politika bir çelişkiye içkindir.

Kapitalizm ve sosyal politika çelişkisi iki ayaklıdır. Birinci çelişki, ikisinin eş zamanlı, peşi sıra doğuşları; ikincisi ise, birbirleriyle oynadıkları körebe oyunudur. Kapitalizmin yarattığı toplumsal bunalımlar karşısında sosyal politikanın doğuşu buna bir tepki ve çözüm arayışıyken; zaman içinde bu arayış kapitalizmin işleyişinden yara almakta ve hatta bu işleyişin devamı için sistem tarafından dönüştürülmektedir (Buğra,2010:9,10,11). Bu bağlamda, bu tezde tartışılan ŞNT uygulamasının, 16. yüzyılda başlamış bu körebe oyununa günümüz küresel dünyasından 'yeni küresel sosyal paradigma' etiketiyle katılmış yeni kurgulardan/oyunculardan sadece biri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır; özellikle Dünya Bankası'nın 2000/2001 Dünya Bankası Kalkınma Raporunda sunduğu yoksullukla mücadele programlarının, yoksulluğu azaltmaktan ziyade, "sosyal riskleri" azaltmayı daha çok önemsediği hatırlandığında (Çulha Zabcı,2003: 215).

Bu çelişki, bizi, üretilen sosyal politikanın niteliği, içeriği, nesnel koşulları ve ideolojik perdesinin hatırlanmasındaki öneme götürür. En temel anlamda, sosyal politikaların neye yönelik uygulandığını anlayabilmek ise, şu soruların yanıtından geçer: Kapitalist sistemin işleyişinin sürdürülebilirliği için yoksula katlanan bir sosyal politika mı? Yoksa herkesin bir yurttaş olarak değerlendirildiği bir anlayışla, sosyal adalet için sosyal politika mı?

1.2. ‘Çalışan Yoksul’ ve ‘Muhtaç’ Ayrımı: ‘Sadaka Reformları’ndan Yeni Yoksulluk Yasasına

Sosyal politika, ortaya çıkışından bu yana bir tanımlanma sorunu yaşayan, yoksulluğun ve özellikle ‘yoksul’un tanımlanmasıyla ve bu sorunlara yönelik üretilen çözüm önerileriyle sıkı sıkıya bağlantılı bir alan ola gelmiştir. Yoksulluğa ilişkin devletin üstelendiği işlevler ve sorumlulukların tarihsel süreçte değişmesi de bizzat devletin ve sosyal politikanın yeniden tanımlanmasıdır. Bu çerçevede izi sürülecek hikaye, emek piyasasının oluşturulma sürecini ele almaktadır.

Temel olarak, yoksula yapılan ve ‘sosyal yardım’ olarak başlayan sosyal politika hikayesini şekillendiren, paternalizmden refah rejimlerine uzanan önemli tarihsel gelişmelerdir. Bunlar en genel çerçevede, Elizabeth Dönemi ve Eski Yoksul Yasaları ile 1834 Yeni Yoksulluk Yasası[7] ve 20. yüzyılda hayırseverlik ve sosyal devletin doğuşu arasındaki çekişmedir. (Güngör ve Özuğurlu,1997; Buğra,2010). Bu uygulamalardaki kilit nokta, yoksulun tanımında, kasti olarak yapılan değişikliktir. Bu anlamda, sosyal politikanın anlaşılmasında izlenmesi gereken yoksulun nasıl tanımlandığıdır.

Kapitalizmin doğuşuyla beraber, 16. yüzyıldan bu yana, yoksulun bir işgücü olarak görülmesi ve bu anlamda kullanılmak istenmesi, yoksula karşı izlenen politikalara yön veren unsur olmuştur. Bu dönemde, düzenin korunmasına yönelik çaba temel olarak iki nedene dayanmaktadır. Dilencilik ve serseriliğin önlenmesi ve

[7]Yoksulun tanımını “işgörmez mülksüz (düşkün)” şeklinde tanımlayan, bağımsız emekçileri bu tanımlamanın dışında bırakan ve paternalizmin yerini laissez-faire anlayışına bıraktığı, yani yoksulluğun işgücü piyasasının denetimini sağlayacak şekilde yeniden tanımlandığı 1834 tarihli yasa (Güngör ve Özuğurlu,1997:1).

şehirlerin yoksullardan korunmasıdır. Bu anlamda yoksullara karşı bir tedbir olarak 'sadaka reformu' tartışılmıştır. Bu dönemlerde yoksulların yarattığı toplumsal huzursuzluktan dolayı çalıştırılması, başka bir ifadeyle 'tecridi'nin gerektiği ön planda tutulmuş ve buna yönelik uygulamalar geliştirilmiştir. Aslında bu tür uygulamalar, 19. yüzyılda gündeme gelecek olan ulusal emek piyasasının oluşmasına ilişkin engel oluşturmuştur. Özellikle 17. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde, yoksula yapılan yardımın maliyetinin azaltılmak istenmesi ve ticarileşen toplumda emeğe duyulan ihtiyaç ve yoksulun, bu ihtiyaca karşılık gelebileceği düşüncesi yaygınlaşmıştır (Buğra,2010: 26-39).

1830'lu yıllara kadar yoksulluğa ilişkin hakim politika olan paternalizmde, yoksulun tanımı "mülk sahibi olmayan halktan insanların tümü" idi; bu tanım, 1795 yılında uygulanmaya başlanan Speenhamland sistemiyle daha da yerleşmiştir (Güngör ve Özuğurlu, 1997:1). Mandler, paternalizmi, kırsal mülk sahiplerinin yoksulluk yasası pratikleri olarak görmüş; bu bağlamda, herkesin hayatını devam ettirme hakkı olduğunu, yani adaletli bir ücretle çalışma hakkının olduğunu ve yerel otoriteye bu konuda güvenilemeyeceğini vurgulamıştır (Mandler, 1987:134; akt. Güngör ve Özuğurlu,1997:7).

Paternalizmin; "[…] aristokratların ve geleneksel mülk sahiplerinin alışkanlıklarına ve ihtiyaçlarına denk düşen bir "sosyal kontrol" biçimi […]" (Himmelfarb,1985:189; akt. Güngör ve Özuğurlu,1997:7) olduğu şeklindeki tanım aslında 1795 yılı ile başlayan ve 1830'a kadar süren sosyal politika anlayışını özetlemektedir. Bu yıllarda, yoksullara yardım, aynı zamanda toplumsal kontrole denk düşmektedir.

Paternalistik bu yaklaşımı, günümüz küresel sosyal politikalarında da sezinlemek güç değildir. Bu nedenle, günümüz sosyal politika uygulamalarını anlamada bize yardımcı olabilecek bu yaklaşımın neye tekabül ettiğini anlamak ve 'sosyal kontrol' aracı olarak yoksula yapılan yardımın ötesini görmek önemlidir. Paternalizmde otorite, kendisine bağımlı olanların bakımını, kendi çıkarlarına hizmet ettikleri oranda üstlenir ve "erkek egemenliğinin sözleşmesiz bir biçimi"dir (Sennet, 1992:88; akt. Güngör ve Özuğurlu,1997:7). Bu ifade, yapılan yardımların bir tür çıkar ve karşılıklılık ilişkisine tekabül ettiğinin göstergesidir.

Refah devletinin ortaya çıkmasından önce yaşanan son gelişme ise, aslında 16.yüzyıldan bu yana yoksulun işgücü olarak görülmesiyle başlamış olan ve yoksulluk sorununu, *işgücü piyasasının denetimi* olarak tanımlayacak olan *laissez-faire* söylemi olmuştur (Güngör ve Özuğurlu,1997:1).

19. yüzyıla gelindiğinde, emeğin metalaşma sürecini başlatan 16. yüzyıldan bu yana değişen üretim süreci yeni ihtiyaçlar doğurmuştur. Bu dönem, yoksula yardımı, yoksulun çalıştırıldığı kurumlar haricinde, reddeden ve insani işgücü olarak tanımlayan ve serbest emek piyasasının oluşumunun önündeki engelleri kaldırmaya yönelik, yani sadaka reformu ve Speenhamland sistemini kabul etmeyen bir dönemdir (Buğra,2010:45). Bu çerçevede, asıl amacı, emek piyasasını denetlemek olan Speenhamland sisteminde olduğu gibi 'çalışan yoksul' ve 'düşkün' ayrımını aynı kefeye koymayan, yeni bir yoksul türü yaratan hamlenin yapılması beklenir bir şeydir. Bu bağlamda, serbest emek piyasasının oluşmasını sağlayacak önlemler, Yeni Yoksul Yasalarıyla, 1830'lu yılların başında alınmıştır. Bu yasa, hiçbir zaman yoksulların durumunun iyileştirilmesiyle ve yoksulluğun önlenmesiyle

ilgilenmemiştir; aksine sermaye birikim sürecinin ihtiyaçlarına göre yoksula yönelik politika uygulamalarından biri olmuştur (Güngör ve Özuğurlu,1997:12).

Polanyi (1986), insanı salt 'işçi' olarak nitelendiren ve emeği, bu anlamda, zenginliği artırmanın bir yolu olarak, sadece 'ücretli emek' şeklinde tanımlayan iktisadi düşünüşte, Laissez-faire'in, Speenhamland sisteminin ortadan kaldırılarak bu sistem içinde dilenciliğe alıştırılmış yoksul kesimin, piyasaya terk edilmesini normal karşılamaktadır.

1834 tarihli Yeni Yoksul Yasasının yoksul tanımı ise "işgörmez mülksüz/ düşkün" olarak yapılmıştır. Bu tanımın açık ifadesi ise, yeni yoksul türün artık *işsiz* olanlar olmasıdır. Böylelikle, Yeni Yoksulluk Yasası, çalışabilen ama çalıştıkları halde yoksul olanları, sosyal politikanın dışına itmiş ve böylece mali bir yük haline gelen yardım maliyetlerini düşürmüş; çalışamayanları ise 'düşkün' sıfatıyla toplum dışına itmiş ve yardım yapılacak kesimi hem daraltmış hem de damgalamıştır. Buradaki önemli dönüşüm, çalışan ve/fakat yoksul olma durumundan kurtulamayanların artık yoksul olarak tanımlanmıyor olmalarıdır. Ayrıca, Yeni Yoksul Yasaları ile ücret oranları ve yardım oranları arasında farklılaşma yaratılarak, yoksul ve düşkün arasında temel bir ayrımın yerleştirilmeye çalışıldığı da vurgulanmaktadır (Güngör ve Özuğurlu,1997:14). 19. yüzyıl liberalizmine hizmet eden bir anlayışa hakim olan 1834 Yeni Yoksullar Yasasının önemi, çalışan ve muhtaç ayrımını yapması ve daha önce kabul edilen 'çalışan yoksul' tanımlamasını kabul etmeyerek, yoksula yapılan yardımı hayırseverliğe devretmesidir. Bu anlayışla, yoksulun yardım alabilmesinin koşulları gittikçe kötüleştirilmiştir (Buğra,2010:27). Bu anlamda, bugünün, ihtiyaç tespitine dayalı ve en muhtaç olana yönelik yardım programlarının temellerinin bu anlayışa denk düştüğünü söylemek yanlış olmasa gerek.

1834 Yeni Yoksulluk Yasaları ile 'özgür' emekçileri içeren ulusal emek piyasasının oluşmasının önündeki engeller, Sanayi Devriminin yerleştirdiği, fabrika üretim sisteminin lehine çözülerek açılmıştır. 1850'li yıllara kadar devlet politikaları, laissez-faire hükmünde sürmüş, bu anlayış Büyük Bunalım yıllarında (1873-1896) sürdürülemeyerek yerini sosyal politikada kolektivizme bırakmıştır (Güngör ve Özuğurlu,1997:15).

1.2.1. Refah Devletinin Ortaya Çıkışı ve Sosyal Haklar Temelinde Sosyal Politika

Sosyal politika kavramının ilk modern anlamda kullanımı 19. yüzyıl sonlarına denk düşmektedir ve yaygın halde kullanılması, 20.yüzyılda Avrupa'daki refah devleti uygulamalarıyla yaygınlaşmıştır. Ancak refah devleti uygulamalarıyla beraber gündeme gelen sosyal politika anlayışı ciddi anlamda farklılaşmıştır. Sosyal politikanın bu anlama kavuşması ise ancak, büyük bedellerin ödenmesinden sonra olabilmiştir.

Refah devleti, 1930-1960'lı yıllar arasında ortaya çıkan, ancak köklerini 19. yüzyılın reformizmi içinde bulabileceğimiz, kendisine özgü bir tarihsel yapıya ve nüfus dağılımına sahip ve bu bağlamda o döneme özgü, özel bir risk yapısının ihtiyaçlarını karşılayan; toplumsal hastalıkları hafifletmek, temel riskleri yeniden dağıtmak, devlet ve yurttaş arasındaki sosyal düzeyi yeniden yazmak üzere var olmuş; bugünkü aile yapısı ve emek piyasası varsayımından farklı bir yapıya dayanmaktadır. 1929 Büyük Buhran'ın yarattığı toplumsal yıkım ve 'işçi sorunu' refah devletinin temel sorunsallarıdır (Esping-Andersen,2011). Refah devleti;

> "Bireylere ve ailelere asgari gelir güvencesi veren, onları toplumsal tehlikelere karşı koruyan, onlara sosyal güvenlik olanakları sağlayan,

> toplumsal konumları ne olursa olsun tüm vatandaşlara eğitim, sağlık, konut gibi sosyal hizmetler alanında belirli bir standart getiren devlettir."
>
> (Flora ve Alber,1990; akt. Koray,2008:95)

Refah devletinin ortaya çıkışı, bu bağlamda, metalaşmanın sınırlanması, dayanışma modelleri ve sosyal risklerin yönetimiyle doğrudan ilgilidir (Esping-Andersen,2011:34). ILO'nun 1944 Philadelphia Şartı'nda yer alan 'Emek meta değildir.' cümlesinin yankı bulduğu bu dönem, refah devletinin, gelişmiş kapitalist ülkelerdeki devlet ve toplum arasındaki ilişkiyi ve bireyin toplumdaki yerini radikal biçimde değiştiren bir ortama hakimdir (Buğra,2010:65).

Bu anlamda, toplumun, sosyal risklere karşı güvence altına alınması ve bu amacın dolaylı sonucu olan eşitlik, dönemin sosyal politikasının temelini oluşturmuştur. Refah devletini ortaya çıkaran ise, sanayileşme sürecinin, aileye ilişkin toplumsal riskleri dağıtmasında neden olduğu değişiklik; piyasanın toplumsal risklerle ilgili yetersiz sunumları ve piyasa başarısızlıkları ile gerekçelendirilmiştir (Esping-Andersen,2011:34-41).

Unutulmaması gereken önemli bir husus ise, 1929 ekonomik krizi sonrası yeniden yapılanma için devlet müdahalesine duyulan ihtiyaçtır. Bu dönemde, dünya ekonomisinde, savaşların da etkisiyle yaşanan ciddi ekonomik daralmanın ve sosyal yıkımın aşılabilmesi için talebi artırmaya yönelik ve sosyo-ekonomik eşitsizliklerin giderilmesine, toplumun yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç duyulmuştur; bu anlamda, topluma yapılan kalkınma carileri niteliğindeki harcamalar ve politikalar gündeme gelmiştir. Ülke ekonomilerinin, serbest piyasa inancıyla düzelebilmesinin mümkün olmadığı, piyasa başarısızlıklarının gündeme geldiği bu dönemde, kamu harcamalarının artırılması ve büyüyen kamu kesiminin nedeni, yaşanan toplumsal

çöküntünün yanında, bizatihi sermaye birikim süreciyle ilintili ve ekonomiktir. Ekonomik kriz ile birlikte, klasik iktisadın, ekonomik işleyişin piyasaya bırakılması gerektiği, piyasanın 'görünmez el' vasıtasıyla işleyişi yerine getireceği şeklindeki görüş, devlete yüklenen minimum işlev ve yüklenen piyasa bekçiliği şeklindeki görev sorgulanmaya başlanmıştır. Piyasanın, öngörüldüğü şekilde gelir ve kaynak dağılımını gerçekleştiremeyeceği ve bu nedenle devletin müdahale etmesi gerektiği söylenmiştir (Pınar,2006:6). İşte refah devleti uygulamalarının yükselişi, piyasa başarısızlıkları karşısında devletin ekonomiye müdahale etme savunusunun yapıldığı böyle bir arka plana dayanmaktadır. Özellikle savaş sonrası toplumların yeniden yapılandırılması ve iyileştirilmeleri için hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde devletin, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi toplumun yaşam seviyesini etkileyecek pek çok alandaki kamu hizmetlerini, yani kamu harcama ve yatırımlarını, kamu harcamaları içerisinde de sosyal harcamaların payını artırdığı gözlenmiştir (Koray,2008:81-83).

