

GENİŞLEYEN SOSYAL POLİTİKA DİSİPLİNİNDE “SOSYAL-RİSK YÖNETİMİ”

Araş. Gör. Serhat Özgökçeler

Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F.
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
serhat@uludag.edu.tr | sozgotkceler@gmail.com

Özet

Bu çalışmanın temel konusunu, *sosyal risk yönetimi* [SRY] oluşturmaktadır. Genişleyen sosyal politika pratiğinde ele alınan SRY, *risk-eksenli toplumlarda* kendine özgü karakterini ortaya koymakta ve genelde sosyal koruma sisteminin bir alt konusu olarak ele alınmaktadır. Bununla birlikte, SRY'nin temel ilgi/kaygı alanını, *yoksullukla mücadele* oluşturmaktadır. Yoksulluk paradigmasının, günümüz dünyasında hâkim sosyal ve iktisadî sorunların başında yer alması, SRY'nin önemini artırmakla birlikte; anılan kavramın gündemini sürekli meşgul etmektedir. Bu çalışma, SRY'nin etkinliğinin artmasında çok-katmanlı sosyal, siyasal, iktisadî ve kültürel etmenlerin var olduğu ve pek çok kökteş konularla kesişen, ayrıca kendisine özgü bir nitelik de taşıyan *akademik* bir tema olduğu sonucuna varmaktadır.

Anahtar kelimeler: Sosyal politika, riskler, sosyal riskler, risk yönetimi, sosyal risk yönetimi,

Giriş

Bilindiği üzere sosyal politika pratik ve disiplini, Sanayi Devrimi'nin ardından karmaşık iktisadî, siyasî ve kültürel ilişkilerin ürünü olarak doğmuş ve zaman içerisinde, bireysel yardımlardan, kişisel haklara ve sınıfsal korumalara/kolektif haklara doğru bir yöneliş göstermiştir (Talas, 1997). Son yıllarda, sosyal politika disiplini, pratiğe ve paradigmaya ilişkin önemli bir kayma meydana getirmiştir. Anılan disiplin, geleneksel kamusal-sınıfsal koruma paradigma ve pratiğinin ötesinde, kimi farklı yönelişler göstermektedir. Bu süreçte, kamunun müdahaleci rolü azaltılırken, sivil toplum kuruluşları (STK) ve özel sektörün sosyal politikanın *eğitim, sağlık, [konut], sosyal güvenlik, istihdam, sosyal yardım* gibi geleneksel ilgi alanlarında ön plana çıktığı gözlemlenmektedir (Yücesan-Özdemir ve Kutlu, 2011: 367).

Genişleyen sosyal politika disiplini *yoksulluk* sorunsalı ve *güvenlik* arayışı, bireylerin hayatlarına ve toplumlara damgasını vurmaya devam edegelen konular arasında başı çekmektedir. İktisadî ve teknolojik alandaki ilerlemelerle sosyal alanlardaki ilerlemelerin *senkronizasyonu* sağlanmadıkça, sosyal riskler ve bunların meydana getirdiği yoksulluk sorunsalı varlığını devam ettirecektir. Bu nedenle, sosyal risk yönetimi [SRY] olarak ifade edilen kavram, özellikle yoksulla mücadelede kilit rol oynamaktadır. Sosyal risklerin *toplumsallaştırılması* mekanizması (Gökbayrak, 2010) olarak zikredilen sosyal güvenlik sistemi ise; gelir elde etmenin tüm yöntemlerini kapsayan en geniş anlamından, devletin gelir desteği sistemlerine odaklanan dar anlamına kadar farklılık arz eden bir yapı taşımaktadır.

Ayrıca bu durum, sosyal koruma konusunu da gündeme taşımaktadır. Zira bir insan hakkı olan sosyal korumanın -birçok kaynakta sosyal güvenlik terimiyle birlikte anılmaktadır- öncelikli amaçlarına [(i) *yoksulluğu ortadan kaldırmak veya azaltmak*, (ii) *yaşamın doğurduğu (işsizlik, yaşlılık, özürllülük işgöremezlik gibi gelir kaybına yol açan) önemli risklerle başa çıkmada bireylere yardımcı olmak için gelir güvencesi sağlamak*, (iii) *insanların*

sağlık ve sosyal hizmetlere erişmesini güvence altına almak vb.] bakıldığında, etkin bir SRY için temel hedeflerin de belirlendiği görülmektedir.

BİR DISİPLİN OLARAK SOSYAL POLİTİKA VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Sosyal politika disiplinini, toplumun sosyal bakışı tarafından desteklenen ve kullanılmaya başlayınca, insanların temel gereksinimlerini karşılama hakkını ve imkânını etkileyen herhangi bir devlet-üstü, ulusal, yerli ve toplumsal düzey(ler)de geliştirilmiş bir *politika* olarak tanımlamak mümkündür. Bu bağlamda söz konusu kavram, *sosyal-risklerin* “kamusal idaresi” (Esping-Andersen, 2006: 39) şeklinde ele alınabilmektedir.

Sosyal politikanın konusunu oluşturan sorunların temel olarak *dört* alanda yer aldıkları ifade edilebilir. Bunlar ana hatlarıyla, *yoksulluk, yoksunluk ve sosyal dışlanma; yaygın eğitim; hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi durumlarda bireyi desteklemeye ilişkin sosyal güvenlik önlemleri ve çalışma hayatının düzenlenmesi* olarak tanımlanmaktadır. Tarihsel bağlamda, söz konusu potansiyel sorun-alanları içerisinde bulunan konuların, yetkililerin müdahalesini gerektiren sosyal sorunlar olarak görülüp-tanımlanmaları ise; *kapitalizmin* ortaya çıkması ve gelişmesiyle doğrudan ilintilidir. Dolayısıyla sosyal politika alanına dair konuların, 16. yüzyıldan itibaren siyasî karar alıcıların gündemine girdiğini ve kritik edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bunu bir örnekle açıklamak gerekirse, ilk Yoksul Yasalarının İngiltere’de I. Elizabeth döneminde yürürlüğe girdikleri, Avrupa’da yoksulluk olgusunun boyutlarını tespit etmeye yönelik politik-amaçlı istatistik toplama gayretlerinin daha öncelere uzandığı bilinen bir gerçektir. Bununla birlikte, yoksulluk dışında seyreden diğer üç alandaki sorunların, tarihsel gelişim bağlamında, sonraki evrelerde, özellikle 18. yüzyılın sonlarından itibaren, *yoğunluk* kazandığı söylenebilir (Buğra ve Keyder, 2006: 9–10).

