

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ
GELİR DESTEĞİ VE TÜRKİYE'NİN UYUMU

İlknur KARAASLAN

2502100395

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Sedat MURAT

İstanbul, 2014



DOKTORA

TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı

: İLKNUR KARAASLAN

Numarası : 2502100395

Anabilim/Bilim Dalı

: ÇALIŞMA EKO.VE END.İLİŞKİLERİ Danışman : PROF. DR. SEDAT MURAT

Tez Savunma Tarihi

: 24.10.2014

Saati

: 10.00

Tez Başlığı

:AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ VE
TÜRKİYE'NİN UYUMU

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 50. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. SEDAT MURAT		Kabul
2- PROF. DR. SÜLEYMAN ÖZDEMİR		Kabul
3- DOÇ. DR. MELTEM DELEN		Kabul
4- DOÇ. DR. ABDULKADİR ŞENKAL		Kabul
5- YRD. DOÇ. DR. FARUK TAŞÇI		KABUL

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. ZEKİ PARLAK		
2- DOÇ. DR. LEVENT ŞAHİN		

Avrupa Birliği'nde İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği ve Türkiye'nin Uyumu

İlknur KARAASLAN

2502100395

ÖZ

Günümüzde ekonomik sistemin fonksiyonları ve ekonomik güçlerle toplum arasındaki ilişkilerde büyük bir dönüşüm süregelmektedir. Küreselleşme ve neoliberal politikalar, teknolojiadaki gelişmeler, çalışma hayatındaki değişim, istihdam yaratmayan ekonomik büyüme ve daha birçok sebeple eşitsizlikler ve güvencesizlikler artmıştır. Tüm bu gelişmelerin sonucu olarak ortaya çıkan yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunları ile etkin bir biçimde mücadele edebilmek için ekonomideki dinamizmi kırmadan güvencesizlikleri azaltacak sosyal koruma ve yeniden dağıtım sistemlerinin inşasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu çerçevede “toplumda geliri belli bir eşiğin altında kalan herkese devlet tarafından düzenli olarak yapılan nakit transferleri” olarak tanımlanan ve sosyal koruma sistemi içerisinde bir son çare uygulaması olarak yer alan asgari gelir desteğinin çözüm olması ümit edilmektedir. Diğer taraftan küreselleşme ve uluslararası rekabet nedeniyle gücü daha da zayıflamış olan ulus devletler sosyal yardım alanında ödenek ayırmakta zorlanmakta ve asgari gelir desteğini uzun vadede sürdürmek güçleşmektedir. Bu sebeple özellikle 2000'li yılların başından itibaren Avrupa Birliği ülkelerinde aktivasyon (sosyal yardım faydalanıcılarının iş bulma ve istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik faaliyetler) konularına ağırlık verilmeye başlanmıştır.

Bu çalışmada AB ülkelerindeki istihdam odaklı asgari gelir desteği programlarının Türkiye için uygulanabilirliği tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Asgari gelir desteği, temel gelir, sosyal dışlanma, yoksulluk, aktivasyon.

The Employment Focused Minimum Income Support in European Union and Turkey's Adaptation

İlknur KARAASLAN

2502100395

ABSTRACT

Nowadays there is a big transformation in relations between the functions of economic system and the economic powers with the society. Globalisation and neoliberal policies, the technological developments, the changes in work life, the growth without the creating employment end with many other reasons inequalities and insecurities have been increased. There is a need to construct the social protection and redistribution systems to combat in an effective way with poverty and social exclusion which occur as the results of all these developments, without breaking the dynamism in economics.

In this context the minimum income support which is described as “ the cash transfers by government to all in the society who has less income than a certain threshold” and a last resort application in social protection system has been expected to be a solution. On the other hand the nation states whose power has been lessened due to the globalisation and the international competition has had difficulties to allocate allowances in social assistance area and it has become more difficult to continue minimum income support in the long term. For this reason especially since the beginning of 2000's the European Union Countries have began to focus on activation (the activities which helps to increase the employability and placement for the beneficiaries of social assistance) issues.

By this study it has been discussed the practicability of employment focused minimum income support in European Union Countries for Turkey.

Keywords: Minimum income support, basic income, social exclusion, poverty, activation.

ÖNSÖZ

Toplumların sosyal politikaya gereksinim duymasının en temel sebeplerinden biri “bölüşüm” sorunudur. Ekonomik faaliyet sonucu üretilen değerin bireyler-topluluklar arasındaki bölüşümünde herkese yaşamını asgari seviyede dahi olsa idame ettireceği pay düşmemekte ve bunun sonucu olarak toplumlar ve bireyler arasında çatışmalar ortaya çıkmaktadır. Bölüşüm sorunu, küreselleşme ve neoliberal politikaların da etkisiyle son birkaç on yılda toplumsal barış ve refahı daha fazla tehdit eder hale gelmiştir. Bu süreçte, 1970’lerden itibaren etkisini gösteren işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunları daha fazla artmış, güçsüz kesimlerin ve dezavantajlı grupların gittikçe derinleşen sorunlar sarmalını çözmek için çareler üretilmeye çalışılmıştır. “Asgari gelir desteği” söz konusu kesimlere bir nebze refah getirmesi ve toplumsal açıdan içermelerini sağlaması ümit edilen bir öneridir.

Bu çalışmada asgari gelir desteği, istihdam odaklılık boyutu ile bir arada incelenmiş olup bir taraftan bölüşümden asgari geçimini sağlayacak kadar pay elde edemeyen yoksul kesimlere asgari seviyede geçim şartlarının sağlanması diğer taraftan ise aktif emek piyasası tedbirleriyle, yardım alan kişiler içerisinde istihdam edilebilirliği olanların emek piyasasına yönlendirilmesi konuları irdelenmiştir. Bu çerçevede, çalışmada, asgari gelir desteğinin tarihçesi, anlam ve mahiyeti, AB ülkelerindeki uygulamalar, yoksulluk ve gelir destek stratejileri incelenmiştir. Son bölümde ise Türkiye’de yoksulluk sorununa ve sosyal yardım uygulamalarına değinilerek AB ülkelerindeki uygulamalar ışığında asgari gelir desteğinin istihdam odaklı bir yapı içerisinde Türkiye için uygulanabilirliği tartışılmıştır.

Elbette Türkiye’de aktif emek piyasası tedbirleriyle destekli bir asgari gelir desteği sisteminin inşası, mevcut işsizlik ve yoksulluk sorunlarını çözmekte tek başına yeterli olmayacaktır. Bununla birlikte AB uygulamalarında olduğu gibi Türkiye’de de sosyal transferlerin ve özelde “asgari bir gelir” takviyesinin yoksulluğu azaltmada etkili olabileceği düşünülmektedir.

Söz konusu tez çalışmasının ortaya çıkmasında birçok değerli kişinin emeği vardır. Öncelikle, çok yoğun çalışma programına rağmen her daim kendisine ulaşabildiğim ve ara-değerlendirme toplantıları ile tezimin gidişatına yön veren, değerli bilgi ve önerilerini benden esirgemeyen, samimi bir ilgi ve alaka ile iyi bir tez ortaya çıkması için bana büyük destek veren muhterem danışman hocam Prof. Dr. Sedat Murat'a,

Çalışmanın her aşamasında bana çok büyük desteği ve yardımı olan; beni tez yazım sürecim boyunca birebir takip ederek sadece bilgi ve birikimiyle değil aynı zamanda moral ve motivasyonuma da büyük katkıları olmak suretiyle çalışmamı teşvik eden, benden hiçbir desteğini esirgemeyen ve iyi bir tez ortaya çıkması için azami katkı ve emek veren kıymetli hocam Doç. Dr. Abdülkadir Şenkal'a,

Doktora sürecimin başından itibaren desteğini benden esirgemeyen, tez sürecinde de öneri ve katkılarıyla bana yol gösteren, bilgi ve tecrübeleriyle bana yardımcı olan kıymetli hocam Prof. Dr. Süleyman Özdemir'e,

Doktora sürecimin tamamı ve tez konumu seçme, tez planı ve tezin yazımı aşamalarının her birinde çok büyük katkı ve emeği olan, bilgi ve birikimini sınırsız bir cömertlikle her daim benimle paylaşan, her sıkıştığımda yardımına koşacağına emin olduğum ve desteğini her daim hissettiğim kıymetli hocam Yard. Doç. Dr. Faruk Taşçı'ya,

Katkı ve emeklerinden dolayı kıymetli hocalarım Prof. Dr. Halis Yunus Ersöz ve Doç. Dr. Meltem Delen'e,

Doktora sürecimin en başından sonuna kadar her daim desteğini ve ilgisini üzerimde hissettiğim, tez sürecinde en kritik noktalarda en doğru kararları almama vesile olmak suretiyle kıymeti biçilmez katkıları olan değerli ağabeyim Doç. Dr. Muharrem Es'e,

Her daim samimi ilgi ve desteklerini üzerimde hissettiğim ve çalışmamla ilgili olarak değerli fikir ve önerilerini benden esirgemeyen kıymetli hocam/dostum Yard. Doç. Dr. Başak Işıl Çetin'e,

Çalışma sürecimde kendisi de doktora tez sürecinde olan, sürekli bilgi alışverişi ve istişarelerde bulunduğumuz, beni her daim içtenlikle destekleyen ve teşvik eden değerli dostum Dr. Emel İştar'a,

Doktora sürecim boyunca ve tez yazım aşamasında bilişimle ilgili her türlü sıkıntı ve sorunlarımı çözen, gerektiğinde gece gündüz birlikte çalışmak suretiyle tezimi sadece içerik olarak değil şeklen de olması gerektiği hale getirmeme katkıda bulunan, samimi desteğini, yardımını her daim hissettiğim sevgili arkadaşım Yasemin Bilnur Erenci'ye,

Kuşkusuz bu tezin ortaya çıkmasında en büyük emek dünyadaki en kıymetli varlığım olan aileme aittir. Baştan sona doktora sürecim boyunca ve tez yazım sürecinde benden ilgi, yardım ve desteklerini esirgemeyen, moral ve motivasyon kaynağım olan, bana her daim sonsuz bir sevgi ve hoşgörü ile davranan annem Binnur Karaaslan'a, babam Rispi Karaaslan'a ve kardeşim Mehmet Karaaslan'a en kalbi sevgi, saygı ve şükranlarımı sunuyorum.

Ekim, 2014

İlknur KARAASLAN

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	xv
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xvii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xviii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ASGARİ GELİR DESTEĞİNİN TEORİK VE HUKUKSAL ARKAPLANI

1.1.ASGARİ GELİR DESTEĞİ: TANIMI, KAPSAMI VE TÜRLERİ	6
1.1.1.Asgari Gelir Desteğinin Tanımı ve Kapsamı.....	6
1.1.2. Asgari Gelir Desteği Türleri.....	9
1.1.2.1. Karşılıksız ve/veya Şartsız Modeller.....	10
1.1.2.2. Karşılıklı ve/veya Şartlı Modeller.....	20
1.1.2.3. İkame Edici ve Tamamlayıcı Yönleriyle Asgari Gelir Desteği.....	27
1.2. ASGARİ GELİR DESTEĞİNİN GELİŞİMİNE YOL AÇAN FAKTÖRLER.....	30
1.2.1. Küreselleşme ve Neoliberal Politikalar.....	30
1.2.2. Sosyal Dışlanma.....	33

1.2.3. Sosyal Yardım Anlayışındaki Değişme.....	36
1.2.4. Yoksulluğun Artışı.....	37
1.2.5. Artan İşsizlik Olgusu.....	40
1.2.6. Sosyal Haklar ve Sosyal Adalet Yaklaşımı.....	42
1.2.7. Sosyal Güvenlik Yaklaşımındaki Değişim.....	44
1.3.ASGARİ/TEMEL GELİR UYGULAMALARINA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR.....	47
1.3.1. Lehte Görüşler.....	47
1.3.2. Aleyhte Görüşler.....	51
1.4. ASGARİ GELİR DESTEĞİNİN ULUSLARARASI DAYANAKLARI...	57
1.4.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO).....	57
1.4.2. Birleşmiş Milletler.....	60
1.4.2.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	60
1.4.2.2. Birleşmiş Milletler (BM) ve “İnsani Gelişme” Raporları.....	62
1.4.3. Dünya Bankası.....	63
1.4.3.1. Yaşlılara Gelir Desteği ve Emeklilik Sistemleri.....	63
1.4.3.2. Sosyal Riski Azaltma Projesi ve Şartlı Nakit Transferi Uygulamaları.....	67
1.4.4. Avrupa Birliği.....	71

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ASGARİ GELİR DESTEĞİ

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ASGARİ GELİR DESTEĞİ'NİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	73
2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ASGARİ GELİR DESTEĞİNE BAKIŞI VE İLGİLİ TAVSİYE KARARLARI.....	79

