

25.11.2009

Ekonomik Krizin Doğu Avrupa, Türkiye ve Orta Asya'daki Toplumsal Etkileri Konferansı Geri Plan Raporu, Almaty, 7-8 Aralık 2009

Kriz dönemlerinde yoksulluğun önlenmesi ve azaltılması– karşılıksız nakit transferlerinin rolü

Petra Hoelscher^[1], Gordon Alexander^[2] ve Wolfgang Scholz^[3]

‘Dünya, aynı yanlışları yinelememenin yolunu geçmiş deneyimlerinden henüz öğrenmiş değil... Kilit soru ...’krizlerin yeniden ortaya çıkmasını önlemek üzere konuların sistemli biçimde ele alınmasıdır.’

Supachai Panitchpakoi, UNCTAD Genel Sekreteri, Küresel Ekonomik Krizle ilgili olarak Parlamenterlere yönelik konuşma. Mayıs 2009

Özet

Küresel ekonomik krizin Doğu Avrupa, Türkiye ve Orta Asya'daki toplumsal etkileri henüz yeni hissediliyor. Bölgedeki birçok ülke kriz sırasında sosyal harcamalarını aynı düzeyde tutmaya çalıştı. Kimi ülkeler, sosyal yardımların kapsamını, süresini ve düzeylerini yeniden uyarladı veya genişletti. Bununla birlikte az sayıda ülke de krizin toplumsal etkisini hafifletmek amacıyla istihdam ve sosyal koruma politikalarını kararlı biçimde kullandı. Bu çalışma, karşılıksız nakit transferlere odaklanarak sosyal koruma sistemlerinin etkililiğini değerlendirmektedir. Karşılıksız nakit yardımlar, üzerinde tartışmalar olmakla birlikte, özellikle kayıt dışı ekonomileri geniş olan ülkelerde kriz dönemlerinde sosyal korumanın en önemli araçlarından biri olarak görülmektedir. Mevcut yasal düzenlemelerin ve hakların çocuklu ailelerde yoksulluğu önleme potansiyeline ilişkin analiz göstermektedir ki, birçok ülkede aile yardımı paketlerinin çocuksuz ailelere göre çocuklu aileler üzerinde kesin negatif etkisi olmaktadır. Bu bulgu da bölgede çocuklu ailelerin yüksek yoksulluk riskinin sürekliliğini açıklamaya yardımcı olmaktadır. Bu çalışma, ekonomik açıdan yeniden toparlanma durumunda bölgede sosyal korumanın yönünü yeniden düşünmek için bir fırsat doğacağını ileri sürmekte; ayrıca sosyal sigorta, kategorik yardımlar ve sosyal yardımlar arasında daha dengeli bir yaklaşımı merkez alan yeni bir ‘toplumsal mutabakat’ çağrısında bulunmaktadır.

1. Giriş

Küresel ekonomik ve finansal krizin en keskin noktası geride kalmış olabilir. Ekonomiye canlandırma planları etkilerini göstermeye başlarken anlamlı bir yeniden toparlanmanın işaretleri de görülmeye başlamıştır. Mal fiyatları bir kez daha yükselişe geçmiştir. Birçok ülke 2010 yılında yeniden ekonomik büyüme dönemine girileceğini öngörmektedir. Ne var ki, kriz henüz atlatılmış değildir.

Bölgedeki birçok yöre henüz keskin bir gerilemenin hemen ilk ağızdaki sonuçlarıyla uğraşmaktadır. Küresel ekonomideki işleyiş bozukluğu henüz birçok yeri etkileyebilmektedir, yeni spekülâtif balonların ortaya çıkma, belli başlı bölgesel ekonomilerin yeni kırılmalar yaşama olasılığı bugün de gündemdedir. Yeniden toparlanmanın alacağı biçim henüz belirsizdir. Bölgede, krizden ilk darbe alanlar hidrokarbon ihraç eden ülkeler olmuştur ve bunları dış ticaret ve yatırımlara özellikle açık durumdaki ülkeler izlemiştir. Kriz daha sonra Kafkasya ve Orta Asya ülkelerine yayılmış; Kazakistan ve Rusya'daki ana sektörlerde büyük ölçekli iş kayıpları yaşanırken ülke dışındaki işçilerin ülkelerine gönderdikleri para da önemli ölçüde azalmıştır.

Krizin sosyal etkileri ise henüz yeni hissedilmektedir. 2009 yılı hane halkı araştırma verileri ancak 2010 yılında açıklanacak olmasına karşın, artan işsizliğin, eksik istihdamın ve ücret kayıplarının yoksulluğu artırmış olması muhtemeldir. Türkiye ve Kazakistan'da yapılan araştırmalar, ailelerin ekonomik krizin etkilerini artık hissetmeye başladıklarını ve bu duruma daha düşük kaliteli besinlere yönelerek, çok acil olmayan kalemlerden kısıntı yaparak ve borç alarak uyum sağlamaya çalıştıklarını göstermektedir. Ne var ki, birçok ülkede sürüp giden yüksek yoksulluk ve kırılganlık düzeyleri düşünüldüğünde, etkili sosyal koruma önlemleri devreye girmedikçe, gelirlerde meydana gelecek nispeten küçük azalmalarla bile baş etmek güç olacaktır.

Bölgedeki birçok ülke kriz döneminde sosyal harcamalarını korumaya çalışmıştır ve kimileri sosyal yardım, işsizlik sigortası ve aylıkları yeniden düzenlemiş veya sosyal yardımların kapsamını genişletip süresini uzatmıştır. Ne var ki, bunlar yapılırken kimi ülkeler aynı zamanda büyük vergi ve pirim kayıplarına uğramıştır ve bu da sosyal koruma sistemlerinin finansal temelini tehdit etmektedir. Bu önlemlerin krizin sosyal etkilerini hafifletme bakımından etkilerini değerlendirmek için henüz çok erkendir. Bununla birlikte, mevcut sosyal koruma sistemlerinin daha önceki performansına bakıldığında, bu önlemlerin yeni ve süreklileşen kırılganlıkları ele almadaki potansiyeli ortaya çıkmaktadır.

Sosyal koruma sistemlerinin yoksulluğu önleme ve azaltmadaki etkinliğine ilişkin değerlendirmeler, ülkelerin, ekonomik krizin önemli sosyal sonuçlarını önlemede ne kadar hazırlıksız olduklarını göstermektedir. Koşulsuz nakit transferleri – kategorik yardımlar ve sosyal yardım- örneğini alacak olursak, bu çalışma sosyal yardımlarda hedefin dar tutulmasının ve sosyal koruma sistemi reformlarının yetersiz kalmasının nakit transferi sistemlerinin etkisini nasıl azalttığını göstermektedir. Sosyal reform süreçleri güçlü ekonomik büyümenin damgasını vurduğu yıllardaki geçiş döneminde başlarken, bunlar etkili ve güvenilir sistemler geliştirilmesinde yeterince kullanılmamıştır.

Ülkeler yeniden toparlanma yolundayken, sosyal korumanın her ülkede neyi başarması gerektiği konusunda acilen bir tartışmaya girmek ve toparlanma dönemini daha etkili sistemlere götürecek bir dönem olarak kullanmak gerekmektedir. Krize yanıt olarak sosyal koruma önlemlerinde yapılacak basit düzenlemeler yeterli olmayacaktır.

Bu çalışma da işte böyle bir tartışmaya katkı amacıyla gerçekleştirilmiştir. Çalışma, küresel ekonomik ve finansal kriz zemininde sosyal korumanın bugünkü durumunu ele almakta ve Doğu Avrupa, Orta Asya ve Türkiye'de daha kapsamlı sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesine ilişkin tavsiyelerde bulunmaktadır.

Analizdeki ana odak noktası, nüfusun özellikle kırılgan kesimlerinde yoksulluğun önlenmesine ve azaltılmasına yönelik ana araçlardan biri olarak karşılıksız sosyal koruma önlemleridir. Yoksulluk karşısında kırılganlık aile bileşimiyle –ülkelerin çoğunda çocuklar riske daha açıktırlar- coğrafi eşitsizliklerle ve kayıtlı istihdam eksikliğiyle bağlantılıdır (UNICEF 2009). Dolayısıyla, analiz transfer öncesi ve sonrası yoksulluk oranlarını kapsamakta; bunun yanı sıra model aile analiziyle çocuklu aileler arasında yoksulluğu önlemeye yönelik hükümet çabalarına daha yakından bakmaktadır. İkrariyeler, vergiler ve çocuk sağlığı, bakımı ve eğitimiyle ilgili tipik maliyetler dahil olmak üzere çocuk yardım paketlerinin değeri, farklı gelir düzeylerindeki farklı aile tipleri için değerlendirilmektedir.

Son bölüm ise, geleceğe yönelik bu tür sosyal koruma sistemleri için hangi siyasal sürecin gerektiğini ele almaktadır.

Analiz, ekonomik krizin sosyal etkileri, hükümetin yanıtları ve aileyle ilgili sosyal koruma önlemleri bilgilerine odaklanarak, bölgede ulusal bilgi kaynaklarına yöneltilen anket sorularına alınan yanıtlara dayanmaktadır. Anket soruları ve model aile analizi Birleşik Krallık York Üniversitesi'nden Jonathan Bradshaw ve Emese Mayhew tarafından hazırlanmıştır.

Tanımlarla ilgili konular

Sosyal koruma ihtiyacı evrensel bir ihtiyaçtır. Yaşlılık, doğum, kazalar, hastalıklar, engellilik ve işsizlik bu bağlamdaki riskler arasındadır ve yoksullukla sosyal dışlanma bu riskleri daha da artırmaktadır. Sosyal risklerin evrensel niteliği, sosyal güvenlik ve yeterli yaşam standardı hakkına, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (22. ve 25. paragraflar), BM Çocuk Hakları Sözleşmesi (madde 27) ve Sosyal Güvenlik Asgari Standartlarıyla ilgili 102 sayılı ILO Sözleşmesinin de dahil olduğu temel insan hakları belgelerinde yer verilmiştir. Sosyal koruma bir dizi önlemleri kapsamaktadır – nakit transfer sistemleri ve sosyal hizmetler – ve bu önlemler sayılan sosyal riskleri hafifletmek, yoksulluğu önlemek ve azaltmak için devreye sokulmaktadır (İnsan Hakları Konseyi 2009, Ortak Açıklama[4]).

Daha spesifik olarak ILO sosyal güvenliği şöyle tanımlamaktadır: nakit olsun diğer şekillerde olsun, insanları başkalarının yanı sıra aşağıdakilerden koruyacak yardımlar (a) hastalık, engellilik, doğum, iş kazası, işsizlik, yaşlılık veya bir aile üyesinin ölümü gibi nedenlerden ötürü çalışarak gelir elde edememe (veya yetersiz gelir elde etme) durumu; (b) sağlık hizmetlerine erişememe veya bu erişimin pahalı olması; (c) özellikle çocuklar ve bağımlı yetişkinler için aile desteğinin yetersizliği; (d) genel yoksulluk ve sosyal dışlanmadır (ILO 2009, 57).

Geleneksel olarak sosyal koruma sistemleri sosyal sigorta ile pirime dayalı veya vergi temelli sistemleri birleştirir. Pirim ödeme esasına dayalı yardımlar işçilere ve onların bakmakla yükümlü olduğu kişilere gelir güvencesi sağlarken, karşılıksız, vergilerle finanse edilen sosyal yardımlar da kaynakları daha geniş nüfus gruplarına (kategorik veya evrensel yardımlar) veya yoksullara (sosyal yardım) yeniden dağıtır (Townsend 2007).

Yoksul ve kırılgan gruplara yönelik güvenilir ve 'öngörülebilir' yardım ve hizmetlerinin çocukların ve yetişkinlerin refahı üzerinde doğrudan etkileri vardır. Bu sayede aileler riskleri daha iyi yönetmekte, örneğin çocuklarını okuldan almak veya eldeki hayvanları satmak gibi uzun dönemli etkilerle aileleri yoksulluk döngüsüne hapsedecek umutsuzca girişimlerden uzak durmaktadır. Yaygın kanının tersine yoksullara nakit transferi işe girme açısından caydırıcı olmamakta ve bağımlılık yaratmamakta; özellikle sosyal koruma önlemlerinin aktif işgücü piyasası politikalarıyla ilişkilendirildiği durumlarda ailelerin kendi işlerini kurabilmeleri veya istikrarlı iş bulabilmeleri için bir zemin sunmaktadır (OECD 2009).