Bu anlamda, kamu harcamalarının, sosyal hizmet sunumlarının genişlediği; liberal söylemin devlete biçtiği ulusal savunma ve güvenlik gibi müdahale alanlarının dışında; eğitim, sağlık, barınma gibi alanların da devlet tarafından karşılandığı ve devlet tarafından sosyal refah vurgusuyla gerçekleştirildiği bir dönemde, refah devleti doğmuştur. Refah devletinin gündeme gelişiyle, sosyal politika anlayışını 'Refah devleti öncesi ve sonrası' olarak ayıran durum, İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın, hem Dünya Savaşlarının hem de 1929 Büyük Buhranı'nın etkisiyle ciddi bir ekonomik ve toplumsal çöküntü içinde olmasından ve bu ortamda 'sosyal dayanışma' olgusunun gelişmesinden ayrı olarak düşünülemez (Judt,2005:63-69). Bu dönemle birlikte sosyal politikanın odağı, artık yoksullar ve

yoksullukla mücadele olmaktan çıkmış; "herkesi ortak "vatandaşlık statüsü"nde birleştiren bir önlemler paketi" niteliğine bürünmüştür (Buğra, 2010:66). Yurttaşlık;

> "Bir topluluğun tam üyelerine tanınan bir statüdür. Bu statüye sahip herkes, statünün içerdiği tüm haklar ve görevler bakımından eşittir."
>
> (Marshall,2011:26)

Yurttaşlık üç temel ögeden oluşmaktadır. Bunlar sivil, siyasi ve sosyal ögedir (Marshall,2011:21). Sosyal haklar temel olarak:

> "Bir parça ekonomik refah ve güvenliğe sahip olma hakkından, sosyal mirastan pay almaya ve toplumda hakim olan standartlar çerçevesinde medeni bir hayat sürmeye kadar […] geniş bir haklar dizisidir."
>
> (Marshall,2011:21)

Bu anlamda, sosyal haklara ilişkin kurumlar, eğitim ve sosyal hizmet sistemleridir. T. H. Marshall'a göre, hakların 'sosyal' sıfatını alabilmesi için karşılaması gerekenler şunlardır (Marshall,2000; akt, Özuğurlu, 2003:69):

- "Sözleşmeye dayalı toplum anlayışı yerine, haklar ve ödevler çerçevesinde tam bir eşitliğe sahip statü konumları"nı,
- "Piyasa ücretinin yerine, sosyal adalet standardı"nı,
- "Serbest pazarlık ilkesi yerine, haklar bildirisi"ni (Marshall,2000; akt, Özuğurlu, 2003:69) karşılayarak, toplumun, piyasanın önceliklerine göre düzenlenmemesi gerekmektedir.

Bu dönemde, hayata geçirilen 'sosyal haklar', kapitalist sistemde dönüşümü yaratacak kilit nokta olarak görülmüştür. 19. yüzyılın 'sosyal hakları' reddeden ve serbest piyasayı doğallayan yaklaşımına karşı çıkıldığı bu dönemde, emeğin

metalaşmasının ne kadar önüne geçilebildiği ise, farklı refah rejimlerinde, "bireye toplumsal güvence sağlanması" (Buğra,2010:70) hususunun hangi yöntemlerle ve ne ölçüde sağlandığına bağlı kılınmıştır. Bu bağlamda esas olan, 'sosyal hakların' evrensel vatandaşlık ilkesine göre mi, yoksa sadece en muhtacı hedefleyen ya da iş veya aile ilişkilerine bağlı olarak mı uygulandığına göre değişmektedir (Buğra:2010:70). Bu bağlamda, geleneksel sosyal politika yaklaşımına dayanılarak, sosyal politika şu şekilde tanımlanabilir:

> "Sosyal politika, odağına ücretli istihdamı alarak, emeğin fiziki ve kültürel yeniden üretimi çerçevesinde aile, piyasa ve devlet arasında gerçekleşen karşılıklı ilişkileri siyasi otorite ve kamu örgütlenmesi zemininde kavrayan bir disiplindir."
>
> (Özuğurlu,2003:61)

Sosyal politikanın bu tanımlaması, "sosyal güvenlik, işçi sendikaları ve toplu sözleşme düzeni, emeği koruyucu/güdülendirici iş yasaları, sosyal yardımlar, asgari ücret, kamusal sağlık, eğitim, konut ve ulaşım hizmetleri" (Özuğurlu,2003:61) şeklindeki refah ya da sosyal devletin temel özelliklerine işaret etmektedir. Kısaca, odağı *yoksula* ve yoksulun tanımlanmasına alan ve bu anlamda toplumda *muhtaca* yönelik, *sosyal yardıma* sıkıştırılmış sosyal politika anlayışının, Refah devleti döneminde farklılaştığını söylemek mümkündür. Bu farklılaşmanın, kümülatif tarihsel bakışla, sanayi devrimi ve getirdikleri ışığında, işçi sınıfı ve mücadelesinin, sosyal hakların gelişiminin, İki Dünya Savaşlarının ve ekonomik bunalımın sonucunda doğduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu gelişmelerin sonucu ekonomik ve toplumsal anlamda yaşananlar, 16. yüzyıldan beri yoksulu toplum düzenini bozan ve bunu engellemek için yapılan yardımlarla, yoksulun ağzına bal çalan bir anlayıştan farklı bir noktaya getirmiştir. Bu farklılaşmanın arkası, yani

sosyal politikanın *işçiyi ve işçi sorunlarını odağa alan* yaklaşımı, sanayileşmenin ve bu bağlamda yığınlar halinde işçileştirilmiş toplumda işçi sınıfı mücadelelerinin, yaşanan İki Dünya Savaşlarının ve 1929 Büyük Buhran'ın sonuçlarıyla ve sonrasında toplumsal ve ekonomik çöküntüden kurtulmak üzere girişilen yeni ekonomik yapılanmayla, Keynesyen politikalarla ve Fordist üretim biçimiyle doğrudan ilişkilidir.

Öncelikle hatırlanması gereken şey, 19. yüzyıl Liberalizminin, sunduğu fabrika üretim sistemine paralel olarak, 19. yüzyılda insanları yığınlar halinde işçileştirme eğilimidir (Özuğurlu,2003:62). İşçi sınıfının doğuşu ve mücadelesi 1870'li yıllarda başlamış ve giderek büyümüştür. Sosyal politika, sınıf mücadelesinden ayrı olarak düşünülemez. Devletin kendisi bizatihi sınıf mücadelesi alanıdır. Sosyal koruma alanında yürütülen politikalar devleti her seferinde yeniden tanımlamıştır. Bu bağlamda işçi sınıfının siyasal ve sosyal hak talepleri ve yaşanan toplumsal tepkiler karşısında devlet kayıtsız kalamamış, işçi sınıfı ve yoksullara odaklanan, ideolojik söylemi özgürlük, eşitlik ve güvenlik kavramlarını bir araya getirmek olan sosyal güvenlik gibi politikalara ihtiyaç duymuştur. Aslında bu dönem, refah devletinin oluşumundaki ilk adımdır (Koray,2008:96).

Refah devletinin oluşumunun ikinci aşaması olarak nitelendirilebilecek 1930'lu ve 1940'lı yıllarda toplumsal dayanışma, özgürlük, eşitlik, güvenlik gibi düşünceler devam etmiştir; Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarından dolayı ciddi ekonomik sıkıntılar yaşanmıştır.

1943-1973 yılları arası Fordist-Keynesyen dönem, emekle ilgili belirli bir denetim pratiği ve uzun bir canlılık dönemidir ve bu dönem kitlesel üretim sistemi

olmasının ötesinde, farklı bir yaşam tarzı sunmuştur. Bu dönem, gerçekçi-toplumcu, sendikal sistemi destekleyen, emek değerli, tam çalışma esaslı ve güvenceli bir süreçtir (Harvey,2006:158-176).

1950-1970 arası dönem ise, uygulanan Keynesyen talep yönelimli politikalar nedeniyle, 'Keynesyen Refah Devleti' olarak adlandırılan, ekonomik büyümenin yaşandığı bir süreçtir. Bu dönemde, hızlı ekonomik büyüme, refah devletinin maddi kaynaklarını yaratmış, büyüyen ve güçlenen işçi sınıfı, emek yanlısı siyasal partilerin iktidara gelişi ve sendikal hareketlerle, gelirin yeniden bölüşümünde önemli rol oynamıştır (Jessop vd.1986:4; akt. Koray,2008: 97).

1970'li yıllarda ise sermaye birikim sürecinde yaşanan tıkanıklıklar, refah devleti hususunda tartışma yaratmış ve de sosyal politika alanında kısıntılara gidildiği bir dönem olmuştur. Bu dönem, kapitalizm ve sosyal politika alanlarının, sermaye ve yoksul sınıf arasında yine çekişmenin olacağı, sosyal politikanın ciddi bir şekilde tekrar dönüşmeye başlayacağı bir dönemin başlangıcıdır.

1.2.2. Farklı Refah Rejimleri ve Toplumsal Risklere Yaklaşımları

Esping-Andersen (2011:34), toplumsal risklere ilişkin üç farklı refah rejimi tanımlamaktadır. Burada devletin rolü ve refah rejiminin tanımlanması, söz konusu risklerin nasıl paylaşıldığına göre yapılmaktadır. Devletin tanımladığı risk grubu ne kadar geniş ise, bir başka deyişle *'ne kadar çok risk toplumsal'* olarak görülüyorsa, devlet ve refah rejimi o kadar *kapsayıcı* ve *kurumsaldır*. Buna karşın en yoksula yönelik hedefi temel alan rejim ise devletin rolünü ve riskin toplumsallığını sınırlayan *asgariyetçi* bir sistemdir (Esping-Andersen,2011:34). Bu çerçevede,

Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism- Refah Kapitalizminin Üç Dünyası (1990),* adlı kitabında üç farklı refah rejimi tanımlamaktadır:

- Liberal Refah Rejimleri, *Anglo-Sakson Model* (Esping-Andersen,2011:33), seçici bir yaklaşımdır. Devletin, 'piyasada geçimini sağlayamayan ya da piyasada satın alınabilen bakım hizmetlerine ulaşamayan en muhtaç durumdaki kesime' (Esping-Andersen,1990; akt. Buğra,2010:69) yönelik uygulamalarda bulunmasını öngörmektedir. Bu yaklaşım, toplumu, engelliler, hastalar, yoksul anneler, çocuklar gibi en muhtaç ayrımı yaparak bölen, daha çok ihtiyaç tespitine dayalı programları içermektedirler. Esping-Andersen (2011) bu tür en muhtaca yönelik ihtiyaç tespitine dayalı yardım programlarının bonkör olmadığını, çünkü bu tür yardımların ortanca seçmeni doğrudan ilgilendirmediği için destek de vermeyeceklerini söyler ve şöyle bir ayrımda bulunur: Bir yanda özel sektörden yeterli güvenceyi sağlamış çoğunluktaki yurttaşlar diğer yanda ise azınlık konumundaki "refah devleti müşterileri" vardır (Esping-Andersen,2011:45).

- Korporatist Refah Rejimleri, Kıta Avrupası Modeli, "ayrıştırmalı sigorta sistemi"ne dayanmaktadır (Esping-Andersen,2011: 33), sosyal güvence bireyin işteki konumuna ve ödediği primlere bağlıdır ve aile sosyal güvenlik sistemi içinde önemli yer tutmaktadır (Esping-Andersen,1990; akt. Buğra, 2010:69). Kadınlar, ücretsiz işgücü olarak konumlandırılmaktadır (Lash,1977: 37).

- Sosyal Demokrat Refah Rejimleri, İskandinav Sosyal Demokratlar, ise evrensel vatandaşlık ilkesini temel alan, "kaynakların eşitlenmesini ve toplumsal sermayenin çok boyutlu, kapsayıcı programlarla düzenlenmesini" savunmaktadır (Esping-Andersen,2011:33). Bu yaklaşımda, ön planda olan ne aile ne piyasadır; formel sosyal güvenlik sistemi esas alınmaktadır. Bu çerçevede korporatist yaklaşımın aksine, kadınlar çalışma hayatına katılabilen hak sahibi vatandaş olarak tanımlanmaktadır. Aileye ilişkin bakım hizmetlerinin kadınlar tarafından üstlenilmesi beklenmez (Buğra,2010:69).

Bu çerçevede, risklerin yoğunluğu, nasıl görüldüğü ve ne kadar toplumsallaştırıldığı; devlet, piyasa ve aile arasında nasıl paylaştırıldığı önem kazanmaktadır. Farklı refah rejimlerine göre benimsenen sosyal politika da değişmekte, evrenselci ya da seçici sosyal politika anlayışına kayabilmektedir.

1.3. Sosyal Politika Hala 'Sosyal' mi?: Küreselleşme ve Piyasa Dostu Sosyal Politika

1970'li yıllar, sermaye birikim sürecinde yaşanan tıkanıklığın aşılması için, bu sefer 'devlet başarısızlıkları' söylemiyle, tekrar piyasayı yücelten, bireyci yaklaşımın yeniden vurgulandığı, devletin alanını minimize eden bir dönem olmuştur. Bu bağlamda, gündeme gelen neo-liberal politikalar gelmiş, sermaye birikiminin önündeki engelleri kaldırılmak üzere, "verimsiz kamu" argümanıyla pek çok gelişmekte olan ülkenin yaşadığı ekonomik krizlerin nedeni 'kamu açıkları'na dayandırılmış ve böylece devletin ekonomiye müdahale alanının küçültülmesi gerektiğine yönelik bir yaklaşıma geri dönüş yaşanmıştır (Fine,2003). Ancak, bu

sefer, kapitalizmin ilerleyişinde geçilmiş Altın Standardı döneminden daha farklı olarak; sermayenin finansallaşmaya, ticaretin serbestleştirilmesine, piyasaların kuralsızlaştırılmasına dönük politikalarla.

Ekonomik zemindeki böyle bir dönüşümün, devletin müdahale alanını değiştirirken sosyal politikayı değiştirmemesi imkansızdır. Bu anlamda, sosyal politikanın daralan alanını; gelişmekte olan ülkelere yaşadıkları ekonomik krizler karşısında sunulan istikrar ve yapısal uyum programlarının içinde bulmak mümkündür. Kamu harcamalarının kısılması, sıkı bütçe politika uygulamaları gibi uygulamalar, kamunun yürüteceği sosyal politika araçlarının da baskılanmasına tekabül etmiştir.

1970'li yıllara kadar refah devleti uygulamaları emeğin metalaşmasını engelleme anlamında belirli bir yol almıştır. Bu sınırlamanın, sermaye lehine aşılması için birtakım politikalar uygulanmaya konmuştur. Bunlar (Buğra ve Keyder,2011:11-12):

- Çalışma hayatını düzenleyen koruyucu mevzuatta değişiklerin yapılması,
- Sağlık ve eğitim hizmetlerinde özelleştirme eğilimi,
- Emeklilik sistemlerinin, nesiller arası toplumsal dayanışma anlayışından koparılarak tasarrufların getirisine dayanan bir sisteme dönüştürülme çabası,
- Sosyal yardımın mümkün olduğu ölçüde kısıtlanması ve böylece insan geçiminin yalnızca ücretli emek ilişkisi içinde gerçekleşebileceğine

dair düşünüşün yerleştirilmeye çalışılması şeklindeki refah devletine karşı, sermaye lehine uygulamalardır.