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ASGARİ GELİR DESTEĞİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ, FONKSİYONLARI VE UYGULANMASI	84
2.3.1. Avrupa Birliği'nde Asgari Gelir Desteğinin Belirgin Özellikleri	84
2.3.2. Asgari Gelir Desteğinde Yerel ve Ulusal Seviyede Sorumluluk ve Finansman.....	88
2.3.3. Asgari Gelir Desteğini Haketme Şartları.....	90
2.3.3.1. Tabiyet (Vatandaşlık) ve İkamet.....	91
2.3.3.2. Hanehalkı ve Yasal Statü.....	92
2.3.3.3. Yaş.....	92
2.3.6. Asgari Gelir Desteği İçin Gelir Testi Uygulaması.....	93
2.3.4. Asgari Gelir Desteği Miktarı.....	97
2.3.4.1. Miktar Tespitinde Kullanılan Standartlar.....	97
2.3.4.2. Miktar Tespitinde Hanehalkı ve Yerel ve Ulusal Seviye, Miktarlararası Değişiklikler.....	99
2.3.5. Asgari Gelir Desteğinin Süresi.....	104
2.4. REFAH DEVLETİ, REFAH REJİMLERİ VE ASGARİ GELİR..	106
2.4.1. Refah Devleti ve Asgari Gelir-Temel Gelir.....	106
2.4.2. Refah Devletinin Sürdürülebilirliği ve Asgari Gelir.....	110
2.4.3. Refah Rejimleri ve Asgari Gelir.....	112
2.5. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMALARI.....	117
2.5.1. İskandinav Refah Rejimi ve Asgari Gelir Desteği Uygulamaları.....	117
2.5.1.1. İsveç.....	118
2.5.1.2. Finlandiya.....	121
2.5.1.3. Danimarka.....	122

2.5.1.4. Norveç.....	123
2.5.2. Kıta Avrupa'sı Refah Rejimi ve Asgari Gelir Desteği Uygulamaları .	125
2.5.2.1. Almanya.....	126
2.5.2.2. Fransa.....	128
2.5.2.3. Avusturya.....	134
2.5.3. Anglo-Sakson Refah Rejimi ve Asgari Gelir Desteği Uygulamaları ..	135
2.5.3.1. İngiltere.....	136
2.5.3.2. İrlanda.....	138
2.5.4. Güney Avrupa Refah Rejimi ve Asgari Gelir Desteği Uygulamaları .	138
2.5.4.1. İtalya.....	140
2.5.4.2. İspanya.....	142

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ VE AVRUPA BİRLİĞİ

3.1. ÇALIŞMA KAVRAMININ TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE DÖNÜŞÜMÜ VE GÜNÜMÜZ TOPLUMLARINDA İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ İHTİYACI.....	144
3.2. ŞARTLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ VE İSTİHDAM.....	148
3.2.1. Asgari Gelir Desteği, İş Arama ve Aktivasyon Şartı.....	149
3.2.2. Topluma Yararlı Faaliyet Koşuluyla Verilen Asgari Gelir Desteği	155
3.2.3. Aktivasyona Yönelik Uygulanan Programlar.....	157
3.2.3.1. İstihdam Programları.....	158
3.2.3.2. Sosyal Programlar.....	159
3.2.3.3. Mali ve Ekonomik Programlar.....	160
3.2.4. İşsizler için ve Sosyal Yardım Faydalıncıları için Aktivasyon	

Yaklaşımı.....	161
3.2.5. İş Garantisi.....	163
3.3. SENDİKALAR VE TEMEL/ASGARİ GELİR DESTEĞİ.....	164
3.3.1. Küreselleşmenin Emek Piyasası ve Çalışma Yaşamındaki Dönüşüme Etkisi.....	164
3.3.2. Sendikaların “Asgari Gelir-Garantili Asgari Gelir-Temel Gelir”e Yaklaşımları.....	168
3.3.2.1. Sendikaların Asgari Gelir Desteğini Destekleyen Görüşleri	169
3.3.2.2. Sendikaların Asgari Gelir Desteğine Karşı Çıkan Görüşleri	171
3.4. ASGARİ GELİR VE KARŞILIKLILIK İLKESİ.....	172
3.5. ASGARİ GELİR VE EMEK PİYASASI İLİŞKİSİ..	174
3.6. ÇALIŞAN YOKSULLAR.....	178
3.7. YOKSULLUĞU AZALTMAYA YÖNELİK MEVCUT VE ALTERNATİF GELİR STRATEJİLERİ.....	180
3.7.1. Ana Hatlarıyla Mevcut Refah Tedbirleri: Olumlu ve Olumsuz Yönler.....	181
3.7.2. Gelir Desteği Stratejileri.....	184
3.7.3. Emek Piyasası Stratejileri.....	185
3.7.4. İstihdam Merkezli Sosyal Politika.....	186

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ İHTİYACI VE AVRUPA BİRLİĞİ’NE UYUM

4.1. TÜRKİYE’DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK: GENEL GÖRÜNÜM	188
4.2. TÜRKİYE’DE YOKSULLUK VE KAMUSAL SOSYAL YARDIMLAR.....	190

4.2.1. Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları.....	191
4.2.2. Türkiye’de Sosyal Yardımlar.....	199
4.2.2.1. Türkiye’de Sosyal Yardımlarla İlgili Mevcut Durum	200
4.2.2.1.1. Hukuksal Boyut, Yönetmelik ve İdari İşleyiş	200
4.2.2.1.2. Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı /Aktivasyon	204
4.2.2.2. Kamu Sosyal Harcamaları-GSMH İlişkisi.....	207
4.2.2.3. Sosyal Yardımların Tespitinde Yeni Yöntem Denemeleri.....	212
4.2.4. Türkiye’de Kamusal Sosyal Yardım Kurum ve Uygulamaları	217
4.2.4.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.....	219
4.2.4.1.1. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü.....	220
4.2.4.1.2. ASBP Bünyesindeki Diğer Kurumlar.....	224
4.2.4.2. Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü.....	227
4.2.4.3. Gençlik ve Spor Bakanlığı Yurt-Kur Hizmeti	227
4.3. AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMALARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE İÇİN İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ ARAYIŞLARI.....	227
4.3.1. Türkiye’de İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteğine Benzer Uygulama Örnekleri.....	228
4.3.1.1 2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Destekler.....	230
4.3.1.2. Sosyal Riski Azaltma Projesi-Şartlı Nakit Transferi	231
4.3.1.3. Evde Bakım Hizmeti.....	234
4.3.1.4. Yerel Yönetimler.....	235
4.3.1.5. Mikro Kredi.....	236
4.3.2. Türkiye İçin İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği: Sosyal Yardımlarla İlgili Dönüşüm Ve Asgari Gelir Desteği İhtiyacı.....	237
4.3.2.1. Sosyal Yardımlarla İlgili Dönüşümün Gerekliliği.....	237

4.3.2.2. Asgari Gelir Desteği İhtiyacı.....	238
4.4. AB ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALAR IŞIĞINDA TÜRKİYE'DE İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİNİN OLUŞTURULMASI İÇİN ÖNERİLER.....	240
SONUÇ.....	250
KAYNAKÇA	257
ÖZGEÇMİŞ.....	274

TABLolar LİSTESİ

- Tablo. 1-1.** Bazı OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranları (Aktif Nüfusun Yüzdesi Olarak), (2010-2013)
- Tablo. 2-1.** Asgari Gelir Desteği Uygulamasının Karakteristik Özellikleri
- Tablo. 2-2.** AB Ülkelerinde Sorumluluk ve Finans Seviyeleri
- Tablo. 2-3.** Tek Başına yaşayan bir birey için aylık Asgari Gelir Miktarı (EURO), (2007,2010)
- Tablo. 2-4.** AB Ülkelerinde Asgari Gelir Desteğinin Verilmesinde Sabit veya Kademeli Miktar
- Tablo. 2-5.** Asgari Gelir Desteğinin Tespitinde Miktarlar arasındaki İlişkiler
- Tablo. 2-6.** Asgari Gelir Desteğinin Süresi ve Yenilenme Şartları
- Tablo. 2-7.** Avrupa Refah rejimlerinin özellikleri
- Tablo. 2-8.** İskandinav Ülkelerinde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları
- Tablo. 2-9.** Kıta Avrupası Ülkelerinde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları
- Tablo. 2-10.** Batı Avrupa Ülkelerinde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları
- Tablo. 2-11.** Güney Avrupa Ülkelerinde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları
- Tablo. 3-1.** İstihdam Programı ve Sosyal Aktivasyon
- Tablo. 4-1.** Temel İşgücü Göstergeleri, (Mayıs 2012-2013)
- Tablo. 4-2.** Avrupa Birliği ve Türkiye’de Yoksulluk Riskindeki Kişilerin Toplam Nüfus İçindeki Oranı (%), (2004-2011)
- Tablo. 4-3.** Türkiye’de Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Yoksul Kişi Sayısı, (Bin Kişi), (2007-2009)
- Tablo. 4-4.** Türkiye’de Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Kişilerin Yoksulluk Oranları, (%), (2002 - 2009)

- Tablo. 4-5.** Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fert Yoksulluk oranları(2012 Yoksulluk Çalışması), (%), (2002 – 2012)
- Tablo. 4-6.** Hanehalkı Fertlerinin İşteki Duruma ve Çalıştığı sektöre göre Yoksulluk rı, (%), (2002-2009)
- Tablo. 4-7.** Dünyada Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Oranı (%), (2000 – 2012)
- Tablo. 4-8.** Türkiye’de Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Oranı, (%), (2001 – 2012)
- Tablo. 4-9.** Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Harcamalarının GSYH İçindeki Oranı, (%), (2002-2011)
- Tablo. 4-10.** 2022 Sayılı Kanun’a Göre Yapılan Ödemeler (Kişi Sayısı), (2006-2011)
- Grafik. 4-1.** Türkiye’de Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Oranı(%), (2002 – 2011)

ŞEKİLLER LİSTESİ

- Şekil. 1-1.** Asgari gelir”in Farklı Tür ve Versiyonları
- Şekil. 1-2.** Farklı Boyutlarıyla Asgari Gelir Desteği
- Şekil. 1-3.** Yoksullukla Mücadelenin Temel Esasları
- Şekil. 4-1.** Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Bünyesindeki Uygulamalar

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:	Avrupa Birliği
OECD	:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
BM	:	Birleşmiş Milletler
ILO	:	Uluslararası Çalışma Örgütü
SPF	:	Sosyal Koruma Zemin
WHO	:	Dünya Sağlık Örgütü
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
USA	:	Amerika Birleşik Devletleri
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşu
BIEN	:	Avrupa Temel Gelir Ağı
COSATU	:	Güney Afrika'da İşçi Sendikaları Konfederasyonu
SIME-DIME	:	Seattle-Denver Income Maintenance Experiment
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
NAPs	:	National Action Plans
ECIR	:	İngiliz Vatandaşlık Geliri Araştırma Grubu
ASPB	:	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
SYDGM	:	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SRAP	:	Sosyal Riski Azaltma Projesi
SOYBİS	:	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
BSYS	:	Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi

GİRİŞ

21. yüzyılın başından itibaren etkisini iyice gösteren “küreselleşme” ile birlikte dünyada ekonomik, sosyal, kültürel unsurlar başta olmak üzere hemen her alanda büyük bir değişim/dönüşüm süregelmektedir. Bu değişimle bir arada gerçekleşen teknolojik gelişmeler ve yenilikler ekonomik verimliliği büyük ölçüde arttırmış ve bu artışın aynı zamanda refah seviyesini de arttırması beklenmiştir. Bununla birlikte pratikte durum böyle olmamıştır. Aksine dünyada ciddi oranda bir yoksulluk söz konusudur ve ülkeler çok çeşitli ekonomik, toplumsal ve siyasal sorunlarla karşı karşıyadır.

Bütün bu gelişmeler ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarında bir dizi değişikliğin ortaya çıkmasına neden olmuştur; sıkça yaşanan ulusal ve küresel ekonomik krizler, sürekli yüksek işsizlik, yüksek seviyede kamu borçları, istihdama yol açmayan ekonomik büyüme vb. oluşumlar bu sorunlardan bazılarıdır. Bu sorunların çalışma hayatına yansımaları ise istihdam güvencesizliği, esnek çalışma/ücretler, sosyal güvenlik ağının olmayışı, sosyal eşitlik ve sosyal adalet ile ilgili sorunlar ve benzeri konulardır. Bu anlamda dünyanın her yerinde istihdam edilen veya edilmeyen birçok kişi için büyük bir gelecek endişesi ve güvensizlik bulunmaktadır.