Yoksulluk eğilimleri

Krizin bölgedeki yoksulluk oranları üzerindeki etkisi henüz net değildir. Toparlanma başlarken bile, krizin sosyal etkileri hala ortaya çıkmayabilir; çünkü işgücü piyasalarındaki toparlanma zaman alır ve hükümet harcamaları üzerindeki baskı sosyal ödenekleri etkileyebilir. Bugüne dek, 2007'den 2009'a kadar olan yoksulluk eğilimlerini verebilecek hane halkı araştırma verileri derlenmemiştir. Bununla birlikte, yapılan tahminlere göre kriz sonucunda tüm Avrupa ve Orta Asya bölgesinde 2010 yılında 15 milyon kişi daha mutlak yoksulluk kapsamına girebilecektir. Bunun dışında, 23 milyon kişi daha yoksulluk karşısında kırılgan duruma gelebilecektir. Dünya Bankası tahminlerine göre 2010 yılına gelindiğinde yoksul kişi sayısı (satın alma gücü paritesi günde 2.5 dolar olarak belirlenen yoksulluk sınırına göre), eğilimlerin daha önceki koşullara göre sürmesi halinde ortaya çıkabilecek olanın yaklaşık 2.4 puan üzerinde olacaktır (Dünya Bankası: 2009). 2014'e kadar olan dönemi kapsayan tahminlerde ise Horvath ve diğerleri (2009) benzer biçimde 2009/2010'daki tüm yoksulluk göstergelerinin hızla artacağını, yoksulluğun üst düzeylerde kalacağını ve ancak daha sonraki beş yılda biraz azalacağını göstermektedir.

Yoksulluk sınırlarının nerede çizildiğine bağlı olmak üzere, Rusya, Ukrayna, Beyaz Rusya ve Azerbaycan gibi yoksulluk oranlarının orta düzeyde seyrettiği ülkelerde yoksulluğun niteliği göreceli olarak azdır ve çok sayıda hane yoksulluk eşiklerinin hemen üzerinde bulunmaktadır. Böyle durumlarda, işsizliğin etkilerinin haneleri yoksulluğa geri itmesiyle yoksulluk oranları hızlı bir şekilde artabilmektedir. Buna karşılık, Ermenistan, Gürcistan, Moldova ve Orta Asya (Kazakistan hariç) gibi ülkelerde yoksulluk derindir ve yoksulluk oranları da yüksektir. Bu tür ortamlarda ise krizin etkisi diğer sistemik sorunlarla etkileşim içine girmektedir; buna sık sık ortaya çıkan doğal felaketlerle birlikte kimi ülkelerde yönetim kapasitesinin zayıflığı da dahildir (Dabrowski ve diğerleri 2009).

Krizin hemen ardından, yoksulluk dinamikleri birçok ülkede değişiklik gösterebilir. Nüfusun çok yoksul grupları, durumları esasen kötü olduğundan ve bu kesimden birçok kişi işgücü piyasasından kopmuş durumda olduğu için başlarda daha fazla gerilemeyle karşılaşmayabilirler. İşsizlikteki artış ve ödenmemiş ücretlerle birlikte nüfusun yeni kesimleri yoksulluğa karşı kırılgan hale gelecektir. Bir yanda işsizlik yardımlarının yetersizliği, diğer yanda ise sosyal yardımların yöneldiği kesimin çok sınırlı kalması, yeni yoksullaşanları uğradıkları gelir kaybı karşısında herhangi bir destekten yoksun bırakmaktadır. Daha önceki krizlerden edinilen deneyimler pek çok kişinin kayıt dışı sektöre yönelebileceği sonucuna işaret ederken, kayıt dışı işgücü piyasasının kayıtlı istihdamdaki azalmayı kabul edip edemeyeceği, bu arada kendisinin de krizden etkilenip etkilenmediği net değildir.

Çocuklar, sürekli olarak, yoksulluğu diğer nüfus kesimlerine göre daha fazla yaşamaktadır ve aradaki açık 2003-2007 döneminin “iyi yıllarında” da kapanmamıştır. Daha önceki kriz dönemlerinden elde edilen kanıtlara göre bu açıklar sürecektir ve onlara yönelik özel sosyal koruma önlemleri alınmadıkça daha da büyüyebilecektir. Bölgede eşitsizlikle ilgili farklı eğilimler belirmektedir. 1990’lardaki hızlı artışın ardından eşitsizlik çoğu kez yüksek düzeylerde olmak üzere belirli bir yere oturmuştur. Hâlihazırdaki krizde ise, paradoksal görünmekle birlikte, eşitsizlik düzeylerinin düşmüş olması mümkündür. Bunun nedeni, gelir kayıplarının daha üst gelir gruplarını yoksullara göre daha fazla etkilemesidir. Bununla birlikte, diğer ülkelerde, eşitsizliğin aynı kaldığı veya daha da arttığı düşünülmektedir (Milanovic 2009). Belirli bir ülkede ekonomik gerilemenin etkileri, yoksulluk ve eşitsizlik düzeylerinin karşılıklı etkileşimiyle belirlenmektedir.

Sosyal etkilerin aktarımında başlıca kanallar ve hane baş etme stratejileri

İşgücü piyasasındaki gerileme ve özellikle kamu kesiminde ücretlerin geç ödenmesine yol açan kamu harcamaları üzerindeki baskı, krizin tüm bölgedeki ailelerin geçim durumlarını etkilediği en dolaysız araçlardır. İnsana yakışır işle ilgili ILO geri plan raporunda da gösterildiği gibi, kayıtlı işsizlik pek çok ülkede hızlı bir artış göstermiştir. Yaşlı nüfus kesimleri ile gençler, işsiz kalanlar veya çalışma sürelerinde zorunlu kısıntıya gidilenler arasında görece daha ağır basmaktadır. Düzenli istihdamda en büyük düşüşler sanayi merkezlerinde ve inşaat sektöründe görülmektedir. Bunun yan etkileri ise diğer sektörlerle yansımaktadır. Kayıtlı işsizlerin sayısı artarken, kayıt dışı ekonomide çalıştıkları için pek çok kişi işsizlik yardımlarına hak kazanmamaktadır.

2009 yılı ortalarında Ukrayna gibi ülkelerde yetişkinlerin %21 gibi önemli bir bölümü iş kaybı bildirmiştir (kendilerinin veya aile üyelerinin). Birçok işçi idari izinde bulunduklarını veya çalışma haftalarının kısaltıldığını belirtmiştir. Genel olarak alındığında %61.8’lik bir bölüm krizin etkilerini çok önemli sayarken %18.2’si de “yıkıcı” saymıştır (Kapsamlı veriler, Ukrayna Ulusal Bilimler Akademisi 2009).

Gıda ve diğer temel malların fiyatlarının yüksekliği hane bütçeleri üzerinde baskı oluşturmaya devam etmektedir. Genel eğilim gıda fiyatlarında bir düşüşe işaret etmekle birlikte fiyatlar gene de 2007 yılında gıda krizinin başladığı duruma göre daha yüksektir.

Aileler uğradıkları gelir kaybı karşısında uyum olarak hem ek gelir sağlamaya çalışmakta hem de kimi harcamalarında kısıntıya gitmektedir. 1990’lı yıllarda bu bağlamdaki stratejiler eldeki varlıkların satılması, ek iş alınması ve kayıt dışı sektöre yönelmeyi içermekteydi. Birçok aile geçimlik küçük aile tarımına yönelmiş, zorlu dönemden geçmek için aile destek ağlarına daha fazla bel bağlamıştır. Ailelerin harcamaları kısmalarında ilk adımı, çok zorunlu olmayan malların alınmaması veya daha ucuz ve kalitesiz mallara ve gıda maddelerine yönelme oluşturmaktadır. (Murrugarra, Signoret 2003). Türkiye’de yoksul haneler sosyal ağlar için harcanan zamanda kısıntıya gitmiş ve daha pahalı gıda maddelerinin yerine ucuzlarını koymuştur (Dünya Bankası, UNICEF 2009). Bu stratejiler de yeterli olmadığında aileler ancak o zaman beslenmelerinde kısıntıya zorlanmakta, sağlık alanındaki ihtiyaçlarını ertelemekte veya çocuklarını okuldan çekmektedir (Harper 2009).

ODA/BDT bölgesi, dünyada, kriz nedeniyle bölge dışından gönderilen paralarda önemli bir düşüş yaşayan tek bölgedir. Bunun nedeni özellikle Rusya işgücü piyasasında yaşanan gerilemedir (Dünya Bankası 2009) Büyük ölçüde göçmen geri dönüşü henüz gerçekleşmemiştir. Kendi ülkelerinde alternatif imkân göremeyen göçmenler ülke dışında kalmayı sürdürmekte, ancak ülkede kalan yakınlarına aynı düzenlilikte veya değerinde para gönderememektedir. Krizin tüm etkilerini henüz tam hissetmeyen bir ülke olarak Kırgızistan'dan gelen raporlar, yurt dışından gönderilen paralardaki azalmanın dezavantajlı yörelerdeki göçmen ailelerinin kırılganlığını artırdığını göstermektedir. Çok düşük düzeylerde aylığa bağlanmış kişiler ve gene düşük düzeydeki sosyal yardımlara bağımlı çocuklardan oluşan hanelerle birlikte göç artık yoksul aileler için hemen başvurulabilecek bir seçenek değildir (Helpage 2009). Kimi ülkelerde göçmenler ve etnik azınlıklar yükselen yabancı düşmanlığı ve ırkçılık gibi sorunlarla karşılaşmaktadır; bu sorunların başka kökenleri olsa bile krizle bağlantılıdır ve kriz yüzünden daha da keskinleşmektedir. Koşullar böyle olduğunda, krizin küresel niteliği ve iş imkânlarının azalması nedeniyle bir baş etme stratejisi olarak göç daha önceki krizlerdeki göre çok daha az rol oynayacaktır.

Sağlık ve eğitim şartlarında kesinti henüz geniş çapta olmamıştır, ancak bazı ülkelerde olmaya başlayacaktır. Sağlık ve eğitim hizmetlerinin gayri resmi ödemeleri ve bunun yanı sıra ulaşım masrafları, yani hali hazırda yoksullar için erişim duvarlarının yükseldiği raporlanmıştır. Aynı şekilde hap ve ilaçlara erişim de aynı durumdadır, döviz kuru değişimi ve sağlık sigortası primlerinin artışıyla, ithal edilen tıbbi ürünlerin fiyatları %10-15 oranında artmıştır. (DSO 2009) Rusya bu gelişmeleri önlemeye çalışan ülkeler arasındadır. Yoksullar için sağlık hizmetleri standartlarını korumak için 2009 yılı Federal bütçesinin 12.2 milyar rublelik kısmı ile doğrudan ilaç satın almıştır.

Bunlara ek olarak artan işsizlik ve bozulan yaşam standartları, daha fazla stres ve alkolün kötüye kullanımı, aile içi şiddetin artışı, intihar ve uyuşturucu kullanımı gibi tehlikeli davranışlara sebep olabilir. (Stilman 2003)

2. Doğu Avrupa, Orta Asya ve Türkiye’de Sosyal Korumanın durumu

Kriz, şuandaki ve yeni kırılganlıklara çabuk ve etkili bir biçimde cevap verebilecek güçlendirilmiş sosyal koruma sisteminin gerekliliğinin altını çizmektedir. Ülkeler krizin sosyal etkilerini azaltmakla mücadele ettikçe, hükümlerdeki boşluklar ve yoksulluğu etkili bir şekilde engelleme ve azaltma konusundaki güçlükler daha da açığa çıkmaktadır. Düzeltme zamanı, bu sorunları daha sistematik bir biçimde ele alma ve ülkelerin gelecekteki şoklara ya da ekonomik düşüşlere daha iyi hazırlanıldığından emin olma zamanıdır.

Ülkeler kaçınılmaz olarak ekonomik krizin sosyal etkileri ile mevcut sosyal koruma sistemi ve bulundukları reform eğrisi bağlamında mücadele etmektedir. Bu bölüm geçiş dönemindeki reform süreci ile ilgili genel bilgi vermekte ve krizin sosyal etkisinin azaltılması için mevcut hükümetin tepkilerinin eleştirisini yapmaktadır.

Geçişte Sosyal Koruma: Kaybedilen Uzlaşma

19 yüzyılın sonlarındaki sosyal korumanın köklerine, özellikle de II. Dünya Savaşından sonraki döneme gidecek olursak, değer ve kapsam bakımından çok düşük olduğu için çalışanları

yoksulluktan koruma konusunda parçalanmış ve etkisiz hale gelmiş olarak algılanan sosyal yardım planı, kapsamlı sosyal koruma sisteminin hazırlanması ile değiştirilmiştir. Sosyal sigorta, çalışanlar için daha geniş sosyal kapsama erişimde uygun maliyetli bir strateji olduğundan önemi artmış ve bununla birlikte evrensel koşulsuz çıkarlar yaşı ya da yetersizliklerinden dolayı işgücü piyasasının dışında kalanlara destek sağlamıştır. (Townsend 2007) “İyi Toplum” vizyonunun liberal, muhafazakâr ve sosyal demokrat partiler arasında büyük farklılıklar gösterdiği doğrudur ve bunlar sosyal koruma sisteminin öğelerinde farklı denge ve ağırlıklar olarak yansımaktadır.

Ancak geniş anlamda amaç hayat fırsatları ve yaşam şartlarında daha eşit bir düzene erişilmesi ve yaşam sürecindeki sosyal tehlikelerin tasfiyesi olarak kalmıştır. (Esping-Andersen 2003) Yakın zamanlarda AB refah sistemlerindeki farklılıklar daha da azalmaktadır. AB Sosyal Kapsam süreci, üye devletlerde emsal tarama süreçleri ve desteği güçlendirdi ve yoksulluğu azaltma ve sosyal kapsamın teşviki için ortak hedeflerde anlaşılması, ülkelerin yoksul kimseler, çocuklar ve korunmasız topluluklara yönelik daha açık stratejilere erişim konusunda yardımcı oldu. Yine de Sosyal Kapsam Süreci esnek bir araçtır ve tüm üye ülkelerde eşit şekilde etkili ve donanımlı sosyal güvenlik sistemine erişimi sağlayacak ortak AB sosyal politikası bulunmamaktadır.

