



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**SAHRA-ALTI AFRİKA'DA SOSYAL
KORUMA YAKLAŞIMLARIN
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

IREEN MANASE KABEMBO

**ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
SOSYAL YAPI VE SOSYAL ÇALIŞMA BİLİM DALI**

MAYIS 2015



**SAHRA-ALTI AFRİKA'DA SOSYAL KORUMA YAKLAŞIMLARIN
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

Ireen Manase KABEMBO

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
SOSYAL YAPI VE SOSYAL ÇALIŞMA BİLİM DALI**

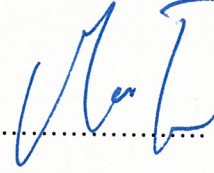
**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

MAYIS 2015

Ireen Manase KABEMBO tarafından hazırlanan "Sahra-Altı Afrika'da Sosyal Koruma Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Gazi Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalında Sosyal Yapı Sosyal Çalışma Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

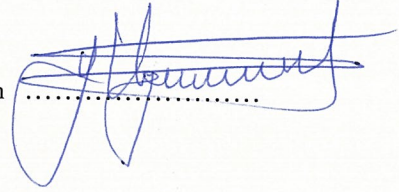
Danışman: Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



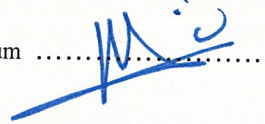
Başkan : Doç. Dr. Yücel UYANIK
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye : Doç. Dr. Mustafa ÖZTÜRK
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Süleyman Demirel Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi: 22.05.2015

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Suna BAŞAK


Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Ireen Manase KABEMBO

22.05.2015

SAHRA ALTI AFRIKA'DA SOSYAL KORUMA
YAKLAŞIMLARIN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ
(Yüksek Lisans Tezi)

Ireen Manase KABEMBO

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Mayıs 2015

ÖZET

Sosyal koruma, özellikle de Sahra Altı Afrika'da yoksulluğun ve kırılganlığın azaltılması hususunda önem kazanmıştır. Birçok uluslararası, bölgesel ve yerel aktörler ile devletler, altbölgedeki yoksulluk düzeylerinin artması konusundaki kaygılarını belirtmişlerdir ve bunun ele alınması amacıyla, sosyal korumanın bir yoksulluk ve kırılganlık azaltma aracı olarak kullanılması için çeşitli yaklaşımlar geliştirmiştir. Fakat Sahra Altı Afrika'da sınırlı finansal, kurumsal ve idari kapasiteler, zayıf yönetim, devletlerin kırılganlıkları ve siyasi destek gibi mevcut koşullar ve engeller göz önünde bulundurulunca sorulması gereken en önemli soru " Sahra Altı Afrika'da sosyal korumayı, hangi yaklaşımı en etkili ve verimli bir şekilde sağlayacaktır?" sorusudur. Bu tez, ikincil veriler kullanarak Sahra Altı Afrika'da sosyal koruma yaklaşımların karşılaştırmalı analizini sunmakta ve transformatif sosyal koruma yaklaşımının en uygun olacağı sonucuna varmaktadır. Bunun nedeni de bu yaklaşımın çok daha kapsamlı olması, sadece ekonomik riskleri değil aynı zamanda birçok Sahra Altı Afrika devleti tarafından ihmal edilen sosyal riskleri de ele alması ve sosyal kırılganlık ve sosyal adalet gibi konuları ile de ilgilenmesidir.

Bilim Kodu : 1135
Anahtar kelimeler : Sosyal Koruma, Yoksulluk, Kırılganlık/savunmasızlık, Sahra Altı Afrika
Sayfa Adedi : 140
Danışman : Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN

A COMPARATIVE ANALYSIS OF APPROACHES
TO SOCIAL PROTECTION IN SUB-SAHARAN AFRICA
(Masters Thesis)

Ireen Manase KABEMBO

GAZI UNIVERSITY
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES

May 2015

ABSTRACT

Social protection has become a subject of great interest particularly in poverty and vulnerability reduction efforts in Sub-Saharan Africa. Many international, regional, governmental, and local actors have expressed concern on the persistent high poverty levels in the sub-region, thereby coming up with various approaches to social protection as a vehicle to the reduction of poverty and vulnerability. However, considering the existing conditions and challenges in Sub-Saharan Africa such as limited financial, institutional and administrative capacity, poor governance and state fragility, as well as limited political support; one of the important questions to ask is: “ which of the approaches to social protection in Sub Saharan Africa would be the most effective and appropriate?” This thesis, by using secondary data aims to make a comparative analysis of approaches relating to social protection in Sub-Saharan Africa. It concludes that the transformative social protection approach would be most appropriate because it is much more encompassing, focuses not only on economic risks but also on social risks and tackles issues of social vulnerability and social justice; which have unfortunately received little attention from most governments in Sub-Saharan Africa.

Science Code : 1135
Key Words : Social Protection, Poverty, Vulnerability, Sub-Saharan
Africa
Page Number : 140
Supervisor : Associate Professor Mehmet Merve ÖZAYDIN

TEŞEKKÜR

En başta, Tanrı'ya beni bu noktaya getirdiği için minnet ve şükran duygularımı sunuyorum. O olmadan hiçbir başarıya ulaşamayacağım farkındayım.

Araştırmalar nedeniyle aylarca evden uzak olduğum zamanlarda bana sonsuz destek ve sabır gösteren eşim ve oğluma teşekkür ediyorum. Vermiş olduğunuz sevgi, cesaret ve bana olan inancınız kendimi hep daha ileriye taşımamı sağlamıştır.

Anneme, babama, kardeşlerime, dayılarıma, teyzelerime, büyükanneme ve diğer tüm aile üyelerime destekleri için teşekkür ediyorum. Papa ve Mama Mayamba ve tüm PLCC ailesine dua ve destekleri için ayrıca teşekkür ediyorum. Akademik çalışmanın yanısıra diğer konularda da yardımını esirgemeyen ablam Clara'ya teşekkür ediyorum.

Bu tez çalışmaların süresince kıymetli katkıları ve tecrübeleri ile beni yönlendiren, ve manevi desteği için değerli danışmanım Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN hocama teşekkürlerimi borç bilirim.

Okul hayatımı kolaylaştıran eski sınıf arkadaşlarım, Fatao, Gizem, Medine, Cevdet, Mesüt, Nermin, Hüseyin ve adını anmadığım diğer herkese teşekkürlerimi ifade etmek istiyorum. Ayrıca, kısa süreye rağmen çok iyi bir iş çıkaran tezimin tercümanı Zejd Xhafçe'ye çok teşekkür ediyorum.

Son olarak da, bana Türkiye Bursları kapsamında Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Yapı ve Sosyal Çalışma Bilim Dalında okuma imkanı sunan Türkiye Cumhuriyeti Yurtdışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanlığı'na teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

	sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ	xi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xii
HARİTALARIN LİSTESİ	xiii
KISALTMALAR.....	xiv
GİRİŞ.....	1

1. BÖLÜM

SOSYAL KORUMA'NIN TEORİK ÇERÇEVESİ

1.1. Sosyal Korumayı Anlamak	11
1.1.1. Sosyal korumanın dünya çapında yükselişi.....	11
1.2. Sosyal Korumanın Görev ve İşlevleri.....	13
1.3. Sosyal Korumanın Tanımları	14
1.4. Sosyal Koruma Şekilleri.....	17
1.5. Sosyal Korumayı Anlamak için Gerekli Teorik Çerçeve.....	17
1.5.1. Amartya Sen'in kapasite yaklaşımı.....	17
1.5.2. Kapasite yaklaşımı eleştirileri	22
1.5.3. Kapasite yaklaşımını kullanma gerekçesi.....	24
1.6. Sosyal Koruma için Kavramsal Çerçeve.....	24

2. BÖLÜM

SAHRA ALTI AFRİKA'DA SOSYAL KORUMA: MEVCUT KOŞULLAR

2.1. Altbölgeye Genel Bakış	29
2.2. Sosyal Korumanın Altbölgedeki Evrimi.....	35
2.3. Sahra Altı Afrika'daki Sosyal Korumanın Anlaşılması:.....	36
2.3.1. Sahra Altı Afrika devletleri tarafından seçilen sosyal koruma tanımları.....	38
2.4. Sahra Altı Afrika'da Sosyal Koruma Türleri	43
2.4.1. Topluluğa dayalı yada gayri resmi sosyal koruma.....	43
2.4.2. Sosyal sigorta.....	44
2.4.3. Sosyal yardım.....	46
2.4.4. İşgücü piyasası müdahaleleri	48
2.5. Bazı Sahra Altı Afrika Ülkelerinin Sosyal Koruma Harcamaları	54
2.5.1. Üretken güvenlik ağı programı (Productive safety net programme PSNP).....	54
2.5.2. Gana'daki yoksulluğa karşı geçim kaynağı güçlendirme programı (Livelihood empowerment against poverty – LEAP):	55
2.5.3. Kenya'daki yetim ve savunmasız çocuklar programı (Orphans and vulnerable children programme – CT – OVC).....	56
2.5.4. Malavi'deki mchinji sosyal transfer planı (Mchinji social transfer scheme).....	57
2.5.5. Güney Afrika'daki çocuk bakım hibesi (Child support grant)	58
2.5.6. Svaziland'daki emeklilik Hibesi (Old age grant).....	58
2.5.7. Zambiya'daki sosyal nakit transferleri (Social cash transfers)	59
2.6. Sahra Altı Afrika'daki Sosyal Koruma Modelleri.....	61
2.6.1. Güney Afrika modeli	61
2.6.2. Orta Afrika modeli.....	62
2.7. Sahra Altı Afrika Bölgesinde Sosyal Korumanın Genişletilmesinin Beraberinde Getirdiği Sorunlar	63

	sayfa
2.7.1. Ödenebilirlik.....	63
2.7.2. Finansman ve kapasite	64
2.8. Sahra Altı Afrika'da Sosyal Koruma Siyasi Ekonomisi ve Dinamikleri	65
2.8.1. Seçim (Evrensellik yada hedef belirleme?)	65
2.8.2. Sahiplik ve sürdürülebilirlik	67
2.9. Dengesiz/Kırılgan Bağlamda Sosyal Koruma	69
2.9.1. Kırılgan ve çatışmalardan etkilenen ülkelerde sosyal koruma sağlama sınırlamaları	71

3. BÖLÜM

SAHRA ALTI AFRİKA'DA SOSYAL KORUMA YAKLAŞIMLAR

3.1. Donörlerin Sosyal Koruma Yaklaşımları	75
3.1.1. Dünya Bankası sosyal risk yönetimi yaklaşımı (Sosyal risk yönetimi – SRY)	75
3.2. Uluslararası Çalışma Örgütü Sosyal Koruma Tabanı Yaklaşımı	79
3.3. Sosyal Koruma Bölgesel Yaklaşım.....	84
3.3.1. Afrika Birliği sosyal politika çerçevesi (2008).....	84
3.3.2. Afrika Birliği sosyal politika çerçevesi'nin geliştirilmesine neden olan sorunların kısa bilgileri	84
3.4. Uluslararası Kurumların ve Akademisyenlerin Yaklaşımları	89
3.4.1. Haklara dayalı yaklaşım / Denizlerarası kalkınma kurumu (Piron, 2004)	90
3.5. Sabates-Wheeler ve Devereux'un transformatif sosyal koruma yaklaşımı (2004, 2007, 2008)	97

4. BÖLÜM

SAHRA ALTI AFRIKA'DA SOSYAL KORUMA YAKLAŞIMLARIN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

4.1. Karşılaştırmalı Analizi: Yaklaşımların Benzerlikleri ve Farklılıkları.....	105
4.2. Sahra Altı Afrika'daki Mevcut Koşullar Altında Sosyal Koruma Yaklaşımlarının Etkileri	110
4.3. Sahra Altı Afrika'da Sosyal Koruma Gayretlerine İlişkin Donör Yaklaşımların Kısıtlamaları	112
4.4. Sahra Altı Afrika'da Transformatif Sosyal Koruma'nın Kabul Gerekçeleri ...	116
4.5. Geleceği Açısından Öneriler.....	118
SONUÇ	1276
KAYNAKLAR	131
ÖZGEÇMİŞ	140

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Geniş yayımlı ülkeler (21 Mart 2015 tarihinden itibaren).....	33
Çizelge 2.2. 1990 yılından bulunabilen en yeni yıla kadar kamusal sosyal koruma harcamaları	60
Çizelge 3.1. HDY'ın seçilmiş sosyal koruma araçlarına uygulanması	96
Çizelge 4.1. Sahra Altı Afrika ülkelerine göre ILO onaylamaları/tasdikleri	112

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 1.1. Sosyal Korumanın anlaşılması için Kavramsal Çerçevesel	26
Şekil 1.2. Sosyal Sigorta, Sosyal Koruma ve Sosyal Politika	26
Şekil 2.1. 25 Mart 2014 başından en son gerçekleşen vaka tarihi olan 18 Mart 2015 tarihleri arasında Gine, Liberya ve Sierra Leone ülkelerinde gerçekleşen toplam şüpheli, olası ve kesinleşmiş vakaları göstermektedir	34
Şekil 3.1. Sosyal koruma tabanı merdiveni.....	83
Şekil 3.2. Sosyal korumanın boyutları	101

HARİTALARIN LİSTESİ

Harita	Sayfa
Harita 2.1. Sahra Altı Afrika	30

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış bazı kısaltmalar açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklama
AB	Afrika Birliği
AB-SPÇ	Afrika Birliği Sosyal Politika Çerçevesi
AC	Africa Commission, Afrika Komisyonu
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome, Edinilmiş Bağışıklık Yetersizliği Sendromu
ALMPs	Active Labour Market Programs, Aktif işgücü Piyasası Programları
AU-SPF	Africa Union Social Policy Framework
BKH	Binyıl Kalkınma Hedefleri
CESCR	Committe for Economic, Social and Cultural Rights, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi
CT-OVC	Cash Transfers for Orphans and Vulnerable Children, Yetim ve Savunmasız Çocuklar Nakit Transferleri
DAC	Development Assistance Committee, Kalkınma Yardım Komitesi
DANIDA	Danish International Development Agency, Danimarka Uluslararası Kalkınma Ajansı
DFID	Department fo International Development, Uluslararası Kalkınma Departmanı
ECOWAS	Economic Community of West African States, Batı Afrika Devletlerinin Ekonomik Topluluğu
ERD	European Report on Development, Avrupa Kalkınma Raporu
EU	European Union, Avrupa Birliği
FAO	Food and Agriculture Organisation, Gıda ve Tarım Örgütü
FES	Friedrich Ebert Stiftung, Friedrich Ebert Vakfı

Kısaltmalar	Açıklama
GSMH	Gayri Safı Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safı Yurtiçi Hasıla
HDY	Haklara Dayalı Yaklaşımı
HIV	Human Immunodeficiency Virus, İnsan Bağışıklık yetmezliği Virüsü
ILO	International Labour Organisation, Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	International Monetary Fund, Uluslararası Para Fonu
IOPS	International Organisation of Pension Supervisors
KOBİ'ler	Küçük-Orta Büyüklükte İşletmeler
LEAP	Livelihood Empowerment Against Poverty, Yoksulluğa Karşı Geçim Kaynağı Güçlendirme Programı
NHIS	National Health Insurance Scheme, Ulusal Sağlık Sigortası Planı
ODA	Official Development Assistance, Resmi Kalkınma Yardımı
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PLWHA	People Living with HIV/AIDS, HIV/AIDS ile yaşayan insan
PSNP	Productive Safety Net Program, Üretken Güvenlik Ağı Programı
SADC	Southern Africa Development Community, Güney Afrika Kalkınma Topluluğu
SAPs	Structural Adjustment Programmes, Yapısal Düzen Programları
SNT'ler	Sosyal Nakit Transferleri
SP	Sosyal Politika Çerçevesi
SRY	Sosyal Risk Yönetimi
STK'lar	Sivil Toplum Kuruluşları
TB	Tüberküloz
TSK	Transformatif Sosyal Koruma

Kısaltmalar	Açıklama
UNAIDS	Joint United Nations programme on HIV/AIDS
UNDP	United Nations Development Programme, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNFPA	United Nations Population Fund, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
UNICEF	United Nations Children's Fund, Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu
WB	World Bank, Dünya Bankası
WDI	World Development Indicators, Dünya Gelişim Göstergeleri
WHO	World Health Organisation, Dünya Sağlık Örgütü
YSÇ	Yetim ve Savunmasız Çocuklar

GİRİŞ

İnsanlık tarihi boyunca sosyal koruma toplum hayatının devamlılığının bir gereği olarak uygulama alanı bulmuştur. Fakat son yirmi yılda bütün dünyada, özellikle de hala yoksulluğun beraberinde getirdiği olumsuz etkilerle mücadele eden gelişmekte olan ülkelerde, sosyal koruma sorunlarına karşı olan ilginin arttığı gözlemlenmiştir. Bu ilginin artmasındaki dikkate değer nedenler arasında; 1980 – 1990 yılları arasında ekonomik büyümeyi sağlama ve yoksulluğu azaltma amacıyla yapılan yapısal uyum programlarının başarısızlığı, Doğu Asya krizi, küreselleşme süreci ve hızlı ekonomik büyüme dönüşümlerini sayabilmek mümkündür (Holzmann et al., 2003: 3). Ayrıca son beş yılda ortaya çıkan gıda, akaryakıt ve finansal krizler savunmasız nüfusun durumunu daha da kötüleştirmiş ve bazı ülkelerde yoksulluk mücadele süreçleri yavaşlamıştır (World Development Indicators 2013: 2). Bu krizler, gelişmekte olan ülkeler içinde daha olumsuz görünüme sahip olan Sahra Altı Afrika ülkelerinin yoksulluk ve kırılganlık derecelerini arttırmıştır. Binyıl Kalkınma Hedeflerine ulaşma mülleti 2015 yılı içinde bulunduğumuz bu dönemde sosyal koruma, yoksulluğu azaltmada kullanılan araçlar arasında hala önemli bir araç olarak kabul edilmektedir.

Gelişmiş ülkelerin çoğunda, bireyleri hayatları boyunca etkilenebilecekleri risklerden ve savunmasızlıklardan korumak amacıyla etkili toplum koruma politikaları ve programları uygulanmıştır. Bu yaklaşımlar arasında, kayıtlı olarak istihdam edilenler için sosyal sigorta programları ve toplumda savunmasız/kırılgan olarak nitelendirilen bireyler için de sosyal güvenlik programları bulunmaktadır.

Sağlam sosyal koruma programlarına sahip olan gelişmiş veya sanayileşmiş ülkelerin aksine, gelişmekte olan ülkeler, özellikle de Sahra Altı Afrika ülkeleri hala sosyal koruma politikaları ve programlarını geliştirme, uygulama, gözleme ve değerlendirmede ve sürdürülebilirliklerini sağlama konusunda önemli sorunlarla karşılaşmaktadır.

Sosyal koruma politika ve programları, yoksulluğun çokyönlü ve dinamik doğasını değerlendirmeli ve risk, kırılganlık, sosyal dışlanma, sosyal adalet ve siyasi görüş gibi konulara özel önem vererek karşılık vermelidir. Devereux ve

Cipryk (2009: 26)'e göre yoksulluğun derinliği ve kırılganlık faktörlerinin çeşitliliği açısından diğer bölgelere nazaran sosyal koruma ihtiyacı Sahra Altı Afrika bölgesinde daha büyüktür. Daha geniş kapsamlı bir sosyal koruma, siyasi, kültürel ve toplumsal faktörler gibi, daha geniş alandaki faktörleri içermektedir. Bu ülkelerdeki sosyal koruma uygulamaları, tehlikelere, risklere ve streslere karşı müdahale ederek yoksullara destek vermekte ve böylece yoksulluk tuzaklarından kaçınmaktadır (Barrientos, Hulme ve Moore., 2006: 6-8).

Bu çalışmada tanımlanan ana kavramlar: Sosyal koruma, yoksulluk, risk ve kırılganlık.

Sosyal koruma kavramıyla ilişkilendirilen birçok tanım, yaklaşım ve çerçeve vardır. Fakat bu çalışmada Devereux ve Sabates-Wheeler'in tarafından öne sürülen tanım kullanılacaktır. Devereux ve Sabates-Wheeler'a göre (2004: iii) "sosyal koruma, yoksulların, savunmasızların ve dışlanmış grupların ekonomik ve sosyal kırılganlıklarını azaltma ana amacıyla, yoksullara gelir veya tüketim transferi yapan, savunmasızları geçim risklerinden koruyan ve dışlanmışların sosyal statülerini ve haklarını arttıran tüm kamusal ve özel teşvikleri içermektedir.

Yoksulluk, dünya çapında çokyönlü kabul edilmiş bir kavram veya olgudur. Gelir eksikliğinden öte, bir insanın itibarlı bir yaşam sürdürmesi için gerekli imkanlardan mahrum kalma anlamına gelir. Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi tanımına göre (CESCR, 2001: 2-3): " yoksulluk, uygun yaşam standardından ve medeni, kültürel, ekonomik, siyasi ve sosyal haklardan istifade etmek için zorunlu olan kaynakların, yeteneklerin, seçimlerin ve gücün devamlı veya kronik mahrumiyeti ile nitelendirilen insanlık halidir."

Risk, tehlikenin oluşması olasılığıdır. Tehlike, gerçekleştirdikleri takdirde, insanların refahlarını olumsuz olarak etkileyecek olan olaylardır (Sabates-Wheeler ve Haddad, 2005: 31).

Kırılganlık, yoksul bir bireyin aşağı yönlü risk ile başa çıkmayacak ve onu yönetmeyecek derecede refahını tehdit eden şoklara (tehlikelere) maruz kalması anlamına gelir. Az olanakları veya kaynakları olan bir birey orta derecedeki riske

karşı bile çok açık kalabilmektedir. Oysaki, iyi kaynaklara sahip olan bir birey azımsanmayacak sayıda risklere karşı çok yüksek bir kırılganlığa uğramadan karşılaşılabilmektedir (OECD 2009: 20). Makro düzeyde kırılganlık, sık dışsal şoklara maruz kalma olasılığı, düşük esnekliğe ve şoklara sınırlı tepki verme yeteneğine sahip ülkelere hitap etmektedir. Örneğin, iklim değişikliği, HIV/AIDS salgını, finansal kriz ile fiyat dalgalanmaları gelişmekte olan küçük ada ülkeleri ve Sahra Altı Afrika ülkeleri gibi kırılgan ve hassas ülkeleri etkilemektedir (Guillaumont, 2008: 1-2; Avrupa Gelişim Raporu, 2009:5).

Afrikadaki, özellikle de Sahra Altı Afrika bölgesindeki kronik yoksulluk sorunu geçmişten günümüze siyasi kişileri, ekonomistleri, karar alıcıları, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarını, birey ve toplumu etkileyen önemli bir sorun olmuştur. Bölgede, yoksulluğun azaltılması için yapılan çoğu çabalara rağmen bu bölgede yoksulluk tuzağına yakalanmış kişilerin sayısı kaygı uyandırıcı derecededir. küresel düzeyde dünyada 1.2 milyar insan günde 1.25\$'dan daha az bir parayla yaşamaktadır. Oransız bir biçimde de bu insanların büyük bir bölümü Güney Asya ve Sahra Altı Afrika bölgelerinde yaşamaktadır (World Population Data Sheet, 2014: 4). Bunun gibi bulgular baz alınarak Sahra Altı Afrikadaki yoksulluğun azaltılmasında çözümlerden birisi olarak sosyal koruma yaklaşımının değer kazandığı görülmektedir.

Bununla birlikte sosyal korumaya ilişkin hem bölgesel hem de uluslararası aktörlerce yapılan çeşitli yaklaşımlara, önerilere, politika ve progamlara rağmen kitlelerde yoksulluğu azaltma hızı düşük olmuş ve aşırı yoksullukta yaşayan çoğunluğu kapsamak yerine sadece belirli riskleri içeren bireyler hedeflenmiştir. Önemli derecede yardım ihtiyacı olanlar birçok durumda dışlanmışlardır. Bu örnekler arasında, kadınlar, çocuklar, engelliler, işsiz genç kesimler, bekar anneler ve yaşlılar gibi toplumda savunmasız olan gruplar vardır. En kötü şekilde etkilenenler ise taşrada ve ulaşılması zor olan yerlerde yaşayanlardır. Bunun yanısıra, Sahra Altı Afrika ve benzeri bölgelerde geçmişten günümüze transfer olan ve bölgenin ekonomisini kötü etkileyen kazanç ve gelir dağılımı eşitsizlikleri gibi tarihi zorluklarla da karşılaşmıştır. Başka bir sorun da, hem bölgesel hem de uluslararası örgütlerin Sahra Altı Afrika'da yoksulluğa en iyi çözümü bulmak amacıyla devamlı yaptıkları deneylerdir. Bu da alt-bölgeyi, çeşitli fikirlerin,

politikaların, programların ve müdahalelerin atıldığı bir nevi bir "test alanı" olmasına neden olmuştur. Politika uygulayıcıların üstten-aşağıya olan eğilimlerinden dolayı, çoğu yoksul ve savunmasız insanların güçsüz kılınarak, yoksulluğun derinleştiğine şahit olunmuştur.

Yakın bir geçmişte yaşanan Ebola virüsü dalgası, çoğu Batı Afrika ülkesinin kamu sağlığı politikalarını olumsuz etkilemiş ve daha da büyük sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu ölümcül hastalık ciddi bir tehlike oluşturmakta ve bölgedeki çoğu insanın risk altında kalmasına ve savunmasızlıklarının artmasına neden olmaktadır. Sağlık açısından bu virüs, HIV/AIDS salgınından daha tehlikelidir. Güncel istatistiklere göre şimdiye kadar, 24.842 şüpheli, olası ve doğrulanmış ebola vakası ve toplam 10.299 ölüm gerçekleşmiştir. www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/case-counts.html 24.03.2015'te alınmıştır.

Birey ve toplum üzerindeki risklerin kapsam ve genişliğinin artmasında çeşitli risk gruplarından söz edilebilir. Bu çerçevede Dünya Bankası altı risk kategorisi tanımlamıştır (WB, 2000: 19). Bunlar: doğal, sosyal, ekonomik, siyasi, çevresel ve sağlık riskleridir. Yukarıda bahsi geçen bütün riskler insanların, yaşamak, pazardaki ekonomik faaliyetlerle etkili bir şekilde uğraşmak veya siyasi faaliyetlere katılım sağlamak gibi çabalarına engel oluşturmaktadır. Bu yüzden Sahra Altı Afrika'da yoksulluğu azaltma görevinde sosyal koruma yukarıdaki adı geçen birçok risklerin değerlendirilmesi bakımından da büyük önem taşımaktadır.

Araştırmada kullanılan araştırma metodolojisi kitaplar, makaleler, dergi makaleleri, yayınlanmış raporlar, internet ve yayınlanmamış tezler gibi ikincil kaynakların literatür taramasına dayalı masaüstü araştırma yöntemi kullanılmıştır. Ele alınan araştırma sorusunun cevaplanması için gerekli olan bilgilerin toplanması amacıyla sosyal koruma sorunları ile ilgilenen önemli kurum ve örgütler ziyaret edilmiştir.

Bu zemin baz alınarak Sahra Altı Afrika'da sosyal korumaya ilişkin yaklaşımların karşılaştırmalı analizi çalışması yapılmıştır. Bu analiz çalışmasının amacı yoksulluk ve kırılganlık ile mücadelede hangi yaklaşımların en etkili

olabileceğinin değerlendirilmesi ve tespitidir. Bu çalışmanın ana hedefine ulaşmak için aşağıda ana soruyu cevaplamaya yardımcı olacak olan araştırma soruları bulunmaktadır:

Ana soru: Sahra Altı Afrika için, hangi sosyal koruma yaklaşımı en uygun ve verimli olabilir?

Yardımcı soruları:

- Sahra Altı Afrikada sosyal korumaya ilişkin yaklaşımlar nelerdir?
- Bu yaklaşımlar Sahra Altı Afrika'daki yoksulluk ve kırılganlık seviyelerini ne kadar azaltmıştır?
- Bu yaklaşımlar sosyal korumanın yoksulluğu azaltma aracı olarak kullanılmasında ne kadar etkilidir?
- Bu yaklaşımların karşılaştığı zorluklar nelerdir?
- Gelecek faaliyetler için fırsat ve öneriler var mıdır?

Sahra Altı Afrika'da sosyal korumaya ilişkin yaklaşımların karşılaştırmalı analizi, onların Sahra Altı Afrika'daki yoksulluğa ve kırılganlığa olan etkilerinin belirlenmesinde büyük öneme sahiptir. Araştırmalara göre dünya çapında çalışma yaşındaki nüfusun ve ailelerinin sadece yüzde 27'inin kapsamlı sosyal korumaya erişimi vardır (ILO, 2014: 2). Geriye kalan üç çeyreğin yani dünya nüfusunun yüzde 73'ün yaklaşık olarak 5.2 milyar insanın kapsamlı sosyal korumaya erişim imkanı yoktur (ILO, 2014: 2). Sosyal korumaya erişim olanaksızlığı ekonomik ve sosyal gelişmeye büyük bir engel teşkil etmektedir. Dahası, sosyal koruma yetersizliği yüksek derece yoksulluğu ve ekonomik güvensizliği, eşitsizlik artışını, insan gücüne ve insan yeteneklerine yatırım yetersizliğini de beraberinde getirmektedir. Sosyal sigorta anlayışının kayıtlı ve sınırlı bir gruba ilişkin yarattığı ayrıcalığın tam aksine sosyal koruma, sosyal sigortadan daha kapsamlı bir grubu içerdiği için önemlidir.

Sahra Altı Afrika'daki sosyal koruma ve yoksullukla mücadeleye yönelik birçok çalışmaya karşın istatistikler, bölgedeki insanların büyük çoğunluğunun hala yüksek yoksulluk dereceleri, gelir eşitsizliği, yetersiz sağlık ve temizlik şartları, gıda

güvencesizliği, beslenme sorunları, demografik zorlukların yanında çatışmalar ve savaşlarla karşı karşıya kaldıklarını göstermektedir. Bunlara ek olarak da Sahra Altı Afrika bölgesi en son ortaya çıkan ve Batı Afrika'daki çoğu ülkeyi etkileyen Ebola virüsü gibi karmaşık zorluklarla da karşılaşmaktadır. Bu sorunlardan etkilenen ülkelerin karmaşık riskler ve kırılganlıklarını çözmek için bölgede sosyal koruma ihtiyacının daha da artırılması öngörülmüştür. Bu çalışma, Sahra Altı Afrikada artan sosyal korumaya ilişkin çeşitli yaklaşımların karşılaştırmalı analizini hedeflemektedir. Bu çerçevede tezin amacı, risk ve savunmasızlığı günden güne arttırarak daha da çok insanı aşırı yoksulluğa sürükleyen zorluklar ile başa çıkmada uygulanan yaklaşımlardan hangisinin(hangilerinin) daha etkili olacağını belirlemesidir. Günümüzde bu durumda olmamızın nedeni, alt bölgedeki sosyal koruma alanında yapılan araştırmaların çoğunun genelde uluslararası donör ajanslarınca çeşitli bakanlıklar aracılığıyla uygulanan nakit transferi gibi programların değerlendirilmesine dayanarak ve yaklaşımların karşılaştırmalı analizlerine odaklanmadan yapılmasıdır.

Yukarıda bahsi geçen argümanlara dayanarak bu çalışma, sosyal korumanın insanların sosyal, beşeri ve ekonomik gelişimlerine engel olan zorluklarla başa çıkmalarına yardımcı olan müdahaleleri içermesi gerektiğini savunmaktadır. Dolayısıyla da, Sahra Altı Afrika'da kronik yoksullukla ve kırılganlıkla başa çıkmak için zaten başlı başına yeterli olmayan, güvenlik ağı'nın bir aracı olan yoksullara nakit transferi gibi kısa dönemli çalışmalar yerine gelişim yatırımlarını arttırmak ve tanıtmak gibi uzun dönemli çalışmalar yapmanın daha doğru olduğunu savunmaktadır. Dahası, bu çalışmanın bulguları, Sahra Altı Afrika'da sosyal koruma konusundaki bilgi boşluğunun azalmasına ve bölgedeki mevcut şartlar hakkında güncel bilgileri kullanarak yoksulluk zorluğuyla daha etkili bir şekilde başa çıkmaya yardımcı olacaktır.

Araştırmada kullanılan Hipotez veya varsayımlar aşağıdaki gibidir:

- Sosyal Koruma yaklaşımlarının Sahra Altı Afrikadaki yoksulluk ve kırılganlık üzerine etkisi vardır.
- Sahra Altı Afrika'da Sosyal Koruma yaklaşımları uluslararası örgütlerin etkisi vardır.

Bu çalışma Angola, Benin, Botsvana Faso, Burundi, Kamerun, Yeşil Burun Adaları, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Komorlar, Kongo Cumhuriyeti (Brazzaville), Demokratik Kongo Cumhuriyeti (Zaire), Fildişi Sahili, Cibuti, Ekvator Ginesi, Eritre, Etiyopya, Gabon, Gambiya, Gana, Gine, Gine Bissau, Kenya, Lesoto, Liberya, Madagaskar, Malavi, Mali, Moritanya, Mauritius, Mozambik, Namibiya, Nijer, Nijerya, Réunion, Ruanda, São Tomé ve Príncipe, Senegal, Seyşeller, Sierra Leone, Somali, Güney Afrika Cumhuriyeti, Güney Sudan, Svaziland, Tanzanya, Togo, Uganda, Zambiya ve Zimbabve olmak üzere 49 ülkeden oluşan Sahra Altı Afrika bölgesini kapsamaktadır.

Bu çalışmanın karşılaştığı en büyük zorluklardan biri Sahra Altı Afrika bölgesinde sosyal koruma kavramının iyi anlaşılması ve hükümetler, kurumlar ve ajanslar tarafından farklı bir şekilde tanımlanmasıdır. Bölgedeki ülkelerin heterojenliği yani her ülkenin kendine özgün farklı kültürel, siyasi ve sosyoekonomik yapısal özelliklere sahip olmaları bölgenin bir bütün olarak değerlendirilmesini güçlendirmektedir. Fakat, bu farklılıklara rağmen bu ülkelerin çoğu kitlelerin yoksullukları ve kırılganlıkları açısından benzer sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Sosyal koruma söyleminde bazı ülke programları verilerine, savaş gibi sorunlar nedeniyle ulaşmak kolay olmamakta ve bu da programların uygulanmasını ve değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Altbölgede bulunan bazı ülkelerin sosyal koruma sorunları hakkında az bilgiye sahip olunması, bölgesel analizde sosyal koruma sorunlarının temsilinde eksiklikler oluşturmaktadır.

Çalışmaya ilişkin bir diğer zorluk da Sahra Altı Afrika bölgesinin ulusal hükümetler ve uluslararası donör örgütleri tarafından farklı bölgesel sınıflandırmalara tabii tutulmasıdır. Bazı uluslararası araştırmacıların, enstitülerin ve örgütlerin Sahra Altı Afrika bölgesini ayırırken bazı ülkeleri ait olmadıkları bölgelere yerleştirmeye, bazı ülkeleri de ait oldukları bölgenin dışında tutma eğilimleri vardır. Örneğin, bazı uluslararası yazarlar Zambia, Zimbabve, Angola ve Malavi ülkelerini Güney Afrika Bölgesi ülkeleri olarak görmemektedir. Fakat, bu ülkeler bölgesel bir organ olan Güney Afrika Kalkınma Topluluğu tarafından Güney Afrika bölgesi ülkesi olarak sayılmaktadır.

Bu çalışma, yayınlanmış raporlar, internet, kitaplar, dergi makaleleri, araştırma çalışmaları gibi ikincil kaynaklardan alınan veriler baz alınarak yapıldığı için bazı sorunların yanlış temsil edilme olasılığı bir sınır oluşturmaktadır.

Bu tez beş ana bölüme ayrılmıştır. Birinci bölüm, sosyal korumanın anlaşılması ve dünyadaki artışı gibi sorunları ve sosyal korumanın görevleri, işlevleri, tanımları, biçimleri ve kavramsal altyapısı gibi konuları içeren teorik çerçevedir. Bu çalışmanın amacı için ve sosyal koruma alanındaki çoğu yaklaşımın odak noktası yoksulluğun ve kırılganlığın azaltılması olduğu için teorik çerçeve için Amartya Sen'in Kapasite Yaklaşımı kullanılacaktır.

İkinci bölümde Sahra Altı Afrikada var olan koşullar incelenmektedir. Bu bölümde ayrıca, altbölgelerdeki sosyal koruma kavramını tanıtmakta, bazı seçilmiş ülkelerdeki tanımlarını ve Afrika Birliği, Güney Afrika Kalkınma Topluluğu, Afrika Sosyal Koruma Platformu gibi bazı bölgesel organların ve kurumların tanımlarını anlatmaktadır Dahası, sosyal korumanın altbölgedeki evrimi, sosyal koruma türleri, sosyal yardım aracılığıyla yapılan sosyal koruma harcamaları, sosyal koruma modelleri, Sahra Altı Afrika bölgesinde sosyal korumanın genişletilmesinin beraberinde getirdiği ödenebilirlik, finansman ve kapasite, etki alanı, yararlanıcıların seçimi, sosyal korumanın mülkiyeti ve sürdürülebilirliği gibi sorunları, Sahra Altı Afrikada sosyal koruma siyasi ekonomi ve dinamiği, ve dengesiz/kırılgan bağlamda sosyal koruma gibi konularını araştırmaktadır.

Üçüncü bölüm, Sahra Altı Afrika bölgesinde sosyal koruma'ya ilişkin yaklaşımlara odaklanmaktadır. Bu araştırma için seçilmiş yaklaşımlar aşağıdakiler ile sınırlandırılmıştır: Afrika Birliği Sosyal Politika Çerçevesini, Dünya Bankasının Sosyal Risk Yönetimi yaklaşımını, Uluslararası İşgücü Örgütünün Sosyal Koruma Zemini yaklaşımını, Piron'un Haklara Dayalı Yaklaşımını /Denizaşırı Kalkınma Enstitüsü ve son olarak da Sabates-Wheeler ve Devereux tarafından önerilen Transformatif Sosyal Koruma yaklaşımı.

Çalışmanın çekirdeği olan dördüncü bölüm, Sahra Altı Afrika'da sosyal korumaya ilişkin yaklaşımların karşılaştırmalı analizini içermektedir. Bu analiz sayesinde de, Sahra Altı Afrika'da hala karmaşık sorunlara neden olmaya devam

eden yoksulluk ve kırılganlıkla hangi yaklaşımın (veya yaklaşımların) en etkili bir şekilde başa çıkacağını saptamaya çalışmaktadır. Bu bölümde ayrıca bu yaklaşımların altbölgelerdeki ülkeler tarafından uygulanıp uygulanmadığını saptanacak, Sahra Altı Afrika'da sosyal korumaya ilişkin tüm sorunlar, hem ulusal hem de uluslararası aktörlerin oynadıkları roller ve sosyal koruma müdahalelerin oluşturulmasında, uygulanmasında, gözetlenmesinde ve değerlendirilmesinde ortaya çıkan engeller araştırılacaktır.

Beşinci ve son bölüm Sahra Altı Afrika'da sosyal korumanın geleceği için gidilebilecek yolları ve önerileri ele almaktadır.

1. BÖLÜM

SOSYAL KORUMA'NIN TEORİK ÇERÇEVESİ

1.1. Sosyal Korumayı Anlamak

Dünyada, sosyal korumaya nasıl yaklaştıkları ve onu nasıl tanımladıkları bakımından önemli farkları vardır. Değişiklik gösteren gelenekler, kültürler, örgütsel ve siyasi yapılar ve topluma korumanın nasıl sağlanacağındaki seçim farkları sosyal koruma tanımlarını da değiştirmektedir (Birleşmiş Milletler Sosyal ve Ekonomik Konsey, 2000: 4).

1.1.1. Sosyal korumanın dünya çapında yükselişi

Sosyal korumanın temel düşüncesi, hükümetin vatandaşlarını koruma amaçlı gerçekleştirdiği eylemler olmasıdır. Bu düşüncenin temeli, İkinci Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa tarihsel süreci içinde yapılanmıştır. Aslen sosyal korumanın sınırı, insanlara yönelen şokları yatırtmada ve yönetmede ve artmış savunmasızlıklarda destek sağlamaktır. Geleneksel olarak sosyal korumanın odak noktası kısa dönemli güvenlik ağlarına dayalı olarak gerçekleşmiştir. Bu mekanizmaların amacı insanları kuraklık, sel, işsizlik, eve ekmek getirenin vefatı ve resmi istidham ile bağıntılı olan sigorta müdahaleleri gibi şokların etkilerinden korumaktır.

Fakat, bu kısa vadeli yoksullukla mücadele uygulamalarının pahalı olması, refah devletçiliği müdahaleci olması bakımından ve bireylerin kendine güvenmelerine engel olduğu bakımından eleştirildi. Bu yüzden daha uzun dönemli, önleyici ve tanıtıcı perspektifler sosyal koruma söylemine dahil edildi. Bunlar, kronik yoksulluğun yapısal nedenlerinin ve savunmasız insanların yoksulluktan kurtulmaya çalıştıklarında karşılaştıkları sosyal, ekonomik ve siyasi engellerin altını çizmektir. Son yirmi yılda sosyal koruma tartışmaları dört tür müdahaleyi içerecek şekilde genişlemiştir. Bu müdahaleler: koruyucu (şokları atlatma), önleyici (şoklardan kaçınmak için riskleri yatırtmaya yönelik), teşvik edici (fırsatları

destekleyici) ve transformatif (kırılganlığı arttıran yapısal eşitsizliklere odaklanan) müdahalelerdir (www.gsdr.org/).

Yukarıdaki bakış açısına benzeyen başka bir görüş de Shepherd'in görüşüdür (2004, Piron 2004: 8). Ona göre sosyal koruma düşüncesi dar kapsamlı, kıtlık veya hastalık sebebiyle gelir kaybı yaşamış olan yoksul insanların şok ve risklerle başa çıkmaya yardımcı olan bir düşünceden, yoksul insanların karşılaştıkları risk ve kırılganlıkların nasıl önlenebileceği veya yatıştırılacağı ile yoksul insanların şoklardan sonra toparlanmalarında nasıl yardımcı olunabileceğini araştıran bir düşünceye doğru evrim geçirmiştir. Fakat, yakın geçmişte sosyal korumanın yoksulların karşılaştıkları riskleri ve şokları sadece önleme ve yatırtmadan ziyade destekleyici faaliyetler ile onların hayatlarını da dönüştürdüğü görülmektedir. Dahası, sosyal koruma, sadece yoksullar için değil, yoksul olmayıp da bir şekilde savunmasız kabul edilen bireylere de yönelik etkilere sahiptir. Kumitz (2013: 9), tarihsel açıdan, sosyal korumanın bugünkü öneminin kısmen devamlı süren sosyal haklar tartışmaları sayesinde oluştuğunu kaydetmektedir. 1999 yılı Binyıl Kalkınma Hedefleri (BKH), Dünya Bankasının Sosyal Risk Yönetimi (SRY) yaklaşımı da, yoksulluk azaltımı ve genel kırılganlık azaltımını sosyal koruma ile gelir koruması ve çalışma politikasından daha çok ilişkilendirerek sosyal korumanın önemini arttırmıştır (Brunori ve O'Reilly, 2010: 3). Bu tarz düşünce, önceden daha çok ekonomik gelişime (yanlışlıkla damlama etkilerinin yoksulluğu azaltacağını öneren) ve acil durum yardımları ve aynı yardımlara odaklanan yoksulluk azaltıcı politika yaklaşımlarının değişime uğramasına neden olmuştur. 2000'li yıllardan sonra, Sosyal Nakit Transferleri yoksulluk azaltımının büyük bir bölümünü yeniden oluşturmuş ve bununla beraber sosyal koruma kavramı, sosyal sigorta kavramından daha kapsayıcı bir kavram olarak öne çıkmıştır.

Ayrıca, Brunori ve O'Reilly (2010: 9)'nin çalışmasında sosyal korumanın yoksullukla başa çıkmada etkili bir araç olduğunu ortaya koyan bir görüş vardır. Fakat bu görüşe göre, sosyal korumanın tanımı tüm yoksulluk azaltıcı politikaları kapsayacak şekilde genişletilmemelidir. Çünkü yoksulluk ile başa çıkmada kullanılan mekanizmaların çokluğu, sosyal koruma kavramının anlamını işlemsel bir tanımı aşacak kadar genişletecektir.

Piron (2004: 8), sosyal sigortanın genelde resmi istidham ile ilişkili olan sosyal korumanın geleneksel araçlarından biri olduğunu ifade etmektedir. Hem sosyal sigorta (yardım planları) hem de sosyal yardım (kaynak transferleri, genelde verdi finansmanlı) tedbirleri içermektedir. Sosyal Sigorta, 102 – 1952 Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) Sözleşmesi tarafından tanımlanmıştır ve dokuz (9) asgari standardı vardır. Bunlar: Sağlık Yardımı, Hastalık Yardımı, İşsizlik Yardımı, Yaşlılık Yardımı, Çalışma Zararı Yardımı, Aile Yardımı, Analık Yardımları, Maluliyet Yardımı ve Yetim/Dul Yardımı'dır. www.ilo.org

1.2. Sosyal Korumanın Görev ve İşlevleri

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyinin belirttiği gibi, (2000: 6) “Sosyal Korumanın ana amacı, imkanları ve fırsatları dolayısıyla da insan gelişimini desteklemektir. Mahiyeti bakımından sosyal korumanın hedefi, vahim koşullarda olan insanlara itibarlı bir şekilde hayatlarını sürdürebilmek için gerekli olan asgari standartları sağlamaktır. Sosyal koruma, en yoksul olanlara atık bir politika işlevi olarak değil, toplumsal bir düzeyde insan imkanlarını geliştiren ve ekonomik hareketliliği ve yaratıcılığı, sosyal adaleti ve sosyal kaynaşmayı destekleyen bir sistem olarak görülmelidir.”.