Diğer taraftan bu gelişmeler refah devletini de erozyona uğratmış ve refah devletinin sosyal güvenlik, sosyal adalet, sosyal barış gibi kavramları gözden geçirmek suretiyle yeniden yapılanması gündeme gelmiştir. Refah toplumlarında tam istihdamın güçleşmesi, bulunan işlerin çoğu zaman düzensiz, yarı zamanlı ve yoksulluk sınırını aşacak miktarda gelir getirmeyen işler olması, kadınların iş hayatında artan rolü ve klasik aile yapısının çözülmeye başlaması gibi değişimler bu dönemin önemli özelliklerindedir. Bununla birlikte söz konusu süreç yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Sonuç olarak yoksul ve dezavantajlı grupların içinde buldukları çıkmazdan kurtulmaları için çareler aranmaya başlanmıştır. Bu koşullar altında “asgari gelir desteği sistemleri” refah devletlerinin son çare uygulamalarından biri olarak ön plana çıkmaktadır. Asgari gelir desteği, yoksulluk sınırının altında kalan kişilere devlet tarafından hiçbir şart

aranmaksızın sağlanan bir sosyal yardım türüdür; daha önce çalışmış ve pirim ödemiş olmak veya herhangi bir özel statüye (kategorik yardımlar) sahip olmak gibi şartlar aranmamaktadır.

Sosyo-ekonomik sorunlara bir çözüm olarak ileri sürülen “asgari gelir desteği”nin toplumdaki yoksulluk ve gelir dağılımı bozukluğunu düzeltmede tek başına yeterli olması beklenmemelidir. Diğer taraftan özellikle başlangıçta ciddi miktarda bir kamu kaynağına ihtiyaç duyulacağından sistemin sağlıklı bir biçimde işlemesi büyük ölçüde adil ve güçlü bir vergi sisteminin varlığına ve kayıtdışılığın ortadan kaldırılmasına bağlıdır. Ayrıca küreselleşme ve uluslararası rekabet ile ulus devletlerin gücünün iyice zayıflamış olması sosyal yardım alanında ödenek ayırmayı zorlaştırmaktadır ve devletlerin söz konusu “asgari gelir desteği” yardımlarını uzun vadeli olarak sürdürmeleri güçleşmektedir.

Tüm bu gerekçelerle özellikle 1990’lı yıllardan itibaren asgari gelir desteğinin aktivitelere katılım şartı ile verilmesi gündeme gelmiştir. Bu aktivitelerin teorik olarak istihdama öncülük etmesi beklenmektedir. OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) ve AB (Avrupa Birliği)’nin önerileri de bu doğrultudadır. OECD direkt nakit desteği yardımlarının işe geri dönmeyi teşvik etmek üzere dizayn edilen tedbirlerle ikame edilmesini önermektedir. Avrupa Parlamentosu ise toplumdaki yoksul ve muhtaç durumda bulunan tüm çocuk, yetişkin ve yaşlıların asgari bir geçim seviyesini sağlayacak düzeyde bir yaşam standardına kavuşturulmaları için asgari gelir planlarından etkili bir şekilde faydalanılması ve dezavantajlı gruplar için de kendilerine uygun olan ve süreklilik arz eden işler yaratılmasının önemine vurgu yapmaktadır. Parlamento, bu fikrin bir yansıması olarak refah politikası ile aktif iş piyasası politikasının paralel bir biçimde yönetilmesi gerektiği görüşüne sahiptir.

Kısaca yukarıda değinilen asgari gelir desteği çerçevesine göre tez, dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde “asgari gelir desteği” kavramı tanımlanarak, temel gelir, negatif gelir vergisi gibi asgari gelir desteğinin farklı türlerine dair açıklamalara yer verilmiştir. Diğer taraftan asgari gelir desteği ile ilgili ve/veya bu desteğin ortaya çıkmasına yol açan küreselleşme, yoksulluk, işsizlik, sosyal dışlanma, sosyal adalet, sosyal haklar, sosyal yardım vb. konular ele

alınmıştır. Birinci bölüm kapsamında incelen diğer bir konu Marksist, Liberal, Feminist gibi farklı ideolojik ve entelektüel çevrelerin asgari gelir desteği yardımına bakış açısıdır. Ayrıca genel olarak asgari gelir desteğinin lehinde ve aleyhinde ileri sürülen fikirler de incelemeye tabi tutulmuştur. Birinci bölümde son olarak ILO(Uluslararası Çalışma Teşkilatı), BM (Birleşmiş Milletler) ve DB (Dünya Bankası)'nin asgari gelir desteği konusundaki görüşlerine ve ilgili projelerine (DB'nin sosyal riski azaltma projesi vb.) yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Avrupa Birliği asgari gelir uygulamaları incelenmiştir. Öncelikle Avrupa'da asgari gelir desteğinin tarihsel gelişimi ve AB'nin konuya bakışı ve ilgili tavsiye kararları ele alınmıştır. Daha sonra ise AB ülkelerinde asgari gelir desteğinin belirgin özellikleri, yardımın verilmesinden ve finansmanından sorumlu olan birimler, yardımı kimlerin hak edeceği, yardımın miktarı ve miktar tespitinde kullanılan standartlar, yardımın süresi vb. konular incelenmiştir. İkinci bölümün son kısmında refah devleti asgari gelir desteği ilişkisi irdelenerek, AB üyesi ülkelerdeki uygulamalar, ülkelerin refah rejimi tiplerine göre sınıflandırılması suretiyle ele alınmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde genel olarak asgari gelir desteği-aktivasyon konularına değinilmiştir. Asgari gelir desteğinin iş arama/aktivasyon şartı ile verilmesi, topluma yararlı faaliyet karşılığı verilmesi, aktivasyona yönelik uygulanan mali ve ekonomik programlar, sosyal programlar ve istihdam programları incelenmiştir. Sendikaların asgari gelir ve temel gelir konularına yaklaşımları (leyhte, aleyhte), sendikacılık-asgari gelir etkileşimleri vd. incelenmiştir. Asgari gelir desteği yardımı karşılıklılık boyutu ile ve emek piyasası ilişkileriyle de ele alınarak son kısımda yoksulluğu azaltmaya yönelik mevcut ve alternatif gelir stratejileri anlatılmıştır.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde ise Türkiye'de yoksulluğun boyutları, sosyal yardım sistemi ve sosyal yardımların tespitinde kullanılan yeni yöntemler hakkında bilgi verilmiştir. AB'deki asgari gelir desteği-aktivasyon uygulamaları ışığında, Türkiye'deki asgari gelir desteğine benzer yardım uygulamaları, aktif ve pasif istihdam politikaları incelenmiştir. Son olarak Türkiye'de sosyal yardımlarla ilgili dönüşümün gerekliliği ve asgari gelir desteği

ihtiyacına değinilerek AB uygulamaları ışığında Türkiye’de asgari gelir desteğinin istihdam odaklı olarak yürütülebilmesi ile ilgili önerilerde bulunulmuştur.

Asgari gelir desteği uygulaması ve istihdam odaklılık konusunda ülkemizde bu konuyla ilgili en temel birim olan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın yapmış olduğu çalışmaları teze yansıtabilmek ve özellikle son kısımda daha sağlıklı ve tutarlı sonuç ve önerilerde bulunabilmek amacıyla 26 Haziran 2014 tarihinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ziyaret edilerek Bakanlık yetkilileri ile derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Çalışma içerisinde zaman zaman söz konusu mülakatta elde edilen bilgiler referans olarak gösterilecektir.

Bu çalışmada temel kurgu belirlenirken uygulamada asgari gelir anlamında kullanılan bazı kavramlara da yer verilmiştir. “Asgari gelir” fikrinin köklerini (temel gelir) ve entelektüel geçmişini (temel gelir, oldukça zengin bir fikri ve felsefi geçmişe sahiptir) araştırmadan “asgari gelir desteği”ni sadece “bir sosyal yardım türü” olarak sunmak bu fikrin mahiyetinin tam olarak ifade edilmesine engel teşkil edecektir. Yerine “asgari gelir desteği”ni kapitalist-neoliberal ekonomi sisteminde “temel gelir”in bir tür ifadesi olarak yorumlamak yanlış olmayacaktır. Diğer taraftan uygulama ve ortaya çıkardığı etkiler itibariyle temel gelir ile asgari gelir desteği arasında çok büyük benzerlikler mevcuttur. Aslında temel gelir ile asgari gelir desteği ve asgari gelir desteği türleri içiçe geçmiş kavramlardır. Bu sebeple genel mahiyeti itibariyle asgari gelir desteği ve istihdam programları konularının ele alındığı bu tezde entelektüel derinliği ve anlam bütünlüğünü bozmamak açısından bazı konuların “temel gelir” perspektifi ile de ele alınması söz konusu olmuştur. Nihai fikir “asgari bir gelir” fikridir; bu gelirin kimlere, nasıl ve ne şekilde verileceği, miktar ve mahiyetinin ne olacağı gibi konular asgari bir gelir transferinin farklı türlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sonuç olarak asgari gelir hakkı, detaylı gelir testleri ve yoksulluk araştırmaları sonucu verilen bir miktardan (asgari gelir desteği) hiçbir şart aranmaksızın ihtiyacı olan herkese verilen bir miktara (temel gelir) kadar çok geniş bir yelpazede yer almaktadır. Ayrıca söz konusu yelpazeye küreselleşmenin yeni boyutlar kazanması, sosyo-ekonomik yapıdaki değişmeler, kültürel ve yerel etkiler gibi değişimler

doğrultusunda ihtiyaçları karşılayacak yeni versiyonların da eklenmesi muhtemeldir. Fransa’da son yirmi yıldır uygulanmakta olan ve temel amacı sosyal dışlanma ve yoksulluk sorunu ile mücadele etmek olan “tutunma geliri” söz edilen yeni versiyonlara örnektir. Bu tez genel olarak Avrupa Birliği’nde “asgari gelir hakkı ve istihdam” uygulamaları ve Türkiye’nin uyumu konusunda tasarlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ASGARİ GELİR DESTEĞİNİN TEORİK VE HUKUKSAL ARKAPLANI

1.1.ASGARİ GELİR DESTEĞİ: TANIMI, KAPSAMI VE TÜRLERİ

1.1.1.Asgari Gelir Desteğinin Tanımı ve Kapsamı

Günümüzde küreselleşme süreciyle birlikte sosyo-ekonomik alanda yaşanan dönüşüm ve uygulanan neoliberal politikaların etkisi sosyal hayatın her alanında kendini hissettirmektedir. Bu etki çok boyutlu bir yapıya sahiptir. Bunun yanında milyonlarca insanın yaşamını tehdit eden büyük ekonomik krizler insanları ekonomik açıdan etkilemekte ve yoksulluğa itmektedir. Ekonomik krizler ve yaşanan ağır sosyoekonomik koşullar, devletleri yeni arayışlara itmektedir. Bu arayışların başında “asgari gelir” kavramı ön plana çıkarılarak üzerinde daha fazla konuşulan bir konu haline gelmektedir. Günümüzde yoksulluk, işsizlik, sosyal dışlanma, nüfusun demografik yapısındaki değişim, refah devleti politikalarındaki değişim gibi nedenlerle sosyal güvenlik sistemleri köklü bir kriz yaşamakta ve çözüm için başvurulacak çarelerden biri de “asgari gelir” olmaktadır. Asgari gelir kavramı ile ilgili farklı yaklaşımlar ve asgari gelirin ekonomik, politik, kültürel yönleri asgari gelir için ortak bir tanım yapılmasını güçleştirmektedir. Asgari gelir, “toplumdaki herkesin ya da yoksul ve sosyal olarak dışlanmış olan kesimlerin yaşamak için gerekli asgari geçim kaynaklarına sahip olması ve toplumla olan bağlarının güçlendirilmesi amacıyla devlet veya siyasi bir topluluk tarafından asgari düzeyde bir gelirin karşılıksız ya da çalışma karşılığında güvence altına alındığı, mevcut sosyal güvenlik sistemlerini tamamlayıcı veya ikame edici bir sosyal yardım türü” şeklinde kapsamlı bir şekilde tanımlanabilmektedir.¹ Diğer bir tanıma

¹Nuray Gökçek Karaca, *Asgari Gelir ve AB Ülkelerindeki Uygulamaları*, Nisan Kitabevi, Eskişehir, 2004.

göre asgari gelir veya asgari gelir desteği “geliri belli bir düzeyin altındaki tüm vatandaşlara kamu kaynaklarından düzenli olarak yapılan nakit transferleri” içermektedir.²