1980'li yıllar boyunca hakim politika ve stratejiler, dışa açık ve piyasa ağırlıklı yaklaşımlar, özelleştirme ve devletin rolünün en aza indirilmesi olmuştur. Bu on yıl, piyasacı ve devlet karşıtı bir söylemin geliştiği, dış yardımların tamamen tasfiye edilip özel sermaye akımlarının dış yardımların yerini alması için güçlü bir duyarlılığın oluştuğu dönemdir (Thorbecke,2009).

1970'li ve 1980'li yıllar, ekonomik yeniden yapılanmanın yanında, toplumsal ve politik bir uyarlama sürecinin yaşandığı bir dönem olmuştur. Sanayide, politik ve toplumsal yaşamda, yani *"toplumsal mekanda"*, tümüyle yeni bir birikim rejimine ve bununla bağlantılı olarak bütünüyle farklı bir politik ve toplumsal bir düzenlemeye geçiş sürecinde ilk kıpırtılar yaşanmıştır (Harvey,2006:176). Bunun en önemli göstergesi kapitalist ekonomilerde yayılan enformelleşme eğilimi, yani iş gücü piyasalarının yapısındaki dönüşümdür. Bu bağlamda, hem sanayinin örgütlenişi hem emek üzerindeki denetim hem de istihdamın biçimi değişmiş, bir başka deyişle, dönüştürülmüştür. 1970'li yıllarda esnek birikim rejimine geçiş, yani ucuz emek ile amaçlanan sınıfsız toplum yaratımı, Amerikan Rüyası'nın çökmesine ve toplumsal bir bunalımın sinyallerinin verilmesine neden olmuştur.

1990'lı yıllar "iyi yönetişim", "düzenleyici devlet" ve yoksullukla mücadelenin, Dünya Bankası, IMF, ILO gibi uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından daha sık vurgulandığı bir dönem olmuştur (Thorbecke,2009).

Neo-liberal küreselleşme ortamı, özellikle gelişmiş Batının sanayileşmiş ülkelerindeki refah devleti uygulamalarının kaldırılmaya çalışıldığı bir dönemdir. Bu

dönemde, hakim ideolojiye paralel olarak, Keynesyen talebi düzenlemeye ilişkin iktisat politikalarının ve bunların bir parçası olan sosyal politika önlemlerinin sürdürülemezliğini vurgulayan söylem hakim olmuştur.

1990'lı yıllar ise, ne tamamen devlet müdahalesini dışlayarak işleyişi piyasanın emin ellerine terk eden yaklaşımı benimsemiştir, ne de kamu müdahalesinin merkeze alındığı bir yaklaşımı. Bu dönem 'refah yönetişimi' kavramının dillendirildiği, 1990'lı yıllardaki sosyal politika ortamını ve uygulamalarını 1980'li yıllardaki sosyal politika ortamından ayıran, aslında devletin, toplumun ve aralarındaki ilişkinin yeniden tanımlandığı; piyasanın düzgün işleyebilmesi için, devlet, özel sektör ve STK işbirliğini, bir başka deyişle 'sosyal sorumluluğun paylaşımını' savunan ama bizzat yoksulu çalışmadığı için yoksulluğundan sorumlu tutan; bu bağlamda da sosyal politika alanında, devlete, *"insanlara risk durumunda güvence sağlayan sosyal güvenlik önlemlerini ve yoksullukla mücadele yöntemlerini içeren bir sosyal rol"*ü atfeden bir süreç olmuştur (Bayramoğlu, 2005; Buğra, 2010:75-82).

Her ne kadar 'sosyal sorumluluk' ve 'sosyal rol' kavramları bu dönemde dillendirilse de, yoksulun yoksulluğundan sorumlu tutulduğu, bu nedenle çalışmanın ve ücretli istihdamın vurgulandığı, sosyal yardımların da hayırseverliğe devredildiği bir anlayış yaygınlaşmıştır (Hablemitoğlu,2009). Kısmi zamanlı ve düzensiz işlerin, esnek üretim sistemine geçişten dolayı yaygınlaştığı bu dönemde, istihdam ve geçim arasındaki ilişkinin kopuşu ve aynı süreçte çalışmaya yapılan vurgu çelişik bir durumu ifade etmektedir.

Bu sosyal rol ve refah yönetişimi kavramları asıl olarak, neo-liberal politikalarla çığırından çıkan yoksulluk sorununa karşı bir şeyler yapma sorumluluğu hisseden ve sermaye birikim sürecine yönelik uygulamaların devam edilebilmesi için toplumsal tepkiyi bastırıp kontrol etmek için Dünya Bankası ve diğer uluslararası kurumlar tarafından, ciddi yoksulluk problemi çeken düşük gelirli Güney ülkelerine yönelik olarak ve temel olarak sosyal risk yönetimi için geliştirilmiştir (Buğra,2010; Şenses,2009:54).

Geç sanayileşen Güney ülkelerinde sosyal politikanın gelişimine bakmakta bu anlamda fayda vardır. Güney Afrika, Latin Amerika, Doğu Asya, Türkiye gibi sanayileşme sürecinin ve emek piyasasının oluşumunun geç tamamlandığı bu ülkelerde, refah devleti uygulamaları sürerken, sosyal politikanın doğuşu geç olmuştur (Buğra,2010). Bu ülkelerin en genel özellikleri, enformelleşmenin baskın oluşu, var olan formel güvenlik sisteminin oldukça küçük bir nüfusu kapsaması, devlet ve birey arasındaki ilişkiye ilişkin herkesi kapsayacak tek bir tanımın yapılmasının zor olduğu 'yönetilen' bir nüfusun varlığıdır (Buğra,2010:86). Bu çerçevede, sosyal hakların güç kazandığı bir ortamda olmamıştır. Bununla birlikte, bu ülkelere yoksullukla mücadele için sunulan politika önerileri, neo-liberal önerilerden farksız olmamıştır (Şenses,2009:59). Bu ülkelerin ekonomilerinin, serbest ekonomiye geçişini odağa olan uygulamalardan sonra, çözüm önerileri de hakim ideolojinin izdüşümü olmuştur. Dünya Bankası yaklaşımı bu ülkelerde de uygulanmaktadır. Bu çerçevede, sosyal yardım mekanizmasının, ŞNT gibi ihtiyaç tespitine dayalı sosyal yardımlar, yoksulu suçlama eğilimi ve istihdam sorunun yaşandığı bir ortamda yoksulluktan kurtulmak için çalışmaya yapılan vurgu, kamusal hizmetlerin sunumunda sosyal sorumluluğun paylaşımı ve bu anlamda, Dünya

Bankası'nın 'iyi yönetişim' modeline dayanan, devlet, özel sektör ve STK paylaşımı bu ülkelerde de ortaya çıkan yaklaşımdır (Buğra,2010:82-96; Şenses,2009; Tatar-Peker,1996).

Doğu ve Orta Avrupa'da da, uluslararası kurumların baskısıyla, sosyal koruma yapısı evrenselcilikten seçiciliğe doğru kaymış, kamu sosyal harcamaları azaltılmış, hedefleme yaklaşımı benimsenmiş, kamu sektörünün verimsizliği öne çıkarılarak ve sosyal politika kısmi özelleştirilmesi başlamıştır. Yardımların dağıtılması, kaynak sorunu yaşayan ve keyfi tutumlar takınan yerel otoritelere devredilmiştir (Standing,2011:343-349). Doğu Avrupa'da ve pek çok düşük gelirli ülkede yaşanan *"ekonomik enformelleşme"* ve *"ücretin parasallaşması"* eğilimi ekonomik eşitsizliği artırmıştır; aynı zamanda evrensel ayni yardım ve hizmetlerde ciddi bir azalma olmuştur ve 1990'lı yıllarda, "*sosyal dayanışma ve dağıtımcı adalet"* gözden çıkarılmış/vazgeçilmiş ya da olumsuz bir şey olarak görülmüştür. (Standing,2011:339-341).

Ancak paradoksal biçimde, 1980'li yıllardan başlayarak, ülkelerin sosyal güvenlik ve *sosyal yardım* alanlarında yaptıkları harcamalarda bir artış gözlemlenmiştir (Buğra,2010:76). Bu durumun temel olarak iki nedeni vardır. Biri bu harcamaların büyük kısmı, yaşlanan nüfustan dolayı emeklilik harcamalarından kaynaklanmaktadır. Diğeri ise, sağlık ve aile yardımlarının, artan sosyal koruma harcamaları içindeki yüksek payıdır (Buğra,2010:76). Ancak, bu durum, sosyal koruma harcamalarının refah devleti dönemindeki niteliğinin devam ettiğini göstermemektedir. Çünkü sağlığa dair sosyal koruma harcamaları genellikle önleyici tedbirleri kapsamakta; aile yardımları ise, yoksulluğun yönetimine yönelik, düşük miktarlarda ve ihtiyaç tespitine dayalı olarak en muhtaca yönelik uygulanan,

kapsayıcı ve koruyucu olmaktan uzak, yoksulluğa düşmeyi önleyemeyen ve muhafazakar yaklaşıma göre hak temelli olmaktan uzak, klientelist yaklaşıma göre yapılan harcamalardır.

Küreselleşme süreciyle beraber, sosyal politikanın odağı, hedefi ve yöneliminde bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu bağlamda piyasaya uyumlu, en muhtaca yönelik ve sosyal sermayenin geliştirilmesinin hedeflendiği bir yapı geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu dönüşüm temel unsurlarıyla şu şekilde özetlenebilir (Özuğurlu,2003):

- "Sosyal politika disiplinin sıklet merkezinde yer alan işçi sınıfı, yerini "sınıf dışına" düşen yoksullara / yapısal işsizlere bırakmıştır" (Özuğurlu,2003:64). Böylelikle, işçi sınıfı ve sorunları tartışma dışı bırakılmıştır. Değişen yapısal yapı ve artan işsizlik durumu düşünüldüğünde, bu yönelimin doğruluğu sorgulansa da, hedef kitlesindeki bu değişimin o kadar da basit ve iyi niyetli olmadığı belirtilmektedir. Çalışamayan ya da çalışmayan yoksul aynı zamanda toplumsal olarak dışlanmış olarak nitelendirilmiştir ve kapitalist sistemin sorunsalı haline gelmiştir.

- " "Bağımlı çalışanların" korunması ve güçlendirilmesi şeklindeki temel sosyal politika hedefi yerini "sosyal sermayenin" geliştirilmesine bırakmıştır" (Özuğurlu,2003:64). Sermayeyi toplumsalın dışına iten "sosyal" nitelendirmesi, Dünya Bankası'nın "piyasa dostu devlet" argümanını kullanmada bir paravan görevi görmektedir (Özuğurlu,2003:65).

- "Toplumsal bütünleşmeyi hedefleyen politika yönelimi, yerini "piyasanın rekabet ve etkinlik" stratejileriyle uyuma bırakmıştır" (Özuğurlu,2003:64). Bu yaklaşım çerçevesinde, toplumun, rekabetçi piyasanın bir parçası gibi görülmesi ve bu yönde uyumlulaştırılması çabası, sosyal politikanın 'sosyal' niteliğini dışlamaktadır.

Bu dönüşümün arkasında yatan nedenler, genel anlamda, işsizlik, endüstri sektöründe istihdamın azalması ve enformelleşme ve esnek çalışmanın artmasıdır (Koray,2008). Bu değişimlerin altında ise, Düzenleme Okuluna göre, temel olarak, ulusal ekonomilerin yaşadıkları krizin niteliğinin "talep yönlü kriz"den, "arz yönlü kriz"e kayışta yattığını söylemek mümkündür. Bu nedenle, Fordist emek ilişkilerinde geçerli olan 'katı iş sözleşmeleri' ve 'işgücünün üretimdeki doğrudan rolü'; arz yönlü politikalarca, 'esnek uzmanlaşma' ve 'sorumlu özerklik' şeklinde farklılaştırılmıştır (Lipietz, 1997'den akt. Özuğurlu,2003:63).

Küreselleşme süreciyle beraber, özellikle 1990'lı yıllarda uluslararası kurum ve kuruluşların sosyal politikaya olan ilgilerinin, alınan toplumsal tepkiler, oluşturulmaya çalışılan küresel sosyal piyasa ve sosyal hizmetlerin özelleştirilerek sunumu kaygısıyla ve birazda neo-liberal politikalarla derinleşen yoksulluk sorununa duyulan vicdani sorumlulukla arttığı ve artan eşitsizlik ve yoksulluk sorununa çözüm arayışına giriştikleri görülmüştür. Ancak küreselleşmenin toplumsal sonuçlarının görülmesine rağmen, küreselleşme uygulamalarına ara verilmemiştir. Bunları, uluslararası kurumların yayınladıkları raporlar üzerinden izleyebilmek mümkündür. Sunulan çözüm önerileri çerçevesinde, sosyal politikaya ilişkin şu söylemler vurgulanmış ve uygulanmıştır:

- "Hedefleme ve sosyal güvenlik ağları söylemi',
- 'Temel eğitim ve sağlık üzerine söylem',
- 'Refaha STK katılımı söylemi."

(Deacon,2011:134)

Dünya Bankası hedeflemeyi, *"faydalanan endeksi ile ölçülen dağıtımcı hakkaniyete"* ihtiyaç olduğunu söyleyerek, hedeflemenin bu ihtiyacı giderdiği ve *"formel evrensel sosyal güvenliğin, sadece ayrıcalıklı bir çalışan grubu yada memur sınıfı"* için olduğunu savunarak temellendirmektedir (Deacon,2011:134). Ancak bu çözüm önerisi Avrupa refah devletinin evrenselci yaklaşımından uzaktır. En muhtacın lehine yaratılmış gibi görünen bu durumun arkasında atlanan nokta ise, sosyal hizmetlerin özelleştirilerek piyasa sunumunu destekleyen yaklaşım sonucunda, *"orta sınıf"*ın bu hizmetleri piyasadan satın alacağı; bir başka deyişle hedeflenerek devlet tarafından sunulan bu hizmetler ve yapılan sosyal harcamalar için vergi ödemek istemeyeceği ve ödemeyeceği gerçeğidir (Deacon,2011:134). Bu durumda, zaten bu sosyal koruma harcamalarının finansman sorunu yaşanacak ve sürdürülemeyecektir.

Benzer şekilde, kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması yerine, "sosyal güvenlik ağları"nın oluşturulması isteği de neo-liberal politikalardan ayrı olarak düşünülemez. Özellikle emeklilik sisteminde yaşanan ciddi özelleştirme uygulamaları hatırlandığında (Gökbayrak,2010), kapsamlı sosyal güvenlik sisteminin istenmediği ortadadır. Bunun yerine maliyeti daha düşük yardım programları tercih edilmektedir.

Temel eğitim ve sağlık üzerine söylem ise, kaynakların kısıtlılığı öne sürülerek, temel eğitim, sağlık, gıda gibi "temel insani ihtiyaçlarına" öncelik verildiği ve böylece daha önce sağlık ve eğitim hizmetlerinden yararlanamayanların yararlandırılmasının sağlanmasıyla "adil bir yaklaşımın" benimsendiği şeklinde savunulmaktadır. Ancak bu tavır, bizzat "küresel sosyal refah piyasasını" beslemek; devletin temel kamu hizmetleri sunumunu, temel eğitim ve sağlık hizmetleri ile daraltmak ve eğitimin diğer aşamalarını ve hastaneleri özelleştirmeye açmak demektir (Deacon,2011:134).

Refaha STK katılımı ise, pek çok düşük gelirli ülkedeki hükümetlerin sosyal politika anlamında zayıfladığı ve hatta yok olduğu öne sürülerek, STK ile yoksullukla mücadelede daha kapsayıcı ve etkin bir yönteme kavuşulacağı ile temellendirilmektedir. Ancak, sosyal politikadan kaynaklanan sorunlar Kuzey Refah devletlerinde görüldüğü gibi, hükümetlerin merkezi rol üstlenmeleriyle aşılabilir (Deacon,2011:134).