Sosyal korumanın görevleri çok çeşitlilik göstermektedir. Bu görevler, yoksulluğun ve kırılmanın azaltımından, insan sermayesi oluşturmaya, kadın ve kızların yetkilendirilmesine, hayat standartlarının iyileştirilmesine ve ekonomik ve diğer şoklara tepki göstermeye kadar uzanmaktadır. Sonuç olarak sosyal koruma programlarının form ve işlevleri belirli görevlere bağlı olarak tamamen farklı olabilmektedir (Hanlon et al., 2010: 28). Örneğin, tahminlere göre, OECD ülkelerinin yoksulluk ve eşitsizlik düzeyleri, sosyal koruma olmadan olabilecekleri düzeylerin yarısına tekabül etmektedir (İLO, 2011: xxiv).

Sosyal Korumanın İşlevleri:

- İnsanları olası zararlardan ve risklerden korumak için proaktif temel kapsam;
- Temel ihtiyaçlar karşılığına yönelik sürdürülebilirlik işlevi;

- Kapasite yaratmaya yönelik gelişim işlevi;
- Sosyal dayanışma ve entegrasyona yönelik sosyal adalet işlevi (Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konsey, 2000 :7).

1.3. Sosyal Korumanın Tanımları

Genel olarak, sosyal koruma tanımlarının, sosyal korumanın içeriğine, amacına ve mahiyetine göre değişiklik gösterdiği görülmektedir. Farklı ülkelerin farklı ideolojileri de vatandaşlarına sosyal yardımları nasıl sağladıkları konusunda etki ettiklerini göstermiştir. Genel olarak araştırmalar, sosyal korumanın genelde sosyal sigorta kavramıyla beraber değiştirilebilir bir biçimde kullanılan geniş bir kavram olduğunu göstermiştir. Bu da, iki kavramın ayırt edilmesi gerektiğini ve iki kavramın da açık bir şekilde tanımlanması gerektiğini göstermektedir. Uluslararası literatürde kullanılan, çeşitli uluslararası örgütlerin ve akademisyenlerin sosyal koruma tanımları aşağıdaki gibidir:

Kavram olarak sosyal koruma,dünya çapında birçok aktör tarafından geniş olarak tanımlanmıştır. Tanımlar arasında yer alanlardan biri de Birleşmiş Milletlerin tanımıdır (2000: 4): 'sosyal koruma, iş geliri eksikliğini veya büyük miktardaki azaltımını dengelemek için ve çeşitli olumsuz ihtimallere karşı tepki göstermek için toplumlar tarafından üstlenilmiş bir takım kamusal ve özel politikalar ve programlardan ibarettir. Bu program ve politikalar, çocuklu ailelere ve bireylere temel sağlık ve barınma yardımı sağlamaktadır. Ortak olan 'gelir hakkı ve güvenliği, geçim kaynağı, istihdam, sağlık ve eğitim hizmetleri, beslenme ve barınma gibi değerler' ile desteklenmektedir.

Sabates-Wheeler ve Haddad (2005; OECD'de alıntılanmış, 2009:17), sosyal korumanın, yoksul ve kırılgan grupların yoksulluktan kurtulması amacıyla, riskleri ve şokları daha iyi yönetmeleri için yeteneklerini geliştiren/arttıran politika ve faaliyetler anlamına geldiğini savunmaktadır. Bu tanım, kronik yoksulluk ve şoklar ile meydana gelen yoksulluğu ve kırılganlığı ele alan araçları kapsamaktadır. Sosyal koruma, risk yönetimini iyileştirerek, yoksul insanların yüksek getirili yatırımlarını kolaylaştırma gibi faaliyetlerle yetkilendirmeyi ve güvenliği destekleyebilir. Sosyal koruma ayrıca, yoksul ve kırılgan bireylerin kapasitelerini

arttırarak beşeri sermaye gelişimini de desteklemekte ve yoksulluğun kuşaklararası aktarımının bozulmasına yardım etmektedir. Sosyal koruma sadece gelir yoksulluğunu ele almamaktadır, ayrıca, daha iyi beslenme, sağlık ve eğitim gibi sonuçlar doğuran daha geniş kalkınma hedeflerine de etkili destek sağlamaktadır.

ILO (2010: 13-15), sosyal koruma önlemlerinin, nakit transfer planlarını, kamu iş programlarını, okul burs ve yemeklerini, sosyal yardım hizmetlerini, işsizlik veya maluliyet yardımlarını, emeklilik yardımlarını, yemek kuponları ve yemek transferlerini, sağlık ve eğitim yardımlarını, kullanıcı ücreti muafiyetini ve nakit desteğe dayanan yardımları da kapsayabileceğini öne sürmektedir (Sepulveda ve Nyst'de alıntılanmış, 2012: 21).

Barrientos ve diğerleri'ne göre (2005: 4), "sosyal koruma görüşlerinden (iki olası tanımından), bir kişi iki tanesinin yarıştta olduğunu görebilir. Biri sosyal korumayı, birey ve ailelere, onlar durumlarını hızlı bir şekilde iyileştirmelerini sağlayacak yeni ekonomik fırsatları ararken karşılaştıkları şoklar ile başa çıkmada kısa dönem yardımı sağlayan bir araç olarak gören dar görüştür. Diğer de sosyal korumanın yoksulluğu azaltmada hem kısa dönem hem de uzun dönem rolleri olduğunu savunan daha kapsayıcı bir görüştür. İkinci görüşe göre sosyal koruma, insanlara varlıklar biriktirmeye ve onları korumaya yardım etmektedir. Ayrıca, insanlara bağlanma ve müştericilik tarafından kısıtlanmamış bir şekilde fırsatları değerlendirebilmeleri için sosyoekonomik ilişkilerini dönüştürmeye yardım etmektedir. İnsanların yaşlarından, güçsüzlüklerinden veya sakatlıklarından dolayı başkalarına bağlı oldukları durumlarda bu geniş görüş, hibe ve katılımlı olmayan emekli maaşları gibi uzun dönemli sosyal yardımları öngörmektedir. Dar görüşe göre sosyal koruma ve geçim kaynağı arasında net bir ayırım vardır. Geniş görüşe göre ise bu ikisi birbirine çok yakından bağlantılıdır."

Sosyal korumanın sosyal kırılganlıkla ilgilenen ve sosyal adalete katkıda bulunan daha geniş sosyal politika programının bileşeni olma potansiyeli anlaşılmalı birlikte henüz geniş çapta iyice oturtulmamıştır (Devereux ve McGregor, 2014: 307-308). Bu durum, onun iyice anlaşılması ve ampirik olarak da ispatlanmış olan gelir yoksulluğunu azaltma ve ekonomik riski yönetme

potansyeline zıt düşmektedir. Dahası sosyal koruma kendisini, yoksulluğu azaltmak için kullanılan güçlü bir araç olarak konumlandırmıştır fakat kendisi ayrıca sosyal adaletsizliğin bazı türlerini düzeltici bir mekanizma olarak da anlaşılabilir.

Genel olarak, sosyal korumanın nasıl anlaşıldığına, nelerden oluştuğuna ve nasıl uygulandığına dair hala farklılıkların olduğu görülmektedir. Ayrıca, sosyal korumanın farklı ülkelerin siyasetlerinde nasıl farklı şekillerde bütünleştiği de söylenebilir. Toplumdaki siyasi kurumların, resmi ve gayri resmi "oyun kuralları" (North, 1990: 3, 5), sosyal koruma faaliyetlerini teşvik edebilir veya onlara engel olabilir. Bununla birlikte, siyasi elit kesimler sosyal korumanın hem bir siyasi seçenek olarak hem de alabileceği farklı bir biçimde bulunmasına etki etmektedir (Brunori ve O'Reilly, 2010: 7).

İyi bilinen bir örnek de Gosta Esping-Andersen(1990, 1999)'in "Refah Kapitalizmin Üç Dünyası" adlı kitabında, Batı örneklerinden yola çıkarak üç farklı refah devleti modellerini geliştirdiği örnektir. Bu model, farklı siyasi ideolojileri olan sosyal-demokratik, muhafazakar ve liberal modellerini refahın çerçeveleri olarak göstermektedir. Esping-Andersen'e göre sosyal demokratik refah devletler, evrensellik ve vatandaşlık prensibine dayalı refah temini sağlamaktadır ve toplumlar arasında en eşitlikçi olanlardır. Muhafazakar-hristiyan-demokratik refah devletleri tamamlama ilkesine bağlı kalmakta ve sadece aile ve topluluk gibi alt düzeylerin başarısız olduğu durumlarda araya girmektedir. Bununla da, yüksek sosyal farklılaşma/tabakalaşma düzeyini koruyarak genel bir sosyal güvenlik yaratmaktadır. Liberal refah devletleri piyasaya bağlıdır ve özgür piyasaya asgari bir etkiye gerek duymaktadır. Onlar sadece bütçe hesaplı temel ihtiyaçları karşılamakta ve eşitsiz servet dağılımına neden olmaktadır. Bu gibi toplumlarda zenginler daha da zengin olmakta ve dolayısıyla da sosyal farklılaşmayı/tabakalaşmayı arttırmaktadır.

Refah sağlanmasını etkileyen değişken siyasi ideolojiler hakkında bilgi veren bu gibi refah modellerine rağmen, sosyal koruma söyleminde genel olarak sosyal korumanın nelerden oluştuğunu gösteren ve yaygın olarak kabul edilmiş bir görüş vardır. Bu görüş aşağıda gösterilmiştir.

1.4. Sosyal Koruma Şekilleri

Sosyal Sigorta: çalışanları ve ailelerini doğum, yaşlılık, işsizlik, hastalık ve kaza gibi yaşamları ve çalışma hayatları boyunca karşılaşılabilecekleri risklerden korumak amaçlı tasarlanan katkı planlarını içermektedir. Dahası, sosyal sigorta, yoksullaşma riski altında ve savunmasız olma ihtimalleri olan bireyleri veya grupları gelecekte oluşabilecek gelir açıklıklarına karşı bir güvence olarak ‘güvenlik ağ’larına” veya sigorta mekanizmalarına koymaktadır. Örneğin, kuraklığa yatkın bölgelerdeki küçük çiftlik sahiplerine mevsimlik kamu iş programlarının uygulanması bu duruma bir örnek olarak verilebilir.

Sosyal Yardım: Yoksulluk ve kırılganlığa karşı tasarlanmış ve vergi ile finanse edilmiş politika araçlarını kapsamaktadır. Bazı ülkelerde bu sosyal yardım olarak da bilinmektedir. Sosyal yardımlar, yoksul olan bireyleri belirlemekte ve onlara sosyal transfer yardımı yapmaktadır. Bu yardımlar arasında, özürlü olan kişilere özürlü hibesi, yaşlılara sosyal emeklilik, yoksul ailelerdeki çocuklara çocuk bakım yardımı ve ‘yoksullar arasında en yoksul’ olanlar için diğer sosyal hibeler gibi yardımlar bulunmaktadır.

İşgücü Piyasası Düzenlemeleri: Bunlar, istidham ve çalışma için zorunlu olan asgari standartların uygulanmasını sağlayan ve çalışanların haklarını koruyan yasal çerçevelerdir. Örgütlenme ve sesini durma haklarını genişletmektedir (Barrientos ve Hulme, 2008: 3; Devereux ve McGregor, 2014: 297).

1.5. Sosyal Korumayı Anlamak için Gerekli Teorik Çerçeve

1.5.1. Amartya Sen’in kapasite yaklaşımı

Bu yaklaşıma Amartya Sen öncülük etmiştir ve Martha Nussbaum ve diğerleri tarafından daha da geliştirilmiştir.

İktisatçı Amartya Sen, 1980’lerde ‘kapasite’ kavramını, insan refahı konusunda modern ekonomiyi hükmeden ve yoksulluk ve eşitsizlik gibi konuları birey ve ailelerin sahip olduğu mallara ve gelirlerine göre anlayan dar görüşlü faydacı yaklaşımından ayrılan bir tür düşünce tarzı olarak ortaya atmıştır. Bu

anlayış, günümüzde 'kapasite yaklaşımı' olarak bilinen kavrama dönüşmüştür. Bu kavram, sosyal, ekonomik ve siyasi analizleri kapsayan ve insan refahının kapasite kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini savunan bir çerçevedir. Bu yaklaşım, insanların ve yaşam standartlarının politikaların odak noktası olduğunu savunmaktadır. Bu da yaşam standartlarını sadece geliştirmek uğruna teşvik etme eğilimi (örneğin iktisadi büyüme) gösteren uygulamalı sosyal bilimleri ile zıtlık göstermektedir. Bunun nedeni de insani gelişimde, gelirin bir amaç değil, sadece amaca götüren bir araç olmasıdır (Deneulin ve McGregor, 2010: 502-505).

Kapasite Yaklaşımının ana iddiası, bir bireyin refahı veya yaşam standartlarını değerlendirirken, eşitliği ve adaleti yargılarken veya bir ülkenin veya bir topluluğun gelişmişlik düzeyini hesaplarken, kaynaklara veya insanların psikolojik durumlara öncelik verilmemesi gerektiğini bunun aksine bu yaşamları sürdüren insanların karşısına çıkan etkili fırsatlara odaklanarak yapılması gerektiği düşüncesidir (Robeyns, 2006: 351-376).

En genel tanımıyla Kapasite Yaklaşımı, refah özgürlüğünün kesin bir teorisi olmaktan ziyade, esnek ve çok amaçlı normatif (hüküm ifade eden) çerçevedir. Özünde iki ana normatif iddiası vardır. Birincisi, refaha ulaşma özgürlüğünün merkezi ahlaki öneme sahip olduğudur. İkincisi de, refaha ulaşma özgürlüğünün insanların değerli kapasitelerince en iyi anlaşıldığıdır. Yani onların değerli gördükleri kişi olma ve onların gerçek gördükleri fırsatları uygulama özgürlükleridir (Robeyns, 2012: 1). Aynı düşünce tarzına sahip Deneulin ve McGregor (2010: 504), kapasite yaklaşımının bir teori olmaktan ziyade bir yaklaşım olduğunu bunun da kullanımında ve yorumlanmasında ona bir esneklik kazandırdığını savunmaktadırlar. Durum böyle olunca da bu yaklaşım günümüz uygulamalı sosyal bilimlerin uğraştığı birçok soruna farklı bir bakış açısı ile bakılmasını sağlamaktadır.

Robeyns (2012: 1) de, bu çerçevenin çeşitli değerlendirme alıştırmalarında kullanılabildiğini savunmaktadır. En önemlileri arasında, 1) Bireysel refahın değerlendirilmesi; 2) sosyal ve dağıtıcı adaletin değerlendirilmesi de dahil olmak üzere sosyal düzenin değerlendirilmesinde; 3) toplumlarda sosyal değişim ile ilgili olan politikaların ve tekliflerin tasarlanmasında (sosyal ahlakın çekirdeğinde olan);

Öyle ki, bütün bu düzenleyici işlerde kapasite yaklaşımı insanların olma ve yapmalarına (bazı seçilmiş olan olma ve yapmalarına) ve onları gerçekleştirme fırsatlarına öncelik vermektedir.

Deneulin ve McGregor (2010: 503-4) kaydedildiği gibi kapasite yaklaşımının üç ana kavramı vardır. Bunlar: işleyişler, kapasite ve ajanstır. İşleyişler, sağlıklı vücut, güvenli olma, eğitilmiş olma, işe sahip olma, hareketliliğe sahip olma ve insanları ziyaret edebilme gibi bireyin refahını oluşturan değerli faaliyetler ve durumlardır/hallerdir. Sen işleyişleri, "bir kişinin olurken veya yaparken değer verebileceği çeşitli şeyler" olarak tanımlamaktadır (Sen, 1999: 75).

Kapasite, bir kişinin bu değerli faaliyetleri gerçekleştirme ve bu değerli hallere ulaşma özgürlüğü anlamına gelir. Sen (1992: 40) kapasite kavramını "bir kişinin elde edebildiği bu işleyişlerin (olma ve yapmalar) çeşitli kombinasyonları" olarak açıklamaktadır. Öyle ki kapasite, kişinin yaşayabileceği olası hayatlardan birini yaşama özgürlüğünü yansıtan bir takım işleyişlerin taşıyıcılarıdır. Kapasite, kişinin değer vermek için bir nedeni olan bir hayatı yaşamak için sahip olduğu "gerçek/anamlı özgürlüklerdir" (Sen, 1999: 87). Yani kapasiteler, gerçek fırsatlar olarak tasarlanan özgürlüklerdir.

Sen özgürlüğü, "değer verdiğimizizi başarmak için sahip olduğumuz gerçek fırsatlar" olarak tanımlamaktadır (Sen, 1992: 31). Ajans kavramı ise, bir kişinin değer vermek için nedeni olan hedefleri peşinde koşma yeteneğidir.

Yukarıdaki tanımlar temelinde kapasite yaklaşımının, sosyal düzenin insanların kapasitelerini arttırmayı amaçlamasına neden olan temel normatif iddia olduğu ortaya çıkmaktadır. Yani, insanların değerli yapma ve olmaları elde etme veya elde etme girişiminde bulunma özgürlüğüdür. Bunu yapmakla birlikte de o düzenler insanların ajansına saygı duymalıdır (Deneulin ve McGregor, 2010: 504).

Kapasite yaklaşımı insanları ekonomik ve sosyal süreçlerin merkezine koymaktadır. İnsan özgürlüğünü, sosyal değerlendirme işleyişlerini değil insanların kapasitelerine öncelik vererek öne çıkarmaktadır (örneğin çok aç olan bir çocuk ve oruç tutan bir keşiş arasındaki fark: ikisinin de aynı düzeyde işleyişi

vardır, ikisi de yeterli beslenmemiş, fakat birinin istediği takdirde yeme özgürlüğü vardır fakat diğerinin yoktur). Bu, sosyal değerlendirmeye olumlu bir özgürlük fikrini getirmekte ve geleneksel politika değerlendirme yaklaşımlarına önemli bir düşünce olmaktadır (İbid: 506-7).

Kapasite yaklaşımında Sen (1999: 70-1), yaşam standartlarının değerlendirilmesinde gelirlerin ve malların niye yeterli olmadığını açıklayan beş nedenden söz etmektedir. Bunlar;

- 1) Heterojenlik: İnsanlar arasındaki fiziksel ve biyolojik farklılıklar, ihtiyaçlarının karşılanması için farklı gereksinimlere ihtiyaç duydukları anlamına gelmektedir.
- 2) Çevresel çeşitlilik: fiziksel çevrelerdeki farklılıklar, farklı yerlerdeki insanların ihtiyaçlarını karşılamak için farklı mal kombinasyonlarına gerek duyacakları anlamına gelmektedir.
- 3) Sosyal içerikteki çeşitlendirmeler: farklı toplumlarda hüküm süren farklı sosyal düzenlemeler gelirlerin veya malların insan gelişimi çıktılarına çevrilmesini etkileyecektir.
- 4) İlişkisel perspektiflerdeki farklılıklar: geleneklerde ve adetlerdeki farklar, aynı kapasiteye ulaşmak için farklı gereksinimlere ihtiyaç duyulacağı anlamına gelir.
- 5) Aile düzeyinde bakıldığında, aile içi ayrımcı dağıtım kaynakların bütün aile fertleri için memnuniyet sonuçları getirmeyeceği anlamına gelir (Sen bununla, cinsiyet eşitsizliklerindeki güç dinamikleri için özel bir duyarlılık göstermektedir. Kaynaklar üzerindeki ayrımcı yönetim ailelerde kadınlar ve kızlar için genelde daha düşük refah sonuçlarına neden olmaktadır).

Ancak, Sen'in yukarıdaki savları gelir ve malların önemsiz olduğunu değil, sadece refah temelini genişletilmesi gerektiğini savunmaktadır. Çünkü gelir bir amaç değil, amaçlara ulaşmak için kullanılan bir araçtır (Deneulin ve McGregor'da alıntılanmış, 2010: 504-5).

Buna binaen, Sen'in yukarıdaki argümanları kapasite değerlendirme hususunda şöyle özetlemek mümkündür. Kişinin yararı değerlendirmede gerçek

özgürlüklerin önemi, kaynakları değerli faaliyetleri dönüştürme yeteneğindeki bireysel farklar, faaliyetlerin çok değişkenli mahiyetin mutluluğu arttırması, insan refahı değerlendirmesinde maddi ve maddi olmayan faktörlerin dengesi ve fırsatların toplum arasında dağıtımında kaygıdır.

Bu yaklaşım "gerçek/anlamli özgürlükler" yani yaşlılığa kadar yaşayabilme, ekonomik işlemlere katılm yada siyasi faaliyetlere katılma gibi işlevsel kapasitelere vurgu yapmaktadır. Öyle ki, Sen'e göre, kapasite yaklaşımında yoksulluk, kapasitenin yoksunluğu olarak anlaşılmaktadır. İnsanların sadece nasıl işlediklerine değil, ayrıca, onların değer verdikleri ve değer vermek için nedene sahip oldukları sonuçlara ulaşmak için kullanışlı bir tercihe sahip olmalarına, yani, kapasiteye sahip olmalarına da vurgu yapılmaktadır (Sen, 2001: 291). Bireyler böyle kapasitelerden cahillik, hükümet baskısı, mali kaynaklar eksikliği veya bilinçsizlik gibi birçok farklı şekilde yoksun bırakılabilmektedir.

Sen'in kapasite yaklaşımına göre, gelir veya servet eşitsizliklerine aşırı odaklanma, yaşam standartlarındaki eşitsizliklere hesap verememektedir. "Servet eşitsizliği bize, ana kaygımız yaşam standartlarındaki eşitsizlik olduğunda bile sürekli ve diğer tür eşitsizlikler hakkında bilgi verebilir. Özellikle de sosyal bölünmelerin devamlılığı ve inatçılığı bağlamında, sınıflararası servet ve mülk sahipliği eşitsizlikleri önemlidir. Fakat bu teşhis, gerçek sınıflararası refahın ve özgürlüğün değerlendirilmesi için yaşam standartları göstergelerinin önemini azaltmamaktadır" (Sen, 2003:52). Başka bir deyişle gelir eşitsizliği, insan kapasiteleri eşitsizliğini sınırlı bir şekilde açıklayabilir (UNDP, 2013: 26).

Yukarıdaki teze dayanarak Sen (1992:28); "İnsanların karşılaştığı gerçek fırsat eşitsizliğinin boyutu gelir eşitsizliği büyüklüğünden çıkarılmadığı için gelir eşitsizliğine birincil odak noktası olarak bakılamamaktadır, çünkü ne yapıp yapamayacağımız sadece gelirimize değil, hayatımızı etkileyen ve bizi biz yapan çeşitli fiziksel ve sosyal özelliklere de bağlıdır." Örneğin Devereux ve McGregor (2014: 302), fiili siyasi yapıların ve değerlerin insanların hayatlarını iyileştirmeleri için ihtiyaç duyabilecekleri özgürlükleri gerçekleştirmelerine engel oluşturduklarını iddia etmektedir.

Bundan başka, insani gelişme yaklaşımı Amartya Sen'in çalışmasını temel olarak çalışma yapmakta ve yoksulluğun 'insan merkezli' olduğunu savunmaktadır. İşli İnsani Gelişme raporuna göre, "gelişmenin ana görevi, insanlara uzun ömürlü, sağlıklı ve yaratıcı yaşam sürdürebilecekleri sağlayıcı bir çevre sağlamaktır. Bu, gerçeğin ta kendisi gibi gözükabilir fakat, mal ve finansal servet birikimi gibi acil halledilmesi gereken işler arasında sık sık unutuluyor" (UNDP, 1990:9).

Dolayısıyla, insan refahının toplumsal gelişime olan bakış açısı, toplam gelir ölçütleri tarafından kapsanmamakta ve insanların sahip oldukları ile değil onların sahip oldukları ile neler yapabilecekleri ve neler olabilecekleri ile ilgilidir. Örneğin: uzun ömürlü ve sağlıklı yaşam sürdürme, eğitim alma, hayatlarını etkileyen kararların alınmasında faal olma gibi.

Bu yüzden, kapasite yaklaşımı insan özgürlüğünü ve hayatlarını etkileyen kararların alınmasında faal olabilmesini insan itibarının merkezi olarak kabul etmektedir. Bu da insanların politika malzemesi olarak muamele edilmesinin eleştirilmesine neden olmuştur. Bu yaklaşım ayrıca, politika geliştirmenin merkezine ahlaki geri getirmektedir. Çünkü, günümüz politika süreçleri çoğu kez teknokratik yaklaşımlarına, sorun-çözmeden daha çok ayrıcalık tanımıştır. Bu da ahlak kaygılarını ya gölgede bırakmış ya da saklamıştır (Deneulin ve McGregor, 2010: 504).

Dahası, gelişim gelir ölçütleri yetersizdir ve gelişim politikasını yanlış yönlendirmiştir. En önemli öneri, gelişimin ölçütü/standartı olarak üretimin ölçülmesinden insan refahının ölçülmesine doğru hareket etmesidir (Sarkozy Commission, 2009:12).

1.5.2. Kapasite yaklaşımı eleştirileri

Sen'in kapasite yaklaşımı, insan özgürlüğüne bireysellik ışığı altında baktığı için eleştirilere muhatap olmuştur. Bu yaklaşım, sosyal yapıların ve kurumların "bireysel insan refahı için sahip oldukları nedensel önemlerine göre" değerlendirilmeleri gerektiğini ileri sürerek ahlaki bireycilikle bağdaştırılmaktadır (Robeyns, 2005:107; 2008: 90 Deneulin ve McGregor'da alıntılanmış, 2010: 510).

Sen'in çalışması üzerine yapılan eleştiriler arasında insanların subjektif değerlendirmelerine dayanarak yapılan öz değerlendirmelerine rağmen, kapasite yaklaşımının çoğunlukla insan refahının objektif gerçekleştirmelerine (sağlık, eğitim, beslenme ve siyasi katılım gibi) odaklanmasıdır. Başka bir eleştiri noktası da insanların hayatlarının ne kadar iyi gittiğine dair kendilerinin ne düşündüklerine, ne hissettiklerine ve ne dediklerine daha çok önem verilmesi gerektiğidir (Deneulin ve McGregor, 2010: 505). Bu iki yazar, kapasite yaklaşımının en büyük zayıflığının, insan özgürlüğünü insan hayatının nihai değeri olarak görmesini savunmaktadır. Onlara göre, özgürlüğü kendisinin, diğerlerinin ve gelecek kuşakların iyiliğini kapsayan *telosuna veya* amacına bağlı olarak anlamamız gerekmektedir (İbid: 509).

İki yazar ayrıca, Sen'in yazılarının hiçbir zaman insanların refah üzerindeki farklı fikirlerin yüzünden ortaya çıkan kaçınılmaz çatışmaların/anlaşmazlıkların nasıl çözüleceğini açık bir şekilde anlatmadığını ifade etmiştir. Bu yazarlar, 'sosyal refah çerçevesini' ileri sürmekte ve 'beraberce iyi yaşam sürdürme çabalarımızın başarılı olması için refahın sosyal kavramınının siyasi ve politika sistemlerinde çözülmesi gereken değiş-tokuşları tanımlayan son derece siyasi bir kavram olduğunu" iddia etmektedir (Opcit: 513).

Bu, bireylerin şeyleri subjektif değerlendirmedeki farklı anlayışlarından dolayı kolay bir görev değildir.

Yukarıdaki eleştirilere rağmen kapasite yaklaşımının gelişiminin ve sosyal politikanın yeniden düşünülmesinde hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler bağlamında büyük bir potansiyele sahiptir. Bu yaklaşım insanları ve refahlarını ekonomik ve sosyal süreçlerin en önemli kaygıları olarak görmekte ve insan özgürlüğünün esas itibarına ve insanların kendi hayatlarına dahil olabilmelerine dayalıdır. Sosyal bir teori olmadığı için, geniş çapta uygulama ve yorumlamaya olanak sağlamaktadır (Deneulin ve McGregor, 2010: 514).

1.5.3. Kapasite yaklaşımını kullanma gerekçesi

Bu tezde kapasite yaklaşımı ile sosyal korumanın özellikle de Sahra Altı Afrika'da, yoksulluğu ele almada bireylere, yaşamlarını iyileştirmek ve riskleri ve kırılabilirlikleri azaltmaları için yeteneklerini arttırarak bir iyileştirme aracı olarak nasıl kullanılabileceğini gösterilmektedir. Örneğin, gelir eksikliği bir engeldir ve insanların temel ihtiyaçlarını karşılama yeteneklerini azaltmaktadır. Sakatlık, yaşlılık, cinsiyet, ırk, etnik kimlik gibi fiziksel ve biyolojik farklar ile diğer bireysel farklar da bireylerin kaynakları değerli faaliyetlere dönüştürebilmelerine engel olmaktadır. Bu yüzden, yoksul ve savunmasızların ihtiyaçları etkili bir şekilde karşılanacaksa, bireylerin yararlarının değerlendirilmesi sosyal korumada önem teşkil etmektedir. Örneğin, hizmetlerin nasıl sağlandığı konusunda çevresel farklar, yani fiziksel ortamdaki farklar (Şehir vs Taşra) önem teşkil etmekte ve bu yaklaşım bunu dikkate almaktadır.

Kapasite yaklaşımının sosyal korumada uygulanması ayrıca, insan refahının değerlendirilmesinde maddesel faktörler (para, servet, fiziksel varlıklar) ve maddesel olmayan faktörler (insan haklarının desteklenmesi, yetkilendirme, eğitim yoluyla insan sermayesine yatırım, sağlık, siyasi haklar ve katılımlar) arasındaki dengenin ve fırsatların toplumda nasıl dağıtıldığının önemini vurgulamaktadır.

1.6. Sosyal Koruma için Kavramsal Çerçeve

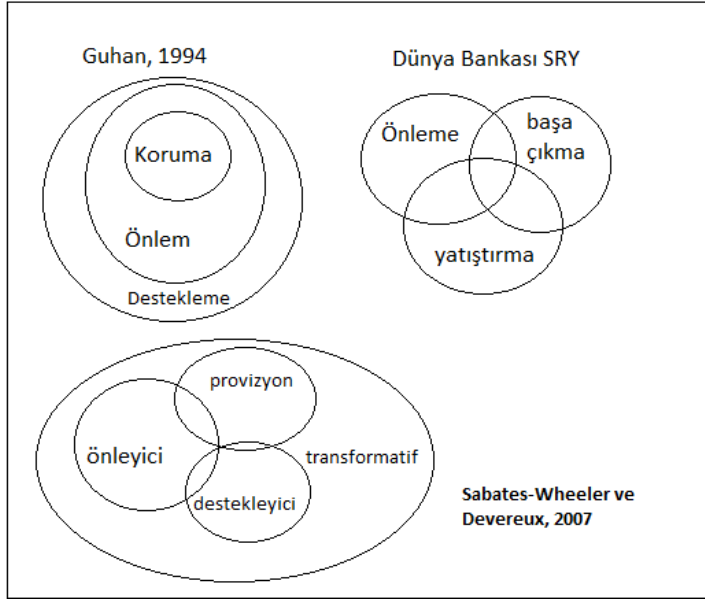
Sosyal koruma kavramı farklı modeller kullanarak ayrıntılı bir şekilde incelendiği ve sosyal koruma ile ilişkilendirildiği çeşitli tanımları, yaklaşımları ve çerçeveleri vardır. Bunlardan birisi de 1994 yılında Hindistanlı iktisatçı Sanjivi Guhan tarafından geliştirilen olanıdır. Guhan, sosyal korumanın "koruma, önleme ve destekleme" adları altında üç eşmerkezli daireden oluştuğunu ileri sürmüştür.

"Destekleme önlemleri dış dairesi makro ve meso düzeylerde işleyen ve yoksulluğun azaltılmasında büyük öneme sahip olan sırayla tüm makroekonomik, sektörel ve kurumsal önlemlerini içermektedir. Orta daireler, yoksulluğun azaltılmasında doğrudan etki eden önlemler olarak da bilinen varlıkların yeniden dağıtımı, istidham yaratımı ve besin/gıda güvenliği gibi önlemlerden oluşacaktır. İç daire de destekleme ve önleme yaklaşımları yoluyla engellenmeyen/giderilmeyen veya engellenemeyen/giderilemeyen yoksunluklardan rahatlatmak veya korunmak için belirli önlemlerden oluşacaktır." (Guhan, 1994: 35; Brunori ve O'Reilly'de alıntılanmış, 2010: 5).

Diğer taraftan, risk yönetimine odaklanan ve ağırlıklı olarak iki önemli değerlendirmeye dayalı olan Dünya Bankasının Sosyal Risk Yönetimi (SRY) çerçevesi: (i) yoksullar genellikle değişik risklere daha çok maruz kalmakta ve (ii) bu risklerle karşı çıkmak için en az araçlara sahiptir (Holzmann ve diğerleri, 2003: 5). Bu çerçeve, sosyal korumanın üç farklı işlevi yada amacı olan önleme, hafifletme ve başa çıkmayı hiyerarşik olmayan ve üst üste gelecek bir şekilde kullanmaktadır.

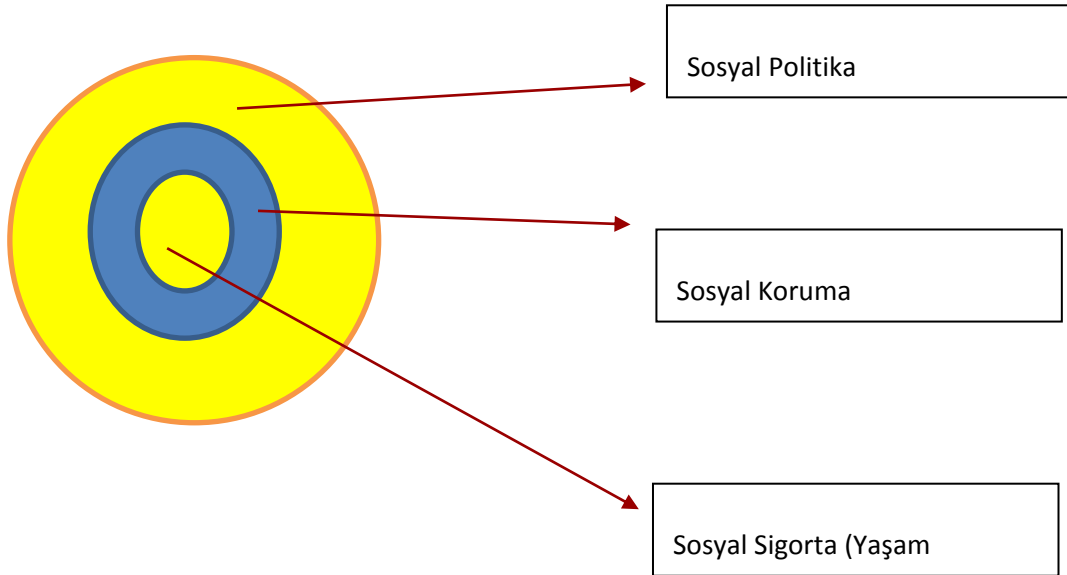
Üçüncüsü, Stephen Devereux ve Racheal Sabates-Wheeler tarafından ileri sürülen “Transformatif sosyal koruma çerçevesi” dir. Guhan tarafından ileri sürülen modelin üzerinde yapılmış olan bu çalışmada iki yazar sosyal korumanın kavramlaştırılmasına transformatif sosyal koruma olan dördüncü bir boyutu eklemektedir. Transformatif yönünün anlamı, sosyal koruma bakıldığında, “artık, belirli bir durumda sadece bazı gruplar için riskin nasıl azaltılacağını bakan bir politika tasarlamaya odaklı olmaması gerektiğini, fakat bu durumda kırılgan/savunmasız grupların büyük bir bölümü için riski nasıl küçülteceği üzerine odaklanan bir politika gerektiğini” görülmelidir (Sabates-Wheeler ve Devereux 2007: 24; Kumitz’de alıntılanmış, 2013: 15-16).

İki yazar, transformatif sosyal korumanın en dikkate değer ve kalıcı bir etkiye sahip olduğunu düşünmektedir. Çünkü sosyal korumanın “transformatif” kavramının ekonomik kırılganlığa odaklanan geleneksel görüşünün ötesine geçmekte ve buna sosyal kırılganlığı da eklemektedir. Bu da, transformatif sosyal korumanın çok daha geniş odaklı olduğunu göstermektedir.



Şekil 1.1. Sosyal Korumanın anlaşılması için Kavramsal Çerçeveler (Brunori ve O'Reilly, 2010: 7)

Sonuç olarak sosyal korumanın anlaşılmasında Kumitz, sosyal korumanın genelde daha geniş sosyal politika çerçevesinin içine alındığını iddia etmektedir. Kumitz, sosyal sigortanın eş merkezli dairelerini geliştirmiştir. O, sosyal politikanın



Şekil 1.2. Sosyal Sigorta, Sosyal Koruma ve Sosyal Politika (Kumitz, 2013: 19)

Bu modelde: "Üç daire, sosyal etkinin farklı eğimini yansıtmaktadır. Sosyal Politika ülkenin sosyal adalet anlayışı görüşünü uygulamaktadır. Sosyal Koruma,

insan refahı ile ilgili tüm sorunlarla ilgilenmektedir (doğrudan ve dolaylı transferleri, çerçeveleri doğrular, yardımları ve hizmetleri yönetir). Sosyal sigorta doğrudan transferler ile özellikle yaşam döngüsü ihtiyatlarını hedeflemektedir (sosyal yardım, sosyal ödenekler ve/veya sosyal sigorta)''.

2. BÖLÜM

SAHRA ALTI AFRİKA'DA SOSYAL KORUMA: MEVCUT KOŞULLAR

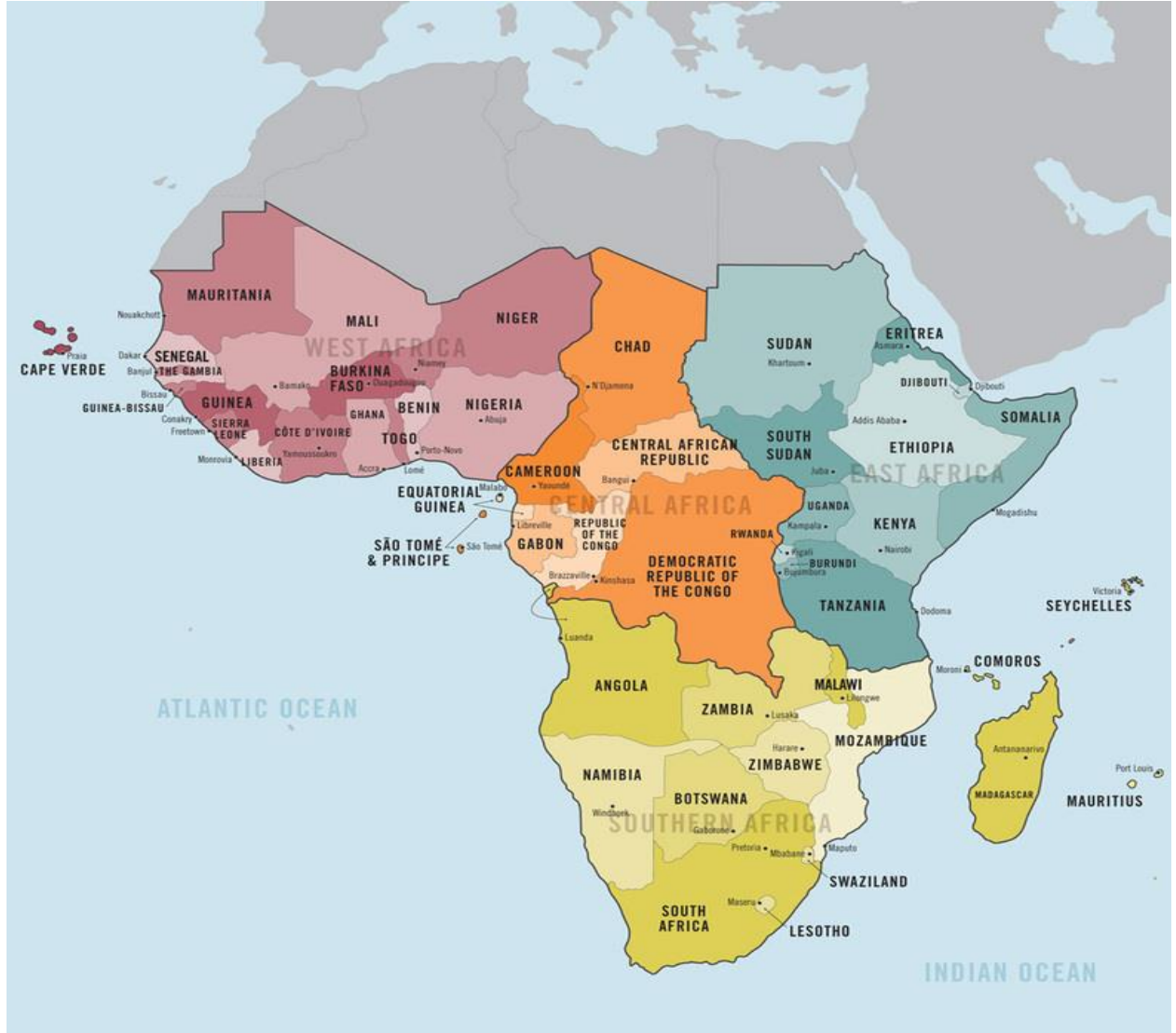
2.1. Altbölgeye Genel Bakış

Mısır, Cezayir, Tunus, Fas, Libya, Batı Sahra ve Güney Sudan ülkeleri hariç Angola, Benin, Botsvana Faso, Burundi, Kamerun, Yeşil Burun Adaları, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Komorlar, Kongo Cumhuriyeti (Brazzaville), Demokratik Kongo Cumhuriyeti (Zaire), Fildişi Sahili, Cibuti, Ekvator Ginesi, Eritre, Etiyopya, Gabon, Gambiya, Gana, Gine, Gine Bissau, Kenya, Lesoto, Liberya, Madagaskar, Malavi, Mali, Moritanya, Mauritius, Mozambik, Nambiya, Nijer, Nijerya, Réunion, Ruanda, São Tomé ve Príncipe, Senegal, Seyşeller, Sierra Leone, Somali, Güney Afrika Cumhuriyeti, Güney Sudan, Svaziland, Tanzanya, Togo, Uganda, Zambiya ve Zimbabve Sahra Altı bölgeye ait kabul edilmektedir.

Sahra Altı Afrika kıtası büyüklüğü ve nüfus yoğunluğu bakımından dünyanın ikinci büyük kıtasıdır. Toplam kara alanı 24.2 milyon km²'dir ve altbölge dünyanın %20.4'lük bir bölümünü kapsamaktadır (www.21stcenturychallenges.org/60-seconds/sub-Sahran-africa/ 21 Kasım2014'te alınmıştır). Dünya Nüfus Veri Sayfasına göre (2014: 7), 2014 yılının ortasında altbölge nüfusu yaklaşık olarak 920 milyon civarındaydı. Bu sayı 2013 yılında 926 milyondur. Sahra Altı Afrika nüfusları değişim göstermektedir. En büyük nüfusa sahip Nijeryadır (yaklaşık olarak 177,5 milyon) ve en küçük nüfusa sahip Seyşeller'dir (yaklaşık olarak 0,1 milyon).

Altbölge'de belirgin dil, kültür ve gelenekler ve bazen de dini farklara sahip fazla etnik grup vardır. Bu etnik grupların bazılarının sayıları milyonlarla, bazılarınıninki ise birkaç binle ifade edilmektedir. Genelde bu gruplar belirli bölgeye aittir (Kabeer, 2010: 15). Dahası, Kabeer, dünyada diğer tüm bölgelerden daha çok ülkeye sahip olan bu bölgenin siyasi coğrafyasının uzun zamandır bölgesel silahlı halk çatışmaları ile karakterize edilmiştir. Sahra Altı Afrika dünyada en yüksek yoksulluk oranlarına sahiptir. Sahra Altı Afrika aşırı yoksullukta yaşayan

insan sayısının sabit bir şekilde 290 milyondan (1990 yılında) 414 milyona (2010 yılında) yükseldiği tek gelişmekte olan bölgedir. Dünya Bankası, 2015 yılına kadar yoksulluk sınırının günlük 1.25 \$'dan daha az olacağını tahmin etmektedir (www.un.org/africarenewal/.../steady-progress-many-millennium-develop 19 Mart 2015'te alınmıştır .)



Harita 2.1. Sahra Altı Afrika (google haritaları 02 Subat 2015'te alınmıştır).