Asgari gelir desteği uygulamaları, doğrudan doğruya yoksullukla mücadele amacına yönelik olarak geliştirilmiş sosyal yardım programlarıdır.³ Bu programlar, yoksullara düzenli olarak yapılan ve hak niteliğinde olan sosyal yardımlar olup, bu yardımlardan faydalananlara belli bir yaşam standardının sağlanmasını garanti etme yükümlülüğü taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle, asgari gelir desteği muhtaç durumdaki kişilerin asgari düzeydeki ihtiyaçlarını sağlama hedefine dönüktür ve çalışma karşılığı olmaksızın elde edilen bir gelirdir.⁴ “Asgari gelir desteği” sosyal yardım ve diğer hedef odaklı benzer programları da kapsayan daha geniş bir kavramdır (gelir testli tek ebeveyn yardımı gibi). Asgari gelir kavramının “minimum gelir yardımı”, “minimum sigorta yardımı”, “refah yardımı” ve “son çare yardımı” gibi eşanlamlı kavramlarla ifade edildiği de görülmektedir.⁵

Asgari gelir korumasının uygulandığı çeşitli ülkelerde düşük gelirli bireyler sosyal yardım düzenlemeleri dışında ilave desteklerle de korunmaktadırlar. Şu ana kadar olan uygulamalarda söz konusu ilave destekler, toplumdaki sosyal yardım miktarını düşürmemektedir. Bu ilave destekler diğer sosyal yardımlar ile birlikte çocuk yardımı, ev yardımı gibi değişik isimlerdeki minimum gelir korumasını oluşturmaktadırlar.⁶

Asgari gelir hakkı kavramı “vatandaşlık temelli” olarak incelendiğinde, temel vurgunun, toplumu oluşturan bütün bireylerin üretimden pay almaları esasına dayandığı görülmektedir. Bu çerçevede, asgari gelir için “faydacı olmayan” bir vatandaşlık tanımı yapmak mümkün olmaktadır. Toplumdaki herkese iktisat kurallarına uygun biçimde üretken/verimli bir karşılığa bulunmadan, yaşamlarını

²Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Ilgın Erdem, Sosyal Yardım Uygulamaları ve Topluma Yararlı Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması, Ankara, UNDP, (Çevrimiçi) <http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/socialassistancereports.pdf>, 2.1.2012, s. 26.

³Hande Hacımahmutoğlu., “Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi,” (DPT Uzmanlık Tezi), Ankara, 2009, s. 44.

⁴**A.e.**

⁵Herwig Immervoll, “Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges”, **The Institute for the Study of Labor**, 2009, p. 5.

⁶Kenneth Nelson, “The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Data-Set”, 2008, (Çevrimiçi) <http://people.su.se/~kennethn/Documentation.pdf>, 10.04.2012, p. 5.

asgari seviyede devam ettirmelerini sağlayacak asgari gelir hakkının tanınması, bireylerin bir üretim öznesi olarak eşdeğer olmadan önce toplumu oluşturan bireyler olarak eşdeğer olduklarını vurgulamaktır. Bu tanım ile “vatandaşların özerkliği” kavramına ulaşılmakta ve özerkliğin temel olarak mülk sahibi olmaya dayandırıldığı burjuva toplumunun değerlerinden farklı bir “değerler sistemine” geçilmektedir. Bu geçiş bireylerin toplumsal varlığını idari, iktisadi ve teknik işbölümü sonucunda ortaya çıkan piyasa sisteminden, bireyleri toplum içinde eşdeğer üyeler olarak gören düşünceye doğru bir dönüşümdür. Asgari gelir, “emek ve mülkiyet”ten bağımsız olarak “hak temelli” bir politika olması yönüyle iktisadiyatın gerçek ve simgesel anlamda siyasal ve toplumsal alandaki hâkimiyetini zedeleyen bir unsurdur. Bu nedenle asgari gelirin vatandaşlık geliri olarak tanımlanması büyük önem taşımaktadır. Geliri belli bir seviyenin altında kalan herkesin vatandaş olsun olmasın hak sahibi olacağı vatandaşlık geliri, toplumu sadece bireyler toplamı olarak gören iktisat ideolojisine karşı toplumu oluşturan bireylerin siyasal ortaklığına vurgu yapmaktadır. Bu yönüyle vatandaşlık geliri yoksullukla mücadelede önemli bir araç olmanın ötesinde önemli bir siyasal projenin bir parçası olarak değerlendirilmektedir.⁷ Vatandaşlık geliri fikri bireylerin piyasa mantığına ve hükmedenlere teslim olmayıp direnmelerini sağlayan bir toplumsal-siyasal dayanışma ve özgürleşme aracıdır. Özetle vatandaşlık geliri, toplumdaki zengin bireylerin yoksullara bir şeyler bağışlamasının aracı değil, toplumdaki her bireyin vatandaş kabul edilmesi ve bu sebeple asgari geçim seviyesini sağlayacak bir geliri hak ettiği fikrine dayanan yeni bir medeniyet anlayışının aracıdır.⁸

Asgari geliri asgari ücretle karıştırmamak gerekmektedir. Yukarıdaki tanımlardan da görüleceği üzere asgari gelir, benzeri bir kavram gibi görünen asgari ücretten farklı bir mahiyete sahiptir. Asgari ücretin muhatabı bir iş karşılığı çalışanlardır, asgari gelirin muhatabı ise başta yoksullar, işsizler ve sosyal dışlanmaya maruz kalan kesimler olmak üzere gençler, çocuklar, kadınlar, yaşlılar,

⁷Ahmet İnel, “İktisat Aklına Sokulan Siyasal Çomak: Vatandaşlık Geliri”, **Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru**, Ed. Ayşe Buğra & Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 47-48.

⁸A.e., s. 50.

engelliler, çok sayıda çocuk bakmakla yükümlü çiftler, vatandaş olmayanlar gibi gruplardır. Konuya hukuki çerçeveden bakıldığında; asgari ücretin “İş Kanunu”, asgari gelirin ise Sosyal Güvenlik Hukuku” kapsamında değerlendirileceği görülmektedir.⁹

1.1.2. Asgari Gelir Desteği Türleri

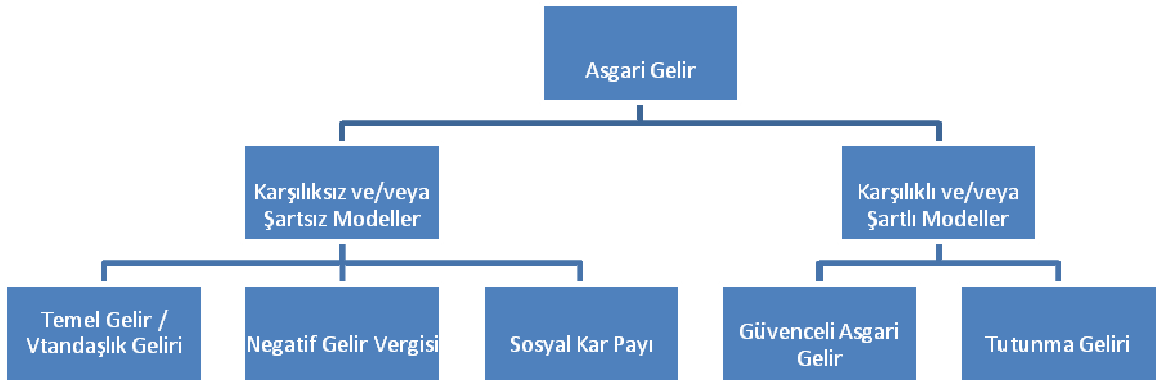
Yoksullara ihtiyaçlarını asgari seviyede temin etmelerini sağlayacak bir nakdi yardım fikri en üst/genel bir ayrımla “temel gelir” ve “asgari gelir desteği tipleri” diye iki ana başlıkta incelenebilir. Temel gelir ve/veya yoksullara asgari bir gelir desteği verme fikrine dayanan farklı terimlerle tabir edilen diğer asgari gelir desteği tipleri literatürde her ne kadar ayrı ayrı ele alınmaya çalışılsa da gerek etkileri gerekse sonuçları itibariyle birçok benzerlikler ihtiva ettiklerinden birbirlerinden kesin ve net bir şekilde ayrılmaları mümkün değildir. Bu sebeple literatürde zaman zaman karışıklıklar ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan tanımları itibariyle hangi farklı özelliklere sahip olduklarını net bir şekilde ortaya koymak mümkündür. Bu çalışma süresince bahsedilecek olan asgari gelir desteği türleri; yoksulların, sosyal dışlanma mağdurlarının, dezavantajlı grupların veya asgari geçim düzeyini herhangi bir şekilde temin edemeyenlerin devlet ve/veya ilgili kurum/kurumlar aracılığıyla verilen bir miktar nakit desteği ile ihtiyaçlarını asgari seviyede de olsa karşılamaları ve toplum içerisinde varolmayı sürdürmelerini sağlamayı hedeflemektedir. “Temel gelir” veya bazen de “vatandaşlık geliri” olarak bahsedilecek olan kavramlar ise işlevleri itibariyle benzer bir etki oluşturmakla birlikte mahiyetleri ve felsefi kurguları asgari gelir desteği tiplerinden oldukça farklıdır.

“Asgari gelir desteği” temel olarak toplumda bulunan alt kesimlere yapılan gelir transferi olmakla birlikte uygulamada ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bu çerçevede “asgari gelir” en geniş anlamda; “karşılıksız ve/veya şartsız asgari gelir modelleri” ve “karşılıklı(çalışma karşılığı) ve/veya şartlı asgari gelir modelleri” diye iki temel sınıfta incelenebilir. Söz konusu sınıflandırma asgari gelir desteğinin farklı özelliklerinin kombinasyonu olan birçok farklı versiyonunu

⁹Karaca, a.g.e., s. 4.

içerdiğinden bu temel başlığı da alt başlıklarıyla incelemek daha açıklayıcı olacaktır. Bu bağlamda karşılıksız ve/veya şartsız modelleri “temel gelir-vatandaşlık geliri”, “negatif gelir vergisi” ve “sosyal kâr payı” şeklinde üç alt başlıkta, karşılıklı ve/veya şartlı modelleri ise “güvenceli asgari gelir” ve “tutunma geliri” şeklinde iki alt başlıkta incelenmek mümkündür.

Şekil. 1-1. “Asgari Gelir”in Farklı Türleri



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

1.1.2.1. Karşılıksız ve/veya Şartsız Modeller

Karşılıksız ve/veya şartsız asgari gelir modelleri yapısal özellikleri itibariyle bir sosyal yardım türü olarak tanımlanan asgari gelir modellerinden farklıdır. Bununla birlikte asgari gelir türleri çok içiçe geçmiş modeller olduklarından sosyal yardım türüne çok benzeyen karşılıksız/şartsız modeller de mevcuttur.

Karşılıksız/şartsız modelde öne çıkan iki temel özellikten bir tanesi kişinin aldığı bu gelir desteği karşılığında çalışma zorunluluğunun olmamasıdır. Başka bir deyişle karşılıksız olmasıdır. İkinci temel özellik ise kişinin asgari gelir desteğine hak kazanmak için herhangi bir gelir testine tabi tutulmaması, şartsız olmasıdır.

Şartsız modelin en çarpıcı örneklerinden biri olan “vatandaşlık geliri” sosyal adaleti sağlamayı amaçlayan sosyal devletin politika araçlarından biri olup aynı zamanda bir finans (gelir) transfer modelidir. Bu modelde ekonomik durumundan ve gelir seviyesinden bağımsız olarak her vatandaşa kanunca eşit miktar üzerinden belirlenmiş bir gelir (maaş), hiçbir karşılık beklenmeksizin (her ay) düzenli olarak

ödenmektedir (kamusal transfer hizmeti). Gelir transferinin temel hedefi, özellikle muhtaç vatandaşların asgari hayat düzeylerini koruyabilmelerini ve toplum hayatına tam katılımlarını sağlamaktır. Bu modelde vatandaşın ne muhtaçlık (yoksulluk) durumunun incelenmesine gerek görülmekte, ne de kendisinden (ücretli olarak emek piyasasında) çalışmak gibi bir şart veya karşılık aranmaktadır. Gelir seviyesi ortalamanın üstünde olan orta halli ve zengin kesimlere aktarılan temel gelir ise gelir vergisine tâbi tutulmaktadır. Şartsız temel gelir uygulamasında ise, bu gelir muhtaç bir vatandaşın geçimini tam olarak sağladığı veya böyle düşünüldüğü için, kendisine bunun dışında bir ödeme yapılmamaktadır. Bu durumda kamusal sosyal yardım sistemine artık ihtiyaç duyulmamaktadır. Bir başka ifadeyle her vatandaşa şartsız temel gelir bağlanması ile vergi ve sosyal sigorta primlerinden finanse edilen bütün diğer sosyal haklar (kamusal sosyal yardım; işsizlik ödeneği, iş göremezlik ödeneği, çocuk parası, kira yardımı, bakım ödeneği vb) da ortadan kalkmaktadır. Ancak özürhükümler, yaşlıların ve bakıma muhtaçların özel sosyal ihtiyaçlarını da dikkate alan alternatif ve geliştirilmiş özel vatandaşlık geliri modelleri de bulunmaktadır.¹⁰

Karşılıksız asgari geliri savunan uluslararası kuruluşlar asgari geliri, kapsam ve verilme şeklini dikkate alarak tanımlamaktadırlar. BIEN'e (The Basic Income European Network- Avrupa Temel Gelir Ağı) göre temel gelir; "servet testi ya da çalışma şartı olmaksızın birey baz alınmak suretiyle, herkese ve şartsız olarak verilen "karşılıksız bir gelir"dir. ECIRG (English Citizen Income Research Group- İngiliz Vatandaşlık Geliri Araştırma Grubu)) ise BIEN'in tanımına benzer bir şekilde temel geliri; "tüm vatandaşların işgücü piyasası ile olan ilişkilerinden, cinsiyetinden, yaşından ve inancından bağımsız olarak tamamen koşulsuz bir gelir elde etmesine yönelik, başkasına devredilemez bir hak" olarak tanımlamaktadır.¹¹

1800'lerden itibaren üzerinde tartışılan karşılıksız temel gelir fikri, henüz büyük bir başarıya imza atmış olmamakla birlikte çok çeşitli isimlerle anılmıştır, bunlardan bazıları; "alaska daimi fonu", "temel gelir", "temel gelir ödeneği", "vatandaş kâr payları", "vatandaşlık kâr payı", "vatandaşlık geliri", "vatandaş geliri,

¹⁰Ali Seyyar, "Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Gelir Modelleri Tartışmaları: Tarihi Perspektiften Günümüze Bir Yolculuk", **Türk-İş Dergisi**, Sayı 389, 2010, s. 53.