Öte yandan geçiş ülkelerinde eğilim başka bir yönde olmuştur. “İyi Toplum”un nasıl oluşturulacağına yönelik öncelikli sosyalist devlet uzlaşmasından çok devlet, pazar ve bireysel sorumlulukların zıt bakış açılarının dengelenmesi ve sosyal koruma sisteminin rolü ve kurulumuna yönelik farklı görüşler şeklinde gerçekleşmiştir.

Geçiş döneminin ilk yıllarında ekonomik yeniden yapılanmanın bir sonucu olarak işsizliğin sert bir şekilde yükselişi, gayri resmi işgücü piyasasına doğru bir yön değişimine sebep oldu. Siyasal istikrarsızlık dönemi (ve bazı ülkelerde anlaşmazlıklar) gelir güvensizliği ve öncelikle tam istihdamı garanti altına alacak bir sistemle bile azalmayacak şekilde yoksullukta artışa yol açtı. Birçok ülkedeki ilk tepkiler, hükümetin demokratik bir form almasını sağlamlaştırmak değil, nakit transferi de dahil hızlı bir şekilde yeni sosyal koruma tedbirleri almaktır. Geliştirilmiş erken emeklilik politikaları ve işsizlik imtiyazları örnekler arasındaydı.

Ancak nakit imtiyazlı sistemin gelişimi geçiciydi. Reformun ikinci dalgasındaki süreçte ülkeler evrensel ve özünde yeterli sosyal refah programlarından uzaklaştılar. “Hedefleme”, “güvenlik ağı”, sosyal korumada “son çare” fikri sadece ekonomik değil sosyal reformları da yansıttı. Bu duruma ek olarak yoksulluğun yeniden tanımlanması geçinme alt limitinden, küresel Dünya Bankası tanımı olan kalori bazlı uç nokta ve toplam yoksulluk sınırının görece daha yüksek bir seviyede tanımlanması oldu. (bkz kutu 1)

Evrensel ve koşulsuz faydalar, korunmasız gruplara sağlanan koşulsuz faydaları, gaziler ve devlete özel hizmet veren kişilerle geniş çaplı imtiyazlar veren önceki zamanlardaki Sovyet imtiyaz sistemi ile negatif ilişkilendirilmiştir. Sistem olarak bu pahalıdır, daha iyi durumda olana önyargılıdır ve yoksulluğu azaltma konusunda etkisizdir. Birçok ülkede bu nedenle pandül öteki uca gitmiştir, sosyal hizmet harcamalarında kesintiyi beraberinde getirmiş, imtiyaz düzeylerini aşındırmış ve para ve mal varlığı soruşturması, davranışsal koşulluluk ya da zaman kısıtlamalarına tabi tutup, aile ve çocuk imtiyazlarının bozulmasına sebep olmuştur. Çok yakın geçmişte, birçok ülke doğurganlık oranının artması için cömert doğum

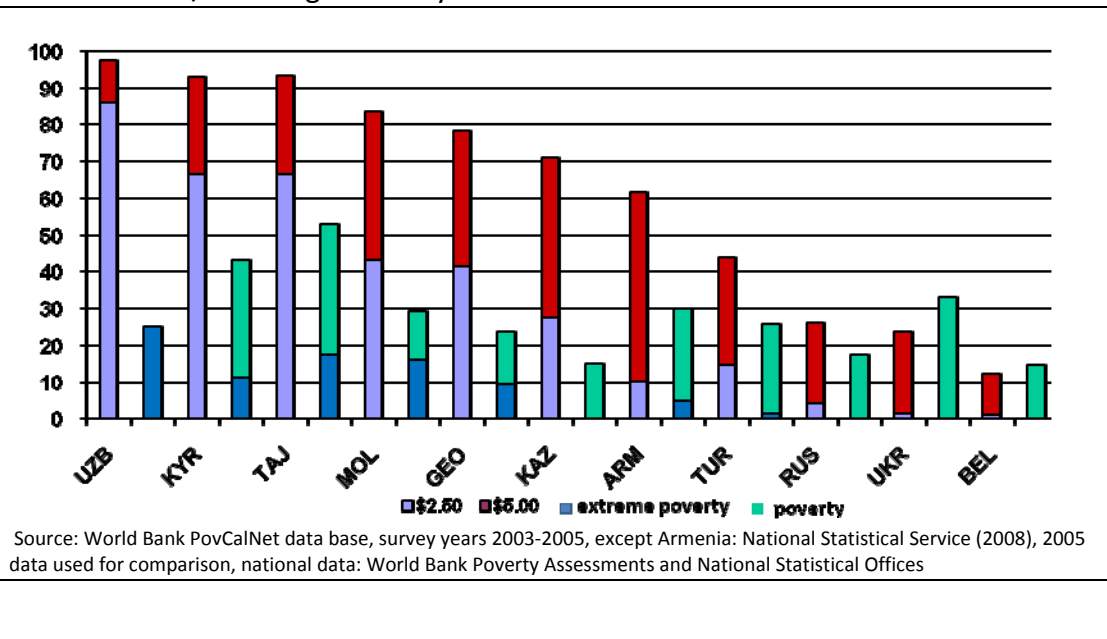
yardımları vermiştir. Öte yandan bu yardımlar evrensel olsa da, uzun vadede ailelerin yaşam standartlarını iyileştirmemektedir. (Stubbs 2008, Cerami 2009, Barrientos ve DeJong 2004).

Kutu 1: Yoksulluğun tanımı

Dünya Bankası evrensel olarak ulusal yoksulluk değerlendirmesinde yoksulluk uç sınırın hesaplanması için günde 2100 kalori tüketim maliyeti ve uç yoksulluk sınırındaki biraz üstündeki bir kişinin yemekle ilgili olmayan tüketim ögesi koyarak hesaplamaktadır. Uygulamada daha yüksek yoksulluk barajı, yemek yoksunluğu sınırının 1.5 katıdır [örnek]. Hem bu yoksulluk sınırları çok düşüktür, hem de giyinme, barınma, ısınma ve soğuk iklimlerde hayatta kalmak için gerekli gereçler gibi temel gereksinimleri hesaba katmadığı için yetersizdir. Hanenin ucu ucuna yetiştirme yeteneği ya da maddi yoksunluk gibi yoksulluk ölçümleri göreceli olarak daha yüksek yoksulluk oranı vermektedir. Orta gelirli ülkelere uygulandığında Dünya Bankası yoksulluk sınırı tüketimleri marjinal grupları dahil edebilir, ancak ucu ucuna yaşayan daha geniş kitleleri atlayabilir.

Bölgesel analizlerinde Dünya Bankası günlük 1.25\$'lık küresel satın alma gücü paritesiyle hesaplanan yemek yoksulluk sınırını değil, 2.50\$'lık satın alma gücü paritesiyle geçiş ülkelerindeki uç yoksulluk sınırını kullanmaktadır, bunların yarısı yiyecek, diğer yarısı ise yiyecek dışı öğelere yöneliktir. Orta gelir düzeyindeki ülkelerde, daha düşük gelirli geçiş dönemindeki ülkelerde korunmasızları yakalayabilmek için günlük 5\$'lık daha yüksek bir yoksulluk sınırı kullanılmaktadır. (Dünya Bankası 2008) Bölgesel yoksulluk oranları, ülke değerlendirmelerinden daha farklı bir yoksulluk oranı göstermektedir.

Grafik 1 ODA/BDT bölgesindeki yoksulluk ve korunmasızlık



Katılımcı sosyal koruma programları bağlamında emeklilik ve sağlık hizmetleri reformları birçok ülkede yoldadır. Bunlar katılımcı ve vergi bazı şartların yeniden dengelenmesinin yanı sıra, demografik değişim ve yaşlanan toplumları da ele almaktadır. Mevcut ekonomik kriz ve bütçe baskıları reform sistemlerini onlarca yıl geciktirecek, hatta bazı ülkelerde aynı sürecin yeniden –kısmi ya da tamamıyla- başlatılmasına neden olacak değişimlere yol açabilir.

Sosyalizmin ilk yıllarındaki tam istihdam garantisinin uzun tarihi nedeniyle, kadın işgücüne katılım oranı göreceli olarak yüksekti ve doğum yardımı Sovyetler Birliği döneminde oldukça geliştirilmişti. Öte yandan Rusya, Beyaz Rusya ve Kazakistan hariç diğer tüm ülkelerde, iş kazaları ve hastalıklarına yönelik sigortalar halen işverenin sorumluluğundadır. İşsizlik tazminatı düşük olma eğilimi göstermektedir. Tazminat seviyesi asgari ücretin sabit oranına göre hesaplanmaktadır ve krizden önceki ekonomik büyüme dönemindeki maaş artışları göz ardı edilmektedir. Ayrıca işsizlik tazminatı henüz aktif iş gücü piyasası politikalarına bağlı değildir, bu nedenle bu tazminat alanları yeniden iş gücü piyasasına dahil edememektedir. Bölge genelinde sosyal sigorta koşulları karmaşık idari yapı ve zayıf işbirliği nedeniyle zarar görmektedir. Bu arka plana karşı sosyal reform süreçleri daha çok işbirliği ve bütünleşme programlarına odaklanmıştır. Örneğin Ukrayna, sosyal sigorta programını ortak bir fon ve eşleşen tek sosyal sigorta ödemesinin getirilmesi ve sağlık sigortasının takdimi ile daha iyi bütünleştirmeye yönelik çalışmalar yapmaktadır. (Molodikova 2008)

Aşağıdaki tablo, katılımlı ve katılımsız yardımları göstermektedir. Genel anlamda Batı Avrupa Ülkeleri ile aynı kıstasları yansıtmaktadır ancak bu koşulların büyük bir kısmı aşınmıştır ve gayri resmi olarak yüksek gelirli istihdam seviyeleri ile birlikte sosyal korumanın neleri başardığını anlamak güçleşmiştir.

Tablo 1: Bölge genelinde sosyal koruma önlemleri

		ARM	AZE	BEL	GEO	KAZ	KYR	MOL	RUS	TAJ	TUR	TKM	UKR	UZB
Katılımlı	İşsizlik	x	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x
	Aylıklar	x	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x
	Maluliyet/iş kazası	x	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x
	Doğum	x	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x
	Sağlık Sigortası	x	X		x		X	x	x		x	x		
Katılımsız	Sosyal Yardım	x	X	x	x	x	X	x	x	x		x	x	x
	Temel Aylıklar	x	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x
	Annelik			x								x		
	Doğum Yardımı	x	X	x		x		x	x	x		x	x	
	Çocuk Yardımı			x				x				x	x	
	Barındırma /enerji sübvansiyonu		X	x		x	X		x	x		x	x	x
	Ailelere vergi indirimi			x		x	X		x			x		

Tabloya göre çeşitli önlemler değişik aşamalarda reformlar halen bir arada var olmaktadır: koşulsuz yardım aralığı, önceki sistemden beri sürdürülen sübvansiyon ve ayrıcalık, son 5-10

yılda takdim edilen dar odaklı sosyal yardım planları, bazen bir önceki sistemdeki koşulsuz yardımların yerine geçen, ve bazı ülkelerde yoksulluğun azalmasını değil doğurganlığı arttırmaya yönelik doğum yardımları.

Çoğu sosyal yardım planları çocuklu aileleri hedeflemektedir (örn: Tacikistan, Moldova, Ermenistan), ancak geniş kapsamlı çocuk yardımları çoğu ülkede terk edilmiştir. Hedef grupları çok küçük olduğundan büyük ailelere yapılan yardım bu matrixte yer almamıştır. Katılımlı programlara geçiş döneminde de devam edilmiştir, ancak zaman içinde gerçek değerini yitirmiştir ve halen yürürlükte olsa da yoksulluğu önlemek ve azaltmaya yönelik etkili araçlar değildir. Sağlık sigortası konusunda belli bir model yoktur, bazı ülkeler-örneğin Kazakistan-sağlık sigortasını getirmiştir ancak vergi yoluyla tahsil edilen sağlık sistemine geri dönmüştür. Bu esnada diğerleri sigorta bazlı bir sisteme doğru gitmektedir. Vergilendirme, yeniden dağıtılan kaynaklar için az kullanılan bir araçtır, sadece 5 ülke çocuklu ailelere vergi indirimi yapmaktadır.

Krizin Sosyal Etkilerini Azaltmak için Hükümetin Yanıtları

2008-2009 mali krizi bölgedeki birçok ülke için sürprizdir. Bu nedenle çok azı krize organize sosyal bir cevap verebilmiştir. BDT'deki birçok hükümet, Rusya ve Ermenistan da dahil olmak üzere, hızlıca ve açıkça kriz döneminde sosyal harcamalarda kısıntıya gitmeyeceklerini taahhüt etmiş ve korunmasızları koruyacaklarını belirtmişlerdir. Bu başlı başına 1990'lardaki kriz göz önünde bulundurulduğunda büyük bir değişimdir.