Sahra Altı Afrikanın karşılaştığı ana zorluklardan bazıları, yönetim mücadeleleri, savaş, Binyıllık Kalkınma Hedefleri (BKH'leri), ekonomik büyüme, ticaret, gıda güvenliği, sağlık, iklim değişikliği, yolsuzluk, cinsiyete bağlı şiddet, göç gibi sorunlardır (www.21stcenturychallenges.org/60-seconds/sub-Sahran-africa/ 21Kasım 2014'te alınmıştır).

Orta Afrika Cumhuriyeti gibi ülkeler son zamanlarda büyük krizlere neden olan etnik savaşla karşılaşmıştır. Bu savaşta binlerce insan hayatlarını, hayatta kalanlar da gelir ve geçim kaynaklarını kaybetmiştir. İç Göç Hareketleri İzleme Merkezi (Internal Displacement Monitoring Centre) kayıtları, Orta Afrika Cumhuriyetinin 4.700.000'lük (UNFPA Aralık 2014 kayıtları) toplam nüfusunun en az 436.000'lik kısmının yaşadığı yeri terk etmek zorunda kaldığını (Mart 2015 tarihinden itibaren), 419.000'lik (UNHCR, Kasım 2014 tarihinden itibaren) kısmının ise ülkeyi terk etmek zorunda kaldığını göstermektedir. Ayrıca, 11.700.000 nüfusu olan (UNFPA Aralık 2014 tarihinden itibaren) Güney Sudan'daki çatışmalar neticesinde, 1.474.500 kişi (Mart 2015 tarihinden itibaren) yaşadığı yeri terk etmek zorunda kalmış ve 499.300 kişi de ülkeyi terk etmek zorunda kalmıştır (UNHCR Ocak 2015 tarihinden itibaren). (www.internal-displacement.org/sub-Sahran-africa (19 Mart 2015'te alınmıştır)). Bu ülkelerdeki çatışma olayları ve diğer olaylar, Sahra Altı Afrika'nın karşı karşıya kaldığı kırılganlık ve istikrarsızlık sorunlarını göstermektedir.

Diğer taraftan, Nijerya hala dini savaşların yarattığı etkilerle boğuşmaya devam etmektedir. Boko Haram adlı bir grubun özellikle de ülkenin kuzey taraflarında kargaşa yaratmaya devam ettiği rapor edilmektedir.

HİV/AİDS, tüberküloz(verem) ve sıtma(malarya) salgınları dünyada yoksulları etkileyen tedavi edilebilir ve önlenebilir hastalıklar arasında yer almaktadırlar. Fakat Sahra Altı Afrika bölgesi sıtma ölümlerinin %90'ı, tüberküloz vakalarının üçte biri ve HİV vakalarının üçte ikisi gibi rakamlarla bu hastalıklar tarafından en kötü şekilde etkilenen bölgedir (www.one.org/africa/issues/infectious-diseases/ 29 Kasım 2014'te alınmıştır).

Dünya Gelişim Göstergeleri (2014: 7), 2012 yılında 35 milyon kişinin HİV/AİDS ile yaşadığını ve 2.3 milyon daha kişinin de sonradan bu hastalığa yakalandığını göstermektedir. Sahra Altı Afrika salgınının merkezi olmaya devam etmektedir, fakat AİDS ile yaşamakta olan yetişkin sayıları azalmaya başlamış ve antiretroviral ilaçlara erişimi olan kişilerin de hayatta kalma oranları yükselmeye başlamıştır. 2012 yılının sonunda, gelişmiş ülkelerde 9.7 milyon kişi antiretroviral ilaçları almaktaydı (UNAİDS, 2013: 4, 6).

2012 yılında, 8.6 milyon kişiye tüberküloz teşhisi konulmakla birlikte, hastalığın sıklık, yaygınlık ve ölüm vakaları oranları düşmektedir. Bu hastalığa yakalanma olasılıkları daha yüksek olan insanlar, tüberküloza olan direnme gücünü azaltan HIV/AIDS hastalığı ile yaşayanlar, mülteciler, yerlerinden edilmiş kişiler ve orta yaşam alanlarında ve sağlıklı koşullarda yaşayan mahkumlardır (Dünya Gelişim Göstergeleri 2014: 7).

2012 yılında, 600.000 kişinin ölümüne neden olan 200 milyon sıtma vakası gerçekleşmiştir (WHO 2013: 61). Sıtma hastalığının tüm bölgelerde ortaya çıkmasına rağmen Sahra Altı Afrika bölgesi ölümcül sıtma parazitinin en bol olduğu bölgedir. Böcek ilaçları ile işlenmiş ağların sıtmayı önlemede etkili oldukları görülmüş ve kullanımları artırılmıştır (WDİ 2014: 7).

Bu hastalıklardan etkilenen kişilerin en üretken yıllarında olan kişiler olmasından dolayı bu hastalıkların hem beşeri etkileri hem de sosyoekonomik etkileri olmaktadır. Örneğin çoğu hükümet kamu memurlarını, aileler de aile reislerini kaybetmektedir. Bu olaylar çoğu aileyi, geçim sağlama ve yetim ve savunmasız çocuklara bakma sorumluluğunun, büyükbaba ve büyükanne gibi daha yaşlı kuşaklar tarafından üstlenildiği durumlara sokmaktadır. Bazı aileler çocuklar tarafından bakılmaktadır. Altbölgede beş kişi arasından bir kişiden az bir kişi (yüzde 16.9) yaşlandığında belirli düzeyde bir gelir güvenliği sağlayacak olan emekli aylığı almaktadır (ILO, 2014:83).

Ayrıca, ILO Dünya Sosyal Koruma Raporu (2014: 84) kayıtları, Sahra Altı Afrika'nın büyük sayıda kayıt dışı istihdam yüzünden, işgücünün sadece yüzde 8.4'ünün emeklilik sigortası kapsamında bulunduğunu ve emeklilik maaşı alma hakkına sahip olduğunu göstermektedir.

Ek olarak, Sahra Altı Afrika'daki kötü sağlık sistemleri, HIV/AIDS, sıtma ve tüberküloz gibi hastalıklar ile mücadelenin başarısını büyük bir ölçüde sınırlandırmaktadır. Ciddi sağlık çalışanları eksikliği ve çalışanların genellikle kentsel bölgelerde bulunmaları nedeniyle tedavi ve önlem çabaları engellerle karşılaşmaktadır. ILO, dünyada, muhtaç olanların ihtiyaç duydukları sağlık hizmetlerini almalarını sağlaması gereken 10.3 milyonluk bir sağlık çalışanı

eksikliği olduğunu tahmin etmektedir. Sahra Altı Afrika nüfusunun sadece yüzde onyedisi (%17) sağlık sigortasına sahiptir (ILO, 2014: xxiv; 112).

Binyıl Gelişme Hedefleri Raporu (2014: 24-26), dünyada, beş yaş altı çocuk ölümlerinin beşte dördünün Sahra Altı Afrika'da ve Güney Asya'da gerçekleştiğini göstermektedir. 2012 yılında gerçekleşen toplam 6.6 milyon beş yaş altı çocuk ölümlerinin 3,245'i Sahra Altı Afrika'da gerçekleşmiştir. Bu ölümler zatürre, ishal ve sıtma gibi bulaşıcı hastalıklardan kaynaklanmıştır. Fakat, 2000 yılından itibaren Eritre, Etiyopya, Gine, Liberya, Madagaskar, Malavi, Mozambik, Nijer, Ruanda, Uganda ve Tanzanya Cumhuriyeti gibi ülkelerde beş yaş altı çocuk ölümlerinde önemli derecede azalmalar olmuştur.

2013 yılında Sahra Altı Afrika, her gerçekleşen 100.000 canlı doğum için 510 ölüm ile bölgede en yüksek anne ölümü oranına sahip idi. Örneğin Sierra Leone en yüksek anne ölüm oranına sahiptir (her gerçekleşen 100.000 canlı doğum için 1.100 anne ölümü) (Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu 2014: 29).

Altbölgenin karşılaştığı en kötü senaryolardan biri de ortaya çıktığı 2014 yılından itibaren ekonomileri mahveden/yakıp yıkan Ebola salgınıdır. En kötü etkilenen Batı Afrika ülkeleri Sierra Leone, Gine ve Liberyadır. Salgın halihazırda, toplam 24.842 şüpheli, olası muhtemel ve kesinleşmiş vaka ve 10.299 ölüm vakasına neden olmuştur. Buna rağmen, hastalığın kontrol altında tutulmasında istikrarlı ilerlemeler kaydedilmiştir.

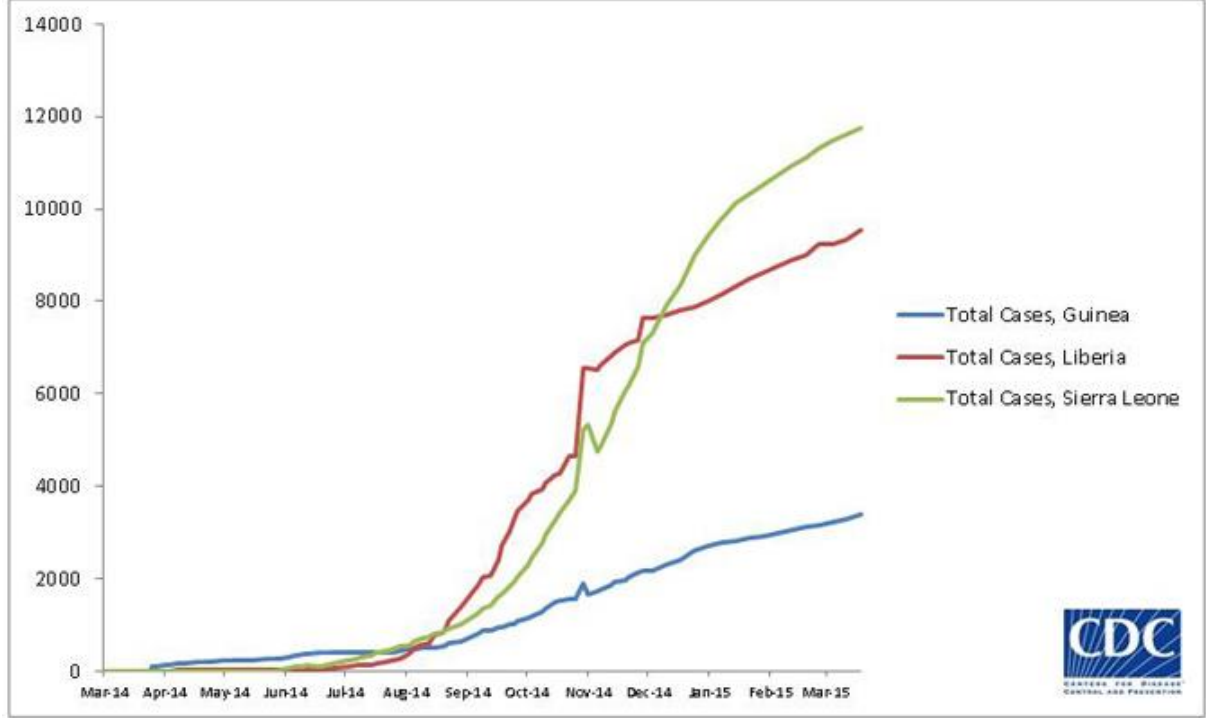
Çizelge 2.1. Geniş yayımlı ülkeler (21 Mart 2015 tarihinden itibaren)

Ülke	Toplam Vaka Sayısı (Şüpheli, Olası ve Kesinleşmiş)	Laboratuvarda onaylanmış vakalar	Toplam Ölüm Sayısı
Gine	3420	3007	2261
Liberya	9593	3151	4296
Sierra Leone	11829	8518	3742
Toplam	24842	14646	10299

Kaynak: www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/case-counts.html (24 Mart 2015'te alınmıştır)

Bu vaka sayıları Dünya Sağlık Örgütü güncellemeleri ile birlikte güncellenmiştir ve Sağlık Bakanlıklarının bildirdikleri verilere dayalıdır

Aşağıdaki grafik Mart 2014 – Mart 2015 tarihleri arasında gerçekleşen toplam şüpheli, olası ve kesinleşmiş ebola salgını vakalarını göstermektedir.



Şekil 2.1. 25 Mart 2014 başından en son gerçekleşen vaka tarihi olan 18 Mart 2015 tarihleri arasında Gine, Liberya ve Sierra Leone ülkelerinde gerçekleşen toplam şüpheli, olası ve kesinleşmiş vakaları göstermektedir (24 Mart 2015'te alınmıştır)

Dünya Sağlık Örgütü 18 Mart 2015 tarihli ebola durum raporuna göre, son haftalarda gerçekleşen 116 vaka sayısına kıyasla 15 Mart tarihine kadar toplam 150 yeni ebola vakası (EVD- Ebola Virus Disease) gerçekleşmiştir. Gine'de bir hafta içinde 95 yeni vaka bildirilmiştir. Bu sayı ülkenin 2015 yılında bir haftada karşılaştığı en yüksek vaka rapor sayısıdır. Sierra Leone, 55 yeni kesinleşmiş vaka bildirmiş, Liberya ise yeni kesinleşmiş vaka bildirmemiştir (www.who.int/ebola/en/current-situation/ebola-situation-report 24 Mart 2015'te alınmıştır).

2.2. Sosyal Korumanın Altbölgedeki Evrimi

Ülkelerin sosyal korumaya nasıl yaklaştıkları ve onu nasıl tanımladıkları bakımından önemli farkları vardır. Değişiklik gösteren gelenekler, kültürler, örgütsel ve siyasi yapılar ve topluma korumanın nasıl sağlanacağına dair farklı seçimler sosyal koruma tanımlarını da değiştirmektedir (Birleşmiş Milletler Sosyal ve Ekonomik Konsey, 2000: 4).

Ayrıca, sosyal korumanın herhangi bir ülkede nasıl genişletileceğine dair tek bir cevap bile yoktur. O yüzden, belirli ülkelerde arzu edilen kapsamını, faaliyet alanını ve sosyal koruma düzeyini tasarlamayı hedef alan çalışmalar/gayretler üstlenilmelidir. Çünkü farklı ülke, kurum ve ajanslar, sosyal korumayı, farklı hedefler ve yaklaşımları yansıtan farklı şekillerde tanımlama eğilimindedirler. Bu farklı hedefler genelde yoksulluk, risk ve kırılganlık ile mücadele etmeye dayanmaktadır.

Devereux (2008, Devereux ve Cipyk'te alıntılanmış, 2009: 16)'a göre, tarımsal girdi yardımları çoğu Afrika ülkesinin "eski sosyal koruma planlarının" büyük bir parçasını oluşturmuştur. Bu sübvansiyonlar, çiftlik ürünleri için taban fiyatların garantisini vermek için, tüketicilere gıda fiyatları sağlanması için yardımlar ve yıl içindeki açlık dönemlerinde gıda stoklarının ve fiyatların dengeli olması için gerekli olan "stratejik tahıl stoklarının" korunması için yardımlar yapmaktadır. Fakat 1980'lerde "Washington Mutakabati" düşüncesi bu politikaları, piyasalara müdahale etmeleri, pahalı, etkisiz/verimsiz ve ciddi boyutta patronaj ve yolsuzluk kaynağı olmaları nedeniyle eleştirmiştir. Afrika hükümetlerinin direnişlerine rağmen, tarımsal ve pazarlama devlet kuruluşları ya ticarileştirilmiş ya da kapanmış, tahıl stokları azaltılmış ve yardımlar yürürlükten kaldırılmıştır. Tarımsal serbestleştirmenin beraberinde getirdiği sonuçlar çoğu ülkede, tarımsal girdilere sınırlı ulaşılabilirlik ve artan gıda güvensizliğidir. Bunun iyi bir örneği, 1990'larda gübreye olan erişimlerin düştüğü ailelerdeki tüketim düzeylerinin %13'lük bir azalış gösterdiği Malavi örneğidir.

Yukarıdaki gerçekler, donör veya uluslararası müdahalelerin, ev/kamu ekonomileri, yerel halklar, özellikle de devlet desteğine muhtaç olan yoksul ve

kırılgan insanların yaşamları üzerinde nasıl olumsuz ve zarar verici etkileri olabildiğini göstermektedir.

Fakat, Sahra Altı Afrika'da çoğu hükümet geçmişte, sınırlı bütçelerin, "Sosyal Yardım Bağışları" (welfare handout) gibi kabul edilen sosyal sektörler yerine tarım, sanayi, ticaret gibi üretici sektörler yatırımları gerektiğini iddia etmiştir (Devereux ve Cipryk, 2009: 22). Bu durum zamanla değişmiş ve sosyal koruma günümüzde yoksulluğu azaltmada kullanılabilen yararlı bir araç olarak kabul edilmiştir. Bunun bir nedeni de birçok insanı özellikle de yoksul ve savunmasız olanları etkileyen karmaşık riskler (doğal, ekonomik, sağlık, çevresel, finansal riskler gibi) yüzünden yoksul kalan insan sayısının artmasıdır.

Barrientos ve Hulme (2008: 3)'ye göre: "Gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma kavramı ve uygulanışı son yuzyılda hayret verici bir hızla artmıştır. Sosyal korumanın gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk ve kırılganlığa etkili bir tepki aracı teşkil ettiğine ve ekonomik ve sosyal gelişme stratejilerinin önemli bir parçası olduğuna dair artan bir fikir birliği vardır."

ILO (2014: 147), sosyal korumanın insan haklarının gerçekleştirilmesi, eşitsizlik ve gelir eşitsizliğinin azaltılması ve sosyal dayanışmanın/bütünlüğün desteklenmesi gibi konuları içeren daha geniş kapsamlı işlevlerinin tanınmaya başlandığını not etmektedir.

2.3. Sahra Altı Afrika'daki Sosyal Korumanın Anlaşılması

Bu çalışmanın birinci bölümündeki çeşitli uluslararası örgütler ve yazarlar tarafınca yapılan tanımlama ve kavramlaştırmalara rağmen, bu kavram Sahra Altı Afrika'da farklı hükümetler, bölgesel devlet organları ve sivil toplum kuruluş ve kurumları tarafından çok benzer bir şekilde tanımlanmıştır.

Örneğin Kumitz (2013: 22), Afrika Sosyal Politika Çerçevesi Birliğinin (African Union Social Policy Framework) (2008) "Birleşmiş Milletlere göre sosyal korumanın amacı, vahim koşullarda yaşayan insanların itibarlı bir yaşam sürdürmeleri için ve insan kapasitelerinin artırılması için gerekli asgari standartları

sağlamaktır. Sosyal koruma, vatandaşların risklerden, savunmasızlıklardan ve eksikliklerden korunması için gerekli olan devlet ve toplum müdahalelerini içermektedir. Ayrıca, belirli bir ülkede, yaşayan tüm insanların asgari yaşam standartlarını sağlayan strateji ve programları içermektedir. Bu da eğitim ve sağlık yardımları, sosyal sigorta, geçim kaynakları, istikrarlı gelir ve istihdam imkanları gibi olanakların sağlanması için gerekli olan önlemleri içermektedir. Sosyal koruma önlemleri kapsamlıdır ve sosyal sigortanın geleneksel önlemleri ile sınırlı değildir.” belirttiğini not etmektedir. Yine de, Afrika Sosyal Politika Çerçevesi Birliğindeki sosyal korumaya ilişkin olan bu görüş, hala Birleşmiş Milletler’in kavramsallaşmasına olan bağlılığı göstermekte ve Afrika Birliğinin bakışından ortaya çıkan kendine has bir görüş sunmamaktadır.

Diğer taraftan, Afrika Sosyal Koruma Platformu (2012: 20), sosyal korumayı, devlet ve diğer aktörler tarafından, yoksulluğu ve kırılganlığı azaltmak amacıyla tasarlanan ve uygulanan bir takım politika ve programlar olarak tanımlamaktadır. Sosyal koruma bunu, insanların riske maruz kalma olasılıklarını düşürerek, kendilerini şoklardan ve gelir kesintilerinden ve kayıplarından koruma kabiliyetlerini arttırarak ve onların yoksulluktan çıkabilme kabiliyetlerini yükselterek başarmaktadır.

Güney Afrika Kalkınma Grubu (Southern Africa Development Community – SADC)’nun Sosyal Güvenlik Kodu’na göre (2007: 1-2), “Sosyal koruma sosyal güvenlikten daha geniştir. Sosyal koruma sosyal güvenliği ve sosyal hizmetleri ve gelişimsel sosyal yardımları da kapsamaktadır. Bu nedenle sosyal koruma, bireyleri ihtiyaçlarını karşılama kapasitelerini düşüren yaşam krizlerinden koruyan hem kamusal hem özel önlemlere ya da kamusal ve özel önlemlerin karışımına hitap eder. Amaç insan refahının arttırılmasıdır. Hem kavramsal olarak hem de bu kodun amaçları bakımından sosyal koruma her çeşit sosyal yardım türlerini kapsamaktadır. Ancak sosyal koruma sosyal yardım kapsamının da ötesine geçmektedir. Bu kavram ayrıca, sosyal hizmetleri ve gelişimsel sosyal yardımları da kapsamaktadır ve çeşitli beklenmedik olaylar tarafından kaynaklanan gelir güvensizliğine karşı korunmak amacı ile sınırlı değildir. Bu yüzden onun görevi insan refahının yükseltilmesidir.”

2.3.1. Sahra Altı Afrika devletleri tarafından seçilen sosyal koruma tanımları

İMF (www.imf.org) tarafından yayınlanan Yoksulluğun Azaltılması Strateji Çalışmaları (Poverty Reduction Strategy Papers)'da belgelenmiş ve Brunori ve O'Reilly (2010: 18-19) tarafından alıntılanmış çeşitli Sahra Altı Afrika devletleri sosyal koruma tanımları aşağıdaki gibidir :

Benin Cumhuriyeti:

Sosyal koruma, farklı sosyal ve profesyonel gruplara, sosyal yardım ve çeşitli sosyal hizmetler sunan tüm sistem ve önlemlerden oluşmaktadır. Benin'de, fiziksel, akli/ruhsal ve sosyal ve ekonomik refahın, çocuk, erkek, kadın, yaşlı, özürlü, dışlanmış ve muhtaç kişiler olmak üzere toplumun tüm düzeylerinde sağlanması için önemli derecede çaba sarfedilmiştir (Benin Cumhuriyeti, 2002: 70).

Yeşil Burun Adaları

Yoksulluğun azaltılması stratejisi kapsamında sosyal koruma önemli bir rol oynamaktadır. Yeşil Bruun Adalarında sosyal korumanın katkıda bulunmayan rejiminin bir parçası olarak çeşitli kamusal ve özel kuruluşlar aileler, çocuklar, yaşlılar, özürllüer ve uyuşturucu bağımlıları gibi çeşitli alanlarda faaliyet göstermektedir. Bu müdahalelerin amacı, yoksul ve dışlanmış olanların yaşam koşullarının korunmasına ve iyileştirilmesine katkıda bulunmaktır. Yoksul öğrencilere yardım etmek amaçlı okul programlarından, sosyal tesisler ve hizmetler sağlayan tam donanımlı sosyal programlara kadar çeşitli program ve faaliyetler yapılmaktadır (Cape Verde 2004: 42).

Çad Cumhuriyeti

Sosyal koruma önlemleri hem kurumsal (kanunlar, düzenlemeler...) hem de program ve projeler olabilmektedir. Bunların işlevi, savunmasızlığı azaltmak ve kırılgan grupların yoksulluklarını rahatlatmaktır. Bu bağlamda bu önlemler, aşırı eşitsizliğin ve farklı toplumsal katmanlar arasındaki uyumsuzluğun dengede tutulmasında ve sosyal ve ekonomik politika kararlarından, seçimlerinden ve

toplumsal huzursuzluktan dolayı ortaya çıkabilecek olumsuz etkilerin hafifletilmesinde yardımcı olmaktadır (Çad Cumhuriyeti, 2003: 70).

Fildişi Sahili Cumhuriyeti

Sosyal koruma hususunda hükümet, yoksulların ve kırılgan grupların zor durumlarını tutarlılık politikası ile hafifletmeyle yükümlüdür. Görevler, (i) özürlü ve kırılgan insanların (kadınlar, yaşlılar) yaşam koşullarını iyileştirmekten ve geri kalmış bölgelerde çocukluğun bütüncül bir şekilde karşılanmasını sağlamaktan oluşmaktadır (Fildişi Sahili Cumhuriyeti, 2002: 73).

Mali Cumhuriyeti

Sosyal koruma, bireylerin karşılaştığı risklerin yönetilmesi amacı taşıyan kolektif bir sistemdir. Aşağıdaki mekanizmalardan oluşmaktadır:

- Sosyal Güvenlik: Bireyleri ILO'nun 1952 Kongresi 102 sayılı sözleşmesi tarafından düzenlenen hastalık, doğum, sakatlık, yaşlılık, iş ile alakalı kazalar ve meslek hastalıkları ve işsizlik risklerinden koruyan bir dizi/grup kurumlardır.
- Sosyal Yardım: Genelde kamu tarafından finanse edilmiş yardımlar yoluyla, hayatta kalmaları için yeterli kaynakları olmayan muhtaç insanlara, onlara çeşitli borçlar vererek, yeniden eğitilmelerini ve kendilerini işgücüne yeniden kazandırmalarını sağlayan dayanışmaya dayalı bir sistemdir.
- Kooperatif ve Sosyal Ekonomi: Demokratik sınırlar içerisinde faaliyet gösteren ve amaçları mal ve hizmet üretmek ve/veya dağıtmak olan, kamu kaynaklı olanlar hariç, her tür örgütten oluşmaktadır. Koruma kapsamına ayrıca piyasada mevcut olan bazı sigorta ürünleri de girebilmektedir.

Nijerya Cumhuriyeti

Sosyal koruma, yoksul olanları daha fazla yoksullaştırmaktan, yoksul olmayanları da yoksullaştırmaktan koruma amaçlı müdahalelerden oluşmaktadır (Nijerya Cumhuriyeti, 2005:46).

Tanzanya Birleşik Cumhuriyeti

Sosyal korumanın ulusal odağı, kalıcı yoksulluk ve yaygın güvensizlik doğuran kapsamlı bir şekilde yapısal ve çok-nedenli olan kırılganlıkları ele almaktadır. Buradan hareketle, Ulusal Sosyal Koruma Çerçevesi (National Social Protection Framework) sosyal korumayı, geleneksel aile ve topluluk destek yapılarını, hem devlet hem de devlet dışı aktörler tarafından, bugünün ve geleceğin güvenliğini ve refahını tehdit eden risklerin önlenmesi, yönetilmesi ve aşılması için yapılan, bireyleri, aileleri ve toplulukları destekleyen müdahaleleri ve Tanzanya'da yaşayanların sosyal ve ekonomik durumlarının geliştirilmesi için oluşan fırsatları da kapsayacak bir şekilde tanımlamıştır (Tanzanya Birleşik Cumhuriyeti, 2008:1).

Uganda Cumhuriyeti

Sosyal koruma: Yoksul olmakla ve yoksullaşmakla ilgili olan kırılganlıkları ele alan tüm kamu ve özel müdahaleleri kapsamaktadır. Sosyal koruma, risk alan çabaları kolaylaştıran ve yoksulların riskleri önlemelerini, onlarla başa çıkmalarını ve onları hafifletmelerini sağlayan insan sermayesine olan bir yatırımdır. Bu müdahaleler mevcut durumda, kronik yoksullara sosyal yardım karşılığını, yaşlılara sosyal yardımları, yetim ve diğer savunmasız çocuklara olan yardımları, özel ihtiyaç eğitim ve alıştırılmalarını, topluluklara dayalı rehabilitasyon hizmetlerini, kamu ve özel çalışanların sosyal sigortalarını, kamu çalışanlarının emeklilik maaşlarını ve afetzedelere destek hizmetlerini kapsamaktadır. Ek olarak devlet, eşit fırsatları, sosyal sigorta faaliyet planlarını, iş standartlarını ve meslek güvenliği standartlarını da desteklemektedir (Uganda Cumhuriyeti, 2010: 290).

Zambiya Cumhuriyeti

Sosyal Koruma, kritik düzeyde yoksul ve yoksun olan insanların yaşam standartlarını ve refahlarını koruyan ve destekleyen, onları risk ve şoklara karşı koruyan politika ve uygulamaları kapsamaktadır (Zambiya Cumhuriyeti, 2006: 2010).

Yukarıda seçilmiş ülkelerin sosyal koruma tanımlamalarına bakılacak olursa, sosyal korumanın özünde, yoksulların risk, şok ve savunmasızlıklara karşı korunmalarının bulunduğunu görmekteyiz. Yine de, sosyal korumanın altbölgedeki kavramlaştırılması ve tanımlanmasının çeşitli uluslararası örgütler ve akademisyenler tarafından öne sürülen tanımlamalara çok benzer olduğu bir gerçektir. Kavram çerçevesinde, daha dar tanımlamalardan (sadece risklere odaklanan olanlardan) daha geniş kapsamlı tanımlamalara (Tanzanya Birleşik Cumhuriyetinin -2008: 1-, ve Uganda Cumhuriyetinin -2010: 290-, transformatif sosyal korumanın ve iş ve iş güvenliği standartlarının da görüşlerini kapsayan tanımlara geçiş yapılmıştır. Çad Cumhuriyeti'nin sosyal korumayı "sosyal katmanlar arasındaki aşırı eşitsizliğin ve dengesizliğin kontrol altında tutulması için gerekli bir araç" olarak tanımlayan tanımında da sosyal korumanın transformatif rolünden bahsedilmektedir -2003: 70-.

Fakat, çoğu ülke Dünya Bankasının görüşünü benimsemektedir. Örneğin, Mali Cumhuriyeti, Uganda, Zambiya, Çad ve Tanzanya Birleşik Cumhuriyeti gibi ülkeler açık bir biçimde sosyal risk yönetimine odaklanmaktadır.

Yukarıdaki bilgilerle aynı düşünce düzeyinde Brunori ve O'Reilly'e göre (2010: 12), "Sosyal koruma tanımları genellikle batı aktörleri tarafından kavramlaştırılmakta ve ondan sonra gelişmekte olan ülkelere ihraç edilmektedir. Bu nedenle, herhangi bir işlevsel/pratik tanımlama, alıcı ülkenin özerkliği, değişen kurumsal kapasiteler ve siyasi sınırlandırmalar, sosyal korumanın büyük kayıt dışı iş alanlarına uyarlanması gereği ve onun heterojen sosyoekonomik bağlamlardaki uygulanabilirliği gibi birçok önemli sorunla karşı karşıya kalacaktır."

Bu çalışmanın giriş bölümünde de belirtildiği gibi sosyal korumanın genişletilmesi ve Sahra Altı Afrika'daki finansmanı, hem bölgesel hem de uluslararası ekonomilerde oluşan küresel krizlerden büyük ölçüde etkilenmiştir. Bu da, sosyal korumanın altbölgede finansmanının iki ana kaynağı olarak sayılan mali gelirin ve uluslararası yardımların sınırlandırılmasına neden olmuştur.

Dünya Gelişim Göstergelerine göre (2014: 9), 2008 yılında başlayan finansal kriz ve onu takip eden çoğu yüksek gelirli ekonomilerde izlenen mali kemer sıkma

politikaları, Resmi Kalkınma Yardımlarının (Official Development Assistance – ODA) İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) Kalkınma Yardım Komitesi (Development Assistance Committee – DAC) üyeleri tarafından azaltılmasına neden olmuştur. Krizin en uç noktaya ulaştığı 2010 yılından sonra, ODA reel anlamda yüzde 6 düşmüştür (fiyatlar ve döviz kuru düzenlemelerinden sonra). Resmi Kalkınma Yardımları'nın Kalkınma Yardım Komitesi üyeleri tarafından olan net harcamaları/ödemeleri, 2012 yılında 127 milyar dolar (\$)’dan reel anlamda %4 düşmüştür. Bu düşüş, yardımların paylaşılmasındaki değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Yardımların paylaşılması, en yoksul ülkelere orta gelirli ülkelere doğru değişim göstermiştir. Örneğin, 2012 yılındaki 27.3 milyar dolar olan Kalkınma Yardımları Komitesinin Sahra Altı Afrika’ya çiftyönlü Resmi Kalkınma Yardımları reel anlamda 2011 yılına göre %4.3 düşmüştür.

Dünya krizi (gıda, yakıt, finansal) gerçeği karşısında altbölgenin sosyal koruma ihtiyacını destekleyici sav vardır. Çünkü, yoksullara ve savunmasız olanlara olan fayda, sosyal korumanın bir yoksulluk azaltıcı önlem olarak kullanılmamasının beraberinde getirdiği maliyetlerden daha fazladır.

Aynı düşünce düzeyinde Kabeer (2014: 338-354), çoğu gelişmekte olan ülkenin evrensel/çok kapsamlı bir sosyal koruma planını karşılayamadıkları algısının hem maliyetlerin hem de faydaların yanlış belirlenmesinden kaynaklı olduğunu savunmaktadır. Çoğu zaman bir engel olarak tanımlanan mali sınırlandırmaya çok basit bir bakış açısıyla bakılmakta ve gelişimsel anlamda ilerleyici, evrensel bir sosyal koruma sistemi eksikliğini devlete yüklediği/yükleyeceği diğer yoksulluk maliyetleri hesaplanmamaktadır. Ayrıca, ödenebilirlik konusundaki çoğu savın sosyal bütünlük, şoklara karşı tepki esnekliği ve uzun dönem gelişim etkileri gibi ikincil etki faydalarını görmemezlikten gelmektedir (Devereux ve McGregor, 2014: 303).

Ulusal sosyal koruma sistemlerinin evrensel bir düzeye çıkarılmasında siyaset dinamikleri göz önünde bulundurulmalıdır.

Diğer taraftan olumlu görüşlere rağmen birçok devlet, özellikle de altbölgedeki düşük gelirli ülkeler, gelir kaynaklarının dengesizlikleri nedeniyle uzun

dönemli sosyal koruma programı yapmamaya gayret göstermektedir (Nino-Zarazua ve diğerleri 2010: 20). Bunun nedeni de mali krizin gelişmekte olan ülkelerin (buna Sahra Altı Afrika da dahil olmak üzere) gelir toplama alanlarını daraltmasıdır. Dahası, taşra ve kentlerde nüfusun büyük bir çoğunluğunun kayıtlı istihdam sistemlerinin dışında kalması ve çeşitli serbest mesleklerle uğraşmasıdır.

2.4. Sahra Altı Afrika'da Sosyal Koruma Türleri

2.4.1. Topluluğa dayalı ya da gayri resmi sosyal koruma

Topluluğa dayalı, gayri resmi ya da aile tabanlı sosyal koruma sistemleri, geleneksel risk havuzlama sistemleri, müşterek/karşılıklı sağlık örgütleri, dönüşümlü tasarruf ve kredi işbirlikleri gibi faaliyetleri kapsamaktadır.

Afrika'da, geniş aile sistemi geleneksel sosyal sigorta sistemi idi. Geniş aileye mahsup fertler, savunmasız olanları korumakla, yoksul ve hasta olanlara bakmakla ve geleneksel sosyal değerleri ve eğitimleri gelecek kuşaklara aktarma ile yükümlüydü. Aileler, özellikle de geleneksel toplumlarda, geniş coğrafi bölgeleri kapsayan, birkaç kuşağı içeren birbirleriyle çeşitli akrabalık derecelerine sahip insanlardan oluşan geniş çaplı ağ bağlantılarını ve karşılıklı yükümlülükleri kapsamaktadır. Afrika'daki bu geniş ailelerden oluşan güvenlik ağları geleneksel olarak "Afrika'da yetim diye birşey yoktur" savının dayanağı olmuştur (Foster, 2000: 55-622). Bu tavra göre, mevcut bireylere bakmak için yeterli kaynakları olmayan aileler bile yetimlere sahip çıkmakla sorumludurlar. Fakat, yetişkin nüfusun büyük bir bölümünün HİV/AIDS hastalığına yakalanması ve yetim ve savunmasız çocukların artışı kronik yoksulluğu arttırmış ve bu güvenlik ağlarının ve aile ağlarının çözülmesine neden olmuştur.

Geniş ailenin kendisi bütün fertleri için bir sosyal sigorta sistemi olmuştur. Aileler, kavimler ve aşiretler arası karşılıklı yardımlar ve aile fertlerinin gerekli olduğu durumlarda birbirlerine yardım etmeleri yoluyla toplu dayanışma, çoğu insan için geleneksel sosyal sigorta sisteminin sınırlarını oluşturmuştur. Geniş aile, özellikle ölüm vakaları, ihtilaf durumları ve çocukların yetiştirilmesi gibi durumlarda Afrika toplumunun asil bir özelliği olmuştur. Vefat edenlerin çocukları geniş aile

tarafından kollarını açmıştır. Ev himayesi altına alınan yakınların çocukları, evin çocukları ile eşit muamele görmüştür. Geniş aile sistemine ait fertler tüketilenin üretilmesine katkıda bulunmuştur.

Akrabalar ve yakınları arasındaki hane halkı ve hane-içi transferleri geliştirmekte olan ülkelerde temel sosyal koruma şeklini oluşturmaktadır. Fakat bu tür ilişkiler, sanayi devrimi, en son küresel ekonomik kriz, artan ekonomik güvensizlik, kronik yoksulluk, yüksek işsizlik, demografik yapıdaki değişimler (yaşlanan nüfus gibi), HIV/AIDS salgınları gibi sosyoekonomik çevrede oluşan olaylar yüzünden önemli derecede değişmiştir. Bütün bunlara dayanarak, geniş aile, fertlerine sosyal korumayı sağlamada birçok engelle karşılaşmıştır.

Evans-Pritchard (1940:85; Verpoorten ve Verschraegen'de alıntılanmış, 2008: 17), risk havuzlamanın topluluğa dayalı sistemlerinin çoğu kez antropolojik edebiyatta "herkesin zaman zaman kendisini zor durumda bulabildiği bir toplulukta (...) bugün yardıma muhtaç olan biri, yarın yardıma muhtaç duruma düşebilecek olan bir kişiden yardım almaktadır" şeklinde formüle edilen "genelleştirilmiş karşılıklı oluşturma" dayalı olduklarını not etmektedir.

Gayri resmi sosyal koruma sistemlerinin zayıflıkları ve kısıtlılıkları arasında, aynı topluluğa veya aileye ait fertlerin aynı zamanda zarar verici olaylarla karşılaştıklarında veya kuraklık, sel, deprem gibi risklerle karşı karşıya kaldıklarında ortaya çıkmaktadır. Toplumdaki herkes etkilendiği için risk havuzlamanın yapılmasını zor kılmaktadır. Modernizasyon ve küreselleşme gibi süreçler, aile arası ve topluluklar arası ilişkileri zayıflatan göç ve kentleşme gibi olaylar, aile yapılarının çeşitli değişimlere uğramalarına ve sonuç olarak da geleneksel düzenlemelerin zamanla etkisiz hale gelmelerine neden olmuştur (Verpoorten ve Verschraegen, 2008: 19).

2.4.2. Sosyal sigorta

Afrika'da sosyal yardım programları ilk başta 1950'lerde ve 1960'larda beyaz çalışanlara güvenlik ağı olarak geliştirildi (Dixon, 1987; Miller'de alıntılanmış, 2006: 3). İşveren bazlı emeklilik maaşları baskın yöntemdi. Günümüzde hala bu emeklilik

maaşlarından kentsel bölgelerde çalışanlar ve kamu alanında güvenli kariyerlere sahip olan çalışanlar yararlanmaktadır (Palacioos ve Sluchynsky, 2006: 6). Bu yardımlardan mahrum kalanlar, aile yardımı, karşılıklı destek ve toplumsal yaşam gibi geleneksel güvenlik ağlarına dayanmak zorundadırlar.

Afrika'nın çoğu ülkesindeki resmi sosyal sigorta planları, kamu sektörü ve özel sektör çalışanları içindir. Bu planlar, Avrupa ülkelerinin sosyal sigorta planlarına göre tasarlanmış ve yirminci yüzyılın ilk on yılında sömürge yönetimleri tarafından Afrika ülkelerine taşınmıştır. Bu planlara göre devlette çalışanlar emekli olduğunda devlet hizmeti görevlisi emeklilik maaşları alacaktır. Bu maaşlar ya devlet tarafından ya da çalışan katkıları yoluyla ödenmektedir. Özel sektörde çalışanların ise işveren ve çalışan ödemeli emekliliklerden faydalanma hakkı vardır.

Fakat bu planların karşılama sınırları ile ilgili önemli kaygılar vardır. Bu planlardan faydalananların çoğu kentlerde yaşamaktadır ve toplam nüfusun %10'unu bile geçmemektedir. Afrika'da taşra bölgeler genelde uzak ve ulaşılması zor yerlerdir. Gerçek şu ki, sosyal sigorta planlarından faydalanmayan kesimler kayıt dışı ekonomide faaliyet göstermekte ve nüfusun en yoksul ve en savunmasız kesimini oluşturmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerde sosyal sigorta sistemleri 19. yüzyılın sonundan itibaren Bismarck ve Beveridgian modellerinin etkisi altında yoğun bir şekilde uygulanmıştır (Devereux ve Cirpyk, 2009: 10; Clément, 2010: 1). Sahra Altı Afrika'da nüfusun küçük bir bölümünün kayıtlı istihdama tabii olmasından dolayı iş piyasası müdahaleleri az olmuştur. Son yirmi yılda sosyal koruma kavramının uluslararası camiada büyük mesafeler kat etmesine rağmen, ulusal hükümetlerin Sahra Altı Afrika'daki mevcut sosyal politika ve programlara olan bağlılığı hala çok düşük seviyelerdedir.

Özet olarak, Verpoorten ve Verschraegen (2008: 13-14), resmi sosyal sigortanın engelleri ve zayıflıkları arasında düşük kapsamın, düşük vergi gelirlerinin (finansal sorunlar), idari etkisizliklerin/eksikliklerin (kayırmacılık, yolsuzluk, patronaj, yanlış yönetim) olduğunu öne sürmektedir.

2.4.3. Sosyal yardım

Sosyal yardım önlemleri ya evrensel ya da hedefe yönelik (kamu vergileri tarafından finanse edilmektedir) olabilmekte, hem nakit (transferler, ödenekler) olarak hem hizmet (hizmetler ve malzemeler) olarak sunulabilmektedir. Bunlar genelde ihtiyaca dayalı katkısız programlardır. Güney Afrika Kalkınma Topluluğu (Southern Africa Development Community, SADC) bunu bir aşama daha ileriye götürerek sosyal yardımları, sosyal yardım (social assistance) ve sosyal ödenekler (social allowance) olmak üzere ikiye ayırmaktadır.

“sosyal ödenekler, istisnai ihtiyaçlara sahip olanlara (çocuklar, yaşlılar, özürli kişiler gibi) yapılan evrensel ödeneklerdir [...] sosyal yardım, kendilerine ve onlara bağımlı olanlara bakmak için yeterli imkanları olmayanlara nakit olarak ya da aynı olarak yapılan yardımlardır. ”

Sahra Altı Afrika'da sosyal koruma eskiden ağırlıklı olarak insani yardım ve gıdaya dayalı 'güvenlik ağları' gibi yardımlar yoluyla yapılmaktaydı. Barrientos ve Hulme'nin (2008: 12) de dediği gibi acil gıda yardımı, açlıkla mücadele programları (famine relief) ve insani yardımlar, 1970'lerden beri çoğu ülke için sosyal korumanın esasını oluşturmuştur.

Fakat, artık durum böyle değildir, çünkü yeni sosyal koruma ajandasında sosyal yardım özellikle de yoksulluğa ve gıda güvenliğine karşı düşük etkisi olan acil yemek yardımlarının bir alternatifi olarak kullanılan koşulsuz nakit transferleri baskın olmaya başlamıştır. Bu sosyal nakit transferleri bazen iş gücüne ihtiyaç duymaktadır (nakit için iş / cash-for-work), (Devereux ve Cipryk, 2009: 10). Ek olarak iki yazara göre, 'Sosyal transfer deneme projelerinin çoğu, çiftyanlı yada çokyanlı donör ajanslar tarafından finanse edilmekte ve uluslararası STK'lar tarafından, bazen devlet ile beraber fakat çoğu zaman "devletten bağımsız olarak" devlet yapıları ve programlarının dışında uygulanmaktadır."

Aynı düşünceye sahip Nino-Zarazua ve diğerleri (2010: 3) ayrıca, donörlerin ortaklığı ve destekleriyle ve bilgiyle acil durum yardımlarının, altbölgedeki yoksulluğun azaltılması için düzenli ve güvenilir desteklerle değiştirilmesi

gerektiğini öne sürmektedir. Yazarlar ayrıca, mevcut gelir transfer planlarının genişlemesi ve ulusal hükümetler tarafından başlatılan yeni sosyal koruma girişimleri yoluyla yoksullukla mücadele düşüncesinde değişimin olduğunu ileri sürmektedir.

Son on yılda ulaşılan bu farkındalığa dayalı olarak Sahra Altı Afrika'daki çoğu ülke ulusal sosyal koruma stratejileri tasarladı ve geliştirdi. Gıda güvenliği, dengesiz piyasa ve ürün fiyatları, düşük ekonomik performans, siyasi çatışma, iklim değişikliğinin beraberinde getirdiği öngörülemez hava koşulları, zayıf altyapı, tarımsal teknolojideki düşük yatırımlar ve muazzam dış borçlar gibi sorunların mevcut olması ve acil durum yardımlarının bu sorunlarla başa çıkmasına rağmen, sadece kısa dönemlik destek sağlaması, kronik yoksulluk sorununun çözülmesi için uygun olmadığını göstermektedir.

