

Zor Zamanlarda Sosyal Güvenliği Yeniden Düşünmek

Sosyal Güvenlik ve Gelirin Yeniden Dağılımı

Şenay GÖKBAYRAK¹

ORCID: 0000-0002-3833-7034

DOI: 10.54752/ct.1060783

Öz: Bu çalışma, güvencesizlik ve eşitsizliğin önemli ölçüde arttığı günümüz koşullarında sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevini etkileyen değişkenleri analiz etme amacı taşımaktadır. Son kırk yıldır uygulanmakta olan minimalist sosyal politikalar, küresel düzeyde güvencesizlik, yoksulluk ve eşitsizliğin artmasına neden olmuştur. Yaşanmakta olan pandemi var olan eşitsizliklerin bir yandan daha da artmasına neden olurken, diğer yandan güvencesizliği ve eşitsizliği yönetilebilir olmaktan çıkarmaktadır. Ortaya çıkan güvencesizlik, eşitsizlik ve yoksulluk krizinin çözümü için, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevini güçlendirici yönde yeni bir güvence anlayışı gerekmektedir. Sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılım işlevini belirleyen değişkenler, sosyal güvenlik politikalarının istihdam, sağlık ve eğitim politikalarıyla birlikte bütünsel bir anlayışla ele alınması gerektiğini göstermektedir. Bu çerçeve yapı içerisinde sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevini güçlendirici yönde yeni bir anlayışın, toplumsal uzlaşa temelinde acil olarak yaşama geçirilme ihtiyacı bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağılımı, kriz, eşitlik

Rethinking of social security at the hard times: Social Security and Income Redistribution

Abstract: The aim of this study is analysing variables effecting income redistribution function of social security systems under the conditions of increasing insecurity and inequality. Minimalist social policies applied for the forty years have caused raising of insecurity, inequality and poverty at the global level. Pandemic has induce increasing existing inequalities and poverty on the one hand, it has

¹ Prof.Dr. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü,

Makale Geliş Tarihi: 29.07.2021- Makale Kabul Tarihi: 10.12.2021

produced unmanageable conditions to deal with poverty and inequality on the other hand. To solve the crisis of insecurity, inequality and poverty, strengthening income redistribution function of social security systems is required. Variables determined income redistribution function of social security systems indicate that holistic approach with the goal of strengthening the redistributive function of social security and regulative employment, education, health policies are required under the circumstances of the new conditions. Within this context there is urgent need a new social security approach which will strengthen the redistributive function of social security systems based on the new social consensus.

Key words: Social security, income redistribution, crisis, equity.

Giriş

Günümüz toplumlarında yaşanan en önemli sosyal sorun güvencesizliktir. Geleceğin belirsizliklerine karşı güvence arayışı insanlık tarihiyle özdeş bir olguyu ifade etmektedir. Tarihsel deneyim, insanlığın geleceğin belirsizliklerine karşı güvence arayışının süreç içerisinde değişerek geliştiiğini göstermektedir. Geleneksel koruma tekniklerinin, üretim biçimlerinde hızlı dönüşümlerinin yaşandığı Sanayi Devrimi sonrası oluşan geniş güvencesizlik sorunu karşısında yetersiz kalması, kurumsal sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkışını da beraberinde getirmiştir. Modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkışı, sosyal risklerin sonuçlarının toplumsal düzeyde paylaşımına olanak sağlayarak; güvence arayışının kamusallaşmasına neden olmuştur. Bugün Kıta Avrupası ülkelerinin benimsediği sosyal sigorta modelini benimseyen modern anlamdaki ilk sosyal güvenlik programları, çeşitli sosyal riskler sonucu ortaya çıkan gelir azalışı ve/veya harcama artışları karşısında belirli ölçüde güvence sağlamaya çalışan dar anlamda sosyal güvenlik anlayışına dayalı programlar olarak kurumsallaşmıştır (Güzel, vd, 2009).

1929 ekonomik bunalımı ve arkasından yaşanan II. Dünya Savaşı'nın yarattığı koşullar, toplumların ekonomik ve sosyal sağlıklarının korunmasında, sosyal güvenlik sistemlerinin ne denli önemli roller üstlenebileceğini göstererek; sistemlere yüklenen işlevlerin genişlemesi sonucunu doğurmuştur. II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda, sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı söz konusu dönemdeki gelişmelere damgası vuran Beveridge Raporu'ndaki yaklaşıma bağlı olarak genişlemiş; bu bağlamda toplumsal yapı içerisinde görece daha fazla ihtiyacı olanlara yönelik kaynakların yeniden dağılımı sağlanarak; sosyal dayanışma ve adalet arayışı ön plana çıkmıştır. Bu dönemde sosyal güvenlik sistemleri, bir ülke halkının bugününü ve geleceğini güvence altına almaya çalışan birbiriyle sıkı ilişki ve bütünlük kurulmuş politikalar bütünü olarak tanımlanarak anlam genişlemesine sahne olmuştur (Talas, 1997). Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişme sürecindeki bu önemli dönüm noktasından sonra sosyal güvenlik, tam istihdam, ulusal sağlık, eğitim ve kamu maliyesi

politikalarıyla bir bütün içerisinde ele alınmaya başlanmıştır. II.Dünya Savaşı sonrası yıllarda özellikle sanayileşme düzeyi yüksek Batılı ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri genişleme yönünde yol alsada ülkelerin tarihsel ve kurumsal farklılıklarına dayalı olarak izledikleri rotalar farklılaşmıştır.

Ülkelerin refah rejimlerinin özelliklere bağlı olarak benimsedikleri sosyal güvenlik sistemleri, Dünya ekonomisinin 1970'li yılların sonuna doğru içerisinde girdiği kriz ve değişen koşullar karşısında yeniden yapılanma gereksinimi içerisinde girmiştir. Kriz sonrası yeniden yapılanmayı şekillendiren egemen anlayış ise, bir önceki dönemden farklı olarak her ne kadar refah rejimlerinin özelliklerine göre farklı oranlarda da olsa sosyal güvenlik sistemlerine oldukça sınırlı bir rol biçmiştir. Son kırk yıllık süreçte, sosyal güvence, ekonomik etkinlikle ikame edilmiş; bu ikame süreci küresel düzlemde güvencesizlik, eşitsizlik ve yoksulluğun artarak yönetilemez hale gelmesine neden olmuştur. Ekonomik ve sosyal olan arasında oluşturulan yapay karşıtlık temelinde uygulanan sosyal güvenlik reformları, bir yandan sosyal güvenlik sistemlerine erişimi sınırlandırırken; diğer yandan sosyal güvenlik sistemlerinin işlevlerinin önemli ölçüde budanmasını da beraberinde getirmiştir. Bu budamadan en fazla nasibini alan gerçekleştirilen reformların özelliklerine bağlı olarak sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılım işlevi olmuştur. Sosyal güvenliğin unutulmuş gelirin yeniden dağılım işlevi dikkate alındığında, günümüzde deneyimlenen süreç bir yandan şaşırtıcı olmaktan çıkarken diğer yandan yaşanan sorunların aşılması için gerekli sosyal politikalara da ışık tutmaktadır. Bu bağlamda yaşamakta olan pandemi süreci önemli dersleri içerisinde barındırmaktadır.

Bu noktadan hareketle bu çalışmanın amacı, sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılım işlevini etkileyen değişkenleri analiz ederek yaşanan sorunları aşmaya yönelik geliştirilecek yeni bir sosyal güvenlik anlayışına ışık tutmaktır. Bu amaçla çalışmanın birinci bölümünde sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılım işlevi açıklanarak, bu işlevin unutulmasının yol açtığı küresel nitelikli sorunlar analiz edilecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılım işlevini etkileyen değişkenler, ilgili literatüre dayalı olarak analiz edilecektir. Üçüncü ve son bölümde ise, ekonomik kriz dönemlerinde sosyal güvenliğin rolü, pandemi süreci bağlamında değerlendirilerek, bu sürecin yol açtığı sorunların ortadan kaldırılması için gerekli yaklaşım değişikliği tartışılacaktır.

Sosyal Güvenlik ve Gelirin Yeniden Dağılımı

Sosyal Güvenliğin İşlevleri

Geleceğin belirsizliklerine karşı toplumların bugününü ve geleceğini korumayı amaçlayan sosyal güvenlik sistemleri (Talas,1997), toplumsal yaşamın en önemli garantörleridir. Sosyal güvenliğe bu şekilde geniş bir bakış açısıyla yaklaşmak, sosyal güvenliğin sosyal risklere karşı kamusal nitelikli koruma sağlamanın ötesinde de birtakım işlevlere sahip olduğunun kabulünü gerektirmektedir. Toplumların sahip oldukları refah rejimlerinin özelliklerine göre (Esping-Anderson,1990;Bonoli,2003),

sosyal güvenlik sistemlerine yüklenen işlevlerin görelî önemi de farklılaşmaktadır. Literatürde, sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişim dinamikleri çerçevesinde üç temel işleve sahip olduğu yönünde genel bir kabul bulunmaktadır (Esping-Anderson,1990; Talas,1997; Fişekvd,1999; Güzel, vd, 2009;Damon,2016).

Bu işlevlerin ilki, modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıktığı dönemde benimsenen sosyal risklere karşı koruma sağlama bir başka deyişle sosyal sigorta işlevidir. Tarihsel süreç içerisinde yaşanan gelişmeler, sosyal güvenlik sistemlerinin işlevlerinin genişlemesine neden olmuştur. Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişim sürecinde önemli bir dönüm noktasını temsil eden 1929 Büyük Bunalımı ve arkasından yaşanan II. Dünya Savaşı, sosyal güvenlik sistemlerinin sadece bireylerin yaşamlarını değil toplumların yaşamlarını da düzenleyici yönde önemli işlevlerinin olduğu kabulüne yol açmıştır (Fişek vd,1999). Sosyal güvenlik sistemleri, herhangi bir nedenle oluşan gelir azalışı ve/veya harcama artışı karşısında sundukları asgari gelir güvencesiyle tüketimin sürdürülebilirliğini sağlayarak toplam talebe istikrar kazandıran otomatik düzenleyici işlevi görmektedir. Keynesyen ekonomi politikalarının yükseliş geçtiği 1929 ekonomik bunalımı sonrası, sosyal güvenlik sistemlerinin ön plana çıkan otomatik düzenleyici işlevi, özellikle geniş çaplı ekonomik kriz dönemlerinde sosyal güvenliğe can simidi olarak sarılmaya neden olmaktadır(Damon,2016).

Sosyal güvenliğin toplam talebe istikrar kazandırıcı bir başka deyişle üretimin sürdürülebilirliğini garanti altına alan bu ekonomik işlevinin yanı sıra, II. Dünya Savaşı sonrası kapitalizmin Altın Çağ döneminde çok daha ön plana çıkan sosyal nitelikli gelirin yeniden dağılım işlevi de bulunmaktadır. Yaratılan refahın, farklı sosyal gruplar arasında bölüşümünün düzenlenmesine yönelik bu işlev, toplumsal barış ve huzurun sağlanması için kritik bir öneme sahip olmakla birlikte analizlerde diğer işlevlere göre geri planda kalmaktadır.

Gelirin yeniden dağılımı açısından ülkelerin benimsedikleri refah rejiminin özelliklerine göre şekillenen sosyal güvenlik anlayışı ve buna dayalı olarak sosyal güvenlik modelleri de değişkenlik göstererek gelişmiştir. Esping-Anderson (1990)'un klasikleşen refah rejimleri sınıflandırmasına göre değerlendirildiğinde, liberal refah rejimlerine sahip ülkeler (başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere Anglo-Sakson ülkeler), refahın yaratımı ve dağılımından sorumlu öncelikli aktörü piyasa olarak tanımlayarak çalışma ve sosyal güvenceye erişim arasında sıkı bir bağ kurmaktadırlar. Bu rejimin özelliklerini sergileyen ülkelerde, sosyal güvenlik sistemleri ancak çalışamayacak durumda olan en yoksul ve ihtiyaç sahiplerine yönelik olarak seçici ve sınırlı bir güvence sunmaktadır. Buna karşılık sosyal demokrat refah rejimlerine sahip ülkelerde (İskandinav ülkeleri), refahın yaratımı ve dağılımından sorumlu öncelikli aktör devlet kabul edilerek, sosyal risklere karşı koruma sağlamada vatandaşlık esasına dayalı evrensel nitelikli cömert bir sosyal güvenlik modeli uygulanmaktadır. Muhafazkar/korporatist refah rejimlerine sahip ülkelerde (Kıta Avrupası ülkeleri) ise, refahın yaratımı ve dağılımından sorumlu öncelikli aktör, tarihsel olarak aile olarak kabul edilmekle birlikte ailenin yetersiz

kaldığı noktada meslek esasına dayalı korporatist nitelikli bir dayanışma ortaya çıkmakta devlet bu rejimlerde sosyal güvenliğin sağlamlasında tamamlayıcı bir rol oynamaktadır. Sosyal sigorta modelinin benimsendiği muhafazkar/korporatist refah rejimlerine sahip ülkelerde, çalışma statüsüne göre sosyal güvenceye erişim farklılaşarak sosyal gruplar arasındaki hiyerarşik yapı korunmakta ve sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla geleceğe aktarılmaktadır (Esping-Anderson,1990).

Toplumların benimsedikleri refah rejimlerinin özelliklerine göre görelİ önemi değişen sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılım işlevi (Esping, Anderson,1990;2015), ekonomilerin yaşadığı derin kriz dönemlerinde ortaya çıkan geniş çaplı güvencesizlik sorununu azaltma ve/veya önlemek için en etkin araç olmakla birlikte sosyal güvenlik denildiği zaman nedense en son hatırlanan işlev olmaktadır.

Sosyal Güvenliğin Unutulan Gelirin Yeniden Dağılım İşlevi

Sosyal güvenlik sistemleri, bir toplumda sadece emeğin yeniden üretilmesine bu bağlamda da emeğin verimliliğini artırıp; ekonomik katma değer yaratılmasına değil yaratılan bu değerin bölüşümüne de hizmet etmektedir. Sosyal güvenliğin piyasada ortaya çıkan birincil gelir dağılımının sosyal sınıflar arasında bölüşümünü düzenleyen gelirin yeniden dağılım işlevi, gelir dağılımı adaletinin sağlanmasında vergilerden sonra sosyal güvenliğe “*en iyi ikinci yol*” misyonunun yüklenmesine neden olmuştur (Paukert, 1969; Goudswaard ve Caminada,2010; Damon,2016). Sosyal güvenlik sistemleri ister prim olarak adlandırılan sosyal katkılarla finanse edilsin ister vergilerle finanse edilsin seçilen finansman yöntemine ve bu yöntemin düzenleniş biçimine göre geliri farklı sosyal gruplar arasında yeniden dağıtarak ikincil bir gelir dağılımına yol açmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri geliri sadece farklı gelir düzeylerine sahip gruplar arasında dağıtmamakta aynı gelir grubu içerisinde yer almakla birlikte, sosyal risklerle karşılaşma olasılığına göre farklı ihtiyaçlara sahip vatandaşlar arasında da dağıtmaktadır (Goudswaard ve Caminada,2010). Yatay yeniden gelir dağılımı olarak adlandırılan bu dağılım, aynı gelir grubu içerisinde yer almakla birlikte, bireysel bir takım özellikleri nedeniyle (sağlık durumu, bakmakla yükümlü olunan bağımlı nüfus, yapılan işin sağlık ve güvenlik açısından risk derecesi gibi) daha fazla ihtiyacı olanlara yönelik daha az ihtiyacı olanlardan gerçekleştirilen gelir transferidir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin dikey yeniden dağılım işlevi ise, gelirin üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru yeniden dağılımını ifade etmektedir. Üst gelir gruplarının yaşam standartlarının yüksekliğine bağlı olarak sosyal risklerle karşılaşma olasılığının daha düşük olması buna karşılık alt gelir gruplarının sosyal riskler karşısında daha fazla güvence ihtiyacı duymaları gelirin üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına yeniden dağılımına yol açmaktadır (Özşuca,1990). Sosyal risklerin sadece o riskle karşı karşıya kalan grupları değil bir bütün olarak toplumu etkilemesi bir başka deyişle risklerin toplumsal boyutu, toplumsal huzur ve barışın sağlanması için sosyal güvenliğin gelirin dikey yeniden dağılım işlevine politik anlamda meşruiyet kazandırmaktadır. Sosyal güvenlik sistemleri kimi durumlarda tersine yeniden

dağılıma da neden olabilmektedir. Üst gelir gruplarının, çalışma ve yaşam koşullarının görece gelişmişliğine bağlı olarak doğuşta yaşam beklentilerinin daha uzun olması bir diğer ifadeyle sistemden alt gelir gruplarına göre daha uzun süre yararlanmaları gelirin tersine dikey olarak yeniden dağılımına yol açabilmektedir (Özşuca,1990).