2. Yoksulluk ve Sosyal Politikaya İlişkin Yaklaşımlar: Hayırseverlik Mi, Hak Temelli Söylem Mi?, Klientelizm Mi?

Sosyal politikanın, tarih içinde değişen niteliği, daha önceki bölümlerde de vurgulandığı gibi kapitalizmi sürdürmeye olan yatkınlığına ve kapitalizmi dönüştürmeye yönelik bir çaba oluşuna bağlı olarak değişmektedir. Bu bağlamda, sosyal politikanın, hedeflediği toplumsal kurgu ve insan tanımı da farklılaşmaktadır.

Kapitalist sistemi sürdürmeye yönelik sosyal politikalara baktığımızda, ekonomik olanı, politik ve toplumsal olanın önüne koyarken köklerini liberal felsefeden aldığı görülmektedir. Bu anlamda, liberal düşünüşün, toplumsal refahı en

çoklaştırma tanımını da hatırlamakta fayda vardır, çünkü bizzat bu temelden yol alınır: Temellerini faydacılık felsefesinden alarak bireyin mutluluğunun, bir başka deyişle, faydasının en çoklaştırılmasına bağlı kılındığı toplumsal refah, neo-klasik yaklaşımda, 'kendi çıkarını maksimize edecek rasyonel bireyler'in faydalarının toplamı olarak görülür. Toplumsal refahın sorgulanmasının ardında, temel neden olarak, toplum teorilerinin yürütülüş nedeni de olan, 'Devlet neden var? Devlet piyasaya müdahale etmeli midir? ' şeklindeki tartışmalı sorular yer almaktadır.

> "Liberal düşünce ortamlarında devlet müdahalesine kuşkuyla bakıldığı için, kapitalizmin devlet eliyle geliştirilmeye çalışıldığı farklı ortamlarda da kaynakların ekonomik kalkınma ve istihdam yaratmaya ayrılması gereği önem kazandığından, yoksulluk sorununun hayırseverliğe havale edilmesi olağanlaşır."
>
> (Buğra,2010:11)

Yoksulluk sorununun çözümü ise, kapitalizmde, ayrılmaz bir şekilde iç içe geçmiş olan, modern haliyle hayırseverliğe, geleneksel haliyle dini temelli sadaka anlayışına teslim edilir. Bu anlayışta, 'mülksüz insan'ın ancak çalışmak kaydıyla topluma dahil olabileceği anlayışı hakimdir. Zaten kamusal kaynakların sosyal amaçlarla kullanılmasına çok da olumlu bakmayan bu anlayışta, yoksulun, yoksulluğundan dolayı suçlanması, bu suçlamanın yürütülemediği noktalarda ise çözümün hayırseverliğe devri görülmektedir (Buğra,2010:11-12).

Kapitalist sistemi dönüştürücü nitelikteki sosyal politika yaklaşımı ise, hak temelli söylemi odak olarak almaktadır. T. H. Marshall'ın yurttaşlık hakkı söylemine denk düşen bu yaklaşım, 17. yüzyılın sonlarına doğru İngiltere'de gelişmeye başlamıştır (Marshall,2010:26). Ancak, Avrupa'da sosyal yardım olarak ortaya

çıkan, kamu kaynaklarının kullanılarak sosyal politikaların yürütülmesinin temelleri, 19. yüzyıl korporatist yaklaşımdan çok daha önceye götürülebilmektedir. 16. yüzyıl, kamu kaynaklarının kullanılarak sosyal yardım politikalarının "hak"lardan söz edilerek gündeme geldiği ilk zamandır denilebilir (Buğra,2010:12). Bu çerçevede, yurttaşlık;

> "Bir toplumun tam üyelerine tanınan bir statüdür. Bu statüye sahip herkes statünün içerdiği tüm hak ve görevler bakımından eşittir."
>
> (Marshall,2011:26)

Sosyal politikaların, sistemi dönüştürücü niteliği, bireyi, "topluma herkes gibi katılabilme koşullarına sahip asli bir ferdi" (Buğra,2010:13) olarak görmesinden ve bu bağlamda yoksulu toplumun her bireyi gibi, eşit bir parçası olarak kabullenmesinden gelmektedir. İnsanı, hem sosyal hem de politik bir özne olarak ele alan, yani *"yoksulluğu politize eden"* bu yaklaşım, "insanı toplumun bir ferdi olarak, toplumsal yaşamını her koşulda sürdürebilmesini sağlamaya yönelik hakları" temel almaktadır (Buğra,2010:12-13).

Yurttaşlık denildiğinde, anlaşılması gereken, toplumu bütünleştiren, kazanılan gelirden, sosyal güvenlik sistemine yapılan prim ve katkılardan, mesleki statüden bağımsız olarak, toplumun bir bütün olarak, herkesin "sosyal yurttaş" olarak kapsandığı ve kazandığı hakların bu sıfattan ileri geldiği, bütünleştiren bir yapıdır (Metin,2011:182).

Asıl amacı "siyasal destek sağlamak" olan ve bu anlamda sosyal politikayı bu hedefine uyarlayan yaklaşım ise klientelizmdir. Bu yaklaşımda, siyasal otorite, kamusal hizmet ve mal sunumunu, siyasal destek talep edebilme amacıyla, özellikle toplumdaki dar gelirli kesime yapmaktadır (Stokes,2007:2).

Klientelist yaklaşım, kamu kaynaklarının, özellikle popülist amaçlarla, oy ve destek toplama kaygısıyla, çoğunlukla ayni ve nakdi yardımlar aracılığıyla, toplumun farklı katmanlarına ulaşmasını hedef alır. Bu yaklaşımın hedef kitlesi, ihtiyaç analizlerine göre tespit edilen "en muhtaçlar"dır. Ancak bu madalyonun bir yüzüdür. Çünkü sunulan kamusal hizmetler ve mallar, bu yaklaşımda, "karşılıklıdır" ve toplumu muhtaç olan ve olmayan olarak ayrıştırmaktadır. Bu yaklaşıma göre üretilen politikalarda, siyasi otorite, yardım karşılığı, sadece siyasal desteği "talep etmekle" kalmaz; planladığı ve istediği gibi destek bulamadığı zaman cezalandırma ya da yardımda bulunulan bu kesim üzerinde bir söz geçirme aracı olarak da kullanılır. Bu anlamda, bu yaklaşımın derdinin, toplumun bütünleştirilmesi, herkesin kapsanması, özellikle "toplumsal olarak dışlanmış" olarak ifade edilen kesimin, yoksulluk ve eşitsizlik sorununun çözülmesi için sosyal politika üretimi olduğu söylenemez. Aksine, toplumda "yoksulun ötekileştirmesi"ne yol açmaktadır. Ayrıca kamusal kaynakların sosyal adalet çerçevesine uygun şekilde kullanılmamasına, kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturularak, toplumun tüm fertleri için harcanmamasına neden olmaktadır (Metin,2011:182).

3. Türkiye'de Sosyal Politika

Türkiye refah devleti geleneği olmayan bir ülkedir (Yücesan-Özdemir ve Kutlu,2011:366) ve sosyal politikanın batılı toplumlardaki anlamıyla gündeme gelişi oldukça geç gerçekleşmiştir. Bunun en önemli nedeni siyasi endişelerin ekonomik amaçların önüne geçmesi ve yoksulları işgücü olarak görme eğiliminin batılı toplumlarda olduğu kadar önemli hale gelmesinin gecikmesidir (Buğra,2010:16). Bu anlamda Türkiye'de sosyal politikanın ortaya çıkışı sosyal yardımın gelişimiyle gündeme gelmiş, ancak sosyal yardımın tarihsel

serüveninde de olduğu gibi Türkiye'de de sosyal hak anlayışına dayanarak ortaya çıkmamıştır. Türkiye'de Osmanlıdan alınan vakıf geleneğinin de etkisiyle gönüllülük esasına dayalı sosyal yardım anlayışı hakim olmuştur (Metin,2011:186).

Türkiye'deki sosyal yardıma ilişkin yapının ilk adımı 1976 yılında 2022 sayılı kanun ile atılmıştır. 65 yaş aylığı olarak tanınan bu hukuki düzenlemenin tanımı '65 yaşını doldurmuş, muhtaç güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması' şeklindedir. Modern anlamdaki ilk yasal sosyal yardım örneği olan bu uygulamanın tanımı 2005 yılında engellileri de kısmen kapsayan bir düzenlemeye dönüştürülmüştür.

Türkiye'de sosyal yardıma ilişkin atılan ikinci adım 1986 da yürürlüğe giren 3294 sayılı sosyal yardımlaşma ve dayanışma teşvik kanunudur. Bu kanundan hareketle sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonu kurulmuştur. Bu fon sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları aracılığıyla muhtaçlık kriterine göre yardımları dağıtan bir yapıya sahiptir. Yardımların dağıtımında vakıfların denetimi konusunda alınan tedbirlere rağmen ciddi anlamda sıkıntılar vardır. (Metin,2011:188-191). Bugün SYDGM ve fon kurulu kurumsallaştırılmış ve yardımları hak etmeye ilişkin koşullar nesnel ölçütlere bağlanmıştır ancak SYD Vakıflarının hala siyasi etkilere açıktır (Metin,2011:191).

Türkiye'de sosyal yardıma ilişkin üçüncü uygulama "ücretli kesimi ve onların bakmakla yükümlü olduklarını, kesilen zorunlu primler aracılığı ile sigorta kapsamına alan model"i (Erdoğdu,2006:211) temel alan, korporatist anlayışa dayalı sosyal güvenlik sistemi uygulaması diyebileceğimiz 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve

Genel Sağlık Sigortası Yasası ve sisteme katkı yapmayanlara ilişkin bir uygulama olan yeşil kart uygulamasıdır (Metin,2011:191).

1980'li yıllar Türkiye için de dünya ekonomisine entegre olma sürecinin başladığı neo-liberal politikaların uygulandığı bir dönem olmuştur. Ancak 1980 sonrası dönem piyasa sisteminin yerleşmesi için ciddi bir devlet müdahalesine ihtiyaç duyulan dönem olmuştur. Bu anlamda insanı iş gücü olarak gören ve hak temelli olmayan politikaların var olması küresel paradigmayla uyum içindedir. Yani Türkiye için de sosyal politikanın daha doğrusu sosyal yardım anlayışının küreselleşmeye uygun olarak ortaya çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. İlginç olan neo-liberal politikaların, "muhafazakar popülizm ile medyatik hayırseverlik" (Hablemitoğlu,2009:105) anlayışıyla bütünleştiği bir dönemde, Türkiye'de sosyal vatandaşlık haklarından, batılı ülkelerde bu hakların zayıflatıldığı bir dönemde bahsedilmiş olmasıdır (Buğra, 2010:17-18-20).

Türkiye'de AKP dönemi sosyal yardım anlayışında hayırseverlik ve gönüllülüğü odağa alan; "hayırsever belediyecilik" hizmetleri ile şükür, vefa, minnet duygularını ön plana çıkaran ve bunu seçim dönemlerinde yoksul sınıfların desteğini almak için kullanan (Çelik, 2008) klientelist yaklaşım hakimdir. Bu bağlamda sistem devletin sosyal niteliğini yitirttiği; düşük miktarlarda yardım veren ve yardımı alan ve veren arasında hiyerarşik bir ilişki kuran sosyal hak anlayışını öteleyen bir anlayışı yerleştirmektedir (Değirmencioğlu,2007).

> "[…] egemen söylemin sosyal politika önerilerinin, sosyal devletin bittiği ve neo-liberal söylemin hakim olduğu bir noktada, paternalistik, yanaşmacı ve muhafazakar içerikler edinmeye meyilli durdukları belirtilmelidir. Türkiye uygulamasında da yönetici kadroları mevcut iktidarlarca belirlenen yardım

> vakıflarını muhafazakar, iaşeci ve neo-liberal politikalar üreten siyasi çevreleri desteklemek için kullanıldığı bir sır değildir."
>
> (Özdemir ve Yücesan-Özdemir, 2009:331)

Yani Türkiye'deki sosyal yardım anlayışı da politik sürdürülebilirlik için klientelisttir; neo-liberal politikalar güdümündedir. Bu anlamda yoksullukla mücadeleye ilişkin politikalar yoksulun düşük ücretle emek piyasası tarafından içerilmesine odaklıdır ve sosyal hak anlayışından uzaktır. Türkiye'de de ihtiyaç tespitine dayanan ve en muhtaca yönelik evrenselci anlayıştan uzaklaşan 'yönetişim' modelinin uygulandığı STK'ların artan sayı ve değişen işlevleri ve yerelleşme uygulamaları AKP döneminde giderek artmıştır 2001 krizinden sonra gündeme gelen ve bir Dünya Bankası projesi olan ŞNT uygulaması bu anlayışa örnektir.

TÜİK'in 2011 Ocak verilerine göre çocuk yoksulluğunun ciddi boyutlarda olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Hanehalkı 7 ve üzerinde olan ailelerde bireylerin yoksulluk oranı Türkiye ortalamasına göre %40.05, kırsal bölgelerde ise %54.06'dır. Aynı şekilde 2009 yılına göre bu oran %40.05'tir. ilkokul çocuklarındaki yoksulluk oranı 2009 verilerine göre kız çocukları için %16.9; erkek çocukları için ise %13.8'dir (Bursalı,2011:128-129). Bu oranlar, ŞNT programın savunulan *yerindeliği ve başarısını* sorgulatmaktadır. Kısaca, Türkiye'deki sosyal politika hikayesinin çok geç başlayan ve gelişmekte olan bir ülke olarak neo-liberal politikalarla uyumlu olarak evrilen bir soluğu olmuştur.

4. Dünya Bankası'nın Yoksulluğa Artan İlgisi ve Sosyal Politika Önerisi

Dünya Bankasının yoksulluğa olan ilgisi uygulanan politikaların anlaşılabilmesi için önemlidir. Şenses (2009:39), Dünya Bankasının yoksulluğa olan

artan ilgisine ilişkin üç kırılma noktası olduğunu belirtmektedir ve bu kırılma noktalarını 1970'li,1980'li ve 1990'lı yılların başları olarak sıralamaktadır.

1970'li yılların başları, hızlı sermaye birikimi ve sanayileşmeye dayalı büyüme modelinin gelir dağılımı bozduğu ve yoksulluk sorununa kalıcı bir çözüm bulunamadığı bir dönem olmuştur. Dünya Bankası bu nedenlerden dolayı "Temel İhtiyaçlar ve Büyüme ile Birlikte Yeniden Dağıtım" stratejilerine odaklanılırken,1980'li yıllarda ise pek çok ülkede uygulamaya konulan yapısal uyum ve istikrar programları ile neo-liberal politikalar yaygınlaştırılmış, yoksul sorunu dışlanmıştır (Şenses,2009:39). Dünya Bankası 1980 yılında yayınladığı Dünya Kalkınma Raporunda yoksullukla mücadele ve insani gelişmeye atıfta bulunmuş olsa da uygulamada ne yoksullukla ne de uzun dönem gelişme sorunlarıyla ilgilenmiştir (Şenses,2009:40).

1990 Dünya Kalkınma Raporu ise Dünya Bankası'nın yoksulluğa olan ilgisinin, yapısal uyum politikalarının yoksulluk üzerindeki olumsuz etkileri anlamında, geri geldiğini göstermektedir. Ancak 1970'li yıllarda yapılan çözüm önerilerine dönüş niteliğinde olmuştur. Bu dönemde temel ilgi özelleştirmenin yarattığı işsizlik sorunundan, yapısal uyum programlarının olumsuz sonuçlarından etkilenenler için güvenlik ağı oluşturulması üzerinedir (Şenses,2009:41). Bu bağlamda, 1990 Dünya Kalkınma Raporu, 1991 Yoksulluğu Azaltmak İçin Yardım Stratejileri, 1992 Yoksulluğun Azaltılması El Kitabı, 1993 Dünya Bankasının Yoksulluğu Azaltma Stratejisi: Başarılar ve Yapılması Gerekenler adlı çalışmaların ve özellikle 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporunun yoksullukla ilgili yoksulluğa verilen önemin arttığının ispatı olarak sunulmuştur(Şenses,2009:41-42). Dünya

Bankası'nın yoksulluğa olan ilgisinin arttığı doğrudur. Ancak önemli olan bu ilgiye karşılık sunulan çözüm önerilerinde farklılaşma olup olmadığıdır.