Nino-Zarazua ve diğerlerine göre (2010: 11), acil gıda yardımları ve insani müdahaleler ağırlıklı olarak Orta Afrika'da gıda güvensizliği sorununa karşı savunmasızlara verilen yardım şeklidir. Bu durum, siyasi çatışmalar, öngörülemez hava koşulları ve ekonomik liberalleşme gibi sorunlar tarafından daha da ileriye taşınmıştır. Acil durum yardımlarının uzun dönemde yoksulluğu ele alamayacağı gözlenmiştir. Bunun gibi durumlar baz alınarak bölgede acil durum yardımları ve insani yardımlardan sosyal korumaya doğru geçiş olmuştur. Yazarlar bu alanda iki ana geçişin olduğunu savunmaktadır. Bunlardan birincisi, gıda yardımlarından nakit (yada gelir) yardımlarına doğru olan geçiş, ikincisi de acil durum yardımlarından (gıda olarak, aynı olarak veya nakit olarak verilmiş olsun) düzenli ve güvenilir sosyal korumaya olan geçiştir. Yazarlara göre iyi örneklerden biri de yoksullar arasında insani ve diğer üretken varlıkların birikmesini destekleyen ve acil durum yardımından düzenli ve güvenilir sosyal korumaya geçiş gösteren Etiyopya'nın Üretken Güvenlik Ağı Programı'dır (Productive Safety Net Programme, PSNP).

Ek olarak, Devereux ve Cipryk'e göre (2009: 9), "Sosyal korumanın - 'Öngörülebilir sosyal transferlerin' kapsamlı sosyal sigorta planları gelene kadar boşluğu doldurmaları- sosyal sigortanın yerine geçen bir olgu olduğu söylenebilir. Aynı zamanda da düşük gelirli ülkelerdeki yoksul nüfuslardaki sosyal sigorta ve

sigorta piyasasının eksikliği veya etkisizliği nedeniyle acil durum yardımları/müdahaleleri de gereklidir.”

2.4.4. İşgücü piyasası müdahaleleri

Sömürgeci dönemleri boyunca Afrika'nın işgücü piyasası büyük ölçüde ırklara göre ayrıştırılmış ve farklı şekillerde düzenlenmiştir. Ucuz Afrikalı işgücü sağlamak amacıyla zorlayıcı işgücü piyasası politikaları yapılmıştır (Collier ve Lal, 1986; Bigsten ve Horton'da alıntılanmış 1997: 7). Bu durum ulusal hükümetlerin, yönetimleri sömürgeci idarelerden aldıktan sonra zamanla değişmiştir.

Sahra Altı Afrika'da işgücünün %65'i GSMH'nin %32'ini oluşturan tarımla uğraşmaktadır. Taşradaki işgücü piyasasını karakterize eden bazı özellikler, resmîyetin olmaması, artan geçici istihdam/çalışma ve yüksek orandaki bağımsız çalışanlardır. Taşradaki çalışma koşulları genelde kötüdür ve çalışanların sosyal korumadan yararlanma şansları sınırlıdır. Dahası, iş hukukunun uygulanmasına nadir rastlanmaktadır ve taşrada çalışanların örgütlenme dereceleri düşüktür (Pye-Smith, 2012: 1).

Ek olarak Pye-Smith (ibid) ILO'ya göre Sahra Altı Afrika çalışan nüfusun %76'sı 'kırılgan/savunmasız istihdam' ile meşguldür ve %56'nın aşırı yoksullukta günde 1.25 \$ veya daha az bir para ile yaşamaktadır.

İşsiz genç nüfusun iş bulmada karşı karşıya olduğu engellerin analizi, ekonominin işgücü piyasası adaylarını kendine katmasında düşük kapasitesine işaret etmektedir. İş alanlarının eksikliği istihdam için büyük bir engel teşkil etmektedir. Örneğin, Madagaskar, Malavi, Tanzania Birleşik Devleti ve Zambiya'da en büyük engel yetersiz eğitim ve alıştırımlardır. Ulusal müfredatta, az derecede mesleki içerik vardır ve genç iş arayanların sınırlı iş tecrübesi vardır (Elder ve Koné, 2014: 38).

Bu yüzden, çoğu hükümetin işgücü piyasası politika ve programlarını uygulama ve düzenlemedeki düşük kapasitesinden dolayı uluslararası örgütler,

STK'lar ve sivil toplum gibi aktörler çeşitli işgücü piyasası müdahaleleri yoluyla hükümete yardım etmektedir.

Betcherman ve diğerleri (2004: i) aktif işgücü piyasası programlarını (active labor market programs – ALMPs), işsizlik riskinin azaltılması ve çalışanların kazanç kapasitelerinin artırılması için kullanılan faaliyetler olarak tanımlamaktadır. Çokça kullanılan müdahaleler, istihdam hizmetleri, eğitim, kamu işleri, maaş ve istihdam sübvansiyonları ve şahsi istihdam yardımları gibi müdahaleleri kapsamaktadır. Bu programlar, işgücü arzının artırılması (ör. eğitim/alıştırma), işgücü talebinin artırılması (ör. kamu işleri, sübvansiyonlar) ve işgücü piyasası işlevselliğinin iyileştirilmesi (ör. istihdam hizmetleri) için uygulanmaktadır. Yazarlar ayrıca, aktif işgücü piyasası programlarının genelde uzun dönem işsiz olanları, yoksul ailelerin çalışanlarını ve çeşitli işgücü piyasası dezavantajlarına sahip olan grupları hedef aldıklarını savunmaktadır. Bu programların önemli toplumsal ve ekonomik işlevleri vardır.

Fakat, çoğu yoksul kişi kayıt dışı istihdam edilmektedir. Bazı özürlü kişiler, yaşlı olanlar ve kronik hastalıklara yakalanmış olanların da hiç çalışma şansları da yoktur; bu yüzden de işgücü piyasası müdahaleleri her zaman onlara ulaşmamaktadır (www.gsdr.org 23 Mart 2015'te alınmıştır). Daha önce de bu bölümde belirtildiği gibi Sahra Altı Afrika'da nüfusun küçük bir bölümü kayıtlı istihdama sahiptir. Bu yüzden, işgücü piyasası müdahaleleri de düşüktür.

Diğer taraftan, pasif işgücü piyasası müdahaleleri, işsizlik sigortasını, gelir desteğini, ekonomik etkinliği ve güvenli çalışma koşullarını, asgari ücretleri, sosyal sigorta katkı paylarını ve diğer işgücü standartları gibi işgücü korumaları arasındaki dengeyi sağlayan uygun yasama çerçevesini kapsamaktadır (Asya Kalkınma Bankası <http://www.adb.org/SocialProtection/labor.asp> 24 Mart 2015'te alınmıştır). Ek olarak, pasif müdahaleler, doğum/annelik yardımlarını, hasar tazminatlarını ve çalışanlara işveren tarafından karşılanan hastalık yardımları gibi yardımları da kapsamaktadır (www.dsdr.org).

ILO (2008: 34)'ya göre, asgari ücretler neredeyse evrensel bir politika aracıdır. Değerleri, kapsamaları, karmaşıklıkları bakımından farklılık göstermelerine rağmen ILO üye ülkelerinin %90'dan fazlasında uygulanmaktadır.

Asgari ücret uygulamasının ana amacı, bütün çalışanlarının paylaşabileceği üretim kazançlarına ulaşılması için gerekli olan ücret tabanlarının oluşturulmasıdır. Fakat gelir dağılımını etkili bir şekilde iyileştiren asgari ücretin tespit edilmesi zor olabilmektedir. Asgari ücret bir yandan yeterli ve düzgün bir yaşam standartlarına ulaşılması için yeterli bir standarda sahip olmalı, diğer yandan da kalifiyesiz yoksul işçileri ve gençler gibi çeşitli grupları işsiz bırakacak kadar da yüksek olmamalıdır (UNDP, 2013: 233).

Bu çalışmanın giriş bölümünde de bahsedildiği gibi, en son küresel gıda, yakıt ve finansal krizler, özellikle de toplam işsizlik oranının 2014 yılında %7.6'larda olduğu tahmin edilen Sahra Altı Afrika ülkelerinde kayıt dışı istihdamı ve işsizlik oranlarını arttırmıştır (Küresel İstihdam Trendleri 2014 Raporu: 69).

Ayrıca çoğu ülkede işgücünün büyük bir bölümü kayıt dışı çalışmakta ve çoğu çalışan, işsiz olmaktan ziyade yeterli derecede çalıştırılmamaktadır. Kayıt dışı istihdam oranları da azalmak yerine artmaya devam etmektedir. Bu ülkelerdeki yönetim mekanizmaları güçsüzdür ve hem vergi hem de sosyal sigorta hukuklarına uyma dereceleri düşüktür. Bu da vergi gelirlerini ve sosyal sigorta katkılarını düşürmektedir. Gelir dağılımı büyük derecede dengesiz bir haldedir; bu da yeniden dağılım hakkında bir fikir birliğine ulaşmayı zor kılmaktadır. Cinsiyet eşitsizlikleri de yüksek düzeydedir (Dünya İşgücü Raporu, 2000: 2).

Ek olarak Sahra Altı Afrika'da çoğu özel sektörde (fabrika ve özel girişimler) yüksek derecede ulusal iş hukukuna, asgari ücret yasalarına, istihdam sözleşmelerine, işçi sağlığına ve iş güvenliğine (çoğu işçinin koruyucu giysileri olmadan çalışmakta) uyulmamakta ve iş yeri iletişimi zayıf kalmaktadır. Birçok işveren istediği gibi hareket etmektedir. Çalışanlarının sözleşmelerini bildiri yapmadan feshetmektedir. Çoğu durumlarda da sözleşme bile yapılmamaktadır. Ücretlerin, çalışma saatlerinin, tatil günlerinin ve izin günlerinin, yardımların, şikayet etme süreçlerinin ve diğer istihdam ile ilgili koşulların belirtildiği

sözleşmeler yapılmamaktadır. Bu da, ev hizmetlilerini ve genelde kayıt dışı istihdam edilenleri büyük ölçüde etkilemektedir. Bu gibi vakalar dolayısıyla ILO gibi uluslararası örgütler, işgücü piyasasının uygulanmasına müdahale ederek yardım etmek amacıyla Sahra Altı Afrika'ya gelmiştir.

Afrika'nın çoğu ülkesinde ILO çeşitli program ve projeler aracılığıyla gençlerin istihdam edilmesini sağlamıştır. Örneğin, Afrika Komisyonu (Africa Commission, AC), Genç İstihdam Ağı (Youth Employment Network) ve ILO arasındaki işbirliği olan ve Kenya, Tanzania Birleşik Cumhuriyeti ve Uganda'da gençlere yönelik bilgi, kapasite geliştirme ve teknik hizmetleri sağlayan Gençlik Girişimcilik Tesisi (Youth Entrepreneurship Facility) projesi gibi. Uganda'da sosyal ortaklara danışarak, hükümet tarafından genç işsizliği için ulusal faaliyet planı kabul edilmiştir. Zambiya'da genç işsizliği 2013 yılında düzenlenmiş olan Altıncı Ulusal Kalkınma Planı (Sixth National Development Plan)'nda yaygın bir şekilde ele alınmıştır. Batı Afrika'da, Batı Afrika Devletlerinin Ekonomik Topluluğu (Economic Community of West African States, ECOWAS) gençlere yönelik bölgesel faaliyet planı uygulamaktadır. Benin, Burkina Faso ve Zimbabve'de taşralardaki genç kadın ve erkeklere yönelik mesleki eğitimler geliştirilmiştir, Uganda da gençlerin Küçük-Orta Büyüklükte İşletmeler (kobiler) kurma çabalarını desteklemektedir. Rwanda ve Tanzania Birleşik Cumhuriyeti'nde girişimcilik desteği, şirket kurma (star-up) ve yönetim becerileri ve genç girişimcilere finansal destek sağlama gelişme göstermiştir. Burundi ve Güney Sudan geri dönen mültecilere, evlerinden edilmiş kişilere ve eskiden savaştan kişilere destek sağlamak için benzer müdahaleler geliştirmiştir. Burundi, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Etiyopya ve Kenya teknik ve mesleki beceri eğitimlerinin tedariklerini iyileştirmeYİ ve işgücü yoğun teknolojilerini altyapı yatırımlarında uygulamayı benimsemiştir. Botswana, Etiyopya, Uganda ve Zambiya genç kadın ve erkekler için girişimcilik kapasitelerini geliştirmekte ve onların işgücü piyasası bilgilerine ulaşmalarına ve kariyer yönetimlerine yardımcı olmaktadır (ILO programların uygulanması 2012-13: 35).

ILO, Somali'de hükümetle ve bölgesel uygulayıcı kurumlarla/örgütlerle istihdam-yoğun altyapı yatırımlarının yapılmasında beraber çalışmalar yapmıştır. Sel durdurucu duvarlar, yollar ve sulama kanalları inşa edilmiş ve yenilenmiştir. Bu da 2012-13 yılında 1.174 genç kadın ve erkeğe istihdam sağlayarak ekonomiye

ücret gelirleri aşlamış ve bölgesel tedarik araçlarının kullanımını teşvik etmiştir. Ek olarak, hükümet yetkililerine istihdam yoğun yatırım projelerini denetlenmesi eğitimleri sağlanmıştır. (ILO 2012-13: 47).

Sahra Altı Afrika bölgesi, nüfusun büyük bir bölümünün kayıt dışı olarak çalıştırıldığı ve sosyal koruma ile korunmadığı bir bölge olarak bilinmektedir. Buna rağmen, kayıtlı istihdama sahip olanlar bile kaygı ve sıkıntılarını, özellikle de düşük çalışma koşulları ve düşük ücretler ile ilgili sıkıntılarını, aktarabilecekleri ve seslerini duyurabilecekleri sendikaların olmayışı açısından engellerle karşı karşıya kalmaktadır.

Bu bilgiler ışığında toplu sözleşmelerin; ücret eşitsizliğinin azaltılması, belirli işlerde ve çeşitli işletmelerde karşılaştırmalı çalışma saatleri için standart oranların sağlanması ve çalışanlar arasında ayrımcılığın, özellikle de kadınlar arasında ve azınlıklar arasındaki ayrımcılığın azaltılması, açısından önemli olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca toplu sözleşmeler meslekler/işler arasındaki açıklıkları düşürmektedir. UNDP (2013: 233) belgeleri, toplu sözleşmelerin dolaylı olarak ücret eşitsizliklerini düşürdüklerini göstermektedir. Toplu sözleşmeler ile belirlenen ücret ve yardım standartları, genelde toplu sözleşmelere sahip işyerleri, özellikle de büyük sayıda sendikanın mevcut olduğu sektör ve endüstrilere dahil olan işyerleri tarafından takip edilmektedir. Gerçekten de, toplu sözleşmeler, düşük ücretler ve gelir dağılımının en üst ve en alt tabakaları arasındaki eşitsizlik ile ilişkilendirilmektedir (ILO, 2008: 41-43).

Fakat UNDP (2013: 234), maalesef toplu sözleşmelerin son on yıllarda artan kayıt dışı çalışmalardan, işsizlikten, taşeronluk ve diğer standartlaşmamış istihdam ilişkilerinden dolayı düştüğünü not etmektedir. Toplu sözleşmeler ya işletme düzeyinde ya da endüstriyel düzeyde olmak üzere iki düzeyde yapılabilmektedir. Toplu sözleşmelere konu olan sorunlar; ücretler, istihdam sözleşmeleri, iş sözleşmeleri, doğum hakları, sağlık yardımları, güvenlik ve çevre, konut/mesken şartları, şikâyet sistemi, çalışma saatleri, izin günleri, meslek sağlığı, işçilerin nakli, çocuk işçiliğinin giderilmesi ve HIV/AIDS'e karşı önlemlerin alınması gibi sorunlardır.

Sahra Altı Afrika tecrübeleri dikkate alındığında, asgari ücret uygulamasının varlığı özellikle de nitelsiz işlerde ve kayıt dışı istihdamda yer alan yoksul işçilere bir nevi gelir güvenliği sağlamaktadır. Bunun nedeni de gelişmekte olan ülkelerde çalışanların ve ailelerin çoğunun aşırı yoksullukta (çalışan yoksullar) yaşamalarıdır. Dünya İşgücü Raporu'na göre (2000: 1) gelir güvenliği sadece gelir yeterliliği ile ilgili değil, ayrıca gelirin düzenliliği/sürekliliği ile ilgilidir. İnsanlar ister kayıt içi ister kayıt dışı istihdam edilsinler, maaş veya ücret kazanmaktadırlar. Gelir güvenliği sorunu çok önemlidir; çünkü gelirlerdeki dalgalanmalar çok düşük gelirlere sahip olanlarda tehlike arz etmektedir.

Yukarıdakilerin tamamı, ILO'nun üye ülkelere asgari ücret, toplu sözleşmeler ve yoksulluğun azaltılması için yaptığı çalışmaların bir sonucudur. Bu da, özel piyasa ekonomisinde işverenlerin kendi karlarını yükseltmek için çalışanlara daha düşük maaş ödemeye eğilimli olmalarının bir nedenidir. Bu yüzden de asgari ücret çalışanlara en azından gıda, giyim ve barınma gibi temel ihtiyaçlarını karşılamalarını sağlamaktadır. Fakat durum her zaman böyle olmamaktadır, bazı işverenler hala kanunlara uymamaktadır ve kayıt dışı istihdamdaki birçok çalışanın işlerini kaybetme korkusundan ve sonuç olarak geçim kaynaklarını kaybetme korkusundan dolayı karşı çıkma gibi lüksleri de yoktur.

Bundan yola çıkarak Sahra Altı Afrika'da işgücü piyasası müdahalelerinin, kayıt dışı istihdamdakileri de kapsayıcı aktif işgücü piyasası programlarını desteklemek amacıyla birçok aktörün de katılımına rağmen çoğunlukla pasif oldukları söylenebilir.

Sahra Altı Afrika'daki sosyal koruma girişimleri, uluslararası donörler (çift taraflı ve çok taraflı), kamu, STK'lar, kar amaçlı kurumlar, halk ve aile gibi çeşitli sağlayıcı aktörler karışımını kapsamaktadır. Bunun nedeni de bölgedeki düşük gelirli ülkelerin çoğunun sadece sosyal koruma politika ve programlarının uygulanması kapasitelerine sahip olmamalarıdır.

2.5. Bazı Sahra Altı Afrika Ülkelerinin Sosyal Koruma Harcamaları

Önemli derecede uluslararası belgeleme ve tanınırlık kazanan başlıca Sahra Altı Afrika Sosyal Koruma harcamaları ve Programları: Etiyopya'daki Üretken Güvenlik Ağı Programı (Productive Safety Net Programme – PSNP); Gana'daki Yoksulluğa Karşı Geçim Kaynağı Güçlendirme Programı (Livelihood Empowerment Against Poverty – LEAP); Kenya'daki Yetim ve Savunmasız Çocuklar Programı (Orphans and Vulnerable Children Programme CT – OVC); Malavi'deki Mchinji Sosyal Transfer Planı (Mchinji Social Transfer Scheme); Güney Afrika'daki büyük bir ölçüde vergi ile finanse edilen Çocuk Bakım Hibesi (Child Support Grant); Svaziland'daki Emeklilik Hibesi (Old Age Grant) ve Zambiya'daki Kalomo ve birçok diğer deneme projeleri.

2.5.1. Üretken güvenlik ağı programı (Productive safety net programme PSNP)

2005'te kurulmuş PSNP programının amacı, kronik gıda güvensizliği ile karşı karşıya kalan taşra yoksullarının şoklara karşı direniş göstermelerini, varlık elde etmelerini ve kendi kendilerine bakabilmelerini sağlamaktır. Bu program, Afar, Amhara, Dire Dawa, Harare, Oromiya, SNNP, Somali ve Tigray Bölgesinde faaliyet göstermektedir. 2012 yılı toplam PSNP katılımcı sayısı 7.64 milyon idi. Aynı yıl PSNP yoluyla Dünya Gıda Programı (World Food Programme – WFP) tarafından 1.1 milyon gıda güvencesi olmayan kişiye ulaşıldı. Birçok kamu işi yoluyla her aile bireyinin 15 kg tahıl (nakit veya gıda şeklinde)'a denk düşen transfer yardımını almaya hakkı vardır.

PSNP'nin dört ana hedefi:

- Taşra dönüştürme sürecini desteklemek,
- Kısa dönem gıda ulaşılmazlığının uzun dönem sonuçlarını önlemek,
- Ailelerin üretim ve yatırıma katılmalarını teşvik etmek ve
- Ailelerin satın alma güçlerini arttırarak piyasanın gelişimini desteklemektir.

Bu program, kronik gıda güvensizliği olan aileleri hedeflemekte, mevsimlere göre nakit ve gıda transferlerini kombine etmekte ve savunmasız ailelerin aşırı

gıda güvensiz olmalarına engel olmak için yılda altı aylık yardım sağlamaktadır. Eli ayağı tutan PNSP üyelerinin, arazilerin ve su kaynaklarının iyileştirilmesi, toplumsal altyapının yapılması, taşra yollarının onarılması ve okul ve kliniklerin inşa edilmesi gibi faaliyetlere katılması zorunludur. Tüm bunlar, daha dirençli geçim kaynaklarının oluşmasına ve çevrenin dönüştürülmesine katkıda bulunmaktadır.

PNSP'nin başarıları arasında, aile düzeyinde iyileştirilmiş gıda güvenliği, arttırılmış varlık yaratımı ve koruma, eğitim ve sağlık hizmetleri kullanımının artışı ve ilerletilmiş tarım verimliliği bulunmaktadır. Hükümet 2008-2012 yılları arasında 495.995 ailenin PNSP'den yararlandığını rapor etmiştir. Dünya Gıda Programı ve sekiz farklı geliştirme ortağı PNSP'ye katkıda bulunmaktadır (Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı, Hollanda Büyükelçiliği, Avrupa Komisyonu, İrlanda Yardımı, İsveç Uluslararası Kalkınma Ajansı, Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı, Birleşik Krallık Uluslararası Kalkınma Departmanı, DANIDA ve Dünya Bankası). <https://www.wfp.org/.../PNSP%20Factsheet> (12 Mart 2015'te alınmıştır).

2005 yılından itibaren Etiyopya'daki Üretken Güvenlik Ağı Programı (PNSP) Afrika'nın en büyük kamu çalışma programı olmuştur (Devereux ve Cipryk, 2009: 16).

2.5.2. Gana'daki yoksulluğa karşı geçim kaynağı güçlendirme programı (Livelihood empowerment against poverty – LEAP):

Mart 2008'de başlayan bu program aşırı yoksulları hedefleyen sosyal hibe programıdır. LEAP, günümüzde Gana'nın yarısına yakın ilinde uygulanan ve yetimlere, savunmasız çocuklara, 65 yaşını aşmış yaşlılara ve ileri derecede özürlü olanlara sahip aileleri hedef alan koşullu transfer programıdır. Yetim ve savunmasız çocuklar, bir veya iki ebeveynini kaybetmiş, kronik hasta olan 18 yaşını aşmamış ve/veya çocuk, kronik hasta veya ebeveynleri nerede olduğu bilinmeyen biri tarafından bakılan aileye mensup olan kişiler olarak tanımlanmaktadır. 15 yaşının altında çocuklara sahip olan yararlanıcı aileler, LEAP'e kayıt olduklarında bazı ortak sorumlulukları üstlenmektedir. Bu sorumluluklar, beş yaşını aşmamış olan çocukların okul devamlılığı göstermesi (en

fazla %20 devamsızlık), aşılması ve devamlı sağlık kontrollerinin yapılması gibi sorumlulukları kapsamaktadır. Eğitim veya sağlık olanaklarının eksik olduğu veya yetersiz kapasiteye sahip olduğu topluluklardaki aileler bu sorumluluktan muaf tutulmaktadır. Her üç ayda bir şartlara uyum takipleri yapılmalı, uymayanlar uyarılmalı, ziyaret edilmeli ve hala uymamaya devam etmeleri halinde cezalandırılmalıdır. Yeterli derecede güvenilir takip mekanizmalarının eksikliği nedeniyle, bunlar şimdilik yumuşak şartlardır. 246.115 yararlananın %48.2'i 17 yaşını aşmamış çocuklardır. Ailelerdeki geçerli birey sayılarına bağlı olarak aylık yardım tutarı 24-45 cedi (9-17\$) civarındadır ve iki ayda bir ödeme yapılmaktadır.

LEAP yararlanıcıların sağlık yardımı alabilmelerini sağlamak için bireyleri Ulusal Sağlık Sigortası Planı'na (National Health Insurance Scheme – NHIS) kayıt ettirmektedir. Sonuç olarak da yararlanıcı ailelerin NHIS tarafından kapsanma olasılıkları yararlanmayan ailelerden daha büyüktür. Durum böyle olmakla birlikte onlar da çocuklar, hamile kadınlar, yaşlı insanlar ve çok yoksul insanlara katkılardan muaftır(Handa ve diğerleri, 2013, ILO'da alıntılanmış 2014: 22).

2.5.3. Kenya'daki yetim ve savunmasız çocuklar programı (Orphans and vulnerable children programme – CT – OVC)

Gelir transfer programı 2007'de getirilmiş ve Kenya hükümeti tarafından UNİCEF, Dünya Bankası ve DFİD'in destekleriyle uygulamaya sokulmuştur. Bu program Kenya'nın Vizyon 2030 programı kapsamındadır ve hükümetin Ulusal Güvenlik Ağı Programının ana parçasıdır. Amacı, yoksulların YSÇ'lere bakım ve koruma kapasitelerini güçlendirmek, onların ailelerde korunmasını ve ailelerde ve topluluklarda tutulmasını teşvik etmek ve insan sermayesi gelişimini desteklemektir. Bu program, 17 yaşını aşmamış, en azından bir ebeveynini kaybetmiş, veya ebeveynleri veya bakıcıları kronik hasta olan YSÇ'a sahip aşırı yoksul aileleri hedef almaktadır.

2012 yılına kadar hükümet, ülke çapında 47 ilde 2011 yılı yardım harcamalarının yüzde 14'üne tekabül eden yardımlarını düzenli olarak iki ayda bir yapılan nakit transferi ile 15.000 aileye ulaştırmayı başarmıştır. Bu transferlerin sabit olması ve aile büyüklüğüne bağlı olmaması daha küçük ailelere daha çok

yardım gelmesini sağlamaktadır. 2007 – 2009 yılları arasında enflasyon nedeniyle transfer değerleri %40 oranında düşmüştür ve 2009 – 2011 yılları arasında yine %15’lik düşüş yaşanmıştır. Temmuz 2011 yılında ise transfer değeri %33 arttırılmıştır.

Nakit transfer programının yararlanıcı ailelere olumlu etkisi vardır. Programın ayrıca, yoksulluğun azaltılmasında, gıda tüketiminin arttırılmasında, besinsel çeşitliliğin arttırılmasında, eğitim ve sağlık hizmetleri kullanımının iyileştirilmesinde ve bazı üretken varlıklar ve küçük çiftlikler yoluyla da yöresel ekonominin iyileştirilmesinde katkısı bulunmaktadır. Dahası, CT-OVC programı sosyal sermayeyi arttırmış ve gayri resmi güvenlik ağlarını ve risk paylaşımı düzenlemelerini güçleştirmiştir (FAO, 2013 Politika Özeti. CT-OVC Programının Kenya’daki Ekonomik Etkisi) <http://www.fao.org/economic/ptop/programmess/kenya/en> (12 Mart 2015’te alınmıştır).

2.5.4. Malavi’deki mchinji sosyal transfer planı (Mchinji social transfer scheme)

Mchinji Sosyal Transfer Deneme Planı 2006 yılında başlatılmıştır. Çalışma kapasitesine sahip olmayan ve okul çağında çocuklara sahip olan ve en yoksul olarak nitelendirilen aileleri hedef almaktadır. Mchinji ilçesinde başlayan bu program 2009 yılında 7 ilçede daha uygulanmaya başlanmıştır (Likoma, Chitipa, Salima, Machinga, Phalombe ve Mangochi). Fakat sadece Mjinchi ve Likomada geniş çapta faaliyet göstermektedir. Ağustos 2013’te program ortalama 30.000 aileye ve 100.000 bireye ulaşmıştır. Bu program savunmasızlığın/kırılganlığın birçok yönünü kapsayan ve AIDS’e duyarlı bir sosyal koruma programı olarak sayılmaktadır. Yararlanıcılar topluluğa bağlı bir seçim mekanizması yoluyla seçilmektedir. Eğitim ve gözetim ise İlçe Kurulu ve İlçe Sosyal Yardım Ofisi tarafından yapılmaktadır. Yararlanıcı ailelere yapılan transfer tutarı aylık 14\$’dır (www.cpc.unc.edu/projects/transfer/countries/malawi 24 Ocak 2015’te alınmıştır).

2.5.5. Güney Afrika'daki çocuk bakım hibesi (Child support grant)

Güney Afrika, Çocuk Bakım Hibesi programını 1998 yılında başlatmıştır. Büyük ölçüde vergi ile finanse edilen bu programın günümüzde ulaştığı kişi sayısı 10.7 milyondur. Bütçe hesaplı yardım olan bu hibe, 6 çocuğa kadar olmak üzere çocuk başına aylık 270R (35\$)'dir. Bu tutar çocuğa bakana ödenmektedir. Son zamanda bu programa okul devamlılığı zorunluluğu koşulu getirilmiştir (Patel, 2012 FES'te alıntılanmış, 2012: 26). Çocuk Bakım Hibesi'nin gelişiminin, iyileştirilmiş gıda güvenliği, okul devamlılığı ve istikrarlı performans, olumlu sağlık durumları, büyük ölçüde iyileştirilmiş çocuk bakım sosyal yardımları ve ana bakım sağlayıcıları olan kadınların yetkilendirilmesi gibi birçok olumlu etkisi olduğu görülmüştür.

2.5.6. Svaziland'daki emeklilik Hibesi (Old age grant)

Hibe programı Ekim 2005'te başlatılmıştır. Bütçe hesaplı emeklilik maaşı sağlayan, katkısız olan ve tamamen devlet hazinesi tarafından finanse edilen programdır. Üyeler 60 yaşını doldurduktan sonra yardımlara tabiidirler. Bu sistem vergiler yoluyla finanse edilmektedir (IOPS, 2011: 2-3). Yaşlılara olan Emeklilik Hibesi emeklilik yardımı aylık 200 Lilangeni (20\$)'dir. Bu da, ortalama gelirin %8'ne ve uluslararası yoksulluk sınırının %95'ine tekabül etmektedir. Bu yardıma tabii olan nüfus oranı nüfusun %86'sıdır ve bu hibenin maliyeti GSYH'nin %0.41'idir ,(www.pension-watch.net/country-fact-file/swaziland/ 3 Nisan 2015'te alınmıştır).

Hibe, Svaziland hükümeti tarafından yaşlıların karşı karşıya kaldığı aşırı savunmasızlık üzerine benimsenmiştir. Örneğin, HIV/AIDS salgınının yaşlılar üzerinde etkisi vardır. Gençler bu hastalık dolayısıyla öldüklerinde yetimlere bakma sorumluluğu yaşlılar tarafından üstlenilmek zorunda kalmaktadır.

Bu programın değerlendirilmesi yapıldığında, program sayesinde, mutlak yoksulluğun azaltıldığı, yararlanıcılar ve aileleri için gıda güvensizliğinin azaldığı, besinsel iyileştirmelerin olduğu, eğitim ve sağlık bakımının iyileştirildiği ve başka

birçok ilerlemenin gerçekleştiği görülmüştür (Bölgesel Açlık ve Kırılganlık Programı, Uluslararası Yardım Çağı ve UNICEF, 2010: 4, 13).

2.5.7. Zambiya'daki sosyal nakit transferleri (Social cash transfers)

Sosyal Nakit Transferleri (SNT'ler) şimdiye kadar Zambiya'nın 11 ilçesinde uygulamaya konulmuştur. 2003'te başlatılan ve 2004'te uygulamaya konulan süreç, mahrum aile yardımlarını (sadece en yoksul olan %10'a), 5 yaşını aşmamış çocuklara sahip olan aileleri hedefleyen çocuk hibelerini, 60 yaşını aşmış bireyleri hedefleyen sosyal emeklilik planlarını ve bekar anneler, özürlü bireylere sahip aileler ve yetimlere bakma sorumluluğunu üstlenmiş yaşlılar gibi farklı birçok grupları hedef alan çok bölümlü planları kapsamaktadır. Bu sosyal nakit transfer planı yardımları ortalama olarak ayda 60K'ye (12\$) tekabül etmektedir ve iki ayda bir aile bazında ödenmektedir (aile büyüklüğüne bakılmaksızın). Her ilçede programlardan sadece biri uygulanmaktadır. Bu programlar devamlı olarak, onların ulusal düzeyde tüm Zambiya ülkesinde uygulanması için en uygun yolun bulunması amacıyla gözetlenmekte ve değerlendirilmektedir. Bunun nedeni de koşulsuz transferlerin taşra bölgelerinin ilerletilmesinde ve özellikle de yararlanıcıların büyük bölümünü oluşturan kadınlarda yoksulluk döngüsünün kırılmasında çok büyük katkıda bulunmasıdır (Kabelanga, 2012 FES'te alıntılanmış, 2012: 25-26). Araştırmalar, SNT'lerin, varlık birikiminde (keçi gibi canlı hayvanların elde edilmesi), yeni ev inşa edilmesinde ve ev tamirlerinin yapılmasında, küçük işletmelere yatırımların yapılmasında, nakit elde etmelerde ve kredi edinmelerinde (yararlanıcıların varlık elde etmelerinden sonra teminatları ortaya çıktığı için) ve tasarrufun desteklenmesinde, beslenmenin iyileştirilmesinde (günde tek öğünden günde üç öğüne), sağlık müdahalelerinin elde edilmesinde (bağışıklık kazandırma, doğum öncesi ve doğum sonrası bakım), okul kayıtlarının arttırılmasında (SNT'lerden yararlanan aile çocuklarının daha çok okula kaydolmaktadır) ve risk yönetimi seçeneklerinin genelinde etkili olduğunu göstermektedir.

Sosyal emeklilik maaşları, "uygunlukları genelde yaşlarına göre ve bazen bireysel yoksulluk statülerine göre (bütçe hesaplı planlar halinde) saptanan yaşlı vatandaşlara yapılan düzenli, koşulsuz nakit transferleri" olarak tanımlanabilir. Bu

planlardan çoğunun Güney Afrika'da bulunduğu not edilmektedir. Bu emekliliklerin namı, HIV/AIDS salgını ile çoğu Afrika ülkesinde daha da artmıştır. Çocuklarının HIV/AIDS gibi hastalıklar yüzünden olan ölümlerinden sonra daha yaşlı olanlar evin reisi rolünü ve HIV/AIDS tarafından yetim bırakılan çocuklara bakımı üstlenmek zorunda kalmıştır. Devereux ve Cipryk (2009: 19), sosyal emeklilik maaşlarının düşük nüfusa sahip Afrika ülkeleri (Güney Afrika hariç) ile sınırlı kaldığını savunmaktadır. Sosyal sigortanın kalabalık nüfuslu ve çok yoksul olan ülkelere yayılması da engellerle karşı karşıyadır.

Fakat, Güney Afrika gibi iyi düzeyde gelişmiş sosyal koruma programlarına sahip ülkelerin aynı anda yüksek sayıda sosyal hibe yararlanıcılarına ve yüksek düzeyde devamlı yoksulluk, işsizlik ve eşitsizliğe sahip oldukları gözlemlenmiştir (Devereux, 2013: 13-23, Devereux ve McGregor'da alıntılanmış, 2014: 307). Bu durum, özellikle de beyaz vatandaşlara göre hala zayıf/yoksul koşullara sahip Güney Afrika siyahi vatandaşlarının büyük bir bölümü için geçerlidir.

Çizelge 2.2. 1990 yılından bulunabilen en yeni yıla kadar kamusal sosyal koruma harcamaları (GSYH'nin yüzdesi)

Bölgesel ortalama (toplam nüfusa ağırlıklandırılmış)	1990	1995	2000	2005	2007	2009	2010-11
Afrika	2.7	2.8	3.7	4.3	4.8	5.4	5.1
Kuzey Afrika	4.2	4.3	5.9	6.4	8.4	9.5	9.0
Sahra Altı Afrika	2.4	2.5	3.2	3.8	3.9	4.4	4.2
Asya ve Pasifik	3.4	2.8	3.5	3.0	4.1	5.3	5.3
Ortadoğu	4.9	5.2	6.6	7.6	6.5	8.8	8.7
Batı Avrupa	20.9	23.6	23.3	24.8	24.1	27.2	26.7
Orta ve Doğu Avrupa	12.8	15.5	14.6	16.6	16.2	19.7	17.6
Latin Amerika ve Karayipler	8.0	9.6	10.2	11.4	12.0	13.6	13.2
Kuzey Amerika	14.0	15.8	14.7	16.1	16.4	19.2	19.4
Dünya	5.8	6.0	6.5	6.7	7.3	8.8	8.6

Kaynak: ILO Dünya Sosyal Koruma Raporu 2014/15: 297

Yukarıdaki tablodan, Sahra Altı Afrika'daki kamusal sosyal koruma harcamalarının 1990 yılındaki % 2.4 ve 2010-11 yılındaki %4.2 harcama ortalaması ile diğer tüm bölgelerle kıyaslandığında en düşük olduğu görülmektedir. Bu toplam harcamalarını GSYH'nin %5'inden daha az yapmaktadır. Diğer taraftan ise Batı Avrupa sosyal korumaya en fazla kamu harcaması yapanlar arasındadır.

Aynı zaman birimindeki sosyal koruma harcamaları GSYH'nın %20.9 – %26.7 arası olmaktadır.

2.6. Sahra Altı Afrika'daki Sosyal Koruma Modelleri

Analiz ve bölgedeki sosyal korumanın daha iyi anlaşılması gereği bu çalışmada, Sahra Altı Afrika'da kullanılan sosyal koruma modellerinin sadece Nino-Zarazua, Barrientos, Hulme ve Hickey tarafından öne sürülen iki sosyal koruma modeli kullanılacaktır (2010). Araştırmaya konu olan bu bölge 49 bölgeden oluşmaktadır ve bu modellerin kullanılması konunun daha iyi anlaşılması bakımından yardımcı olacaktır.

Nino-Zarazua ve diğerleri, Sahra Altı Afrika'daki sosyal koruma programlarının yapılarını ve kapsamalarını ve finansal, sosyal, siyasi şartları ile demografik özelliklerini temsil eden geniş bir tipoloji sunmaktadır ve altbölgedeki sosyal korumanın iki 'modelini' teşhis etmektedir. Bunlar, Güney Afrika Modeli ile Orta Afrika Modeli'dir.

2.6.1. Güney Afrika modeli

Bu model, Güney Afrika, Botswana, Lesoto, Svaziland ve Morityus gibi ülkelerden oluşmaktadır. Bu ülkeler, yüksek ekonomik gelişim düzeylerine, yüksek gelir toplama kapasitelerine sahiptir ve temin/sağlama kapasiteleri kamu ajansları tarafından sağlanmakta ve yasalarca düzenlenmektedir (resmi belgeleme). Güney Afrika Modelinde program istihkakları ve vatandaşlık hakları da korunmaktadır.

Bu modelin yaşlılar ve çocuklar için kategorik hibeleri vardır. Kategorilere göre yaşlılara yardım hibeleri verilmesi sosyal yardım modelinin temelleri, 1920'lerde Güney Afrika'ya getirilen sosyal yardım planlarında yatmaktadır. O zamanlar Güney Afrika hükümeti azınlık olan beyaz nüfusunu ihtiyarlıkta yoksul kalmaya karşı korumak için katkısız emeklilik yardım planını getirmiştir (MacKinnon 2008, Nino-Zarazua ve diğerlerinde alıntılı, 2010: 8).

Güney Afrika 'Modeli' Avrupa sosyal yardımının bir uyarlanmasıydı. Bunun bir kanıtı da Güney Afrika'ya gelen beyaz yerleşimcilerin sosyal yardım almalarıdır.

Sosyal yardımın siyah nüfusu da kapsayacak şekilde genişlemesinin nedenleri, ekonomik yoksunluk ve artan göçler yüzünden ortaya çıkan kaygılardır. Bu yüzden siyah kesimlerin yerlerinde tutulması ve kentleşmelerinin önüne geçilmesi için onlara da hibeler verilmeye başlanmıştır (Barrientos, 2008b: 169-192).

Güney Afrika'daki ayrımcılık/ırkçılık döneminin sona ermesiyle eşitliğin ve entegrasyonun iyileştirilmesi üzerine politikalar oluşturulmaya başlanmıştır. Güney Afrika "Modelini" oluşturan temel özellikler gelir transfer (sosyal emeklilik maaşları) ve çocuk bakım hibeleridir. Bu katkısız sosyal emeklilik planları yoksul yaşlılara yönelik koşulsuz ve düzenli gelir transferleridir.

2.6.2. Orta Afrika modeli

Bu modeli farklı kılan, özünde transferlere sahip olmasına rağmen, hizmet sağlaması ve onları kullanarak entegre etmesidir. Örneğin, Kenya'daki CT-OVC programı, aşırı yoksullukta yaşayan ailelere transfer sağlamaktadır; fakat aynı zamanda sağlık ve eğitim koşullarının da aileler tarafından sağlanmasını istemektedir. Diğer taraftan Etiyopya'daki Üretken Güvenlik Ağı Programı, transferleri yerel altyapıyı iyileştirmeyi amaçlayan iş gereksinimleriyle kombine etmektedir. Üretken Güvenlik Ağı Programı'nın iki esas unsuru vardır. Daha büyük çaplı olanı, işsiz aile reisine sahip olan gıda güvensiz aileleri hedeflemektedir. Bu yardımların da kendileriyle bağlı çalışma zorunlulukları vardır. İkinci olanı da, çalışma koşullarını sağlayamayan bireylere sahip aşırı yoksul ailelere transfer sağlamaktadır. Zambiya'daki deneme programları, sadece saf/katkısız gelire odaklanmalarına rağmen eğitim, beslenme ve sağlık alanlarında önemli başarılar göstermiştir. Gana'daki Yoksulluğa Karşı Geçim Kaynağı Güçlendirme Programı, (Livelihood Empowerment Against Poverty – LEAP) ayrı olarak birkaç kategorideki aşırı yoksul aileleri hedefe alarak hizmet kullanımını ve transferlerini uygulamaktadır.

Orta Afrika modelindeki programların, kağıt üzerinde daha kısa vadeli zamana sahip olduğu söylenebilir, bu yüzden de bu uygulamaların politika yerine proje olarak algılandıkları da söylenebilir. Etiyopya'daki Üretken Güvenlik Ağı Programı hariç bu modeldeki programların uygulama alanları/kapsamları büyük

ölçüde dardır. Ek olarak bu programların finanse edilmesi çoğunlukla uluslararası donörler tarafından yapılmaktadır, dolayısıyla da bu programlar bu donörler tarafından önemli derecede etkilenmektedir. Bu donörler çoğu zaman, programların oluşturulmasında, finanse edilmesinde ve temin edilmesinde yardımcı olmaktadır. Sonuç olarak da bu programlara, dolayısıyla sürdürülebilirlik sorunlarına da sınırlı iç siyasi desteğin olduğu görülmektedir.

Yukarıdaki tüm kaygılara rağmen, istisna olarak Gana'nın LEAP programı gibi bazı programlar, yardımlar yerine tamamen vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. Bu programın şekillenmesi donör ajanslarının önerileri/nasihatları yerine Brezilya Sosyal Kalkınma Bakanlığı'ndan davet edilen teknokratların yardımlarıyla yapılmıştır. Bu da Güney-Güney işbirliğini göstermiştir. Ek olarak Etiyopya'daki PSNP, önemli derecede donör yardımlarına bağımlı olmasına rağmen büyük ölçüde ulusal siyasi desteğe de sahiptir.

Orta Afrika modelindeki programlar, saf gelir transferlerine bağlı olanlar ve transferleri hizmetler ile bağlayanlar olarak ikiye ayrılabilir. Bu yardımlar, kamu kuruluşlarını da içeren çeşitli ajanslar, STK'lar ve kar amaçlı kuruluşlar tarafından sağlanmaktadır. Yazarlara göre (Nino-Zarazua ve diğerleri, 2010: 12), saf gelir transferlerine bağlı olan ülkelere Zambiya, Malavi ve Mozambik örnek verilebilir.

2.7. Sahra Altı Afrika Bölgesinde Sosyal Korumanın Genişletilmesinin Beraberinde Getirdiği Sorunlar

Sosyal koruma literatüründe vurgulanmış sosyal koruma programlarının altbölgede genişletilmesinin beraberinde getirdiği ana sorunlar; ödenebilirlik, finansman ve kapasite, kapsam ve ölçek, yararlanıcıların seçilmesi ve sahiplik ve sürdürülebilirliktir.

2.7.1. Ödenebilirlik

Daha önce de belirtildiği gibi ILO ve diğer örgütler tarafından yapılan araştırmalar, sosyal koruma programlarının düşük gelirli ülkelerde bile

genişletilebildiğini ve uygulanabildiğini göstermektedir. Arnold ve diğerlerine göre (2011: 69), ILO, temel sosyal koruma paketinin olası maliyetinin GSYH'nin %2.2 ile %5.7 arasında olduğunu değerlendirmiştir. Bu aralık da ILO standartlarına göre btceye uygundur. Barrientos (2010: 16) ise sylenebilindiği kadar sosyal korumanın ödenebilir olduğunu söylemektedir. Çoğu gelişmekte olan ülkenin yüzleştiği gerçek ise hala finansman ve kapasite kısıtlamalarıyla karşı karşıya kalınmasıdır.