¹¹Karaca, **a.g.e.**, s. 32.

“vatandaşlık ücreti, “günlük ekmek”, “halk ödeneği”, “herkes için kâr payı”, “garanti edilen yıllık gelir”, “garanti edilen yeterli gelir”, “garanti edilen temel gelir, “garantili gelir”, “garanti edilen asgari”, “garanti edilen asgari gelir, “gelir garantisi”, “asgari gelir garantisi”, “asgari gelir”, “ulusal asgari”, “ulusal vergi indirimi”, “negatif gelir vergisi”, “geri ödenebilir gelir vergisi kredisi”, “kira paylaşımı, “zenginlik paylaşımı, “sosyal kredi”, “sosyal kâr payı, “sosyal gelir”, “sosyal ücret”, “devlet İkramesi”, “bölgesel kâr payı”, “koşulsuz temel gelir”, “evrensel pay”, “evrensel temel gelir”, “evrensel yardım”, “evrensel ödenek”, “evrensel gelir vergisi kredisi”dir.¹²

Karşılıksız-şartsız modelin en belirgin örneklerinden biri olan “temel gelir”, toplumdaki bütün fertlere gelir testi veya çalışma zorunluluğu olmaksızın koşulsuz olarak sunulan bir gelirdir. Aşağıda bildirilen üç belirgin özellik “temel gelir”in genel çerçevesini ortaya koymaktadır, en basit ifadesiyle temel gelir, aşağıdaki farklı durumlarda koşulsuz olarak verilen bir çeşit asgari gelir garantisidir:

- Bireyseldir; bu tip temel gelir hakkı ve miktarı hane halkı kompozisyonundan bağımsızdır.
- Evrenseldir; diğer kaynaklardan gelen gelirden bağımsız olarak ödenir.
- Karşılıksızdır; herhangi bir işte çalışma performansı veya sunulan bir işi kabul etme zarureti karşılığında sunulmamaktadır.¹³

Temel gelir, toplumda yaşayan bireylerin tamamına, geçmişte veya şu anda çalışıp çalışmadıklarına bakılmaksızın, sadece toplumun bir parçası oldukları için şartsız ve düzenli olarak yapılan nakdi yardımdır. Bu kavram ile vurgulanan düşünce, kapitalizmin değerler sistemine ciddi bir itirazdır. Temel gelir ile “emek” yerine “insan ve insan haklarını” kutsayan yeni bir anlayış ortaya konulmaktadır. Burada sivil, siyasi ve sosyal hakları içeren vatandaşlık kavramına atıfta bulunmak suretiyle asgari bir gelire sahip olmanın bir vatandaşlık hakkı olduğuna vurgu

¹²A.e., s. 32-33.

¹³Philippe Van Parijs & Yannick Vanderborght, “**Basic Income in a Globalized Economy**”, presented at the founding congress of the South Korean Basic Income Network (Seoul, January 2010), at the annual meeting of the September Group (Oxford, June 2010), at the 13th Congress of the Basic Income Earth Network (Sao Paulo, July 2010), and at international workshops on “Basic income and income redistribution” (University of Luxembourg, April 2011) and on “Anti-Poverty Programmes in a Global perspective” (Wissenschaftszentrum Berlin, June 2011),p. 1.

yapılmaktadır. Bu bağlamda “temel gelir”i “vatandaşlık geliri” olarak da ifade etmek mümkündür.¹⁴ Temel gelirin diğer önemli bir özelliği ise “gelir testi”ne bağlı olmadan tahsis edilmesidir.

Temel gelir tamamen bağımsız bir sistemdir; tüm yetişkinler evli olup olmamalarına ve eşlerinin durumuna bakılmaksızın temel gelir ödeneği alacaklardır. Düz gelir vergisi tamamen bağımsız olacaktır. Bütün gelirler aynı oranda vergilendirildiğinden bir vergi birimi tespit etmeye gerek yoktur. Yukarıda ifade edildiği gibi bunlar arasında direkt faydalanacak olanlar çalışmayan evli kadınlardır ve bu yönüyle temel gelir/FT(flat tax) planının cinsiyet eşitsizliklerini azaltan bir yönü mevcuttur: Kadınlar mevcut sosyal güvenlik sisteminin dışında kaldıklarında çok olumsuz bir durum söz konusu olmaktadır.¹⁵

Bir diğer tanıma göre temel gelir-vatandaşlık geliri; “kişilerin, gelirlerinden veya servetlerinden bağımsız olarak, ülke vatandaşı olmaları sebebiyle verilen şartsız ve geri ödemesiz bir gelirdir.” Bu tanıma dair uygulamada vatandaşlık geliri, gelir testine tabi tutulmaksızın, kişi başına ve kişinin temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek miktarda tahsis edilmektedir.¹⁶ Bütün bu yönleri ile “temel gelir”, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede önemli bir araç olmasına rağmen, sosyal güvenlik sistemi içindeki bir unsur olarak görülememektedir.

Temel gelir önerisinin birçok şekli vardır. En detaylı şekli Philippe Van Parijs tarafından ileri sürülmüştür. Buna göre temel gelir, herkese gelir testi veya çalışma mecburiyeti olmadan koşulsuz olarak kişisel bazda ödenmelidir. Temel gelir, tüm vatandaşlara gelir kaynaklarından bağımsız olarak ödendiği için sadece sosyoekonomik ihtiyaçlarla ilgili olmayıp daha ötesi ulusal zenginliğin adil paylaşımına bir hak ifade etmektedir. Refah toplumu, üyelerine sosyal artık değerden aralarında eşit bir biçimde paylaşılacak bir pay borçludur. Onun için Van Parijs’in görüşünde temel gelir sadece temel ihtiyaçları kapsayacak şekilde verilmiştir. Bu görüşe göre temel gelir şartsız bir hak olarak herkese verilecektir ve

¹⁴Ayşe Buğra & Çağlar Keyder, “Önsöz” **Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru**, Ed. Ayşe Buğra & Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 8.

¹⁵A. B. Atkinson, **Public Economics in Action, The Basic Income/Flat Tax Proposal**, Clarendon Press, Oxford, New York, 1995, p. 3.

¹⁶M. Emin Zararsız, “Vatandaşlık Ücreti,” **Türk-İş Dergisi**, Sayı 389, 2010, s. 41.

diğer kaynaklardan gelen gelir bunun üstüne ilave edilecektir. Diğer anlayışlar temel gelirin kaynakları yetersiz olan kimselere ödendiği asgari şartlılık kavramına dayanır. Temel gelir elde etmek isteyen kişiler, kaynaklardan yoksun olduklarına dair deliller sunmak zorundadırlar, fakat hanehalkı bağı ve çalışma yönelimi hesaba katılmamaktadır. Bu şekilde temel gelir, kişilerin asgari hareket özgürlüklerini ihlal etmeden ihtiyaçları için yeterli bir geliri almalarını garanti ederek özerkliklerini güvence altına almaya çalışmaktadır.¹⁷

Temel gelir fikrinin kurucularından ve en şiddetli savunucularında Philip Van Parijs temel geliri; “politik toplum tarafından üyelerine gelir testi veya çalışma koşulu olmaksızın bireysel bazda ödenen bir gelirdir” şeklinde tanımlamaktadır. İngilizce orjinalinden aynen çevrilen bu tanım “temel gelir”in tüm güncel kullanımlarına veya diğer Avrupa dillerindeki tercümelere uymamaktadır. “Bürgergeld”, “allocation universelle”, “renda basica”, “reddito di cittadinanza”, “basisinkomen”, veya “borgerlon” gibi. Bu güncel kullanımların bazıları daha geniştir. Örneğin seviyesine hanehalkı durumunun etki ettiği veya vergi kredisi şeklinde düzenlenen gelirler de bunların kapsamı içerisindedir. Diğer kullanım alanları daha dardır. Örneğin temel gelirin seviyesinin temel ihtiyaçları karşılaması gerekmektedir veya temel gelir diğer bütün transferlerin yerini almalıdır.¹⁸

Temel gelir, şu ana kadar olan geçmişi ile sadece bireylerin veya hane halklarının mevcut kaynaklarından (gelir testi yapılmadan) ve sosyo-demografik özelliklerinden bağımsız, toplumdaki herkese verilen bir ödeme olarak görülen teorik bir fikirdir. Bu fikir geniş ölçüde yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadelede bir araç olarak savunulmasına rağmen aynı zamanda finansal sürdürülebilirlik ve önerilen ödeme seviyesi konularında güçlü bir şekilde eleştirilmektedir. Aynı zamanda temel gelir hakkında, özellikle rekabet nedeniyle

¹⁷Stefan Liebig & Steffen Mau, “A Legitimate Guaranteed Minimum Income?”, **Bien 9 th International Congress**, Geneva, September 12th - 14th 2002, p. 2.

¹⁸Philippe Van Parijs, “Basic Income: Guaranteed Minimum Income for the 21st Century?”, (Çevrimiçi) http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/paper_basicincome.pdf, 09.04.2012, p. 4.

ücretlerin baskılandığı dönemde emek piyasasında oluşturacağı etki açısından da korkular mevcuttur.¹⁹

Diğer bir perspektiften, “tüm vatandaşlara hem mütevazı, hem de şartsız bir gelir vermek ve bu geliri diğer kaynaklardan gelen gelirin üstüne ilave etmek” şeklinde tanımlanabilecek temel gelir fikri basit bir fikir gibi görünmekle birlikte çeşitlilik arz eden bir yapıya sahiptir. Geçen iki yüzyıl boyunca temel gelir, uygulama imkanı çok fazla olmamakla birlikte değişik isimler altında düşünülmüştür. Bunlar; “bölgesel kâr” ve “devlet ikramiyesi”, “demogrant”, “vatandaşlık ücreti”, “evrensel gelir” ve “temel gelir”dir. Bununla birlikte son 20 yıldır temel gelir aşamalı olarak, benzeri görülmemiş ve hızla genişleyen bir kamuoyu tartışmasının konusu haline gelmiştir. Bazıları temel geliri işsizlik ve yoksulluk da dahil birçok sosyal hastalık için kesin çare olarak görmüşler, diğerleri ise onu çılgınca, ekonomik açıdan sorunlu, etik açıdan mahzurlu, bir an önce bir daha hatırlanmamak önce unutulması ve bir daha da düşünülmemesi gereken bir fikir olarak algılamışlardır.²⁰

Van Parijs’e göre, “temel gelir, bir toplumun kurumları tarafından toplumun tüm üyelerine bireysel olarak ve herhangi bir koşul aranmaksızın sağlanan düzenli ve orta düzeyli bir gelirdir. Bununla birlikte dünyanın hiçbir yerinde temel gelirin bu şekliyle uygulandığı bir ülke bulunmamaktadır. Portekiz’de bireylerin gelirlerinin asgari bir seviyeye ulaşmasını sağlamak üzere devletin yaptığı nakit transferlerden oluşan “asgari gelir garantisi” politikası uygulanmasını bir temel gelir türü olarak ifade etmek yanlış olmayacaktır.²¹

Temel gelir, Avrupa ülkelerinin bir kısmındaki uygulamalardan üç noktada farklılaşmaktadır. Bunlar;

- Desteğin hanehalkına değil bireylere ödenmesi,
- Diğer gelir kaynaklarına sahip olup olmadığına bakılmaksızın ödenmesi,

¹⁹Ramón Peña Casas, “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” **Working paper II: Setting Minimum Social Standards across Europe**, (Çevrimiçi) http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20in%20enlarged%20EU.pdf, 12.04.2012, p. 18.