Uygulanan yapısal uyum ve istikrar programlarının olumsuz sonuçlarının fark edilmesi ve giderilmesi bağlamında bir şeyler yapılması yerinde olmakla beraber, yoksulluk sorunu ele alınışında ana çizgide büyük bir değişim olmamıştır. 1990'lı yıllarda yoksulluk sorununun *azaltılması* için yoksul kesimin temel hizmetlerden yeterince faydalanamadığı savunulmuştur. Dünya Bankası'nın 1996 yılında öne sürdüğü sağlık, gıda, eğitim ve sosyal korumaya ilişkin yaklaşımını temellendirdiği 'insani gelişme ağı' söylemi temel hizmetlere olan ilginin artışının bir göstergesidir. Dünya Bankası bir yandan piyasa başarısızlıklarını kabul edip aşırı piyasacı uygulamaların törpülenmesi gerektiğini öne sürerken bir yandan da kaynakların kısıtlılığı argümanına sığınarak kamu sektörünün koruyucu sağlık hizmetleri gibi dışsallığın en fazla olduğu alanlara müdahale etmesi gerektiğini söylemekte ve kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör, STK ve kamu işbirliğini önermekte, düşük gelirli ülkeler içinse hedeflemeyi çözüm önerisi olarak sunmuştur (Deacon,2011:112-113). Bu bağlamda, Banka'nın sosyal korumaya ilişkin bir şeylerin yapılması gerektiği tespiti yerindedir. Ancak buna ilişkin çözüm önerisi tartışmalıdır. Çünkü Dünya Bankası sosyal koruma için "toplumsal hayata katılımı sağlama mücadelesi"ne destek verme iddiasındadır ve bunun "risk yönetimi" ile sağlanabileceğini savunmaktadır (Deacon,2011:114).

"Risk Yönetimi", Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadeleye daha çok önem verdiğini ve yoksulluğa yeni bir bakış açısı getirdiğini iddia ettiği 2000 / 2001 Dünya Kalkınma Raporunda sunulan "yoksulluğu azaltma stratejisi"nde ele alınmaktadır. Bu strateji, "fırsatları arttırma" yani ekonomik büyüme;

“güçlendirmeyi olanaklı kılma” yani kurumlar için hesap verilebilir ve şeffaf yapı; “güvenliği arttırma” yani insani sermaye yatırımından oluşmaktadır. Yoksullukla mücadelede güvenliği arttırma söylemiyle eklemlenen yeni strateji “sosyal risk yönetimi”dir (WorldBank,2001:6-7; akt. Çulha Zabcı,2009:91). Öne çıkarılan sosyal riskin, yani toplumsal tepkinin, yoksulun yönetimidir. Bu anlamda, Dünya Bankası’nın sosyal riski nasıl tanımladığını ve nasıl bir çözüm önerisi yaptığını hatırlamakta fayda vardır: Dünya Bankası’na göre sosyal risk “suç, bölgesel şiddet, terörizm, çete eylemleri, ülke içi çatışmalar, savaş ve sosyal ayaklanma" olarak sayılmaktadır (WorldBank,2000:136; akt. Çulha Zabcı, 2003:223).

Asıl ilginç olan ise, gerekli sosyal güvenlik önlemlerini almada geç ve yetersiz kaldığı iddiasıyla, sorumlu tuttuğu hükümetlere, sosyal riski yönetebilmesi için yaptığı çözüm önerisidir. Çünkü bu çözüm önerisi, işsizliği ve toplumsal patlamayı yaratan liberal söylem için biçilmiş kaftandır ve neo-liberal politikaların tasarladığı sosyal güvenlik sistemini odak almaktadır. Yani sorunu yaratan nedenler, çevrilip yaraya merhem yapılmaya çalışılmaktadır. Sosyal risk yönetimi için, hükümetlerin “baş etme stratejisi” olarak uygulayacakları, ilk önce, *işsizlere* kısa vadeli istihdam ve teknik beceri edinme olanakları, ikincisi yapılacak transferler, üçüncüsü ise ilk ikisi işe yaramadığı takdirde, hanehalkının tüketiminin azaltılması ve emek arzının artırılmasıdır (WorldBank,2000:142; akt. Çulha Zabcı, 2003:224) Anlaşılacağı gibi, yoksulun durumunun iyileştirilmesi ve yoksulluk durumundan kurtarılması için değil, bu kesimin emek piyasası tarafında içerilmesine ve toplumsal patlama riskinin azaltılmasına yönelik bir politika sunulmaktadır.

Ayrıca bu politika sunumu, Dünya Bankası’nın ironisini de göstermektedir. 1970’li yıllardan bu yana uygulanan yapısal uyum ve istikrar programları gereği

azaltılan kamu harcamaları, bu ülkelerde sağlık ve eğitim sisteminin çökmesine neden olmuştur. Fakat daha sonra Dünya Bankası, yoksulluğu azaltma stratejisi olarak eğitim ve sağlığa yönelik projeleri sunmuş ve krediyle desteklemiştir. Ancak, bu sefer de, sağlık ve eğitime ilişkin projeleri yürütebilmek için alınan krediyi faiziyle ödemek durumunda olan bu ülkeler, borcu ödeyebilmek için kamu harcamalarını tekrar kısmak zorunda kalmaktadırlar (Çulha Zabcı, 2003:219).

Sonuç olarak, Dünya Bankası, IMF, ILO, OECD gibi uluslararası kurumların sosyal politikaya yönelimleri olmuştur (Deacon,2011).Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

- IMF, Dünya Bankasının yapısal uyum programlarının toplumsal boyutuna daha çok değindikçe, uygulanan programların sonuçları üzerine kalmasın diye sosyal politikaya ilişkin tartışmalara yetişmiş (Deacon,2011:115),
- ILO 1999'da, 21. yüzyılda ekonomik ve sosyal güvenlik, 21. yüzyılda küresel çalışma esnekliği bağlanımında vatandaş güvenliğine katkıda bulunabilecek evrensel politikaları dile getirmiş (Deacon,2011:118),
- OECD 1994'de kamu sosyal harcamalarının kısılması gerektiği savunusunun tam tersini söylemeye başlamış ve küreselleşmenin sosyal koruma ihtiyacı yarattığını vurgulamıştır (Deacon,2011:119).

Özellikle Dünya Bankası'nın başını çektiği bu yönelimde küresel sosyal haklardan bahsedilmekte, fakat kamusal sunum temel hizmetlerin sunumuna indirgenmektedir. Bu anlamda, bu yaklaşım küreselleşen ortamda artan riskler ve belirsizliklere karşı bireyin kendini güvence altına alma sorumluluğunu devletin üstleneceği bir yaklaşımı savunmamaktadır. Yani Dünya Bankası'nın ve diğer

uluslararası kurumların, küreselleşmenin olumsuz sonuçlarına olan ilgisi artmakta, fakat küreselleşmeyi sınırlayıcı dahi bir politika önerisi yapılmamaktadır.

5. Küresel Sosyal Politikanın Bir Ürünü Olarak ŞNT Programları

1990'lı yıllardan itibaren uygulanan şartlı nakit transferi programları, 'yeni bir sosyal yardım paradigması'na dayandığı iddiasıyla, küresel sosyal politikanın gözde uygulamalarından biri haline gelmiştir.

Şartlı nakit transferi programı, küresel neo-liberal politikaların dönüştürdüğü sosyal politika paradigmasının bir ürünüdür. Bu nedenle en temel özellikleri, küresel sosyal politikanın niteliklerini taşımaktadır: Şartlı nakit transferi programları, evrenselcilikten uzak, şartlılık ilkesine dayanan, düşük maliyetli, popülizme dönük, klientelist bir anlayışa dayanmaktadır. Bu bağlamda, ŞNT programlarını iddia edildiği gibi bir sosyal devlet uygulaması olarak nitelendirmek mümkün değildir. ŞNT'ye ilişkin Dünya Bankası Raporuna (2009) bakıldığında da görüldüğü gibi yardım miktarlarının düşüklüğü, hedefleme yaklaşımı ve sosyal koruma sisteminin yerine sosyal güvenlik ağı söyleminin vurgulanması sosyal devlet uygulamasını karşılamamaktadır.

5.1. Dünya Bankası'nın ŞNT Savunusu: Çelişkisi ve Anlamı

Dünya Bankası, Şartlı Nakit Transferi üzerine raporunda, eğitim ve sağlık hizmetlerinin, pozitif dışsal faydalarından dolayı desteklenmesi gerektiğini söylemektedir. Pozitif dışsallıktan dolayı, çocuk sağlığına ve eğitimine ilişkin yapılacak özel yatırım seviyesi, sosyal refahı maksimize eden sosyal optimum seviyesinden düşük olacaktır. Bu nedenle, sağlık ve eğitime yapılacak yatırımın devlet tarafından yapılması gerektiğini vurgulamaktadır (Fiszbein ve Schady,2009).

Bu Dünya Bankası söylemi, şimdiye kadar yürüttüğü ve savunduğu kamu sektörünün küçültülmesine ilişkin politikalarla çelişmektedir. En temel kamu hizmeti alanlarından dahi dışladığı devlete, bu tür uygulamalarla 'sosyal devlet' işlevini değil; sadece sıfatını geri vermektedir / vermeye çalışmaktadır. Bu tür uygulamaların bazıları Dünya Bankası kredisiyle başlamış olsalar da, bu krediler geri ödenmiş ve ülkelerin merkezi bütçeleriyle yürütülmeye devam edilmiştir (Fiszbein ve Schady,2009). Ancak, bu anlamda sosyal devletin hala var olduğu görüntüsü yaratılmaya çalışılsa da; sosyal güvenlik sistemi tarafından içerilmeyen yoksul kesimlerin kapsanmasını sağlamaya yönelik olmaması, yaratılmaya çalışılan bu görüntünün kırılgan gerçekçiliğini göstermektedir. Sosyal yardımların koşula bağlanması ve karşılıklılık ilkesine dayandırılması, sosyal devlet anlayışında ve sosyal hak anlayışına dayanan sosyal yardımda yaşanan dönüşümün en açık göstergesidir. Ayrıca, şartlı nakit transferi programlarının uygulanmaya başlandığı zamanlara dikkat edildiğinde, bu programların uygulamaya başlatılmasının, özellikle ekonomik krizler sonrasına tekabül edişi Dünya Bankası'nın, yoksullu, yoksulluğu azaltma projeleriyle yönetme programları olduğunu düşündürtmektedir. Meksika'da yaşanan krizlerden sonra, 1997 yılında Meksika'da Federal Hükümet tarafından uygulanmaya başlanan ilk ulusal ŞNT programı (Skoufias,2007:632), 2001 krizi ardından Türkiye'de uygulanmaya başlanan "Sosyal Riski Azaltma Projesi" adıyla uygulanmaya başlanan ŞNT programları bu duruma birer örnektir. Ekonomik kriz dönemleri, yoksulluğun daha da ağırlaştığı ve *sosyal patlama* riskinin yükseldiği ve bu nedenle de yoksulun ve yoksulluğun en çok yönetilmeye çalışıldığı zamanlardır. Fakat yoksullukla mücadelede kamu politikalarının sürekliliği ve sorunu kökünden çözmeye yönelik yaklaşımı benimsemesi gerekmektedir.

SONUÇ

ŞNT programları yükselen neo-liberal politikaların ve neo-liberal ideolojinin ihtiyaç duyduğu devlet anlayışının; 1990'lı yıllar ile beraber çığırından çıkan yoksulluk ve çocuk yoksulluğu nedeni ile bir parça değiştirildiği, ancak asla neo-liberal politikalardan bir kopuş olarak nitelendirilemeyecek bir küresel ortamda, piyasaya uyumlu davranmayı taahhüt eden 'piyasa dostu devlet' vurgusuyla, istihdamdaki esnekleşme, enformelleşme, kısmi zamanlı ve geçici iş olanaklarının tanındığı, yani refah devleti döneminden bu yana, sermaye birikim sürecinde yaşanan tıkanıklıkla 1970'li yıllarda başlamış ciddi bir dönüşümün yaşandığı; kapitalizmin, refah devletini bu dönüştürücü etkisinin, sosyal politikalar üzerinde de görülebildiği bir tarihsel perspektifte; Dünya Bankası'nın refah yönetişimi modeliyle temellendirilmiş ve böylece kamusal sorumluluğun devlet, özel sektör ve STK'lar arasında bölüştürüldüğü bir yaklaşımın savunusunun yapıldığı bir dönemde ortaya çıkmıştır.

Dünya Bankası'nın, genellikle, çocukların yoksulluklarından kurtulabilmesi için eğitilmesi gerektiğini ve bunun ancak sosyal sermayelerine yapılacak yatırımlarla gerçekleştirilebileceğini savunan; bir başka deyişle yoksulun tekrar suçlanma eğilimine dönüldüğü ve yoksulluklarından kurtulabilmeleri için onlara gerekli stratejilerin öğretileceği iddiasıyla başlatılan bir program olmuştur. Bu programlarla, 1990'lı yıllara kadar iyice oturmuş olan, küreselleşmenin evirdiği, sosyal politikanın *sosyal* niteliğinin, piyasaya uyumlu sosyal devlet savunusuyla dışlandığı bir uygulama savunusu yapılmıştır. Bu çerçevede, küresel sosyal

politikadaki dönüşüme uyumlu olarak, yine hedefleme, sosyal güvenlik ağı yaratımı ve STK'ları odağa alan bir çözüm önerisi yapılmıştır.

Öncelikle söylenebilecek şey, bu anlamda ŞNT programlarının, Dünya Bankası'nın iddia ettiği gibi yoksullukla mücadeleyle ilgili yeni bir yaklaşımı benimsediği politikalar değil, bizzat yoksulluğu sürdürülebilir kılmaya ve hatta yönetebilmeye yönelik politikalar olduğudur. Özellikle birçok programın uygulanışının ekonomik krizlerin yarasını sarıyormuşçasına gündeme getirilişi, bu dönemlerde artan sosyal patlama riskinden kaynaklanmıştır. Bu nedenle, ŞNT programlarının yapısına bakıldığında, refah devleti dönemindeki vatandaşlık statüsü yaklaşımının yanından asla geçmeyen, yani herkesi kapsayan bir sosyal güvenlik sisteminin dışlandığı, bu nedenle *dışlanmışların* tekrar yaratıldığı ve işaretlendiği; şimdide bu dışlanmışların ağzına bal çalan, ancak asıl amacın, geleceğin işgücünün, bugünün yoksul çocuklarının, emek piyasası tarafından içerilebilecek düzeye getirmeye çalışan bir uygulamanın oturtulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu örüntünün anlaşılabilmesi için, kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin yaratımına kıyasla, ŞNT'nin daha düşük maliyetli oluşundan, bu programların ülkelerin GSYİH'sının içinde genellikle %1-2'lik bir paya sahip olmalarından rahatlıkla anlaşılabilmektedir. Asıl soru neden yoksul çocuklara olan ilgi artmıştır? Dünya Bankası'nın yoksulluğa çok boyutlu yaklaştığını iddia ederek, yoksulluk sorununu sınıf çatışmasından kaydıran bu yaklaşım neden özellikle kadınlara ve çocuklara yönelmiştir? Bunun ilk nedeni, bu yönelişin, *en muhtaca* yönelik program sıfatıyla, yardımı alanları toplumdan ayıran, *düşkün* olarak nitelendiren ve temelleri 1834 Yeni Yoksulluk Yasalarıyla atılmış olan bir yaklaşımı tekrar ediyor, yeniden üretiyor olmasıdır. Tarih boyunca, kadınlara ve çocuklara sosyal yardım ilgisinin amacı hiçbir

zaman masumane olmamıştır. Bu yaklaşım, yoksulluk sorununu derinleştiren neo-liberal politikalara uyumlu ve yoksulluk sorununu sınıf mücadelesi alanından kaydırmaya yönelik atılmış bilinçli bir adımdır. Özellikle, toplumsal tepkilerin verilmeye başlandığı zamanda, Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadele yaklaşımında, sosyal risk yönetimini, güvenliği artırma vurgusu rastlantı değildir. Eğer, var olan sosyal sorunların nedeninin bizzat ekonomik işleyişten kaynaklandığı maskelenebilirse, bu toplumlar, bu işleyişin devam etmesinden başka kaygısı olmayan Dünya Bankası ve diğer uluslararası kurum ve kuruluşların çözüm önerilerini, *minnetle* kabul edeceklerdir. Ancak, ilginç olan, refah devleti sonrası, devletin alanını tahrip eden ve kamu sosyal harcamalarının azaltılmasını savunan, bu nedenle bu ülkelerdeki sosyal koruma sistemini çökerten yapısal uyum ve istikrar programlarından sonra, yoksulluğa devlet eliyle *yardım* dağıtılması çağrısının yapılması ve yine tek tip ŞNT programlarının dile getirilmesidir.