2.7.2. Finansman ve kapasite

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi (2000: 8), devlet tarafından finanse edilme sorunlarının – ekonomik açıdan genel ekonomik performansı olumsuz etkilediğini savunan ve sosyal korumayı eleştiren taraflarca bir yük olarak, çok maliyetli vb. şekillerde görülmesi/algılanması kısa vadeli yaklaşımlarca olduğunu not etmektedir. Bunun nedeni de sosyal korumanın, ayrımcılık, sosyal dışlanma, ötekileştirme, yoksulluk v.b. sosyal patolojileri azaltmasıdır.

Fakat yukarıdaki görüşlere rağmen, sosyal korumanın Sahra Altı Afrika'da uygulanmasının engeli zayıf gelir yönlendirmeleridir. Bu, sosyal korumanın finanse edilmesinde büyük bir sorun teşkil etmektedir. Kabeer (2010: 44)'in not ettiği gibi, gelişmekte olanlar ülkeler, daha zengin ülkelerin gösterdiği kadar vergi gelirlerini yönlendirme gayreti göstermemektedir ve sonuç olarak dış finansmana daha muhtaçtırlar. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler, idari kapasitelerine yatırımların yapılması, vergi ile ilgili yasal boşlukların giderilmesi ve vergi matrahının genişletilmesi gibi vergi sistemlerini güçlendiren faaliyetlere öncelik vermelidirler.

Barrientos (2010: 17, 22), sosyal koruma harcamalarının devlet tarafından llmesi ve analiz edilmesinde pratikte zorluklarla karşılaşıldığını ve bilgi eksikliklerinin yaşandığını savunmaktadır. Çoğu gelişmekte olan ülkede sosyal koruma harcamaları hakkında kesin ve güvenilir bilgi eksikliği vardır. Yazar ek olarak da, daha sağlam sosyal koruma ve sosyal yardım kurumlarına sahip ülkelerin daha düşük yoksulluk ve kırılğanlık oranlarına sahip olduklarını ve ekonomik ve sosyal dönüşümlerde (transformasyonlarda) daha esnek olduklarını ne surmektedir.

Sosyal koruma programlarının genişletilmesindeki kapasite sınırlarına gelecek olursak, Barrientos (2010: 16) bunların politika döngüsünde birkaç noktayla ilgili olduklarını belirtmektedir. Bu noktalar; öğrenme kapasitesi, yoksulluğun ve kırılganlığın ölçülmesi ve analiz edilmesi, uygun politikaların tasarlanması ve uygulanması kapasitesi ve sosyal koruma programlarını sağlama ve değerlendirme kapasitesidir.

2.8. Sahra Altı Afrika'da Sosyal Koruma Siyasi Ekonomisi ve Dinamikleri

Sosyal korumanın “sosyal güvenlik ağıları” kökenli olması ve uluslararası kalkınma camiası tarafından yayılması, onun neden özellikle de donör ajansların yerel politika ve programların tasarlanmasında, şekillenmesinde ve finanse edilmesinde büyük etkiye sahip olduğu Afrika ülkelerinde dar bir şekilde kavramsallaştırıldığını açıklamaktadır. Güney Afrika gibi demokratik olan ve belirgin bir şekilde daha az donör etkisi altında kalan ve güçlü sivil topluma sahip olan ülkelerde, sosyal koruma ulusal haklar gündeminde (çoğu zaman anayasaya başvurularak) daha bağımsız bir şekilde evrimleşmiş ve halk ile devlet arasındaki toplum sözleşmelerinin şekillenmesinde önemli bir unsur olmuştur (Devereux ve McGregor, 2014: 308).

Ek olarak, sosyal korumanın sömürgeci şekillerinin başarılı bir şekilde uygulandığı Güney Afrika ve Namibiya gibi ülkelere bakılınca sosyal korumanın ilk olarak sadece beyazlara yönelik olduğunu fakat daha sonra siyahileri de kapsayacak şekilde değiştirildiğini görebiliriz. Barrientos'a göre (2010: 13), sosyal koruma ve sosyal yardımın altbölgedeki farklı ülkelerde uygulanması, ülkelerdeki mevcut kurumlara göre (patika bağımlılığın saptanması), ekonomik kalkınma düzeylerine göre (mali alanın saptanması) değişiklikler göstermektedir.

2.8.1. Seçim (Evrensellik yada hedef belirleme?)

Yararlanıcıların seçilmesi ile ilgili sorunlar seçimin etkililiği çevresinde dönmemektedir. Seçime karşı olanlar, seçimin beraberinde getirdiği idari ve stigma (damga) maliyetlerini vurgulamaktadır. Diğer taraftan, gelişmekte olan ülkelerdeki yüksek yoksulluk oranlarından ve kaynakların herkese ulaşacak kadar yeterli

olmamasından dolayı seçimlerin yapılması bir zorunluluktur. Seçim kavramı/konusu, siyasal ekonomi bağlamında yoksulluğun azaltılması dinamikleri hususunda da tartışılmaktadır. Örneğin, siyasi kayırmacılık ve yolsuzluk kaygıları gibi (Barrientos, 2010: 15).

ILO (2014: 148) da, güvenlik ağıları türünden olan programların hedeflenenlere sosyal sigorta sunmalarına rağmen çoğu zaman ulusal düzenlemelerdeki yetersiz dayanaklar ve yetersiz finans kaynakları yüzünden etkinliklerinin engellendiğini belirtmektedir. Çok az sayıda düşük gelirli ülke, uygunluk tanımlarının, türlerin ve yardım düzeyinin belirtildiği haklara dayalı kazanımlar sunmaktadır.

Yukarıdaki bilgilere göre Devereux ve McGregor (2014: 300-1), çoğu sosyal ve kültürel bağlamda, hedeflenen sosyal hibelerin, alıcıların damgalanmasına, yoksulluklarından sorumlu tutulmasına ve toplumdaki yapısal konumlarının kötüleşmesine neden olabileceğini savunmaktadır. Ek olarak Devereux ve McGregor durumun, yoksul yardım alıcılarının bazı taraflarca üstü kapalı olarak "sorumsuz" olarak damgalanmalarını cesaretlendirebilen koşullu nakit transferleri ile öyle olduğunu ileri sürmektedir. Bu durumda, birey veya aileleri geniş yapısal bağlamda kavrayamayan yoksulluk müdahaleleri, yoksulluğun sadece bir boyutuyla ilgilenmektedir ve böyle yaparak da refahın diğer boyutlarının zarar görmesine neden olmaktadır.

Ayrıca, sosyal koruma programlarına kırılgan olan nüfusların dahil olmaması ve sadece en yoksul olanların odak noktası olduğu politika tasarımları, Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, Binyıllık Beyanname, İnsan Hakları Evrensel Beyanname (herkesin gıda, giyim, eğitim ve sosyal sigorta dahil olmak üzere asgari yaşam standartlarına sahip olma hakkına sahip olduğunu kabul eden beyanname) ve neredeyse dünyanın tüm hükümetleri tarafından imzalanan anlaşmalarla çelişki içinde olmaktadır (Sepulveda ve Nyst, 2010: 20). Sosyal programların sadece aşırı yoksullara yönelik olduğu, sosyal yardıma muhtaç olan çoğu yoksul ve kırılgan ailelerin dahil edilmediği strateji, siyasi olarak zordur ve idari olarak karmaşık bir girişimdir (ILO, 2014. 148).

2.8.2. Sahiplik ve sürdürülebilirlik

Sahiplik ve sürdürülebilirlik, sosyal korumanın Sahra Altı Afrika bölgesinde genişletilmesi konusunda çokça tartışılan başka bir sorundur. Daha önce de vurgulandığı gibi, düşük gelir yönlendirimi, sınırlı mali kapasiteleri yüzünden çoğu ülkenin kendi sosyal koruma programlarına sahip olmalarını ve onları sürdürmelerini zorlaştırmaktadır.

Başka bir eleştiri de, uzun dönemli girişimlerin eksikliğinde uygulanan kısa dönemli ve küçük kapsamlı deneme programlarının, özellikle de dış donörler tarafından uygulanan programların, hedeflerinin değişebildiğini söylemektedir. Uzun dönemde insan sermayesinin biriktirilmesi yerine kısa dönemde yoksulluğun azaltılması amaçlanmaktadır (Moore, 2008: 11).

Ayrıca, sosyal koruma programları hükümetlerin değişimi yüzünden sonlandırıldığında daha yüksek risklerle karşılaşmaktadır. Programlar ve müdahaleler kanunlar ile kurulmadığında, mali sürdürülebilirlik eksik olduğunda ve güvenilir ve etkili uygulama yapılmadığında bu durumla karşı karşıya kalınmaktadır. Bu durumda da, gelir veya diğer desteklerin ani kesimi yüzünden yararlanıcılar daha da zor bir durumda kalmaktadır (Sepulveda ve Nyst, 2012: 28).

Yukarıdaki ifadeye bağlı olarak bu çalışma, siyasetin 'patron-müşteri' tarzında olduğu ve yönetime geçen yeni siyasi hükümetlerin gelecek dönemlerde de seçilmeleri amacıyla insanları memnun etme eğilimli olduğu durumların çoğu Sahra Altı Afrika ülkesi için bir gerçeklik olduğu görüşündedir. Çoğu durumda yeni hükümetler, geçmiş hükümetlerin uygulamaya koyduğu programları insanlar üzerinde olumlu etki yapmalarına rağmen aniden durdurmaktadır. Yeni hükümetlerin yeni siyasi planları ile yeni baştan başlamaları düşüncesi çoğu zaman kitlelerin yönlendirilememelerine neden olmaktadır. Bu durum özellikle de sosyal hizmetlerin sağlanması noktasında gerçekleşmektedir.

Brunori ve O'Reilly (2010: 7) ve Hickey'e göre (2007: 8), devlet ve vatandaşları arasındaki "siyasi sözleşmelerin" varlığı sosyal korumanın Sahra Altı Afrika'daki çeşitli şekillerinin ortak noktasını göstermektedir. Bundan yola çıkarak

da, Sahra Altı Afrika ülkeleri vatandaşları ile devletleri arasındaki sözleşmelerin, sosyal sözleşmeler yerine daha çok patrimonyalizme ve kayırmacılığa dayalı bir "siyasi sözleşme" olduklarını söyleyebiliriz.

Bu da hükümetin kendi yararına kullanamayacağı dayanıklı ve sabit sosyal yardım politikalarına sahip İsvec gibi gelişmiş ülkelerdeki durumun tam tersidir. Bunun gibi ülkelerde vatandaşlık hakları devlet yasaları tarafından yasallaştırılmış ve kurumsallaşmıştır ve bir kuşaktan diğer kuşağa, bir hükümetten diğer hükümete doğru devam etmektedir.

Devereux ve White (2008: 2) tarafından yazılan bir çalışma, Afrika'daki sosyal koruma gündeminin üç takım faktör tarafından şekillendiğini savunmaktadır:

- Teknokratik (iş gören): sosyal transfer etkileri hakkında temel kanıt geliştirme, maliyet etkinliği, uygulama ve sağlama seçimleri;
- Siyasi (ünlü olan): sosyal korumanın siyasi etkileri (oy kazandırma potansiyeli)
- İdeolojik (doğru olan): yoksul ve kırılgan olanların (ör. yaşlılar, özürllü olanlar) evrensel haklarını (gıda, sağlık...) gerçekleştirmek.

Devereux ve Cipryk (2009: 20), özet olarak, teknokratik gündem açısından, nakit transferlerin olumlu etki doğurduğunun kanıtlarının hızla arttığını savunmaktadır. Ayrıca, Etiyopya, Lesoto, Malavi, Mozambik, Svaziland, Güney Afrika gibi ülkelerin tamamı nakit transferlerinin gıda, sağlık gibi temel ihtiyaçlarda, yatırımların yapılmasında (eğitim, tarım, iş kurma), varlıkların korunmasında ve daha sınırlı bir oranda da varlık birikiminde kullanıldıklarını doğrulamaktadır.

Siyasi gündem açısından da programların, yardımların yönetim destek gruplarının yönünde veya gelecek seçimde oyların istenen gruplar yönünde siyasileştirilmesine duyarlı oldukları ileri sürülmektedir. Fakat sosyal korumanın siyasileştirilmesi tamamen olumsuz bir şey gibi görülmemelidir. Durum böyle olunca savunmasız gruplara daha önce sahip olmadıkları bir siyasi ses verilmektedir. Örneğin Zambiya'da 2006 seçimlerinde iktidar partisi taşra bölgedeki oyları kazanmak için gübre ödeneklerini %60'a çıkarmayı vaatmiş ve bunda

başarılı olmuştur. Lesoto'da yaşayan emekliler de 2007 seçimlerinde önemli bir rol oynayan Emeklilik Maaş'ının bu olumlu siyasileştirilmesinin yararını görmüştür. Bu, ana muhalefet partisinin seçilmeleri halinde emeklilik maaşlarını iki katına çıkaracaklarını vaadetmelerinden sonra olmuştur. İktidar partisi buna karşılık olarak seçilmeleri halinde emeklilik maaşlarını gözden geçireceklerini vaademiş ve gözden geçirme sonunda maaşlar %33 oranında arttırılmıştır. Diğer bir örnek de 2006 yılında Emeklilik Maaşlarının kesilmesi nedeniyle meclisin durdurulduğu Svaziland örneğidir. Bu durum, meclis üyelerinin, kızgın emekliler ile yüzyüze gelmesinden sonra ortaya çıkmıştır. Emekliler bu olay çözülmeyen hükümetin işlemeye devam etmesine müsaade etmeyeceğini göstermiştir. Bütün bu örnekler siyasileştirmenin olumlu olabileceğini göstermektedir; çünkü normal şartlarda kırılğan kesimlerin çoğunun Sahra Altı Afrika ülkesinde siyasi sesi yoktur.

Çoğu Afrika ülkesindeki ideolojik gündem ele alındığında, çoğu sosyal koruma yanlısı, yoksul ve kırılğan insanların sosyal korumaya erişim hakkına sahip olduğunu ve yükümlülük sahiplerinin bu hakları sağlama sorumluluklarını yerine getirmeleri gerektiğini savunmaktadır. Haklara dayalı sosyal koruma Afrika'da iki temel şekle bürünmüştür. Birincisi, donörler ile yararlanıcılar arasında iyi ilişkileri yöneten prensiplerin ve "iyi uygulamaların" (yardım/danışma masalarının kurulması, şikayet süreçlerinin ve hak komitelerinin kurulması gibi) benimsenmesidir. İkincisi de, ulusal hükümetleri, sosyal korumayı "vatandaşlık hakkı" bazında tüm vatandaşlarına sağlama sorumluluğunu kabul etmeye cesaretlendirmektir (Devereux ve Cipryk, 2009: 21).

2.9. Dengesiz/Kırılğan Bağlamda Sosyal Koruma

Çoğu yoksulluk; (Sahra Altı Afrika'daki de dahil) etnik yapı, servet eşitsizliği, yolsuzluk, demokrasi eksikliği, şiddet ve askeri kuvvet gibi sosyal ve siyasi süreçler ile yakından ilişkilidir. Bazı durumlarda sosyal sigorta ve sosyal yardım bu yapısal güçleri devam ettiriyormuş gibi gözükabilir, fakat iyi tasarlanmış bir sosyal koruma, yoksulların ve dışlanmış grupların kalkınma süreçlerine dahil edilmesini teşvik ederek olumlu bir etki yaratabilmektedir. Sosyal korumanın yeniden dağıtımını siyasi ekonomi üzerinde de önemli sonuçlar doğurabilir (ERD, 2010: 39).

Literatürde sosyal koruma çoğu zaman vatandaşlarının geçimini şok ve riskler karşısında koruyan ve devlet (sorumluluk sahipleri) tarafından üstlenilen müdahaleler olarak görülmektedir. Fakat birçok Sahra Altı Afrika ülkesinde yaşananlar (birçok hükümetin vatandaşlarının büyük bir bölümünün eziyetlerini devam ettirdiği görüldüğü için), gerçeğin tam tersi bir durum olduğunu göstermektedir. Bu da “ya devlet temel hizmetleri karşılama kapasitesini kaybederse ve vatandaşlarının koruyucusu yerine onları tehdit edene dönüşürse?” sorusunu karşımıza getirmektedir (Chirisa 2013: 121-156 Devereux ve Getu'da 2013).

Bu, devletin koruyan yerine tehdit eden konuma gelmesi durumu, siyasi, sivil ve etnik çatışmanın yaşandığı birçok ülkede belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu ülkeler, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Ruanda, Burundi, Orta Afrika Cumhuriyeti, Zimbabve, Somali, Sudan, Nijerya, Fildişi Sahili, Angola, Mozambik, Kenya gibi ülkelerdir. Bu olay ülkelerin kırılma durumuna gelmelerine neden olmuştur.

ERD (2010: 15) bu durumu, ülkenin vatandaşlarına temel hizmet sağlamaya yetersiz veya isteksiz olma durumu olarak tanımlamaktadır.

Siyasi çatışma vakalarında, kitlelere çeşitli sosyal ve ekonomik riskler ile kırılma durumlarının yaratılmasının ve devam ettirilmesinin ana sorumlusu genelde ülkenin kendisidir. Bu durum, bir liderin gücünü devam ettirmeyi istediği ve seçimleri kaybetmesine rağmen hükümeti devretmeyi istemediği zaman ortaya çıkmaktadır. Bu durum ayrıca, iktidar partinin anayasayı kendi çıkarlarına uyacak şekilde kötüye kullanmaya başladığında ortaya çıkmaktadır (başkanlık dönemlerini uzatmaya çalışmaları v.b.). Bu gibi olaylar ortaya çıkınca, halk ülkede siyasi, sosyal ve ekonomik huzursuzluğa neden olan çeşitli protestolar yapma eğiliminde olmaktadır.

Bu da siyasi memuriyet dönemlerinin ve onların olumsuz etkilerinin de kayırmacılık ve yolsuzluk sorunlarına ek olarak Sahra Altı Afrika'daki ülkelerin karşı karşıya kaldığı sorunlardandır.

Yukarıda bahsedilen olaylar, yerel varlıklara ve geçim kaynaklarına zararları, insanların yerlerinden edilmelerinin sonucu olarak evsiz kalmalarını, yoksulluğa düşmelerini, gıda güvensizliğini, yüksek enflasyonları, işsizliğin, suçların artmasını ve devletlerin insanlarına ihtiyaç duydukları hizmetleri sağlama kapasitelerinin düşmesini beraberinde getirmektedir.

Bu gibi durumlarda vatandaşlar ile devletleri arasındaki “sosyal sözleşmelerin” büyük oranda zayıfladığı veya nüfusun çoğunluğu için mevcut olmadığı iddia edilebilmektedir.

2.9.1. Kırılgan ve çatışmalardan etkilenen ülkelerde sosyal koruma sağlama sınırlamaları

ERD (2010: 49), sosyal korumanın kırılgan ve çatışmalardan etkilenen ülkelerde sağlanmasını sınırlayan önemli kısıtlamalardan bazılarını şöyle tanımlamaktadır:

- **Mali açıklar:** Çoğu kırılgan ülke iflas etmiş durumdadır. Kaynakların çoğu büyük bir oranda sigortaya doğru yönlendirilmiş ve %100 yardıma bağlıdır. Buna dayanarak Harvey ve diğerleri (2007: 19), “kırılgan ülkelerde, sosyal koruma yardımlarının uzun yıllardır ağırlıklı olarak uluslararası yardım ajansları tarafından sağlanan insani yardımlar tarafından sağlandığını” öne sürmektedir. Bu yardımlar çoğunlukla gıda yardımı biçiminde sağlanmıştır.
- **İdari açıklar:** Ülkenin bazı bölgeleri güvensiz ve ulaşılamazdır (örneğin bazı bölgeler diktatörler tarafından veya ayaklanma yanlısı gruplar tarafından yönetilmektedir). Bu bölgelerin altyapıları harap olmuş ve idari kapasiteleri düşürülmüştür.
- **Demokratik açıklar:** Kırılgan ülkelerin ya hükümetleri yoktur ya da bu hükümetler zayıf ve yasadışıdır veya halkın sadece bir bölümünü temsil etmektedir ya da hiç temsil bile etmemektedir.

Kırılganlığın bir sebebinin halkın siyasi süreçlerden dışlanması olduğu söylenebilir. Bu durumda da sosyal koruma nasıl vatandaşlık haklarına dayalı olabilir ve halk ile hükümet arasında etkili sosyal sözleşmeler yapılabilir? Bu da

özellikle çeşitli risklerden dolayı aşırı yoksulluk ve kırılganlığa sahip Sahra Altı Afrika ülkelerinde önemli bir engel teşkil etmektedir.

Bu yüzden ERD (2010: 49), “kırılgan ülkelerin karşılaştığı engellerin, kamuya ait ve kamu tarafından finanse edilen sosyal koruma politika ve programlarının uzun dönem hedeflerine ulaşmalarını daha da zorlaştırdığını” ileri sürmektedir. Buna rağmen sosyal koruma, geçim kaynaklarının korunmasında ve devletin inşasında dolayısıyla da vatandaşlar ile hükümetleri arasındaki ilişkilerin dönüştürülmesinde önemli rol oynamaktadır.

Bu gibi sorunlara dayanarak çoğu durumda başarılı olan sosyal koruma uygulamalarının, çeşitli çatışmalardan etkilenen “kırılgan ülkelere” nazaran genelde daha çok istikrarlı ülkelerde olduğu görülmektedir. Bunun nedeni de dengesiz çevrelerde bu dengesizliklerin beraberinde getirdiği kesintilerden dolayı programların etkili bir şekilde uygulanması, takip edilmesi ve değerlendirilmesinin zor olmasıdır. Örneğin yararlanıcıların yeniden yerleştirilmesi, programın mülkiyetine ve teçhizatlarına zarar vermektedir; bu da gerekli önemli program bilgi ve istatistiklerin kaybolmasına yol açmaktadır. Bu da işler yine yola girene kadar ve iyileştirme işleri sonlanana kadar hizmetin sürekliliğine ciddi engeller oluşturmaktadır.

Ayrıca, bölgesel çevreler/ortamlar dengesiz olduğunda dış donörler, desteklerini geçici olarak geri çekme eğiliminde olmaktadır (bunların ortamlar dengesiz ve kırılgan olduğunda bile ülkede barış görevlerini devam ettiren Birleşik Milletler gibi bazı istisnaları vardır).

Barrientos ve Hulme (2008: 20) tarafından da belirtildiği gibi sosyal korumanın kırılgan ülkelerde yaşayan insanların acil ihtiyaçlarını karşılarken aynı zamanda da barış sağlama, militan güçlerin terhis edilmesi ve ulusal ve uluslararası güvenliğin ve gelecekteki büyümenin sağlanması için yapılan gayretleri de destekleme gücü vardır. ILO (2014: 158) ayrıca, sosyal korumanın sosyal barışı, siyasi istikrarı ve devlet inşasını da desteklediğini not etmektedir.

Sepulveda ve Nyst (2012: 23) sosyal koruma etkilerinin onların fonksiyonlarına, tasarımlarına, kurumsallaşma düzeylerine ve uygulandıkları ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre değiştiğini iddia etmektedir.

Bu yüzden bu bölümde tartışılan sorunlar göz önünde bulundurulduğunda, Nino-Zarazua (2010: 4) ile uygun olarak bu çalışma Sahra Altı Afrika'da sosyal korumanın yüksek derecede değişiklik gösterdiği, dinamiklerinin karmaşık olduğu, ve özellikle de düşük gelirli ülkelerde finanse edilmesi ve sağlanması sorunlarının dikkate değer olduğu görüşündedir.

3. BÖLÜM

SAHRA ALTI AFRİKA'DA SOSYAL KORUMA YAKLAŞIMLAR

3.1. Donörlerin Sosyal Koruma Yaklaşımları

Dünya Bankası sosyal korumanın önemli aktörlerinden biridir. 1998 yılı başlarında geliştirilen Sosyal Koruma Sektör Stratejisi Raporu ile Dünya Bankası sosyal risk yönetimine kavramsal çerçeve getirmiştir (Holzmann ve diğerleri 2003: 4). Ek olarak Dünya Bankası, teknik yardım ve finansal desteklerle sosyal koruma sorunlarıyla ilgilenmektedir.

3.1.1. Dünya Bankası sosyal risk yönetimi yaklaşımı (Sosyal risk yönetimi – SRY)

Dünya Bankası'nın Sosyal Risk Yönetimi Yaklaşımı (SRY) risk yönetimi odaklıdır (Holzmann ve Jorgensen, 1999; Holzman ve diğerleri, 2003; Dünya Bankası, 2001) ve yoğun olarak dış şoklar nedeniyle yoksulluğa düşenler ile ilgilenmektedir.

Sosyal risk yönetimi kavramı, bütün bireylerin, ailelerin ve toplulukların farklı kaynaklardan ortaya çıkan çeşitli risklere karşı savunmasız olduklarını öne sürer. Bu şoklar ya doğa kaynaklı (depremler, seller ve hastalıklar gibi) ya da insan kaynaklıdır (işsizlik, çevresel çevresel aşınma, enflasyon ve savaş gibi). Yoksul insanlar, daha çok varlıklara ve kaynaklara sahip olanlara nazaran genelde risklere karşı daha savunmasızdır ve daha az etkili risk yönetim araçlarına sahiptir. Bu kırılganlık/savunmasızlık da insanların risklerden kaçınmalarına ve yüksek riskli ve gelirli faaliyetlere katılamamalarına veya katılmaya isteksiz olmalarına neden olmaktadır. Buradan da devlet müdahaleleri ihtiyacı artmaktadır (Holzmann ve diğerleri, 2003: 5).

Holzmann ve Jorgensen (1999: 3), sosyal risk yönetiminin, bireylerin, ailelerin ve toplumların kırılganlıklarını azaltarak, tüketimlerini iyileştirerek ve ekonomik

kalkınmaya katılımcı olarak yardım ederek eşitliği arttırmak amacıyla gelir risklerini yönetmelerine yardımcı olan kamu önlemlerinden oluştuğunu belirtmektedir.

SRY'nin hedefi birey, aile ve toplumlara gelir risklerini daha iyi yönetmeleri için destek sağlamaktır. Devlet müdahalelerinin hedefleri, ekonomik bakımdan sürdürülebilir katılımcı kalkınmanın sağlanması ve yoksulluğun azaltılması gibi genel kalkınma hedeflerinin alt hedefleridir. Bu yazarlar ayrıca, bireylerin ve ailelerin nihai hedeflerinin uygun tüketim seçimleri ve mal ve hizmetler yoluyla refahlarını en iyi şekilde kullanmaları olduğunu iddia etmektedir.

Risklerin ele alınması, kaynaklarının ve ekonomik yapılarının ayırt edilmesini de kapsamaktadır. Örneğin, farklı risklerin bireyleri bağlantılı olarak mı yoksa birbirinden ayrı olarak mı etkilediği gibi. Uygun risk yönetim stratejilerinin, önlem, hafifletme ve başa çıkma stratejileri ile ele alınan riskin türüne göre resmi, piyasa-tabanlı veya devlet tarafından sağlanan düzenlemelerin kombinasyonları olduğu görülmektedir.

Sosyal koruma spesifik olarak:

- Düşük gelirli ailelerin tüketim ve temel ihtiyaç imkanları ile ilişkili olan savunmasızlıklarının/kırılganlıklarının azaltılması;
- Tüm ailelere yaşam boyu daha iyi tüketim imkanlarının ve sonuç olarak da sosyal yardımların aileler arasında daha eşitçe dağıtılması;
- Özellikle şoklara karşı savunmasızlığın azaltılmasını ve şok etkileri bağlamında eşitliğin arttırılmasını amaçlamaktadır.

Sosyal risk yönetiminin ana sorunları:

Dünya Bankası'nın sosyal risk yönetimi ile ilgilenmesinin dört ana nedeni vardır:

- i. Yoksullukla mücadele etmek Dünya Bankası'nın ana görevidir.
- ii. Daha iyi gelir riski yönetimi düzenlemeleri ile tüketimin iyileştirilmesi, sadece bireysel ve sosyal refahı arttırmakla kalmayıp ayrıca toplumdaki refah dağıtımını da iyileştirmektedir.

- iii. İyileştirilmiş eşitlik önemli bir sosyal sorundur ve gelir şoklarının sayısı ve derinliklerinin artmasıyla önemi daha da artmaktadır.
- iv. Risk yönetimi şeklinin ekonomik kalkınmaya önemli etkisi vardır. Bazıları kalkınmayı desteklerken bazıları da ona engel olabilmektedir.

Yazarlar kırılganlığı yoksulluk azaltımı kavramında değerlendirmekte ve onu yoksulluk sınırının (temel ihtiyaçları karşılayamama durumu) altına düşen ekonomik üniteler (bireyler, aileler ve topluluklar) olarak ya da yoksulluk sınırının altında olanların orada kalmaları veya daha da düşmeleri olarak tanımlamaktadır. Buna rağmen kırılganlık kavramı dinamik bir kavram olarak kabul edilmektedir.

SRY yaklaşımı, aşırı türden olan riske sahip veya riski yönetme kapasitesine sahip olmayanlara yardım etmek için müdahalelerin çoğu kez doğrudan transferler (devlet veya toplum tarafından aynı veya nakdi bir şekilde) yoluyla veya varlıkların yeniden tahsisi yoluyla olması gerektiğini savunmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi gelir riskinin çeşitli şekilleri vardır. Bu risklerin sonuçları, hastalık, işsizlik, kötü hasat, salgın, doğal afetler, çevresel sorunlar veya enflasyon olabilmektedir. Bu sorunlar tüm toplumu veya ülkeyi etkileyebilir. Bu risklere dayalı olarak da SRY taraftarları risklerin türlerini oluşturmuşlardır.

Risk türleri:

- i. Katastrofik olan ve Katastrofik Olmayan Şoklar:

Katastrofik şoklar düşük frekanslı olan fakat ailelerin gelirlerini ciddi derecede etkileyebilen olaylardır. Örneğin, yaşlılık, ölüm, sakat bırakan kazalar, hastalıklar, kalıcı/devamlı işsizlik, teknoloji nedeniyle işten çıkarılma gibi olaylar. Bu katastrofik olaylar, etkilenen ailelerin devamlı transferlere muhtaç kalmalarına neden olabilir.

Diğer taraftan katastrofik olmayan olaylar ya da şoklar yüksek frekanslı ve çok ciddi olmayan gelir etkilerine sahip olaylardır. Örneğin, geçici hastalıklar, hasat kayıpları, geçici işsizlik gibi. Bu olaylar ailelere uzun dönemli transferlerin sağlanmasını gerektirmemektedir. Aileler tasarruflarını, borçları veya karşılıklı hediye kullandıklarını kullanabilmektedir. Fakat

çoğu düşük gelirli ülkede tasarrufların az olduğunu ve nüfusun büyük bir çoğunluğunun borç alma imkanları olmadığını belirtmek önem arz etmektedir. Bu daha çok, çoğu insanın tasarruflara sahip olduğu ve borç alabildiği gelişmiş ülkelerde kolayca uygulanabilir.

ii. Özel Durum Şokları ve Eşdeğişkin (Covariant) Şoklar:

Sadece ailenin etkilendiği bulaşıcı olmayan hastalık (kanser, yüksek tansiyon) veya bireyin geçici işsiz kalması gibi şoklar özel durum şokları (idiosyncratic shocks) olarak bilinmektedir.

Eşdeğişkin (Covariant) şoklar, toplumdaki birçok insanın aynı zamanda etkilendiği şoklardır. Buna kuraklık, enflasyon veya finansal krizler örnek gösterilebilir. Bu şokların etkileri çok ciddi olabilir. Eşdeğişkin şoklara rağmen birçok yoksul ailenin özel durum şokları ile bile başa çıkamadığı iddia edilmektedir.

iii. Tek Seferlik Şoklar ve Tekrarlanan Şoklar

Adlarından da anlaşılacağı gibi tek seferlik şoklar sadece bir sefer ortaya çıkmakta, tekrarlanan şoklar ise birbirini takip etmektedir. Örneğin, kuraklığı takiben hastalığın ve ölümlerin gelmesi. Bu şokların birbirinin ardından oluşması doğasına ayrıca özilinti/otomatik bağlantı derecesi denmektedir. Yüksek özilinti derecelerine sahip olayların da genel olarak resmi olmayan yollarla kontrol altına alınması zordur.

SRY, risklerin önlenmesi, azaltılması, hafifletilmesi ve risklerle başa çıkılması için iki önlem tanımlamaktadır. Bunlar, Ex-ante (olay gerçekleşmeden önce) önlemleri (önleme ve hafifletme) ve ex-post (olay gerçekleştikten sonra) önlemleridir (başta çıkma mekanizmaları). Sosyal risk yönetimi kapsamında bulunan kurum ve aktör türleri aşağıdaki gibidir:

- Bireyler/aileler
- Toplum (Topluluklar)
- Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar)
- Piyasa Kurumları (bankalar, sigorta şirketleri gibi)
- Devlet (hükümet)

Dünya Bankası çeşitli çalışmalarında çoğunlukla yoksul ve kırılganlara güvenlik ağlarını sağlama sorunları ile ilgilenmiştir. Bunu da altbölgedeki birçok nakit transfer programlarına destek sağlayarak yapmıştır. Gentilini ve diğerleri (2014: xiii), Dünya Bankası'na göre nakit transferlerinin genişlemesinin özellikle Sahra Altı Afrika bölgesinde bariz bir şekilde ortada olduğunu not etmektedir. Örneğin, 2010 yılında kıtadaki 21 ülke (yaklaşık olarak ülkelerin yarısında) bir tür koşulsuz nakit transfer programına sahipti , 2013 yılında da bu sayı 37 ülkeye yani yaklaşık olarak iki katına çıkmıştır. Buna rağmen Dünya Bankasının en son değerlendirmeleri, sadece 345 milyon bireyin sosyal koruma ağları tarafından kapsandığını ve aşırı yoksullukta yaşayan 870 milyon insanın kapsam dışında kaldığını göstermektedir.

Sosyal korumanın donör yaklaşımı kapsamında olan diğer önemli bir aktörü de Uluslararası Çalışma Örgütü'dür (International Labour Organization – ILO). ILO 1919 yılındaki kuruluşundan beri işgücü sorunlarına, özellikle de çalışma standartlarına ve herkes için düzgün işin sağlanmasına odaklanmıştır. Zamanla da çalışma kapsamını sosyal güvenliği de kapsayacak şekilde genişletmiştir.

3.2. Uluslararası Çalışma Örgütü Sosyal Koruma Tabanı Yaklaşımı

Araştırmalar, sosyal korumayı “gelir güvenliği” bağlamında, “yaşam standardını tutturmak için gerekli gelir yeterliliği ve düzenliği” şeklinde tanımlayan 2000 yılı Dünya Çalışma Raporu'nda (World Labour Report) (ILO, 2000: 1) da görüldüğü gibi Uluslararası Çalışma Örgütü'nün merkezinde gelirin olduğunu göstermiştir. Bu nedenle, sosyal korumanın istihdam ile bağlantılı ana kaygısı, ILO'nun uygunluğunun özellikle de birçok risk ve kırılganlığın sadece istihdam ve gelir ile sınırlı kalmadığı gelişmekte olan ülkelerde sınırlı olmasına neden olmuştur. Örneğin bazı riskler doğal afetler, açlık, salgın hastalıklar gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Yukarıda bahsedilen tüm gerçeklere dayanarak da 2012 yılında ILO Sosyal Koruma Tabanı yaklaşımı öne çıkarılmıştır. Bu yaklaşım kayıt dışı istihdam edilenlerin de kapsanması amacıyla bir takım önerileri içermektedir.

ILO insanların hayatlarının üç aşaması boyunca risklerle karşılaşmalarından dolayı (çocukluk ve gençlik, çalışma çağı ve yaşlılık) sosyal korumanın büyük önemi olduğunu belirtmektedir. Bu riskler çeşitli kombinasyonlarda ve farklı yoğunluk düzeylerinde ortaya çıkabilmektedir. Genel olarak bu risklerle başa çıkma ve kendini bu risklerden koruma imkanları sınırlı olunca bireyler ve aileleri hem mevcut hem de gelecekteki akıbetlere maruz kalmaktadır. Bunun sonucu olarak da ILO sosyal korumanın sağlanması açısından yaşam döngüsü yaklaşımını ileri sürmektedir.

Sosyal koruma ILO'nun dört ana görevi arasında yer almaktadır. Bu müdahaleler yaşam kaynaklarını korumakta, riskleri yönetmekte ve bireyleri topluma anlamlı/yararlı katkı sağlamaları amacıyla temel ihtiyaçlarını karşılamada güçlendirmektedir. Ayrıca, işçilere daha düzgün çalışma koşulları sağlamak ve onların daha güçlü pazarlık gücüne sahip olmaları için daha iyi örgütlenmelerini sağlamaktadır (Kabeer 2008: 3-10). ILO'nun sağlam sosyal koruma desteği temelinde sosyal koruma tabanı yaklaşımı destek görmektedir.

Sosyal koruma tabanı yaklaşımı, çoğunlukla gelişmekte olan ülkelerde yaşanan en son korumanın genişletilmesi tecrübelerine dayanarak Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından geliştirilmiştir. Bu yaklaşım, Birleşmiş Milletler Merkez Yürütme Kurulu ve Devlet Başkanları tarafından 2010 Binyıl Kalkınma Zirvesinde tüm kesimlerin (savunmasız gruplara özel dikkat ayrılarak) yaşam döngüleri boyunca korunması ve yetkilendirilmesi için bir takım sosyal politikalar olarak kabul edilmiştir(ILO, 2011: xxii).

Sosyal Koruma Tabanı, küresel bir sosyal politika yaklaşımıdır ve herkese temel sosyal hizmetleri ve gelir güvenliğini sağlayan bütünleşik stratejileri teşvik etmektedir. "Sosyal koruma tabanları" terimi küresel yaklaşımın ülkelere özgü uyarlamaları anlamına gelmektedir (ILO, 2011: xxiii).

ILO'nun etkili sosyal koruma kapsamının genişletilmesi aşağıdakilerden oluşmaktadır:

- Yatay boyut: Ulusal sosyal koruma tabanlarının hızlı uygulamalarını kapsamaktadır. Bu uygulamalar, asgari transfer paketleri, koruma ihtiyacı duyanlara temel sağlık hizmetleri sağlayan ve onlara yeteri kadar gelir sağlayan hak ve yetkilendirmelerdir.
- Dikey boyut: En azından ILO'nun 1952 yılı (No. 102) sosyal sigorta antlaşmasına ve daha yeni tarihli olan daha yüksek düzeyde koruma sağlamayı gerektiren antlaşmalara uygun bir düzeyde sosyal sigorta sağlamayı amaçlamaktadır.

Ana hedef, taban düzeyinde koruma sağlama yerine daha yüksek düzeyde korumanın sağlanmasıdır. ILO, ekonomilerin büyümesiyle mali alanın yaratıldığını, bunun sayesinde de sosyal koruma sistemlerinin “merdivenlerde” yükselerek kapsamalarını ve sağlanan yardım ve hizmetlerinin düzey ve kalitelerini de geliştirdiklerini iddia etmektedir. ILO, birçok orta veya düşük gelirli ülkenin finansal kısıtlamalarla karşılaştığının farkındadır ve yatay boyut amacının uygulamaya taşınması için bu ülkelerin ilk olarak daha basit ve mütevazı sosyal sigorta güvencelerini sağlamaları gerektiğini önermektedir.

Sosyal Koruma Tabanı yaklaşımının kapsadığı güvenceler aşağıdaki gibidir:

- Emeklilik maaşları, engelli maaşları, çocuk bakım yardımları, gelir desteği yardımları, istihdam güvenceleri, çalışmayanlar veya yoksul çalışanların hizmetleri, çeşitli sosyal transfer (nakdi veya aynı olarak) gibi temel gelir güvenceleri;
- Sağlık, su ve sanitasyon, eğitim, gıda güvencesi, barınma ve ulusal önceliklere göre tanımlanmış evrensel olarak uygulanan birçok sosyal yardım hizmetleri.

ILO'nun 202 sayılı (2012) Önerisi

4. Üye ülkeler, ulusal şartlarına uygun olarak mümkün olan en kısa sürede, temel sosyal güvenlik teminatlarından oluşan sosyal koruma tabanlarını kurmalı ve onları sürdürmelidir. Bu güvenceler ihtiyaç sahibi herkese, yaşam boyunca, ulusal düzeyde zaruri olarak tanımlanmış mal ve hizmetlere etkin erişimi birlikte temin eden temel sağlık hizmetlerini ve gelir güvencesini asgari düzeyde sağlamalıdır.

9. (1) Üye ülkeler sosyal sigorta güvencelerini sağlarken en etkili ve en verimli yardım ve planların uygulanması için ulusal bazda farklı yaklaşım kombinasyonlarına başvurmayı göz önünde bulundurmalarıdır.

(2). Yardımlar, çocuk ve aile yardımları, hastalık ve sağlık bakımı yardımları, engelli yardımları, emeklilik yardımları, dul ve yetim yardımları, işsizlik yardımları ve istihdam güvenceleri, iş kazası yardımları ve diğer nakdi veya aynı olan sosyal yardımları içerebilir.

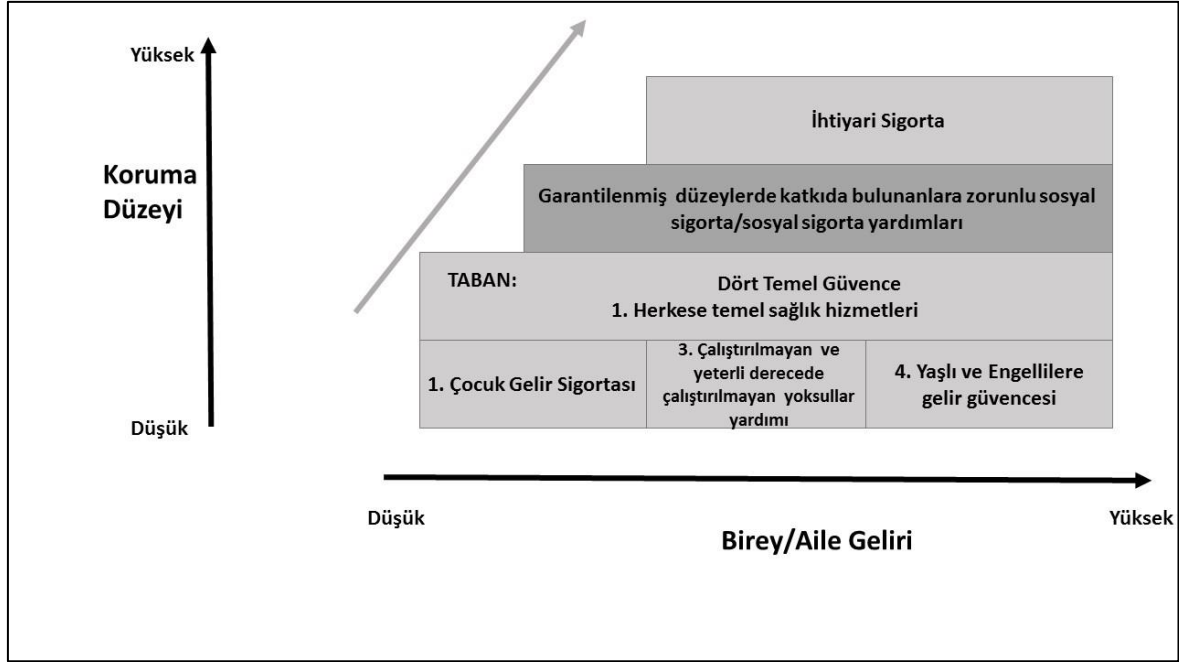
(3). Bu yardımları sağlayan planlar, evrensel yardım planlarını, sosyal sigorta planlarını, sosyal yardım planlarını, negatif gelir vergisi planlarını, kamu istihdamı planlarını ve istihdam destek planlarını içerebilir.

10. Üye ülkeler ulusal sosyal koruma tabanlarını tasarlarken ve uygularken:

(a) Önleyici, destekleyici ve aktif önlemlerini ve sosyal yardım ve sosyal hizmetleri kullanmalıdır;

(b) Kamu alımlarını, devlet kredi karşılıklarını, iş denetimini, işgücü piyasası politikaları ve vergi teşviklerini ve akademik eğitimi, mesleki eğitimi ve üretken beceriler ile çalıştırılabilirliği arttırıcı eğitimleri destekleyici politikalar yoluyla üretken ekonomik faaliyetlerini ve kayıtlı istihdamı desteklemelidir.

(c) Kayıtlı istihdamı, gelir elde etmeyi, eğitimi, okuma-yazmayı, mesleki eğitim, beceri ve çalıştırılabilirliği arttıran, riskliliği azaltan diğer politikalar ile ve güvenli işi, girişimciliği ve sürdürülebilir girişimleri destekleyici politikalar ile koordinasyon sağlamalıdır.