Sosyal güvenlik sistemleri seçilen finansman yöntemine bağlı olarak geliri kuşaklar arasında da yeniden dağıtmaktadır. Bugünün çalışan kuşasının yaptığı katkılarla bugünün yaşlı kuşasının sistemlerden sağladığı karşılıkların finanse edildiği dağıtım yöntemiyle finanse edilen sosyal güvenlik sistemleri, geliri genç kuşaktan yaşlı kuşaa yeniden dağıtarak kuşaklar arası gelir transferi sağlamaktadır (Güzel, vd, 2009). Kuşaklararası gelir transferiyle bugünün genç kuşasının yarattığı refahtan çalışamayacak durumda olan yaşlı kuşanın pay alması sağlanarak hem yaşlıların refahı dolayısıyla toplumsal refah korunmakta hem de üreterek toplumsal değer yarattıkları dönemler için toplumların yaşlılara olan vefa borcu ödenmiş olmaktadır (Gökbayrak,2010).

Sosyal güvenlik sistemlerinin farklı şekillerde ortaya çıkan gelirin yeniden dağılım işlevi, sosyal riskleri önleme ve/veya olumsuz sonuçlarını en aza indirme sorumluluğunun toplumsal olarak paylaşılmasına yol açarak, refah yaratımının sürekliliğine bu bağlamda da toplumsal huzur ve barışa hizmet etmektedir. II. Dünya Savaşı sonrası kitle üretimine ve bu üretimi tüketecek toplam talep istikrarına dayalı ekonomik sistemin gereklilikleri doğrultusunda ön plana çıkan sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılım işlevi, 1980'li yıllarla birlikte değişen üretim ve ekonomik sistemin özellikleri nedeniyle unutulmuş ancak bu unutkanlığın toplumlara faturası oldukça ağır olmuştur.

Güvencesizliğin Küresel Boyutları ve Gelir Dağılımı Eşitsizliği

Bölüşüm ilişkilerini düzenleyen en önemli araçlardan biri olan sosyal güvenlik, II. Dünya Savaşı sonrası Dünya'nın yeniden yapılanma döneminde ulusal anayasalar ve uluslararası anlaşmalarla temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesine rağmen, sosyal güvenceye erişimde yaşanan eşitsizlikler, güvencesizliğin artmasına neden olmuştur. Sosyal güvenlik hakkına erişimde yaşanan eşitsizliklerin ortaya çıkardığı derin güvencesizlik ve yoksulluk, küresel toplumun da göz ardı edemeyeceği bir boyuta ulaşmıştır (OECD,2018).

Değişen sosyo-demografik, ekonomik ve siyasal koşullar kapsamında² sosyal

² Sosyal güvenlik sistemlerinin demografik yapıda ve işgücü piyasalarında yaşanan paradigma değişimleri nedeniyle yeniden yapılanma gereksinimi beraberinde sosyal güvenlik sistemlerinin reformunu getirmiştir. Küresel piyasalarda rekabet edebilirlikte refah devleti uygulamalarının rolüne ilişkin politik anlayış ise gerçekleştirilen yeniden yapılanmanın niteliğini belirlemiştir. Demografik yapıda ortalama yaşam süresinin uzaması ve doğum oranlarının azalmasına bağlı olarak ortaya çıkan yaşlanma süreci, emeğin yeniden üretim faaliyetlerinden geleneksel olarak sorumlu olan aile ve aile içinde kadının konumunun değişmesi, artan göç akımları sosyal güvenlik sistemlerinden beklentileri farklılaştırarak artırmaktadır. Buna karşılık işgücü piyasalarının deregülasyonu sonucu artan işsizlik,

güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanma ihtiyacına yönelik son kırk yıllık süreçte ortaya çıkan ve geniş bir güvencesizlik sorunu yaratan reformlar, parametrik ve paradigmatik reformlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Parametrik reformlar, sosyal güvenlik sistemlerinin yaşlanma, işsizlik ve güvencesizlikle özdeşleşen çalışma pratikleri karşısında bozulan finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için gelirlerini artırma ve giderlerini azaltmaya yönelik parametre değişimlerini içermektedir. Gerçekleştirilen parametrik reformlar sonucu bir yandan sistemlere erişim sınırlanırken; diğer yandan sistemlerin sağladığı karşılıkların cömertliği azaltılmıştır. Sistemlerin değişen koşullar karşısında yapısal özelliklerine yönelik gerçekleştirilen paradigmatik reformlarla ise, güvence sunumunda kamunun rolü daraltılarak piyasa ve bireyin rolü artırılmış; sosyal güvence sunumunda kamu-piyasa ortaklığı olarak tanımlanabilecek bir yapı ortaya çıkmıştır (Gökbayrak,2010). Sosyal güvenceye erişimin gerçekleştirilen reformlarla sıkı bir biçimde çalışmaya bağlandığı bir yapıda işgücü piyasalarında yaşanan işsizlik ve güvencesiz çalışma biçimlerinde artış sosyal güvenceye erişimi önemli ölçüde sınırlanması sonucunu doğurmuştur. Sosyal güvenlik sistemlerine yapılan katkı ile karşılık arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi; sistemlerden sağlanan karşılıklara en fazla ihtiyacı olan dar gelirli gruplar açısından hem sisteme erişimi hem de sistemden yararlanmayı önemli ölçüde zorlaştırmış hatta sistemlerden dışlanmayı beraberinde getirmiştir. Bu durum, sosyal güvenlik sistemlerinin sistemden sağlanan karşılıklara en fazla ihtiyacı olan dar gelirli gruplar aleyhine gelirin yeniden dağılımı işlevinin bir nevi ortadan kalkmasına neden olmuştur. Gelecek güvencesinin sorumluluğunu bireylere aktaran bu noktada da sosyal güvenceyi piyasadan satın alınabilir bir meta olarak tanımlanmasına yol açan paradigmatik reformlar ise, bu güvenceyi piyasadan satın alamayacak durumda olan alt gelir gruplarının sosyal güvenceden dışlanmasına neden olurken; bireyselleşen güvence anlayışı gelirin farklı sosyal gruplar arasındaki yeniden dağılım işlevinin de bir anlamda ortadan kalkmasını beraberinde getirmiştir(Gökbayrak,2010). Gerçekleştirilen reformlarla sosyal güvenceye erişimde çalışmanın temel koşul haline gelmesi buna karşılık yaşanan geniş işsizlik ve güvencesizlik sorunu, bugünün yaşlı kuşaklarının güvencesini sağlayacak olan genç kuşakların sisteme katkı yapamamasına ve/veya yeterli ölçüde katkı yapamamasına neden olarak kuşaklar arasında da gelirin yeniden dağılım işlevini önemli ölçüde engellemiştir. Bu şekilde güvencesizliğin zamanlar ve kuşaklar arası kendini sürekli yeniden üreten bir kısır döngünün ortaya çıkmasına neden olmuştur (Gökbayrak,2015). Son kırk yıllık süreçte sadece sosyal güvence arayışında değil; eğitim ve sağlık gibi sosyal güvenlikle bir bütün olarak değerlendirdiğimiz temel kamusal hizmetlerin

güvencesizlik ile değişen çalışma biçimleri, sosyal güvenlik sistemlerinin artan ihtiyaçlarını karşılayacak kaynakların azalmasına neden olmaktadır. Artan ihtiyaçlar karşısında azalan kaynaklar sonucu sosyal güvenlik sistemlerinin finansal açıdan sürdürülebilirliğine yönelik kaygılar reformların temel nedenini oluşturmuştur. Bu reformların içeriğini ise, küresel rekabet edebilirlikte refah devleti uygulamalarını bir yük olarak değerlendiren küresel elitlerin belirlediği neo-liberal anlayış belirlemiştir (Alper,vd,2015).

sunumunda da devletin rolünün bu bağlamda güvence arayışının sosyal boyutunun önemli ölçüde sınırlanmasına neden olan yeni kamu yönetim anlayışı, küresel düzlemle gelir dağılımı adaletinin bozularak güvencesizlik, yoksulluk ile eşitsizliğin artmasını ve yönetilemez hale gelmesini beraberinde getirmiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) (2019a)'nın Dünya Sosyal Koruma Raporu verilerine göre, Dünya nüfusunun sadece %29'u gelişmiş sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamında yer alırken; %72'si (5,2 milyar insan) sosyal güvenlik sistemlerine ya erişmemekte ya da kısmen erişebilmektedir. Sosyal korumaya erişim açısından coğrafyalar arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Afrika, Asya ve Arap ülkeleri sosyal koruma kapsamının en düşük olduğu ülkeler olurken; Avrupa ülkeleri sosyal koruma kapsamının görece en yüksek olduğu ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadır (ILO,2019a).

Yaşam döngüsü içerisinde sosyal korumaya erişim değerlendirildiğinde, sosyal korumaya erişimde yaşanan eşitsizliklerin kendini yeniden ürettiği bir kısır döngünün ortaya çıktığı görülmektedir. Dünya üzerinde çocukların sadece %35'i gelişmiş sosyal koruma sistemlerine erişebilmekte; yaklaşık üçte ikisi sosyal koruma sistemlerine ya erişmemekte ya da yeterli ölçüde sistemlerden yararlanamamaktadır. Coğunluğu Asya ve Afrika ülkelerinde yaşayan 1,3 milyar çocuk sosyal güvenceye erişmemektedir. Toplumların geleceği olan 0-14 yaş çocuklara yönelik çocuk ve aile yardımları için, devletler gayri safi milli hasıllarının ortalama olarak sadece %1,1 harcamaktadırlar (ILO,2019a). Sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliği için uygulanan tasarruf önlemleri, yardım miktarlarının yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Finansal sürdürülebilirlik odaklı bu yaklaşım, ortaya çıkan güvencesizliğin yol açtığı sosyal maliyetlerin katlanarak artmasını da beraberinde getirmektedir.

Çalışma çağındaki nüfusun sosyal korumaya erişim açısından sergilediği özellikler, bu durumu en açık şekilde göstermektedir. Çocukluk döneminde sosyal güvenceden yoksunluk, eğitim ve nitelik yoksunluğuna yol açmaktadır. Bu yoksunluk, sosyal korumanın gerçekleştirilen reformlarla çalışmaya sıkı bir şekilde bağlandığı günümüz dünyasında hem işsizlik hem de düzenli çalışma olanaklarına erişim sorunu nedeniyle çalışma çağında sosyal güvenceye erişimi de büyük ölçüde sınırlandırmaktadır. Dünya genelinde 2019 yılı itibariyle 172 milyon işsiz bulunmaktadır. İşsizlerin sadece %21,8'i işsizlik yardımlarından yararlanırken; 152 milyon işsiz, işsizlik döneminde herhangi bir korumaya erişmemektedir. İşgücünün %61'i enformel sektörde güvencesiz işlerde çalışmaktadır. Yeni doğum yapmış kadınların sadece %41'i analık yardımlarına erişebilmektedir. Dünya genelinde çalışma çağındaki nüfusa yönelik sosyal koruma harcamalarına ülkelerin ayırdıkları paylar ortalama olarak gayri safi milli hasıllarının sadece %3,2'sini oluşturmaktadır. Bu oran bölgeler arasında önemli ölçüde farklılaşmakta; maliyetleri azaltma politikaları, çalışma çağındaki nüfusa yönelik sosyal koruma önlemlerinin de kısılmasına neden olmaktadır (ILO,2019a) Çalışma her zaman güvenceyi beraberinde getirmemekte; işlerin önemli bir bölümü yoksulluk tuzağına aşabilecek

ölçüde gelir güvencesi sağlayamadığı için çalışan yoksullar sorunu ortaya çıkmaktadır. Bölüşüm ilişkilerine yönelik yapısal müdahalelerin yeterli ölçüde geliştirilemediği durumda, sosyal yardımlar gibi oldukça sınırlı müdahale araçlarıyla sorun aşılamamaktadır(Gökbayrak,2017).

Çalışma çağında ortaya çıkan güvencesizlik, çalışmaya dayalı refah yaklaşımı bağlamında geleceğin de güvencesizliğini beraberinde getirmektedir. Dünya’da emeklilerin sadece yarısı emekli aylığı alabilmekte; emekli aylığı alabilenlerin çoğunluğu için ise emekli aylıkları insanca yaşayabilme olanağı sağlayamamaktadır (ILO,2019a). Bölgeler arasında yaşlıların refaha erişimi açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Yaşlanmayla birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için gerçekleştirilen reformlar sonucu (Gökbayrak,2010); çalışan nüfusun sadece %42’sinin gelecekte emekli aylıklarına erişebileceği ve bu oranın süreç içerisinde azalacağı tahmin edilmektedir (ILO,2019a).

En temel insan hakkı olan sağlık hakkı açısından durum değerlendirildiğinde ise, Dünya’da kırsal nüfusun %56’sının; kentsel nüfusun %22’sinin sağlık hizmetlerine erişemediği ortaya çıkmaktadır. Toplumların tüm vatandaşlarını kapsayan evrensel nitelikli sağlık sunumu için 10 milyon kadar sağlık çalışanına ihtiyaç olduğu tahmin edilmekte; salgınlar bu ihtiyacı daha da artırmaktadır. Yaşlanan toplum gerçeği karşısında uzun dönemli bakım ihtiyacı önemli ölçüde artarken; Dünya genelinde yaşlı nüfusun sadece %5,6’sı uzun dönemli bakım hizmetlerine erişebilmektedir. Bakım sorumluluğu geleneksel toplumsal cinsiyetçi rollerin çizdiği çerçevede sayısı 57 milyon olduğu tahmin edilen ücretsiz bakım emeği tarafından karşılanmaktadır (ILO,2019a). Düzenli bakım emeğine olan ihtiyaç, değişen sosyo-ekonomik ve demografik koşullar kapsamında önemli ölçüde artarken; küresel eşitsizliklerin yarattığı güvencesizlik burada da karşımıza çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerin bakım ihtiyacı, küresel eşitsizlikler sonucu artan uluslararası göç sonucunda görünmez bakım emekçileri olan göçmen kadınlar tarafından karşılanmaktadır. Göç sonucu ortaya çıkan bakım zincirleri, farklı coğrafyalar ile yaşamlar arasında çoklu eşitsizlik ve sömürü süreçlerini yeniden üreten bir kısır döngü ortaya çıkarmaktadır (Gökbayrak, 2009).