Tarihî gelişim içerisinde görüldüğü üzere, sosyal politika ile kapitalizm her dönem kuvvetli bir ilişki içerisinde bulunmuştur. *İktisadî ilişkilerin ticarileşmeye başlaması, mevcut sosyal yapıların çözülme sürecine girmesi, bireyin geçimini idame ettirecek temel unsurların aşınması* gibi gelişmeler, söz konusu ilişkiyi “şekillendirici” etkiler yapmıştır. Başta *yoksulluk* olmak üzere, *sosyal dışlanma, ayrımcılık, belirsizlik, yoksunluk, güvencesizlik, eğretilik* şeklinde negatif yansımaları olan kaotik bir süreç de böylelikle gündeme taşınmıştır.

Avrupa’da bir disiplin olarak sosyal politika, tarihten ve politik-felsefeden, politik-iktisattan ve sosyolojiden beslenerek gelişmiş; gerek yansıttığı *imgesel derinlik* sebebiyle, gerekse aktüel sosyal olaylarla/olgularla yakından ilgilendiğinden, büyük bir “entelektüel cazibe”ye sahip bir saha olarak karşımıza çıkmıştır. Oysaki Türkiye’de anılan saha, genel itibarıyla iş hukuku, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri gibi bilim dallarıyla “sınırlı” bir alan şeklinde ele alınmaktadır (Buğra ve Keyder, 2006: 9).

Günümüzde *yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın önlenmesi, herkesin belirli bir eğitim ve sağlık hakkı ile donatılması, gelir ve servet dağılımındaki adaletsizliğin ve eşitsizliğin mümkün olduğu ölçüde giderilmesi, işsizliğin minimize edilmesi* gibi temel hedefler, sosyal politikanın “genişleyen” boyutuna vurgu yapmaktadır. Bunun yanında, bireysel bazda tanımlanan haklara, sosyal ve iktisadî hakların da eklenmesiyle, sosyal politika disiplini, devletin taraf olduğu bir “toplumsal sözleşme” temelinde *yeni bir vatandaşlık rejiminin* de bir çeşit

teminatı olarak görülmeye başlanmıştır (Koray, 2005: 26–7; Yalman, 2007: 654). Ayrıca, bir taraftan taleplerin artmasıyla beraber, bu taleplerin karşılanması giderek güçleşmekte, öte taraftan ise; günümüz iktisat politikalarının dayatmış olduğu “piyasacı çözümler” söz konusu olmaktadır. Bu noktadan hareketle sosyal devlet anlayışı, sosyal politikanın hem temel niteliğini hem de kapsamını değişime zorlamaktadır. Böylelikle, bireyin öncelikle emek piyasasında sahip olduğu konumuna ve iradesine/kudretine göre elde edebileceği bir refah *asıl* olmakta; bu ise; bireylerin karşılaştıkları sosyal eksenli risklere maruz kalabilirlik derecelerini artırmaktadır.

Bu bağlamda, bireylerin ve hanehalklarının kendi riskleri ile başa çıkmalarına yardım etmeye yönelik bir *kamu müdahalesi* olarak zikredilen sosyal politika anlayışının, günümüz dünyasında özellikle ve öncelikle *yoksulluğun etkilerinin hafifletilmesi* noktasında daha *proaktif ve bütüncül/holistik bir rol* üstlenmesi gerekmektedir. Özügürlü’nün (2003: 64) belirttiği gibi artık, sosyal politikada yeni yaklaşımın hedef kitlesini “sosyal desteğe gerçekten ihtiyaç duyan muhtaç ve düşkün” kitleler oluşturmalıdır. Bu noktadan hareketle, *sosyal riskler* ve *sosyal-risk yönetimi* büyük önem arz etmektedir.

RİSKLER, SOSYAL RİSKLER, RİSK YÖNETİMİ VE SOSYAL RİSK YÖNETİMİ [SRY]

Riskler ve Sosyal Riskler

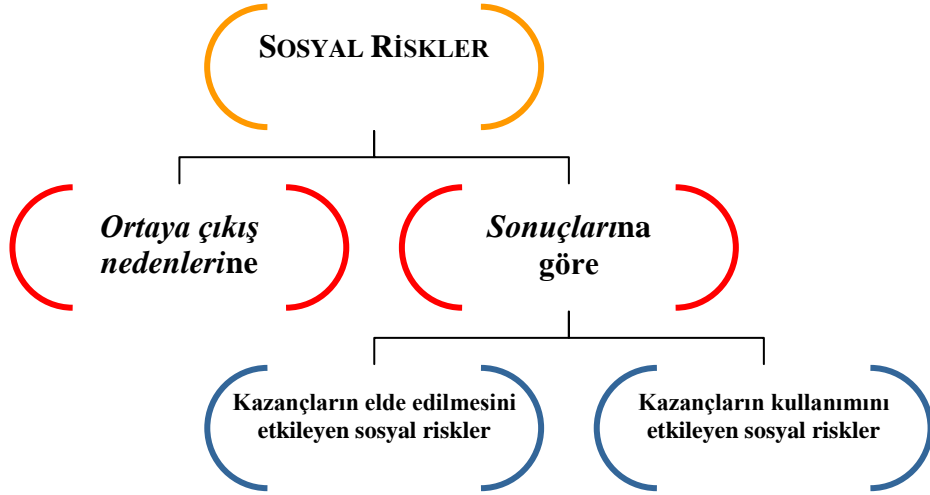
Sosyal politika ve sosyal güvenlik mekanizması, diğer politika alanlarından analitik ekseninde *artan* bir biçimde farklılaşmaktadır. Şöyle ki; *risklerin toplumsal merkezde “yönetimi”* üzerine kurgulanan yeni bir analitik yaklaşım konusu kritik edilmektedir. Anılan yönetim biçimine geçmeden önce, *risk* ve *sosyal riskler* nosyonları üzerinde biraz durmak gerekir.