²⁰Parijs, **a.g.e.**, s. 3.

²¹Burcu Yakut Çakar, Volkan Yılmaz, “Gelir Hakkı: Neden Sol Bir Talep?” **Türk-İş Dergisi**, S. 389, 2010, s. 65.

- Desteğin herhangi bir işte çalışma şartı olmaksızın ödenmesidir.²²

Şartsız veya garantili temel gelirin savunucuları kamu politikası teorisyenleri Belçika’da Van Parijs, İngiltere’de Fitzpatrick, Amerika’da Widerquist ve Lewis, Kanada’da Clark ve Kavanaghve Lerner ve Avustralya’da Tomlinson’dur. Temel gelirin emek piyasasındaki güç dengesizliğini düzelteceği, işsizlik tuzağı ve yoksulluğun üstesinden geleceği, iş saatlerinin gönüllü olarak yeniden dağıtımına öncülük edeceği, kişilerin boş zamanlarında yaratıcı aile ve toplum aktivitelerini gerçekleştirmelerini destekleyeceği ileri sürülmektedir.²³

Bireylerin emek piyasasındaki çalışıyor olma/olmama durumları dikkate alınmaksızın, sadece insan olmaları ve toplumu oluşturan bireyler olmaları sebebiyle en azından geçimlerini asgari seviyede sağlayacak bir geliri hak ettikleri yaklaşımından yola çıkılarak temel gelirin bir boyutu olarak isimlendirebileceğimiz “vatandaşlık geliri” kavramına ulaşılır. Bir üst tanım olarak temel geliri düşündüğümüzde vatandaşlık geliri bir alt başlık ve konuyu daha çok iktisadi, siyasi yönleriyle dikkate alan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. “Yoksullukla mücadelede sosyal siyaset araçlarından biri olan vatandaşlık geliri, en ideal açılımı açısından ele alınacak olursa, toplumu oluşturan bütün fertlerin sosyoekonomik ihtiyaçlarını karşılayan şartsız bir temel gelir (unconditional basic income) transfer modelidir. Bu modelde evrensellik (genellik) prensibi doğrultusunda her vatandaşa, servetinden ve gelir seviyesinden bağımsız olarak ve geri ödeme şartı aranmaksızın bir gelir (maaş) bağlanmaktadır.”²⁴

Vatandaşlık geliri modelinin genel anlamda iki temel açılımı mevcuttur. Birinci modelde devlet, zengin fakir ayrımı olmaksızın ülkede yaşayan vatandaşların tümüne asgari sosyal ihtiyaçları karşılayan bir gelir bağlamaktadır (şartsız temel gelir). İkinci model ise sadece yoksulları koruma altına almaktadır (şartlı sosyal transfer). Söz konusu iki sosyal modelin dışında özellikle ikinci model

²²Banu Metin, “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı,” **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C. 2, S. 1, 2012, s. 125.

²³Martin Watts, A System of Basic Income Versus the Job Guarantee: A Critical Assessment, 2001, **BIEN**, p. 2.

²⁴Ali Seyyar, “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Geliri Modeli Türk Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sistemini Nasıl Etkiler?,” (Çevrimiçi) <http://www.sosyalseyar.net/documents/16102010.asp>, 04.01.2012, s. 2.

çerçevesinde, yoksullukla mücadele amacı güden kendine has özellikleri olan daha birçok model hem düşünce hem de uygulamalar açısından (kamusal sosyal yardım programları gibi) mevcuttur.²⁵

Vatandaşlık geliri, kamu sosyal güvenlik harcamalarının verilmesinde yeni bir araç olarak; gelir/servet testine bağlı kamu sosyal yardımlarının yapılması sürecinde ortaya çıkan yoksulluk damgası vurulması ve aşağılanmayı ortadan kaldırmak, insanların vatandaşlık ve topluma aidiyet duygularını güçlendirmek amacıyla devletçe herkese sağlanan gelir olarak da tanımlanmaktadır. Bu yaklaşımla gelirin kaynağı, üretime katılma ve çalışmaya bağlı olmaktan çıkarılarak toplumun bir üyesi olarak vatandaş olmaya, daha geniş anlamıyla insan olmaya dayandırılmaktadır. Her ne kadar vurgu kişi üzerinden yapılsa da yoksullukla mücadelede bir araç olarak vatandaşlık geliri de esasen temel koruma birimi olarak aileyi almakta ve ailenin yoksulluğunu ortadan kaldırmayı hedeflemektedir.²⁶

Karşılıksız-şartsız modelin diğer türü “negatif gelir vergisi”dir. Negatif gelir vergisinin amacı belirli bir gelir düzeyinin altındaki vatandaşların yüksek gelirli vatandaşlardan alınan vergilerle desteklenmesidir.

“Negatif gelir vergisi” kavramına ilk olarak 1838 yılında Fransız iktisatçı Augustin Cournot yazılarında yer vermiştir. Daha sonraki yıllarda Milton Friedman tarafından refah devletini düzenlemenin bir yolu olarak ayrıntıya girmeden kısaca önerilmiştir. 1965 yılında James Tobin “negatif gelir vergisi” hakkında daha derin bir biçimde araştırmalar yapmış, arkadaşları ise bu desteği, çalışmaya yönelik teşviklerin korunmasıyla yoksullukla mücadele etmenin bir yolu olarak görmüşlerdir.²⁷

Negatif gelir vergisi 1960’lı yıllardan itibaren ABD’de ilgi çekmeye başlamıştır. Robert Theobald, otomasyonun işgücünün büyük bir kısmı için yeterli gelir sağlayacak istihdam olanakları oluşturamayacağını iddia ederek gelir garantisi fikrini savunmuştur. Teknolojik gelişmeler sonucu hem daha az emek kullanılması

²⁵Ali Seyyar, “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Gelir Modelleri Tartışmaları: Tarihi Perspektiften Günümüze Bir Yolculuk” **Türk-İş Dergisi**, S. 389, 2010, s. 53.

²⁶Yusuf Alper, Rabihan Yüksel Arabacı, “Yoksullukla Mücadele, Vatandaşlık Geliri ve Aile Ödenekleri Sigortası” **Türk-İş Dergisi**, s.389, 2010, s. 46.

²⁷Karaca, **a.g.e.**, s. 39.

hem de mevcut çalışanların azalması veya bu çalışanların istihdamına devam edilse bile aldıkları ücretlerin düşmesi sonucu devlet hak temelli olarak tüm vatandaşlarına yönelik asgari bir gelir tabanını sağlamak zorunda kalacaktır. Devletin bunu sağlamaya yönelik kullandığı yöntem dar gelirli ailelere transfer ödemeleri yapmak, vergi borçlarını affetmek ya da vergi indirimlerine gitmek şeklinde olabilecektir. Bu uygulama birçok bilim adamı tarafından da desteklenmektedir. Örneğin, Friedman “negatif gelir vergisi politikası”nın zenginliğin yoksullar üzerinde yol açtığı olumsuzlukları ortadan kaldıracığını, ABD refah sistemiyle bağlantılı olarak ortaya çıkan caydırıcı unsurları azaltacağını ve refah programlarındaki karmaşıklığı hafifleteceğini iddia etmektedir. Liberal iktisatçılardan Tobin, Pechman, Mieszkowski gibi yazarlar da Friedman’ın görüşlerini desteklemiş ve bütün ihtiyaç sahiplerinin eline onurlu bir yaşam sürmelerini sağlayacak yeterli gelirin transfer edilmesini sağlayacak bir sistem olduğu için, pragmatik ve insancıl nedenlerle gelir garantisi politikası olarak da adlandırılan bu politikayı savunmuşlardır.²⁸

“Negatif gelir vergisi”nin amacı her aileye yıllık bir gelir garantisi verilme suretiyle ailenin gelirinin bir asgari sınırın altına düşmesini önlemektir. Sistemin uygulaması şu şekilde gerçekleşmektedir. Örneğin, devletin garanti ettiği yıllık gelir-tazminat 10 milyar lira ve gelir vergisi oranı da %25 olsun. Ailenin piyasa geliri arttıkça devletin verdiği tazminat belli bir tazminat-kayıp oranında azaltılacaktır. Ailenin piyasa gelirinin “0” olduğunu varsayalım. Bu durumda aile devletin sağladığı 10 milyar liralık gelirin tamamını elde edecektir. Eğer aile 5 milyar lira gelir elde ediyor ise aile bu gelirin %25’ini (1,25 milyar lira) kaybedecek ve ailenin nihai geliri 13,84 milyar lira olacaktır (5 milyar lira-ailenin piyasa geliri+10 milyar lira devletin garanti ettiği gelir-1,25 milyar lira tazminat kaybı). Devletin garanti ettiği yıllık gelirin 10 milyar lira olduğu bu örnekte piyasa kazancının %25’i 10 milyar lirayı geçenler -ki bu rakam 40 milyar liraya tekabül etmektedir; başabaş noktası=40 milyar lira -artık bu noktadan itibaren elde ettikleri tazminattan daha fazla vergi ödeyeceklerdir.²⁹

²⁸Karaca, a.g.e., s. 39-40.

²⁹A.e., s. 40-41.

Negatif gelir vergisinin yol açması beklenen olumlu sonuçlar şu şekilde belirtilmektedir:

- Tüm yoksullar üzerinde çalışma arzusunu arttırıcı bir etki oluşturacağı ve piyasanın serbest işleyişine müdahale olarak algılanan asgari ücret kanunlarını ve diğer transfer programlarını elimine edebileceği,

- Güncel uygulamada birçok teşvik unsurunu yok eden sosyal yardımın büyük ölçüde yerine geçebileceği,

- Bölgelerarasında asgari refah düzeylerini eşitlemeye katkıda bulunabileceği,

- Toplumdaki yoksul bireylerin onurunu koruyacağı,

- Sistemin işleyişindeki kolaylıklar nedeniyle Maliye Bakanlığı ve vergi daireleri tarafından basit bir şekilde yönetilebileceği,

- Yoksulluk testine gerek duyulmaksızın, bir yurttaşlık hakkı olarak en azından asgari bir geliri garanti edeceği, tüm bireyleri bir çatı altında toplamak suretiyle damgalanmayı azaltacağı,

- Devletin, vatandaşların ekonomik durumu hakkında daha fazla bilgi sahibi olmasına yol açacağı,

- Yoksulluk tuzağını ve refah devletinin gelirin yeniden dağıtımını sağlamadaki başarısızlığını ortadan kaldıracığı düşünülmektedir.³⁰

Friedman'ın negatif gelir vergisi önerisi Van Parijs'in "temel gelir" önerisi ile bazı benzerlikleri paylaşırsa dahi söz konusu öneriler yapı ve uygulamada kullanılan yöntem itibariyle birbirlerinden ayrılmaktadır.³¹ Van Parijs'e göre, temel gelir önerisi ile mukayese edildiğinde negatif gelir vergisinin iki olumsuz özelliği söz konusudur. Bunlardan birincisi negatif gelir vergisi dönem sonu itibariyle ödendiği için mali borçlar ve krediler hesaplandıktan sonra mali vergi geri dönüşü zamanına kadar ihtiyaç sahiplerinin eline bir gelir ulaşmamaktadır. Bu sebeple söz konusu dönemde yoksul kimselere onurlu bir yaşam sürmelerini sağlayacak ilave bir asgari destek programına ihtiyaç vardır. Temel gelirden ise böyle bir sorun yoktur, dönemin başından itibaren aylık olarak verilmektedir. İkinci konu ise, temel gelirin bireye, negatif gelir vergisi uygulamasının ise aile kurumuna yönelik

³⁰Karaca, **a.g.e.**, s. 41.

³¹Philippe, Van Parijs, "Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform", (Çevirimiçi), <http://www.jstor.org/stable/657823>, 06.11.2012, p. 883.

olmasıdır. Aile baz alınarak yapılan bu yardımların düzeyi düşük olup aileler arasındaki gelir eşitsizliğine negatif gelir vergisinin nasıl etki edeceği de tartışma konusudur.³²

Diğer taraftan kayıtdışı ekonomi ve/veya vergi kaçırma gibi kanun dışı durumlar da uygulamada büyük sorun teşkil edebilmektedir. Bu durumda kamusal kaynakların vergi kaçırıcılara transferi söz konusu olabilmektedir. Belirlenen eşik düzeyinin tam üzerinde olan insanların kaçak çalışmaları, başka bir ifadeyle kaçak çalışma tuzağı (trap of black work) da uygulamada karşılaşılan sorunlar arasındadır.