Üretim ve bölüşüm ilişkilerinde yaşanan dönüşüm sonucunda ortaya çıkan tablo, gelir eşitsizliğinin giderek farklı düzeylerde de olsa daha fazla sayıda coğrafya ve sosyal grubu içerisine alacak şekilde küreselleştiğini göstermektedir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)’nün son verilerine göre³, OECD ülkelerinde en zengin %10’luk nüfus diliminin; en yoksul %10’luk nüfus dilimine göre ortalama gelirinin dokuz kat daha fazla olduğu; aradaki açığın ise yirmi beş yıllık süreçte yedi kat arttığı anlaşılmaktadır. Yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmeler, sosyal dışlanmanın birçok toplumda orta sınıfı da içine alacak şekilde genişlemesine neden

³<https://www.oecd.org/social/inequality.htm#:~:text=INEQUALITY%20AND%20INC,seven%20times%2025%20years%20ago.> 17.05.2021

olmaktadır (OECD,2019b).

ILO (2019b; 2020a) verilerine göre, küresel düzlemde ücretlilerin toplam gelirden aldığı pay 2004 yılında %53,7'ken bu oran 2017 yılında %51,7'ye düşmüştür. Buna karşılık sermaye sahiplerinin toplam gelirden aldığı pay, finansal krizlerin kesintiye uğrattığı geçici dönemler dışında %43,3'den %48,6'ya yükselmiştir. Gerek sosyal sınıflar arasında gerekse de ücretlilerin kendi içerisindeki gelir dağılımı eşitsizliğinin toplumsal barışı tehdit edecek bir noktaya ulaştığı anlaşılmaktadır. 2017 yılında, ücretliler içerisinde en üst %10'luk dilimde yer alanlar toplam gelirin %48,9'na sahip olurken; en üst ikinci %10'luk dilim %20,1'ne sahip olmakta; geriye kalan %80'lik kısım toplam gelirden sadece %31,1'lik bir pay alabilmektedir. Ekonomik büyüme ise gelir eşitsizliklerini artırmaktadır. Ekonomik büyümeye göre ağırlıklandırılmış rakamlar, gelir eşitsizliklerinin en üst yüzde yirmilik dilim lehine arttığını göstermektedir. 2004 yılında en üst yüzde yirmilik dilimin toplam ücret gelirleri içerisinde aldığı pay %51,4'dür. Bu oran 2017 yılında %53,5'e yükselmiş; orta sınıf ve en düşük kazanç sahibi olanların payı ise azalmıştır. Gelir dağılımındaki eşitsizlik az gelişmiş coğrafyaları çok daha derinden etkileyen bir sorun olmakla birlikte; Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Birleşik Krallık ve Almanya gibi yüksek gelir grubunda yer alan ülkelerde de, gelir dağılımı eşitsizliği orta ve düşük gelir grupları aleyhine giderek artmaktadır(ILO,2019b).

Pandemi süreci, çalışmanın ilerleyen kısmında ayrıntılı bir şekilde değerlendireceğimiz üzere var olan eşitsizlikleri daha da artırarak yönetilemeyecek bir boyuta taşınmasına neden olmaktadır. ILO (2020b) verilerine göre, 2020 yılının ilk yarısında, ülkelerin üçte ikisinde ücret gelirlerinde azalış yönünde bir eğilim ortaya çıkarken; geri kalan üçte birlik bölümünde ücretlerin ortalama olarak arttığı görülmektedir. Ancak bu artış, söz konusu ülkelerdeki düşük ücretli işlerde yaşanan iş kayıplarının bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. Krizin toplam ücretler üzerinde baskılama etkisi kadınlar ve erkekler arasında farklılaşmaktadır. Avrupa'da ulaşılabilir verilerin olduğu ülkelerde 2020 yılının ilk ve ikinci çeyreğinde kriz döneminde sunulan ücret sübvansiyonları hesaba katılmaksızın yapılan değerlendirmede, ücretlerde %6,5 bir azalmanın ortaya çıktığı görülmektedir. Erkek çalışanların ücretleri %5,4 azalırken; kadın çalışanların ücretleri ise %8,1 azalmıştır. Bu farklılık büyük ölçüde çalışma saatlerindeki azalma sonucu ortaya çıkmaktadır. Çalışma süreleri kadınlarda % 6,9 azalırken; erkeklerde bu oran %4,7 olarak gerçekleşmiştir. Bunun yanı sıra iş kayıplarının da ücret gelirlerindeki azalmada payı bulunmaktadır. Kriz düşük ücretli çalışanları çok daha fazla etkilemektedir. Avrupa ülkelerinde ücret sübvansiyonları dikkate alınmaksızın yapılan değerlendirmede; en düşük ücretli işlerde çalışanların ücretlerinin %17,3 azaldığı görülmektedir (ILO,2020b). Bu durum var olan gelir eşitsizliklerinin daha da artmasına neden olmaktadır. Ücret sübvansiyonlarının uygulandığı gelişmiş ülkelerde ücret kayıpları belirli ölçülerde telafi edilse de, bu tip desteklerin uygulanmadığı gelişmekte olan ülkelerde var olan eşitsizlikler daha da artmaktadır. Gelir dağılımı eşitsizliğini azaltma yönünde önemli bir araç olan asgari ücret açısından da küresel tablo ne

yazık ki iç açıcı değildir. Küresel düzlemde 327 milyon çalışanın ülkelerinde uygulanan asgari ücret düzeyinden ya da daha düşük ücretlerde çalıştığı; bu sayının kadınlarda 152 milyona ulaştığı tahmin edilmektedir. Mevcut rakamlar, asgari ücret politikalarının kapsam ve yeterliliğini artırma yönünde acil bir ihtiyaç olduğunu göstermektedir (ILO,2020b:17-19)

Ortaya çıkan bu geniş nitelikli güvencesizlik tablosunda sosyal güvenceye erişimde dışlanan kamusalığa karşılık içerilen piyasa anlayışı ya da en iyi ihtimalle ortaya çıkan kamu-piyasa ortaklığına yönelik sosyal güvenlik reformlarının, geniş nüfus kesimlerinin sosyal güvenceye erişimini sınırlandırıcı yönde etkiler yaratması temel nedendir(Gökbayrak,2010). Ortaya konulan sosyal güvenlik reformları, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için, sosyal güvenceyi ekonomik etkinlikle ikame etmiştir. Bu ikame sonucunda ortaya çıkan geniş çaplı yoksulluk, güvencesizlik ve eşitsizlik gibi sosyal sorunların sistemler açısından meşruiyet krizine yol açmasını önlemek için ise, sosyal yardımlara zorunlu olarak ortaya çıkan yoksulluğu perdeleme görevi verilmiştir (Gökbayrak,2017). Ancak yaşanmakta olan pandemi süreci, kuvvetli rüzgârlar karşısında bu perdenin işlevselliğini de sorgulamaktadır.

Sosyal güvenceye erişimde yaşanan sorunlar, küresel güvencesizlik ve eşitsizlikle simgelenen mevcut koşullarda emeğin kendini yeniden üretememesine neden olarak mevcut üretim rejimi açısından da sorunlar yaratmakta ve sistemin meşruiyetinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda piyasada yaratılan gelirin bölüşümünü düzenleyici olmaktan çok piyasanın işlerliğini destekleyici yönde ortaya çıkan ve çalışma ile refahı sıkı bir biçimde birbirine bağlayan sınırlı sosyal koruma araçlarıyla ortaya çıkan mevcut sorunlar yönetilebilir olmaktan giderek uzaklaşmaktadır. Küresel düzlemde artan yoksulluk ve eşitsizlik sorunları sosyal güvenliğin her zamankinden çok daha geniş bir bakış açısıyla ele alınarak değerlendirilmesine yönelik acil bir ihtiyaç ortaya çıkarırken; sosyal güvenliğin unutulmuş gelirin yeniden dağılımı işlevine yönelik tartışmaları hatırlamayı da gerekli kılmaktadır.

Sosyal Güvenliğin Gelirin Yeniden Dağılım İşlevine Yönelik Kuramsal Tartışmalar

Sosyal Harcamalar ve Gelirin Yeniden Dağılımı

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkileri açısından ülkelerin sosyal koruma harcamalarına ayırdıkları paylar önemli bir değişken olarak kabul edilmektedir (Paukert,1969; Adema vd, 2014; Orosz, 2018; Otto ve Oorschot, 2019; Antonelli ve De Bonis, 2019). Dünya’da sosyal koruma harcamalarının görece en yüksek olduğu Avrupa Birliği (AB) ülkelerine dikkatleri çevirdiğimizde, Eurostat, 2019 yılı tahminlerine göre⁴, 2007-2017 döneminde her

⁴https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview 17.05.2020

ne kadar üye ülkeler arasında refah rejimlerinin özelliklerine bağlı olarak önemli farklılıklar bulunsa da, sosyal harcamalara gayri safi milli hasıladan ayrılan payların AB-27 ülkeleri için ortalama %28'lik oranla önemli ölçüde yüksek olduğu görülmektedir. Görece en yüksek sosyal harcamalar (özellikle eğitim ve sağlık alanında) sosyal demokrat refah rejimlerine sahip İskandinav ülkelerinde ortaya çıkmaktadır. Liberal refah geleneğine sahip İngiltere'de 2008 krizini izleyen dönemde sosyal koruma harcamalarında artış ortaya çıkmış; ancak daha sonraki yıllarda harcamalar azalışa geçmiştir. Muhafazakar/korporatist refah geleneğine sahip Kıta Avrupası ülkelerinde ise, 2008 krizini izleyen dönemde sosyal harcamalardaki artış daha sonraki yıllarda yerini durağanlığa bırakmıştır. Güney Avrupa ülkelerinde, sosyal harcamalar sadece 2008 krizini izleyen ilk yıllarda artmış; bu artış yerini 2012 yılından itibaren azalışa bırakmıştır (Orosz,2018). 2017 yılı itibariyle sosyal koruma harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranının en yüksek olduğu ülke Fransa (%34,1)'dir. Söz konusu oran Danimarka ve Finlandiya'da %30'un üzerinde gerçekleşirken; Almanya'da %29,7 olarak gerçekleşmiştir. Doğu ve Merkez Avrupa ülkelerinden Bulgaristan, Malta, Estonya, Litvanya, İrlanda, Letonya'da sosyal koruma harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranı %17'in altında kalırken; en düşük oran %14,4 ile Romanya'da ortaya çıkmıştır. Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranı ise %12,3 olarak gerçekleşmiştir⁵.

Sosyal koruma harcamalarının gelirin yeniden dağılımı açısından etkilerini değerlendirirken, harcamalara sadece nicelik olarak yaklaşmak yanıltıcı olabilmektedir. Otto ve Oorschot (2019)'un da haklı olarak belirttiği gibi, harcama artışı her zaman sosyal karşılıkların cömertliğinde artış anlamına gelmemektedir. Bir başka ifadeyle sosyal hakların niteliği, gelirin yeniden dağılımı açısından çok daha önemli bir değişken olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin sunduğu karşılıklardan yararlanan kişi sayısı, sunulan karşılıkların telafi düzeyi, ülkelerin gelir düzeyi, çalışılan dönemdeki kazançlar ve harcamaların içsel dağılışı, gelirin yeniden dağılımı açısından sosyal harcamaların niceliksel seyirinin ötesinde farklı bir tablo ortaya koymaktadır. Otto ve Oorschot (2019), AB ülkelerindeki sosyal harcamaları niteliksel olarak değerlendirdikleri çalışmalarında, sosyal güvenlik sistemlerinin telafi oranlarında azalışa karşılık sosyal haklardan yararlanan nüfusun genişlemesine yönelik bir takas yaşandığını belirtmektedirler. Ülkelerin ortalama geliri artarken sosyal güvenlik sistemlerinden sunulan karşılıkların telafi oranları aynı kaldığında ya da telafi oranı artsa bile ortalama gelirin azaldığı dönemlerde sağlanan yararlarda gizli bir azalış ortaya çıkabilmektedir. Harcama kalemlerinin içsel dağılımındaki farklılaşmalar da harcama analizleri açısından önem taşımaktadır. Avrupa ülkelerinde, yaşlılara yapılan harcamalar artarken; engellilere yönelik sosyal harcamaların azaldığı; işsizlik ödeneklerinin de ekonomik konjonktüre bağlı olarak

⁵https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview 17.05.2021

değiştiği görülmektedir (Otto ve Oorschot 2019: 308-310).

Sosyal koruma harcamalarının gelirin yeniden dağılımı açısından etkilerini değerlendirmede, harcamaların niceliksel büyüklüğünün ötesinde harcamaların niteliksel etkileri çok daha önem taşımaktadır.

Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Gelirin Yeniden Dağılım İşlevini Etkileyen Değerışkenler

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevini etkileyen değerışkenlere yönelik literatür değerlendirildiğinde, söz konusu değerışkenleri refahın yaratımı anlamında ekonomik büyüme ve birincil gelir dağılımının eşitlik düzeyi (Paukert,1969; Bellettini ve Ceroni, 2000;Wang, vd, 2012; Kyriacou,vd,2018; Thewissen, 2014; Berg,vd.,2018; Caminada,vd,2019;; Cammeraat,2020); refahın bölüşümü bağlamında refah rejimlerinin özellikleri (Esping-Anderson, 1990; 2015; Detlef, 2018;Caminada,vd,2019; Hannah,vd,2020); sosyal güvenlik programlarının düzenleniş biçimi ve yönetsel yapının özellikleri(Paukert,1969; Korpi ve Palme,1998; Goudswaard ve Caminada,2010; Kyriacou,vd,2018; Hannah,vd,2020); sosyal güvenlik programlarının türleri (Goudswaard ve Caminada,2010; Wang, vd, 2012; Kyriacou,vd,2018; Caminada,vd,2019; Peterman ve Somme, 2019; Cammeraat,2020; Saez ve Zucman, 2020) ile sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları (Paukert,1969;Adema,vd,2014; Caminada,vd,2019; Schmit, vd;2020) olarak değerlendirmek olanaklıdır.

Ekonomik Büyüme ve Birincil Gelir Dağılımının Eşitlik Düzeyi

Ekonomik büyüme, sosyal güvenlik sistemleri için kaynak yaratarak, sistemlerin gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Ekonomik büyüme, gelir eşitsizliğini azaltmaya yönelik sosyal güvenlik sistemlerinin gelişiminde öncelikli olmakla birlikte yeterli değerildir. Yaratılan gelirin farklı sosyal sınıf / gruplar arasında sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla ne ölçüde yeniden dağıtıldığı çok daha önem taşımaktadır(Paukert,1969; Esping-Anderson, 2015; Cammerat,2020). Ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği arasındaki ilişkiyi ele alan ilk dönem çalışmalarda, ekonomik büyüme ile gelir eşitsizliğin azalması arasında bir takas ilişkisi olduğu öne sürülürken (Okun, 1975;Benabou, 2000; Arjona, vd, 2003; Cammerat,2020); daha yeni tarihli çalışmalarda böyle bir takas ilişkisi olmadığı gibi gelir eşitsizliği ve ekonomik büyüme arasında negatif yönlü bir ilişkinin olduğu ileri sürülmektedir (Easterly, 2007; Berg,vd;2018; Cammerat,2020). Ekonomik büyümenin her zaman daha etkin bir yeniden dağılım sağlayamayacağı açıktır. Bu bağlamda ekonomik büyümenin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini belirlemede sosyal güvenlik sistemlerinin özelliklerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (Thewissen, 2014; Berg,vd;2018 Cammerat,2020).