Kaynakların esas kısmı mali kurumlara ve altyapıya gitmeye devam etmiştir. Bu esnada kamusal harcamaların sürdürülebilirliği, özellikle sosyal sektörde sorgulanmaya başlanmıştır. Kamu maliyesinin beklenmedik bir şekilde kötüye gitmesi, Moldova ve Kazakistan gibi bazı ülkelerde kamusal harcamalarda %10 ile %20 arasında bir kesintiye gidileceğini göstermektedir, bu da sektörel bütçelere baskı uygulamaktadır. Ayrıca çok yoksul olanlara kamu harcamasının verimlilik kazançları ile daha çok sosyal yardım edilmesine yönelik baskı artmaktadır.

Hiçbir ülke krize tepki olarak vergileri yükseltmemiştir, ancak Ermenistan vergi toplama çabalarını yoğunlaştırmıştır. Öte yandan Gürcistan ve Tacikistan vergi kesintisine giderken, Kazakistan ve Kırgızistan krizden bağımsız olarak yakın zamanda yeni vergi yasaları getirmiştir. Yeni uygulamaların, mevcut ekonomik durumla nasıl etkileştiği görülmeye devam edilmektedir.

Bazı ülkeler işletmelerin çalışanları tutmasını sağlayarak ve KOBİ'leri doğrudan destekleyerek, istihdamı sürdürmeye çalıştılar. Kazakistan geçici çalışma programları gerçekleştirdi. Türkiye'de özellikle gençlerin ve kadınların mesleki eğitimle aktif çalışma önlemlerinin arttığı görülmektedir. Rusya'da ileriye yönelik önlemlerle şirketlerin toplu işten çıkarmalarını önlemek için mesleki eğitim, geçici işlerin takdimi, çalışanların yeniden yerleştirilmesi ve serbest çalışma ve sıfırdan başlamaya yönelik önlemler getirildi. Genel istihdam önlemleri şirketleri desteklemeye yönelikti. Öte yandan gençler gibi işgücü piyasasında mağdur olanlar hedef kapsamında değildi.

Krizin sosyal etkilerini azaltmaya yönelik önlemler emekli maaşlarının arttırılması, işsizlik tazminatı ve sosyal yardım planları, ve bazı durumlarda elverişliliği arttırmak ya da yardım sürelerini uzatmak şeklindedir. Gürcistan az miktarda emekli maaşlarını ve Hedeflenen Sosyal Yardımı (HSY) yükseltti ve yeni dahil olan grubun kapsamını daha az yardımla genişletmektedir. Aynı zamanda HSY alıcıları için yüksek çocuk doğum yardımı yürürlükten kaldırılmıştı. Kırgızistan’da da sosyal yardım ve emekli aylıkları aynı şekilde yükseltilirken Azerbaycan’da asgari emeklilik maaşı ve asgari ücret yükseltilmiştir. Ukrayna, Kazakistan ve Rusya işsizlik tazminatını arttırmış ve kapsamı genişletmeye yönelik adımlar atmıştır. Moldova’da kriz, devam eden ana sosyal koruma reform süreci ile etkileşim halindedir ve koşulsuzdan para ve mal varlığı soruşturması yapılmış yardımlara dönüşmektedir.

Kriz planı dahilinde ya da bireysel önlemler bazında hükümetlerin krize tepkileri genelde geçicidir. Ve eğer bunlar devam eden reform süreci dahilinde değilse, yürürlükteki politikalara küçük ayarlamalar anlamına gelir. Sosyal koruma çerçevesinde, kriz döneminde nakit transferi programlarındaki değişiklikler sadece devam eden yapılar kadar etkili olabilir ve etkili bir şekilde sistemin güçlülüğünü ve zayıflığını vurgular. Eski sistemlerini muhafaza eden ülkeler, mevcut krizde korumacı özelliklere sahipti. Reformları tamamlanmamış ya da sosyal yardımı kapsamı dar olanlar, krize cevap vermek için hızlı ve etkin bir şekilde harekete geçememişlerdir.

Bazı ülkeler korunmasız kişilere ve refaha zarar verebilecek önlemler almışlardır. Bunlar arasında asgari ücreti ve emekli maaşlarını enflasyona endekslememe bulunmaktadır. Gelir elde etmede azalmayla karar alıcılar, kullanıcı ücreti ve kesintilerin arttırılması, yardım paketlerinin azaltılması ve bekleme sürelerine hoşgörü konusunda baskı altındadır. Gerçek kesintilerin yeniden devri göz ardı edilemez.

Kriz Döneminde Yoksulluğu Önleme ve Azaltmada Katılımsız Nakit Transferinin Rolü:

Katkı gerektirmeyen nakit transferleri –koşulsuz yardım ve sosyal yardım- kaynakların yoksul ve korunmasız kesimlerle çocuklu ailelere dağıtılmasının en doğrudan biçimidir. Özellikle gayri resmi işgücüne sahip ülkelerde bunun özel bir önemi vardır, çünkü insanların çoğu düzenli sosyal sigorta ve katılımlı planlardan dışlanmıştır. Bir yandan sosyal sigorta gayri resmi iş gücü piyasasına da genişletilmeye çalışılırken, Doğu Avrupa, Orta Asya ve Türkiye’de yoksulluğun azaltılması ve sosyal güvenlik sisteminin reformuna yönelik tartışmalar katılımsız nakit transferine, yani ayrıcalıklarla dolu bir mirastan, artık sosyal yardım planına odaklanmıştır.

Ekonomik krizin arka planına karşılık vergi yoluyla finansmanı sağlanan yardım planları, sosyal etkinin azaltılmasına çok önemli bir rol oynamaktadır. Öte yandan yardım seviyeleri ve nitelikte ayarlamalar yürürlükteki program kadar etkili olabilirler ki burada nakit transferleri hali hazırda yoksul olan kişilerin yaşamlarında çok büyük bir değişiklik yapmadığından, yeni korunmasızlıklara büyük ihtimalle tepki vermeyeceklerdir. (Ehmke ve Skaletz 2009)

Vaka İncelemesi: Katılımsız Nakit Transferi Reformunda Üç Çığır Açan Vaka

Doğu Avrupa, Orta Asya ve Türkiye’deki nakit transfer sistemi reformları üç farklı model izlemiştir: bazı ülkeler büyük ölçüde eski Sovyet sistemini muhafaza etmiştir ve sadece bazı özel programların tasarımına yönelik düzenlemeler yapılmıştır, sistem yeniden

kurulmamıştır. Öte yandan bazı ülkeler sosyal yardım ve diğer vergi finansmanlı nakit transferi reformlarına erken kalkışmıştır ve düzgün bir şekilde ama dar hedefli programlar uygulamışlardır. Bu iki modelin arasında yer alan ülkeler bazı alanlarda reformlar yapmışlardır, ancak bu reformlar eksik kalmıştır.

Bu üç gruba örnek ülkeler Beyaz Rusya, Ermenistan ve Kırgızistan'dır.

Beyaz Rusya kapsamlı ve iyi finanse edilen bir sosyal koruma sistemi sürdürmüştür ve geçiş sürecinde aşamalı olarak gelişmiştir. Sistem sigorta kaynaklı yan ödemeleri, vergi indirimlerini, sosyal hizmetleri ve özellikle çocuklu ailelere odaklanan katılımsız sosyal yardımları bir araya getirmiştir. En anlamlı reform 2007 yılının sonunda imtiyaz ve yardım planlarının kesildiği (her ne kadar büyük bir kısmı şu an varlığını sürdürse de), öte yandan sosyal yardıma elverişliliğin genişlediği bir dönemde yapılmıştır. Yardımlar her üç ayda bir yenilenen Asgari Geçim Bütçesine (SMB – USD 85) sabitlemiştir. Evrensel, koşulsuz ve para ve mal varlığı soruşturması yapılmış nakit transferlerinin birleşiminden oluşmaktadır. Beyaz Rusya ODA/BDT ülkeleri arasında 3 yaş altı çocuklara evrensel çocuk yardım hedefini en cömert şekilde uygulayanıdır. (SMB'nin %80'i – USD 68) Öte yandan daha büyük yaşta çocukları olan aileler için yardım, para ve mal varlığı soruşturmasına tabidir ve sadece her 10 çocuktan biri bu yardımı alabilir. Rusya, Ukrayna ve diğer bazı doğum oranlarının düşük olduğu ülkelerde, doğum yardımı genç annelere yapılmaktadır. Hedeflenen Sosyal Yardım 2001 yılında getirilmiştir ve örneğin engelli kişilere yönelik koşulsuz yardımlar bu paketi tamamlamaktadır. Esas sistem çok açık olsa da, ek olarak arttırılan yardımlar ve değişik aile grupları için sübvansiyonlar karmaşık ve verimsiz idari prosedürlere yol açabilir. Çocuklu ailelere cömert olsa da, öte yandan sosyal yardım ve işsizlik tazminatı çok düşük seviyelerde ödenmektedir (SMB'nin %20'si dolaylarında) ve korumasız grupları yoksulluktan korumak için çok az şey yapmaktadır. Ancak ekonomik krize cevaben, sosyal yardıma erişim genişletilmiş ve işsizlik tazminatının arttırılması düşünülmüştür.

Ermenistan, Sosyal Koruma Sistemi reformunda önemli yol kat etmiş bir ülke örneğidir. 1990'lı yılların başında, egemen olan sistemin imtiyazların - korunmasız gruplara karşılıksız yardımlar ve devlete özel hizmet vermiş kişilere yardımlar (gaziler, özel profesyonel gruplar, vs.)- ve 1988 yılındaki depreme ve ekonomik krize insanı yardımların bir karışımıdır. 1992 ve 1995 yılları arasında, nüfusun neredeyse %80'i insanı yardım almıştır. 90'lı yılların ortasından bu yana hane halkının korunmasızlığını değerlendiren bir sistem kurulmuştur, bu da 1999 yılında devlet yardımı ve insanı yardımın yerini alarak Yoksul Aile Yardım Sistemi'nin temelini oluşturmuştur. Korunmasızlık öncelikle para ve mal varlığı soruşturması ve maluliyeti gösteren belge, oturduğu evin sahibi olma gibi unsurlarla değerlendirilmektedir. Bunlara ek olarak sosyal hizmetler uzmanı tarafından ev ziyareti esnasında para ve mal varlığı soruşturması vekaleti yapılır. Korunmasızlık skoruna göre kişinin farklı katılımsız sosyal yardıma elverişliliğine karar verilir. Bütçenin programa katkısı 1999-2002 yılları arasında 40m \$'dan 23m \$'a düşmüştür. Bunun sonucu olarak ailelerdeki yetişkinleri yardımların dışında tutarak çocuklu ailelere yönelik hedefler daraltılmıştır. (temel yardımın da ötesinde) Birçok emekli sürece elverişliliğini yitirmiştir ve bu eğilim özel şartlarla engellenmelidir. Diğer birçok BDT ülkesinin aksine, Ermenistan imtiyaza dayalı yardım sistemini değiştirmeyi başarmıştır ve değişik sosyal yardım programlarını bir sistem içerisinde birleştirmiştir. Öte yandan programın sosyal yardım kısmının finansmanı (aile yardımları ve götürü ücret mali yardımı) düşüktür; GSYH'nin %0.9'u ya da toplam kamu harcamalarının %4.7'sidir. Şu anda

yardımların kapsamı kısıtlıdır, yoksul kişilerin %75'i yardım alamamaktadır. Bunun nedeni düşük bütçe ödeneği ve bu nedenle de çok düşük elverişlilik barajıdır. Ailelerin elverişliliklerini göstermek için olan yüksek barajlar sebebiyle yüksek idari yükümlülükler ve karar alma sürecinde şeffaflığın eksikliği, genel nüfusun programla ilgili bilgi eksikliği de nedenler arasındadır. Genel olarak sosyal yarımın yoksulluk oranında çok az bir etkisi vardır, ancak yardımı alanların yoksulluğunu azaltmaktadır. Ekonomik krizden ciddi anlamda etkilenmelerine rağmen, Ermenistan mevcut sosyal sektör harcamalarını sürdürdü ve nakit transferlerine güvenilirliğini temin etti. (Minaysan ve Ghukasyan 2005, Martirosyan 2008, NSS Ermenistan 2008).