Karşılıksız-şartsız modelin üçüncü bir türü “sosyal/vatandaşlık kâr payı”dır. “Sosyal kâr payı” veya “vatandaşlık kâr payı” olarak ifade edilen bu anlayışa göre ülkenin sahip olduğu doğal kaynaklar toplumdaki herkesin ortak malıdır ve devlet bu doğal kaynakları sattığı veya kiraladığı durumda toplumda yaşayan tüm bireylere elde ettiği kardan pay dağıtmalıdır. Örneğin, ABD’nin Alaska Eyaleti’nde bu tip bir uygulama gerçekleşmektedir, devlet petrol ve benzeri doğal kaynaklardan elde ettiği karın bir bölümünü “Alaska Daimi Fonu” adı altında halka dağıtmaktadır. Vatandaşlık kar payı, özünde Keynes sonrası Batı toplumlarında-refah devletlerinde değişik isimlerle ifade edilen nakit yardımlardan farklı değildir. “Vatandaşlık geliri”, “sosyal ücret” olarak ta ifade edilen bu kavram çoğunlukla yoksulların veya tüm vatandaşların çalışıp çalışmamasına bakılmaksızın doğrudan devletten aldığı bir nakit desteği olarak tanımlanmaktadır ve amacı gelir dağılımına eşitsizliğine bağlı yoksulluğu ortadan kaldırmaktır.³³

1.1.2.2. Karşılıklı ve/veya Şartlı Modeller

Muhtaç kesimlere asgari gelir güvencesi sunmak isteyen toplumlar son zamanlarda birbirinden farklı iki temel yaklaşımı benimsemektedirler;

- Gelirin karşılıksız olarak güvence altına alınması,
- Gelirin bir çalışma karşılığı (workfare) olarak güvence altına alınması.³⁴

³²Karaca, a.g.e., s. 42.

³³Zararsız, a.g.e., s. 41.

³⁴Faruk Sapancalı, **Sosyal Dışlanma**, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 211.

Karşılıklı ve/veya şartlı asgari gelir modelleri, gelirin bir çalışma karşılığı güvence altına alındığı ve aynı zamanda kişinin asgari gelir desteğine hak kazanmak için gelir testine tabi tutulduğu uygulamalardır.

“Çalışma karşılığı asgari gelir sistemi” Anglo-Sakson ülkeleri tarafından sosyal dışlanma ile mücadelede etkili bir araç olarak geliştirilmiştir. Sistemin en temel özelliği işsiz-yoksul-dışlanmış bireyin devletin gösterdiği işte çalışmak veya mesleki eğitim programlarına katılmak zorunda olmasıdır. Aksi takdirde yardım kesilmektedir. Bu boyutuyla “çalışma karşılığı asgari gelir” emek piyasasına geri dönmek isteyen, aktif olarak iş arayan, mesleki eğitim almaya gönüllü kişilerle ilgilidir.³⁵

İngiltere’de gelir desteği dışında sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı nitelikteki sosyal yardımlardan biri olan, Blair Hükümeti tarafından yasalaştırılan Başkan Clinton’un “Çalışmayı Teşvik Programlarına” dayandırılan “Çalışan Aileler Vergi Kredisi” çalışma karşılığı asgari gelirin tipik bir örneğidir. “Aile vergi kredisi” çocuğu olan eşlerden en az birinin haftada 16 saatten fazla ücretli bir işte çalışmasına rağmen geliri belirli bir sınırın altında kalan ailelere yapılan bir yardımdır. En az bir çocuğa bakmakla yükümlü olan ve haftada 16 saatten az çalışıp da geliri belirli bir eşliğin altında kalan yalnız yaşayan kimseler de bu yardımdan yararlanma hakkına sahiptir. Bu tür önlemlerin, işsizlik/yoksulluk oranı düşük olan ülkelerde uygulanma şansı bulunmamaktadır. Bu uygulama, çalışan yoksul aileler için, bir vergi kredisinden oluşmaktadır. Ücretleri belli bir sınırın altında olan çalışanlar, ailelerinin büyüklüğüne ve içinde buldukları ekonomik koşullara göre artan oranlı mali ikramiyeler elde edeceklerdir. Böylece, bu ailelerin gelirleri, hem yoksulluk sınırını, hem de işsizlik yardımları ile sosyal yardımları aşacak ve çalışmak yönünde güçlü bir teşvik yaratılacaktır. Bu yönüyle, çalışma karşılığı gelir programları düzenli bir istihdam anlamına gelmediği ve elde edilen gelirin asgari düzeyde olduğu düşünüldüğünde, bu programlar, esnek üretim anlayışının öngördüğü yeni çalışma biçimlerine uygun ucuz ve esnek işgücü sağlamanın bir yolu olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, bu öneriyi getirenlerin amacı, bir piyasa katılım geliri, başka bir deyişle sadece çalışanların

³⁵Karaca, a.g.e., s. 49.

ailelerini koruyan bir önlem olduğu görülen bir temel gelire yönelik olarak, ilk adımın atılması olmalıdır. Bir tür asgari ücret garantisi olan bu önlem, negatif gelir vergisi gibi vergi borcu kredilerine ters düşmekte, ancak vatandaşlara yönelik bir hak olarak görülen temel gelir ile çok daha fazla ilgili bulunmaktadır. Ancak uygulamada bu önlemin iyi işler aramak ve belli bir saatin üzerinde çalışmak konusunda caydırıcı bir etki yarattığı görülmüştür.³⁶

“Çalışma karşılığı asgari gelir”, yardım alan ile devlet arasında bir sözleşme ilişkisine dayanmaktadır. Buna göre, devletin sağlamış olduğu bu destek belirli yükümlülüklerin yerine getirilmesi koşuluna bağlıdır ve bu programlarda cezalandırıcı hükümlere yer verilmektedir.³⁷

Asgari gelirin diğer bir türü ise asgari gelirin sadece yeterli gelir kaynaklarından yoksun olan herkese ödenmesini öngören ve asgari düzeyde şartlılık esasına dayanan şartlı asgari gelir desteğidir. Burada amaç tüm bireylere asgari geçim seviyesini sağlayacak bir geliri garanti etmek ve bireylerin daha fazla sosyal ve mesleki bütünleşmesini sağlamaktır. Bu bağlamda asgari gelir desteği alan kişilerin sosyal bütünleşme programları ile hem mesleki eğitim almaları hem de işgücü piyasasına girişleri sağlanmaktadır.³⁸

Asgari geçim seviyesini sağlayacak bir gelirin garanti edilmesi amacını taşıyan asgari gelir garantisi sistemi, son yıllarda AB ülkelerinde konuşulmaya başlanmış ve Avrupa Komisyonu “1998 yılındaki sosyal koruma sistemindeki yeterli kaynaklar ve sosyal yardım ile ilgili genel kriterlere yönelik tavsiye kararı”nın uygulanmasına ilişkin raporunda “asgari gelir garantisi” kavramına özellikle işaret etmiştir. İlgili tavsiye kararında asgari gelir garantisi bahsinde“, finansal krizler esnasında verilen asgari gelir temel ihtiyaçları kapsar, prime bağlı değildir, vergilerle finanse edilir ve aile içi dayanışmaya katkıda bulunmaktadır, finansal kriz olmadığı durumda ise asgari gelir düzenlemesi yaşamını idame ettiremeyecek durumda olan kişiler için son bir güvencedir” şeklinde hükümlere yer

³⁶A.e., s. 50.

³⁷A.e.

³⁸A.e., s. 43-44.

verilmiştir. Şartlı asgari gelir türleri genel olarak “güvenceli asgari gelir” ve “asgari tutunma geliri” olmak üzere iki başlık altında incelenebilir.³⁹

Bunlardan ilki “güvenceli asgari gelir”dir. Güvenceli asgari gelir, devletin yoksullara yaptığı sosyal yardımlardan biridir, diğer sosyal yardımlardan (yaşlılık, sakatlık vb.) ayrılan en önemli özelliği ise diğer sosyal yardımlar ihtiyaç sahiplerine bir gerekçe nedeniyle verilirken güvenceli asgari gelir, geliri yoksulluk sınırının altında kalan herkese verilen genel nitelikli bir yardımdır.⁴⁰ Çalışma veya üretimin bir karşılığı olmadığı halde bu sosyal yardıma “gelir” denmesinin nedeni ödemenin süreklilik arzemesidir.⁴¹ Diğer bir neden ise gelir elde eden kişide oluşan güven duygusunun yoksullarda da inşa edilmesini sağlamaktır.

Sosyal dışlanmayla mücadelede kullanılan en etkin araç, herhangi bir karşılık beklenmeksizin, devlet tarafından asgari düzeyde bir gelirin güvence altına alınmasıdır. Güvenceli asgari gelir, son yıllarda özellikle Avrupa'da, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı hukuksal çözüm arayışlarının sonucu olarak sıkça dile getirilen bir sosyal kurum haline gelmiştir. Bu gelir türü, sosyal dışlanma mağduru kesimlerin asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması için devlet tarafından sağlanan bir tür sosyal yardım şeklinde tanımlanabilir.⁴²

“Garantili asgari gelir” terimi AB’de farklı ulusal anlayışlara sahiptir. Bazı ülkelerin (Fransa, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, Latviya) proje isimlerinde asgari gelir kavramı açık bir biçimde belirtilmiştir, diğer birçok ülkede (Avusturya, Almanya, Hollanda, Danimarka, İsveç, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovenya, Malta) aynı proje, sosyal yardım olarak veya “entegrasyon veya ilave gelir” (Belçika, Portekiz), “kamu yardımı” (Kıbrıs), “gelir desteği” (İngiltere), “tamamlayıcı refah ödeneği” (İrlanda), “geçim yardımı” (Estonya), “kaynak ihtiyacı yardımı” (Slovakya) veya “sosyal yardım” (Litvanya) olarak belirtilmektedir. Bazı ülkelerde garantili asgari gelir projesi tek mevcut güvenlik ağıdır, diğer bazı ülkelerde garantili asgari gelir, diğer ödeneklerin ve ilgili hakların

³⁹A.e., s. 43-44.

⁴⁰Şebnem Gökçeoğlu Balcı, “Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmayla Mücadelede Fransız Hukukundan Bir Örnek: Tutunma Geliri” İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı. 42, 2010, s. 36.

⁴¹Hacımahmutoğlu, a.g.t., s. 44.

⁴²Sapancalı, a.g.e., s. 211.

da dahil olduğu daha geniş bir güvenlik ağının bir parçasıdır. Üye ülkeler arasında sosyal korumada sürekli bir bilgi alışverişini teşvik eden 1990 yılından beri yayınlanan Sosyal Koruma Alanında Ortak Bilgi Sistemi (MISSOC)nde garantili asgari gelir projeleri “yeterli kaynakların garanti edilmesi” şeklinde geniş bir kategoride sınıflandırılmıştır. Bu farklı terminolojilerin ötesinde garantili asgari gelir projeleri genel bir tespitte bulunmamıza yardımcı olacak bazı genel özelliklere sahiptir. Bu özellikler;

- Evrensel bazda verildiği ve daha önceki sigorta sistemlerindeki sosyal koruma dağıtımlarından bağımsız oldukları için “garantili” ve “karşılıksız”dır,

- Sosyal korumadaki son güvenlik ağı olarak tasavvur edildikleri ve asgari yaşam standartları ve ihtiyaçların ulusal ve yerel algısı ile ilgili oldukları için “asgari”dir,

- Öznel ve ayırıcı olmayan bir hak olması yönüyle bireyler tarafından talep edilmesi gerekmektedir, otomatik olarak verilmemektedir ve seviyesi (miktarı) kanunlarla veya yönetsel kurullarla herkes için eşit bir şekilde tespit edilmektedir,

- Genellikle gelir testine göre değişen nakit miktarlarda ödenmektedir. Bu yardımın niteliği ve miktarı bireyin ve hanehalkının elde ettiği kaynakların verilen asgari miktarı geçmemesi şartına bağlanmıştır. Bununla birlikte belli ülkelerde örneğin gıda veya giysi yardımları tamamlayıcı ve/veya diğer ödeneklere (ev, aile) ve/veya hizmetlere ilave olarak nitelendirilebilmektedir.⁴³