Ekonomik büyüme ve gelirin yeniden dağılımı arasındaki ilişkinin değerlendirilmesinde, sosyal güvenlik sistemleri için ayrılan kaynakların büyüme üzerindeki etkisinin açıklığı kavuşturulması önem taşımaktadır. Küresel piyasalara

entegrasyon sürecinde cömert sosyal harcamaların ekonomik büyümeyi azaltacağı tezi uzun yıllardır tartışılmaktadır. Bununla birlikte son dönem çalışmalar, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevi nedeniyle ortaya çıkan gelir eşitsizliğindeki azalışın ekonomik büyümeyi arttırdığını öne sürmektedir (Atkinson, 1995; Baldacci, vd; 2008; Thewissen, 2014; Berg, vd; 2018; Cingano; 2014; Dabla-Norris, vd; 2015; Kyriacou, vd, 2018; Cammerat, 2020). Bir başka deyişle, sosyal güvenliğin gelir dağılımı eşitliğini sağlama yönündeki işlevi, ekonomik büyümeyi artırmaktadır. Artan ekonomik büyümenin sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla ne derece eşit olarak paylaşılacağı ise yine sistemlerin gelirin yeniden dağılım işlevine bağılı olarak değişmektedir. Bu şekilde sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevi, ekonomik büyüme üzerinde çoğaltan etkisi yaratmaktadır. Sosyal güvenlik sistemleri zorunlu tasarruf aracı olarak ve işgücü verimliliğini artırarak ekonomik büyümeye katkı sağladığı gibi toplam talep üzerinde pozitif ve düzenleyici etki yaratarak da ekonomik büyümeyi önemli ölçüde desteklemektedir (Darby, vd; 2008; Cammerat, 2020).

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımı açısından sergilediğı performansta piyasada ortaya çıkan birincil gelir dağılımının eşitlik düzeyi de etkide bulunmaktadır. Literatürdeki çalışmalar, birincil gelir dağılımı eşitsizliğinin yüksek olmasının, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevini sınırlandırdığını göstermektedir (Kyriacou, vd, 2018; Cammerat, 2020). Bir başka deyişle, sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla bölüşüm ilişkilerine etkin bir şekilde müdahale edilmediğı durumda, birincil gelir dağılımı eşitsizliğı yükselmekte; bu yükseliş sistemlerin gelirin yeniden dağılım işlevini sınırlandırmaktadır. Bu işlevin sınırlanması sonucu eşitsizlik artmakta, artan eşitsizliğin yol açtığı azalan büyüme oranlarına bağılı olarak da eşitsizlik ve büyüme arasında kısır döngü ortaya çıkmaktadır.

Refah Rejimlerinin Özellikleri

Bir toplumda refahın yaratımı ve dağılımına ilişkin farklı yollara atfedilen bir kavram olarak refah rejimlerinin (Esping-Anderson, 1990) sergilediğı özellikler, hem ülkelerin benimsedikleri sosyal güvenlik modellerinin şekillenmesinde hem de sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevi üzerinde etkide bulunan temel değişken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hannah vd (2020) farklı refah rejimlerine sahip ülkeleri gelir dağılımı eşitliğı açısından karşılaştırdıkları çalışmalarında, beklenileceğı üzere sosyal demokrat refah rejimlerine sahip İskandinav ülkelerinin; muhafazakar/korporatist özelliklere sahip Kıta Avrupası ülkeleri ve liberal refah rejimine sahip Anglo-Sakson ülkelere göre gelir dağılımı eşitliğı açısından daha iyi bir durumda olduğunu ortaya koymaktadırlar. Ortaya çıkan bu sonuç, farklı refah rejimlerinin sahip oldukları metadışılartırma ve tabakalaştırma etkisi dikkate alındığında şaşırtıcı değildir.

Refah devletlerinin sahip olduğı özellikler, metadışılartırma etkisi bağlamında gelirin yeniden dağılım etkinliğı açısından değerlendirilmesi gereken bir

değişkendir. Devletin, işgücü piyasalarından bağımsız olarak vatandaşlarına kabul edilebilir bir yaşam standardı sağlama bu bağlamda da güvenceye erişimi işgücü piyasasına bağımlı olmaktan uzaklaştırma derecesi olarak tanımlanabilecek metadışılaştırma derecesi açısından değerlendirdiğimizde, liberal refah rejimlerine sahip ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin metadışılaştırma derecesinin oldukça düşük buna karşılık sosyal demokrat refah rejimlerine sahip ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin metadışılaştırma derecesinin oldukça yüksek olması; muhafazkar/korporatist refah rejimlerine sahip ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin ise sosyal demokrat refah rejimleri kadar olmasa da metadışılaştırma derecesinin yüksek olması sistemlerin gelirin yeniden dağılımı açısından sergilediği performansı etkilemektedir. Bu bağlamda ortaya çıkan tablo, refah rejimlerinin metadışılaştırma derecesi yükseldikçe, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımı açısından etkinliğinin arttığını göstermektedir (Esping-Anderson, 1990).

Gelirin farklı sosyal gruplar arasında ne ölçüde eşit dağıtıldığına ilişkin ortaya çıkan tabakalaştırma etkisi (Esping-Anderson,1990) açısından refah rejimleri değerlendirildiğinde ise, tabakalaştırma etkisinin düşüklüğüne bağlı olarak gelir eşitliğinin en yüksek olduğu ülkelerin sosyal demokrat refah rejimlerine sahip ülkeler olduğu görülmektedir. Bu ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin öncelikli amacı toplumsal adaleti sağlamaktır. Bu amaca erişebilmek için, sistemlerin kapsam açısından sergilediği evrensellik özelliği, sistemlerin gelirin yeniden dağılım etkinliğini artırmaktadır. Sosyal demokrat refah rejimlerine sahip İskandinav ülkeleri özelinde tabakalaştırma etkisini ayrıntılı bir şekilde analiz ettiği çalışmasında Esping-Anderson (2015), yaşlılara yapılan transferler dışında bu sonucun ortaya çıkışında, üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru gelirin yeniden dağılım etkisinden çok başta kadın istihdamını artırmaya yönelik tam istihdam politikaları ile eğitime erişimde fırsat eşitliğine yönelik politikaların etkisinin daha yüksek olduğunu belirtmektedir. Bu durum, gelirin yeniden dağılımı açısından yapılacak değerlendirmelerde, sosyal güvenlik sistemlerinin içsel özelliklerinin yanı sıra sistemlerin işgücü piyasası, eğitim ve sağlık politikalarıyla bir bütün içerisinde değerlendirilmesinin ne derece önemli olduğuna da işaret etmektedir. Kadın istihdamını artırıcı yönde politikalar çift kazançlı hane halklarının sayısını artırarak yoksulluğu azaltmakta; çocukların eğitim sistemlerine erişimi için fırsat sunmakta; bu fırsata bağlı olarak her kuşak kendinden önceki kuşağa göre toplumsal mobilizasyon açısından daha avantajlı olmaktadır. Bu durum üst gelir gruplarının pozisyonlarında bir değişiklik olmaksızın da toplumsal sınıflar arasında görelili farklılıkların azalabileceğini göstermektedir(Esping-Anderson,2015).

Farklı refah rejimlerinin gelirin yeniden dağılımı açısından ortaya çıkardığı etkiler bağlamında ilginç bir bulgu, liberal refah rejimlerine sahip ülkelerin, muhafazakar/korporatist refah rejimlerine sahip ülkelere göre sağladıkları karşılıklar açısından daha az cömert olmakla birlikte sonuç açısından daha başarılı olmalarıdır. Özellikle sağlık alanında liberal refah rejimlerine sahip sistemler, muhafazakar/ korporatist rejimlere sahip sistemlere göre dağılımsal etkinlik

açısından daha ön plana çıkmaktadırlar. Bu durum, çalışmanın ilerleyen kısmında da göreceğimiz üzere, liberal rejimlerdeki sosyal güvenlik programlarının hedefleme etkisinden kaynaklanmaktadır. Liberal refah rejimlerine sahip ülkelerdeki ortaya çıkan bu hedefleme, özellikle en fazla ihtiyaç sahibi olan dar gelirli gruplar açısından başta sağlık olmak üzere (Caminada,vd,2019) sosyal güvenlik sistemlerinden sağlanan karşılıklar sınırlı olsa bile söz konusu grupların deneyimlediği yoksulluğun oldukça yüksek olması nedeniyle sonuç üzerinde önemli bir etki yaratabildiğini göstermektedir. Bu etki öncelikle yoksulluğun azalışı üzerinde kendini göstermekte; bu bağlamda eşitlik açısından yarattığı sonuçların ayrı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu tablodan ve sosyal demokrat refah rejimlerinin özelliklerini taşıyan evrensel nitelikli sosyal güvenlik modellerine sahip ülkelerinin deneyiminden ortaya çıkan bir diğer sonuç ise, özellikle sağlık yardımlarının evrensellik ve cömertliği ile eşitsizlik arasında çok güçlü ters yönlü bir ilişkinin olmasıdır (Hannah,vd,2020). Bu durumda sosyal güvenlik sistemleri kapsamında sunulan özellikle sağlık güvencesinin dağılımsal etkinlik ve dolayısıyla toplumsal adalet açısından ne derece önemli olduğunu göstermesi açısından anlamlıdır.

Bu bağlamda sosyal güvenlik programlarının koruma sağlanan kişiler ve riskler açısından kapsamı, hedef nüfusun sergilediği özellikler, risklerin toplumsallaştırılma düzeyi ile sistemlerin yönetim yapısının sergilediği özellikler, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkilerine ilişkin göz önüne alınması gerekli değişkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal Güvenlik Programlarının Düzenleniş Biçimi ve Yönetsel Yapı

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkisinin değerlendirilmesinde, sistemlerin koruma sağladığı kişiler ve riskler açısından kapsamı, temel değişkenlerin başında gelmektedir (Paukert,1969; Goudswaard ve Caminada,2010- Korpi ve Palme,1998; Kyriacou,vd,2018;Hannah,vd,2020). Sosyal güvenlik sistemlerinin koruma sağladığı kişiler ve sosyal riskler açısından evrensel niteliği; risklerin tüm toplum tarafından paylaşımını sağlayarak, eşitliği ve gelir dağılımı adaletini artırıcı etki yaratmaktadır. Gelir dağılımı eşitliğinin görece en yüksek olduğu ülkelerin evrensel nitelikli sosyal güvenlik programlarına sahip olan sosyal demokrat refah rejimlerini benimseyen ülkeler olması şaşırtıcı değildir. Bununla birlikte gelir dağılımı eşitsizliğinin görece yüksek olduğu toplumsal yapılarda, hedeflemeye dayalı sosyal transferlerin gelirin yeniden dağılımında daha etkin sonuçlar ortaya çıkardığı görülmektedir (Goudswaard ve Caminada,2010;Caminada,vd,2019; Hannah,vd,2020). Bu sonucun ortaya çıkışında sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamından daha çok; piyasada ortaya çıkan birincil gelir dağılımının eşitlik düzeyi ile sosyo-demografik özellikler etkili olmaktadır. Piyasada ortaya çıkan birincil gelir dağılımı eşitsizliği ne kadar yüksekse bu eşitsizlikten en çok etkilenen grupları hedefleyen programların gelirin yeniden dağılım etkinliği artmaktadır. Örneğin işsizlikten etkilenen çalışma çağındaki nüfus

ve 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranının yüksek olduğu ülkelerde, bu gruplara yönelik sosyal güvenlik sistemlerinden sağlanan karşılıkların gelirin yeniden dağılımı açısından etkinliği yükselmektedir (Adema,vd,2014;Kyriacou, vd,2018; Hannah,vd,2020).

Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamında yer alan nüfusun sosyo-demografik özellikleri de gelirin yeniden dağılımı açısından değerlendirilmesi gerekli değişkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kişi başına düşen gelir, eğitim ve buna bağlı olarak işgücünün nitelik düzeyiyle sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım etkinliği arasında doğru orantılı bir ilişki; nüfus büyüklüğü, etnik farklılaşma ve eğitim sistemine erişimde ortaya çıkan eşitsizlikle sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım etkinliği arasında ters orantılı ve güçlü bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır (Kyriacou, vd, 2018; Antonelli ve De Bonis, 2019). Bu sonuçlar, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımı açısından sergilediği performansın sadece sistemlerin içsel özelliklerine göre değil bir bütün olarak ekonomik ve sosyal politikaların özelliklerine göre şekillendiğini göstermesi açısından oldukça anlamlıdır.

Sosyal güvenlik sistemleri, toplumların ekonomik ve sosyal yapılarının yanı sıra yönetim biçimlerinden de etkilenmektedir. Yapılan çalışmalar, görece küçük ülkelerde, bürokrasinin etkin işlediği, yolsuzlukların olmadığı şeffaf nitelikli kamu yönetim süreçlerinin varlığının sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım üzerindeki etkisini artırdığını göstermektedir(Kyriacou, vd, 2018; Antonelli ve De Bonis, 2019; Hannah,vd,2020). Antonelli ve De Bonis (2019:55-56), nüfusu fazla ve etnisite açısından oldukça heterojen olan Avrupa ülkelerinde, farklılaşan ve artan sosyal ihtiyaçların sosyal güvenlik sistemlerinin idari maliyetlerinin artmasına neden olarak sistemlerin gelirin yeniden dağılımı etkinliğini azalttığını ileri sürmektedir. Söz konusu çalışmada, eğitim düzeyi artışıyla vatandaşların etkin olmayan sosyal güvenlik uygulamalarına karşı yönetimlerin hesap verebilirliğini kontrol kapasitelerinin güçlendiğini bu durumun sistemlerin gelirin yeniden dağılım etkinliğini artırıcı yönde etki yaptığını göstermektedir. Görelilik olarak şeffaf olmayan yönetim yapılarında ortaya çıkan yolsuzluklar ise, sosyal harcamaların dağılımsal etkinliğini azaltan değişkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkelerin sosyo-ekonomik özellikleri kadar, yönetim biçimleri ve buna bağlı olarak ortaya çıkan idari yapılarının da sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım etkinliğini belirleyen değişkenler olduğu anlaşılmaktadır. Hannah, vd(2020:301-302), farklı refah rejimlerine sahip ülkelerin gelirin yeniden dağılım etkinliğini açıklayan değişkenleri değerlendirdikleri çalışmalarında, harcama oranlarının görece yüksekliğine karşın dağılımsal etkinlik açısından düşük skora sahip olan İtalya ve Belçika'da bu sonucun ortaya çıkışında söz konusu ülkelerin farklı eyaletleri arasında ortaya çıkan kurumsal yapı farklılıkları ve bu parçalı yapının ortaya çıkardığı işlev yetersizliğiyle açıklanabileceğini belirtmektedirler.

Ülkelerin yönetsel yapılarının sergilediği özellikler bağlamında öncelikli olarak ele alınması gerekli bir diğer değişken ise, sosyal risklerin paylaşımında

kamunun görelü rolüdür. Sosyal risklerin paylaşımında kamunun rolünün başatlığı, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevini güçlendirirken; sosyal risklerin paylaşımında artan nitelikli kamu-piyasa ortaklığı ve/veya dışlanan kamu anlayışı gelirin yeniden dağılım işlevini önemli ölçüde sınırlandıran sonuçlar yaratmaktadır (Paukert,1969; Goudswaard ve Caminada,2010; Gökbayrak,2010).

Sosyal güvenlik programlarının düzenleniş ve yönetim biçimi gelirin yeniden dağılımına ilişkin genel bir değerlendirme yapmaya olanak sağlarken; sosyal güvenlik sistemlerinin içerisinde yer alan farklı programların gelirin yeniden dağılım işlevi üzerindeki etkilerine ilişkin ayrıntılı bir değerlendirmeye olanak sağlamamaktadır. İzleyen bölümde farklı sosyal güvenlik programlarının gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkilerine yönelik tartışmalar değerlendirilecektir.