Kırgızistan da eski imtiyaz sistemi ile aynı anda var olan hedefli bir sosyal yardım planı başlatmıştır. Ermenistan'da olduğu gibi, 1990'lı yılların ortaları boyunca Kırgız hükümeti refah sistemi reformları başlatmıştır ve buradaki amaç nakit transfer programlarını basitleştirmek, maliyeti düşürmek ve nüfusun en yoksul ve korunmasız gruplarını hedeflemektir. 1995 yılında hükümet iki yeni program getirmiştir, Birleştirilmiş Aylık Yardım (BAY) ve Devlet Asgari Yardımı (DAY). (Upadhyaya ve Ouchi 2006) BAY son çare nakit transferidir ve yoksul ailelerin 16 yaşın altındaki çocuklarını hedefler. Doğum yardımı, 18 ayın altındaki bebeklere yardım ve 18 ay ile 16 yaş arasındaki çocuklara yardımı kapsar. Yardımlar nüfusun %14.6'sı tarafından alınmaktadır. DAY ise nüfusun korunmasız grupları olan engelli, yetim çocuklar, ya da sigorta temelli emeklilik programına hak kazanmayan yetişkinler için koşulsuz yardım programıdır. DAY'de para ve mal varlığı soruşturması yapılmaz ve nüfusun %6.5'u tarafından alınmaktadır. Yardım seviyeleri düşüktür. BAY, hane halkı geliri ile Teminatlı Asgari Tüketim Seviyesi- ki bu şu anda 2100 kalorilik aşırı yoksulluk sınırının %30'unu göstermektedir- arasındaki boşluk ile belirlenmektedir. Normal olarak nüfusun en yoksul grubu için bile BAY toplam hane halkı gelirinin %7'sini ifade etmektedir ve yoksulluk azaltma etkileri görmezden gelinemez. Düşük yardım seviyeleri programa düşük harcama olarak yansıtılmıştır. BAY ve DAY 2007'de GSYH'nin %0.74'ünden 2009 yılında %0.5'in de altına inmiştir. İdaresi masraflıdır ve maliyeti %15 civarında tahmin edilmektedir. Yeni yardım sistemlerinin ortaya çıkması, eski imtiyaza dayanan sisteminde ciddi anlamda bir azaltma yapmamıştır- 38 farklı çeşit imtiyaz halen yürürlükte ve 2008 yılında GSYH'nin %0.037'si tarafından finansmanı yapılmıştır. Krize cevap olarak hükümet BAY transferlerini arttırmıştır ve nakit transferleri daha etkili hale getirmek için reform sürecine devam etmektedir.

Beyaz Rusya, Ermenistan ve Kırgızistan'daki nakit transfer programının görüntüsü, değişik reform sorunlarını göstermekle birlikte aynı zamanda kriz dönemlerine farklı seviyelerde uyum yeteneğini de göstermektedir. Beyaz Rusya çocuklu ailelerin yoksullaşması koruma potansiyeli açısından güçlüyken aynı zamanda sistem yeni korunmasızlıklara esnek ve eşgüdümlü cevap vermekte zorlanabilir. Ermenistan sosyal yardım programlarının reformu ve modernize edilmesinde ilerlemiş olsa da etkili olarak yoksulluğu engellemek ve azaltmak için çok az yatırım yapmıştır. Aynı şey Kırgızistan için de geçerlidir, imtiyaz sisteminin reformu yoksullukla bağlantılı gerekli yardımların yolunu açabilir.

Yeterli bütçeler, kapsam ve yardımların yeterliliği ve değişik sosyal yardım programlarının üç sütunda da bütünleşmesi ve koordinasyonu sosyal korumanın etkililiği için çok önemlidir ancak aynı zamanda reform sürecinin zorlu teşebbüsüne aittir.

3. Yoksulluğun azaltılması ve önlenmesinde katılımsız nakit transferleri ne kadar etkilidir?

Nakit transferleri konusundaki genel tartışmaların çoğunluğu hedeflenen verimliliğe odaklanmaktadır; örneğin faydalananlardan ne kadarı gelir dağılımına göre en yoksul gruba aittir. Odak noktası sistemin yoksullara sonuçlarından çok girdilerine yoğunlaşmaktadır. Eğer nakit transferleri yoksulluğun önlenmesi ve azaltılmasını hedefliyorsa, o zaman en can alıcı soru hem programın tasarımı hem de esas yaşam standartlarına göre buna ne kadar ulaştıklarıdır. Bu bölüm katılsız sosyal koruma önlemlerinin etkililiğini iki farklı alanda tartışmaktadır: nakit transferinin yoksulluk oranına etkisi ve çocuklu ailelerin yoksulluğunun önlenmesi için potansiyel yürürlükteki yasal şartlar ve yetkiler.

Nakit transferlerinin yoksulluk oranına etkisi:

Ekonomik krizin yoksulluk oranlarına etkisinin ve nakit transferlerinin azaltmaya yönelik etkilerinin verileri henüz mevcut değildir. Birçok ülke için en eski veriler 2007 yılına aittir. Yoksulluktaki değişim ve sosyal yardıma yönelik ayarlamalar nakit yardımlarının yoksulluğu azaltmasını nasıl önleyecektir? Hipoteze göre ülkeler sağlam reform süreçlerine girişmedikçe çok değildir.

Şu anda bölge genelinde sosyal yardım programlarının genel ya da çocuk yoksulluk oranına etkisi çok azdır. Öte yandan emeklilik hane halkının aileler ve çocuklar da dahil olmak üzere daha fazla korunmasını sağlar.

Tablo 2: Nakit transferinin yoksulluk oranına etkisi, 2007

	Emekli aylıkları		Sosyal Yardım	
	Transferden önce	Transferden sonra	Transferden önce	Transferden sonra
<i>Genel yoksulluk</i>				
Beyaz Rusya	%25	%14.7	%16.4	%14.7
Moldova	%37.7	%25.8	%26.8	%25.8
Ermenistan	%31.2	%25.0	%26.4	%25.0
<i>Çocuk yoksulluğu</i>				
Kırgızistan	%56	%43	%46	%43
Gürcistan	%33	%28	%30	%28
Ermenistan	%34	%26	%30	%26

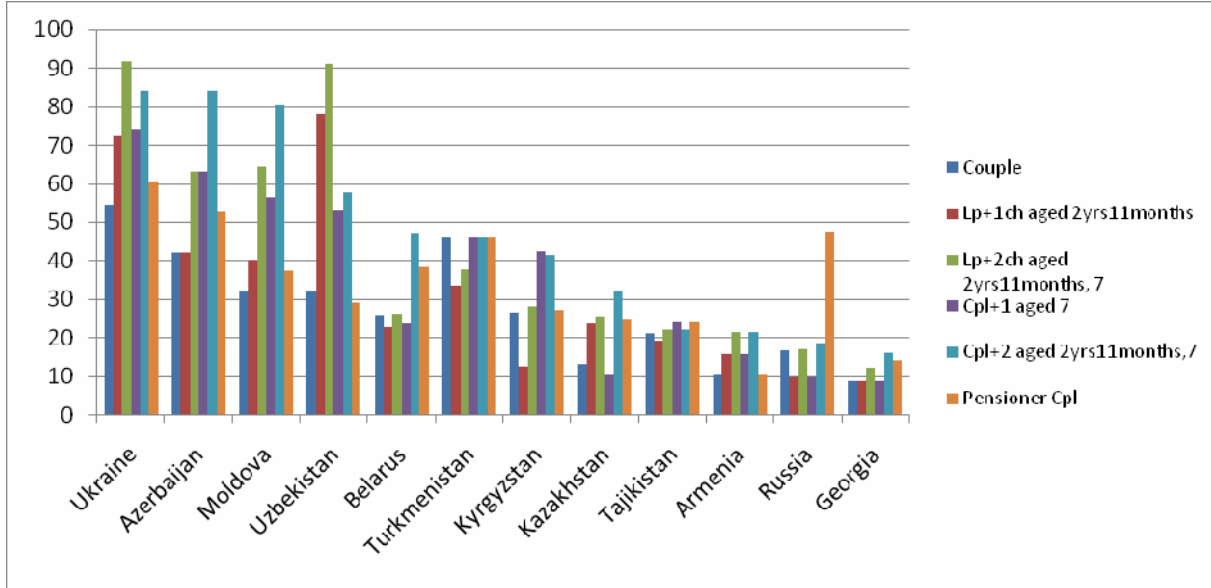
Sources: Belarus: HBS data, poverty line: 60% of median disposable resources; Moldova: Ministry of Economy and Trade of Government of Moldova (2008), national absolute poverty line; Kyrgyzstan: UNICEF Kyrgyzstan 2009, WB total poverty line; Georgia: Bradshaw et al. 2008, WB total poverty line, Armenia: NSS (2009), WB total poverty line; Chzhen (2009), WB total poverty line; child poverty rates refer to HH with children

Emeklilik yoksulluğun azaltılmasına yardım etse de, şu anda hiçbir ülke sosyal yardım programları yoluyla yoksulluğu azaltmakta etkili değildir. Ermenistan'da sosyal yardımın yetişkinlerden çok çocukların yoksulluk oranını azaltmakta daha büyük etkisi vardır, bu da hedefin çocuklu aileleri yansıttığını gösterir.

Birçok ülkede düşük yoksulluk barajı, düşük yardım seviyeleri ve program kapsamı ile birlikte ilerlemektedir. Grafik 2'de sosyal yardımı değişik modellerdeki ailelerin kazançlarının ortalamasının yüzdesi olarak gösterilmektedir. Yardımları daraltmayı hedefleyen ülkelerin en

çok ilerleyenleri aynı zamanda en düşük yardım seviyelerine sahiptir. İlginç bir şekilde analiz hükümetlerin önceliklerini ne yönde ortaya koyduklarını da göstermektedir. Ukrayna, Azerbaycan ve Beyaz Rusya çocuklu ailelere karşı en cömertler olarak yerlerini almaktadır. Diğer ülkeler ailelerin bileşimine bakılmaksızın aynı oranda ödeme yapar. Beyaz Rusya ve Ermenistan emeklilere çok düşük seviyelerde sosyal yardım sağlarken, Rusya'daki emekliler tüm diğer ailelere göre daha fazla almaktadır.

Grafik 2: Ortalama Kazançların Yüzdesi Bakımından Sosyal Yardım



Kaynak: Bradshaw & Mayhew 2009

Yardım programından yararlanan hedef grup ne kadar küçük olursa, elverişlilik barajının altında ve üstünde kalan ayrımı o kadar zor olur. (bundan dolayı içerme ve dışlama hataları da) Sonuç olarak, başvuru ve doğrulama prosedürleri idari kapasite, personel zamanı ve maliyet bakımından daha karmaşık ve zahmetli bir hal alır. Eğer özel destek hizmetleri olmazsa bu yükümlülüklerle baş etmek yoksul kişiler için daha zor ve maliyetli olur, böylece en yoksul ve marjinalize edilen grupların programın kapsamına alınması sağlanamaz.

Birçok ülkede Hedeflenen Sosyal Yardım Programlarına uygunluk, para ve mal varlığı soruşturması vekaletnamesi yoluyla ailelere bir skor verilerek belirlenir. Kesme puanları genellikle ailelerin esas ihtiyaçlarından çok mevcut kaynaklara göre belirlenir ve bu nedenle çoğu zaman düşük kalmaktadır. Para ve mal varlığı soruşturması vekaletnamesi, temel malların yoksunluğu ve mesken sorununa göre değişen gelirlere cevap vermede daha az ehildir- çoğu durumda sadece işsizlik bir aileyi sosyal yardıma elverişli kılmamaktadır. Bir ailenin, yardımlardan faydalanmasını sağlayan fakirleşmeye erişmesi için zaman geçmesi gerekmektedir.

İşsizlik tazminatının çoğu zaman etkili olmaması ve gayri resmi işgücü piyasasına erişememesi nedeniyle, iş ve gelir kaybına hızlı cevap verebilecek bir denge mekanizması bulunmamaktadır. Sosyal yardım programlarına erişimin genişletilmesi eski yoksulların kapsanmasını iyileştirecek ancak nüfusun yeni yeni korunmasızlaşan grubunun

yararlanmasını mümkün kılmayacaktır. Bu nedenle, mevcut hükümetin krizin sosyal etkilerini azaltmaya yönelik önlemleri etkili olmayacaktır.

Emekliliklerin yoksulluk üzerinde daha büyük etkisi vardır ve daha yüksek yardım seviyelerini ve daha geniş emeklilik kapsamını yansıtır. Çok kuşaklı evlerde tüm gelirlerden bir havuz oluşturulduğu varsayılırsa, emeklilik çocuklara da büyük bir değişiklik getiren bir transferdir. Bu arka plana karşın, krize karşı emeklilik maaşının arttırılması hem yoksul için hem de yeni yeni korumasızlaşan hane halkının korunmasını sağlayacaktır.

Çocuklu Ailelerin Yoksulluğunu Engellemek için Hükümet Çabaları:

Katılımsız nakit transfer programlarının yoksulluk konusunda etkili önemli kararlar verememesinin birçok nedeni vardır. Bunların bir kısmı erişim için yardım ve engellerin idaresi sorunu ile bağlantılıdır. Sistemin nasıl çalıştığını bilmek, dar boğazların ayırt edilmesi için yardımcı olacağı gibi, sadece mevcut kriz cevaplarını değil gelecekteki reformların gidişatını da şekillendirir.

Bölge genelindeki çocuklar, en yüksek yoksulluk risk grubunda olan topluluktur. Geniş hane halkı, bir ebeveyni işsiz ya da eksik istihdam edilen bir aile ve büyük şehirlerden uzak yaşayan aileler genel nüfusa göre daha çok yoksulluk içinde yaşamaktadır. Gelirin kısıtlı olduğu yerlerde, bir çocuğun doğması ailelerin ucu ucuna yaşamasını zorlaştırabilir. Öte yandan çocuk yoksulluğu sadece çocuğun gelişimi için değil, toplum içinde büyük tehlike arz etmektedir. Diğerlerinin arasında yoksulluk sağlıksızlığa ve kötü eğitim sonuçlarıyla bağlantılıdır ve çocuklar yoksulluk ve sosyal dışlanma döngüsünden kurtulamama riskiyle karşı karşıyadır.