Sennett (2010), “*risk*” kelimesinin Rönesans İtalyanca’sındaki *risicare*, yani “cesaret etme” kelimesinden geldiğini belirtir. Sennett, kelimenin bu kökünün, gerçekten de kahramanlığı ve özgüveni çağırırsa da, hikâyenin burada son bulmadığının altını çizmektedir. Risk, *müphemlik* kavramıyla da iç içedir. Müphemliğin “bilgisizlik” ve “sürpriz” şeklindeki iki boyutu, risk için “*tehlike*” ve “olasılık” şeklinde belirlemektedir. Bu anlamda risk, *bir tehlikenin gerçekleşme olasılığı ile ilgilidir*. “Benim hayatım çok riskli” dendiğinde, tehlikenin meydana gelme olasılığı yüksek demektir; ifade, “benim hayatım az riskli” şekline dönüştüğünde olasılık düşmektedir. Dolayısıyla, riskin olumsuz bir anlamından bahsetmek mümkündür. Müphemlikte ise; değerlendirilen sürprizin olumsuz da olabilmesi, riskle bağlantılıdır (Yalçınkaya ve Özsoy, 2003).

Tarihçi P. Johnson, *sosyal risk* nosyonunu, “bireylerin içinde yaşadığı değişen ve dinamik dünyadan çıkan *olasılık ağırlıklı belirsizlik*” olarak tanımlamaktadır. Bir diğer ifadeyle risk, sosyal politika geleneğinin sosyal sorun olarak tanımlama eğiliminde olduğu konuyu oluşturmaktadır (Alcock, May ve Rowlingson, 2011). Sosyal risklerin toplumsallaştırılma mekanizması (Gökbayrak, 2010) olarak ifade edilen sosyal güvenliğin temelini ise; sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları meydana getirmektedir. Bu yönüyle sosyal güvenlik politikaları, ulusal sosyal politikaların birer parçası durumundadır. Sosyal güvenlik politikalarının anlamı, sosyal risk kavramından hareketle beslenir; zira anılan kavram, hem sosyal güvenlik sistemlerinin *varlık nedenidir*; aynı zamanda politika ve sistemleri *yönlendirici* bir fonksiyona sahiptir. Bu olgu, tüm ulusal hukuklar için bir model oluşturan *Uluslararası Çalışma Örgütü*’nün [ILO] 102 sayılı sözleşmesiyle de kabul edilmiştir.

Gerek bu Sözleşme gerekse diğer ulusal hukuk sistemlerinde sosyal riskler şöyle belirlenmiştir: *Hastalık, Analık, Sakatlık, Yaşlılık, İş Kazası ve Meslek hastalığı, Ölüm* (sağ kalan hak sahiplerinin korunması), *Ailevi yükler ve İşsizlik*. Bu bağlamda sosyal riskleri iki temel ölçütten yola çıkarak bir ayrıma tabi tutmak mümkündür (Güzel ve Okur, 2002):

Şekil 1: Sosyal Risklerin Tespiti



Ortaya çıkış nedenlerine göre sosyal riskler, sosyal hayata bağlıdır. Bireyleri bu risklere karşı koruma, sosyal güvenlik mekanizmasının aslı hedefidir. Bu gruba giren sosyal risklere *savaş, işsizlik, trafik kazaları* ve benzeri riskler örnek gösterilebilir. Bu görüşün gerçeği tam olarak yansıtmadığı hususunda eleştiriler de söz konusudur. Zira anılan risklerle sosyal güvenlik politikaları tarafından benimsenenler arasında tam bir uyum söz konusu değildir. *Sonuçlarına göre sosyal riskler* ise; bireyler üzerinde meydana getirdiği etkiyle anlam kazanmaktadır. Gerçekten, türlü yansımalarına/görünümlerine karşın, tüm sosyal riskler, bireylerin iktisadî durumunu etkileme gibi “ortak” bir nitelik taşımaktadır. Kimileri, bireyin kazançlarının azalmasına, diğerleri ise; giderlerinin artmasına neden olmaktadır. *Kazançların elde edilmesini etkileyen sosyal riskler* [hastalık, yaşlılık, sakatlık, iş kazası ve meslek hastalığı gibi] ile *kazançların kullanımını etkileyen sosyal riskler* [fizyolojik ve öngörülemez hastalıklar, doğum, ailevi yükler gibi], bireylerin iktisadî güvencesini “sarsma” gibi müşterek bir özellik arz etmektedir (Güzel ve Okur, 2002). Bunun dışında sosyal riskleri *sağlık, yaşam döngüsü, iktisadî, meslekî ve çevresel* düzeylerde ele almak da olasıdır¹.

Risk Yönetimi, Sosyal Risk Yönetimi [SRY]

Risk yönetimi kavramı, risk-eksenli toplumlarla anlam kazanmaktadır. *Risk toplumu* ifadesi, Alman sosyolog U. Beck’in “*Risk Society: Towards a New Modernity*” (1992) adlı kitabıyla terminolojideki yerini almıştır

¹ Bu bağlamda yetkin bir okuma yapmak için bkz. Alcock, May ve Rowlingson (2011).

(Yalçınkaya ve Özsoy, 2003)². Bu bağlamda Beck, günümüzde temel sorunun, toplumun *iyi* yönlerinin nasıl âdil bir şekilde dağıtılacağından öte; *kötü* yönlerinin nasıl dağıtılacağı diskuru olduğunu iddia etmiştir. Beck'e göre, insanoğlu artık yalnızca *sorunlara* odaklanmış durumdadır. Sennett (2010), Beck'in "*ileri modernitede*³, *zenginliğin toplumsal üretimiyle, risklerin toplumsal üretiminin 'sistematik' bir biçimde el ele gittiğini*" belirtmiştir.

Giddens da, Beck gibi risk toplumu üzerine düşünenlerden biridir. Giddens'a⁴ göre, refah reformlarının yeni-güvencesiz sosyal çevreyle başa çıkabilmeleri için, bireylerin *tehdit* oluşturan riskleri *fırsat* oluşturan risklere dönüştüren gerekli yeteneklerle donatıldığı 'pozitif refah' kavramına dayanmaları gerektiğini vurgulamıştır (Alcock, May ve Rowlingson, 2011).