Sosyal Güvenlik Programlarının Türleri

Gelirin yeniden dağılımı açısından, öncelikle sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla ortaya çıkan etkinin, vergilerin ortaya çıkardığı etkiye göre daha yüksek olduğunu belirtmek gerekmektedir(Goudswaard ve Caminada,2010; Wang, vd, 2012; Kyriacou,vd,2018; Caminada,vd,2019; Peterman ve Somme, 2019; Cammeraat,2020; Saez ve Zucman, 2020). Bu etki, özellikle ileride ayrıntılı olarak değerlendireceğimiz üzere ekonomik kriz dönemlerinde çok daha ön plana çıkmaktadır (Caminada,vd,2019). Gelirin yeniden dağılım etkinliği açısından gerek vergilerin gerekse de sosyal güvenlik katkılarının artan oranlılığının korunuyor olması büyük önem taşımaktadır (Özşuca,1990; Caminada,vd,2019; Saez ve Zucman, 2020). Bir başka deyişle vergi ve/veya sosyal güvenlik katkılarının yükünün üst gelir grubunda yer alanlar tarafından gerçek anlamda taşınması gelirin dikey yeniden dağılımı açısından en önemli mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Saez ve Zucman (2020), ABD'de 1980-2018 yılları arasında; özellikle şirket ortaklarının elde ettikleri gelirleri, oranı daha yüksek olan kurumlar vergisinden kaçırmak için bireysel gelir olarak beyan etmeleri nedeniyle, - gelir artsa da vergilerin artan oranlılığı azaldığı için- gelir eşitsizliğinin arttığını ortaya koymaktadırlar.

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım üzerindeki etkisi, program türlerine göre önemli ölçüde farklılaşmaktadır. İlk olarak katkıya dayalı olan (sosyal sigortalar) ve olmayan (sosyal yardımlar) programlar açısından durum değerlendirildiğinde, bazı çalışmalarda (Peterman,ve Somme 2019) katkıya dayalı olan programların olmayanlara göre gelirin yeniden dağılımı açısından daha etkili sonuçlar ortaya çıkardığı öne sürülürken; literatürdeki çalışmaların çoğunluğunda katkıya dayalı olmayan sosyal yardımların, hedefleme etkisi nedeniyle gelirin yeniden dağılımında daha etkili olduğu ileri sürülmektedir (Goudswaard ve Caminada,2010; Wang,vd,2012;Adema,vd,2019; Caminada,vd,2019; Cammeraat,2020). Ortaya çıkan bu farklılığı program türleri ve amaçları açısından yorumlamak gerekmektedir. Katkıya dayalı olmayan programların öncelikli amacı, yoksulluğu azaltarak sistemin sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Bu programların

çoğunun sahip olduğu hedefleme etkisi nedeniyle, yoksulluğun kronik bir sorun oluşturduğu sosyal gruplar için yeniden dağılım etkinliği artmaktadır. Ancak eşitlik açısından katkıya dayalı programlara göre katkıya dayalı olmayan programların performansı daha düşüktür(Esping-Anderson, 2015; Cammeraat,2020). Bu bağlamda program türleri arasında ortaya çıkan farklılık önemli olmakla birlikte; programların düzenleniş biçimlerinin çok daha önem taşıdığı anlaşılmaktadır.

Katkıya dayalı sosyal güvenlik programlarının gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkisi değerlendirildiğinde ise, sosyal güvenlik sistemleri içerisinde en geniş kolu oluşturan başta yaşlılık olmak üzere uzun vadeli sigorta programlarının yeniden dağılım etkisinin kısa vadeli sigorta programları ve transferlere göre daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır (Goudswaard ve Caminada,2010; Caminada, vd,2019;Cammeraat,2020). Caminada, vd (2019)'nin, süreç içerisinde OECD ülkelerinde vergiler ve sosyal transferlerin yeniden dağılım etkilerini değerlendirdikleri çalışmalarında, özellikle yaşlılık/engellilik/bakmakla yükümlü olunanlara sağlanan karşılıkların; işsizlik ve konut ödeneklerine göre gelirin yeniden dağılımı açısından daha etkili olduğu; sağlık, eğitim ve diğer sosyal transferlerin yeniden dağılım etkisinin ise özellikle 2008 kriz sonrasında azaldığı ortaya konulmaktadır. Avrupa ülkelerinde 2010'lu yıllarda artan mali konsolidasyon önlemlerinin etkisi ile sosyal güvenlik sistemlerinden yapılan harcamaları azaltma yönünde sistemlerin sunmuş oldukları karşılıkların cömertliğini ve/veya verilme süresini azaltma yönündeki parametrik değişimler ile bu hizmetlere erişimde kamu-piyasa ortaklığına yönelik paradigma dönüşümünün işsizlik, hastalık gibi öncelikle kısa dönemli sosyal risklere karşı koruma sağlayan programlardan sağlanan ödenekler üzerinde etkisini göstermesi nedeniyle; kısa dönemli risklere yönelik sunulan karşılıkların gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkisinin azalması şaşırtıcı değildir.

Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Kaynakları

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları, sistemlerin gelirin yeniden dağılım üzerindeki etkisini belirleyen bir diğer değişkendir. Ülkelerin benimsedikleri sosyal güvenlik modellerine göre sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları değişmektedir. Sosyal sigorta modelini benimseyen Bismarkçı sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları, çalışan ve işverenlerin ödedikleri primler ile kimi ülkelerde devletin sisteme yaptığı prim katkılarında oluşmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde ünlü Beveridge Raporu'na atfen evrensel modeli benimseyen ülkelerde ise, sosyal güvenlik sistemlerinden sunulan karşılıklar vergilerle finanse edilmektedir (Paukert, 1969; Güzel, vd,2009). Sigortalı ve işveren katkılarının sosyal güvenlik sistemleri içerisindeki payı gelişmiş ülkelerde görece daha yüksektir. Finansman kaynaklarının gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkisi, finansman kaynakları kadar finansman yükünün ne ölçüde taşıdığıyla da ilişkilidir. Bu bağlamda özellikle işverenlerin prim yükünü ücret ve fiyatlara yansıtıp yansıtmadığı gelirin yeniden dağılımı açısından büyük önem taşımaktadır. Nitelsiz işgücünün görece olarak fazla ve sendikalaşmanın zayıf olduğu ülkelerde,

prim yükü ücretlere yansıtılabilirken; nitelikli işgücü kıtlığı çekilen durumlarda prim yükü nitelikli işgücünün ücretlerine yansıtılmamaktadır. Dolayısıyla işgücünün nitelik düzeyi; endüstri ilişkilerinin kurumsallaşma düzeyiyle bağlantılı olarak işgücünün pazarlık gücü gelirin yeniden dağılım etkinliği açısından önem taşımaktadır(Paukert,1969:438-442). Prim yükünün geriye doğru ücretlere; piyasadaki rekabet düzeyiyle bağlantılı olarak ileri doğru da fiyatlara yansıtılabildiği durumlarda, gelirin yeniden dağılımı açısından tersine dikey bir dağılım ortaya çıkmaktadır(Özşuca,1990).

Finansman kaynağı olarak vergilerin yeniden dağılım üzerindeki etkisi değerlendirildiğinde ise, doğrudan vergilerin dolaylı vergilere göre beklenileceği üzere yeniden dağılım etkinliğinin daha yüksek olduğu görülmektedir. Bununla birlikte özellikle gelişmekte olan ülkelerde, dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payının çok daha yüksek olması nedeniyle vergilendirmenin yükünü toplumun gelir düzeyi düşük kesimlerinin daha fazla çektiği tersine yeniden dağılım ortaya çıkmaktadır (Paukert,1969; Adema,vd,2014; Caminada,vd,2019).Gelir dağılımı adaleti açısından ortaya çıkan bu ters durumu çözenin yolu, sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamını ihtiyaca bağlı olarak genişletmekten ve vergilerle finansman durumunda vergilerin artan oranlılığını güçlendirmekten geçmektedir (Özşuca,1990; Wang,vd,2012; Caminada,vd,2019).

Kuypers ,vd (2021), onaltı OECD ülkesini kapsayan çalışmalarında, sermaye gelirleri ve kazançları üzerindeki vergi oranlarının artırılarak, vergilerin yeniden dağılım etkisinin güçlendirilebileceğini ortaya koymaktadırlar. Sermaye gelirleri üzerinden alınan vergilerin yüksek artan oranlılığına karşılık toplam vergi gelirleri içerisindeki payının görece azlığı nedeniyle yeniden dağılım etkisi sınırlı kalmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında vergilerin yeniden dağılım etkisini güçlendirmek için, sermaye gelirleri ile diğer gelir vergisi biçimleri (emek gelirleri) arasındaki var olan açığın azaltılması ve vergilendirmede artan oranlılığın güçlendirilmesi gerekmektedir (Kuypers,vd, 2021:49) Bunun yanı sıra, servet üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının oldukça sınırlı kalışı da finansman kaynağı olarak vergilerin yeniden dağılım etkisini azaltmaktadır. Bu etkinin güçlenmesi için, servet vergilerinin tabanının genişletilmesi bu bağlamda daha fazla varlık biçiminin vergilendirmeye dâhil edilmesi gerekmektedir. Bu şekilde vergilerin yeniden dağılım etkisi güçlenirken aynı zamanda farklı varlık biçimlerinin vergilendirme açısından tarafsızlığı geliştirilerek; sadece dikey değil yatay eşitliğin de sağlanacağı belirtilmektedir (Kuypers,vd,2021)⁶.

Finansman kaynakları olarak primler ve vergileri yeniden dağılım etkinliği açısından değerlendirdiğimizde, genel olarak vergilerle finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinde gelirin yeniden dağılım etkinliğinin; primlerle finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerine göre daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır

⁶ Burada dikkat edilmesi gerekli bir nokta özellikle geliri düşük ama birikimi yüksek olan yaşlıların durumunda vergilendirmede gelir-servet dengesinin sağlanmasıdır.

(Wang,vd,2012; Adema vd,2014; Caminada vd,2019). Her ne kadar vergilerle finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım etkinliği yüksek olsa da, küresel düzlemde primlerle finansman modelinin daha çok tercih edildiği anlaşılmaktadır. Schmitt,vd (2020), sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynaklarının seçimine etki eden faktörleri değerlendirdikleri çalışmalarında, görece gelişmişlik düzeyi yüksek ülkelerde vergilerin daha yaygın bir finansman kaynağı olduğunu buna karşılık gelişmişlik düzeyi görece daha düşük olan ülkelerde özel katkılar ve/veya sigorta katkılarının çok daha yaygın kullanıldığını ortaya koymaktadırlar. Sosyal güvenlik programları açısından ise analık, işsizlik ve iş kazaları gibi programlarda primlerle finansman ya da özel katkılar daha önemli rol oynarken; yaşlılık ödenekleri ve aile yardımlarının finansmanında vergiler daha ön plana çıkmaktadır. Bu bulgular, ekonomik gelişme ve refahın sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynaklarını belirlemede önemli değişkenler olduğunu göstermektedir. Tercihin hangi finansman kaynağından yana kullanılacağına belirlenmesinde ise ekonomik faktörler kadar tarihsel bağlamda ortaya çıkan politik ve kurumsal koşulların da önemli ölçüde etkili olduğu patika bağımlı bir yapının ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.⁷ (Schmitt,vd,2020). Bu bağlamda, sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı söz konusu olduğunda, hükümetlerin eşitlik ve etkinlik arasında bir takasla karşı karşıya kaldığı; doğrudan vergiler ve özel katkılarla karşılaştırıldığında primlerin ekonomik etkinlik ve eşitlik açısından orta bir noktada kaldığı için ülkeler açısından en yaygın finansman kaynağı olarak seçildiği anlaşılmaktadır (Schmitt, vd,2020).

Bu bulgular, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevini belirleyen değişkenlerin çok boyutlu doğasını anlamamız açısından önem taşımaktadır. Bu bağlamda sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevinin önemi özellikle sosyal güvenlik sistemlerine olan ihtiyacın arttığı ekonomik ve sosyal kriz dönemlerinde çok daha ön plana çıkmaktadır.

Zor Zamanlar ve Sosyal Güvenlik Sistemleri

Ekonomik Krizler ve Can Simidi Sosyal Güvenlik Sistemleri

Ekonomik kriz dönemleri, sosyal güvenliğin öneminin çok daha iyi anlaşıldığı

⁷ Schmitt vd (2020), refah programlarının vergilerle finansmanının İskandinav ülkeleri, Eski Doğu Bloku ülkeleri ile Birleşik Krallık ve eski sömürgelerinde daha yaygın bir uygulama olarak ortaya çıktığını belirtmektedirler. Yine eski İngiliz kolonisi olan ülkelerde, koloniyel dönemden kalma etkiler çerçevesinde şekillenen uygulamalar, bireysel ve mesleki nitelikli özel katkılarla finansman uygulamalarının ön plana çıkmasına neden olmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişim dinamiklerine uygun olarak sosyal sigorta modelini benimseyen Kıta Avrupası ülkeleri ve eski Fransız kolonileri ile geçmişinde savaş etkilerinin olduğu ülkelerde ise primlere dayalı finansmanın daha yaygın bir uygulama olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

dönemlerdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin koruma sağladığı riskler ve kişiler açısından kapsamının genişleyerek evrensel nitelikli sosyal güvenlik modelinin oluşmasında 1929 ekonomik bunalımı ve sonrasında ortaya çıkan koşullar önemli ölçüde etkili olmuştur. Geniş çaplı ekonomik kriz dönemleri, ekonomik etkinlik ile sosyal güvence arasında oluşturulan yapay karşıtlığın geçersizliğinin kanıtlandığı dönemlerdir. Kapitalizmin son kırk yıldır yaşadığı bölgesel ve küresel kriz dönemlerinde, sosyal güvenlik sistemlerinin olmadığı ve/veya yeteri kadar gelişmediği ülkelerde, sosyal sorunların yönetiminde önemli sıkıntıların yaşandığına tanık olunmaktadır(Bonnet,vd,2010). Bu sıkıntılar, ekonomik sistemlerin meşruiyetinin sorgulanmasına yol açarak; toplumlarda sosyal barışı tehdit eden koşulların gelişmesine neden olmaktadır.

Son yıllarda ekonomik krizlerin ortaya çıkardığı sosyal sorunlar, ekonomi ve sosyal politika karşıtlığının uzlaşya dönüşmesi yönünde bir yaklaşım değişimini de beraberinde getirmektedir. Sosyal korumanın, hane halklarının üretken sermaye birikimine izin vererek; ekonomik şoklar sonrası üretken sermaye kaybını engelleyerek; yenilik ve girişimcilik fırsatı sağlayarak; işgücü piyasasına katılım ve tasarrufları artırarak; insan sermayesine yatırımı destekleyerek büyüme etkisi yarattığı; yoksullara sağlanan sosyal transferlerin ise eşitsizliği azalttığı dile getirilmektedir (Bonnet,vd,2010; Euzéby, 2010 OECD,2019a).