Çocuk yoksulluğunun önlenmesi ve ailelerin çocuk sahibi olduklarından dolayı uğradıkları zarara yönelik bir çabada, birçok hükümet transferlerin nakit ya da ailelere karşı nazikçe yapılmasına yönelik önlemler almaktadır. Burada yapılan analiz hem çocuklu ailelere yönelik çocuk yardım paketlerini hem de çocuklu ailelerin tipik olarak harcamalarını ayrıntılarıyla planlıyor.

Kutu 2: Model Aile Analizi- Metodoloji

Sosyal Koruma Programlarının karşılaştırılması için analiz metodu- Model Aile Analizi- OECD'nin Yardımlar ve Yevmiye serisindeki Sosyal Koruma Paketlerinin karşılaştırılması için uzun yıllardır kullanılmaktadır. Bradshaw ve diğerleri 1980'lerden beri Avrupa'da çocuk yardım paketleri, sosyal yardım ve yalnız ailelere yönelik politikaların karşılaştırılması için bir dizi çalışma yürütmüştür. Bu, ODA/BDT ülkelerinde bu yaklaşımın ilk kullanımıdır.

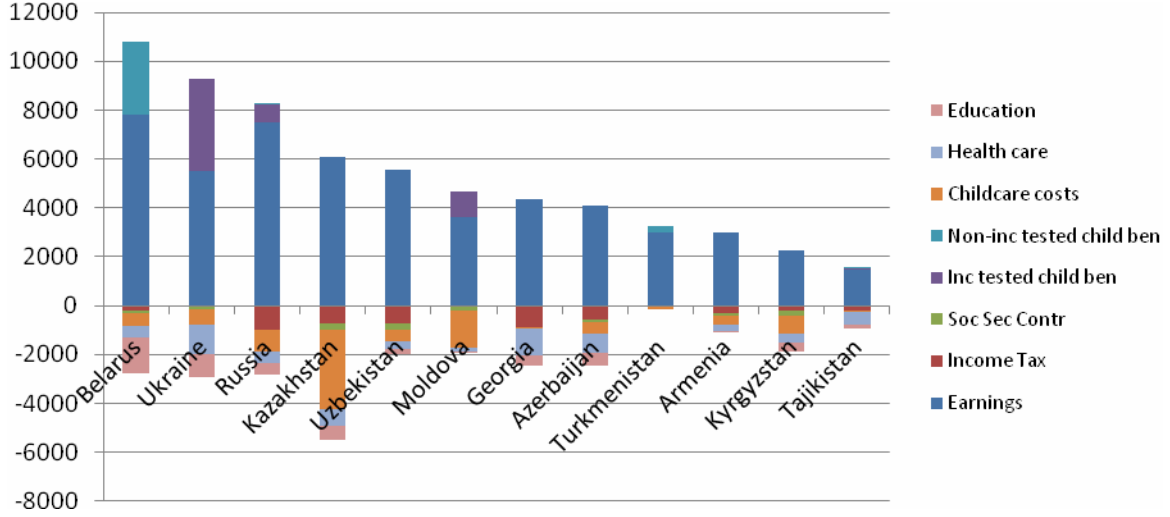
Bu analiz ulusal bilgi aktarıcılarının kendi ülkelerindeki vergi/yardım sistemlerinin verdikleri bilgilerin dayandığı Haziran 2009'da yürürlüğe giren mevzuata dayanmaktadır. Krizin en etkili olduğu dönemde yardımlara yönelik uyumlaştırma vakaları birçok ülkede gerçekleşmemiştir. Benzerleri karşılaştırmak adına bir dizi standart model ailelerin çocuk yardım paketlerinden belirli bir gelir seviyesinde ve belirli bir seri vergi ve yardımda ne kadar para alacaklarını öngörmüştür. Bu çalışmanın incelediği paket, çocuklar için vergi yardımları, gelir ve geliri ilgili olmayan çocuk yardımları, mesken yardımı, yerel vergiden muafiyet, doğrudan çocuk bakım sübvansiyonu, sağlık ücreti ve yardımlarının değerleri, eğitim ücreti ve yardımlarının değerleri, çocuk desteği (garantili olduğu yerlerde) ve sosyal yardım gibi diğer yardımları kapsamaktadır.

Çocuk Yardım Paketlerinin Değeri ve Kompozisyonu:

Çok az ülke ailelere yeterli mali destek, vergi indirimi ve temel çocuk harcamalarını telafi edecek temel hizmetlere ücretsiz ulaşımı sağlamaktadır. Çoğu vakada çocuk yoksulluğunu önlemek ve sağlık hizmetleri, eğitim ve her çocuk için çocuk bakımının sağlandığının temin edilmesi için çok az devlet çabası bulunmaktadır.

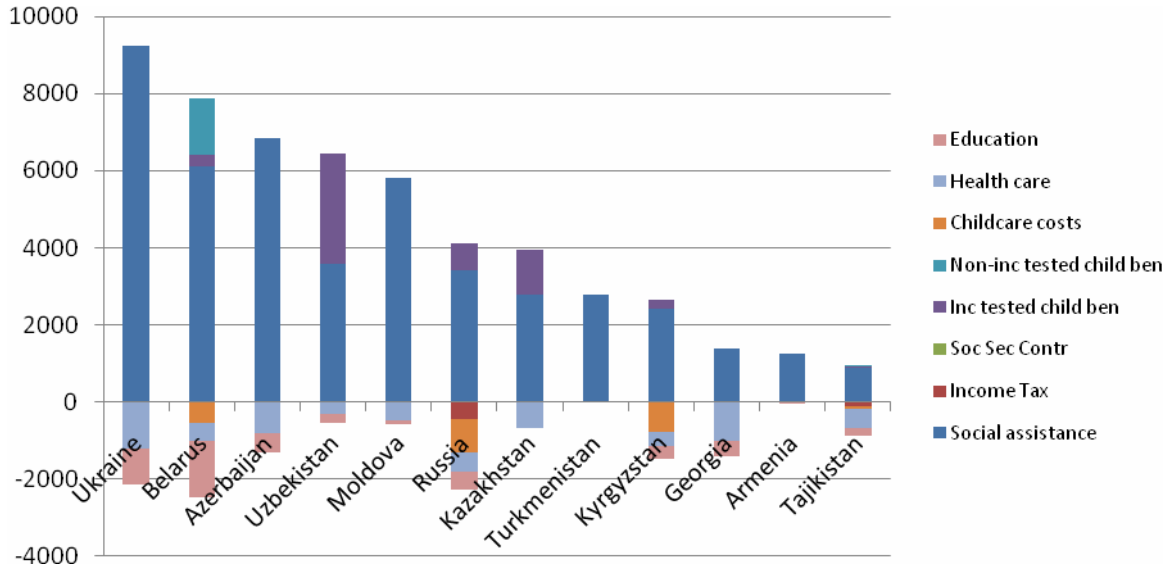
Aşağıdaki iki grafik iki çocuklu (bir çocuk 3 yaş altı, diğeri 7 yaşında) bir çiftin (bir yetişkin yarım ortalama gelir sahibi) ve hiç geliri olmayan ve sosyal yardım alan diğer ailenin çocuk yardım paketine göz gezdirmektedir.

Grafik 3: Yarım ortalama gelir sahibi bir çiftin ve 2 çocuğunun aile geliri



Kaynak: Bradshaw ve Mayhew 2009

Grafik 4: Sosyal yardım alan bir çift ve 2 çocuğunun sosyal yardım paketinin bileşenleri



Kaynak: Bradshaw ve Mayhew 2009

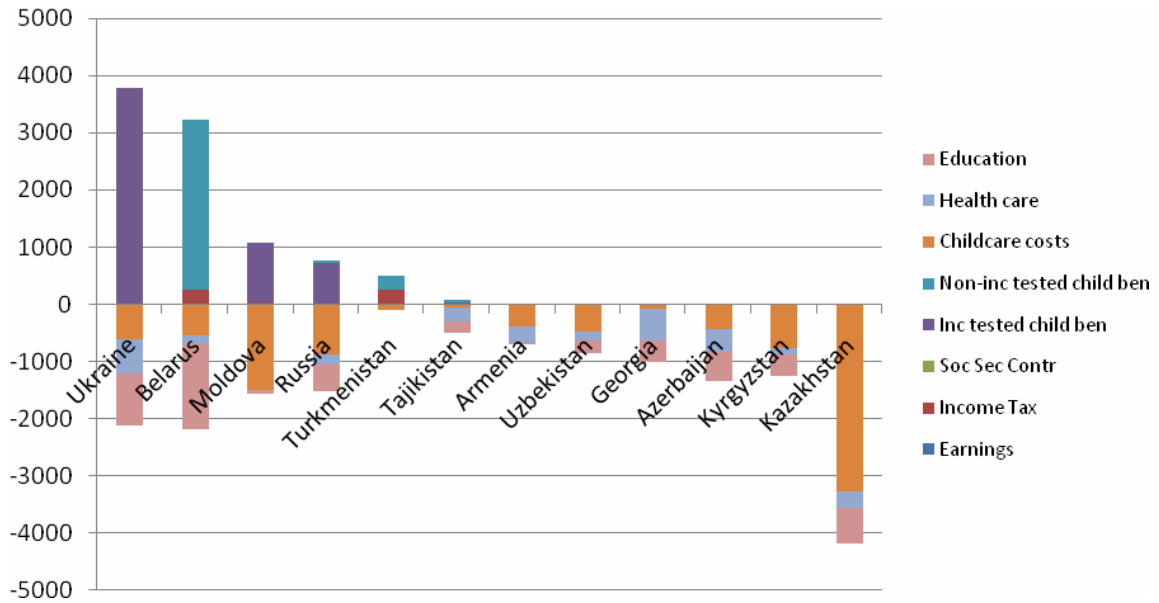
Sadece Beyaz Rusya yalnızca 3 yaş altı çocuklara ödenen ılımlı evrensel çocuk yardımını sürdürmektedir. Batı BDT ülkelerinde para ve mal varlığı soruşturması yapılmış çocuk yardımları bulunmaktadır. Öte yandan Ermenistan'daki sosyal yardım programı daha çok çocuksuz ailelere yönelmiştir ve ek şartlar yapılmamıştır. Özbekistan'ın para ve mal varlığı soruşturması yapılmış çocuk yardımları vardır ve bunlar dar hedeflidir ve sadece sosyal yardım alan ailelere yöneliktir. Diğer ülkelerin sadece çocuklara yönelik özel yardımları bulunmamaktadır.

Ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de genel olarak hepsinde geliri olan aileler bir çeşit gelir vergisi ve/veya sosyal güvenlik primi ödemektedir. Gürcistan gibi sabit oranda vergi alan ülkelerde, düşük gelirli kişilerin vergi yükü diğer ülkelere göre daha fazladır. Çocuk bakımı,

sağlık hizmetleri ve eğitimin maliyeti, Gürcistan ve Azerbaycan'daki aile gelirlerinin yarısına eşittir, ancak düşük gelirli ailelere diğer ülkelerde olduğu gibi çok büyük bir yük vermektedir. Sosyal yardım alan aileler söz konusu olduğunda, Ermenistan ve Türkmenistan sağlık hizmetleri, çocuk bakımı ve eğitime erişimin resmi olarak yoksul aileler için ücretsiz olduğu tek ülkelerdir. Öte yandan Tacikistan ve Gürcistan da dahil olmak üzere diğer bazı ülkelerde, ailelerin çocukla ilgili maliyetleri tamamen karşılanmaktadır ve hükümetin çabalarının dengesini sağlamaktadır. Ancak yine diğer ülkelerde de, çocuk sahibi olmanın maliyetleri çok zor biçimde sosyal yardım tarafından karşılanabilmektedir, bu da geriye sadece yiyecek ve diğer temel ihtiyaçlara çok az kaynak bırakmaktadır.

Çocuk yardım paketlerinin gerçek değerleri, aynı gelir düzeyindeki çocuksuz çiftlerin vergi ve yardımlarıyla karşılaştırıldığında net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Grafiğe göre çocuksuz hane halklarıyla karşılaştırıldığında, maliyetlerin ve yardımların dengesi, Ukrayna ve Beyaz Rusya'nın çocuklu aileler için pozitif olan yardım paketleri, Kafkaslar ve birçok Orta Asya ülkesi için negatiftir.

Grafik 5: Çocuk yardım paketi, çocuksuz çiftlerden farkı, yarım ortalama gelir, PPS



Kaynak: Bradshaw and Mayhew 2009

Bölge genelinde çocuk yardım paketlerinin negatif net dengesi, çocuklu ailelerin daha yüksek yoksulluk riskini açıklamasına yardım etmektedir. Özellikle düşük gelirli aileler için vergi ve hizmetlerin maliyetleri karşılanamaz durumdadır. Karşılıksız yardımlar ve sosyal yardımları da göz önünde bulundurduğumuzda, vergilendirme geçiş ülkelerinde nakit transferlerin finansmanı ya da ailelere vergi yardımı için yeterli ölçüde kullanılamamıştır. Bir parça bunun sebebi bölgede sürekli gayri resmi işgücünün büyük bir pay kaplamasıdır. Öte yandan bir kısım ülkeler regresif ve yeterli vergi geliri meydana getirmeyen sabit oranlı vergiye kaymıştır.