Günümüze gelindiğinde, sosyal risk yelpazesinin içeriği de oldukça genişlemektedir. Zorunlu durumların dışında, *konut ve iş bulma hizmetleri, meslek ve eğitim danışmanlığı, sağlık* ve benzeri alanlarda her tür yardımı kapsayacak şekilde genişleyen risk manzumesi; aynı zamanda bu konuda ödenen tazminatlar, giderek önleyici bir tedbir özelliği almaktadır. Bu bakımdan, *önleyicilik* yaklaşımı, sosyal politika disiplininde daha önceden özel alanla özdeş sayılan müdahale anlamına gelmektedir. Dolayısıyla böylesi bir yaklaşım, *riskin kurumsallaşması* temelinde risk yönetimi kavramının giderek daha önemli bir konuma geldiğini ortaya koymaktadır.

Risk yönetimi kavramıyla ilgili literatürde farklı tanımlamalar yer almaktadır. Bu bağlamda, kavramın neyi ima ettiği hususunda net bir açıklama bulunmamaktadır. Anılan kavram, kurumdan kuruma değişebildiği gibi; ülkeden ülkeye göre de değişik tanımlara sahip olabilmektedir. Bazı kavramlaştırmalarda *salt riski azaltmak* anlamında kullanılırken, genel olarak literatürde diğer bireysel/örgütsel faaliyetleri destekleyen ve tamamlayan stratejik bir çaba olarak görülmesi gerektiği konusunda görüş birliği oluşmuş durumdadır. En temel anlamıyla risk yönetimi, *örgütsel faaliyetleri tanımlama, değerlendirme, iletişimi sağlama ve riski azaltmak için çağdaş, proaktif, bilimsel metotlara başvurma amacıyla* yapılmaktadır (Özer, 2010: 18). Risk yönetiminin amacı, *tehditlerin belirlenmesi ve denetim altında tutulması yoluyla bireylerin/kuruluşların gereksiz tehlikelerle karşılaşmasının önlenmesi, önceden görülebilen kayıpların engellenmesi veya uygun bir şekilde planlanması ve etkili/ verimli risk denetimlerinin ortaya konmasıdır*. Tüm olağanüstü durumların engellenmesi mümkün olmamakla birlikte, iyi bir planlama ile kayıplar en düşük seviyede tutulabilmektedir (TBD, 2006).

² Beck bu eserinde, 19. yüzyılda "*ya / ya da*" felsefesinin egemen olduğunu, oysa 20. yüzyılda "*ve*" felsefesinin geçerli olduğunu vurgulamaktadır. Buna göre; 19. yüzyılda birbirinden kopuk yapılar ya da birimler var olmuştur. "*Kopukluk*", "*tekdüzellik*", "*uzmanlaşma*", "*hareketsizlik*" gibi ifadelerle kendini bulan bu yapı, taraflar arasında *dikotomi*yi açıklamaktadır. 20. yüzyılda ise "*ve*"nin egemenliği; "*yan yana olma*", "*çok boyutluluk*", "*sentez*", "*bulanıklık*", "*müphemlik*" gibi kavramları ortaya çıkarmıştır. 21. yüzyılda da "*ve*" felsefesinin yansımaları söz konusudur ve bu yansımalar *daha kaotik* yapı ve işleyişlere işaret etmektedir (Yalçınkaya ve Özsoy, 2003).

³ Modernitenin değiştiğini; ama modern dönemin *henüz* bitmediğini ileri süren teorisyenler de bulunmaktadır. Beck, *ikinci* modernitenin başlangıcına ulaşıldığını ileri sürmektedir. İlk modernite, endüstriyel ilerleme çağıydı ve tüm sosyal ve siyasal kurumlar *sabit / bilinebilir* ve bilimsel olarak *hesaplanabilir* bir evrende *iyilikleri* [refah, iktisadî büyüme gibi] oluşturmak için tasarlanmıştı. Tam tersine, ikinci modernite ise; *kötülükleri* ve *tehlikeyi sınırlama, yönetme* ve *tespit etme* girişimiyle karakterize olmuş bir risk toplumdur. Mesela, nükleer ve endüstriyel kirlilik, yoksulların olduğu kadar zenginlerin gettolarını da etkileyerek endüstriyel düzenin basit sınıf hiyerarşilerinin altını kazmaktadır. '[R]isk toplumları tam olarak sınıflı toplumlar *değildir*; risk meselesi, sınıf konumları veya sınıf çatışmaları olarak anlaşılabilir' (Beck, 1992: 36'dan akt. Alcock, May ve Rowlingson, 2011).

⁴ Giddens ayrıca, risklerin gerek nicel gerekse nitel olarak artış içinde olduğunu ve bu risklerin global konuma geldiğini iddia etmektedir. Ona göre, global riskler ve potansiyel felâketler, hemen herkes için bir tehdit unsuru oluşturmaktadır.

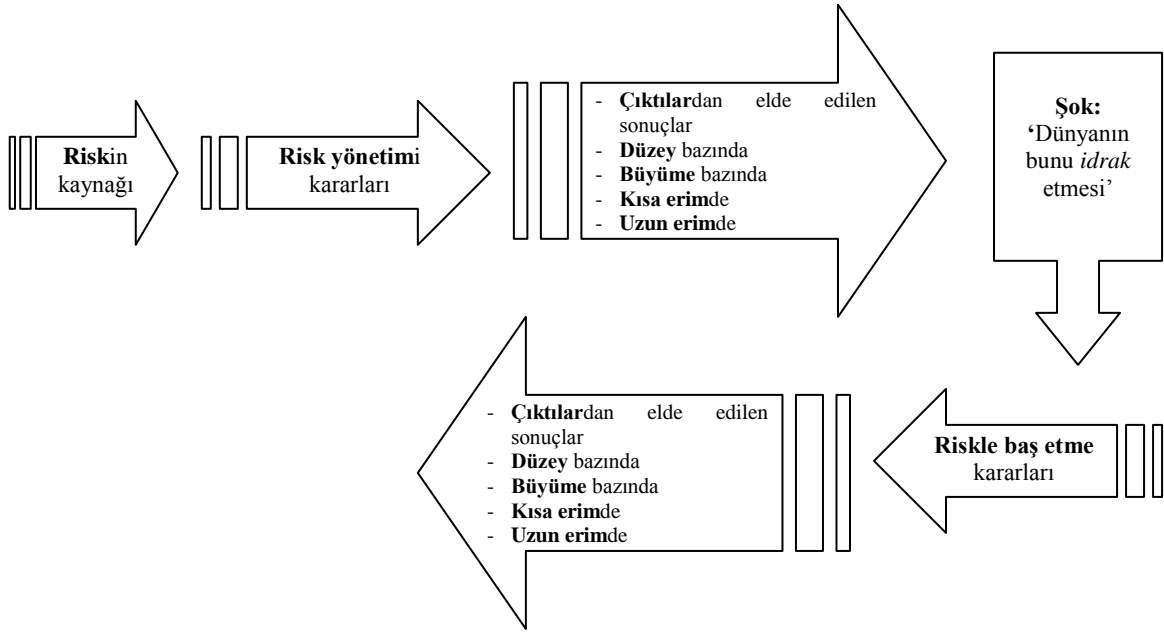
Holzmann ve Jorgensen (2000) tarafından kavramsallaştırılan *sosyal risk yönetimi* [SRY] ise; bireysel sosyal koruma programlarının gerek yoksul bireylerin refah düzeylerinin artırılmasında gerekse genel yoksulluk düzeyinin azaltılmasında başat bir rol oynamaktadır. SRY'de bireylere, ailelere ve topluma zarar verebilecek çoklu-risk faktörleri [doğal, insanlarca gerçekleştirilen ve benzeri farklı kaynaklardan türeyen riskler] bulunmaktadır. Fakat yoksul kesimlerin sosyal risklerle yüzleşmesi daha *keskin* olmaktadır. Zira bu kesimler, daha az sayıda etkili SRY opsiyonuna sahiptir (De Haan, 2007; Deacon, 2007). Anılan kesimlerin bireysel koruma gayretleri -ya tasarruf imkânlarını artırmakta ya da riski paylaşma yoluna gitmekte- ise; oldukça maliyetli ve verimsiz olmakla birlikte, riskin sonrasında şokla baş etmede beşerî sermayeyi azaltıcı bir etki [mesela işsiz kalan bir babanın çocuğunu okuldan alması gibi] yapabilmektedir.