Yoksullukta *en muhtaç* olanın odağa alınması ve sosyal politikanın alanının ve odağının daraltılarak bununla uğraştırılması bizzat emek piyasasına yapılmak istenen müdahale ve kurgunun bir parçasıdır. Yeni Yoksul Yasalarında olduğu gibi, ŞNT deki yardım miktarlarının ücret oranlarının altında belirlenmesi, çalışan yoksul ve düşkün ayrımının oturtulmasına ve serbest emek piyasasının işlemesine yöneliktir.

Peki neden yoksul çocuklar? Bu soru, ŞNT programlarının asıl mahiyetinin anlaşılabilmesi için büyük önem taşır. Aslında bunun nedeni, özellikle ŞNT'nin şartlılık ilkesiyle eğitimli ve sağlıklı bireyler yetiştirileceği ve böylelikle bu çocuklara, yoksulluklarından kurtulabilmelerinin kapılarının açıldığı, yani emek piyasalarına *daha iyi ücretle* girebilmelerinin sağlanacağı savunusunda yatar. Öncelikle, ŞNT uygulamalarına bakıldığında, yardımı alan bu çocuklara nasıl

istihdam olanakları yaratılacağından hiç bahsedilmemiştir. Aksine kısa vadeli ve geçici işler "güvenceli esneklik" yaklaşımının sağlamlaştırıldığı düşünüldüğünde, hem de en fazla 17 yaşına kadar, temel eğitim ve sağlık hizmetlerinden faydalandırılarak bu çocukların *yüksek ücretlerle* emek piyasalarında çalışmaları mümkün olmayacaktır. Kaldı ki bu tür yardımlar, bu çocukların yoksulluk durumunu bile iyileştirmemekte, sadece onlara yoksulluklarından kurtulmaları için, piyasacı yaklaşım güdümünde *bir şans vermek* gibidir. Bu çocukların asgari düzeye getirilmeleri ancak nitelikli bir işgücüne kavuşturulmamaları esastır. Yaşlanan dünya nüfusu hatırlandığında ve Marx'ın emek gücünün sermaye tarafından hızla tüketildiği, yaşam sürelerinin kısaldığı ve sermayenin doğası gereği, işçi sınıfının üyelerinin sayısının hızla artırılmak istenmesi, yani yedek işgücü ordusunun oluşturulması amacı, neden yoksul çocukların bu programlarda hedef alındığını açıklamaktadır. ŞNT programlarındaki hedef kitlenin nasıl tanımlandığına bakıldığında, yetim, öksüz, fakir çocuklar gibi, Marx (2013)'ın "yedek işgücü ordusu" şeklinde tanıdığı kategoriye oturdukları görülmektedir. Tarih boyunca bu yoksul sınıfın mensupları, varsılın duyduğu bir huzursuzluk sebebi olmuştur ve kapitalist sistem içinde, sözde yoksulluk durumlarından kurtarmak için kullanılmışlardır. ŞNT programlarının uygulandığı ülkelere bakıldığında ciddi sayıda bebek ölümlerinin gerçekleştiği ve programın sadece temel hizmetlere odaklılığı düşünüldüğünde, çıkan sonuç bir şekilde bu çocukların, geleceğin yedek işgücü ordusu olarak görülmeleridir. Burada, T. H. Marshall'ın sosyal eşitsizlik için yapılan her müdahalenin sosyal eşitsizliği gidermek için olmadığı; eşitsizliğin aşrı boyutlara ulaştığı dönemlerde toplum vicdanının devreye sokulduğu ve sermaye lehine çözüm önerilerinin yaratılarak sosyal eşitsizliğin sürdürüldüğü vurgusu hatırlanmalıdır.

Yoksulun varlığına, zengini yarattığı için her zaman ihtiyaç duyulur. Bu nedenle sosyal eşitsizliğin devamı istenir bir şeydir. İhtiyaç tespitine dayalı ve düşük miktardaki bir gelir desteği olan ŞNT, yapıldığı kesim için eşitsizlikleri giderebilir ama bu asla dikey eşitliğin sağlanması demek değildir.

Bu programlar hiçbir zaman gelirin yeniden dağılımına ve eşitlikçi bir yaklaşıma dayanmamıştır ve sosyal politikanın, 1980'li yıllardan beri yaşadığı, bu sefer kapitalizmi sürdürmeye yönelik dönüşümün bir ürünü olmuştur. Bu bağlamda, ŞNT uygulaması, küreselleşmeyle beraber, rekabetçi yaklaşımı koruyarak kamu harcamalarının yapılmasının savunulduğu söylemin bir parçasıdır. Burada hatırlanması gereken ise, T. H. Marshall (2011)'ın temel eşitliğin ancak rekabetçi piyasasının özgür işleyişine son verilmesiyle sağlanıp korunabileceği vurgusudur. Bu bağlamda ŞNT uygulamasının, küreselleşme ile giderek artmış yoksulluk ve eşitsizlik sorununu çözmeye yönelik *sosyal devletin* bir uygulaması olduğunu söyleyebilmek gerçekten mümkün değildir.

Ayrıca ŞNT programlarının en önemli özelliği olan şartlılık ilkesi ve sosyal riski yönetme, denetim altına alma amacı; bu uygulamanın paternalistik karakterinin ifadesidir. ŞNT programları ile neo-liberal kurgunun rasyonel bireyi, irrasyonel olarak tanımlanmaktadır. Bu da çelişik bir durumun ifadesidir. Ayrıca bu uygulama, devlet eliyle yapılıyor olsa da, minimal bir sosyal politika uygulamasını temel almaktadır, minimal bir refah rejimi yaklaşımını benimsemektedir. Popülerliği de bundan kaynaklanmaktadır.

18. yüzyılda Adam Smith'in ancak cahil bir halkın daha düzgün bir yönetimi sağlayacağı, akıllı ve eğitimli bir halkın ise bunu mümkün kılmayacağı görüşü

geçerliliğini hala korumaktadır. 19. yüzyıldan buyana çocukların eğitimine olan ilginin asıl nedenleri sistemin ihtiyaçlarını karşılamak amacını taşımıştır.

Dünya Bankası'nın ŞNT programlarıyla kurguladığı yoksullukla mücadele yaklaşımı ve sonuçları ise oldukça tartışmalıdır. ŞNT programlarında temel olarak yoksulluğun azaltılması ve insani sermaye birikimi hedeflenmiştir. Yoksulluğun azaltılma hedefi tüketim yoksulluğunun azaltılmasına; uzun vadeli insani sermaye birikimi hedefi ise okullaşma, beslenme ve temel sağlık hizmetlerinden yararlanma oranındaki artışa bağlanmıştır. Bununla birlikte, yoksulu yoksulluğundan sorumlu tutan bir yaklaşım benimsenmiştir. ŞNT programının şartlılık ilkesiyle, yoksulun yoksul olmasına neden olan olumsuz davranışlarını törpüleyeceği; yoksulun olumlu davranış geliştirmesini sağlanarak, yoksulluktan kurtulma stratejisinin öğretileceği iddia edilmektedir. Ancak bu yaklaşımın yerindeliği ve sonuçları oldukça tartışmalıdır.

Öncelikle dikkat çeken nokta, tüketim yoksulluğundaki azalmanın gerçekten yoksulluğu azaltıp azaltmayacağıdır. Dünya Bankası (2009) bu yaklaşımı ortaya koyarken, yapılan bu nakdi yardımlarla ailelerin gelir düzeyini artıracağını söylemiştir. Ancak, yoksul ailenin gelir düzeyinde kısa vadede böyle bir artış yaratılsa bile bu yoksul olma durumlarının değiştiği anlamına gelmekte midir? Dünya Bankası, bu transferlerle, tüketilen gıda sepetinin genişletildiğini ve daha kaliteli olduğunu iddia etmektedir. Uygulamalara bakıldığında bu tür sonuçlara ulaşılsa da buradaki temel sıkıntı, yoksulluk sınırı yaklaşımına ilişkindir. Gıda ürünlerinin satın alınmasına bağlanan bu yaklaşım, yoksulluk sorununu çözmeye değil, kısa dönemli tüketim harcamalarını artırmaya yöneliktir. Benzer şekilde, okullaşma oranlarında, temel sağlık hizmetlerinden faydalanma düzeylerinde, kız

çocuklarının okullaşma oranlarında da bir artış yakalanmıştır. Ancak, bu artışın, bu hizmetlerden faydalanma düzeyinin ve olanağının çok düşük olduğu ülkelerde olması gerçekten yoksulluk durumlarında bir iyileşme olarak yorumlanamaz. Ayrıca bu olumlu etkilerin çok kısa ömürlü olduğu; hatta dayanaksız olduğunu söyleyen eleştiriler de vardır.

Yoksulu yoksulluğundan sorumlu tutan ve bundan kurtulabilmesi için olumlu davranış değişikliği yaratılması gerektiğini söyleyen ŞNT programlarında bu amaca ulaşılamadığı durumlar da söz konusudur. Meksika'da uygulanan PROGRESA programında olduğu gibi program dahilindeki ailelerde geçimi sağlayan anne ya da babanın yaşadığı ani hastalık ya da ani işsizlik durumlarında, fayda sahibi çocukların okula gitmeye devam ettikleri fakat aynı zamanda çeşitli işlerde çalışmak zorunda kaldıkları da belirtilmektedir. Bu ve bunun gibi örnekler, yoksulun yoksulluğundan kurtulamamasının yanlış davranışları benimsemesinden kaynaklandığı iddiasını ve bu nedenle nakit transferlerine getirilen şartlılığın olumlu davranış geliştireceği çözüm önerisinin doğruluğunu ve/veya yeterliliğini sorgulatmaktadır. Pek çok yoksul ailenin sosyal konumu göz önüne alındığında, okuryazar oranının düşük ve işsizlik oranının yüksek olduğu bir yapıda olduğu görülmektedir. Eğitimsiz ailelerin, aile geçimi için veya başka nedenlerden dolayı çocuklarını çalıştırdıkları da doğrudur ve ŞNT uygulaması ailelerin nakit transferinin alındığı süre boyunca, çoğunlukla annelerin özverisiyle, çocukların okula devamlarını ve sağlık kontrollerinin yapılmasını sağlayabilmektedir. Fakat eğitimsiz dahi olsalar, çocuklarını okula göndermek ve sağlık kontrollerini yaptırmak isteyen aileler de vardır. Bu ailelerin çocuklarını temel hizmetlerden faydalandıramamalarının nedeni ise edinmiş oldukları yanlış davranış alışkanlıkları/olumlu davranış geliştirememeleri değildir;

bizzat yoksulluğun kendisidir. Yoksulluğun nedeni ise, söz konusu ülkelerde uygulanmış iktisadi politikalardır. Fakat ŞNT programları ortaya konulurken Dünya Bankası yoksulluğun azaltılmasını, yoksulun olumlu davranış geliştirmesine, yoksulluklarıyla mücadele edebilme yetilerine kavuşturulmalarına bağlamaktadır. Bu iddia, çocuk yoksulluğu probleminin çözümünden bir anlamda sıyrılmak ve sorumluluğu *olumlu davranış değişikliği geliştiremeyip yoksullukla mücadele edemeyen, bu durumdan kurtulamayan* yoksul ailelere yıkmak demektir. Asıl önemli olan ise, belirli bir süre devam eden ŞNT uygulamasının bitmesi, kesintiye uğraması ya da Meksika örneğinde olduğu gibi ailede geçimi sağlayan annenin ya da babanın işini kaybetmesi, hastalanması gibi ekonomik bir şokla karşılaştığında da, bu ailelerin ve çocukların, iddia edildiği gibi geliştirdikleri olumlu davranışa devam edip etmedikleri; yani halen yoksul olup olmadıkları gerçeğidir. Zaten ŞNT programlarının yürütüldüğü ülkelerin okullaşma oranı ve sağlık hizmetlerinden faydalanma düzeyleri çok düşüktür ve bu nedenle ŞNT uygulaması, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanma düzeylerinde bir fark yaratacaktır. Örneğin, okullaşma oranları, özellikle okullaşma oranının ve sağlık hizmetlerinden yararlanma düzeyinin çok düşük olduğu az gelişmiş ülkelerde, uygulama öncesi düzeye göre artış gösterecektir. Şartlı nakit transferlerini alabilmek için aileler şartları yerine getirmeye çalışacaklar, çocuklarını okula göndereceklerdir. Bu durum, ŞNT programlarının yoksul ailelerin olumlu davranış geliştirmelerine yol açtığı şeklinde de yorumlanabilir. Ancak burada önemli olan, olumlu davranış geliştirebilmenin neye/ nelere bağlı olduğudur. Meksika örneğinde olduğu gibi, şartlı nakit transferi devam ederken bile, çocuklar çalıştırılıyorsa, yoksulluğun azaltılabilmesi olumlu davranışı geliştirmeye yönelik değildir; olumlu davranış geliştirebilecek ve bunu sürekli

kılacak ekonomik durumun yaratılmasına, yani yoksulluk sorunun çözülmesine bağlıdır. ŞNT Programlardan yaralanan ailelerin çocuklarının insani sermayelerinde bir açık vardır fakat bunun asıl nedeni olumlu davranış geliştirememeleri değil yoksulluktur. Bu bağlamda, ŞNT programlarında yoksulluk sorununu çözmeye yönelik bütüncül bir yaklaşım sunulmamaktadır ve ŞNT programlarında, yoksulluk sorunu için kurgulanmış bu çözüm önerisi, bu anlamda taraflıdır ve sorunun asıl nedenlerinin ve yapılması gerekenlerin üstünü örtmektedir.

ŞNT programları ile okullaşma, beslenme ve temel sağlık hizmetlerinden yararlanma düzeylerinde bir artış gözlemlense de, buna yöneltilen en önemli eleştiri bu sonuçların geçici, kısa ömürlü ve çoğu zaman gerçek olmadığı yönünde olmuştur.ŞNT programlarının spesifik sonuçlarına bakıldığında, uzun ve kısa vadede yoksulluğu azalttığı savunusu yapılmaktadır. Ancak bu sonucun gerçek dışılığı, programların derdinin kısa ve uzun vadede yoksulluğu azaltmak değil, aşırı yoksulluğu azaltmayı hedeflediği hatırlandığında ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'deki ŞNT uygulamasının da, diğer ülkelerdeki uygulamalarda olduğu gibi, sosyal hak anlayışına dayanmayan, klientelist bir yaklaşıma oturduğu gözlemlenmiştir. Muhafazakar neo-liberalizme paralel olarak, sosyal yardımda ahlaki söylem ön plana çıkarılmaktadır. Popülist amaçlarla yapılan sosyal yardım anlayışı hakimdir.

Bugünkü yapı düşünüldüğünde, refah devletinin sürmesi de mümkün değildir. Ancak kapitalizm ve sosyal politikanın son çatışmasını kapitalizm kazanmış, sosyal politikayı kendi işleyişi içinde evirmiş, sosyal hak anlayışından koparmış, sosyal sermaye söylemiyle daha da piyasaya uyumlulaştırmış ve sosyal yardıma

indirgemiştir. Yani sermaye birikim sürecinin gereklerine göre kapitalist devlet de sosyal politika da dönüşmüştür. ŞNT programlarının kurgusunda, küreselleşme söylemiyle çözülen dikey devlet anlayışını ve uluslararası kurumların üst bir yapı olarak yerleştirilişini bulmak mümkündür. Özellikle, bu programların yürütülmesinde yerelleşmeye yapılan vurgu da hatırlandığında, ŞNT programlarının, Hayek'in 'piyasa federalizmi'ne uygun olduğu ve bunu daha da yerleştiren bir yaklaşımın benimsendiği ortadadır. ŞNT programları bu durumun en tanınmış örneklerinden biridir.