Çocuklu ailelerin yoksullaşmasının daha etkili bir şekilde engellenmesi için hükümetler aynı zamanda hizmet maliyetlerini düşürmeli ve ailelerin yaşam koşullarını iyileştirmelidir. Örneğin, eğitim alanında okul formalarının, kitaplarının ve araç-gereçlerinin maliyeti ve bunlara ek olarak dolaylı ulaşım, özel ders maliyetleri ya da gayri resmi ödemeler çocuk sahibi yoksul aileler için engelleyici olabilir. Çocukların gelişmesine eşit şekilde yardımcı olacak çocuk bakımına erişim ve ebeveynlerin çalışma ve ailevi sorumluluklarının dengelenmesine yönelik yükümlülükler çoğu ülkedeki aileler için fazla pahalıdır ve çoğu zaman kırsal kesimde mümkün değildir. Öte yandan çocuk yardımları, çocuk yoksulluğunu azaltmada çok etkili olabilir ve ailelere çocukların yeterli beslenme, sağlık ve eğitimi için güvenilir gelir kaynağı sunabilir.

Nakit transferinin esas yoksulluk oranına etkisinin analizine benzer şekilde, çocuk yardımlarının değerlendirilmesi, hükümetlerin krizin sosyal etkilerinin azaltılması için gelir düzeyine ve kapsama yapılan küçük düzeltmeler dar kapsamlıdır. Yoksul ailelerinin dezavantajları gelir yoksulluğu ve benzer hizmetlere engellerde açıkça gösterilmektedir. Çocuklu ailelerin desteklenmesi için daha fazla çaba gerekmektedir ve nesiller arası yoksulluğun aktarılmasının durdurulması gerekmektedir.

Yardımları yetkilendirme esas kapsama eşit değildir. Birçok çocuklu aile hak etmiş olsalar dahi sosyal yardımdan ve çocukla bağlantılı yardımlardan faydalanmamaktadır. Ortak engeller bilgi yetersizliği, sapa yerlerde yaşam, nüfusa kayıt da dahil olmak üzere gerekli belgelerin eksikliği ve yardımlara başvurmak için gerekli maliyet ve zamandır. Bu nedenle yetkilendirmenin eşleştirilmesi “en iyi senaryo” olarak anlaşılmalıdır, çünkü ailelerin gelirleri düşük olduğu ve daha çok dışlandıkları için gerçekte durum daha da kötüdür.

4. İyileşmeye ve Modern, Geleceğe Dönük Sosyal Koruma Sistemlerin İnşasına Doğru:

Krizin bölgedeki ülkelere sosyal etkisinin son noktasını ölçmek için henüz çok erkendir. Gelecek yıl neler olacak ve iyileşme ne yönde seyredecek bilmiyoruz. Birçoğu değişik ülke serilerinin bireysel kriz karakterlerine ve bunun yanı sıra mevcut sosyal koruma sistemlerinin durumuna dayanacaktır.

Analizin büyük kısmı sosyal koruma sistemin bir parçası olarak katılımsız nakit transferlerinin etkinliği üzerine olacaktır. Bunlar yoksulluğun azaltılması ve yasal sosyal sigortalar programları ile yeterli olarak kapsanmayan nüfusun korunmasız grupların desteklenmesine yöneliktir.

Analiz ülkelerin çoğunluğunda, verimlilik artışı elde edilirken, sosyal koruma sisteminin reformları yoksullara yoksulluktan kurtarmaya yönelik bir yol çizmediğini ve sürdürülebilir bir şekilde krizin sosyal etkilerinin azaltılması potansiyelinin çok düşük olduğunu göstermektedir. Ülkeler iyileşmeye doğru yöneldiğinden, bölgedeki sosyal koruma sistemlerinin geleceğine taze bir bakış için iyi bir zamandır.

Yeni Sosyal Fikir Birliği:

Bu on yılın ilk yarısında yoksulluğun azaltılması güçlü sosyal politikalar yoluyla değil, ekonomik büyüme ile olmuştur. Karşılıksız yardımlardan dar hedefli sosyal yardım

programlarına doğru hareket etme, sürdürülebilir ekonomik büyümenin yoksulluk sorununu çözebileceği ve dışarıda kalanlar için sadece “son çare” önlemlerinin gerekliliği fikirleri üzerine kurulmuştur. Kriz bu stratejinin risklerine işaret etmektedir- bir yandan yoksullar kategorisine yeni gruplar eklenmekteyken, öte yandan eski yoksulların durumu çok az iyileşmektedir. Mantiğa aykırı olarak ne kadar dar anlamda yardımlar yoksulları hedeflerse yoksulluğu ve eşitsizliği o kadar zor azaltacaktır. Yoksullar için sosyal koruma genelde yoksul sosyal koruma olmaktadır. (Korpi ve Palme 1998)

Uluslar arası deneyimler yeterli sosyal yardımların işe devam etme, bağımlılık yaratma ya da alkol ya da gereksiz mallara yönelik tüketimin önüne geçtiği mitine meydan okumaktadır. Daha ziyade araştırma öngörülebilir gelir işgücü piyasasına ve bunun yanı sıra çocuklar için daha iyi sağlık ve eğitim neticelerine daha çok bağlılık olduğunu göstermektedir. (OECD 2009, Delany ve diğerleri. 2008, Haarmann ve diğerleri 2008)

Öte yandan yoksulluğun bitmemesinin getirdiği maliyet, özellikle çocuk yoksulluğu çok büyüktür. İngiltere ve ABD’de yapılan çalışmalar, çocuk yoksulluğunun sağlık, eğitim ve riskli hareketler gibi etkileri de hesaba katıldığında topluma ekonomik maliyetin kayıp kazançlar bakımından GSYH’nin %1-1.5 aralığında ve sosyal maliyet bakımından GSYH’nin %4’ü civarında olduğunu tahmin etmektedir.

Yeni bir sosyal fikir birliğine ve “iyi toplum”un ne olduğuna ve nasıl elde edilebileceğine dair yenilenmiş bir tartışmaya ihtiyaç vardır. Sosyal koruma yeniden sosyal risklerin azaltılması ve yoksulluğun önlenmesi ve azaltılması amacına yeniden odaklanmalıdır.

Neler götürür?

Sosyal koruma sisteminin katılımlı programlar, evrensel karşılıksız yardımlar ve yoksul odaklı destekler arasında dengelenmelidir. Yoksulluğu azaltmada etkili olmak ve sosyal içermeyi teşvik etmek için, yardımların çok kapsamlı bir hale gelmesi, öngörülebilir olması ve yaşam standartlarında yeterli bir değişimi yapabilir olması, hak sahibi kişiler için erişilebilir olması, uygulaması kolay olması gerekir. Sürdürülebilir hale gelmesi için sistemlerin tasarlanması gerekmektedir, böylece toplumun tüm kesimleri finansmana katılıp, gelecekte bir çıkarı olabilsin.

Bölgedeki tüm devletlerde hali hazırda değişik önlemlerin karışımı vardır. Ancak bunlar çoğu zaman daha büyük stratejilerle bütünleşmemiş ve koordine edilmemiş ve yoksulluğun sağlam şekilde azaltılmasının gerçekleştirilmesi için yeterli donanımına sahip değildir. Bu nedenle bu görev sosyal koruma sistemi inşa etmekten çok, mevcut fakat parçalanmış önlemler dizisini yeniden değerlendirmek ve bunları modern, koordineli ve yeterli bir yardımlar dizisine yerleştirmektir.

Yoksulluktan kurtulmanın en iyi ve en sürdürülebilir yolu karlı istihdamdır. Ekonomiler iyileşmeye başlasa bile, işsizlik ve gayri resmi işgücüne bağlılık bir süre daha fazla olmaya devam edecektir. Ülkelerin genç kişilerin yanı sıra nüfusun ayrılmış gruplarını da erişiminin temin edildiği iş yaratma, işsizlik tazminatına erişim ve istihdam hizmetleri, mikro kredi, iyi tasarlanmış sosyal çalışma programları, yetiştirme ve yetişkin eğitim programlarını da içeren işgücü piyasası politikalarını aktif hale getirecek paketleri hayata geçirmesi çok önemlidir.

2009 yılında yapılan Uluslararası İşgücü Konferansında kabul edilen Küresel İş Pakti ülkelerinin seçebileceği politika seçeneklerini ortaya koymuştur.

Öte yandan kuşkusuz herkes resmi işgücü piyasasına dahil edilmeyecek ve ailelerinin kıt kanaat geçinmesi yeterli derecede kazanç sağlamayacaktır. Yoksulluğu azaltacak ve engelleyecek ve sosyal riskleri azaltacak bir dizi koordineli ve bütünleşmiş nakit transferleriyle aktif istihdam politikaları tamamlanmalıdır. UÇÖ'nün öncülüğünde sosyal koruma tabanı kurmayı amaçlayan BM girişimi, toplumda yeterli sosyal güvenlik seviyesi sağlamak için yardımlar ve hizmetlerin karışımını vurgular.

Bölge için detaylı maliyetlendirmesi beklemede olan sosyal koruma stratejisi şunları kapsayabilir;

- Sosyal sigorta programlarının sağlık sigortası, emeklilik ve işsizlik tazminatına erişimi sağlayacak şekilde şu anda kapsanmayanları da içerecek şekilde genişlemesi
- Çocuk yardımları ortalama yoksulluk riskinin de üstünde olacak şekilde önceden ödenmesi (örn. 2 ya da daha çok çocuklu aileler ya da belirli yaş grupları)
- Aksi takdirde kapsanmayanlara temel vergi finansmanlı emeklilik ve maluliyet yardımları
- Çok yüksek oranda yoksulluğu olduğu bölgelerde nakit transferi şartlarının basitleştirilmesi için dezavantajlı bölgelerde yaşayan yetişkinlere temel gelir ödeneklerinin ödenmesi.

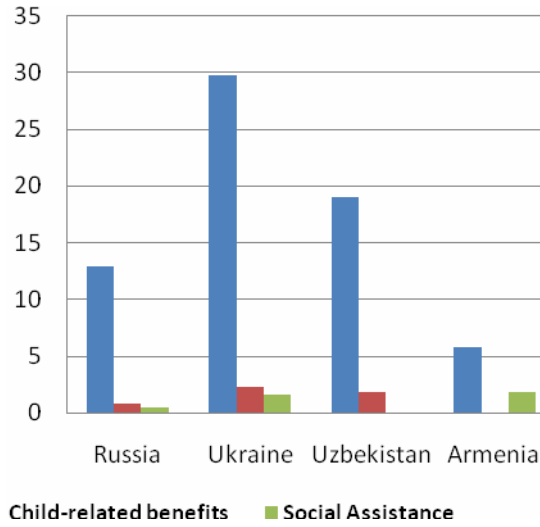
Hem Batı Avrupa Ülkelerinde hem de diğer gelişmekte olan ülkelerdeki deneyimler gösteriyor ki yüksek yoksulluk riski olan gruplara karşılıksız yardımlar (örneğin, çocuk yardımları) ya da yoksul alanlara coğrafi hedeflemeler gibi basit hedefleme mekanizmaları yoksulluğu azaltmada çok etkili olabilir. Bu programların arkasındaki rehber soru şudur: “Yoksullar kimdir ve nerededir?” Yardımlar bir sepet yiyecek ve yiyecek harici öğelerin yanı sıra genel toplum standartlarını yansıtan yeterli ulusal yoksulluk sınırına dayanmalıdır.

Daha etkili bir sosyal koruma sistemine yönelik reformlar çok zaman almaktadır. Paketin bir bölümüyle başlayabilir ve daha çok kaynak uygun olduğunda programın içine ve geneline sistematik olarak genişleyebilir.

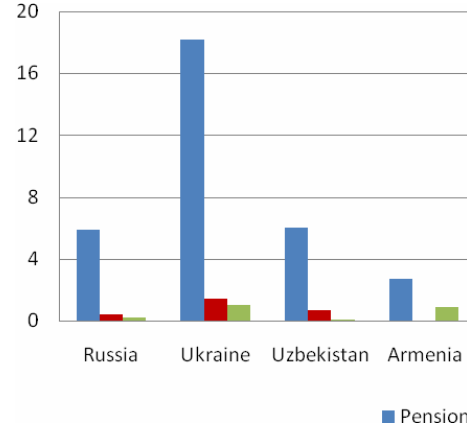
Maliyeti nedir?

Ülkeler krizde seyrederken, mali ortamın büyük sıkıntılarının sürmesi olasıdır. Daha dahil edici ve etkili nakit transferi programlarına doğru yönelimin bir maliyeti vardır. 2007 yılında AB ülkeleri GSYH'lerinin %12-31'ini sosyal korumaya harcamışlar ve AB-27'deki ortalama %26.9 olmuştur. Transferden önceki yoksulluk oranını %40-70 arası düşürmeye çalışan tüm ülkeler (emeklilik de dahil olmak üzere), GSYH'nin %18'ini sosyal koruma önlemlerine harcamaktadır. Öte yandan Doğu Avrupa, Orta Asya ve Türkiye genelinde sosyal koruma harcamaları GSYH'nin %5 ile %19'u arasındaki aralıktadır. Öte yandan AB-27 kaynaklarından daha fazla bir pay bu ülkelerde emekliliğe gitmektedir.