Ekonomik kriz dönemlerinde sosyal güvenlik sistemlerinin tüketimi düzenleyerek toplam talebe istikrar kazandıran ekonomik işlevi, ekonomileri kurtarıcı bir can simidi olarak değerlendirilmektedir(Bonnet,vd,2010; Euzéby, 2010 ;Damon; 2016; Gechert vd,2020). Sosyal güvenlik sistemleri, ekonomik kriz dönemlerinde sadece ekonomik değil, sağlık ve eğitim gibi sosyal gelişmişlik göstergelerinin korunması açısından da kritik bir rol üstlenmektedir. Gelir fırsatlarının yok olduğu ve ulaşılabilir gelir güvencesi olmadığı durumlarda, hane halkları daha az yiyecek, eğitim, sağlık olanaklarıyla yaşamlarını idame ettirmek zorunda kalmaktadır. Bu zorluklar, özellikle yoksul hane halklarında yaşayan çocukların okulu bırakma oranlarının artmasına neden olmaktadır. Bu durum çocuk işçiliğinin artışına neden olarak toplumların sadece bugününe değil geleceğine de bir ipotek koymaktadır (Fişek,1992). Eğitim ve temel sağlık hizmetlerine erişimde yaşanan sorunlar, daha düşük bilişsel ve öğrenme becerilerine yol açarak (Bonnet,2010: 48-49) sadece ekonomik değil sosyal açıdan da kınılması oldukça zor bir kısır döngü yaratmaktadır. Bu kısır döngü, son kırk yıldır ön plana çıkan ekonomik olana *kayı* sosyal olan karşıtlığının anlamsızlığını da göstermektedir. Yaşanan süreç, sosyal olanın ekonomik olanı desteklediğini; ekonomik büyümenin de bu büyümeden herkesin yararlanabileceği şekilde bölüşüm ilişkileri düzenlendiğinde, sosyal olanı geliştirerek ekonomik olana yönelik bir çoğaltan mekanizması ortaya çıkarabileceğini göstermektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevi, bu çoğaltan mekanizmasının ortaya çıkması için tarihsel olarak çok önemli bir araç sunmaktadır. Bu aracın işlevselliği sadece kriz zamanlarında değil tüm zamanlarda hatırlanarak sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılım işlevinin geliştirilmesi daha sağlıklı ekonomiler ve toplumlar için temel bir gereksinim olarak

karşımıza çıkmaktadır.

2008 ekonomik krizini izleyen ilk yıllarda, sosyal güvenlik sistemlerinin önemi hatırlanarak acil müdahale araçlarının geliştirildiğine tanık olunmuştur. Özellikle sosyal güvenlik sistemlerinin görece gelişmiş olduğu yüksek gelir grubunda yer alan ülkeler, var olan işsizlik sigortası uygulamalarının kapsamını genişleterek işsizliğin yol açtığı sosyal sorunları azaltmaya çalışmışlardır. İşsizliği tazmin edici programlar ile çalışma saatlerinin azaltılması, kısa çalışma ödeneği, iş paylaşımı gibi işgücü piyasası politikaları birlikte uygulandığında daha etkili sonuçlar ortaya çıkmıştır. Orta gelir grubunda yer alan ülkelerde ise, benzer önlemler yaşama geçirilmekle birlikte özellikle formal istihdam ilişkilerinin sınırlı; enformel sektör faaliyetlerinin yaygın olduğu daha kırılgan ekonomilerde, sosyal güvenlik sistemlerine erişim sınırlı kaldığı için krizin etkisi çok daha yoğun bir biçimde hissedilmiştir. Düşük gelir grubunda yer alan ülkeler açısından formal nitelikli sosyal güvenlik programlarının olmayışı ya da embriyo niteliğinde programların oluşu nüfusun önemli bir kısmının sosyal güvenceden dışlanmasını beraberinde getirmiştir (Bonnet,vd,2010: 50-58; Euzéby, 2010). 2008 krizinin küresel düzlemde ortaya çıkardığı sosyal sorunlar, uluslararası kuruluşlar nezdinde de yansımaları bulmuş, ILO 2012 yılında herkes için sosyal korumayı hedefleyen Sosyal Koruma Tabanları Tavsiyesini kabul etmiş; izleyen yıllarda herkes için sosyal koruma Milenyum Gelişme Hedeflerinden biri olarak kabul edilmiştir (Cichon,2013;Hagemejer ve Mc. Kinnon;2013). 2008 ekonomik krizini izleyen ilk yıllarda sosyal harcamalarda ortaya çıkan artışın sistemlerin mali sürdürülebilirliği açısından yarattığı kaygı, ekonomik ve sosyal olan arasında yeni bir denge arayışını beraberinde getirmiştir. Ancak ekonomik olanın sosyal olana üstünlüğü yönündeki süregelen inanis terk edilmediği için, ortaya ne yeni ne de dengeli bir durum çıkmıştır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin görece gelişmiş olduğu Avrupa ülkelerinde ekonomik ve sosyal olan arasındaki dengenin aktif vatandaşlık paradigmasına dayalı kurulma çabasının, 2000'li yıllarda işgücü piyasalarının yapısal sorunları nedeniyle çıkmaza girişı (Gökbayrak,2015); 2008 krizi sonrasında aktif vatandaşlığı da içerecek şekilde sosyal yatırım devleti paradigmasının ortaya çıkışını beraberinde getirmiştir. Diamond ve Lodge,(2014), sosyal yatırım devleti paradigmasının temel özelliklerini, geleceğin aktif vatandaşı olacak çocuklara eğitim ve bakım destekleri; insan sermayesine, mesleki eğitime ve yaşam boyu öğrenmeye yatırım; aktif işgücü piyasası politikalarıyla özellikle genç işsizliğine yönelik proaktif bir yaklaşım; iş ve aile yaşamı dengesi, daha esnek çalışma biçimleriyle düşük nitelikli işgücüne olan talebi geliştirmeye yönelik güvenli esneklik uygulamaları olarak sıralamaktadır. Geleneksel refah devletlerinin sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işleviyle sonuçlarda eşitliğe yönelik müdahalesi yerine; fırsatlarda eşitliğe yönelen sosyal yatırım paradigması gibi bölüşüm ilişkilerine gerçek anlamda müdahale etmeyen yaklaşımların küresel nitelikli sosyal sorunları ne ölçüde çözeceği ise tartışma konusudur (Deacon,2007; Yeates,2011).

Sosyal yatırım paradigması, ekonomik etkinlik ile sosyal eşitlik arasında uzun süredir tartışılan ikame sorununu çözmeye yönelik özellikle insan sermayesine yatırım anlamında fırsat eşitliği yaratarak uzlaşu sağlanabileceğine vurgu yapmaktadır (Euzéby,2012;Diamond ve Lodge, 2014). Fırsat eşitliğine vurgu, ilk bakışta yenilikçi bir söylem gibi görünse de, işgücünün niteliğine yatırım yaparak istihdam edilebilirliği artırıcı yönde minimalist bir müdahale anlayışını ifade eden arz yanlı politikalar, yapısal eşitsizliklerin kendini sürekli yeniden ürettiği işsizlik ve tabakalaşmayla karakterize olan işgücü piyasalarında, sorunu çözmekten çok çalışan yoksullar gibi yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadırlar (Gökbayrak,2015;2017). Sorun sadece çalışmaya ve istihdam edilebilirliğe dayalı arz yanlı istihdam ve buna uygun sosyal güvenlik politikalarıyla çözülebilecek bir sorun olmayıp; başta kaliteli ve güvenceli işlerin yaratılması bağlamında işgücü talebini de düzenlenmesini gerektiren bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. 2019 yılında yüzüncü yaşını kutlayan ILO da İşin Geleceđi Bildirgesi'nde bu gerçeğliği kabul etmektedir (ILO,2019c).

Bu gerçeğliğin kabul edilmesi önemli olmakla birlikte, farklı farklı adlarla da olsa özünde özdeşleşen “soft” sosyal politika yaklaşımlarıyla, yaşanan küresel güvencesizlik ve eşitsizlik sorununun çözülemeyeceği açıktır. Bu gerçeğlik, en çok da bu sorunu yaşayanlar tarafından kabul edilmektedir. Özellikle gelişmiş refah devleti uygulamalarıyla yetişen Avrupa'nın uzun ömürlü vatandaşları için, ekonomik etkinlik sağlama yönünde ekonomi ile sosyal arasında kurulmaya çalışılan asimetrik denge arayışı pek bir anlam ifade etmemektedir. Yapılan kamuoyu yoklamalarında sosyal yatırım devletine geçiş yönündeki desteğin zayıf kaldığı; sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla sunulan karşılıkların korunması ve güçlendirilmesinin çok daha fazla desteklendiği ortaya çıkmaktadır (Diamond ve Lodge, 2014: 54-55).

Gelinen yol ayrımında seçilecek yolu belirleyecek kritik soru, verimlilik, karlılık ve rekabet edebilirliğin insani ve sosyal değerleri ne ölçüde geçersiz kılabileceğidir? Bu soru sosyal politikayla uğraşan herkesin kafasında dönüp duran soru olmakla birlikte bir ikilem olarak formüle edilen bu soru da bir dizi yanılığ taşımaktadır. Ekonomik ve sosyal olan arasında bir karşılıklık değil birbirini bütünleyen ve destekleyen nitelikte bir ilişki bulunmaktadır. Sosyal harcama ve programlar düzenlenirken, bugün-gelecek; genç-yaşlı; yerli-göçmen gibi karşılıklar üzerinden tercihler yapan politikalar sorunu çözenin ötesinde yeni kısır döngüler yaratmaktadır. Bölüşüm ilişkilerinin gelirin yeniden dağılımını sağlayan uygulamalarla düzenlemesi koşuluyla, bugünün gençlerinin refahının artması bugünün yaşlılarının da refahını; bugünün çalışan kuşaklarının refahının artması yarının yaşlı kuşaklarının da refahının artması anlamına gelmektedir. Aynı şekilde tabakalaşmayı engelleyen düzenli ve kurumsal çalışma ilişkilerine dayalı işgücü piyasalarının varlığı, yerli-göçmen tüm çalışanların refah artışını beraberinde getirmektedir. Ekonomik refahın yaratılmasında sosyal olan destekleyici ve

sürdürülebilir kılan bir işleve sahipse, ekonomik refahın toplumsal iyilik halini ortaya çıkarması da yaratılan gelirin toplumsal sınıflar/gruplar arasında ne ölçüde adil bölüşüldüğü bir başka deyişle gelirin yeniden dağılımının ne ölçüde gerçekleştiğıyle ilgilidir. Son kırk yılda bugünün ve geleceğın güvencesini sağlayan sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımına yönelik işlevinin unutulması, pandemi döneminde deneyimlendiğı üzere insanlığa unutulmaz bir ders vermektedir. İzleyen bölümde pandemi sürecinde sosyal güvenlik sistemleri kapsamında ortaya konulan ilk müdahaleler değerlendirilecektir.

Pandemi ve Sosyal Güvenlik Sistemleri Kapsamında İlk Müdahaleler

2019 yılının sonunda ortaya çıkan pandemi küresel sağlık sorunu olmanın ötesinde tsunami niteliğinde çok ciddi ekonomik ve sosyal sorunları da beraberinde getirmektedir. ILO(2021)'nin son verilerine göre, 2020 yılında çalışma sürelerinde küresel düzlemde %8,8 oranında bir kayıp ortaya çıktığı, bu kaybın 255 milyon tam zamanlı iş kaybına denk geldiğı anlaşılmaktadır. Bu kaybın yarısı çalışma sürelerindeki azalmadan kaynaklanırken; geriye kalanı istihdam kayıplarından kaynaklanmaktadır. 2020 yılında istihdamda işsizlik ya da işgücü dışına çıkma nedeniyle 114 milyonluk iş kaybı yaşanmıştır. 2021 yılının ilk iki çeyreğinde de çalışma sürelerinde azalma sürmektedir. 2021 yılının ilk altı ayında toplamda 267 milyon tam zamanlı iş kaybına denk gelen çalışma sürelerinde azalma yaşanmıştır. Latin Amerika, Karayipler, Avrupa ve Orta Asya çalışma sürelerinde ortaya çıkan kayıplardan en çok etkilenen bölgelerdir (ILO,2021). Çalışma saatlerinde azalma eş anl olarak ücret gelirlerinde azalma ve yoksullukta artışa da neden olmaktadır. ILO (2021) verilerine göre, 2020 yılında günde 3,20 ABD dolarının altında yaşayan yoksul sayısının 108 milyon arttığı tahmin edilmektedir. Önümüzdeki dönem itibariyle beklenen istihdam artışının yaşanan iş kayıplarını telafi etmek için yetersiz kalacağı; yaratılan işlerin çoğunluğunun ise düşük nitelik ve verimlilik düzeyine sahip işler olacağı belirtilmektedir (ILO,2021).

Pandemi, işgücü piyasaları üzerinde sadece işsizlik ve çalışma sürelerinde azalmaya bağlı sorunlar ortaya çıkarmamakta, işgücü piyasalarında tabakalaşmaya bağlı var olan eşitsizlikleri daha da derinleştirmektedir. Hem iş kayıpları hem de çalışma koşullarının kötüleşmesi açısından pandemiden en fazla etkilenenler, tahmin edileceğı üzere geçimlik ekonomik faaliyetlerde yoğunlaşan enformel sektör çalışanları ve bu sektör içerisinde de toplumsal cinsiyet, yaş ve etnisiteye bağlı olarak kırılganlıkları artan kadınlar, gençler ve göçmenler olmaktadır (Eurofound; 2020; Shibata, 2020; Razavi, vd,2020; Weber,2020; Soares ve Berg,2021; Leach ,vd, 2021; ILO,2021).

Pandemi döneminde çalışmalarını uzaktan çalışma şeklinde gerçekleştirebilen görece nitelikli işgücü açısından ise, çalışma ve özel yaşam arasındaki ayrımın ortadan kalkışı, çalışma koşullarını önemli ölçüde yıpratıcı hale getirmektedir. Bu yıpratıcılık özellikle üretim ve yeniden üretim faaliyetlerini eş anl

yerine getirmek durumunda olan kadınlar açısından çok daha ön plana çıkmaktadır. Çalışma sürelerinin inanılmaz esnekleşmesi, çok daha uzun sürelerle çalışma, çalışma maliyetlerinin çalışanlar tarafından üstlenilmesi uzaktan ve dijital çalışmanın yaygın pratikleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Eurofound,2020). Çalışmanın bu anlamda değışen doğası, çalışma ortamında sağlık ve güvenlik koşullarını sağlamanın zorluğu, işverenlerin sorumluluklarının çalışanlara zorunlu transferini beraberinde getirirken aynı zamanda çalışma yaşamının kamu otoriteleri tarafından denetiminde de önemli güçlükler yaratmaktadır.

İşgücü piyasaları ve çalışma pratiklerinde yaşanan bu sorunlar, bir yandan sosyal güvenceye olan ihtiyacı önemli ölçüde artırırken diğer yandan çalışmaya dayalı sosyal güvenlik anlayışı sosyal güvenliğe erişimi önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Bu etki, kriz karşısında ilk aşamada katkıya dayalı programlar kadar katkıya dayalı olmayan sosyal transferlerin de müdahale aracı olarak kullanılma zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bu önlemleri iş ve işletmeleri korumak ile çalışanların sağlık ve gelirlerini korumak/desteklemek olarak kabaca iki gruba ayırmak olanaklıdır. Şubat-Ağustos 2020 tarihleri arasında küresel düzlemde çok farklı sektör ve nüfus gruplarına yönelik olarak, sosyal sigorta, genel devlet bütçesi ve diğer kaynakların kombinasyonuna dayalı olarak ortaya çıkan sağlığa erişim, işlerin korunması ve gelir kayıplarının azaltılmasına yönelik ilk müdahaleler hızla yaşama geçirilmiştir. Sağlık hizmetlerine erişimi artırmak ve koruma düzeyini geliştirmek; hastalık ödeneklerinden yararlanma koşullarını kolaylaştırmak; ödenek süresini uzatmak; istihdamı korumak; iş sözleşmelerinin devamlılığını sağlamak; kısa çalışma ödenekleri; işsizlik ödenekleri; işsizlik sigortalarının kapsamının genişletilmesi (kendi hesabına çalışanların da yararlanması); iş arama, işgücünün eğitimi/yeniden eğitimi gibi aktif işgücü piyasası politikaları; çevrim-içi iş danışmanlığı; kamu istihdam programları; yaşlılara gelir ve sağlık destekleri; engellilere gelir ve sosyal destekler; aile destekleri; bakım izinleri; sağlık çalışanlarının çocuklarının bakımı; sosyal koruma programlarının kapsamını enformel sektör çalışanlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi; sağlık ve sosyal koruma olanaklarından göçmenler ve zorla yerinden edilmiş kişilerin de yararlanması; kırılgan nüfus grupları için sosyal yardım programlarının genişletilmesi ya da yeni yardım programlarının oluşturulması; evrensel nitelikli temel gelir (Hong Kong); sosyal güvenlik katkıları ve vergilerin ertelenmesi gibi uygulamalar öne çıkmıştır (Nicola vd,2020 :63-69; Brewer ve Gardiner, 2020; Dias, vd,2020; Razavi, vd,2020; Weber,vd,2020).