Yukarıda ana hatlarıyla izah edilen sosyal riskler, toplumda gelir dağılımının bozulması ve yoksulluğun ortaya çıkmasında oldukça önemli roller oynamaktadır. Ülkelerde istikrarın sağlanması ve refahın yükseltilmesi açısından, sosyal riskler sonucunda ortaya çıkabilecek yoksulluk sorunu ile mücadele edilmesi son derece önem taşımaktadır. Sosyal risklerle mücadele SRY'nin *doğru amaçlar* belirlenerek ve *doğru araçlar* kullanılarak uygulanmasına bağlıdır. SRY'de amaçlar; *risk azaltma*, *risk sigortalama* ve *krizlere karşı önlem* şeklinde üç grupta ele alınmaktadır. Bu kapsamda, uygulamada karşı karşıya kalınan *risk türlerini* aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür (Aktan, 2002):

- Bir kişi ya da aileyi etkileyen riskler (**mikro** risk);
- Toplumda belirli bir grubu etkileyen riskler (**mega** risk);
- Bir bölgeyi ya da ülkeyi tamamen etkileyen riskler (**makro** risk);
- **Doğal** riskler (şiddetli yağmur, toprak kayması, volkanik patlamalar, deprem, sel, kuraklık, kasırga);
- **Sağlık** riskleri (hastalık, yaralanma, özürlülük, yaşlılık, ölüm, salgın hastalıklar);
- **Sosyal** riskler (suç, şiddet olayları, terörizm, çete hareketleri, sivil ayaklanma, savaş, sosyal patlama);
- **Ekonomik** riskler (işsizlik, hasat toplayamama, ekonomik kriz ve durgunluk, hiperenflasyon vs.);
- **Siyasal** riskler (ayaklanma, askerî darbe, sosyal programların uygulanmasında başarısızlık);
- **Çevresel** riskler (çevre kirliliği, ormanlarda azalma, nükleer felâket).

SRY'de temel amaç, *krizlere karşı önlem almaktır*. Burada bireysel önlemler dışında; piyasa mekanizması ve kamusal politikalar yardımıyla çeşitli önlemler de uygulanabilmektedir. Holzmann ve Kozel'e (2007: 8-9) göre, beşerî ve iktisadî kalkınmada risk ve [sosyal] risk yönetiminin yetersizliği ile ilgili konular, kronik ve/veya süresiz yoksulluğun meydana gelmesinde etkin rol üstlenmektedir. Dercon (2005) tarafından -basite indirgenerek- hazırlanmış olan şekil, sigortalı/kayıtlı olmayan ya da öngörülemeyen risklerle/krizlerle baş etmede, özellikle yoksul ve marjinal grupların kendilerini koruma amacıyla türlü yöntemler geliştirdiğini ve fakat bunun ise yüksek bir maliyeti olduğunu altını çizmektedir. Dolayısıyla riskten kaçınma, aslında, geleceğe dair refah düzeyinin azalmasına "destek" veren negatif bir etki de yapabilmektedir:

Şekil 2: Risk, Büyüme ve Yoksulluk: Ne biliyoruz? Bilmek için neye ihtiyacımız var?



Kaynak: Dercon (2005)'dan akt. Holzmann ve Kozel (2007:9).

Şekil 2'de görüldüğü gibi, SRY süreci baştan sona ciddi, bilinçli ve planlı bir çalışmayı gerekli kılmakta ve özellikle sosyal risk gruplarına yönelik etkili sosyal politikaların geliştirilmesine büyük katkılar yapmaktadır.

SRY kullanılarak yoksulluk sorunuyla mücadele edilmesi ve bunun azaltılması stratejileriyle ilgili olarak Dünya Bankası'nın [DB] bir takım çalışmaları⁵ olmuştur. DB'nin 2000/2001 tarihli *Yoksulluğa Saldırmak* [Attacking Poverty] başlıklı Dünya Kalkınma Raporu, piyasa-merkezli bir büyüme ile yoksul kesimlere ilişkin fırsatların artırılması, bu kesimlerin güçlendirilmesi, yoksulların güvenliğini temin edecek ölçümlerin yapılmasını ileri sürmüştür. Bu noktada, *yatırım ortamının ıslah edilmesi ve yoksul bireyleri güçlendirmek* şeklinde iki temel araçtan meydana gelen bir kalkınma çerçevesi belirleyici olmuştur (WB, 2001). Anılan Rapor'da yoksulluğu minimize etme stratejisi üç ana başlık altında ele alınmıştır:

- ☞ *Fırsatları Artırma:* Yoksullar için iş, kredi, yol, elektrik, okul, su ve sağlık hizmetleri yanında ürünlerini satabilecekleri bir pazarın da sağlanması. Bu fırsatların yaratılması için gereken birincil koşul, Banka'ya göre ekonomik büyümedir. Aynı zamanda, eşitsizliğin azaltılması ve devletin daha fazla eşitlik sağlaması için, insan, toprak gibi varlıkları destekleyici girişimlerde bulunması.
- ☞ *Güçlendirmeyi Olanaklı Kılma:* Devlet kurumlarının yoksullara daha fazla hesap verir ve duyarlı bir hale getirilmesi; yoksulların siyasal güç ile yerel karar alma mekanizmalarına katılımlarının artırılması; cinsiyet, etnisite, ırk ve sosyal statü farklılıklarından kaynaklanan sosyal engellerin kaldırılması.
- ☞ *Güvenliği Artırma:* Yoksulların ekonomik şoklara, doğal afetlere, sağlık sorunlarına ve şiddete karşı korunmasızlığının azaltılması; güvenliği artırmanın bir gereği olarak beşeri sermayeye yatırımın teşvik edilmesi; yoksulların karşı karşıya kaldığı riskleri azaltıcı mekanizmaların geliştirilmesi aynı zamanda

⁵ *Dünya Bankası'nın [DB] iktisadî büyüme ve kalkınmada SRY'nin rolüne dair etraflı bir bakış açısı için bkz. Holzmann ve Kozel (2007); Haddad (2007). Ayrıca genişleyen SRY'de riskler, haklar ve kronik yoksulluk konusu için bkz. Guenther, Huda ve Macauslan (2007).*

yoksulların risklerle baş etme güçlerini artırıcı güvenlik mekanizmalarının oluşturulması” (Zabcı, 2009:91’den akt. Yücesan-Özdemir ve Kutlu, 2011: 366–67).

Bununla birlikte DB’nin anılan Raporu’nda SRY araçları ile yoksulluğu azaltma stratejileri arasında yakın bir bağ bulunmaktadır. Holzmann ve Kozel’in (2007:11) çalışmasında yer alan matris forma göre SRY’de risk yönetimi araçları ile risk stratejileri ve risk düzenlemeleri arasındaki *etkileşim* yer almaktadır. İlgili formda, *makro-ekonomik politikalar, sağlam temelli finansal piyasa düzenlemeleri ile sosyal koruma mekanizmaları* yer almaktadır. Yukarıda çizilen çerçeveye ek olarak SRY gerek strateji gerekse düzenleme anlamında üç temel araca ihtiyaç duymaktadır. Bunlardan *ilkini, enformel düzenlemeler* oluşturmaktadır. Özellikle gelişmekte olan – ya da yoksul olan– aileler/toplumlar/ülkeler, birçok risk türüne karşı daha savunmasızdırlar. Bu anlamda riske karşılık alınan böylesi enformel bir tedbir büyük önem taşımaktadır. *İkinci* araç, *piyasa-temelli enstrümanlar*dır. Bu ise; enflasyon etkisi altında kalmayan para politikalarını ve malî hizmetleri şart koşmaktadır. Ayrıca, söz konusu risk yönetimi araçlarının etkililiği, finansal okur-yazarlık seviyesi ile de doğrudan ilintilidir. SRY’de *üçüncü* ve nihaî araç ise; *kamu politikaları*dır. Söz konusu politikalar da hem insan haklarını destekleyen hem de birçok kamusal enstrümanın hâkim olduğu piyasaya-dönük [önleyici] bir yapı taşımaktadır. Tablo 1, bu durumu özetlemektedir:

Tablo 1: SRY’de Stratejiler ve Düzenlemeler [Örneklî]

DÜZENLEME STRATEJİLERİ	ENFORMEL	PIYASA-TEMELLİ	KAMU
<u>RİSK AZALTMA</u>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Daha az riskli üretim ✓ Göç ✓ Uygun beslenme ve süten kesme uygulamaları ✓ Hijyenik ortamlar ve diğer hastalık önleyici hareketler 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hizmet-içi eğitim ✓ Finans piyasası okur-yazarlığı ✓ Şirket ve pazar-eksenli çalışma standartları 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sağlam makro-ekonomik politikalar ✓ Hizmet-öncesi eğitim ✓ Çalışma standartları ✓ Çocuk emeğini azaltma ✓ AIDS ve diğer hastalıkları önleme
<u>RİSKİ HAFİFLETME</u>			
<u>Portföy</u>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Çoklu işler ✓ İnsangücüne, fizikî ve maddî duran varlıklara yatırım ✓ Sosyal sermayeye yapılan yatırım (ritüeller ve karşılıklı hediyeleşme vb.) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Çoklu-malî varlıklara yatırım ✓ Mikrofinans (tasarruf, kredi ve sigorta vb.) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aktif transferler ✓ Yoksulluk haklarının korunması (özellikle kadınlar için) ✓ Yoksullukla ilgili malî piyasaların desteklenmesi
<u>Sigorta</u>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evlilik / aile ✓ Kamu yararına düzenlemeler ✓ Müşterek kiracılık ✓ Sıkı çalışma 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Yaşlılık ödeneği ✓ Sakatlık, kaza ve diğer sigortalar (mahsul sigortası vb.) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ İşsizlik, yaşlılık, sakatlık, hastalık vb. zorunlu sigortalar
<u>Risk alım-satım</u>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Geniş aile ✓ İş sözleşmeleri 		