Refah devleti anlayışına göre, bizzat devletin sunması gereken temel kamu mal ve hizmetleri, bugünün popüler ŞNT programlarında, yoksul kesime ve hatta yoksul kesimin içinde sınırlanan bir topluluğa, en yoksul kesime, şartlılık ilkesi çerçevesinde, yoksulluklarıyla mücadele etmelerini sağlayacak olumlu davranışlar geliştiremedikleri için, kısıtlı miktarda ve belli bir süre için verilmektedir. Devlete uygulama alanı tanıyan bu anlayış 1980'li yıllardan bu yana, devletin faaliyet alanlarının küçültmesini savunan neo liberal politikalarla hem çelişmektedir hem de aslında hedef kitlesindeki sınırlılık ile yine devletin faaliyet alanının dar bir alana sıkıştırıldığını göstermektedir. Fakat bu sefer, tam da toplumdan gelen tepkileri azaltmak için ihtiyaç duyulan, sosyal yardım yapan devlet portresi çizerek, yani 'sosyal devlet' etiketiyle. İşte bu noktada, *sosyal devlet*in nasıl olması gerektiği ve uygulamada yoksullukla mücadelede ne gibi politikalar benimsendiği, yeniden dağıtıcı işlevinin nasıl belirlendiği ve sosyal transfer harcamalarının yapısı, istihdam yaratıcı politikaların niteliği, kapsayıcı bir sosyal güvenlik anlayışının oluşturulup oluşturulmadığı gibi konularda nasıl olduğu düşünülmelidir. Çünkü sosyal politika uygulamaları ve nasıl bir sosyal politika anlayışının tercih edildiği, sosyal devletin

varlığını ve niteliğini göstermektedir. Bu anlamda, özellikle yoksullukla mücadeleyi ve yoksulluk sorununu çözmeyi hedefleyen; yoksullukla mücadelede yoksulun değil, devletin olumlu davranış geliştirmesini sağlayacak politikaların izlenmesi gereklidir; özellikle devletin kapitalizme içkin bir araç olduğu hatırlandığında.

KAYNAKÇA

Adato M., Kudat A., Roopnaraine, T., Smith, N., Altinok, E., Çelebioğlu, N., Cemal, S., Atalar, T., Çölaşan, R., Erhan S. ve Quabili, W. (2007), *Türkiye'deki Şartlı Nakit Transferi Programının Değerlendirmesinde İkinci Nitel ve Antropolojik Çalışma*, Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü, Washington, D.C.

Ahmet, A., U., Gilligan D., Kudat, A., Çölaşan R., Tatlıdil H. Ve Özbilgin B. (2007), *Türkiye'deki Şartlı Nakit Transferi Programının Ara Etki Değerlendirmesi: Nicel Araştırma,* Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü,Washington, D.C.ve AGRİN Ltd. Şti., Ankara Turkey.

Altıok, M. (2008), "Washington Konsensüsü", *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş,* F. Başkaya, A. Ördek (der.)içinde, Ankara: Maki Basın Yayın, ss. 1297-1306.

Attanasio, O. Fitzsimmons, E. Gómez, A., López, D., Meghir, C. ve Mesnard, A., (2006), "Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia." *Working Paper W06/01, Institute for Fiscal Studies,* London.

Avşar Kurnaz, Ş. (2010), *Yoksullukla Mücadelede Şartlı Nakit Transferi Programının Değerlendirilmesi Keçiören Örneği*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Hizmet Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Ayala Consulting, (2006), "Country Program Profiles", *Third International Conference on Conditional Cash Transfer,* June 27, 2006, İstanbul.

Barientos, A. (2009), "Understanding Conditions in Income Transfer Programmes", *Global Social Policy Forum,* N. Yeates (der.) içinde, ss.165-167.

Bayramoğlu, S. (2005), *Yönetişim Zihniyeti, Türkiyede Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü,* İletişim Yayınları.

Bowles, S. ve Gintis, H. (1975), "The Problem With Human Capital Theory-A Marxian Critique", *The American Economic Review, Vol. 65, No.2, Papers*

and Proceedings Of The Eighty-Seventh Annual Meeting Of The American Economic Association, ss. 74-82.

Briere, B. ve Rawlings, L. B. (2006), "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role For Increased Social Inclusion?", *Social Protection Discussion Paper,* S. 0603, World Bank.

Britto, T. (2008), "Brazil's Bolsa Familia: Understanding Its Origins and Challenges", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America,* D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss.6-7.

Brunhoff, S. *Sermaye ve Devlet,* İmge Yayınevi,1992.

Buğra, A. (2010), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika,* İletişim Yayınları.

Bursalı, O. (2011), *10 Yıldır AKP, Uluslararası Göstergelerle Türkiye Röntgeni* Cumhuriyet Kitapları.

Castaneda, T. ve Lindert, K. (2005), "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and The United States", *The World Bank Social Protection Discussion Paper,* S:26, Washington D.C.

Castaneda T. ve Lindert, K, (2006) "Implentation Mechanisms for Means and Proxy Means Tested Programs, Experiences from Latin America", *International Conference on Conditional Cash Transfers,* İstanbul, June 26-30,2006.

Celal, M. (1998), "Dünyayı Çocuklara Verelim", *Çocuk Şiirleri Antolojisi,* Bulut Yayınları,s28.

Clarke S., *' Marksizim, Sosyoloji ve Poulantzas'ın Devlet Kuramı', Devlet Tartışmaları*, S. Clarke (der) içinde, Ütopya Yayınevi, 2004, ss. 89-134.

Coady, D., M. Grosh ve Hoddinott J. (2004), "Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experiences", *World Bank Social Protection Papers,*Washington, D.C.

Cohen, E., Franco, R. ve Villatoro, P. (2006), "Honduras: El Programa de Asignación Familiar", *Transferencias con Corresponsabilidades: Una Mirada Latinoamericana,* Ernesto Cohen and Rolando Franco (der.), içinde, ss.283-320. Mexico D.F., Sedesol/Flasco.

Correa, K.,P. ve Ribas, P.R. (2008), "Needs Assessments: Why They Are Important for CCT Programmes", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America,* D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss.26-27.

Çulha Zabcı, F. (2003), "Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?" *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 58 S.1, ss. 215-240.

Deacon, B. (2011), "Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit", *Sosyal Politika Yazıları,* A. Buğra, Ç. Keyder (der.) içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, ss. 101-158.

Değirmencioğlu, S.M. (2007) *Hak Yerine Yardım Geçerse,* Günlük Evrensel Gazetesi, 23.09.2007.

de Janvry, A. (2006), "Conditional Cash Transfer Programs in the Bigger Picture of Social Policy: Where Do They Fit? How Can They Be Made to Be More Effective?", *Third International Conference on Conditional Cash Transfers,* 26-30 June 2006, İstanbul.

de Janvry, A. ve Sadoulet, E. (2005), "Conditional Cash Transfer Programs for Child Human Capital Development: Lessons Derived From Experience in Mexico and Brazil", Paper for Presentation At the Grade 25th Anniversary Conference, 15-17 November 2005, Lima.

de Sa e Silva, M. M. (2008), "Opportunity NYC: A Controversial Cash Transfer in the North", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America,* D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss. 16-17.

Dinçer, A. (2007), "Neoliberalizm Eğitim Sistemini Lehine Yeniden Yapılandırıyor", *Küreselleşme ve Eğitim,* E. Oğuz, A. Yakar (der.) içinde, Ankara: Dipnot Yayınları, ss. 322-323.

Dünya Bankası. (2005), "Equity and Development.", *World Development Report 2006*, Washington D.C.

Edmonds, E. V. ve Schady, N. (2008), "Poverty Alleviation and Child Labour", Policy Research Working Paper 4702, World Bank, Washington, DC.

Erdoğdu, S. (2006), "Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu", *Mülkiye Dergisi*, C: XXX, S.252, ss211-236.

Escobar, A. ve González de la Rocha, M. (2004). "Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en las zonas rurales" B. Hernández and M. Hernández (der.), içinde *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Mexico, INSP, ss. 247-316.

Esenyel, C. (2009), *Türkiye'de ve Dünyada Şartlı Nakit Transferi Uygulamaları*, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi.

Esping-Andersen, G. (2011), "Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri", *Sosyal Politika Yazıları,* A. Buğra, Ç. Keyder (der.) içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, ss. 53-100.

Esping-Andersen, G. (2011), "Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri ", *Sosyal Politika Yazıları,* A. Buğra, Ç. Keyder (der.) içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, ss. 33-54.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

Fine, B. (2008), *Sosyal Sermaye Sosyal Bilime Karşı, Bin Yılın Eşiğinde Ekonomi Politik ve Sosyal Bilimler*, Çev. Ayşegül Kars, Yordam Yayıncılık.

Filmer, D. Ve Schady N. (2006), "Getting Girls into School: Evidence from a Scholarship Program in Cambodia." *Policy Research Working Paper3910*, World Bank, Washington, DC.

Fine, B. (2003), " Birleşme ve Konsensus: İstikrar, Yoksulluk ve Büyümenin Politik Ekonomisi", İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar içinde, der. Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan, ss.69-124. çev. Erdemir Fidan. İstanbul: İletişim Yayınları.

Fiszbein, A. ve Schady, N. (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty,* Washington D.C.:World Bank.

Fitzsimons, P. (1999), "Human Capital Theory And Education", *Encyclopedia Of Philosophy Of Education,* ss. 1-5.

Gertler, P., Martinez S. ve Rubio M. (2006), "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards", *World Bank Policy Research Working Paper,* S. 3994.

Glewwe, P. ve Olinto, P. (2004), "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras*.", Unpublished Manuscript, University of Minnesota*, Minneapolis.

Gough, I. (2011), "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", *Sosyal Politika Yazıları,* A. Buğra, Ç. Keyder (der.) içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, ss. 231-260.

Gökalp, Y. (2003), "Türkiye'de Sosyal Yardımlar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Harcamaları, Sosyal Riski Azaltma Projesi", Onat, Ü. (Yay. Haz.), *Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler Sempozyumu*, ss. 162-170, Ankara, Aydınlar Matbaacılık.

Gökbayrak, Ş. (2010), *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları.* Ankara: Siyasal Kitabevi.

Greeley, M.(1994), "Measurement of Poverty and Poverty Measurement", *Knowledge is Power? The Use andA buse of Information in Development, edited by Susamma Davies, Institute of Development Studies, Vol. 25 No.2.*

Gülalp, H. (1993), *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, İstanbul, Belge Yayınları ss.91-123.

Güngör, F.ve Özuğurlu M. (1997), "İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri.*

Hablemitoğlu, Ş. (2009), "Medyatik Hayırseverlik ve Muhafazakar Popülizm Kıskacında Sosyal Haklar", *Uluslararası Haklar Sempozyumu Bildirileri,* 22-23 Ekim 2009, Antalya.

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (1987), "1983 Turkish Population and Health Survey", *Hacettepe University, Institute of Population Studies, Ankara.*

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (1989), "1988 Turkish Population and Health Survey", *Hacettepe University Institute of Population Studies,* Ankara.

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (1994*), 1993 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması,* Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, Sağlık Bakanlığı AÇSAP Genel Müdürlüğü ve Macro International Inc., Ankara.

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (1999*), 1998 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması,* Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, Sağlık Bakanlığı AÇSAP Genel Müdürlüğü ve Macro International Inc., Ankara.

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (2004), *2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması,* Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, Sağlık Bakanlığı AÇSAP Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Avrıpa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, Ankara.

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (2009), *2008 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması*, Haccettepe Üniversitesi Hastaneleri Basımevi.

Haddad, L., Hoddinott J., and Alderman H. (1997), *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries. Models, Methods and Policy*, John Hopkins University Press.

Hagemejer, K. (2008), "Can African Countries Afford Basic Social Security? Can They Afford Not To Have It?", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America,* D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss. 24-25.

Hailu, D. ve Soares, F.V. (2008), "Cash Transfers in Africa and Latin America: An Overview", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America,* D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss. 3-5.

Hailu, D., Medeiros, M. ve Nonaka, P. (2008), "Legal Protection For Cash Transfers: Why We Need It?", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons*

from Africa and Latin America, D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss. 28-29.

Hancıoğlu, A. (1991) *Estimation of Levels and Trends in Mortality from Information on the Survival Status of Close Relative: Turkey, 1970-1985,* Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, Ankara.

Handa, S. (2008), "The Orphan Targeting Dilemma in Eastern and Southern Africa", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America,* D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss. 18-19.

Harvey, D. (2006), *Postmodernliğin Durumu,* Metis Yayınları.

Heinrich, C. J. (2007), "Demand and Supply-Side Determinants of Conditional Cash Transfer Program Effectiveness", *World Development,* C.35, S.1, ss. 121-143.

Himmelfarb, G. (1984) *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age,* London: Faber and Faber.

Holloway J. ve Picciotto S., *'Sermaye,Kriz ve Devlet', Devlet Tartışmaları,* S. Clarke (der) içinde, Ütopya Yayınevi, 2004, ss. 135-174.

IFPRI (2003), *Sexto Informe. Proyecto PRAF/BID Fase II: Impacto Intermedio,* Washington, DC, IFPRI.

IFPRI (2007), Impact Evaluatıon Of The Condıtıonal Cash Transfer Program In Turkey: Final Report, Washington, DC, IFPRI.

Judt, T. (2005) *Postwar: A History of Europe since 1945,* Londra: Random House, s. 63-99,777-800.

Kahraman, F. (2010), "Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaştırılmış Çalışanlar", *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyomu II Bildiriler,* Pamukkale Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü, Petrol-İş Yayını 113.

Karataş, K. (2001), "Sosyal Devlet Tartışmaları", *Sosyal Hizmet Sempozyumu'96, Toplumsal Gelişme ve Değişme Sürecinde Sosyal Hizmet*, Ed. Kasım Karataş, 274-280, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayını No.: 002.

Karataş, K. (2002), "İnsan Hakları ve Sosyal Hizmet", *Değişen Türkiye'de İnsan Hakları Açısından Sosyal Hizmetler*, Ed. Kasım Karataş, Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkez Yayını No.: 006, Ankara.

Karataş, K. (1999), "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri", *Prof. Dr. Sema Kut'a Armağan: Yaşam Boyu Sosyal Hizmet*, Ed. Nesrin Koşar ve Veli Duyan, 33-43, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayını No.: 004, Ankara.

Kaya, İ. (2008). *Yoksullukla Mücadelede Eğitimin Rolü: Şartlı Nakit Transferi - ŞNT Örneği,* Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Koç, İ., Eryurt M.A., Adalı T., Seçkiner P. (2008), *Türkiye'nin Demografik Dönüşümü: Doğurganlık, Aile Planlaması,Anne-Çocuk Sağlığı ve Beş Yaş Altı Ölümlerdeki Değişimler: 1968-2008,* Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, Sağlık Bakanlığı AÇSAP Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve TÜBİTAK, Ankara.

Koray, M. (2007), "Sosyal Politikanın Anlamını ve İşlevini Tartışmak", *Çalışma ve Toplum Dergisi,* S:15,ss: 19-55.

Koray, M. (2008), *Sosyal Politika,* İmge kitapevi,

Kurtz, M. J. (2002), " Understanding the Third Welfare State After Neoliberalism: The Politics of Social Provision in Chile and Mexico", *Comparative Politicis, Vol. 34, No.3,apr. 2002,* ss.293-313.

Kutlu, D.ve Yücesan Özdemir, G. (2011), "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme", *Uluslararsı Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu: Değimler ve Yeni Fikirler,* 13-15 ekim 2010, İstanbul.

Lash,C. (1977), *Heaven in A Heartless World,* New York, Basic Books.

Lindert K. Ve Castañeda T. (2005), "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States", The World Bank, Social Protection Discussion Paper No: 526, Washington, D.C.