Avrupa Birliği Nisan 2020'de 540 milyar euroluk kurtarma paketi kabul etmiştir. Avrupa Yatırım Bankası tarafından kurulan Pan-Avrupa Garanti fonu, üye devletlere özellikle küçük ölçekli işletmeleri desteklemek üzere 200 milyon euro yardım; kısa süreli çalışma sistemlerini desteklemek üzere de 100 milyar euro yardım sağlamıştır. Yapısal fonların kullanımına yönelik üye devletlere tanınan esneklik artırılmış; bu şekilde farklı fonlar ve bölgeler arasında pandeminin etkilerini hafifletebilmek için olanak sağlanmıştır. Mayıs 2020'de Komisyon Başkanı

Ursula von der Leyen 750 milyar euroluk borçlanma planını açıklamıştır (Weber, vd, 2020). AB ve üye devletler, pandeminin işletmeler, çalışanlar ve vatandaşlar üzerindeki etkisini azaltmak için 300 yeni düzenleme ile 200 yasal değışiklik gerçekleştirmişlerdir. Bu kapsamda ortaya çıkan önlemlerin çoğunluğu (%35) işletmeleri desteklemeye yönelik olurken; %20'sini gelirleri korumak; %13'ü ise istihdamı korumaya yönelik (büyük ölçüde kısa çalışma yoluyla) düzenlenmiştir. İşletmeleri destekleme öncelikleri, kendi hesabına çalışanlara, mikro ve küçük ölçekli işletmelere geri ödemesiz krediler, ödemelerin ertelenmesi, düşük maliyetli finansman araçlarına erişim şeklinde gerçekleşirken; istihdamı koruyucu önlemler kısa çalışma ödeneklerine erişim koşullarının kolaylaştırılması, işsizlik ödeneklerinin telafi oranlarının artırılması ve ödenek verilme sürelerinin uzatılması şeklinde gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenlik sistemlerinden sağlanan gelir desteğinin bir başka türü ise kendi hesabına çalışanlar ve geçici çalışanlara yönelik koruma kapsamını genişletmek olmuştur (Weber, vd, 2020). Tüm bu müdahalelere rağmen aşılama ve pandeminin seyrindeki belirsizlik nedeniyle gelecek kaygılarının ortadan kalkmadığı yapılan kamuoyu araştırmalarında açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır (Eurofound,2020).

Gelişmekte olan ülkelerde ise, sosyal güvenlik sistemlerinin yeterince gelişmemesi nedeniyle çok daha ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Bu ülkelerde geleneksel güvence ağlarının kriz karşısında yetersizliği, alternatif sosyal koruma araçlarının – göçmen dövizleri gibi- pandemi döneminde sınırlı kalması var olan sorunları önemli ölçüde artırmaktadır. Var olan sosyal sigorta programlarının kapsamının sınırlılığı ve enformellik, söz konusu programların çalışanları desteklemede yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Sosyal yardım programları ise böylesi geniş çaplı bir kriz karşısında oldukça kırılgan olan nüfus gruplarının korumak için etkin olamamaktadır(Gerard vd,2020; ILO,2021).

Pandemiyle artık iyice ortaya çıkan küresel gelir dağılımı eşitsizliği ve adalet sorunları başta sosyal güvenlik sistemleri olmak üzere gelirin yeniden dağılımını sağlayacak kamusal araçların hem sosyal adalet hem de piyasa düzeni açısından önemini bir kez daha ve bu kez çok güçlü bir şekilde göstermektedir (O'Donoghue, vd, 2020). Ortaya çıkan bu tablo sosyal güvenlikte yeni bir anlayış gereksinimi de küresel gündemin önüne koymaktadır.

Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Anlayışa Doğru mu?

Pandemiyle ortaya çıkan küresel tablo, sosyal güvenlik sistemlerinin özellikle geniş çaplı krizler karşısında yeniden dağılım işlevinin ne derece önemli olduğunu bir kez daha gözler önüne sermektedir. Pandemiden etkilenen kırılgan nüfus gruplarına yönelik yukarıda sıraladığımız müdahaleler olmasaydı vaka sayısının Dünya'da yedi milyarı; ölüm sayısının ise 40 milyonu aşacağı tahminleri yapılmaktadır (Walker, vd, 2020). Pandemi, sosyal güvenlik sistemleri görece gelişmiş olan ülkelerin sürece çok daha hızlı yanıt verebildiğini göstermiştir. Özellikle bu süreçte sağlık yardımları, işsizlik yardımları, aile ve yaşlılara yönelik yardımlar ile sosyal yardımlar

çok daha önemli hale gelmiştir (Razavi, vd,2020). Pandemi sürecinde, emeklilik gelirine sahip olan yaşlıların sahip oldukları gelir güvencesi nedeniyle çalışma çağındaki nüfusla karşılaştırıldığında süreçten ekonomik olarak görece daha az etkilendikleri ortaya çıkmaktadır (Brewer ve Gardiner,2020).

Bu süreçte düşük gelir grupları için uygulanan sosyal yardımlar, istihdam krizinin gelir krizine dönüşmesini engellemede önemli bir işlev yüklenmiştir. Bununla birlikte kriz sonrası kamu açıklarını azaltmak için ortaya çıkacak tasarruf uygulamalarının yükünün bölüşüm ilişkileri bağlamında krizden en fazla etkilenenleri gözetecek şekilde düzenlenme gereğinin de unutulmaması gerekmektedir (Brewer ve Gardiner,2020).

Küresel topluluğun önde gelen ulus üstü yönetim mekanizmalarından başta ILO olmak üzere Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD, Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşlar söz konusu süreci herkesi kapsayıcı ve geride hiç kimseyi bırakmayacak şekilde ortaya çıkan geniş çaplı sosyal koruma mekanizmalarıyla yönetmenin önemini her fırsatta ifade etmektedir. Bu söylemler ve yaşanan süreç yeni bir kalkınma paradigması mı ortaya çıkıyor sorularının sorulmasına neden olurken (Leach vd, 2021); bu tip sağlık risklerine yönelik geliştirilecek hizmetleri – aşı gibi- küresel kamu hizmeti olarak değerlendirip, ülkeler arası işbirliğinin artırılması gereğı ile bu doğrultuda G-20 ülkelerinin Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi küresel koordinasyon kuruluşlarının bütçelerine daha fazla zorunlu katkı yapması⁸ önerileri dillendirilmektedir (Brown ve Susskind,2020).

Yaşanan süreç yaklaşık kırk yıldır uygulanmakta olan piyasada yaratılan gelirin bölüşüm ilişkilerini düzenlemekten çok piyasayı destekleyici yönde sadece istihdam edilebilirliği artırmaya yönelik arz yanlı minimalist sosyal politika anlayışının insanlığı nasıl büyük bir ekonomik ve sosyal krizle karşı karşıya getirdiğini açık bir şekilde göstermektedir. Yaşanan sorunların kısa ve orta vadede etkilerinin sürececek olması, sosyal güvenlik sistemlerinin unutulmuş gelirin yeniden dağılım işlevi aracılığıyla bölüşüm ilişkilerine çok daha kuvvetli bir müdahale anlayışını gerektirmektedir. Bu noktada yapılması gereken, kısa süreli sınırlı müdahaleler yerine değişen koşulları da dikkate alarak yeni bir yapılanmanın acilen ortaya konulabilmesidir. Bu yeniden yapılanmanın nasıl şekilleneceğine ilişkin olarak çalışmanın giderek refah sağlamadan uzaklaşan bir yapıya ve çalışmama haline dönüştüğü gerçeğinden yola çıkarak, temel gelir sunumu gibi yeni sosyal koruma modellerinden; servetin vergilendirilmesine kadar giden farklı tartışmaların ortaya çıktığı görülmektedir. Bugün gelinen nokta; değişen koşullar karşısında mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsallaştığı dönemden farklı koşulların ortaya çıkması nedeniyle sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanmasına ilişkin somut ihtiyaçlardan değil bu yeniden yapılanmayı belirleyen sosyal politika

⁸ ABD ve Çin'in, bu tip küresel kuruluşlara yaptığı katkılar mutlak değer olarak diğer ülkelere göre daha yüksek olsa da, söz konusu ülkelerin milli gelirlerine oranlandığında görece düşük kalmaktadır (Brown ve Susskind,2020).

tercihinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda sosyal güvenlik sistemlerine yönelik gerçekleştirilen reformların öncelikle piyasada yaratılan gelirin paylaşımına yönelik düzenleyici değil; piyasanın işlerliğini desteklemeye yönelik arz yönlü istihdam ve sosyal koruma politikalarına dayanması işgücü piyasalarının da eş anlı düzensizleştiği bir yapıda hedeflenenin aksine çalışma ile sosyal güvence arasındaki bağın sıkılaşmasına değil kopmasına neden olmuştur. Günümüzde artan güvencesizleşme sorununun çözümü, yaratılan refahın paylaşımına ilişkin ortaya çıkan ve bu bağlamda da başta işgücü piyasalarına yönelik olmak üzere müdahaleci bir sosyal politika anlayışını gerekli kılmaktadır. Günümüzde ekonomilerin dijitalleşmesi gerçeğinde olduğu gibi farklılaşan ekonomik faaliyetler ve buna bağlı olarak farklılaşan istihdam biçimleri, çalışma faaliyetinin ortadan kalkmasını değil değişen koşullara uygun olarak farklılaşmasını beraberinde getirmektedir. Farklılaşan üretim ve istihdam biçimlerine uygun olarak sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması için öncelikle bu çalışma biçimlerine yönelik olarak üretim ve çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi gerekmektedir. Bu anlamda, değişen değer yaratma biçimlerinin vergilendirilmesinden değişen koşullara uygun olarak çalışma ilişkilerine yönelik bireysel iş ilişkilerinden toplu iş ilişkilerine ve ücret politikalarına kadar bölüşüm ilişkilerini düzenleyici yönde yeni müdahale politikalarının ortaya çıkması öncelikli bir koşul olmaktadır. Çalışma ilişkilerini düzenleyici yönde ortaya çıkan bu bütünsel anlayış, beraberinde yaratılan gelirin sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla yeniden dağılım etkinliğini artırıcı yönde ortaya koyduğumuz değişkenleri güçlendirici uygulamalarla desteklendiği ölçüde çalışma ve güvencesizlik arasında ortaya çıkan kısır döngünün kırılabilmesine hizmet edecektir. Bu noktada yeni bir sosyal güvenlik anlayışının ortaya çıkıp çıkmayacağı, etkisini giderek hissettiren küresel resesyona yönelik yeni bir düzenleme çağını açacak toplumsal uzlaşının küresel düzlemde kabulüne bağlı olarak değişecektir.

Sonuç

Bir toplumun bugününün ve geleceğinin güvencesini sağlama amacı taşıyan sosyal güvenlik sistemleri, sosyal risklerin yükünü toplumsallaştırarak sosyal dayanışma ve adalet için önemli bir rol üstlenmektedirler. Son kırk yıllık süreçte ortaya çıkan bölüşüm ilişkileri bağlamında piyasayı düzenleyici olmaktan çok piyasası destekleyici nitelikte çalışma ve istihdam edilebilirliği artırmaya yönelik arz yönlü sosyal politika anlayışı, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevinin ve buna bağlı olarak sosyal adaleti sağlama rolünün unutulmasına yol açmıştır. Bu unutkanlığın küresel düzlemdeki faturası ise, güvencesizliğin, gelir eşitsizliğinin ve yoksulluğun önemli ölçüde artarak yönetilemez hale gelişı olmuştur.

Sosyal güvenceye erişimi sıkı bir biçimde çalışmayla ilişkilendiren refah anlayışı, işgücü piyasalarını kuralısızlaştırıcı reformlar sonucu ortaya çıkan güvencesizleşmeye bağlı bir kısır döngü yaratmıştır. İşgücü piyasalarında yaşanan esnekleşme ve kuralısızlaştırma yönündeki dönüşüm, kurumsal çalışma ilişkilerinin

büyük ölçüde yitirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu durum, geniş nüfus kesimlerinin formel işgücü piyasalarına ve sosyal güvenlik sistemlerine erişiminin sınırlandırılmasına; kırılgan nitelikli geçimlik ekonomik faaliyetler ile enformel güvence arayışının artmasına neden olan bir kısır döngü yaratmıştır. Çalışmak, yoksulluk için en etkili ilaç olarak sunulurken; çalışmanın niteliği göz ardı edildiğinden çalışma, geniş toplum kesimleri için yoksulluk tuzağını ortadan kaldıran değil yeniden üreten bir hal almıştır.

Çalışmaya dayalı refah anlayışına bağlı sosyal güvenlik uygulamalarının özellikle ekonomik kriz dönemlerinde çıkmaza girişı, sosyal politika yaklaşımlarında en azından söylem düzeyinde değişimi beraberinde getirmiştir. Özellikle gelişmiş toplumlarda yaşlanma sürecinin sosyal güvenlik sistemleri üzerinde ortaya çıkardığı maliyet baskısı, ekonomik etkinlik ile sosyal güvence arasında sanal bir karşıtlığın oluşmasına neden olmuştur. Bu karşıtlık, sosyal güvenlik sistemlerinin değişen koşullar kapsamında yeniden yapılandırılmasında sonuçlarda eşitlikten çok fırsatlarda eşitliği ön plana çıkaran bir anlayışı gündeme taşımıştır. Bu anlayış piyasada yaratılan gelirin sosyal sınıflar arasında dağılımına müdahaleden çok; piyasaya katılımı destekleyici arz yönlü istihdam ve güvence politikalarını ön plana çıkarmıştır. Piyasaları destekleyici yöndeki bu minimalist sosyal politika anlayışına geçiş, piyasaya özgü eşitsizliklerin kendini sürekli yeniden üretmesine neden olmuştur. Ekonomik etkinlik ve sosyal güvenlik arasında oluşturulan sanal karşıtlık, kaynakların dağılımında da kendi göstermiştir. Son dönem çalışmalar, uzun yıllardır öne sürülen aksine sosyal güvenliğin ekonomik büyümeyi engellemediğini, gelir dağılımı eşitliğini sağlama etkinliğine bağlı olarak sosyal güvenlik sistemlerinin ekonomik büyümeyi destekleyici yönde etkide bulunduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, sosyal güvenceye erişim sorununu farklı sosyal grupların sorunu olmanın ötesinde yapısal bir sorun olarak değerlendirilip; yapıya yönelik müdahale araçlarının geliştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Yaşam döngüsünün her aşamasında ve herkesi eşit şekilde kapsayacak evrensel nitelikli sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı, ekonomik etkinliğin de temel güvencesi olmaktadır. Sosyal güvenceye erişimin evrensel nitelikli olduğu, düzenli ve güvenli işgücü piyasalarının varlığı, çocukların, gençlerin, çalışma çağındaki nüfusun ve yaşlıların refah artışını sağlayacaktır. Bu çoğaltan mekanizmasının ortaya çıkışı ise, kaynakların dağılımında karşıtlıkların değil sosyal riskler karşısında koruma ihtiyacının ön planda tutulduğu bölüşüm mekanizmalarının güçlendirilmesine bağlıdır.