Grafik 2: Emekli maaşı, sosyal yardım ve çocuk ile ilgili yardımlara yönelik harcamalar



GSYH'nin %'si olarak giderler



Toplam Kamu Harcamalarının %'si olarak giderler

Sosyal yardım ve çocuk ile ilgili yardımların finansmanı sadece emeklilikle değil, uluslararası anlamda da bir karşılaştırma yapıldığında çok düşüktür. İmtiyaz sisteminin reformlarını bloke ederek, programlarını ve aşındırılmak yoluyla bir anlamda ihmal edilen yardımlarını kopyalayarak birçok kaynak kurtarılabilir. Daha basit hedefleme programlarıyla idari kapasitenin düşük olduğu yerlerde yönetsel harcamalarda tasarrufa gidilebilir ve idare edilmesi daha kolay hale gelebilir.

Ancak hükümetlerin mali alanlara da yer ayırması gerekmektedir. Etkili sosyal koruma sistemlerinin önündeki en büyük engel siyasidir ve bundan dolayı öncelikler sorgulanmalıdır. Halen sosyal korumanın amacı ve topluma adil bir geleceğe yönelik yeni görüntünün sağlanması konularında toplumun yeni bir tartışmaya ihtiyacı vardır.

Etkili sosyal koruma sistemleri, kapsamlı ekonomik büyümeyi, beşeri sermayeye ve toplumun geleceğine yatırım için gereken uzun vadeli sorumluluğu sağlamak için temel bir unsurdur.

Siyasi olarak sosyal koruma sistemlerindeki değişiklikler kolay olmamıştır. Ekonomik kriz daha modern ve geleceğe yönelik sosyal koruma sistemlerine doğru gidişe zemin hazırlamak için bir fırsat olabilir.

5. Kaynakça

Alam A. et al. (2005): Growth Poverty and Inequality. Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank

Barrientos, A. and J. DeJong (2004): Child poverty and cash transfers. London: CHIP.

Blanden, J., K. Hansen and S. Machin (2008): The GDP cost of the lost earning potential of adults who grew up in poverty. Joseph Rowntree Foundation.

Bradshaw, J. and E. Mayhew (2009): Child benefit packages in CEE/CIS countries in 2009. A report for UNICEF. Geneva.

Bradshaw J. and D. Richardson (2009): An index of child well-being in Europe. In: Journal of Child Indicators Research.

Bradshaw, J., Chzhen, Y., Gugushvili, D., Hoelscher, P. (2008): Child poverty in Georgia. Contribution to World Bank Poverty Assessment.

Chzhen Y. (2009): Child poverty in Armenia. Analysis of the 2008 Household Budget Survey. Draft Report. UNICEF.

Cornia A. Sipos S. (1991) Children and the Transition to the Market Economy. Social Safety Nets and social Policies in Central and Eastern Europe. UNICEF

Cornia A . Stewart F. (1993). Two Errors of Targeting Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, Florence

Cornia A. (2009) Global financial crisis and children in EE-FSU: a roadmap to analyze its potential impact. University of Florence

Dabrowski, M., R. Mogilevskiy, B. Andjelkovic, A. Chubrik, I. Sinitsina, P. Wozniak (2009): challenges and trajectories of fiscal policy and PFM reform in CEE/CIS: A practical guide for UNICEF's engagement. Geneva: UNICEF.

Delany, A., Z. Ismail, L. Graham, Y. Ramkisson (2008): Review of the Child Support Grant: Uses, implementation and obstacles. UNICEF.

Ehmke, E. and M. Skaletz (2009): Strengthening social security in economic crises. The need for a social protection floor. Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper 14, October 2009.

Esping-Andersen, G. (2003): Towards the good society, once again? Paper at the 4th International Research Conference on Social Security. Antwerp, 5-7 May 2003.

European Commission (2008): Child poverty and child well-being in the EU. Current status and ways forward. Brussels: European Commission.

Frazer, H. and E. Marlier (2007): Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU. Key lessons. Synthesis report. European Commission.

Haarmann, C., D. Haarmann, H. Jauch, H. Shindondola-Mote, N. Nattrass, M. Samson and G. Standing (2008): Towards a basic income grant for all. Basic income grant pilot project assessment report, September 2008. BIG Coalition.

Harper, C., Jones, N., McKay, A. and Espey, J., (2009), Children in times of economic crisis: Past lessons, future policies, Background Note, London: ODI

HelpAge International (2009): Constant crisis. Perceptions of vulnerability and social protection in the Kyrgyz Republic.

Horvath, B., A. Ivanov, M. Peleah and M. Popisilova (2009). The human development impact of the global crisis in Central, Eastern and Southern Europe and the CIS. Draft working paper. UNDP Bratislava Regional Centre.

Human Rights Council (2009): Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona. 27 March 2009.

Korpi, W. and J. Palme (1998): The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries. LIS Working Paper No 174.

ILO (2009): Tripartite meeting of experts on strategies for the extension of social security coverage. Extending social security to all. A review of challenges, present practice and strategic options. Geneva 2-4 September 2009.

ILO (2009). Recovering from the Crisis A Global Jobs Pact. Geneva

IMF (2009): Outlook Caucasus and Central Asia May

Lindert and Schwarz (2009), ECA Knowledge Brief: Social Protection Responses to the Global Economic Crisis in ECA World Bank

Lokshin, M. and Yemtsov, R. (2004) Household Strategies of Coping with Shocks in Post-crisis Russia. Review of Development Economics Feb 2004, Vol. 8 Issue 1

Martirosyan, N. A. (2008): Armenia's current practice of targeting social assistance and analysis of development prospects. Yerevan: USAID.

Milanovic, B. (2009): Reform and inequality during the transition. An analysis using panel data 1990-2005. Policy Research Paper. World Bank.

Minasyan, A. and H. Ghukasyan (2005): Targeting state social assistance to the most needy: The Armenian experience. Paper prepared for the 3rd International AIPRG conference on Armenia. 15-16 January 2005. Washington: World Bank.

Ministry of Economy and Trade of the Government of Moldova (2008) Report on poverty and policy impact 2007. Chisinau.

Molodikova, I. (2008): Trends in the field of social policies and welfare reforms in Ukraine and Moldova. Background report. Rome: CeSPI.

Murrugarra E. Signoret J. (2003): Vulnerability in Consumption, Education and health : Evidence from Moldova during the Russian Crisis. World Bank Policy Research Working Paper 3010

NSS Armenia (2008): Social snapshot and poverty in Armenia. Yerevan: NSS.

OECD (2009): Promoting pro-poor growth: social protection. Paris: OECD

Redmond G. (2008) Childrens Perspectives on Economic Adversity. A Review of the Literature. Innocenti Research Centre Discussion Papers, Florence

Richardson, D., P. Hoelscher and J. Bradshaw (2008): Child well-being in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. In: Journal of Child Indicators Research.

Stillman S. 2003: Health and Nutrition in Eastern Europe and Former Soviet Union during the Decade of Transition: A Review of the Literature, Paper for CESifo Conference on Health and Economic Policy, Munich

Stubbs, P. (2008): Promoting child-sensitive social protection in CEE/CIS. Working Paper. UNICEF Regional Office for CEE/CIS. July 2008.

Townsend, P. (2007): The right to social protection and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries. Discussion paper. Geneva: ILO

UNICEF (2009): Innocenti Social Monitor 2009. Child well-being at a crossroads: Evolving challenges in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.

WHO (2009): Health in times of global economic crisis. Implications for the WHO European Region. March 2009.

World Bank (2009): The Crisis Hits Home : Stress Tests on Households. Washington: World Bank.

World Bank, UNICEF, TEPAV (2009) : The Economic Crisis and the Welfare of Families. Results from 5 Urban Centres. Ankara

6. Ek: Model Aile Analizinin Yöntemi:

Model aile analizi Jonathan Bradshaw ve Emese Mayhew tarafından İngiltere'deki York Üniversitesinde hazırlanmıştır.

Model aile analizi her ülkenin vergi/yardım sistemleri üzerine bilgiyi sağlamak için ulusal haber kaynaklarını kullanmaktadır. (bu vakada UNICEF ülkesi ofislerindeki Sosyal Politika Yetkilileri) Benzerleri karşılaştırmak için belirli bir seviye kazançları olan standart model ailelerin belirli bir set vergi ve yardımları içeren çocuk yardım paketlerinden ne kadar

alacaklarını öngörmeye çalışırlar. Bilgiler bir dizi veri matrisine girilir ve bunlar ortak para birime çevrilerek ya da ortalama kazançların oranları olarak ifade edilerek, çocuk yardım paketlerinin seviyesi ve yapısını araştırmak için kullanılır.

Bu çalışmadaki aile çeşitleri şunlardır:

- Çocuksuz çiftler (alt çizgi için)
- 2 yaş ile 11 aylık bir çocuk sahibi yalnız ebeveyn
- 2 yaş 11 aylık ve 7 yaşında iki çocuk sahibi yalnız ebeveyn
- 7 yaşında bir çocuk sahibi çiftler
- 2 yaş 11 aylık ve 7 yaşında iki çocuk sahibi çiftler
- Emekli çiftler (sadece sosyal yardım vakası)

Bu çalışmadaki kazanç vakaları şu şekildedir:

- Ortalama gelirin yarısı kadar kazanan bir kazanç sahibi
- Ortalama geliri olan bir kazanç sahibi
- Hiç kazanç sahibi olmayan ve sosyal yardım/asgari gelir programı alan bir kişi
- Sosyal yardım/asgari gelir programında olan emekli çift

Bu çalışmadaki paketler şunları kapsamaktadır:

- Çocuklar için vergi indirimi
- Gelirle bağlantılı çocuk yardımları
- Gelirle bağlantılı olmayan çocuk yardımları
- Mesken yardımları
- Yerel vergilerden muafiyetler
- Doğrudan çocuk bakım sübvansiyonları
- Sağlık harcamaları ve yardımlarının değerleri
- Eğitim harcamaları ve yardımlarının değerleri
- Yemek kuponu ya da sosyal yardımlar gibi diğer yardımlar

Model aile metodunun yararları da bulunmaktadır. Benzerlerin karşılaştırılması imkanı verir ve sonuçlar çok çabuk üretilebilir. Yardım paketlerinin seviye ve yapılarının ile farklı aile tipleri, kazançlar, çocuk sayısı ve yaşları ve mesken ve çocuk bakım maliyetlerinin öncesi ve sonrası bakımından nasıl çeşitlilik gösterdiğine dair karşılaştırma imkânı sunar. Aynı zamanda ulusal marjnal vergi ve yeniden yerleştirme oranlarının öngörüsünün yapılması için de veriler kullanılabilir. (OECD sonrakini göz önünde bulundurarak Yardımlar ve Yevmiye serilerini kullanmıştır)

Bu metodun bazı sorunları da bulunmaktadır. Kapsam dahilindeki model aile sayısında, gelir düzeyinde ve ebeveyn istihdam permütasyonunda kısıtlamalar mevcuttur. Bu da karşılaştırmaların temsili olmaktan çok tasvir edici olduğunu göstermektedir.

Bu yöntem aynı zamanda mevcut resmi kurallar ve kanunlar içerisindeki durumun da resmini çizmektedir. Bu kural ve kanunların pratikte nasıl çalıştığını temsil etmemektedir ve aslında

yapabilecek olsa da kaldırılmayan nakit transferlerini göz önünde bulundurmaya kalkışmaz. Yine de devletin ne yapmaya çalıştığını, kamu politikasının niyetinin neyi temsil ettiğini göz önünde bulundurmakta fayda vardır.

Aynı zamanda paketin eğitim ve sağlık yardım öğelerinin temsiline yönelik bazı sorunları bulunmaktadır. Ancak şu ana kadarki en büyük sorun mesken maliyeti ve yardımlarının ele alınış tarzıdır. Mesken maliyetleri imtiyaz, yaş, büyüklük ve konutun konumu bakımından değişiklik gösterir ve bazı ülkelerde kullanım süresi de değişiktir. Kendi evinde oturanların durumunda, ipotek yılları ve faiz oranları bakımından da farklılıklar vardır. Bu yöntemi kullandığımız daha önceki çalışmalarımızda, haber kaynaklarından ülkelerindeki tipik mesken maliyetlerini belirtmelerini istedik, ancak verilerin çok farklı olmasından ötürü karşılaştıramayacağımıza karar verdik. Bu nedenle kirayı ulusal ortalama kazancın %20'si olarak farz eden ve bunun ışığında bu kiraya yapılacak tahmini mesken yardımını öngören OECD yöntemini kullanmaya karar verdik. Bu çok tatmin edici bir çözüm değildir çünkü kira konutun büyüklüğüne ya da gelire göre değişiklik göstermez, %20'lik ortalama kira hali vakti yerinde aileler için çok düşük ve yoksul aileler için çok yüksektir. Bu yeterli bir çözümün olmadığı sorundur ancak hiç şüphe yok ki mesken yardımları çoğu ülkede çocuk yardım paketlerinin en önemli kısmı olduğundan çok önemlidir.