Şekil 3.1. Sosyal koruma tabanı merdiveni (Kumitz 2013: 13, asıl kaynak: www.ilo.org)

Bu dört temel güvence aşağıdakileri kapsamaktadır:

1. Tüm vatandaşların, temel sağlık hizmetlerini teşkil eden ulusal düzeyde tanımlanmış mal ve hizmetlerin tamamına erişimi.
2. Tüm çocuklara, beslenme, eğitim ve bakım odaklı aile/çocuk yardımları aracılığıyla en azından ulusal düzeyde tanımlanmış asgari seviyede temel gelir güvencesi.
3. Aktif çalışma yaşında olup yeterli gelir kazanamayan kişiler için, sosyal yardım, sosyal transfer planları ve istihdam yoluyla en azından ulusal düzeyde tanımlanmış asgari seviyede temel gelir güvencesi.
4. Yaşlı kişiler için, asgari emeklilik maaşları aracılığıyla en azından ulusal düzeyde tanımlanmış, asgari seviyede temel gelir güvencesi.

ILO sosyal koruma danışma grubu konu olan ülkelerin ihtiyaç ve imkanlarının da göz önünde bulundurulması gerektiğini öne sürmektedir. Sosyal karşılık düzeylerinin belirlenmesinde ülkenin siyasi ve politika çevrelerinin çok önemli olduğunu belirtmektedir. Bunlar ülkenin ekonomik kalkınma düzeylerine

bakılmaksızın önemlidir. Güvence paketlerinin taban olarak oluşturulması politika kararlarının maliyet/kazanç oranına dayalı rasyonel olarak alınmasına neden olur.

Bu rapor sosyal sigorta imkanlarının yoksulluğun ve eşitsizliğin azaltılmasıyla yakından ilişkili olduğunu belirtmektedir.

ILO (2008: 2)'ya göre dünya nüfusunun en büyük bölümünün (yüzde 80) temel sosyal korumasız olması, devamlı yoksulluğa ve artan eşitsizliğe dönüşmekte; bu da insanların dışarıda bırakılması maliyetinin daha da yüksek olmasına neden olmaktadır. ILO, sosyal korumanın, yoksulluk ve eşitsizliği azaltarak dayanışmayı ve ulusal uyumu arttırdığını iddia etmektedir.

3.3. Sosyal Koruma Bölgesel Yaklaşım

3.3.1. Afrika Birliği sosyal politika çerçevesi (2008)

Bu çerçeveye göre, Afrika'da Sosyal Politika Çerçeve'sinin izahı Afrika Birliği'nin "bütünleşmiş, müreffeh ve barışçıl bir Afrika yaratmak, uluslararası sahnede dinamik bir gücü temsil eden ve kendi vatandaşları tarafından yönetilen bir Afrika" vizyonu ve 2025 hedefleri:

"Birleşmiş ve bütünleşmiş bir Afrika; barış ve adalet idealleriyle dolu bir Afrika; kendisine hırslı strateji belirlemeye kararlı sadece kendisine bağımlı ve güçlü bir Afrika; Panafrikacılığının tam anlamını geri kazandıracak, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel bütünlüğe dayalı bir Afrika; küreselleşmiş dünyanın sunduğu tüm fırsatları değerlendirerek beşeri ve maddi kaynaklarını en iyi şekilde kullanan ve tüm halkına gelişim ve refah sağlamaya istekli bir Afrika; eşitsizliklerle dolu olan dünyaya kendi değerlerini tanıtmaya odaklı bir Afrika" sayfa 6.

ile açıklanabilir.

3.3.2. Afrika Birliği sosyal politika çerçevesinin geliştirilmesine neden olan sorunların kısa bilgileri

Yetersiz gelişme sorunu dolayısıyla Afrika hükümetleri 1960'larda durumun düzeltilmesi için kalkınma planları geliştirmiştir. Bu dönem boyunca halk düzeyinde etki yaratmayan çoğunlukla altyapısal ve ekonomik düzeyde olan büyük kalkınma yatırımları yapıldığı için insanların yaşam şartlarında herhangi bir gelişme olmamıştır. Bu yüzden 1970'lerde Afrika ülkelerinde yaşanan çeşitli

sosyoekonomik krizlerin yatıştırılması ve yoksulluğun azaltılması amacıyla çeşitli politika reformları getirilmiştir. Fakat bu reformların çoğu 1980'lerde Bretton Woods Müesseseleri'nin (Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu) bir buluşu olan Yapısal Düzen Programları (Structural Adjustment Programmes – SAPs) ile uygulanmaya başlanmıştır. Bunların amaçları, ekonomik büyümeyi ve ekonomik iyileştirmeyi sağlamaktır. Bu SAP'lar dar bir şekilde sadece ekonomik büyüme ve makroekonomik istikrar odaklıydı ve eşitlik, geçim kaynakları ve insan güvenliği konuları ile ilgilenmiyorlardı. Ekonomik büyümenin damlama etkisi sayesinde ulaşılabildikleri düşünülen konularda devlet müdahale etmemekteydi. Bunun gibi kalkınma paradigmaları yüzünden Afrika ülkelerinin çoğu sosyal kalkınma alanında düşük harcamalara ve yatırımlara sahiptir. Sonuç olarak da Afrika insanının insani kapasiteleri kıtanın gelişimi amacıyla kullanılmamış ve bu bağlamda hazırlanmamıştır. Kıtada, Afrika nüfusunu, çoğunluğun yararına, sömüren bir ekonomi olarak tanımlanabilen bir yabancılaşmış ekonomi ortaya çıkmıştır. Bu durum Afrika tarihi boyunca kapsayıcı kalkınmanın eksikliğini göstermektedir. Bu eksiklik de ekonomik dinamizmi (yoksul taraflı büyüme politikaları), ekonomik bütünleşmeyi (kapsayıcı, dengeli ve adil olan ve insan haklarını, ayrımcılık yapmamayı, farklılığa saygıyı ve tüm insanların katılımını destekleyen toplumlar) ve bölgesel ve ulusal düzeyde temel sosyal ve diğer ihtiyaçların sağlanmasında devletin aktif rol almasını birleştiren bir sosyal politika çerçevesinin geliştirilmesine sebep olmuştur.

Sosyal Politika Çerçevesinin ana amacı, Afrika Birliği üye devletlerinin, ulusal sosyal politikalarını geliştirmelerini, insanlarını güçlendirmelerini ve toplumların karşı karşıya kaldığı birçok sosyal soruna çözüm bulma arayışlarında yardımcı olacak sosyal politika yapısını oluşturmalarını sağlamaktır.

Sosyal Politika Çerçevesi, Afrika Birliği Üye Ülkelerinin yıllar boyunca tasdik ettikleri ve benimsedikleri çeşitli kıtasal ve uluslararası görevlerini uygulamada yardımcı olma amaçlı, kapsamlı ve bütünleşmiş bir belge ve yardım aracıdır.

Ek olarak Sosyal Politika Çerçevesi'nin amacı üye ülkelerinin antlaşmalarından ortaya çıkmayan hiçbir şeyi hiç kimseye yasal olarak yapmaya zorlamak, yapmalarını emretmek veya dayatmak değildir. Bu bağlamda Üye

Ülkeler çerçevede mevcut olan öğelerden istediklerini yani ülkelerine göre uygun olan ve uygulanabilen öğeleri kullanabilmektedirler. Fakat yukarıda belirtilenler göz önünde bulundurulduğunda bu çalışma, bazı durumlarda bazı ülkelerin, ülkelerindeki savunmasız ve kırılgan insanlara yönelik sosyal koruma sağlanması için gerekli olan önemli antlaşmaları kabul etmedikleri görüşündedir. Bu da herkes için asgari düzeyde sosyal korumanın sağlanması hedefinde büyük bir açığa neden olmaktadır.

Bu çerçeve sosyal kalkınmayı ekonomik büyümenin bir alt hedefi gibi görmemektedir. Bunun aksine onu başlı başına bir hedef olarak görmektedir (2008: 10). Afrika Birliği'ne göre, aşağıdakiler Sosyal Politika Çerçevesi'nin yol gösterici ilkeleridir:

- Sosyal politikalar, insan hakları ilkelerini, kalkınma zorunluluklarını kapsamlı ve Afrika'nın dayanışma kültürü ile iç içe olmalıdır;
- Toplum refahını ilerletmeyi amaçlayan siyasi ve ekonomik politikalarla yakından bağlantılı olmalıdır;
- Daha geniş hedefli sosyal kalkınma politikaları ekonomik büyüme ve siyasi kalkınmanın altında değil, onlarla aynı düzeyde, onlarla koordineli olarak yürütülmelidir;
- Sosyal politika oluşturulması aşağıdan-yukarıya yaklaşımlarını içermeli ve yararlanıcıların ve alıcıların karar alma süreçlerine katılımları sağlanmalıdır;
- Sosyal politika, uzun vadeli kalkınma vizyonuna sahip olmalıdır;
- Farklı taraflar beraber çalışmalı ve koordinasyonları birbirleriyle rekabet etme yerine birbirleriyle yararlı ortaklıklar kuracak şekilde yapılmalıdır.

Belirli bir önceliğe bakılmaksızın SPÇ'si 18 tematik sosyal soruna odaklanmaktadır:

Nüfus ve kalkınma, işgücü ve istihdam, sosyal koruma, sağlık, HIV/AIDS, tüberküloz, malarya ve diğer bulaşıcı hastalıklar, göç, eğitim, tarım, gıda ve beslenme, aile, çocuklar, ergen ve gençler, yaşlanma, malullük, cinsiyet eşitliği ve

kadınların güçlendirilmesi/yetkilendirilmesi, kültür, kentsel gelişim, çevresel sürdürülebilirlik, küreselleşme ve ticaret serbestisinin ve iyi yönetişimin Afrika'daki etkisi, yolsuzlukla mücadele ve hukukun egemenliği.

Aralık 2004 yılında Ouagadougou'da (Burkina Faso) çerçevede de belgelendiği gibi sosyal korumanın sosyal politikaların artırılmasında/iyileştirilmesinde merkezi bir rol oynadığı üye devletler tarafından kararlaştırılmıştır. Ayrıca birçok politika faaliyetleri ve taahhütler geliştirilmiştir. Bunların arasında, 2006 Livingstone ve Yaoundé Calls for Action (Yaoundé Eylem Çağrıları), Nisan 2007'de Addis Adaba'da yapılan ILO'nun 11. Afrika Bölge Toplantısı ve 2008 Bölgesel Afrika'da Sosyal Koruma Yatırımları Toplantısı (Livingstone 2) gibi süreçler vardır.

Bu çerçeveye göre, "Birleşmiş Milletler'e göre sosyal korumanın amacı, vahim durumdaki insanların haysiyetli bir yaşam sürdürmeleri için asgari refah standartlarının sağlanması ve insani kapasitelerinin artırılmasıdır. Sosyal koruma halkını risklerden, savunmasızlıklardan ve yoksunluklardan korumak için yapılan devlet ve toplum müdahalelerini kapsamaktadır. Ayrıca, konu olan ülkede yaşayan herkese asgari geçim kaynaklarını sağlamak amacıyla geliştirilen strateji ve programları içermektedir. Bunlar, eğitim ve sağlık hizmetlerini, sosyal yardımları, geçim kaynağı, istikrarlı gelir imkanları ve istihdamı kapsamaktadır. Gerçekten sosyal koruma önlemleri, kapsayıcıdır ve geleneksel sosyal sigorta önlemleri ile sınırlı değildir (2008: 9)."

Bu çerçeve ek olarak, sosyal koruma çerçevesine dahil olan müdahalelerin, gelir güvenliğinin devam ettirilmesi için sosyal sigorta önlemlerini ve iş yaratma, adil ve elde edilebilir sağlık ve diğer hizmetler, sosyal yardımlar ve kaliteli eğitim gibi alanlarda sağlam kalkınma odağına sahip bütünleşik politika yaklaşımlarını kapsadığını belirtmektedir. Afrika Birliği Üye Devletleri sosyal korumanın ulusal ekonomiye, insan sermayesinin oluşturulmasına, kuşaklararası yoksulluk döngüsünün kırılmasına ve Afrika'nın ekonomik ve sosyal kalkınmasını kısıtlayan giderek artan eşitsizliklerin azaltılmasına birçok olumlu faydası olduğunu belirtmektedir.

Sosyal koruma sorunlarıyla ilgilenen birçok uluslararası örgütlerin de gözlemlediği gibi, Arika Birliği Sosyal Koruma Çerçevesi de sosyal koruma imkanlarının ve sosyal korumaya olan yatırımların çoğu ülkede hala düşük seviyelerde olduğunu tasdiklemektedir (UNDP, 2013: 241-242; Dünya Bankası, 2012: 23).

Bu çerçeve ayrıca, temel sosyal koruma paketlerinin kapsamı gerektiği asgari öğeler konusunda ortak görüşe sahiptir. Bu öğeler; temel sağlık hizmetleri ile çocuk, kayıt dışı çalışanlar, işsizler, yaşlılar ve engellilere yönelik sosyal yardımlardır. Bu asgari paketlerin yoksulluğun azaltılmasında, yaşam standartlarının iyileştirilmesinde, eşitsizliğin azaltılmasında, ekonomik kalkınmanın desteklenmesinde dikkate değer bir ölçüde etki ettiği ve mevcut kaynaklarla (iyi yönetildiği takdirde) düşük gelirli ülkelerde bile uygulanabileceği belirtilmektedir (AU-SPF, 2008: 17; ILO-EU, 2013: 31).

Önerilen Eylemler

- Sosyal korumanın ulusal düzenlemede karşılığı ayrılmış ülkenin bir yükümlülüğü olarak tanınması konusunda siyasi fikir birliği oluşturulması;
- Sosyal korumanın Binyıl Kalkınma Hedefleri çıktı ve süreçleri ile bağlantılı bir şekilde Ulusal Kalkınma Planları ve Yoksulluğu Azaltma Strateji Süreçlerinde kapsanması;
- Mevcut sosyal koruma programlarının gözden geçirilmesi;
- “Asgari Paket” kavramına dayanarak maliyetlendirilmiş ulusal sosyal koruma planlarının geliştirilmesi ve eyleme geçirilmesi;
- Ouagadougou İstihdam Destekleme ve Yoksulluk Azaltma Faaliyet Planı'nın 4 numaralı önceliğinin uygulanmasının hızlandırılması;
- Etkili sosyal koruma programlarını etkili değerlendirmelerin tasarlanması ve uygulanması;
- Uzun vadeli sosyal koruma fonlamalarının ulusal kaynaklar yoluyla belirli ve şeffaf bütçe doğrularıyla garantilenmesi;
- Üye Ülkelerin, en yüksek hükümet düzeyi organları yoluyla bakanlıklar ve sektörler arası koordinasyonlar ile sosyal koruma programları geliştirmeleri ve onları koordine etmeleri;
- Sosyal korumayla sorumlu bakanlıkların teknik, altyapısal ve kurumsal kapasitelerinin artırılması;
- Üye Ülkeler, bölgesel ve güney-güney işbirliklerinden ve bölgesel ve uluslararası en iyi uygulama örneklerinden istifade etmeleri;
- Hükümetlerin halklarını, sosyal koruma ile ilgili politikaların geliştirilmesine, programların tasarlanmasına, uygulanmasına, denetlenmesine ve etkilerinin değerlendirilmesine dahil etmeleri;
- Yoksulların küresel mali krizlerden ve ekonomik şoklardan korunması amacıyla sosyal koruma araçlarının kullanılması.

AU-SPF, 2008: 17-18

Yukarıdaki eylem önerilerinin tamamı ümit verici gibi gözükmemektedir; fakat Sahra Altı Afrika'da iş, bu eylemlerin ulusal ve yerel düzeyde uygulanmasına gelince birçok sorunun hala mevcut olduğu görülmektedir.

3.4. Uluslararası Kurumların ve Akademisyenlerin Yaklaşımları

Sosyal koruma literatüründe uluslararası kurumlar ve akademisyenlerin çalışmaları mevcuttur. Hem gelişmiş ülkelerin hem de gelişmekte olan ülkelerin

sosyal koruma alanında önemli katkıları vardır. Bu yüzden aşağıdaki iki sosyal koruma yaklaşımı (Haklara Dayalı Yaklaşım ve Transformatif Yaklaşım) da çalışmada “uluslararası düşünce kuruluşları ve akademisyenler” altbaşlığı altında yer almıştır.

3.4.1. Haklara dayalı yaklaşım / Denizlerarası kalkınma kurumu (Piron, 2004)

Bu yaklaşımın ana savı, “Haklara dayalı yaklaşımların genel olarak sosyal politikanın normatif durumunu güçlendirdiği ve özellikle de sosyal korumayı güçlendirdiğidir (Conway ve Norton 2002: 535). Bu tür yaklaşımlar, normatif standart ve ilkeler, analitik araçlar ve işlevsel rehberlik sunmaktadır. Bunlar da hem sosyal koruma önlemlerini doğrulamakta hem de onların tasarım, uygulama ve değerlendirilmeleri bilgilerini vermektedir” (Piron, 2004: 3).

Bu yaklaşımın normatif olması, Haklara Dayalı Yaklaşım (HDY) ana özelliklerinden birini vurgulamakta ve bu yaklaşımı diğerlerinden neyin ayırdığını göstermektedir. Bireylere, gruplara ve ülkelere hak ve yükümlülük tahsis eden bir çerçeveden ortaya çıkmaktadır.

Piron’a göre “HDY, sosyal korumaya katkı sağlamasına ek olarak, sosyal koruma politika ve programlarının en yoksul ve en kırılgan olan insanların haklarını gerçekleştirmesine yardımcı olmaktadır. Bu durum özellikle de sosyal koruma araçlarının (ör. Sigorta planları, kamu işleri, gıda yardımları, hedeflenmiş transferler veya sosyal fonlar) insani yardıma veya hayırseverliğe dayalı değil, sosyal adalete ve sosyal korumadan yararlananların haklarına ve istihkaklarına dayalı olduğunda doğrudur.”

HDY bireyleri “hak sahipleri”, devleti de “yükümlülük sahipleri” olarak görmektedir. Bu, yasal hak ve yükümlülüklerin kapsanmasına veya onlara dayalı olmalarına dayanmaktadır. Bu da, vatandaşların, refahları için devletten belirli bazı talep etme haklarına sahip olduğu ve devletin de bu talepleri karşılamak zorunda olduğu anlamına gelmektedir. Bu yaklaşım, sosyal korumanın bir hayırsever işi veya bir cömertlik değil, devletin temel bir sorumluluğu olduğunu savunmaktadır.

Bu yaklaşım ayrıca, devletin ve devlet ajanslarının insan haklarına karşı riske neden olduğunu (işkence, yolsuzluk, hizmetlerin sağlanmasında ayrımcılık) ve devletin çeşitli risklere tepki olarak önleyici, hafifletici ve destekleyici faaliyetlerde bulunabildiğini belirtmektedir.

Tüm insan hakları (sadece sosyal sigorta değil) önemlidir. Bu nedenle sosyal koruma araçları, özellikle de temel asgari standartların sağlandığını garanti eddikleri için, insan hakları yükümlülüklerinin gerçekleştirilmesinin karşılığı olarak görülebilmektedir. Örneğin insan hakları standartları temelinde savunmasız gruplara belirli korumalar sağlanmaktadır. Bu nedenle bu asgari standartlar ve savunmasız gruplara odaklanma, sosyal koruma önlemlerine sosyal sigortayı aşan düzeyde güçlü bir normatif doğrulama sağlamaktadır.

Buna rağmen sosyal korumanın insan haklarına dayalı yaklaşımı, savunmasız bireyler ve grupların sosyal korumanın asgari standartlarının sağladığı önlem ve korumalardan yararlanmaları için, bu standartların ulusal ve yerel düzeyde uygulanması hususunda engellerle karşılaşmaktadır. Çünkü sadece garanti vermek veya güçlü normatif doğrulamaya sahip olmak, bu standartların gerçekten uygulanacağı garantisini vermemektedir. Bu sadece devlet tarafından güçlü siyasi istek ve bağlılık ile sağlanabilir.

Bu yaklaşımın tartışılmasında karşılaşılan bir soru: Sosyal koruma bir insan hakkı mıdır? Yani sosyal koruma yazılı bir hak mıdır, yoksa sadece arzu edilen fakat uluslararası, bölgesel ve yerel çerçevelerce tanınmamış bir şey midir? Bu yaklaşımın bu soruya verdiği cevap şudur: Sosyal koruma, uluslararası, bölgesel ve yerel düzeyde kabul görmüştür. Çünkü sosyal sigorta hakkının günümüzde uluslararası insan hakları çerçevesince kabul edilmesi, sosyal korumanın daha geniş ve daha kapsayıcı olmasından dolayı (sosyal sigorta tarafından kapsanmayan kayıt dışı çalıştırılanları da kapsamaktadır) sosyal korumayı da hak olarak kabul etmektedir.

Sosyal sigorta insan hakları

Madde 22, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (1948):

“Her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibariyle, sosyal güvenliğe hakkı vardır; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve milletlerarası işbirliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır.”

www.un.org/en/documents/udhr/ (20 Ocak 2015'te alınmıştır).

Bu yaklaşımda ayrıca, insan haklarının “birbiriyle ilgili” ve “birbirine bağımlı” oldukları iddia edilmektedir. Bu yüzden de temel hakların korunması ve desteklenmesi, diğer hakların da daha iyi korunmasını ve desteklenmesini sağlayacaktır. Örneğin, gıda ve sağlık haklarının sağlanması eğitimden daha çok yararlanılmasına neden olur.

Sosyal korumanın HDY haklar kapsamını medeni ve siyasi haklarını da kapsayacak şekilde genişletmektedir. Çünkü bu haklar, hak sahiplerinin ülkelerinin sosyal koruma yaklaşımlarını oluşturma süreçlerine dahil olmalarını ve daha çok etkilemelerini ve bu haklardan yararlanmalarını sağlamaktadır. Bu haklar yoksul ve savunmasızların karar-alma süreçlerine tamamen katılmalarına yardımcı olmaktadır. Bu çalışma önemli bir tarafı temsil eden yoksulların, sosyal koruma programlarının oluşturulmasına, uygulanmasına, denetlenmesine ve değerlendirilmesine dahil olmaları gerektiği görüşündedir; çünkü sağlanan bu hizmetlerden yararlanacak olan onlardır.

Daha önce de belirtildiği gibi haklara dayalı yaklaşım evrensellik ve eşitlik ilkelerine dayanmaktadır. Her bir insanın eşit olarak sosyal koruma hakkına sahip olduğunu savunmaktadır. Bu da, evrensel olan planların, katkı paylı sigorta planları gibi sadece belirli kategorideki insanları kapsayan planlara nazaran daha öncelikli oldukları anlamına gelmektedir. Fakat bunun özellikle de düşük gelirli ülkelerin bulunduğu Sahra Altı Afrika'da gerçekleşmesinin çok zor olduğunun belirtilmesi lazım. Bunun nedeni de kısıtlı kaynaklardır. Sonuç olarak da hizmet sağlarken en savunmasız olanların ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için sadece

belirli kesimlerin hedeflenmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durum her ne kadar da insan haklarının tüm bireylerin sosyal korumadan yararlanılması gerektiğini vurgulayan evrensellik ilkesine aykırı düştüğü anlamına gelse bile.

Haklara dayalı yaklaşımında odak nokta, mal ve hizmetlerden eşit olarak yararlanmayanların ve yararlanmama nedenlerinin araştırılmasıdır. Malullük, okuma yazma bilmeme veya daha Güney Afrika'da eşit hakların ırk nedeniyle sunulmadığı daha yapısal ayrımcılıklar gibi çeşitli savunmasızlıklar bu dışlanmalara neden olarak gösterilebilir. Ek olarak, etnik yapı, cinsiyet, yaş, sınıf, sosyal statü, din ve siyasi düşünceler gibi kimliğe dayalı etmenler de neden olabilmektedir.

Bu yüzden kıt kaynakların önceliklere göre sınıflandırılması gerekmektedir. Haklara dayalı yaklaşım da savunmasız birey ve gruplara haklarda öncelik verilmesini önermektedir (herkesin sosyal koruma haklarından eşitçe yararlandığını sağlayan olumlu ayrımcılık politikaları ile). Belirli bazı grupları hedef alan bu olumlu ayrımcılık politikaları, koruma altına alınanlar artık koruma ihtiyacı duymadıklarında veya durumları iyileştiğinde de gözden geçirilebilir.

Olumlu ayrımcılık önlemlerinin sosyal dışlanma ayrımcılığı ile mücadelede etkili oldukları görülmüştür. Bu yüzden, haklara dayalı görüş, hedeflemeyi toplumdaki böyle bir önlem alınmadığı takdirde sosyal korumadan hiç yararlanamayacak olan savunmasız grupların belirlenmesi için bir zorunluluk olarak görmektedir. Fakat bu yaklaşım ayrıca bu tür planların uygulanmasına rağmen eşitlik ve ayırım yapmama ilkelerinin hala geçerli olduklarını belirtmektedir.

Ayrıca, bu hedeflenen planlar alıcıların damgalanmasına neden olmamalıdır. Bu yüzden de bu yaklaşımlarda muhtaç olanların yardımlardan yararlandığından ve bunun bu kişiler çok büyük sosyal kayıplara uğramadan gerçekleştirildiğinden emin olunmalıdır. Planların damgalama etkilerinin azaltılması için bu yaklaşımlar:

- Hayırseverlik olarak değil, hak olarak sunulmalıdır.
- Kurumsallaştırılmalıdır.
- Daha geniş sosyal faydaya sahip olduğu görülmelidir.

Piron tarafından desteklenen savlara göre, sosyal korumanın haklara dayalı yaklaşımı sadece belirli insan gruplarının gerek duyabileceği özel ve potansiyel “ek” korumalardan değil, ayrıca onların bu hak sahiplerinin sosyal koruma haklarından yararlandıklarından da emin olmalıdır. Piron ek olarak bunun organize olma yetenekleri daha düşük olan savunmasız gruplarda gerçekleşmesinin daha zor olduğunu belirtmektedir. Bu yüzden bunun gerçekleşmesi için kurumsal kısıtlamalar aşılmalıdır; çünkü katılım, ulusal kaynakların eşit hak ve sorumlulukların tanınması temelinde yapılması için siyasi ve sosyal müzakerelerin yeniden yapılması anlamına gelmektedir. Bu, kararların alınmasında “aktif, özgür ve anlamlı katılım” sağlayan çeşitli yetkilendirme stratejileriyle kolaylıkla sağlanabilir. Bu da insan haklarının gerçekleşmesini ve daha uygun sosyal koruma planlarının tasarlanmasını, sağlanmasını ve onlara ulaşılmasını sağlayacaktır.

HDY açısından vatandaşlık ve katılım da önemlidir. Bu Birleşmiş Milletlerin katılım ve kapsamaya karşı sahip olduğu duruşlara dayanmaktadır: “Tüm halkların ve tüm insanların, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, uyrukluk, etnik köken, aile ya da toplumsal statü ya da siyasal ya da başka bir inanç ayrımı gözetilmeksizin, onur ve özgürlük içinde yaşama ve toplumsal gelişme ürünlerinden yararlanma hakkı ve gelişmede kendilerine düşen katkıda bulunma ödevi vardır”. Katılım ve vatandaşlık haklarının gerçekleşmesi için birbirini destekleyen iki stratejinin bulunması gerekmektedir:

- Bir taraftan, vatandaşlar hakları ve yetkileri hakkında bilgilendirilmeli ve hak taleplerinde bulunabilme kapasiteleri geliştirilmelidir.
- Diğer taraftan, devlet, kendi ajanlarıyla yükümlülüklerini gerçekleştirdiğinden ve sosyal koruma sağlama stratejilerinin uygulandığından emin olmalıdır. Bu sağlandığında ancak, devlet ile halk arasındaki “sosyal sözleşmenin” uygulamada gerçekleştiği söylenebilir.

Bir taraftan da Piron tarafından belirtildiği gibi (2004;19), Shepherd (2004) sosyal korumanın her zaman vatandaşlık haklarının uygulanmasının bir sonucu olmadığını iddia etmektedir. Aile veya topluma dayalı yardım planları gibi kayıt dışı şekillerdeki sosyal korumalar, devlet veya özel sektör tarafından bile kapsanmayan yoksullara ulaşabilmektedir.

Ek olarak HDY “insan haklarına dayalı” olmayan sadece vatandaşlık hakkına dayalı bir yaklaşımın sınırlı olduğunu savunmaktadır. Bunun nedeni de insan haklarının evrensel olmaları ve mülteci, göçmen, azınlık v.b. vatandaş olmayan ve eşit veya tam vatandaşlık hakları inkar edilenleri de kapsamalarıdır. Yükümlülük ve sorumluluk sorunlarına gelince, Birleşmiş Milletlerin sorumluluk ve yasal hükümlere karşı olan duruşları şöyledir: “Devlet ve diğer yükümlülük sahipleri insan haklarının yerine getirilmesinden sorumludur. Bu bağlamda, yasal normlara ve insan hakları araçlarında tanımlanan standartlara uymalıdır. Uymadıkları takdirde, zarar gören hak sahiplerinin yetkili mahkemelerce veya yasal olarak tanımlanmış diğer hakemlerce uygun tazminat isteme hakkı doğmaktadır.”

Yukarıdaki ifadede bahsi geçenlerin, özellikle de yoksul ve savunmasızların avukat tutma imkanlarına sahip olmadığı çoğu Sahra Altı Afrika ülkesinde uygulanması büyük bir sorun teşkil etmektedir. Ayrıca, taşra ve ulaşılması zor bölgelerde mahkemelerin eksikliği yüzünden insanların onlara başvurma imkanları kısıtlı olmaktadır.

Piron ayrıca, etkili bir haklara dayalı yaklaşımın, hak talep etmede “talep-tarafının” “arz-tarafı” ile bağlanmasını gerektirdiğini belirtmektedir. Bu da, “sorumluluk sahiplerinin” sosyal korumayı da kapsayarak insan hakları yükümlülüklerini yerine getirebilme ya da yerine getirme isteğine sahip olmaları gerektiği anlamına gelmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta da bunun şeffaflık ve sorumluluk gerektirdiğidir. Bu da yönetim reformlarıyla gerçekleştirilebilir. Sosyal korumanın başarılı olması için, geniş tabanlı siyasi desteğe dayalı olması gerekmektedir.

Çizelge 3.1. HDY'ın seçilmiş sosyal koruma araçlarına uygulanması

Sosyal Koruma Araçları	DHY Bakış Açısı
Nakdi veya Aynı Transferler	Nakit transferlerinin, insan haysiyeti ile ilgili olarak "seçim özgürlüğü" kavramına ve bireylerin özerkliğine daha çok uyduğu söylenebilir. Sorulduğunda birçok insanın bu gelir transferlerini daha geniş gıda "temini" sağlayan gıda yardımlarına tercih etikleri görülmektedir. Genel olarak yeteneklerini kazandıran ve insani kalkınmayı arttıran programlar hayırseverlikten ziyade sosyal korumanın insan haysiyeti ve bireylerin kapasitelerinin geliştirilmesi ile daha tutarlıdır.
Kendi kendini hedefleyen yaklaşımlar	Kendi kendini hedefleme yoksulluktan ötürü damgalanmak ile ilişkilendirilebilir, bu da eşitlik ve ayırım yapmama ile uyumlu değildir. İş gereksinimleri, kadınlar tarafından yönetilen ailelere, yaşlılara ve engellilere karşı ayrımcılık yapmaktadır. Düşük ücretler asgari ücret kanunlarını çığnemeyebilmektedir. Toplumsal kendi kendini hedefleme sosyal olarak dışlanmış olanları ve iyi bir şekilde tanımlanmış topluluklara ait olmayanları kapsamayabilir (örneğin. HIV/AIDS yetimleri).
Evrensellik ve Hedeflendirme	Evrensel karşılığın lehine varsayım vardır; aynı zamanda asgari standartlara ve ayırım yapmamaya olan odaklanma, evrensel asgari şartların sağlanması için en yoksul olanların ve dışlanmış olanların hedeflenmesi gerektiğini önermektedir. Fakat hedefli programların en yoksul olanlara ulaşım ulaşımadıkları konusunda teknik sorunlarla karşılaşmaktadır; aslında evrensel programlar hedeflenen programlara nazaran daha kapsayıcı olabilmektedir.
Sosyal Fonlar	Bunlar, talebe dayalı olabilmek ve karşılık verebilmek için topluma dayalı katılım gerektirmektedir; fakat böyle bir katılım mecburi olabilir (örneğin işgücü veya nakit gerektirir) ve proje seçiminde ve karar alma konularında samimi olmayabilir.
Devlet Karşılıkları	Devlet yardım karşılıkları devletin ulaşım gücüne sahip olması nedeniyle, evrensellik ve eşitlik ilkelerine daha çok uyum sağlayabilir. Fakat devlet bürokratları ayrımcı ve damgalayıcı ilkeleri benimseyebilir ve uzak taşra bölgelerine ulaşılmayabilir.
Kayıt dışı karşılıklar	Topluma dayalı karşılıklar daha kapsayıcı olabilir. Fakat sosyal norm ve değerler cinsiyet ayrımcılığına (kız çocuklarının okuldan alınması gibi) veya yerli olmayanlara korumanın sağlanmaması gibi ayrımcılıklara neden olabilir.

Kaynak: Devereux'a dayalı (2002), Piron'da alıntılanmış (2004: 22).

Piron'a göre (2004: 3), sosyal korumanın Haklara Dayalı Yaklaşımı'nın ana katkıları aşağıdaki gibidir:

- Sosyal korumayı hayırseverlik olarak değil hak olarak görmektedir;
- Devlete sosyal koruma garantileme yükümlülüklerini açıkça yüklemektedir;
- Sosyal sigorta ile bağlı olanlardan başlayarak sosyal korumayı savunmak için tüm uluslararası insan hakları standartlarına başvurmaktadır;

- Beklenebilen çekirdek sorumlulukları ve asgari standartların ve savunmasız grupların belirli gereksinimlerinin altını çizmektedir;
- Sosyal korumayı savunmak ve planların tasarlanmasına etki etmek için birçok insan hakları ilkelerini kullanmaktadır (örneğin, eşitlik ve ayırım yapmama, katılım ve sorumluluk gibi);
- Vatandaşlığı ve sosyal ve siyasi içeriklerin anlaşılmasının önemini sosyal koruma sağlamanın merkezine koymaktadır;
- Sonuç olarak vatandaşların sosyal koruma haklarını talep etme kapasitelerine odaklanmayı gerektirmektedir;
- Ayrıca, sosyal korumanın uygun tasarlandığını ve sağlandığını garantilemek için sorumluluk mekanizmalarına ve kurumsal kapasitelere de odaklanmaktadır;
- Sosyal koruma daha çok teknik ve arz odaklı olarak gözüktüğünde talep-tarafı ile arz-tarafı gerekliliklerini birbirine bağlamaktadır.

3.5. Sabates-Wheeler ve Devereux'un transformatif sosyal koruma yaklaşımı (2004, 2007, 2008)

Bu yaklaşım, haklara, ihtiyaçlara ve yetkilendirmeye dayalı bir sosyal koruma yaklaşımını sunmaktadır. Transformatif sosyal korumalara dayanarak, Devereux ve Sabates-Wheeler'e göre (2004: iii), sosyal koruma "yoksullara gelir veya tüketim transferleri sağlayan, savunmasızları geçim kaynağı risklerinden koruyan, dışlanmışların sosyal statülerini ve haklarını arttıran ve genel hedefi yoksul, savunmasız ve dışlanmış grupların ekonomik ve sosyal kırılganlıklarını azaltmak olan tüm kamu ve özel girişimleri kapsamaktadır."

Yazarlar, "yoksulluk" kavramını, haklara dayalı yaklaşımlarla beraber sosyal boyutları da içerecek şekilde gelmesine rağmen sosyal korumanın hala birçok kalkınma ajansı tarafından yaşam geçim kaynakları şoklarına karşı kullanılan geleneksel ekonomik "güvenlik ağı" fonksiyonu gören kamu müdahaleleri çerçevesinde kavramlaştırmaktadır. Fakat bu, "sosyal koruma" değil "ekonomik korumadır" ve çok az derecede sosyal olarak transformatiftir.

Ayrıca, TSK yaklaşımı destekçileri, sosyal adaletin altını çizen bir sosyal koruma yaklaşımının önemini öne sürmektedir. Onlar, kronik ve şiddetli ekonomik risk ve kırılganlık bağlamında sosyal korumanın oynadığı önemli “güvenlik ağı” rolünü inkar etmemektedir. Bunun yerine onlar, “göreceli olarak ihmal edilmiş bir sosyal risk ve kırılganlık alanıyla ilgilenmekte ve yoksulları yetkilendirmeye ve yaşanabilir yaşamlar kurmaya çalıştıkları koşulları dönüştürmeye çalıştıklarını” iddia etmektedir. Bu yüzden savunmasızlığı, hem sosyal hem de ekonomik bağlamda kavramlaştırmakta ve sosyal korumayı her iki boyutu da ele alan kapsamlı bir müdahale paketi olarak sunmaktadır.

Bu yaklaşım, sosyal dışlanma, ayrımcılık ve azınlık haklarının çiğnenmesi gibi “sosyal risk” ve ekonomik olmayan savunmasızlıklarla doğrudan ilgilenebilecek olan ayrıntılı bir sosyal koruma anlayışını savunmaktadır. Bunun nedeni, yoksunluk ve kırılganlığın hem sosyal yoksunlukla hem de ekonomik yoksunlukla ilgili olmasıdır. Sosyal korumanın ‘transformatif’ ögesinin desteklenmesinin önemli nedenleri, kapsamını residualist ve çoğunlukla damgalayıcı olan sosyal güvenlik ağı temellerinin ötesine geçecek şekilde genişletmesi ve daha olumlu ve proaktif bir sosyal koruma rol oluşturmasıdır. Desteklenmesinin diğer birçok nedeni de aşağıda gösterilmiştir:

- “Transformatif sosyal koruma”, “ekonomik sosyal korumadan” mali olarak daha uygundur. Pahalı kamu kaynaklarının çok sayıda düşük veya sıfır verimliliğe sahip insanlara transfer edilmesi anlamına geldiği için iktisatçılar ve hükümetler tarafından rağbet görmemektedir (McDonald ve diğerleri, 1999; Sabates-Wheeler ve Devereux’ta alıntılanmış 2008: 115). Çoğu gelişmekte olan ülkede karar alıcıların kamu harcamaları seçimleri, mali kısıtlamalar nedeniyle, zorunlu asgari ücretler ve ayrımcılıkla mücadele gibi yoksulların yaşamlarını önemli derecede etkileyebilen ve maliyetleri devlet yerine işveren tarafından karşılanan müdahaleler daha çok ilgi görmektedir.
- Yazarlar, birçok sosyal koruma önlemlerinde uygulanan “ekonomik” (provizyon, önleme ve destekleme) ve “sosyal” (transformasyon) işlevler arasında güçlü sinerjilerin varlığını fark etmişlerdir.

Bu yaklaşım, geçim kaynağı güvenliği ve arttırılmış özerklik (veya yetkilendirme) arasındaki olumlu ilişkinin uzun vadede yoksulluğun azaltılmasında çok büyük önem taşıdığını savunmaktadır. Yazarlara göre, Dünya Bankasının Sosyal Risk Yönetimi Çerçevesinin eksik olduğu alan eşitlik ve sosyal haklar alanıdır. Eşitlik ve sosyal haklar arasındaki bağlantı, verimli ve yoksul lehine bir büyüme döngüsünün, hem zengin hem de yoksul olan halklarına karşı sorumlu olan ve duyarlı yönetim sistemlerinin oluşturulmasına ve sosyal adalete dayalı bir kalkınma yaklaşımının yaratılmasına yardımcı olacak politika koşullarının sağlanmasına katkıda bulunur. Bu nedenle bu yaklaşım, yapısal eşitsizliklere dayanarak kırılğanlığın kavramlaştırılmasını önermektedir.

TSK'nın yola çıktığı nokta şudur: İnsan refahı başarısızlıklarının birçok nedeni ekonomik olduğu kadar sosyal ise, mantıklı olarak yoksullukla ilgili olan politika müdahaleleri de sadece ekonomik düzeyde faaliyette bulunmaya bağlı kalmamalı, sosyopolitik düzeyde de faaliyette bulunmalıdır.

Bu nedenle yazarların kavramsal sosyal koruma tanımı, transfere dayalı ekonomik risk ve kırılğanlık müdahalelerini kapsamakta hatta onları aşmaktadır:

“Sosyal koruma yoksullara gelir veya diğer varlıkları transfer eden, savunmasızları geçim risklerinden koruyan ve dışlanmış olanların sosyal statülerini ve haklarını arttıran ve genel hedefi ekonomik kalkınmanın faydalarını genişletmek ve yoksul, savunmasız ve dışlanmış grupların ekonomik ve sosyal kırılğanlıklarını azaltmak olan her türlü girişimleri tanımlamaktadır.” (Devereux ve Sabates-Wheeler, 2004: iii).

TSK'nın genel özeti şunları savunmaktadır:

“*Provizyon*” önlemleri, yoksunluktan hafifletme sağlar ve destekleyici ve önleyici önlemlerin yoksulluk ve yoksunluğa karşı hafifletme sağlayamadığı durumlarda, hafifletme sağlama amaçlı dar hedefli güvenlik ağı önlemleri olarak karşımıza çıkar. Örneğin kronik yoksul olanlara sosyal yardımın sağlanması gibi (özellikle de çalışamayan ve geçim kaynağı sağlayamayanlara). Onlar bunun genel olarak kabul edilen “sosyal refah/yardım” ile bağlı olduğunu iddia etmektedir.

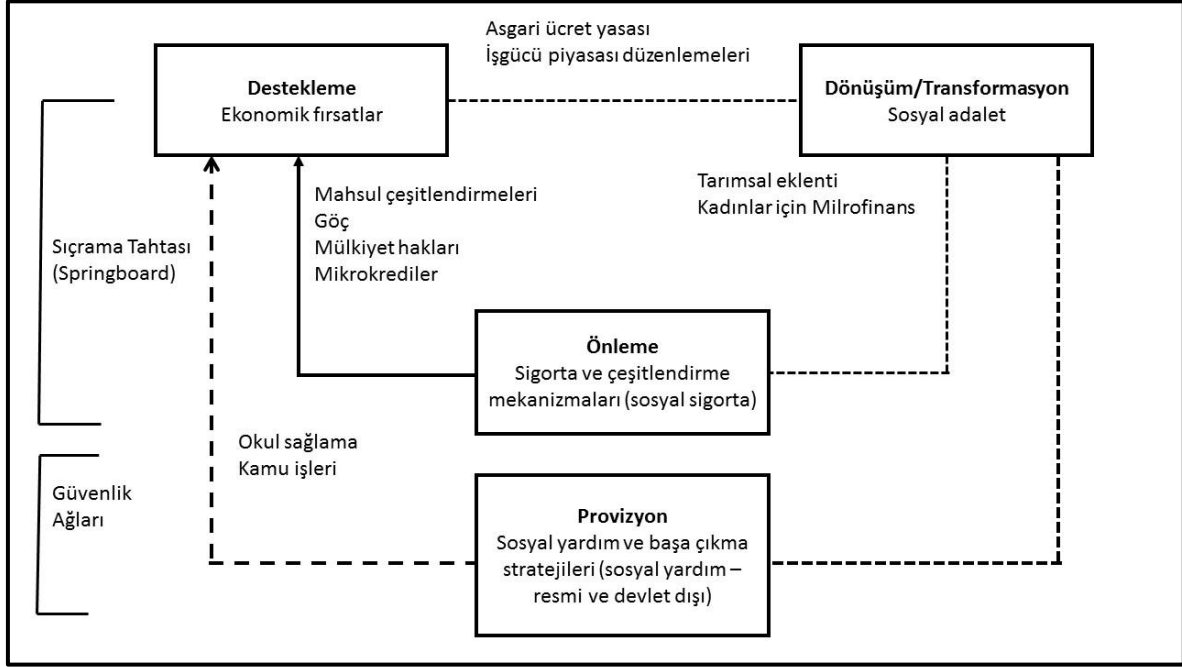
Örneğin, çok yoksul olanlara temel hizmetlerin sağlanması için kullanılan hedefli kaynak transferleri, engelli yardımları, yalnız ebeveyn hibeleri, sosyal emeklilikler (vergi, donör destekleri ve STK'lar yoluyla finanse edilenler), yoksul bireylere ve özel bakım ihtiyacı olanlara sosyal hizmetler (örneğin, terk edilmiş çocuklar için yetimhaneler ve kabul merkezleri) ve eğitim ve sağlık ücretlerinin kesilmesi gibi sosyal yardım programları gibi faaliyetler.

“Önleyici” önlemler: Görevleri yoksunluğu önlemektir. Doğrudan yoksullukla ilgilenmektedir ve “ekonomik olarak kırılgan gruplara” sosyal sigortanın sağlanması ve emeklilik maaşları, sağlık sigortaları, analık yardımları, işsizlik yardımları gibi resmileştirilmiş sosyal sigorta programlarını ve tasarruf artırım kulüpleri, cenaze toplulukları ve mahsul ve gelir çeşitlendirme gibi resmileştirilmemiş mekanizmaları kapsamaktadır.