--	--	--	--

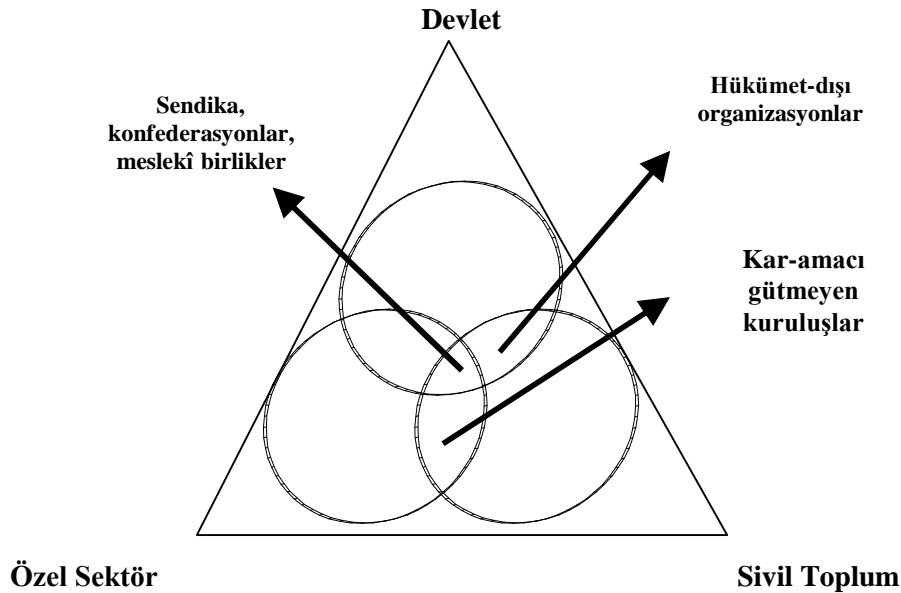
[Tablo 1'den devam]

DÜZENLEME STRATEJİLERİ	ENFORMEL	PİYASA-TEMELLİ	KAMU
<i>Riskle başa çıkma</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gerçek varlıkların satışı ✓ Yakın çevreden borç alma ✓ Topluluk-içi transferler/hayır işleri ✓ Dönemsel/geçici göçler 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Finansal varlıkların satışı ✓ Bankalardan borç alma 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Afet yardımı ✓ Şartlı/şartsız transferler ✓ Bayındırlık hizmetleri ✓ Sübvansiyonlar

Kaynak: Holzmann ve Kozel (2007:9).

Aktan'ın (2002) ifade ettiği gibi, SRY'de bireylerin, piyasa mekanizmasının (özel sektör) ve devletin (kamu sektörü) alacağı önlemler yanısıra, sivil toplum kuruluşlarının [STK] da yapacağı katkılar bulunmaktadır. Dernekler, vakıflar gibi kâr amacı gütmeyen özel organizasyonlar [NGOs], sosyal risklerin azaltılması ve/veya ortadan kaldırılmasında çok önemli bir rol üstlenebilmektedirler. Bilindiği üzere anılan organizasyonlar; genel olarak "özel organizasyonlar", kamusal organizasyonlar" ve "sivil toplum organizasyonları" olmak üzere üç ana kategoride toplanmaktadır (Şekil 3). Kâr amacı gütmeyen özel organizasyonlar *sendika, konfederasyon* ve *meslekî birlikler*, *hükümet-dışı organizasyonlar* ve diğer başka organizasyonlar, sosyal risklerin ortadan kaldırılmasında önemli roller ve görevler üstlenebilirler.

Şekil 3: Organizasyonlar



Kaynak: WB (1997:116)'den akt. Aktan (2002).

SRY'nin önemli bir aşaması olan *etkin risk iletişiminin sağlanabilmesinde*, sistem girdileri ile çıktıları konusunda bilgilendirme sürecinin tam olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, sürece dâhil

bütün paydaşların (*sanayici, düzenleyici yasal kuruluş, müşteri* vb.) rol ve sorumluluklarını çok iyi anlamaları da [sosyal] risk iletişiminin dolayısıyla da [sosyal] risk yönetiminin *başarılı* olması için bir gerekliliktir.

SOSYAL KORUMA HAKKI EKSENİNDE SRY

ILO *ölüm, yaşlılık, iş kazası, geçici iş görmezlik, doğum, hastalık* gibi çeşitli -sosyal- riskler sonucunda, ortadan kalkan veya önemli ölçüde azalan çalışma gelirinin neden olduğu iktisadî ve sosyal sorunlar karşısında, bireyleri korumak için toplum tarafından oluşturulan kamu önlemlerinin bütünü biçiminde “sosyal koruma” (Garcia ve Gruat, 2003: 14) kavramını tanımlamaktadır. Avrupa Komisyonu ise; sosyal koruma kavramını, sosyal güvenlik kavramından daha geniş bir bakış açısıyla ele almaktadır. Buna göre, sosyal riskler karşısında bireyleri korumak amacıyla tasarlanmış ‘kolektif transfer sistemlerinin tümü’, sosyal korumayı meydana getirmektedir.

Sosyal riskler ise; *yaşlılık, emeklilik, yaşlanma nedeniyle bakıma gereksinim duyma, hanede gelir elde eden birinin vefatı, özürlülük, hastalık, analık, bakıma ihtiyaç hisseden çocuk, işsizlik ve hastalık, özürli veya yaşlı akrabaların bakımını* kapsamaktadır. Bu anlamda sosyal koruma, sosyal risklerden *türeyen* “gelir yetersizliği” nedeniyle *insan onurunun korunması* için temel olan hizmetlere bireylerin erişememesini ve anılan risklerin yoksullukla/yoksunlukla sonuçlanmasını engelleyen bir mekanizmadır.

Bu bağlamda SRY, özellikle Avrupa Kıtasında toplam sekiz (8) başlıkta yer alan risk kategorisiyle birlikte ele alınmaktadır. Bunlar, (i) *hastalık ve sağlık bakımı*, (ii) *özürlülük*, (iii) *yaşlılık*, (iv) *ölüm/dul ve yetim*, (v) *çocuk ve aile*, (vi) *işsizlik*, (vii) *konut*, (viii) herhangi bir kategorizasyona tabi tutul(a)mayan *sosyal dışlanmadır*. Böylelikle, yoksulluk/yoksunluk başta olmak üzere, diğer pek çok sosyal politika sorununa maruz kalan sosyal risk gruplarına daha etkin/verimli/sistemik SRY programları uygulanabilmektedir.

Sosyal risk grubundakilere dönük SRY uygulamaları, aslî hedef olarak, bireylerin karşılaştığı risklerle baş etmeyi, “*vazgeçilmez bir insan hakkı*” olarak görmektedir/görmelidir. Bir sonraki adımda ise; ilgili bireylerin, iktisadî büyüme ve kalkınmada *üretken emek* tarafında yer almaları ve böylece sosyal gelişmeye katkı yapmaları beklenmektedir.