Pandemi süreci bir yandan var olan eşitsizliklerin daha da artmasına neden olurken; diğer yandan karşıtlıklar üzerinden kurulan sınırlı sosyal güvenlik anlayışıyla sürecin yönetilemez olduğunu bir kez daha ancak bu sefer çok güçlü bir şekilde göstermektedir. Sorun, bu tip krizler karşısında belirli sürelerle ortaya konulan kısmi müdahale araçlarıyla yönetilemez nitelikte bir sorundur. Etkilerinin ise uzun yıllar hissedileceği açıktır. Bu noktada pandemi gibi küresel nitelikli sosyal risklerin yarattığı ekonomik ve sosyal güvencesizlikler karşısında, sosyal güvenlik sistemlerinden sağlanan başta sağlık sunumu olmak üzere diğer ekonomik ve sosyal

güvencelerinin ne kadar önemli olduğu açıktır. Bu bağlamda bu tip küresel krizler dikkate alınarak sosyal güvenlik sistemlerinden gerek hizmet gerekse ödenekler şeklinde sağlanan karşılıkların artırılması ve kapsamının genişletilmesine yönelik düzenlemelerin yaşama geçirilmesi önem taşımaktadır. Bu anlamda sistem bir kırılma süreci yaşamaktadır. Tarihsel deneyim, bu sürecin bölüşüm ilişkilerine yönelik olarak hem değişen çalışma ilişkilerine uygun hem de bu yapıda yükselen sosyal güvenlik sistemlerine uygun kurumsal müdahale araçlarıyla yönetilebileceğini göstermektedir. Ortaya çıkan bu acil ihtiyacın giderilmesinde öncelikli politika ise, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevinin ihtiyaç temelinde güçlendirmek olmalıdır. Bu şekilde sağlanacak sosyal dayanışma ve adalet anlayışı sistemlerin meşruiyet krizini aşmak için de en etkili araç olacaktır.

Bu çalışmada sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımı işlevini etkileyen değişkenlere yönelik yapılan değerlendirmeler, sistemlerin gelirin yeniden dağılımı açısından sergilediği özelliklerin refah rejimlerinin çizdiği çerçeve yapı içerisinde, sosyal güvenlik programlarının düzenleniş biçimlerine, program türlerine, yönetsel yapının niteliğine ve finansman kaynaklarının düzenleniş biçimlerine bağlı olarak değiştiiğini dolayısıyla sürecin bütünsel bir anlayışla değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir. Küresel nitelikli güvencesizlik, eşitsizlik ve yoksulluk krizinin çözümünde istihdam, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik politikalarının bütünsel bir anlayışla ele alınarak, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılım işlevinin güçlendirilmesi öncelikli bir politika olarak karşımıza çıkmaktadır. Değişen üretim ve istihdam biçimlerine uygun olarak çalışma ilişkilerinin düzenlenmesine yönelik düzenleyici politikalarla, bu politikalarla uyumlu bir biçimde sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılım işlevini etkileyen değişkenlerin etki düzeyleri dikkate alınarak ortaya konulacak bölüşüm ilişkilerine yönelik düzenleyici politikalara gereksinim bulunmaktadır. Bu politikanın ortaya çıkışı ise, çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi ve sosyal güvenlik sistemlerinin krizden çıkışı ve iyileşmedeki öneminin politik olarak kavranıp; sistemlerin gelirin yeniden dağılım işlevini güçlendirecek yönde reformların hem küresel hem ulusal düzlemde yeni bir toplumsal uzlaşa temelinde acil olarak yaşama geçirilmesine bağlıdır.

KAYNAKÇA

- Adema,W; Fron,P; Ladaique, M. (2014), “How much do OECD countries spend on social protection and how redistributive are their tax/benefit systems? “, **International Social Security Review**, 67(1) :1-25.
- Alper, Y; Arıcı, K.; Özşuca,Ş.T; Aydın, U.; Gökbayrak, Ş., (2015), **Tamamlayıcı Emeklilikte Bir Başarı Öyküsü OYAK**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Antonelli, M. A ve De Bonis, W. (2019) “The efficiency of social public expenditure in European countries: a two-stage analysis”, **Applied Economics**, 51(1): 47-60.
- Arjona, R.; Ladaique, M.; Pearson, M. (2003), “Growth, inequality and social protection”, **Canadian Public Policy/Analyse de Politiques**, 29:119-139.
- Atkinson, A. B. (1995), “Is the welfare state necessarily an obstacle to economic growth?”, **European Economic Review**, 39(3): 723-730
- Baldacci,E.; Clements,B.; Gupta,S.; Cui,Q. (2008), “Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries”, **World Development**, 36(8): 1317–1341.
- Belletini, G. ve Ceroni, C. B. (2000), “Social security expenditure and economic growth: An empirical assessment”, **Research in Economics**, 54(3): 249–275.
- Benabou, R.(2000), “Unequal societies: Income distribution and the social contract”, **American Economic Review**, 90(1): 96-129.
- Berg,A.; Ostry, J.D; Tsangarides; G. ; Yakhshilikov,Y. (2018), “Redistribution, inequality, and growth: new evidence”, **Journal of Economic Growth**, 23:259–305.
- Bonnet,F.; Ehmke,E.; Krzysztow ,H. (2010), “Social security in times of crisis”, **International Social Security Review**, 63(2):47-70
- Bonoli, G. (2003), “Two Worlds of Pension Reform in Western Europe”, **Comparative Policies**, 35(4): 399-416.
- Brewer,M ve Gardiner,L.; (2020), “The initial impact of COVID-19 and policy responses on household incomes”, **Oxford Review of Economic Policy**, 36(1):187-199.
- Brown, G ve Susskind,D.; (2020), “International cooperation during the COVID-19 pandemic”, **Oxford Review of Economic Policy**, 36(1): 64–76.
- Caminada,K.; Goudswaard,K.; Wang,C.; Wang; J., (2019), “Has the redistributive effect of social transfers and taxes changed over time across countries? “ **International Social Security Review**, 72(1): 3-31.
- Cammeraat, E.; (2020), “The relationship between different social expenditure schemes and poverty, inequality and economic growth”, **International Social Security Review**, 73(3):101-123.
- Cichon, M.(2013), “The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a six-page document change the course of social history?” **International**

- Social Security Review**, 66 (3-4): 21-43.
- Cingano, F. (2014), **Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth**, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwvxv6j-en>
- Dabla-Norris,E.; Kochhar,K.; Ricka,F.; Suphaphiphat,N.; Tsounta,E. (2015), **Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective**, International Monetary Fund.
- Damon, J. (2016), **The socio-economic impact of social security**, International Social Security Association, Geneva.
- Darby,J.; Melitz,J.; Masten,I. (2008), “Social Spending and Automatic Stabilizers in the OECD” ,**Economic Policy**, 23(56): 715-756
- Deacon, Bob (2007), **Global Social Policy and Governance**, University of Sheffield, UK
- Detlef J., (2018), “Distribution regimes and redistribution effects during retrenchment and crisis: A cui bono analysis of unemployment replacement rates of various income categories in 31 welfare states”, **Journal of European Social Policy**, 28(5) 433–451
- Diamond, P. ve Lodge,G. (2014), “Dynamic Social Security after the crisis: Towards a new welfare state?”, **International Social Security Review**, 67(3-4):37-59.
- Dias,M.C; Joyce,R.; Postel-Vinay,F.; Xu,X (2020), “The Challenges for Labour Market Policy during the COVID-19 Pandemic”, **Fiscal Studies**, 41(2):371–382.
- Easterly, W. (2007), “Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument”, **Journal of Development Economics**, 84(2): 755–776.
- Esping-Anderson, G. (1990), **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2015), “Welfare regimes and social stratification”, **Journal of European Social Policy**, 25(1): 124–134.
- Eurofound (2020), **Living, working and COVID-19**, COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Euzéby A.; (2010), “Economic crisis and social protection in the European Union: Moving beyond immediate responses”, **International Social Security Review**, 63(2): 71-86.
- Fişek, A. G; Özşuca, Ş; Şuğle, M. A. (1999), **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996**, Ankara, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını.
- Fişek, A. Gürhan (1992): Ülkenin Geleceğine İpotek: Çocuk Emegi, **Petrol-İş’92 Yıllığı** s.490
- Gechert,S.;Paetz,C.; Villanueva,P.; (2020), “The macroeconomic effects of social security contributions and benefits”, **Journal of Monetary Economics**,10(2): 1-14.
- Gerard,F.; Imbert,C.; Orkin,K.; (2020). “Social protection response to the COVID-19 crisis: Options for developing countries”, **Oxford Review of Economic**

- Policy**,36(1): 281-296.
- Goudswaard, K ve Caminada, K. (2010), “The redistributive effect of public and private social programmes: A cross-country empirical analysis,” **International Social Security Review**, 63(1): 1-19.
- Gökbayrak, Ş. (2009), “Refah Devletinin Dönüşümü ve Bakım Hizmetlerinin Görünmez Emekçileri Göçmen Kadınlar”, **Çalışma ve Toplum**, 21(2),55-81.
- Gökbayrak, Ş. (2010), **Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Gökbayrak, Ş., (2015), “New Social Protection Policies in Turkey :Reductive or Reproductive of Inequality?” , **Employment and Equity** içinde (eds: Berrin CeylanYAtaman and Risa L. Lieberwitz), International Labour Organization: 79-94.
- Gökbayrak, Şenay. (2017), “Değişen Refah Devletleri ve Sosyal Yardımlar”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, 7 (1): 71-90.
- Güzel, A.; Okur, A.R; Caniklioğlu N. (2009), **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, 12. Bası, İstanbul.
- Hagemejer, K. ve Mc. Kinnon, R. (2013), “The role of national social protection floors in extending social security to all”, **International Social Security Review**, 66 (3-4): 3-19.
- Hannah,A.; Brown, J.T.; Gibbons,A., (2020), “Welfare capabilities: Evaluating distributional inequalities and welfare policy in advanced democracies”, **Journal of European Social Policy**, 30(3),293–305.
- ILO (2019a), **World Social Protection Report 2017– 2019**, International Labour Office – Geneva.
- ILO (2019b), **The Global Labour Income Share and Distribution**, Data Production and Analysis Unit, ILO Department of Statistics.
- ILO (2019c),**ILO Centenary Declaration for The Future of Work**, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711674.pdf
- ILO, (2020a), **World Employment and Social Outlook: Trends 2020**, International Labour Office – Geneva.
- ILO (2020b), **Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19**, International Labour Office – Geneva.
- ILO (2021), **World Employment and Social Outlook: Trends 2021**, International Labour Office – Geneva.
- Korpi,W.; Palme, J.; (1998), “The paradox of redistribution and strategies of equality:Welfare institutions, inequality and poverty in the western countries”, **American Sociological Review**, 63(5): 661-687.
- Kuypers, S.; Figari,F.; Verbist,G.; (2021), **Redistribution from a joint income-wealth perspective Results from 16 European OECD countries**, OECD

- Social, Employment And Migration Working Papers No. 257
- Kyriacou, A.P.; Muinelo-Gallo, L; I Roca-Sagalés, O.,(2018), “Redistributive efficiency in 28 developed economies”, **Journal of European Social Policy**, 28(4):370–385.
- Leach , M.; MacGregor,H.; Scoones,I; Wilkinson, A.; (2021), “Post-pandemic transformations: How and why COVID-19 requires us to rethink development”, **World Development**, 138 (105233): 1-11.
- Nicola, M.; Alsafib,Z.; Sohrabic,C.; Kerwand,A.; Al-Jabird,A.; Iosifidisc,C.; Aghae,M.; Aghaf,R.; (2020), “The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review”, **International Journal of Surgery**,78: 185–193.
- O’Donoghue,C.; Sologon,D.M.; Kyzyma,I.; McHale,J. (2020), “Modelling the Distributional Impact of the COVID-19 Crisis”, **Fiscal Studies**, 41(2): 321–336.
- OECD (2018), **The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?**, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>
- OECD (2019a), **Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?**, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/9d95b5d0-en>
- OECD (2019b), **Under Pressure: The Squeezed Middle Class**, OECD Publishing, Paris,<https://doi.org/10.1787/689afed1-en>
- Okun, A. M. (1975), **Equality and efficiency: The big tradeoff**, Washington, DC, Brookings Institution.
- Orosz, Á. (2018), “The impact of the 2008 economic and financial crisis on the public spending devoted to social protection in the EU”, **Eastern Journal of European Studies**, 9(2):187-203.
- Otto,A. ve Oorschot,W. (2019), “Welfare reform by stealth? Cash benefit reciprocity data and its additional value to the understanding of welfare state change in Europe”, **Journal of European Social Policy**, 29(3): 307–324.
- Özşuca,Ş. (1990), **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965-1988)**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Paukert, F. (1969). “ Social Security and Income Redistribution: A Comparative Study”, **International Labour Review**, 425: 425-450.
- Peterman, W.B ve Somme, K.; (2019), “How Well Did Social Security Mitigate The Effects of The Great Recession”, **International Economic Review**, 60(3):1433-1466 .
- Razavi,S.; Behrendt,C., Bierbaum,M.; Orton,I; Tessier,L.; (2020), “Reinvigorating the social contract and strengthening social cohesion: Social protection responses to COVID-19”, **International Social Security Review**, 73(3): 55-80.

- Saez,E. ve Zucman, G. (2020), “The Rise of Income and Wealth Inequality in America: Evidence from Distributional Macroeconomic Accounts”, **Journal of Economic Perspectives**, 34(4): 3–26.
- Schmit,C.;Lierse,H.; Obinger,H., (2020), “Funding social protection: Mapping and explaining welfare state financing in a global perspective”, **Global Social Policy** ,20(2):143– 164.
- Shibata, I., (2020), **The Distributional Impact of Recessions: the Global Financial Crisis and the Pandemic Recession**, IMF Working Paper.
- Soares, S. ve Berg, J. (2021), “Transitions in the labour market under COVID-19: Who endures, who doesn't and the implications for inequality”, **International Labour Review** ,upcoming.
- Talas, C. (1997),**Toplumsal Ekonomi: Çalışma Ekonomisi**, İmge Kitabevi Yayınları Ankara.
- Thewissen, S., (2014), “Is it the income distribution or redistribution that affects growth?”, **Socio-Economic Review** , 12: 545–571.
- Wang,C.; Caminada,K.; Goudswaard,K. (2012), “The redistributive effect of social transfer programmes and taxes: A decomposition across countries”, **International Social Security Review**, 65(3):27-48.
- Walker, P. vd (2020)., **Report 12: The global impact of COVID-19 and strategies for mitigation and suppression**. London, Imperial College COVID-19 Response Team.
- Weber,T; Hurley,j.; Bisello,M; Aumayr-Pintar,C.; Cabrita,J.; Demetriades, S.; Patrini, V.; Riso,S Llave, O,V.; (2020), **COVID-19:Policy responses across Europe**, Eurofound.
- Yeates, N. (2011), “Sosyal Politika ve Uluslarüstü Yönetişim”, **Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar** içinde (Çeviri Editörü: Şenay Gökbayrak), Siyasal Kitapevi Yayınları, Ankara:388-398.