“Destekleyici” önlemler: Hedefleri gerçek gelir ve kapasiteleri arttırmaktır. Bunu da mikrofinans ve okul sağlama (school feeding) gibi aileleri ve bireyleri hedef alan çeşitli geçim kaynaklarını arttırıcı programlar yoluyla yapmaktadır. Fakat yazarlar ayrıca, destekleyici önlemlerin sosyal korumanın bir kategorisi olarak kapsanmaması, bunun, sosyal korumanın asıl kavramlaştırmasının çok ötesine götürdüğü eleştirisini beraberinde getirdiğini de belirtmektedir. Diğer taraftan, STK taraftarları, amacının, tüm kalkınma girişimlerini kapsayacak şekilde genişletilmesi değil de en azından bir amacı gelir istikrarının sağlanması olan destekleyici önlemlere odaklanması olduğunu savunmaktadır. Örnekler arasında, gelir istikrarının sağlanması ve tüketimin iyileştirilmesi/düzenlenmesi amacıyla küçük girişimlere yatırılan mikrokrediler ve hem gıda yardımları ile ücretleri transfer eden hem de yol ve sulama tesisleri gibi ekonomik altyapı da yapan kamu projeleri gibi faaliyetler vardır.

“Transformatif” önlemler: Çalışanların sömürülmesi, etnik azınlıklara karşı ayrımcılık yapılması gibi sorunlar ile ilgili sosyal adalet ve dışlanma gibi konularla ilgilenmektedir. Transformatif müdahaleler, çalışan hakları için toplu eylemleri, “sosyal olarak savunmasız grupların” korunması için düzenleyici çerçevenin değiştirilmesini, “HIV AIDS Damgalamaya Karşı Kampanyası” gibi farkındalık yaratma faaliyetlerini ve sosyal eşitliğin artırılması faaliyetlerini kapsamaktadır.

Bu da birçok sosyal koruma müdahalesinin birden çok hedefe ulaşmayı amaçladığını göstermektedir.



Şekil 3.2. Sosyal korumanın boyutları (Sabates-Wheeler, Devereux 2007: 26)

Yukarıda sosyal korumanın provizyon, önleyici, destekleyici ve transformatif önlemleri arasındaki ilişkiler gösterilmiştir. Aşağıda da bu ilişkilerin ayrıntılı açıklamaları bulunmaktadır:

“Provizyon” politikaları aslında eski usul “güvenlik ağlarıdır”. Fakat iyi tasarlandığı takdirde bu araçlar, yoksunluğun önlenmesinde, geçim kaynaklarının desteklenmesinde hatta sosyal transformasyonda bile olumlu etki yaratabilmektedir. Şekildeki düz siyah çizgiler güçlü ve doğrudan bir ilişkiyi göstermektedir. Örneğin, tarımsal riskin azaltılması için yapılan mahsul çeşitlendirme “önleyici” müdahaleler, daha geniş bir portföy sağlayarak piyasada rekabetçi üstünlük elde edilmesi gibi “destekleyici” çıktılar sağlayabilmektedir. Birçok önleyici mekanizmanın destekleyici etkileri olduğu söylenebilir; öyle ki, risk azaltımı, insanların aksi halde değerlendiremedikleri fırsatları değerlendirmelerini sağlar.

Şeklin üst yarısı yoksulluktan kurtulma hareketlerini sağlayan araç ve politikaları ya da başka bir deyişle “sıçrama tahtalarını” (springboard)

göstermektedir. Kabaca, şeklin sol tarafı ekonomik çıktıları ve doğrudan ekonomik büyüme etkileri olan sosyal koruma müdahalelerini göstermektedir, sağ taraf da sosyal korumanın “transformatif” boyutunu temsil eden sosyal çıktıları göstermektedir. Şeklin tepe bölümünde ekonomik ve sosyal boyutlar bir araya gelmekte ve birbiriyle bağlanmaktadır. Yani, yapısal eşitsizlik ve adaletsizliklerin aşılması faaliyetlerinin yapılmasıyla insanlar daha iyi bir şekilde toplum ve ekonomiyle uğraşmakta ve bu sonuç olarak hem geçim kaynaklarını hem de ekonomik kalkınmayı etkilemektedir. “Destekleme” ile “transformasyonu” bağlayan kesikli çizgi, hem ekonomik ve sosyal kırılmalıkların birbirine olan bağlantılarını hem de kırılmalıkların kaynaklarının her iki alanda da azaltılması için olası müdahaleleri göstermektedir. Bu durum rastlantısal ve ani olan kırılmalıklardan ziyade yapısal ve kronik olanlar için doğrudur.

Kesikli çizgiler daha az belli veya daha zayıf ilişkiyi temsil etmektedir. Örneğin bazı önleyici mekanizmalar transformatif olabilir veya tam tersi olabilir fakat bu ilişki ne güçlü ne de kaçınılmazdır. Bunun bir örneği, aynı zamanda hem sosyal sigorta hem de ekonomik fırsat sağlayan ve çoğu zaman bireyleri aileleri içinde ve aileleri de toplumları içinde güçlendiren mikrofinans planlarıdır. Kesik çizgilerle gösterilen bir diğer zayıf ilişki de “provizyon” ve “destekleme” arasındaki ilişkidir. Bu ilişki, belirli bazı güvenlik ağı önlemlerinin kapasite veya varlık yaratabilme özelliğini ve bununla da yararlanıcıların aksi takdirde elde edemeyecekleri fırsatları sunduğunu vurgulamaktadır. Okul sağlama programları bunun bir örneği olarak gösterilebilir (provizyondan desteklemeye doğru – çocukların okula gitmesi ve onlara gıdanın sağlanması uzun vadedeki eğitimlerine olumlu etkiye ve sonuç olarak kapasitelerinin artmasına neden olmaktadır). Benzer bir şekilde asgari ücret düzenlemesi gibi bazı sosyal koruma programları hem “destekleyici” hem de “transformatif” olabilmektedir. Çalışanlara iyi ücretlerin ödenmesi onların gelirlerini ve kapasitelerini arttırmaktadır, aynı zamanda da işverenlerle ücretin arttırılması ve asgari ücret uygulamalarının uygulanması konularında pazarlık etmeleri (özellikle de devlet tarafından destek gördüklerinde) onların siyasi güçlerini arttırmaktadır.

Son olarak, çok kalın olan ve provizyon ve transformasyonu bağlayan kesik çizgi, sosyal yardımların sağlanması insani görevi ile insan haysiyeti ve özerklik

gibi sosyal hedefler arasında olası olumsuz ilişkiyi göstermektedir. Bazı sosyal koruma önlemlerinin mevcut hiyerarşik güçlerin kuvvetlendirilmesi veya damgalanma ve sosyal dışlanma ve kutuplaşma gibi bazı istenmeyen sonuçları olabilmektedir. Örnek olarak, sosyal yardım programlarının “savunmasız gruplara” uygulanmasında kullanılan belirli bazı hedefleme mekanizmaları (örneğin, “AIDS yetimlerinin” diğer savunmasız çocuklardan ayrılması veya yetişkin bireylerin HIV statülerini açıklamalarını istenmesi gibi) veya kamu işlerinde görevlendirilere nakit yerine gıda yardımları yapılması gibi vakalar gösterilebilir.

Sosyal boyutlara ilginin çekilmesinin bir faydası, onun sosyal koruma hakkında düşünülürken, eski usul güvenlik ağları düşünce tarzının dışına çıkılmasının gerekliliğini tasdik etmesi ve sosyal koruma müdahalelerinin olumsuz sosyal etki yerine tarafsız veya olumlu etki yaratmasının sağlanmasıdır (Sabates-Wheeler ve Devereux, 2008: 100-104).

4. BÖLÜM

SAHRA ALTI AFRİKA'DA SOSYAL KORUMA YAKLAŞIMLARIN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ VE GELECEĞİ AÇISINDAN ÖNERİLER

Önceki bölümde ele alınan çeşitli yaklaşımlar göz önünde bulundurularak bu bölümde altbölgede sosyal korumaya ilişkin yaklaşımların karşılaştırmalı analizi konu alınacaktır. Bu araştırmanın kapsamında, bu yaklaşımların karşılaştırılması ile bu sosyal koruma yaklaşımlarının birbirini ne derece tamamladıkları görülmektedir. Bu çalışma, ele alınan yaklaşımların her birinin farklı güçlü ve zayıf yanları olduğunu ve sosyal korumanın kavramlaştırılmasında farklı önerileri olduğunu ve bu yaklaşımların uygun karışımlarının kullanılması yoluyla yaklaşımların güçlü yanlarının zayıf yanların üstesinden gelmede yardımcı olacağını savunmaktadır. Amaç, bu yaklaşımların Sahra Altı Afrika bölgesindeki sosyal koruma hususundaki etkilerinin pratik savlar kullanılarak gösterilmesidir.

Burada karşımıza çıkan soru: Altbölgedeki ülkelerin farklı tarihi, siyasi, sosyal ve kültürel içeriklerini dikkate alarak hangi yaklaşımın (yaklaşımların) belirli türden (türlerden) sosyal korumaları Sahra Altı Afrika'da en etkili ve verimli bir şekilde sağlayacaktır?

4.1. Karşılaştırmalı Analizi: Yaklaşımların Benzerlikleri ve Farklılıkları

Kumitz'in (2013: 6) de belirttiği gibi: "SRY kırılganlığa neden olan risk etkenlerinin yönetilmesi yoluyla yoksulluğun azaltılmasına odaklanmakta, ILO Sosyal Koruma Tabanı da hiç kimsenin altında yaşamaması gerektiği bir sosyal sigorta sınırının olduğunu önermektedir. SRY yapısal bir şekilde, insan sermayesinin ve ekonomik kalkınmanın geliştirilmesini savunmakta ve sosyal korumayı yoksul ve savunmasız olanlar için bir güvenlik ağı ve sıçrama tahtası olarak görmektedir. Bu bağlamda SRY genel olarak daha refah içinde bir toplumu amaçlamakta ve bireylerle daha az ilgilenmektedir. Bu yaklaşım daha çok ortalama zenginlik ve toplam yoksulluk ile ilgilidir. Bunun tersine de ILO yaklaşımı, her bir birey hakkının sosyal sigorta tarafından korunması merkezlidir. Hem ILO

hem de SRY yoksulluğun azaltılması noktasında fikir birliğine sahiptir, fakat ILO için sosyal koruma sadece yoksullar için değildir ve asıl önemli olan herkesin dahil edilmesidir.

Dünya Bankası, sosyal korumayı genel sosyal ve ekonomik politikaları ile ilgili olarak görmektedir. Durum üç yaklaşım arasında (şimdiye kadar konu olanlar arasında) en geniş olarak kabul edilen Transformatif Çerçeve için de aynıdır. Transformasyon boyutu sosyal adaleti, sosyal korumanın en kapsayıcı bir hedefi olarak görmektedir.” Buna rağmen Dünya Bankası şoklarla onlar gerçekleşmeden önce (ex-ante) ve gerçekleştikten sonra (ex-post) başa çıkmayla ilgilenmektedir. Diğer taraftan ILO ise bebeklikten yaşlılığa kadar süren yaşam döngüsü boyunca ortaya çıkan yaşam riskleri ile ilgilenmektedir.

TSK yaklaşımı dışlanma, ötekileştirme ve sosyal kırılganlık gibi gelir temelli olmayan risklerle ilgilenirken, SRY yaklaşımı gelir ve tüketim riskleri ile ilgilenmektedir. Yani, TSK bir aşama daha ileri giderek, sosyal adaletin elde edilmesi gibi refahın bir gelir dışı boyutuyla ilgilenmektedir. Sabates-Wheeler ve Haddad’a göre (2005: 12): “SRY, refahı hem tanımsal olarak hem de uygulamada en geniş olarak kavradığını iddia etse de onun refah anlayışı gelir ve tüketim ile sınırlıdır.”

ILO’nun Sosyal Koruma Tabanı yaklaşımı, 2008 yılında Windhoek Namibiya’da 53 üye devleti tarafından kabul edilen ve Afrika Birliği Sosyal Politika Çerçevesinde (AB-SPÇ) tanımlanan Asgari Paket ile benzerlik göstermektedir. ILO 202 Önerisi gibi, Afrika Birliği Sosyal Politika Çerçevesi de çocukluk, işsizlik, yaşlılık riskleri ile çalışma durumunda olmayan engellilerin yaşamları boyunca karşılaştıkları riskleri hedeflemektedir. Ayrıca herkes için sağlık hizmetleri provizyonlarını teşvik etmektedir (Kumitz, 2013: 13-14). Başka bir benzerlik veya karşılaştırma da hem ILO 202 Önerisinin hem de AB-SPÇ de asgari sosyal koruma düzeyi hususunda fikir birliğine sahiptir ve ikisi de sosyal korumayı daha geniş sosyal, ekonomik ve refah kapsamlarına dahil etmektedir. Her iki yaklaşım da hem sosyal korumayı hem de sosyal sigortayı ele almaktadır.

Kumitz, iki yaklaşım arasındaki farklar ele alınınca ILO 202 Öneri'sinin tersine, AB-SPÇ'nin açık olarak kayıt dışı çalışanların da sosyal yardımlara dahil edilmesi gerektiğinden bahsettiğini belirtmektedir. Fakat bu durumun doğruluğu kayıt dışı çalışanların organize olmadığı ve nadiren resmi sosyal sigorta planlarına dahil olduğu Sahra Altı Afrika'da tartışılmaktadır.

Ancak, ILO, sosyal sigorta ve sosyal koruma terimlerini değişmeli olarak birbirleri yerine kullanılmasına dikkat çekmektedir. ILO (2014: 162), "çoğu içerikte "sosyal sigorta" ve "sosyal koruma" terimleri çoğunlukla birbirleri yerine kullanılabilir ve ILO'da hem bileşenleri ile söylemlerde hem de onlara ilgili öneriler vermede her iki terimi de kullanmaktadır" ifadesiyle bunun doğruluğunu belirtmektedir.

Piron (2004: 14) ILO yaklaşımının haklara dayalı olarak tanımlanabilir olduğunu savunmaktadır. Çünkü:

- Uluslararası standartlara dayanmaktadır;
- Üç taraflı denetim yaklaşımını kullanmaktadır (devlet, işverenler ve çalışanları kapsamakta) ve
- Bir takım temel ilkelere dayanmaktadır: "özgürlük, eşitlik ve insan haysiyeti koşulları çerçevesinde kadın ve erkeklere düzgün ve üretken bir iş sağlayan fırsatların teşvik edilmesi" (ILO, 1999:3).

Haklar sorunun her yaklaşım tarafından farklı şekillerde ele alındığı söylenebilir. Bu durum her yaklaşımın gıda, giyim, barınma gereksinimleri gibi temel sosyal koruma haklarının elde edilmesi konularında gösterdiği genel kaygıda açıkça görülmektedir.

Piron'un yukarıdaki savına dayanarak bu çalışma, ILO yaklaşımının haklara dayalı olarak tanımlanabildiği görüşündedir; çünkü bu durum bu çalışmanın Sahra Altı Afrika'da sosyal korumaya ilişkin bir yaklaşım olarak incelediği ILO'nun sosyal koruma tabanlı yaklaşımında da açıkça görülmektedir. Bu, ILO'nun sosyal korumanın temel bir hak olarak kabul edilmesini desteklemesinde de

görülmektedir. Bu nedenle, haklara dayalı yaklaşım, ILO'nun sosyal koruma tabanı yaklaşımı ile karşılaştırıldığında, her iki yaklaşımın da insan haklarının desteklenmesinde fikir birliğine sahip oldukları söylenebilir.

Aynı zamanda Devereux ve McGregor (2014: 298), "Sosyal sigorta hakkına dayanmasına ve geniş kapsamlı bir yapısal değişimi temsil etmesine rağmen Sosyal Koruma Tabanının hala bireysel ihtiyaçların birbirinden ayrı olan gelir transferleriyle yapılması gerektiği görüşüne sahip olduğunu" savunmaktadır. Bu yazarlar tarafından öne sürülen sava rağmen bu çalışma, Sahra Altı Afrika ülkelerindeki nakit transferleri araştırmalarının olumlu sonuçlar doğurduğunu ve sadece transferleri alan bireylerin değil ayrıca onların ailelerin de yararlandığı görüşündedir. Dolayısıyla da sadece bireylerin ihtiyaçlarını değil onların ailelerinin de ihtiyaçlarını karşılamaktadır (bunun açıklaması bu çalışmanın ikinci bölümünde Sahra Altı Afrika'da Sosyal Yardım Programları altbaşlığı altında verilmiştir).

Ek olarak, üçüncü bölümde Transformatif Sosyal Koruma yaklaşımı altbaşlığı altında da vurgulandığı gibi okul sağlama planları ve kamu çalışmaları gibi gelir veya tüketim transferlerinin beslenme yoksunluğuna karşı acil koruma sağlama ve dayanıklı varlıklara yatırım (eğitim yoluyla insan sermayesi oluşturma ve toplum düzeyi altyapısı yoluyla da fiziksel sermaye oluşturma) yapma gibi ikili amaçları vardır. Ayrıca, iş hukukunun / toplu sözleşme yasalarının düşük ücretli çalışanlara daha iyi ücret talep etmeleri, işverenleri de daha iyi çalışma koşulları sağlamaları için teşvik etmesi aynı zamanda hem gelirleri arttırmakta (destekleyici fonksiyonu) hem de çalışanların haklarını ve pazarlık güçlerini arttırmaktadır (transformatif fonksiyonu).

Yukarıdaki savlara dayanarak, Transformatif Sosyal Koruma yaklaşımının, Dünya Bankası'nın Sosyal Risk Yönetimi çerçevesi ile düşük ücretli çalışanların ücretlerinin artırılması konusunda benzerlik gösterdiği iddia edilebilir. Ücretlerin artırılması düşük gelir ile ilişkili olan risklerin azalmasına, yani bir nevi güvenlik ağının oluşmasına neden olur. TSK yaklaşımı ayrıca ILO'nun daha düzgün maaşların ve çalışanlar ile işverenler arasında daha iyi çalışma koşullarının sağlanmasını destekleyen Sosyal Koruma Tabanı yaklaşımı ile de benzerlik göstermektedir. Buna ek olarak Sabates-Wheeler ve Deveraux'un bu savı ayrıca,

çalışan haklarının ve pazarlık gücünün arttırdığını dolayısıyla da hak sahiplerinin (çalışanlar) toplu pazarlık yoluyla haklarını isteyebilmelerinin insan haklarını iyileştirdiğinin bir göstergesi olduğunu savunan Piron'un haklara dayalı yaklaşımı ile de uyum içerisindedir.

Transformatif sosyal korumanın dört görevinden ilk üçü ('sağlamak', 'önlemek' ve 'desteklemek') genel olarak yaşam ve geçim kaynaklarının maddi boyutlarıyla ilgilenmektedir. Onlar, yoksullukta yaşayanlara sosyal yardım sağlamakta, savunmasız olanların yoksulluğa düşmelerini önlemekte ve yoksulların yoksulluktan kurtulmaları ve kendi kendilerine bakabilecek duruma gelmeleri için destekler sağlamaktadır. Bu bilgiler göz önünde bulundurulunca bu görevlerin Dünya Bankası'nın 'hafifletme', 'önleme' ve 'başta çıkma' müdahaleleriyle benzerlik gösterdikleri söylenebilir.

Dolayısıyla da tüm yaklaşımların yoksulluğun azaltılması (güvenlik ağları, sosyal yardım, sosyal sigorta, sosyal adalet aracılığıyla) ile ilgilendiğini söylemek doğru olur. Bunların birçoğu ya sosyal yardıma veya sosyal sigortaya ya da ikisinin karışımına odaklanmaktadır. Örneğin Dünya Bankası'nın güvenlik ağları (riskler, nakit transferleri yoluyla yardım, sigorta), ILO'nun Sosyal Koruma Tabanı (sigorta, yardım, işgücü piyasası düzenlemeleri), Haklara Dayalı Yaklaşım (temel sosyal sigorta hakkı, vatandaşlık hakları yoluyla yardım, iyi yönetim ve sorumluluk, hak sahipleri ve sorumluluk sahipleri), Afrika Birliği Sosyal Koruma Çerçevesi (asgari sosyal koruma paketinin sağlanması için sosyal yardım, sigorta ve sosyal ödenekler) gibi yaklaşımlar. Transformatif yaklaşımı ise bir adım ileriye giderek sosyal adalet sorunlarını da ele almaktadır.

Ayrıca TSK yaklaşımı HDY ile benzerdir, çünkü kapsayıcı vatandaşlık kavramının yayılması, ötekileştirilenlerin sosyal statü ve haklarının artırılması ve yoksul ve savunmasızların sosyal kırılganlıklarının azaltılması hususlarında çalışmaların yapılmasını desteklemektedir.

Risk ve pazar yetersizliği/başarısızlığı görüşünü destekleyen kurumlar sosyal koruma tanımını daraltma eğiliminde, haklara dayalı görüşüne sahip olanlar ise sosyal koruma tanımını genişletme eğilimindedirler (Brunori ve O'Reilly, 2010: 12).

Özet olarak, tüm bu yaklaşımlar kamu yoluyla ve sosyal korumanın çeşitli politika ve programları için toplu bir eylem önermektedir. Hepsi Sahra Altı Afrika'daki sosyal koruma girişimlerine katkıda bulunmaktadır ve bir yaklaşımın zayıf yanı diğer yaklaşımın güçlü yanı olarak görülebilmektedir. Çünkü hepsinin farklı hedeflere dayalı farklı bakış açıları vardır. Ancak genel görevlerinin yoksulluğun ve kırılganlığın azaltılması olduğu söylenebilir.

4.2. Sahra Altı Afrika'daki Mevcut Koşullar Altında Sosyal Koruma Yaklaşımlarının Etkileri

Bu çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak ele alınan Sahra Altı Afrika'da mevcut olan çeşitli koşullar göz önünde bulundurulunca birkaç soru akla gelmektedir: Çeşitli sosyal koruma yaklaşımlarının önerileri/tavsiyeleri altbölgede mevcut olan koşullarla uyumlu mudur? Ya da bu yaklaşımlar Sahra Altı Afrika ülkelerince ne kadar uygulanmaktadır? Bu soruların sorulma amacı, Sahra Altı Afrika'daki sosyal koruma sorunlarının ele alınmasında hangi yaklaşımın (ya da yaklaşımların) en etkili olabileceğinin daha iyi anlaşılmasıdır.

Çoğu Sahra Altı Afrika hükümetinin sosyal koruma programları için zayıf siyasi desteği vardır. Genel olarak finansal destek uluslararası donörler tarafından sağlanmakta ve kaynakların alınmasına rağmen beyan edilen amaçlar doğrultusunda kullanılmamaktadır. Kaynaklar, güç sahibi / iktidarda olan seçkin birkaç bireyin elindedir ve eşit olarak dağıtılmamaktadır. Siyasi durum, siyasi patronajlar, koltuk sevdaları ve insan haklarının (vatandaşlara sosyal koruma sağlayan da dahil olmak üzere) çiğnenmesi gibi öğelerin çok olduğu bir yer olarak nitelendirilebilir.

Ayrıca çoğu Sahra Altı Afrika ülkesinde siyasi ötekileştirme de mevcuttur, burada sözleşmeler "sosyal sözleşme" yerine daha çok "siyasi sözleşme" olmaktadır. Bunun nedeni de vatandaş menfaatlerinin genelde "oy kazanmak" amacıyla ele alınmasıdır. Durumun böyle olduğu vakalarda yani sosyal sözleşmenin ihmal edildiği vakalarda çoğunluğun, özellikle de yoksul ve kırılgan grupların "sosyal kırılganlığı" ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, sahip oldukları ekonomik kırılganlığa ek olarak yoksul ve söz hakkı olmayanların statüleri ve

durumu daha da kötüleşmektedir. Çoğu hükümet, vatandaşlarının karşı karşıya kaldığı yüksek yoksulluk oranını, kırılganlığın ve risklerin tek suçlusu olarak görmektedir. Kırılgan/dengesiz durumlarda bu açıkça görülmektedir.

ERD'e göre (2010: 51), "Sosyal koruma esas olarak, devlet ile halkı arasındaki sosyal sözleşmelerin (yeniden) düzenlenmesi ve (yeniden) müzakere edilmesi ile ilgilenmektedir. Hükümetlerin en kırılgan vatandaşlarını korumadaki yetenek(sizliği) veya istek(sizliği) ve herkese temel hizmet imkânlarını sağlayamaması meşruiyeti açısından hayati öneme sahiptir. Sosyal korumanın sosyal bütünlüğe etkisi vardır. Yüksek derecedeki dışlama ve ötekileştirmeler (ve onları takip eden kimlik kayıpları) de şiddetli tepkilere neden olabilmektedir.

Sadece birkaç ülkenin (Güney Afrika, Nambiya, Svaziland, Mauritius gibi) düzenli, iyice oturtulmuş, kurumsallaşmış ve vatandaşlık haklarına dayalı sosyal koruması vardır.

Bu nedenle, bu durum Haklara Dayalı Yaklaşımın önerilerine engel ve kısıtlamalar getirmektedir ve altbölgede uygulanabilecek potansiyel yaklaşım olarak etkinliğini zayıflatmaktadır. Ayrıca Afrika Birliği Sosyal Politika Çerçevesi, genel politika çerçevesi sunmaktadır ve bağımsız üye ülkelerin, ülke şartlarına göre uygun gördükleri politikaları uygulayabileceklerini belirtmektedir. Ek olarak bu çerçeve yasal olarak bağlayıcı değildir ve Afrika Birliğinin de üye ülkelerinde sosyal koruma programlarını finanse edecek finansal kaynakları yoktur. Birçok projesi için genel olarak uluslararası donör desteklerine ve ortaklıklara muhtaçtır. Çoğu durumda, sosyal koruma politikalarını üye ülkeler kendileri, sahip oldukları finansal kapasite ve siyasi iradelerine göre belirlemektedir. Afrika Birliği Sosyal Koruma Çerçevesi sadece genel sosyal politika çerçevesini sunmaktadır. Bunun da önerileri uygulanmadığı takdirde etkisi çok düşüktür.

Sonuçta, Sahra Altı Afrika bölgesinin eşitsizlik, güvensizlik ve sosyal adalet gibi krizlerle karşı karşıya kaldığı, bu nedenle de bütün diğer yaklaşımları da kapsadığı için sosyal korumanın "transformatif" yaklaşımına ihtiyaç duyduğu söylenebilir.

4.3. Sahra Altı Afrika'da Sosyal Koruma Gayretlerine İlişkin Donör Yaklaşımların Kısıtlamaları

ILO'nun birçok farklı ülkede özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaptığı birçok çalışmasına rağmen, sosyal korumanın temini ve teşviki bağlamındaki gayretleri çok kısıtlıdır. Bunun nedeni de sadece ILO Antlaşmalarını kabul ve tasdik eden ülkelerin yasal olarak onlara uyma sorumluluğu olmasıdır. Standing'e göre (2008: 356-7), hükümetler sadece beğendikleri Antlaşmaları kabul etme ve beğenmediklerini kabul etmeme hatta onları kınama (deratify-denounce) imkânına sahiptir. Ayrıca Standing ILO standartlarının ulusal düzenleme sistemleri için tasarlandığını ve bu nedenle de ulusal yorumlamaların yapılmasına, istenilen standartların kabul edilmesine veya ihmal edilmesine imkân sunduğunu belirtmektedir.

ILO'nun gönüllülük esaslı bir organizasyon olarak, üyelerinin uluslararası çalışma standartlarına uymamaları durumunda uluslararası yaptırımlara başvurma imkânları kısıtlı olmaktadır (Sengenberger, 2013: 49). Ayrıca günümüze kadar ILO üye ülkelerinin hepsi de tüm antlaşmaları ve önerileri kabul etmemiştir.

Çizelge 4.1. Sahra Altı Afrika ülkelerine göre ILO onaylamaları/tasdikleri

Ülke	Kabul Edilen Toplam Antlaşma Sayısı	Temel Antlaşmalar	Yönetişim Antlaşmaları	Teknik Antlaşmalar	Geçerli Toplam Sayı
Angola	33	8/8	1/4	24/77	32
Benin	31	8/8	2/4	21/177	28
Botsvana	15	8/8	1/4	6/177	15
Burkina Faso	43	8/8	4/4	31/177	39
Burundi	31	8/8	2/4	21/177	30
Kamerun	49	8/8	2/4	39/177	44
Yeşil Burun Adaları	13	8/8	1/4	4/177	13
Orta Afrika Cumhuriyeti	46	8/8	3/4	35/177	43
Çad	26	8/8	2/4	16/177	23
Komorlar	33	8/8	3/4	22/177	29

Çizelge 4.1. (devam) Sahra Altı Afrika ülkelerine göre ILO onaylamaları/tasdikleri

Ülke	Kabul Edilen Toplam Antlaşma Sayısı	Temel Antlaşmalar	Yönetişim Antlaşmaları	Teknik Antlaşmalar	Geçerli Toplam Sayı
Kongo (Brazzaville)	28	8/8	2/4	18/177	22
Fildişi Sahili	34	8/8	3/4	23/177	32
Demokratik Kongo Cumhuriyeti	37	8/8	2/4	27/177	36
Cibuti	66	8/8	3/4	55/177	58
Ekvator Ginesi	14	8/8	0 / 4	6/177	14
Eritre	7	7/8	0 / 4	0/177	7
Etiyopya	22	8/8	1 / 4	13/77	21
Gabon	39	8/8	3 / 4	28/177	35
Gambiya	8	8/8	0/4	0/177	8
Gana	51	8/8	2/4	41/177	40
Gine	58	8/8	3/4	47/177	50
Gine-Bissau	32	7/8	1/4	24/177	31
Kenya	50	7/8	3/4	40/177	43
Lesoto	23	8/8	2/4	13/177	22
Liberya	25	6/8	2/4	17/177	16
Madagascar	42 ve 1 Protokol	8/8	4/4	30/177	37
Malavi	29	8/8	3/4	18/177	29
Mali	30	8/8	2/4	20/177	28
Moritanya	43	8/8	2/4	33/177	40
Mauritius	50	8/8	2/4	40/177	40
Mozambik	18	8/8	3/4	7/177	18
Nambiya	11	8/8	1/4	2/177	11
Nijer	36	8/8	1/4	27/177	34
Nijerya	40	8/8	2/4	30/177	30
Ruanda	28	8/8	2/4	18/177	28

Çizelge 4.1. (devam) Sahra Altı Afrika ülkelerine göre ILO onaylamaları/tasdikleri

Ülke	Kabul Edilen Toplam Antlaşma Sayısı	Temel Antlaşmalar	Yönetişim Antlaşmaları	Teknik Antlaşmalar	Geçerli Toplam Sayı
Sao Tome ve Principe	21	8/8	2/4	11/177	21
Senegal	37	8/8	3/4	26/177	33
Seyşeller	37	8/8	2/4	27/177	26
Sierra Leone	35	8/8	2/4	25/177	30
Somali	19	6/8	0/4	13/177	17
Güney Afrika	27	8/8	2/4	17/177	23
Güney Sudan	7	7/8	0/4	0/177	7
Svaziland	33	8/8	2/4	23/177	31
Tanzanya	35	8/8	1/4	26/177	34
Togo	28	8/8	4/4	16/177	26
Uganda	31	8/8	3/4	20/177	30
Zambiya	48	8/8	4/4	36/177	44
Zimbabve	26	8/8	3/4	15/177	25

Kaynak: www.ilo.org/dyn/normlex/en (20 Mart 2015'te alınmıştır).

Sahra Altı Afrika ülkelerinin tasdik ettiği ILO Antlaşmaları tablosunda yüzde 98'den çok ülkenin sekiz (8) esas antlaşmayı kabul ettikleri yani vatandaşlarının temel sosyal sigorta ve çocuklara, yaşlılara, engellilere, kadın ve erkeklere sosyal koruma ihtiyaçlarını karşılamayı sağlayacaklarını taahhüt ettikleri görülmektedir. Diğer taraftan da yüzde 99'dan çok ülkenin toplam 177 olan teknik antlaşmaların elli (50)'den daha azını kabul etmektedir. Bununla birlikte en yüksek kabul edilmiş antlaşmaya sahip ülkeler arasında, 58 kabul ile Cibuti, 50 kabul ile Gine, 44'er kabul ile Kamerun ve Zambiya, 43'er tane ile Orta Afrika Cumhuriyeti ve Kenya ve 40'ar kabul ile Gana, Moritanya ve Mauritius ülkeleri bulunmaktadır.

Devereux ve diğerleri (2013: 6), hükümetler ve donörlerin, etkileri ispatlama ihtiyaçları nedeniyle daha ölçülebilir ve nicel çıktılara (örneğin, yoksulluktaki kişi

başına değişimler, yoksulluk açığındaki değişimler, çocuk beslenmesi statüleri veya besinsel çeşitlilik, okul kayıt oranları veya okula devamlılık gibi odaklandıklarını iddia etmektedir. Bu yazarlara göre sorulması gereken esas sorudur: Sosyal koruma programlarına katıldıktan sonra yararlanıcıların yoksulluk ve kırılganlık durumları önceye göre daha mı iyi olmaktadır?

Dünya Bankasının sosyal korumayı risklerin yönetilmesi için kullanılabilen bir takım araçlar olarak uygun görmesi, yoksulluğun azaltılması yaklaşımı olarak sayılmaktadır ve bu da yoksulluğun ne olduğu veya nasıl artıp azaldığı gibi karmaşık açıklamalar ile uyumsuzluk göstermektedir (Devereux ve McGregor, 2014: 298). Bu nedenle piyasa yapılarının kararlılıkları yanı sıra, toplumun diğer katmanlarının yapıları ve kurumları da yoksulluğun ortaya çıkması ve azalması ile ilgilenmektedir. Sosyal, ekonomik ve siyasi ilişkiler tarafından oluşturulan normlar ve sosyal yapılar, belirli gruplara karşı ayrımcılığın oluşmasına (örneğin dine, cinsiyete veya etnik kimlik gibi kimliğe bağlı etkenler) neden olabilir. (ibid: 302).

Dünya Bankası'nın 1990'larda yapısal düzenleme programları yoluyla getirdiği serbestleşme politikaları da Sahra Altı Afrika'daki ve diğer düşük geliri ülkelerdeki birçok kamu ajansının kapasitelerini düşürmüştür. Birçok ülke bu tür politikalar nedeniyle nüfuslarının artan yoksulluğu ile mücadele edememiştir (Barrientos, 2010: 11). Fakat aynı Dünya Bankası yine, piyasa güçlerinden etkilenen yoksul ve savunmasızlara güvenlik ağıları sağlama sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu durum, Dünya Bankası'nın bir uluslararası finansal kurum olarak, uymayan devletlere yaptırımlar uygulama ve destekleri geri çekme tehditleri ile ne kadar kontrol edici ve dayatmacı bir doğası olduğunu göstermektedir.

Ek olarak Dünya Bankası'nın Banka sıfatı, yüksek borç düzeylerine sahip ülkelerde sosyal koruma çalışmalarını yapma olanaklarını kısıtlamaktadır (Barrientos ve Hulme, 2008: 14).

Bu nedenle sosyal koruma müdahalelerinin sosyal dinamiklere veya süreçlere olan etkileri ve sosyal koruma müdahalelerinin sosyal etkileri göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin cinsiyetler arasındaki ilişkiler, yararlanıcılar ve yararlanıcı olmayanlar arasındaki ilişkiler gibi (Devereux ve diğerleri, 2013: 7).

4.4. Sahra Altı Afrika’da Transformatif Sosyal Koruma’nın Kabul Gerekçeleri

Bu yüzden, yukarıda bahsi geçen savlara dayanarak, transformatif yaklaşımın sosyal korumanın altbölgede en etkili bir şekilde ele alınması için en uygun bir yöntem olduğunda fikir birliği oluşturulabilir. Bunun bir nedeni de bu yaklaşımın sosyal koruma tanımını, kronik yoksulluk ve geçim kaynakları tehditlerinin ele alınması için kullanılan hedefli gelir ve tüketim transferlerinin bir adım ötesine genişletmesidir. Bu yaklaşım, sosyal kırılganlıkla mücadele stratejilerinin yapısal eşitsizlikler ve yetkilerin sistematik edilmesinden ortaya çıkan sosyal adaletsizliği, yetkilendirmeyi, eşitliği ve ekonomik, sosyal ve kültürel hakların gerçekleştirilmesi sorunlarını da ele alacak bir şekilde genişletmeleri gerektiğini savunmaktadır. Böylece, transformatif sosyal koruma yaklaşımı, “sıçrama tahtaları” veya yoksulluktan çıkartıcı hareketleri sağlayan politika ve araçları sağlayarak yoksul yanlısı ekonomik büyümeye ve iyileştirilmiş sosyal eşitliğe katkıda bulunmaktadır.

Bu yaklaşıma göre sosyal kırılganlık sorunlarının ele alınması stratejileri transformatif unsurlara ihtiyaç duymaktadır. Burada “transformatif”, bireyleri eşit olarak toplum ile bütünleştiren, herkese büyümeden yararlanma hakkı sağlayan ve dışlanmış veya ötekileştirilmiş grupların da haklarını talep etmelerini sağlayan politikalar anlamına gelmektedir. Örneğin sendikaların desteklenmesi, sosyoekonomik olarak ötekileştirilmiş grupların düzgün çalışma koşulları haklarını talep etmelerini sağlayabilir.

Bu yaklaşımın öğeleri ek olarak, sosyal olarak kırılgan olan yetimlerin, HIV/AIDS (PLWHA) ile yaşayan insanların ve etnik azınlıkların çoğu kez gelir ve tüketim yardımlarına muhtaç olduklarını ve iyi bir şekilde tanımlanmış ‘sosyal korumanın’ ‘ekonomik korumanın’ ötesine geçtiğini belirtmektedir. Ayrıca, yapısal risklerin, birey veya grupların ötekileştirildiği veya ayrımlara uğradığı durumları ifade ettiklerini ve doğaları gereği, yoksulluk ve kırılganlık açısından, depremler ve aşırı enflasyon gibi çevresel veya ekonomik etkenlerin bir fonksiyonu olan rastlantısal risklerden daha uzun vadeli sonuçlar doğurduğunu iddia etmektedir.

Yukarıdaki bilgilere dayanarak Devereux ve McGregor (2014: 307) şunu belirtmektedir: “Sosyal korumanın transformatif ajandaları, yoksulluğun nakit transferlerle hafifletilmesine rağmen nakit transferler ile bu sorunun tamamen çözülemeyeceğini belirtmektedir. Yoksulluğun hafifletilmesi yoksulluğun azaltılması anlamına gelmemektedir. Sosyal transferler çoğu zaman, yapısal eşitsizlikler ve kurumsal adaletsizliklerin ortaya çıkardığı kötü koşulların sadece kısmi maddi telafisini sağlayabilmektedir.”

Ek olarak Devereux ve McGregor (2014: 306-7, Devereux ve diğerlerinden alıntı yapılmış, 2013: 1-26 sayfaları), sosyal koruma müdahalelerinin, transformatif katkıları bakımından değerlendirilmesini, refahın sübjektif/öznesel boyutunun göz önünde bulundurulmasını gerektirdiğini belirtmektedir. Çünkü böyle bir değerlendirme, bireylerin maddi ihtiyaçlarının karşılanmasını nasıl algıladıklarını ve her bir müdahalenin onların diğerleri ile ve özellikle de yönetimde olanlar ile ilişkilerini nasıl etkilediklerini kapsamaktadır. Fakat bu sava rağmen, bu çalışma, refahın sübjektif boyutunun ele alınmasının kolay bir iş olmadığı görüşündedir.

Fakat TSK'nın dördüncü görevi ‘transformasyondur’ ve yoksulluk ve kırılğanlığın sosyal ve yapısal nedenlerinin belirlenmesi ve ele alınması ile ilgilenmektedir. “Eğer yoksulluğun ve kırılğanlığın tüm nedenlerinin bireysel özelliklere ve bireysel durumlara bağlı olmadığı doğru ise, o zaman bu sorunlar sadece bireyleri hedef alan müdahaleler ile ‘çözülemeyecektir’. Yoksulluğun ve kırılğanlığın birkaç temel belirleyicisinin ele alınması kurumsal, sosyokültürel veya siyasi düzey gibi daha yüksek düzey müdahaleleri gerektirmektedir” (Devereux ve McGregor, 2014: 306).

Literatürde de görüldüğü gibi Sahra Altı Afrika’da sosyal yardım, sosyal koruma bileşenleri arasında yoksulluğa en çok odaklanan bileşendir. Fakat bu tez, altbölgede uzun dönemli ve anlamlı yoksulluk azaltımının gerçekleşmesi için eşitsizliğin azaltılmasına ve sosyal değişimin ve sosyal adaletin desteklenmesi gibi transformatif boyutları ele alan sosyal koruma müdahalelerine ve programlarına büyük ihtiyacın olduğu görüşündedir.

Bunun gibi öneriler yapmaları, uluslararası akademisyenlerin ve politika eleştirmenlerinin sosyal koruma düşünüş ve uygulamalarını bilgilendiren yoksulluk ve refah analizlerinde, eleştirel ve dürüst olmalarının ne kadar büyük etki yapabildiğini göstermektedir. Bu da onların ne kadar önemli olduklarını göstermektedir (Devereux ve McGregor, 2014: 305). Bu durum insanların büyük bölümü arasında uluslararası donör örgütler ve bölgesel örgütler kadar popüler olmamalarına rağmen doğrudur.

4.5. Geleceği Açısından Öneriler

Şimdiye kadar ele alınan sorunlar ve Sahra Altı Afrika'daki mevcut koşullar göz önünde bulundurulunca, sosyal koruma sorununun altbölgede çeşitli uluslararası örgütler, bölgesel organlar, akademisyenler, ulusal hükümetler, politika belirleyiciler, sivil toplum kuruluşları, kurumlar, araştırmacılar ve diğer paydaşlar tarafından çokça tartışıldığı açıkça görülmektedir.

Bu çalışmanın önceki bölümlerinde ele alınan araştırma kanıtları ve Sahra Altı Afrika insanların gerçek hayat koşulları ışığında, sosyal koruma müdahalelerinin etkili ve sürdürülebilir olabilmeleri için ve birçok Sahra Altı Afrika'daki en savunmasızların ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için aşağıda sosyal korumanın geleceği için uygulanabilecek alternatiflerden ve önerilerden bazıları bulunmaktadır.

Brunori ve O'reilly (2010: 12), yardımın sadece şoklar gerçekleştikten sonra sunulmasının kırılğanlığın ele alınması için yeterli olmadığı savını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, işlevsel bir sosyal koruma sisteminin şokları ve sıklıklarını azaltmak için direnci geri kazandırması ve koşulları iyileştirmesi gerekmektedir. Bu çalışma bununla güçlü bir fikir birliği oluşturmaktadır; çünkü sosyal koruma müdahalelerinin özellikle de Sahra Altı Afrika ülkelerinde ancak şokların gerçekleşmesinden sonra uygulanması eğilimi vardır. Örneğin, birçok felakete yatkın ülke, düşük felaket hazırlık mekanizmalarına ve çok zayıf erken uyarı sistemlerine sahiptir.

Hickey'a göre (2007: 9) ... siyasetin, sosyal korumanın Afrika'da gelişmesinde her zaman merkezi etkisi olmuştur. Siyasi kurumlar, büyük ölçüde

eylem teşvikleri sağlamakta ve onlara engeller de koymaktadır. Aynı zamanda önemli siyasi aktörlerin ve ajansların yoksullukta olanlarla nasıl etkileşimde buldukları da hayati önem taşımaktadır. Söylev elitlik, örgütsel kültür ve 'uyum' da teknokratik ajandalar ve kapasite yaratımı kadar dikkat gerektirmektedir. Daha geniş anlamda, siyasi kurum ve aktörler, açıkça siyasi tavır, eşitsizlik düzeyi ve türleri, değişim süreçleri (kentleşme gibi) gibi sosyoekonomik güçler tarafından etkilenen politika çevresinde faaliyet göstermektedir. Donör ajansları birçok Afrika ülkesinde önemli politika aktörleridir ve sosyal korumaya, politika ajandalarının diğer öğeleri ile daha iyi bir entegrasyonu sağlamak için daha yüksek öncelik tanınmalıdır.

Yukarıdaki sava bakılınca, siyasetin gerçekten de sosyal koruma müdahalelerinin ileriye doğru taşınması için kritik öneme sahip olduğu görülmektedir. Sömürgecilikten bu yana birçok hükümette mevcut olan patronaj tavırları, Sahra Altı Afrika'nın siyasi camiasına ciddi hasarlara neden olmalarına rağmen, altbölgede sosyal koruma geleceği ancak 'siyasetin düzgün bir şekilde yapılması' sorunu dikkate alınırca düzeltilebilecektir. Nino-Zarazua ve diğerlerinin de belirttiği gibi (2010: 5; 2012: 32): "Sahra Altı Afrika'da Sosyal Koruma ile ilgili etkili bir kurumsal çerçevenin gelişmesi için, mevcut sosyal koruma programlarının teknik tasarımları odaklarının aynı zamanda 'siyasetin düzgün bir şekilde yapılmasına' katkı sağlayan analizler ile beraber yapılması gerekmektedir."