SONUÇ YERİNE

Bugün *genişleyen* sosyal politika disiplini içinde yer alan SRY, önem arz ettiği kadar, sosyal koruma faaliyetleri kapsamında geleceğe yönelik kavramsal çerçevenin geliştirilmesinde yeni düşünceler hakkında ipuçları sunmaktadır. Söz konusu kavram, birçok sahada [DB, ILO, BM, AB vb] sosyal koruma ile ilgili geleneksel, araç-temelli bir anlayıştan, amaç-temelli ve çok-boyutlu [enformel, piyasa-merkezli, kamusal düzenlemeler] bir anlayışa geçmiştir. Ayrıca SRY, bir yandan ulus-üstü ve/veya uluslararası; öte yandan bölgesel ve/veya yerel ölçeklerde yer alan kurum ve kuruluşlara “adalet” ve “hakkaniyet”i merkeze alarak, iktisadî kalkınmanın ve yeni-emeğin verimliliğini artırmanın mümkün olduğunu işaret etmiştir.

SRY araçlarının desteklenmesi, bütünüyle insan hakları-temelli bir yaklaşımla uyumlu olmayı gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte, özellikle yoksulluğa ilişkin yeni tartışma alanlarında SRY, ortaya çıkabilecek yeni yaklaşımlara karşı kendini adapte edebilmektedir/edebilmelidir. Kalkınma politikası içinde yer alan, riskin merkezileşerek kurumsal idaresini zorunlu kılan SRY, daha geniş ölçekte, riskin insanlar açısından keskin sonuçlarını hafifletme/azaltma niyeti taşımaktadır. Bu hususla ilgili olarak şu önerileri sunmak olasıdır:

- ↳ *İnsanoğlunun olduğu her yerde, faaliyetlerin tamamında ve karşı karşıya kalınan karmaşık süreçlerin tamamında, risk unsurlarının olduğu unutulmamalıdır;*
- ↳ *Merkezde sadece gelir-eksenli risk türleri yer almamaktadır. Bunun yanında sağlıklı bir SRY için periferide yer alan riskin pek çok formu da göz önünde bulundurulmalıdır;*
- ↳ *Karmaşık, pek çok sosyo-politik yoksunluk türü, kronik yoksulluğa yol açmakta ve bunlar, riskin yapısal ekenlerine doğrudan tesir etmektedir. Bu nedenle, SRY'de çok-terafli, multi-disipliner bir yaklaşım geliştirilmelidir;*
- ↳ *Hak-temelli sosyal koruma anlayışı geliştirilmelidir;*
- ↳ *Risk değerlendirmesinde açık ve net hedef ve parametreler geliştirilmelidir.*

KAYNAKÇA

- Aktan, C. Can.** (2002). "Sosyal Riskler, Yoksulluk ve Sosyal Risk Yönetimi", **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, (der.) Coşkun C. Aktan, Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Alcock, Pete, May, Margaret ve Rowlingson, Karen** [der.]. (2011). **Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar**, (çev.) Barış Yıldırım vd., Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Buğra, Ayşe ve Keyder, Çağlar** [der.]. (2006). **Sosyal Politika Yazıları**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- De Haan, Arjan.** (2007). **Reclaiming Social Policy**, NY: Palgrave Macmillan.
- Deacon, Bob.** (2007). **Global Social Policy & Governance**, London: Sage Publication.
- Dercon, Stefan.** (2005). "Risk Growth, and Poverty: What do we Know, What do we Need to Know?", **Department of Economics**, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gösta.** (2009). "Refah Devleti İkilemi", **Sosyal Politika Yazıları**, (çev.) Burcu Y. Çakar ve Utku B. Balaban, (der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Garcia, A. Bonilla ve Gruat, J. Victor.** (2003). **Social Protection- Version 1.0**, Geneva: International Labour Office.
- Gökbayrak, Şenay.** (2010). **Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Guenther, Bruce, Huda, Karishma ve Macauslan, Ian.** (2007). "Broadening Social Risk Management: Risks, Rights and the Chronic Poor", **IDS Bulletin**, Vol. 38, No: 3, May, ss: 17-9.
- Güzel, Ali ve Okur, Ali Rıza.** (2002). **Sosyal Güvenlik Hukuku**, İstanbul: Beta Basım Yayım, 8. basım.
- Haddad, Lawrence.** (2007). "Comment on 'The Role of Social Risk Management in Development: A World Bank View'", **IDS Bulletin**, Vol. 38, No: 3, May, ss: 14-6.
- Holzmann, Robert ve Kozel, Valerie.** (2007). "The Role of Social Risk Management in Development: A World Bank View", **IDS Bulletin**, Vol. 38, No: 3, May, ss: 8-13.
- Holzmann, Robert ve Jorgensen, Steen.** (2000). **Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond**, Washington DC: World Bank Press.
- Koray, Meryem.** (2005). **Sosyal Politika**, İstanbul: İmge Kitabevi, 2. basım.
- Özer, M. Akif.** (2010). "Türkiye'de Sigorta Sektörü ve Risk Yönetimi", **Reasürör Dergisi**, Ekim, ss: 14-32.
- Özügürlü, Metin.** (2003). "Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu", **Mülkiye**, S: 239, C: XXVII.
- Sennett, Richard.** (2010). **Karakter Aşınması**, (çev.) Barış Yıldırım, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 4. basım.
- Talas, Cahit.** (1997). **Toplumsal Politika**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- TBD.** (2006). "Kamu-BİB: Bilişim Teknolojilerinde Risk Yönetimi", 2. Çalışma grubu, **Kamu Bilişim Platformu VIII**, Ankara.
- WB.** (2001). **World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty**, Washington DC: The World Bank Press.
- Yalçınkaya, Timuçin ve Özsoy, Esin.** (2003). "Risk Toplumu: Bilgi Toplumunun Evriminde Yeni Boyut", **II. Uluslararası Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi İİBF, Kocaeli.

- Yalman, L. Galip.** (2007). “Sosyal Politika: Refah Devletinden Sosyal Risk Yönetimine”, **Cahit Talas Anısına, Güncel Sosyal Politika Tartışmaları**, (der.) Berrin C. Ataman, Ankara: AÜ SBF Yayınları, No. 595.
- Yücesan-Özdemir, Gamze ve Kutlu, Denizcan.** (2011). “Türkiye’de Sosyal Yardımlar: İktisadî, Siyasî ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme, **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı Cilt 1**, (der.) Mahmut Kardaş, Ankara: TC Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, ss: 363–78.
- Zabcı, Filiz.** (2009). **Dünya Bankası Yanılsama ve Gerçekler**, İstanbul: Yordam Kitap.