Lindert K. ve Castaneda T. (2006), "Implentation Mechanisms for Means and Proxy Means Tested Programs, Experiences from Latin America", *International Conference on Conditional Cash Transfers*, İstanbul, June 26-30,2006.

Lomeli, E. W. (2009), "Conditional Cash Transfer Programs: Achievement and Illusions", *Global Social Policy Forum,* N. Yeates (der.) içinde, ss.167-171.

MacGregor, S. (1999), "Welfare, Neo-Liberalism And New Paternalism: Three Ways For Social Policy in Late Capitalist Societies", *Capital and Class,1999 23:91,* Conference of socialist Economics, ss.91-118.

Maluccio, J. ve Flores, R. (2004), "Impact Evaluation Of A Cct Program: Nicaragua Red De Proteccion Social", *Food Consumption And Nutrition Division Paper*, S.184, Washington, DC, IFPRI.

Maluccio, J. A., ve Flores, R. (2005), "Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social.", *Research Report 141, International Food Policy Research Institute*, Washington, DC.

Mandel, E., *Geç Kapitalizm,* Versus Yayınları, 2008.

Mandler, P. (1987), "The Making of the New Poor Law Redivivus", *Past and Present,* S:117, November, s.131-157.

Marshall, T.H. (2011), "Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf ", *Sosyal Politika Yazıları,* A. Buğra, Ç. Keyder (der.) içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, ss. 19-32.

Marx, K. (1976), *Ücretli Emek ve Sermaye,* Marks-Engels: *Seçme Yapıtlar,* C:1, ss: 174-212, Birinci Baskı, Sol Yayınları.

Marx, K. (1997), *Kapitalist Üretimin Eleştirel Bir Tarihi,* çev. Alaaddin Bilgin, Sol Yayınları, C. 1.

Marx, K. (2013), *Kapital Ekonomi Politiğin Eleştirisi, Sermayenin Üretim Süreci,* Yordam Kitap, İstanbul, *C:1*.

Metin, O. (2011), "Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar", *Çalışma ve Toplum,* S:1.

Molyneux, M. (2006), "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresa/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme", *Social Policy & Administration,* C.40, S.4, ss.425-429.

Moore, C. (2008a), "Assessing Honduras, CCT Programme PRAF Programa De Asıgnacıón Famılıar: Expected And Unexpected Realities", International Poverty Center Country Study S.15, ss.1-50.

Moore, C. (2008b), " Why Sources of Funding for CCTs Matterin Honduras and Nicaragua?", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America,* D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss. 10-11.

Neufeld, L. M. (2006), "Nutrition in the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program: Strengths and Challenges*.", Report prepared for the Third International Conference on Conditional Cash Transfers, Istanbul, Turkey, June 26–30.*

O'Connor, J., *Birikimin Bunalımı*, Belge Yayınları, 1995.

Ortakaya, F. A. (2009)*, ŞNT Programı İçin Yapılan Başvuruların Zaman Serileri İle Modellenmesi*, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi.

Özdemir, A.M. ve Yücesan Özdemir, G. (2009) "21. Yüzyıl İçin Sosyal Politika: Mevcut Söylemlerin Eleştirisi", *Sosyal Politikada Güncel Sorunlar,* (Der.) P.Esin, İ.Savcı, Ş.Gökbayrak, M.Ersoy Kart, F. Yıldırımakkaya, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Ankara.

Özuğurlu, M. (2003), "Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu", *Mülkiye Dergisi*, C:XXVII, S: 239 s. 59-74.

Pınar, A. (2006), *Maliye Politikası, Teori ve Uygulama,* Naturel Yayıncılık, ss:5-23.

Picciotto S., *'Sermayenin Uluslararasılaşması ve Uluslararası Devlet Sistemi', Devlet Tartışmaları*, S. Clarke (der) içinde, Ütopya Yayınevi, 2004, ss.261-274.

Polanyi, K. (1986) *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, Çev. Ayşe Buğra, İstanbul: Alan Yayıncılık, s.300.

Ribas, R. P., Soares, F. V. ve Hirata, G. I. (2008), "The Impact of CCTs What We Know and What We Are Not Sure About", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America*, D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss. 12-13.

Saybaşılı, K. (1992), *İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye*,Ankara, Bağlam Yayınları, ss: 50-73.

Shaikh, A.(2012), *"Yedek İşgücü Ordusu", Marksist Düşünce Sözlüğü, T.*Bottomore (der) içinde, İletişim Yayınları,ss. 631..

Skoufias, E. ve Parker S. W. (2001), "Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico." *Economia 2*, C: 1, ss: 45–96.

Skoufias, E. (2007), "Poverty Alleviation and Consumption Insurance: Evidence from Progresa in Mexico", *The Journal of Socio-Economics, S.* 36, ss. 630–649.

Soares, F.V., Ribas, R. P. and Osório, R. G. (2007), "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in a Comparative Perspective. Evaluation Note", N.1. *International Poverty Centre.*

Son, H. H. (2008), "Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation?", *Asian Development Bank Economics and Research Department ERD Policy Brief Series*, S:51, ss: 1-12.

Soydan, T. (2008), "İnsan Sermayesi Kuramı", *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Bakış,* F. Başkaya ve A. Ördek (der.) içinde, Özgür Üniversite Kitaplığı 72, Maki Basın Yayın, ss.535-544.

SYDTF (2005), Şartlı Nakit Transferi El Kitabı, SYDTF, Ankara.

Standing, G. (2011), "Sosyal güvenlik Ağları Çılgınlığı: Temel Gelir Avrupa'da Neden Gereklidir?", *Sosyal Politika Yazıları,* A. Buğra, Ç. Keyder (der.) içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, ss. 333-373.

St. Clair, A. L. (2009), "Conditional Cash Transfers: The Need for An Integrated and Historical Perspective, *Global Social Policy Forum,* N. Yeates (der.) içinde, ss.177-179.

Steiner-Khamsi, G. (2004), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, New York, Teachers College Press.

Stokes, C. S. (2007), " Political Clientelism", edited by Boix, C., Stokes S. *Handbook of Comparative Politics* içinde, Oxford University Press.

Stubbs, P. (2009), "CCT As Policy Translations", *Global Social Policy Forum,* N. Yeates (der.) içinde, ss.174-176.

Şenses, F. (2001), *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk,* İstanbul: İletişim Yayınları.

Tabatabai, H. (2006), "Eliminating Child Labour The Promise of Conditional Cash Transfers", *International Labour Organization.*

Tabatabi, H. (2009), "Conditional Cash Transfers and Child Labour", *Global Social Policy Forum,* N. Yeates (der.) içinde, ss.179-182.

Tatar-Peker, A. (1996), "Dünya Bankası: "Büyüme" Söyleminden "İyi Yönetme" Söylemine", *Globalleşme: Ekonominin Söylemi Toplum ve Bilim, Bahar,* S*:* 69, ss.6-55.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (2006), *Şartlı Nakit Transferi El Kitabı*, SYDGM, Ankara.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (2007), *Sosyal Riski Azaltma Projesi*, SYDGM, Ankara.

T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, *2003–2010 (Mart ayı) Sosyal Yardım ve Proje Destekleri İstatistikleri,* Ankara.

Thorbecke, E. (2009), "Kalkınma Doktirinin Evrimi,1950-2005", *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar,* F. Şenses (der.) içinde, İstanbul, İletişim Yayınları,ss.123-175.

Tufan, B. ve Karataş K. (2003), "Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler", *Sosyal Hizmet Sempozyumu 2003: Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler,* Düzenleyenler: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Hizmetler Eğitim-Araştırma ve Uygulama Merkezi, 9-11 Ekim 2003, Akdeniz Üniversitesi, Antalya.

Turner, B. (1997), *Eşitlik,* Dost Kitapevi, ss. 28-45, 120-134.

Türkiye İstatistik Kurumu, (1993), *1989 Turkish Demographic Survey,* State Institute of Statistics, Prime Ministry of Republic of Turkey Ankara.

Veit-Wilson, J. (2009), "Who Sets the Conditions? Conditionality, Reciprocity, Human Rights and Inclusion in Society", *Global Social Policy Forum,* N. Yeates (der.) içinde, ss.171-174.

Villatoro, P. (2008), "CCTs in Latin America: Human Capital Accumulation and Poverty Reduction", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America,* D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss. 14-15.

Wade, R. H. (2001), "The Rising Inequality Of World Income Distrubution." *Finance and Development,* C. 38, S.4, ss. 37-39.

World Bank, (2000), *World Development Report 2000/2001, Atackting Poverty,* Washington DC: World Bank.

Yaschine, I. ve Davila, L. (2008), "Why, When and How Should Beneficiaries Leave a CCT Programme?", *Poverty in Focus Cash Transfers Lessons from Africa and Latin America,* D. Hailu, F.V. Soares, (der.) içinde, International Poverty Centre, ss. 8-9.

Yeates, N. (2009), "Editorial Introduction: Conditional Cash Transfers", *Global Social Policy Forum,* N. Yeates (der.) içinde, ss.163-165.

Zabcı, F. (2009), *Dünya Bankası Yanılsama ve Gerçekler*, Yordam Kitap, İstanbul.

İnternet Kaynakları

Çelik, A. (2008), *Hayırseverlik Değil Sosyal Politikalara İhtiyaç Var,* http://www.turnusol.biz/public/haber.aspx?id=1681&pid=32&haber=Hay%FDrseverlik%20de%F0il%20sosyal%20politikalara%20ihtiya%E7%20var, Son erişim tarihi: 20.08.2012.

DPT (2010), "Binyıl Kalkınma Hedefleri Türkiye Raporu", http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Turkey/Turkey_MDG_2010_turkish.pdf, Son Erişim: 07.08.2012.

Milliyet Gazetesi (2012), "Çocuk İşçiliğinde Korkunç Tablo", http://ekonomi.milliyet.com.tr/cocuk-isci-sayisi-900-bine-dayandi/ekonomi/ekonomidetay/02.04.2013/1688314/default.htm, Son Erişim: 20.05.20,12.

SYDGM (2007), 2006 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2008-2010/birimler/strateji/faaliyet_raporlari/2006_yili_faaliyet_raporu.pdf, Son Erişim: 12.06.2012.

SYDGM (2008), *2007 Yılı Faaliyet Raporu*, http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2008-2010/birimler/strateji/faaliyet_raporlari/2007_yili_faaiyet_raporu.pdf, Son Erişim: 12.06.2012.

SYDGM (2009), *2008 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara. http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2008-2010/birimler/strateji/2008_sydgm_f.pdf, Son Erişim: 12.06.2012.

SYDGM (2011), *2010 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2008-2010/birimler/strateji/faaliyet_raporlari/sydgm_2010_yili_faaliyet_raporu.pdf,* Son Erişim: 12.06.2012.

SYGM (2012a), http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/527/Saglik+Yardimlar, Son Erişim: 31.07.2012.

SYGM (2012b), http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/528/Egitim+Yardimlari, Son Erişim:31.07.2012.

Türkiye İstatistik Kurumu, (2010a), *Nüfus ve Kalkınma Göstergeleri*, Eğitim, http://nkg.tuik.gov.tr/goster.asp?aile=3, Son Erişim: 02.02.2010.

Türkiye İstatistik Kurumu, (2010b), *Öğretim Yılı ve Eğitim (8 yıllık zorunlu eğitim) Seviyesine Göre OkullaşmaOranı*, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=135, Son Erişim: 02.02.2010.

World Bank, (2001), *Social Risk Mitigation Project,* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/06/000333038_20080806015943/Rendered/PDF/ICR3060ICR0P071closed0August0402008.pdf, Son Erişim: 20.07.2012.

http://www.isigayuruyoruz.com/index.php?option=com_content&view=article&id=104%3Abnyil-kalkinma-hedefler-nedr-&catid=40%3Ayootheme&lang=tr, Son Erişim, 24.08.2012.

ÖZET

REFAH DEVLETİNİN DÖNÜŞÜMÜ BAĞLAMINDA ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ UYGULAMASI

Pelin Vildan Kokcu

Yüksek Lisans Tezi, Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı,

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Meltem Kayıran

Günümüzde var olduğu söylenegelen sosyal devlet anlayışı ciddi anlamda dönüşmüştür. Bu bağlamda uygulanan sosyal politikalar da sosyal hak temelli olmaktan çıkmaya başlamıştır ve neo-liberal politikalarla uyumlu olarak, giderek artan yoksulluk için, ciddi bir mücadeleyi hedefleyen ve sosyal devlet temelli bir anlayıştan ziyade, yoksulluğu sürdürülebilir kılan ve yoksulları, toplum için sosyal bir risk olarak tanımlayan bir yaklaşım hakim olmuştur. Bu bağlamda, sosyal yardımların da niteliği, amaç ve kapsamları, ideolojik ve nesnel koşulları değişmiştir. Bu dönüşümse, toplumsal refahı iyileştirmekten ve yoksullukla mücadele etmekten uzaktır. Bu tezin konusu olan Şartlı Nakit Transferi programları da aslında böyle bir anlayışın ürünüdür. Bu programlar, yoksulluğun yarattığı sosyal riski azaltma projesi olarak başlayan ve çocuk yoksulluğunu çözmekten ziyade yoksul çocukların topluma vereceği zararı en aza indirgemek ve onları emek sürecine dahil edilebilir kılmak için yürütülmektedir. Bu durum, Türkiye'de ŞNT kapsamında yapılan yardımların miktarının düşük seviyede olduğuna bakılarak da anlaşılabilir. Eğitim ve sağlık gibi temel kamusal faaliyetlerin bile özelleştirilmeye başlandığı Türkiye' de ve diğer

gelişmekte olan ülkelerde böyle bir uygulama, aslında neo-liberal politikalarla da çelişmekte, bir sosyal devlet anlayışı ile yapılan sosyal yardım niteliği taşımamakta, gerçek ve kalıcı bir etki yaratmamaktadır. Bu bağlamda, bu tezde, refah devleti anlayışındaki dönüşüm temel alınarak, bugünkü sosyal devlet anlayışının ve bu bağlamda sosyal politikaların, kapitalist devletin, sosyal haklara ilişkin yaklaşımın dönüşümü ve bu dönüşen yapının neye hizmet ettiği gösterilmeye çalışılmış; sosyal yardımların sermaye birikim süreciyle ilişkisi, sosyal yardımların değişen niteliği ve bir sosyal yardım uygulaması olarak Şartlı Nakit Transferi uygulamasının amacı, içeriği, ideolojik ve nesnel koşulları, sonuçları, uygulamadaki sorunları, yerindeliği ve eksikleri incelenmek istenmiştir.

ABSTRACT

THE APPLICATION OF CONDITIONAL CASH TRANSFER IN THE CONTEXT OF THE TRANSFORMATION OF WELFARE STATE

Pelin Vildan Kokcu

Master Thesis, Public Finance Department,

Academic Advisor: Yrd. Doç. Dr. Meltem Kayıran

The understanding of social state as stated its existence has changed remarkably(or seriously) in today`s world. Social policies in this context have started not to be based on social rights, and there is an approach which aims at serious struggle against increasing poverty and based on social state rather than makes possible for sustainable poverty, and the poor are identified by a social risk by neoliberal policies. In this context, the character, aim, and scope of social aid, ideological and objective conditions have changed. This transformation is far away from the improving social welfare and fighting against poverty. "Conditional Cash Transfer programs", which is the subject of this dissertation (or thesis), is indeed one of product of such an approach. These programmes are carried out to minimise the risk of the damage to the society from the poor children and make possible to the contribution of the process of effort rather than starts with decreasing of social risk arising from poverty and solving the child poverty. This can be understood by looking at the low level of the aid of in the scope of CCT in Turkey. This policy, in the edge of privatisation of essential public services such as education and health in

Turkey and other developing countries, contradicts with neoliberal policies, and does not constitute of a kind of social aid as an understanding of social state, and does not create a real and lasting impact. In this context, the transformation of the understanding of welfare state, the transformation of today's understanding of social state and the approach of social policies and social rights and what they do a service, the relationship between social aids and the process of capital accumulation, the character of the social aids and the aim, context, ideological and objective conditions, results, legitimacy, and the limitations of Condition Cash Transfer as an application of social aid are asked to examine in this dissertation.