Ek olarak Devereux ve Cipryk (2009: 22), Sahra Altı Afrika'da sosyal korumaya ilişkin en büyük kısıtlamanın finansal kaynaklar dolayısıyla olmadığını, bu bölgenin doğal kaynaklar (petrol, çeşitli mineraller, nehirler, vahşi yaşam, iyi topraklar, doğal bitki örtüsü vb. gibi) açısından çok zengin olduğunu belirtmektedir. Yine de engel, siyasi isteğin eksikliği/yoksunluğudur. Bu nedenle yazarlar, yerli olarak geliştirilen, yani ulusal siyasetçiler ve politika yapıcılar tarafından tasarlanan, uygulanan ve finanse edilen programların, yerel siyasi desteğin elde edilmesinde uluslararası donörler ve STK'lar tarafından başlatılan ve finanse edilen programlardan daha başarılı olduklarının görüldüğünü belirtmektedir. Burada vurgulanmak istenen, hükümetlerin sosyal koruma müdahalelerini uygulamakta çekinmemesi gerektiğidir.

Kabeer'e göre (2014, Devereux ve McGregor'da alıntılanmış, 2014: 305), sadece ülkenin refah sağlayıcı rolüne sahip olduğu görüşüne karşı, ülkenin, piyasanın ve sivil toplumun da refahın sağlanmasında rol oynadığını savunan "refah çoğulluğu" görüşü artık kabul edilmeye başlanmıştır. Fakat burada, 'sürdürülebilir' sosyal korumanın en önemli gereksiniminin siyasi sürdürülebilirlik olduğu için hükümetin rolünün hala çok önemli olduğu vurgulanmaktadır.

Sahra Altı refah karışımları sadece resmi ve resmi olmayan mekanizmaları arasındaki etkileşim tarafından değil, ayrıca hükümet, uluslararası örgütler, STK'lar, topluluklar, aileler gibi aktörler arasındaki etkileşimler tarafından da nitelendirilmektedir. Fakat bu aktörlerin her birinin rol ve görevleri, sınırları ve sınırlamaları açıkça tanımlanmadığı için, bu aktörler bazen hangi yolun en uygun olduğu konusunda birbirleriyle çatışmakta ve bu da muhtaç olanlara hizmetlerin sağlanmasında karmaşanın oluşmasına neden olmaktadır. Buna dayanarak, sosyal koruma mekanizmalarının etkinliğinin ve verimliliğinin korunması için yoğun bir işbirliği ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Daha önce de bu çalışmada ele alınan farklı yazarların yazdığı savlar ile uyumlu olarak, Afrika'daki birçok resmi sosyal sigorta enstitü ve örgütlerin genelde sömürgecilik döneminde oluşturulduklarını ve bu nedenle de Avrupa'ya özgü önyargıları ve kaygıları içerdiklerini söylemek doğru olmaktadır. Onlar çoğunlukla parçalara ayrılmış, kapsam olarak dar, kayıtlı işgücü piyasası ile sınırlı ve diğer hizmetlerle bağlantılar bakımından kısıtlıdır. Nüfusun büyük bir bölümü, akrabalık ilişkileri, arkadaşlık, patronlar, aile ağları yoluyla veya kayıt dışı ekonomideki çabalarıyla elde ettikleri kişisel güvencelere bel bağlamaktadır.

Bu nedenle, yukarıda bahsedilenler göz önünde bulundurularak, sosyal koruma, altbölgenin daha iyi bir geleceğe sahip olması ve refah yardımlarının kurumsal ve örgütsel modlarının Sahra Altı Afrika'daki siyasi, sosyal ve ekonomik koşullara uyması için kapsamlı bir biçimde ele alınmalıdır. Ek olarak ERD (2010: 72), sosyal korumanın özellikle de kayıt dışı sektördeki de kapsayacak bir şekilde genişletilmesi için zamanla, piyasa bazlı mikrosigortalar ile bağlantılı olarak katkıya dayalı sistemlerin geliştirilmeye başlanması gerektiğini belirtmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı, gelirlerin yönlendirilmesi açısından önemli engeller yaratmaktadır. Bir taraftan, yasal boşluklar, vergi düzenlemelerindeki teşvikler ve ayrıcalıklar mükelleflerin yasal olarak vergiden kaçınmalarını sağlamaktadır. Diğer taraftan da yasaların yürütülememesi, takip edilememesi ve düşük vergi ahlakı gibi olaylar vergi kaçakçılığının yapılmasını teşvik etmektedir. Birçok gelişmekte olan ülke ilerleyici kamu harcamalarını destekleyecek kadar yeterli derecede vergi geliri elde etmemektedir. Gelişmiş ekonomilerdeki vergi ortalamaları GSYH'nin %26'sı civarındayken, gelişmekte olan ekonomilerde bu oran GSYH'nin %15-20'si civarındadır (UNDP, 2013: 244).

Kalkınmanın gerçekleştirilmesi için sadece ekonomik kalkınmanın yeterli olmadığı savunulmaktadır. Fakat iyi yönetişimin varlığı da, iyi düzenlenmiş işgücü piyasalarının olması, gelirin makul bir düzeyde eşitçe dağıtılması ve hem vergi hususunda hem de sosyal sigorta katkıları hususunda yüksek yasalara uyum oranlarına sahip olması açısından önemlidir. Bu nedenle Sahra Altı Afrika'da etkili sosyal koruma mekanizmalarının olması için idari kapasitenin, düzgün vergi sistemlerinin ve iyi yönetişimin hepsinde olmasa da birçok gelişmekte olan ülkede iyileştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, Sahra Altı Afrika ülkeleri arasında en iyi uygulamaların paylaşılması da önerilmektedir. Bunun nedeni de sosyal koruma sorunları hususunda birçoğunun benzer engellerle karşı karşıya kaldıkları ve birbirlerinin tecrübesinden yararlanabilecekleri düşüncesidir.

Ayrıca hükümetler de düşük ölçekli girişimler, topluluklar, yerel ve uluslararası STK'lar ile daha çok işbirliği kurma eğiliminde olmalıdırlar. Bunlar hükümetlerin, yoksulların gerçekten karşılaştıkları gerçeklikler hakkında daha iyi fikir oluşturmaları açısından ve en kırılgan olanların hangi koşullarda yaşadıklarını daha iyi anlamaları açısından önemlidir. Çünkü taban örgütlerinin birçoğu yerel insanlarla, özellikle de uzak olan yerlerdeki insanlarla doğrudan temas halindedir.

Ek olarak, ulusal hükümetler de, toplu pazarlıkları aktif bir şekilde destekleyebilmekte ve sendikaların oluşumunu cesaretlendiren düzenlemeleri

uygulamaya sokarak ve sendika kapsamını kayıt dışı sektörleri de içermesi için yenilikçi yollara başvurarak (kayıt dışı çalışanlarının da bir nevi temsil ev korunma imkânlarına sahip olmaları için) onun kapsamını ve etkinliğini arttırabilmektedir. Bu durum, Sahra Altı Afrika'da işgücü piyasası müdahalelerinin bir tür sosyal koruma olarak geliştirilmesine olumlu etki yapacaktır.

Diğer bir öneri de Devereux ve McGregor'nun (2014: 308) öne sürdüğü öneridir: Yoksulluğun nedenleri ve çözümleri sosyal yapılarda bulunmalıdır. Yani, sebep oldukları belirtiler (ör, gelir yoksulluğu) yerine yoksulluk ve kırılganlığın nedenleri (ör, etnik azınlıklara karşı yapılan ayrımcılıklar, sosyal dışlanmalar vb.) araştırılmalıdır. Ayrıca, sosyal koruma tepkileri/müdahaleleri nedenlerini ele almalıdır (yasal düzenlemeler ve ayrımcılığa karşı kampanyalar gibi).

Bu iki yazar ek olarak sosyal koruma müdahalelerinin ancak refah başarısızlığına ve yoksulluğa neden olan ilişkilerin dönüştürülmesinde katkı sağladıkları takdirde uygulanabilir kalacağını iddia etmektedir. Sosyal korumanın, sürdürülebilir yoksulluk azaltıcı bir araç olarak yoluna devam edebilmesi için, bireysel görüş yerine daha ilişkisel bir görüş benimsenmelidir.

Sosyal koruma sosyal politikanın bir bileşenidir ve böylece tamamen etkili olabilmesi için diğer sosyal alanlarla (iş hukuku gibi) güçlü bağlantılara gerek duymaktadır. Hükümetler, sosyal koruma girişimlerini, uygun düşen ve yararlanıcıların hayatlarını iyileştirme ile ilgili programların etkinliğini mümkün olan en yüksek dereceye çıkarma amaçlı olan politika ve programlarla tamamlamalıdır. Bunun nedeni de, programlar arası koordinasyon eksikliğinin, etkinsizliğe ve maliyet etkinliğini düşürmeye neden olmasıdır.

Sepulveda ve Nyst (2012: 30-31), etkili program koordinasyonlarının uygulamanın çeşitli boyutlarında sorumlulukların bölüştürülmesinde ve kimin ne için sorumlu olduğunun belirlenmesinde çok yardımcı olduğunu belirtmektedir. Bu önemlidir; çünkü bunun sayesinde yararlanıcılar, hangi aktörlerin haklarının sağlanmasında sorumlu olduğunu bileceklerdir. Örneğin, Zambiya'daki sosyal koruma programlarının analizi birçok yararlanıcıların hala yardım aldıkları programın hangi ajans (devlete ait ya da devlete ait olmayan) tarafından idare

edildiğini bilmediklerini göstermiştir. Bu yüzden bunun gibi vakaların, yararlanıcıların hakları hakkında bilgi talep etme ve elde etme, sorumluluk mekanizmalarına katılma ve hakları gerçekleştirilmediği takdirde taleplerde bulunma imkânlarını kısıtlamaktadır.

Bu yüzden yukarıdaki bilgilere dayanarak Sepulveda ve Nyst, parçalanmanın ve programlar, aktörler ve sosyal korumanın ulusal düzeydeki kalkınma stratejileri gibi daha geniş kapsamda uygulanmasından sorumlu devlet düzeyleri arasındaki koordinasyon eksikliklerinin, önlemlerin daha etkisiz olmalarına ve yoksul haklarının çiğnenmesine neden olacağını yeniden belirtmektedir.

Nino-Zarazua ve diğerleri (2010: 22) sosyal koruma bağlamında kapasite geliştirme sorununa hak ettiği dikkatin ayrılmadığını savunmaktadır. Onlara göre kapasite geliştirme sosyal korumanın geleceği için çok önemlidir; çünkü sosyal koruma müdahalelerinin hem yararlanıcılarının hem de sağlayıcılarının aktif katılımcı olmalarını sağlamaktadır. Ayrıca, hem şimdiki hem de gelecekteki kuşaklara sürdürülebilir kalkınma sağlamaktadır.

Bilişim teknolojisindeki sorunlar birçok Sahra Altı Afrika ülkesinde mevcuttur. Bu da, sosyal koruma programları ve yararlanıcıları üzerinde yeterince bilginin kaydedilmesini ve saklanmasını zor kılmaktadır. Bu da, faaliyetlerin denetlenmesi ve değerlendirilmesinde olumsuz etkilere neden olmaktadır.

Sosyal koruma programlarının karşı karşıya kaldıkları bir diğer engel de, sınırlı kapsamlara ve düşük kurumsallaşma derecelerine sahip olan kısa dönemlik deneme programlarıdır. Hickey'e göre (2007: 5, Nino-Zarazua ve diğerlerinde alıntılanmış, 2010: 4), bu durum bazı siyasi elitlerin sosyal koruma programlarını benimseme isteksizliğini ve dolayısıyla da uluslararası örgütlerin onları ikna etmedeki başarısızlıklarını yansıtmaktadır. Bu savlara rağmen günümüzde donörler, hükümetlerin yoksulluğun ve kırılabilirlik düzeylerinin azaltılması konuları ile ilgilenmelerini tavsiye etmektedir.

Donörler, çoğu zaman beş yılı aşmayan yaşam döngülerine sahip projelerde faaliyet göstermektedir ve politika ve öncelikleri düzenli gözden geçirmelere ve

değişimlere tabiidir. Bunun yararlanıcılar ve bu projelerde saha memuru gibi çeşitli görevlere sahip olanlar üzerinde olumsuz etkileri olabilmektedir (proje bitince bu görevlendirilen kişiler de işlerinden olacaktır). Bu da, hükümetlerin bu tür programların devamlılıklarının sağlanmasını üstlenmelerini ve yararlanıcıların faydalarını gözetmelerini gerektirmektedir.

Bu öneriler sosyal korumanın sosyal adalete doğru yönlendirilmesi amaçlıdır. Ve sosyal korumanın birçok ülkede nasıl uygulandığına ve nasıl kavramlaştırıldığına bakılacak olursa, daha çok değişime ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bu değişimler aşağıdaki gibidir:

- İhtiyari yerine sosyal korumanın haklara dayalı yapılması;
- Dıştan tasarlanmış ve finanse edilmiş ulus altı projelerin, ulusal sosyal koruma sistemleri halini almaları için geliştirilmesi ve yükseltilmesi;
- Hedeflenmiş sosyal transferler yoluyla kişi başına yoksulluğun azaltılması yerine, yoksulluğa neden olan yapısal nedenlerin sosyal politikalar ile koordineli bir şekilde ele alınması;
- Gerekli yönetim yapılarının uygulamaya konulması ve çerçeve düzenlemeleri ve sorumluluk mekanizmaları ile desteklenmeleri; (Devereux ve McGregor, 2014: 308).

Barrientos ve Hulme (2008: 17), “sosyal korumanın başarılı genişlemesinin, yoksulluk araştırmacılarının, politika analistlerinin, siyaset bilimcilerinin, finansal uzmanların, program yöneticilerinin, bilgi sistem analistlerinin ve geliştiricilerinin, muhasebecilerin ve saha memurlarının yatay bir entegrasyonunu içerdiğini” savunmaktadır. Bu profesyoneller etkili olarak işe koyulduklarında, altbölgede sosyal koruma başarılı bir gelecek görebilecektir”.

Özet olarak bu çalışma, Nino-Zarazua ve diğerlerinin (2010: 24) ortaya attığı savlara katılmaktadır: “Avrupa, Asya ve Latin Amerika’da refah konusundaki tecrübeler, bize devletin merkezi olarak büyük ve uzun dönemli yardım programlarını kapsamadığı takdirde sosyal koruma yoksulluğun azaltılmasında önemli bir araç olmaktan uzak kalacaktır.” Ek olarak ben, sosyal koruma

programlarının sürdürülebilir olmaları ve istenilen sonuçlara ulaşmaları ve Sahra Altı Afrika hükümetlerinin vatandaşlarına verdikleri temel sosyal koruma sağlama sözlerini tutmaları için ciddi olarak kendilerini (hem siyasi hem de mali olarak) bu işe adanmaları gerektiği görüşümdedir. Aksi takdirde, Afrika Birliği Sosyal Politika Çerçevesinde yazılan öneriler hiç uygulanmayacak ve sadece yazılı olarak kalacaktır. En önemlisi de, sosyal adalet ilkeleri sosyal korumanın sağlanmasında galip gelmelidir.

SONUÇ

Sahra Altı Afrika, yüksek derecedeki yoksulluk, genel gelişimin eksikliği, HIV/AIDS, malarya, ebola virüsü gibi salgınların ortaya çıktığı merkezi üs, kıt hükümet kaynakları, düşük gelir düzeyleri, fiziksel ve sosyal altyapı eksikliği, sınırlı idari kapasiteler, yolsuzluk ve kayırmacılık, devlet yönetiminin ve birçok diğer kamu kurumlarının geçerliliğinin çoğu zaman sorgulandığı, zayıf işçi organizasyonları, diğer piyasa aktörlerinin eksikliği ve yüksek orandaki kayıt dışı istihdam özellikleri ile dikkat çekmektedir.

Yukarıdaki etkenlerin tamamı, özellikle de 1990'larda sosyal koruma alanında büyük dönüşümlerin gerçekleştiği birçok Sahra Altı Afrika ülkesinde sosyal korumaya olan ilgiyi tetiklemiştir.

Sahra Altı Afrika, resmi sosyal koruma sistemlerine sahip olmasına rağmen, bu bölgede topluluklara ve ailelere dayalı olan sosyal koruma sistemleri hala geçerlidir ve gerçekleşen modernizasyon ve küreselleşme gibi tüm sosyoekonomik dönüşümlere rağmen hala kaybolmamıştır. Bu durum, akrabalar ve geniş aileler arasında kullanılan geleneksel dayanışma ağlarının birçok Sahra Altı Afrika toplumunda hala birincil destek kaynağı sağlamasında açıkça görülmektedir. Bu özellikle belirli risk ve şoklarla başa çıkmada geçerlidir. Bunun nedeni de sosyal koruma alanının tamamen geliştiği gelişmiş olan ülkelere nazaran sosyal sigorta ve sosyal yardım sağlayan kamu kurumlarının ve programlarının ve işgücü piyasası düzenlemelerinin birçok ülkede eşitlikçi olmamasıdır.

Farklı uluslararası örgütlerin, donör ajansların, bölgesel organların, hükümetlerin, uluslararası kurumların, akademisyenlerin, politika araştırmacıların ve analistlerin farklı sosyal koruma tanımlamaları görüşlerdeki ve gelişmelerdeki farklılıkları göstermektedir. Fakat bu farklara rağmen, hepsinin ortak noktası, sosyal korumanın yoksulluğu ve kırılganlığı ele aldığıdır.

Bu araştırma ayrıca birçok ülkedeki sosyal koruma sisteminin sömürgeci refah rejimlerinin etkisi altında olduklarını göstermiştir (özellikle de ırk ayrımı zamanındaki Güney Afrika gibi ülkelerde). Ek olarak, hala altbölgedeki birçok

ülkeye verilen mali destekler ve teknik uzmanlık yardımları gelişmiş ülkelerden olan çeşitli uluslararası örgütler tarafından sağlanmaktadır. Bunlar arasında en önemli olanları, Dünya Bankası ve Uluslararası Çalışma Örgütü'dür. Fakat buna rağmen, Güney Afrika'daki Çocuk Bakım Hibesi, Svaziland'daki Emeklilik Hibesi, Gana'daki Yoksulluğa Karşı Geçim Kaynağı Güçlendirme Programı ve Mauritius'daki Emeklilik Maaşı gibi uygulamalar, birçok Sahra Altı Afrika ülkesinin gerçekleştirdiği güçlü yerel desteğin ve kurumsallaşmış vatandaşlık hakkına dayalı sosyal koruma programlarının örneklerini teşkil etmektedir.

Genel olarak yoksul ve kırılgan grupları hedefleyen nakit transfer deneme planlarının altbölgede yayılışı, acil gıda yardımları, açlık yardımları ve insani yardım gibi müdahalelerin aksine daha kalıcı bir sosyal koruma programının uygulanması kaygısıyla ortaya çıkmıştır. Buna rağmen acil durumlara müdahale aracı olarak güvenlik ağları hala yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Bunun nedeni de birçok insanın hala karşı karşıya kaldığı ısrarcı risklerdir.

Araştırmalar, Sahra Altı Afrika'da sosyal korumanın büyük oranda sosyal yardım programları aracılığıyla sağlandığını göstermiştir. Bunların saf gelir transferlerinden (yoksul aileleri hedefleyen transferler) ve kategorik transferlerden (çocuk ve aile ödenekleri ve sosyal maaşlar gibi) oluştuğu görülmektedir. Hedeflenen tüm bu gruplar yüksek derecede kırılgan olarak kabul edilmektedir. Koşullu olan gelir transfer programları, yararlanıcıların belirli dönemler boyunca işgücü sağlamalarını gerektirmektedir (ör, Etiyopya'daki PSNP). Bu çalışmalar altyapının veya toplum hizmetlerinin iyileştirilmesi odaklıdır. Diğerleri de insan sermayesi yatırımını gerektiren koşullu gelir transfer programlarıdır. Bunlar arasında, insani kalkınma hedefli transfer planlarıdır ve koşullu nakit transferleri olarak adlandırılmaktadır. Bunlar genel olarak eğitime, sağlığa ve beslenmeye odaklanmaktadır ve kuşaklararası yoksulluğun kırılması amaçlıdır. Son olarak önemli olan uygulamalardan biri de çeşitli müdahale karışımlarını kapsayan sosyal yardım programlarıdır.

Yapılan araştırmalara göre yaşlı kişilere, yetim ve savunmasız çocuklara, engellilere, HIIV/AİDS kurbanlarına ve diğer kırılgan gruplara yapılan bu nakit transferlerinin yoksulluk açığının kapanmasında ciddi bir potansiyel etkisi

bulunmaktadır. Bunu sağlıklarını, beslenmelerini, eğitimlerini ve ekonomik beklentilerini iyileştirerek sağlayacaktır.

Sosyal korumanın altbölgedeki etkili genişlemesi birçok olumsuz engelle karşılaşmıştır. Bu engeller arasında, sosyal korumanın yetersiz derecede resmileştirilmesi (yoksullar arasındaki yetersiz resmi istihdam nedeniyle), ödenebilirlik sorunları, finanse etme (düşük gelir yönlendirilmesi nedeniyle elde edilen kısıtlı gelir yüzünden), kapasite kısıtlaması, yararlanıcıların seğıilmesi (hizmetlerin evrensel olarak mı yoksa hedefleme yoluyla mı sağlanacağı sorunu), sosyal koruma programlarının sahipliği ve sürdürülebilirliği sorunları ve başka sorunlar vardır. Ek olarak kırılğan, dengesiz ve çatışmalardan etkilenen ülkelerde karşı karşıya gelinen mali, idari ve siyasi/demokratik kısıtlamalar gibi engeller de sosyal korumanın sağlanmasını daha da zor kılmaktadır. Durumun böyle olması da devlet ile halk arasında yapılması gereken 'sosyal sözleşmenin' yapılmasını olumsuz etkilemektedir. Bunun nedeni de ülkelerin kırılğan kabul edilmeleri ve bu yüzden de vatandaşlarına temel hizmetleri sağlayamamalarıdır (sağlamak istemedikleri).

Ayrıca Sahra Altı Afrika'daki patronaj, yolsuzluk ve kayırmacılık gibi siyasi dinamikler ve bazı siyasi elitlerin sosyal koruma müdahalelerini desteklemeye karşı isteksiz olmaları, özellikle de yoksul ve savunmasızlara etkili bir sosyal korumanın sağlanmasını engellemiştir.

Bu çalışmada, altbölgede kitlelerin karşılaştığı devamlı yoksulluk düzeylerinin, çeşitli risklerin ve savunmasızlıkların ele alınmasında yardımcı olmaları amacıyla çeşitli sosyal koruma yaklaşımları ele alınmıştır. Bunlar arasında, yoksulluğın azaltılması ve kırılğanlığa neden olan risk etkenlerinin yönetilmesine odaklanan Dünya Bankası'nın Sosyal Risk Yönetimi yaklaşımı; çocuklar, işsizler, yeterince çalıştırılmayanlar, yoksullar, yaşlılar ve engelliler olmak üzere her bireye temel sosyal korumanın ve temel sağlık hizmetlerinin sağlanması gerektiğini öne süren ILO'nun Sosyal Koruma Tabanı yaklaşımı; bireylere yaşamları boyunca karşılaşabilecekleri tehditlere karşı asgari paketlerin sağlanması için yönlendirici ilkeleri içeren 2008 yılı Afrika Birliği Sosyal Politika Çerçevesi; hükümetin sorumluluk sahibi, halkın ise hak sahibi olduğunu ve

herkese sosyal korumanın sağlanmasının bir insani hak olduğunu savunan Piron ve Denizlerarası Kalkınma Enstitüsü'nün Haklara Dayalı Yaklaşımı ve en sonuncu fakat son derece önemli olan ve sosyal adalet sorununu sosyal korumanın kapsayıcı bir görevi ve onun bir çıktısı olarak kabul eden Rachel Sabates-Wheeler ve Stephen Devereux tarafından öne sürülen Transformatif Sosyal Koruma yaklaşımıdır.

Yukarıda bahsi geçen tüm yaklaşımların güçlü ve zayıf yanları vardır. Buna rağmen hepsinin ana amacı yoksulluğun ve kırılganlığın azaltılmasıdır. Bu çalışmanın analizi, birçok Sahra Altı Afrika ülkesinde mevcut olan farklı koşulları göz önünde bulundurarak, bahsi geçen tüm yaklaşımların arasından altbölgedeki sosyal koruma sorununun ele alınmasında Transformatif Sosyal Koruma yaklaşımının en iyi ve en etkili olabileceğini göstermiştir. Bunun nedeni de bu yaklaşımın sosyal korumanın 'provizyon', 'önleyici' ve 'destekleyici' boyutlarının yanısıra bir adım daha ileriye giderek yoksulluğun yapısal bir nedeni olarak eşitsizlik, sosyal kırılganlık/savunmasızlık ve sosyal adalet gibi sorunları ele almayı amaçlayan 'transformatif' boyutunu da kapsamasıdır.

Bu yaklaşımı seçmemin nedeni, sosyal savunmasızlık ve sosyal adalet sorunlarının Sahra Altı Afrika'daki birçok program ve müdahale tarafından ihmal edildiklerini düşünmemdir. Nitekim, bu kıta sosyal savunmasızlıkları yüksek ve ısrarcı düzeyde bulunan bir kıtadır, bunların birçoğu da devletin kendisi tarafından sürdürülmektedir. Kaldı ki, toplumda yoksulluğa neden olan ana etken ve nedenlerin araştırılması yerine, her zaman yoksul ve savunmasız olanlara nakit transferleri sağlayarak sadece yoksulluğun ekonomik etkilerinin hafifletilmesi veya azaltılması yoluna gidilmiştir.

Katılım ve yetkilendirme sağlayan uzun vadeli siyasi irade ve destekler olmadan, yoksul ve savunmasızlara sadece para verilmesi onlara hiçbir anlamlı dönüşüm sağlamadan sadece yerlerinde saymalarına neden olacaktır. Ancak, belirli bazı olumsuz sosyoekonomik ve siyasi sistemler değiştirilince Sahra Altı Afrika'da etkili ve sürdürülebilir bir sosyal koruma sağlanabilecek ve yoksulluk azaltılabilecektir.

KAYNAKLAR

- Africa Platform for Social Protection (2012). *Review report 2010-2011*. With support from DFID and Sida. Nairobi: APSP, 20.
- African Union (2008, October). *Social policy framework for Africa*. First Session of the AU Conference of Ministers in charge of Social Development. Windhoek, Namibia, 27- 31, 6-18.
- Arnold, C., Conway, T. and Greenslade, M. (2011). *Cash transfers literature review*. London: Department for International Development, 69.
- Barrientos, A. (2008b). Cash transfers for older people reduce poverty and inequality. In A.J. Bebbington., A. A. Dani., A. De Haan and M. Walton (Eds.), *Institutional pathways to equity: Addressing inequality traps*. Washington DC: The World Bank, 169-192.
- Barrientos, A. (2010). *Social protection and poverty*. Social Policy and Development Programme Paper, no.42. United Nations Research Institute for Social Development, 11-22.
- Barrientos, A. and Hulme, D. (2008). *Social protection for the poor and poorest in developing countries: reflections on a quiet revolution*. Manchester: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, 3-17.
- Barrientos, A., Hulme, D. and Shepherd, A. (2005). Can social protection tackle chronic poverty? *The European Journal of Development Research*, 17(1), 8-23.
- Barrientos, A., Nino-Zarazua, M. and Maitrot, M. (2010). *Social assistance in developing countries database version 5.0*. Manchester: Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester/ Chronic Poverty Research Centre(CPRC), 86-119.
- Betcherman, G., Olivas, K. and Dar, A. (2004). *Impacts of active labour market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*. Social Protection Discussion Paper Series no. 0402. Washington: World Bank, i.
- Brunori, P. and O'Reilly, M. (2010). *Social protection for development: A review of definitions. paper prepared in the framework of the european report on development 2010*. Firenze, Italy: European University Institute, 3-19
- Chirisa, I. (2013). Social Protection amid Increasing Instability in Zimbabwe: Scope, Institutions and Policy Options. In S. Devereux and M. Getu (Eds), *Informal and formal social protection systems in Sub-saharan Africa*. Kampala: Organisation for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA) and Fountain Publishers, 121-156.

- Clément, M. (2010). *The diversity of social protection systems in developing countries: A multidimensional statistical analysis*. Bordeaux: University of Bordeaux, 1.
- Collier, P. and Lal, D. (1986). *Labour and poverty in Kenya, 1900-1980*. Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 143.
- Conway, T., and Norton, A. (2002). Nets, ropes, ladders and trampolines: the place of social protection within current debates on poverty reduction. *Development Policy Review*, 20(5), 535.
- Conway, T., de Haan, A., and Norton, A. (2000). Social protection: New directions of donor agencies. Overseas Development Institute.
- Deneulin, S. and McGregor, J. A. (2010). The capability approach and the politics of a social conception of wellbeing. *European Journal of Social Theory*, 13(4), 501-519.
- Devereux, S and White, P. (2008). *Social Protection in Africa: Can evidence, rights and politics converge?*. Paper presented at the international conference: Social Protection for the Poorest in Africa: Learning from Experience. Entebbe, Uganda, 8-10 September, 2.
- Devereux, S. (2002). *Social protection for the poor: Lessons from recent international experience*. IDS Working Paper No. 142, Brighton: IDS.
- Devereux, S. (2013). Trajectories of social protection in Africa. *Development Southern Africa*, 30(1), 13-23.
- Devereux, S. and McGregor, J. A. (2014). Transforming social protection: Human wellbeing and social justice. *European Journal of Development*, 26, 296-310.
- Devereux, S., Roelen, K., Béné, C., Chopra, D., Leavy, J. and McGregor, J. A. (2013). *Evaluating outside the box: An alternative framework for analysing social protection programmes*. IDS Working Paper 431. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 6-7.
- Devereux, S., Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection*. IDS Working Paper n.232. Brighton, Sussex: Institute of Development Studies, iii.
- Devereux, S. and Cipryk, R. (2009). *Social protection scoping study regional chapter: Sub-Saharan Africa*. Ford Foundation, 9-26.
- Dixon, J.(1987). *Social Welfare in Africa*. London: Crooms Helm.
- Elder, S. and Koné, K. (2014). *Labour market transitions of young women and men in Sub-Saharan Africa*. Work4Youth Publication Series No. 9. Geneva: International Labour Office, 38.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

- European Report on Development (2009). *Overcoming fragility in africa*. Fiesole: Robert Schuman centre for advanced studies. European University Institute, 5.
- European Report on Development (2010). *Social protection for inclusive development: A new perspective in EU Co-operation with Africa*. San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute, 15-72.
- Evans-Pritchard, E. E. (1940). *The nuer: A description of the models of livelihood and political institutions of a nilotic people*. Oxford: Clarendon Press, 85.
- Foster, G. (2000). The capacity of the extended family safety net for orphans in Africa. *Psychology, Health and Medicine*, 5(1), 55-62.
- Friedrich Ebert Stiftung. (2012, October 22-23). *Engendering social protection conference summary report*. International Conference Lusaka, 25-26.
- Gentilini, U., Honorati, M. and Yemtsov, R. (2014). *The state of social safety nets 2014*. Washington D.C: World Bank, xiii.
- Guhan, S. (1994). Social security options for developing countries. *International Labour Review*, 133, 35-53.
- Guillaumont, P. (2008). *An economic vulnerability index: Its design and use for international development policy*. United Nations University Research Paper no. 2008/99. World Institute for Development Economics Research (WIDER), 1-2.
- Handa, S., Park, M., Darko, R. O., Osei-Akoto, I., Davis, B., Diadone, S. (2013). *Livelihood, empowerment against poverty evaluation*. Carolina Population Center, University of North Carolina.
- Hanlon, J., Barrientos, A. and Hulme, D. (2010). *Just give money to the poor: The development revolution from the Global South*. Sterling, VA: Kumarian Press, 28.
- Harvey, P., Holmes, R., Slater, R., and Martin. (2007). *Social protection in fragile states*. London: Overseas Development Institute, 19.
- Hickey, S. (2007). *Conceptualising the politics of social protection in Africa*. University of Manchester, BWPI Working Paper 4, 5-9.
- Holzmann, R. and Jorgensen, S. (1999). *Social protection as social risk management: Conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper*. Social Protection Discussion Paper Series No. 9904. Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, 3.
- Holzmann, R., Sherburne-Benz, L. and Tesliuc, E. (2003). *Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world*. Washington, D.C: The World Bank, 3-5.

- Hulme, D., Barrientos, A. and Moore, K. (2006). *Social protection for the poorest: Taking a broader view*. Poverty in Focus, 6-8.
- ILO (2014). *Programme implementation 2012-13. Report of the director-general, international labour conference 103rd session*, Geneva: International Labour Office, 35, 47.
- ILO. (1999). *Decent work, report of the director-general to the 89th international labour conference*. Geneva: ILO, 3.
- ILO. (2000). *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world. committee on employment and social policy*. Geneva: International Labour Office, November 2000, 1-2.
- ILO. (2008). *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings Paper 3. Geneva: Social Security Department, International Labour Office, 2.
- ILO. (2008). *Global Wage Report 2008/09. "Minimum Wage and Collective Bargaining: Towards Policy Coherence"*. Geneva: International Labour Office, 34, 41-43.
- ILO. (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Social Protection Floor Advisory Group. Geneva: ILO, xxii-iv.
- ILO. (2012). *National floors of social protection recommendation 202 (2012)*. Geneva: International Labour Conference.
- ILO. (2014). *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*, Geneva: International Labour Office, 69.
- ILO. (2014). *World social protection report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva: International Labour Office, xxiv-297.
- ILO.(2010). *World Social Security Report 2010/2011: Providing coverage in time of crises and beyond*, 13-15.
- ILO-EU (2013). *Coordinating social protection and employment policies: Experiences from Burkina Faso, Cambodia and Honduras*. Geneva: International Labour Office, 31.
- IOPS. (2011). *International Organisation of Pension Supervisors Member country or territory pension system profile: Kingdom of Swaziland*. Registrar of Insurance and Retirement Funds of the Kingdom of Swaziland, September 2011, 2-3.
- İnternet: *21st Century Challenges*. (www.21stcenturychallenges.org/60-seconds/sub-saharan-africa/ adresinden 21 Kasım 2014'te alınmıştır.

İnternet: *Africa renewal progress on millennium development goals.* (www.un.org/africarenewal/.../steady-progress-many-millennium-develop...) adresinden 19 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: *Asian development bank. Social protection.* <http://www.adb.org/SocialProtection/labor.asp> adresinden 24 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: Bigsten, A. and Horton, S. (1997). *Labour markets in Sub-Saharan Africa, to be included in poverty in Sub-Saharan Africa.* October 1997, 7. citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.4263

İnternet: *Carolina population center. The Government of Malawi's social cash transfer scheme.* www.cpc.unc.edu/projects/transfer/countries/malawi adresinden 24 Ocak 2015'te alınmıştır.

İnternet: *Centre for disease control. Ebola outbreaks west Africa.* www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/case-counts.html adresinden 24 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: FAO. (2013). *Policy brief: The economic impact of the CT-OVC programme in Kenya.* <http://www.fao.org/economic/ptop/programmes/kenya/en> adresinden 12 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: *Governance, social development, humanitarian, conflict.* Types of social protection. (www.gsdr.org/) adresinden 7 Şubat 2015'te alınmıştır.

İnternet: *Infectious diseases.* www.one.org/africa/issues/infectious-diseases/ adresinden 29 Kasım 2014'te alınmıştır.

İnternet: *Internal displacement monitoring centre.* www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa adresinden 19 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: International Labour Organisation (*Social protection floor staircase, Recommendation 202 (2012)*) www.ilo.org adresinden 7 Şubat 2015'te alınmıştır.

İnternet: *Pension watch country fact file swaziland.* www.pension-watch.net/country-fact-file/swaziland/ adresinden 3 Nisan 2015'te alınmıştır.

İnternet: Piron, L. (2004). *Right-based approaches to social protection.* Overseas Development Institute Theme Papers on Social Protection, 1-40. Online at: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1700.pdf> adresinden 7 Şubat 2015'te alınmıştır.

İnternet: *Poverty reduction strategy papers.* www.imf.org adresinden 24 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: Ratifications of ILO conventions by sub Saharan African countries www.ilo.org/dyn/normlex/en adresinden 20 Mart 2015'te alınmıştır.

- Internet: Sabates-Wheeler, R. and Devereux, S. (2008). *Transformative social protection: The currency of social justice*. 100-104, 115. <http://www.ids.ac.uk/files/.../04FinalSabatesWheelerDevereuxChapter.d..>, adresinden 7 Şubat 2015'te alınmıştır.
- Internet: Sarkozy Commission. (2009). *The final report of the commission on the measurement of economic performance and social progress*. 12, <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapportanglais.pdf>, adresinden 24 Mart 2015'te alınmıştır.
- Internet: United Nations (1948). The universal declaration of human rights. New York: United Nations. www.un.org/en/documents/udhr/ adresinden 20 Ocak 2015'te alınmıştır.
- Internet: *World food programme. productive Safety net programme fact sheet*. <https://www.wfp.org/.../PSNP%20Factsheet> adresinden 12 Mart 2015'te alınmıştır.
- Internet: *World health organisation. Ebola situation reports*. WHO situation reports adresinden 24 Mart 2015'te alınmıştır.
- Kabeer, N. (2008). Paid work, women's empowerment and gender justice: Critical pathways of social change. Pathways Working Paper 3. Brighton: IDS, 3-10.
- Kabeer, N. (2010). *Can the MDGs Provide a Pathway to Social Justice? The Challenge of Intersecting Inequalities*. New York: United Nations Development Programme, 15, 44.
- Kabeer, N. (2014). The politics and practicalities of universalism: Towards a citizen-centred perspective on social protection. *European Journal of Development Research*, 26(3), 338-354.
- Kabelenga, I. (2012). *Gender, social protection and rural development in Zambia*. Paper presented at FES Conference October 22-23, Lusaka.
- Kumitz, D. (2013). Scoping Social Protection. Platform for Social Protection Zambia Policy Brief. Lusaka: Friedrich-Ebert-Stiftung(FES), 6-22.
- McDonald, C., Schiller, C. and Ueda, K. (1999). *Income distribution, informal safety nets, and social expenditures in Uganda*. IMF Working Paper 99/163. Washington DC: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Miller, C. (2006, October 30). *Social welfare in Africa: Meeting the needs of households caring for orphans and affected by AIDS*. Conference paper: Social Protection Initiatives for Children, Women and Families: An Analysis of Recent Experiences. New School University, New York, 3.
- Moser, C. and Norton, A. (2001). *To claim our rights: Livelihood security, human rights and sustainable development*. London: Overseas Development Institute.

- Nino-Zarazua, M., Barrientos, A., Hulme, D. and Hickey, S. (2012). *Social protection in Sub-Saharan Africa: Getting the politics right*. Manchester: Brooks World Poverty Institute University of Manchester, 32.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 3,5.
- Norton, A., Conway, T., Foster, M. (2001). *Social protection concepts and approaches: implications for policy and practice in international development*. Tech rep., London: Centre for Aid and Public Expenditure.
- OECD-DAC Network on Poverty Reduction (POVNET). (2009). *Promoting Pro-Poor Growth: Employment and social protection*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 17, 20.
- Palacios, R. and Sluchynsky, O. (2006). *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System*. Social Protection Discussion Paper no.0601. The World Bank, 6.
- Patel, L. (2012). *The child support grant in Doornkop, Soweto: Lessons for scaling up developmental impacts*. Paper presented at FES Conference October 22-23, Lusaka.
- Population Reference Bureau (2014). *2014 world population data sheet*, 4, 7.
- Pye-Smith, C. (2012, February). *Increasing rural employment in Sub-Saharan Africa*. CTA Policy Brief No 4, 1.
- Regional Hunger & Vulnerability Programme, HelpAge International, UNICEF. (2010, November). *Swaziland old age grant impact assessment*. 4,13.
- Republic of Benin (2002, December). *Benin poverty reduction strategy paper*. National Committee for Development and Fight against Poverty, 70.
- Republic of Cape Verde (2004, September). *Growth and poverty reduction strategy paper*. Ministry of Finance and Planning, 42.
- Republic of Chad (2003, June). *National poverty reduction strategy paper*. Ministry of Planning, Development and Cooperation, 70.
- Republic of Côte d'Ivoire (2002, January). *Interim poverty reduction strategy paper*. Office of the Prime Minister, Minister of Planning and Development, 73.
- Republic of Mali (2003, June). *Poverty reduction strategy paper*. Document prepared and adopted by the Government of Mali, 61.
- Republic of Nigeria (2005). *Meeting Everyone's needs, national economic empowerment and development strategy*. Nigerian National Planning Commission, 46.

- Republic of Uganda (2010, March). *National development plan 2010/11- 2014/15*. 290.
- Republic of Zambia (2006, December). *Fifth national development plan 2006-2010*, 210.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: A theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-114.
- Robeyns, I. (2006). The capability approach in practice. *The Journal of Political Philosophy*, 14(3), 351-376.
- Robeyns, I. (2008). Sen's capability approach and feminist concerns, in S Alkire, M Qizilbash and F Comim (Eds.). *The capability approach: concepts, measures and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 90.
- Robeyns, I. (2009). Equality and justice, in S Deneulin with L Shahani (Eds.). *An introduction to the human development and capability approach*. London: Earthscan,
- Robeyns, I. (2012). Capability ethics. Forthcoming in: Hugh LaFollette and Ingmar Persson (eds.), *The blackwell guide to ethical theory (second edition)*. New York: Blackwells, 1.
- Sabates-Wheeler, R. and Devereux, S. (2007). Social protection for transformation. *IDS Bulletin*, 38(3), 23-28.
- Sabates-Wheeler, R. and Haddad, L. (2005). *Reconciling different concepts of risk and vulnerability: A review of donor documents*. Sussex: Institute of Development Studies, 12, 31.
- Sen, A. (1992). *Inequality Re-examined*. Oxford: Clarendon Press, 28,31,40.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 70-87.
- Sen, A. (2001). *Development as Freedom*. Oxford New York: Oxford University Press, 291.
- Sen, A. (2003). *Development as capability expansion, in readings in human development*, Fukuda-Parr, S. et al. (Eds.) New Delhi and New York: Oxford University Press, 52.
- Sengenberger, W. (2013). The international labour organisation: Goals, functions and political impact. Friedrich Ebert Stiftung, 49.
- Sepulveda, M. and Nyst, C. (2012). *The human rights approach to social protection. ministry for foreign affairs of Finland, unit for development communications*. Erweko Oy, 1-72.
- Shepherd, A. (2004). '*DFID position paper on social protection*', first draft.
- Southern African Development Community (2007). *Code on social security*, 1-2.

- Standing, G. (2008). 'The ILO: An agency for globalization?' *Institute of Social Studies, Development and Change*, 39(3), 355-384.
- UNAIDS. (2013). *Global Report: UNAIDS report on the global AIDS epidemic 2013*. Geneva, 4,6.
- UNDP, (2013). *Humanity divided: Confronting inequality in developing countries*. New York: United Nations Development Programme Bureau for Development Policy, 26-244.
- UNDP.(1990). *Human development report*. Oxford: Oxford University Press, 9.
- United Nations (2014). *Millennium development goals report 2014*. New York: United Nations, 24-29.
- United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2001). *Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: Poverty and the international covenant on economic, social and cultural rights*. Geneva: United Nations Economic and Social Council ,2-3.
- United Nations Economic and Social Council (2000). *Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world: Report of the secretary general*. New York: UN, 4-8.
- United Republic of Tanzania (2008, October 28). *National social protection framework. ministry of finance and economic affairs, poverty eradication and empowerment division*. Dar Es Salam, 1.
- Verpoorten, R. and Verschraegen, G. (2008). *Formal and informal social protection in Sub-Saharan Africa: A complex welfare mix to achieve poverty and inequality reduction*. Centre for Sociological Research, University of Leuven, 13-19.
- World Bank. (2000). *World development report 2000-2001: Atacking Poverty*. Washington DC: World Bank, 19.
- World Bank. (2001). *Social protection sector strategy paper: From safety net to springboard*. Washington DC.
- World Bank. (2012). *The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy: Resilience, equity, and opportunity*. Washington DC: World Bank, 23.
- World Bank. (2013). *World development indicators 2013*. Washington, DC: World Bank, 2.
- World Bank. (2014). *World development indicators 2014*. Washington, DC: The World Bank, 7, 9.
- World Health Organisation. (2013). *World malaria report 2013*. Geneva, 61.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : KABEMBO Ireen Manase
 Uyuğu : Zambiya
 Doğum tarihi ve yeri : 20 Ocak 1986, Lusaka
 Medeni hali : Evli
 Telefon : +90553 44 66 747
 e-posta : breenykays202@yahoo.com



Eğitim Derecesi

Okul/Program

Mezuniyet Yılı

Yüksek Lisans	Gazi Üniversitesi (Sosyal Yapı ve Sosyal Çalışma)	Devam ediyor
Lisans	University of Zambia (Sosyal Çalışma)	2009
Lise	David Kaunda Technical High School	2003

İş Deneyimi, Yıl

Çalıştığı Yer

Görev

2010-2015	University of Zambia	Staff Development Fellow (Devam ediyor)
2009	University of Zambia	Part-time Tutor
2009	University of Zambia/ Maastricht University	Research Assistant
2008	MSYCD	Monitoring and Evaluation Officer
2007	MCDSS	Community Development Officer

Yabancı Dili

İngilizce, Türkçe, Fransızca

Hobiler

Netball, gezme ve seyahat, muzik dinleme



GAZİ GELECEKTİR..