“Güvenceli asgari gelir”in ortaya çıkmasında en büyük etken mevcut katkılı sosyal güvenlik sisteminin genç işsizler, uzun süreli işsizler, tek ebeveynli aileler gibi sosyal dışlanmış kesimleri kapsamamasıdır. Bu nedenle “güvenceli asgari gelir” katkıya dayalı olarak verilmemektedir. Bu gelir, geliri geçim seviyesinin altında olan herkese güvence sağlamayı amaçlamaktadır. Güvenceli asgari gelirin öznesi işçi değil, yoksullardır, bununla birlikte işsizler veya geçici işlerde düşük ücretle çalışanlar veya engelli oldukları için çalışamayanlar, yaşlılık veya boşanma gibi sebeplerle geçim sıkıntısı çekmekte olanlar, toplumun kıyısındakiler,

⁴³Casas, a.g.e., p. 18.

tutunamayanlar, dışlanmışlar, marjinaler bu gelirin muhatabı olan kesimlerdir.⁴⁴ Bununla birlikte bu sosyal yardım türü ne refah devletini kutsamak suretiyle bireyleri devlete bağımlı hale getiren bir uygulama ne de bir tür sosyal sigorta olarak düşünülmemelidir, tersine, bu gelirden beklenen, faydalanıcılarına sorumluluk bilinci aşlamak suretiyle yaşam koşullarını iyileştirmek için bir zemin sunması ve onları çalışmaya yönlendirmesidir.⁴⁵

Güvenceli asgari gelir, sosyal koruma hukukuna yeni girmiş bir kavram olup en geniş bir tanımla “toplumdaki yoksulların ve egemen yaşam biçiminden dışlanmış kesimlerin asgari seviyede geçimlerinin sağlanması ve toplumla olan bağlarının kuvvetlendirilmesi için devlet tarafından tahsis edilen bir tür sosyal yardım” şeklinde ifade edilebilir. Güvenceli asgari gelir, bir üst kavramdır ve her ülkenin kendi yasal düzenlemelerinde farklı isimlerle adlandırılmaktadır. Örneğin, Fransa’daki sosyo-ekonomik şartların şekillendirdiği güvenceli asgari gelir kurumu, Fransız hukukunda “tutunma geliri” olarak adlandırılmıştır.⁴⁶ Güvenceli asgari gelir için farklı ülkelerde farklı kavramların ortak noktasını, yoksullara devlet tarafından yapılan bir sosyal yardım olması, hak niteliğinde olması, süre limitinin olmaması oluşturmaktadır.⁴⁷

Güvenceli asgari gelir ve asgari tutunma geliri programları yaygın bir biçimde çok boyutlu olarak eğitim, sağlık ve konut gibi yardımları da içermektedir.⁴⁸

Güvenceli asgari gelir, devletin belli bir geçim seviyesinin altında olan herkese katılım şartı ve çalışma zorunluluğu olmaksızın gelir desteği sağlamak amacıyla servet araştırması yapmak suretiyle verdiği bir gelirdir. Tanımdan anlaşılacağı üzere güvenceli asgari gelirin temel gelirden farkı yoksullara servet testi uygulandıktan sonra verilmesidir. Servet araştırmasının muhatabı sadece birey olmayıp tüm hanehalkı ile ilgilidir ve güvenceli asgari gelirden faydalanmak isteyen bireyin yeterli gelir kaynaklarından yoksun olduğunu ispat etmesi

⁴⁴Balcı, **a.g.e.**, s. 36.

⁴⁵Sapancalı, **a.g.e.**, s. 212.

⁴⁶Balcı, **a.g.e.**, s. 33.

⁴⁷**A.e.**, s. 36.

⁴⁸**A.e.**, s. 50.

gerekmektedir. Birey asgari geçim seviyesini sağlayacak gelirden yoksun ise ve bunu ispat etmişse güvenceli asgari gelire hak kazanır.

Burada amaç yardım alan kişinin kaynaklarına bağlı olarak sahip olduğu gelirin o ülkedeki resmi yoksulluk sınırına veya onun belli bir oranına göre tespit edilen bir taban gelire ulaşmasını sağlamaktır. Söz konusu taban gelirin altındaki bütün gelirler farklı seviyelerde olacağından aradaki farkı kapatmak için verilen güvenceli asgari gelirin miktarı da farklı olacaktır. Güvenceli asgari gelir desteği vergilerle finanse edilmektedir ve ödemeler, genellikle aylık olarak yapılmakta ve miktarı birbirine eşit olacak şekilde belirlenen büyüklüklere bağlı olarak hane halkının büyüklüğü ile oransal olarak değişmektedir.⁴⁹

AB ülkelerinde yaygın bir şekilde uygulanan güvenceli asgari gelir, şartsız temel gelirden temel olarak üç konuda ayrılmaktadır. Bunlar;

- Güvenceli asgari gelirden birey ve aile faydalanabilmekte, şartsız temel gelir ise sadece bireye ödenmektedir.

- Diğer kaynaklardan elde edilen gelir, güvenceli asgari gelir ödemesinde dikkate alınmakta şartsız temel gelirden ise dikkate alınmamaktadır.

- Güvenceli asgari gelir uygulamasında bireyin emek piyasasına geri dönmek üzere yapılan iş tekliflerini ciddi bir şekilde değerlendirmesi ve çalışmaya istekli olması gerekmektedir, şartsız temel gelir ise çalışma isteği olup olmamasına bakılmaksızın ödenir.

- Güvenceli asgari gelir, yardımdan faydalanan kişinin asgari ihtiyaçlarını karşılayacak seviyede olmalıdır, şartsız temel gelir için böyle bir zaruret yoktur, dolayısıyla temel ihtiyaçları karşılayacak seviyenin altında veya üstünde bir miktar tespit edilebilmektedir.⁵⁰

Güvenceli asgari gelir uygulaması ülkemizde pek fazla bilinmediğinden ve içeriğindeki “asgari” kelimesi nedeniyle ilk anda “asgari ücret” kavramını çağrıştırmaktadır. Bununla birlikte iki kavram arasındaki tek ortak nokta, ikisinde de asgari yaşam seviyesini sağlayacak bir gelirin hedeflenmesidir. Burada “asgari”

⁴⁹Karaca, a.g.e., s. 45-46.

⁵⁰A.e., s. 44-45.

kelimesi ile aslında “sosyal anlamda bir asgari durumdan söz edilmektedir. Dolayısıyla bu asgari durum yaşamak için gerekli, zorunlu fiziki ihtiyaçların yanı sıra sosyal/kültürel ihtiyaçları da karşılaması beklenen bir seviyedir. Diğer taraftan asgari ücret, çalışanların emeğinin karşılığıdır, hizmet akdiyle çalışan işçi ile işverenin sözleşme özgürlüğünün alt sınırını çizer. Güvenceli asgari gelir ise çalışmayanların ihtiyaçlarını asgari seviyede karşılamayı hedefler ve çalışma karşılığı olmaksızın elde edilen bir gelirdir.⁵¹

1.1.2.3. İkame Edici ve Tamamlayıcı Yönleriyle Asgari Gelir Desteği

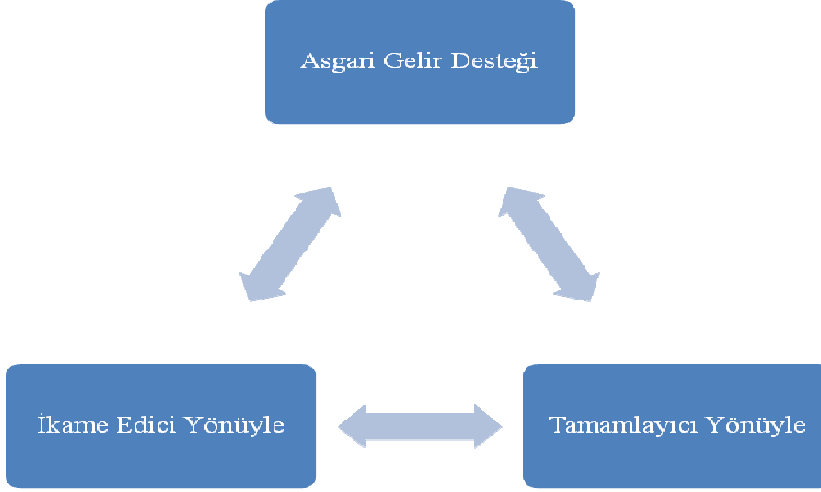
Asgari gelir desteği türleri farklı özellikleri itibariyle incelendiğinde genel olarak topluma, ikame edici ve tamamlayıcı iki boyutta katkıda bulunduğu görülmektedir.

İkame edici bir tür olarak ta değerlendirilebilecek olan temel gelir, mevcut sosyal güvenlik sistemlerinde büyük bir reform niteliği taşımaktadır. Temel gelir, uygulamada mevcut değişik tipteki yardımların yerini alması öngörülen bir yardım türüdür ve koşulsuz olarak toplumdaki her bireye verilmesi planlanmaktadır. İkame edici asgari gelir, tamamlayıcı asgari gelirden farklı olarak birçok ülkenin sosyal hukuk sisteminde yer almamakta bununla birlikte ciddi bir entelektüel tartışmaya konu olmaktadır. İkame edici asgari gelir kavramı İngiltere’de yurttaşlık geliri, Hollanda’da temel gelir, Fransa’da yaşam geliri ve Belçika’da evrensel yardım olarak anılmaktadır.⁵²

⁵¹Balcı, **a.g.e.**, s. 35.

⁵²Metin, **a.g.e.**, s. 130.

Şekil 1-2. Farklı Boyutlarıyla Asgari Gelir Desteği



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Asgari gelirin ikame edici boyutu ile ilgili olarak daha uç düşünceye sahip olan ultra-liberaller ve ütöpik sosyalistler ise temel gelirin tüm sosyal güvenlik sisteminin yerini alması gerektiğini düşünmektedirler. Buna göre temel gelir, bir ülkede devletin sağladığı sosyal yardımların sahip olduğu farklı büyüklükteki çok parçalı ve farklı nitelikteki yapının yerini alacaktır. Devlet herkese asgari düzeyde geçimini sağlayacak bir geliri sunmalı ve bunun dışında hiçbir şeye karışmamalıdır. Burada çalışma hakkı ile gelir hakkı arasında bağlantı kopmuştur ve bireyler çalışmasalar dahi yaşamlarını idame ettirecek asgari seviyede bir gelir devlet tarafından kendilerine sunulmaktadır. Temel gelir kavramını anlayabilmek için çalışma hakkı ile gelir hakkı arasındaki bağlantının kopmasını düşünsel anlamda anlamak çok önemlidir ve kavram tamamıyla bu fikir üzerine oturtulmaktadır. Diğer taraftan pratikte temel gelir fikri hâlihazırda dünyanın hiçbir ülkesinde uygulanmamaktadır.⁵³

İkame edici asgari geliri savunanların büyük bir kısmı, tam istihdam koşullarını sürdürmenin gelecekte mümkün olmayacağı düşüncesine sahiptirler. Günümüzde toplumların yaşadığı en temel sorunların başında gelen yoksulluk ve sosyal dışlanma olguları gibi gelecekte de ücretli çalışma ile sosyal güvenlik arasındaki bağlantı çok temel bir sorun haline gelecektir. Diğer taraftan toplumdaki

⁵³Sapancalı, a.g.e., s. 213.

işsizliğin de önemli bir sosyal sorun haline gelmesi insanların geçimlerini sağlama konusundaki çabalarını olumsuz etkilemektedir. Bu sebeple daha önce herhangi bir işte çalışmamış olan bireylerin en azından büyük bir kısmını sosyal güvenlik sistemine dahil edecek yeni bir sisteme ihtiyaç duyulmaktadır, bunun ikame edici asgari gelir olduğu düşünülmektedir.

Tamamlayıcı asgari gelir desteği sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı ve toplumdaki bütün bireylerin yaşaması için gerekli asgari geçim kaynaklarını temin eden bir sosyal yardım niteliği taşımaktadır. Bu sistemde mevcut sosyal güvenlik sistemleri aynen muhafaza edilerek sistemdeki boşluklar asgari gelir desteği ile doldurulmaktadır. Tutunma geliri yaklaşımında da asgari gelir, bireylerin işsizlik ve yoksulluk durumlarında sosyal ve mesleki bütünleşmelerini sağlayan bir mekanizmadır ve diğer sosyal yardımların yerini almayı hedeflemez, tersine tamamlayıcı bir nitelik taşır. Bu çerçevede Avrupa Birliği ülkelerinin bir kısmında uygulanan asgari tutunma geliri, o ülkelerin mevcut sosyal güvenlik sistemlerini tamamlamaktadır. Ülkelerin pozitif hukuk sistemlerine girmiş olan tamamlayıcı nitelikteki asgari gelir desteğine “güvenceli asgari gelir”, “tutunma geliri” ve “çalışma karşılığı asgari gelir” diye tabir edilen türler örnek verilebilir. İkame edici asgari gelir türleri ise uygulamada hiçbir ülkenin pozitif hukuk sisteminde yer almamaktadır, bununla birlikte entelektüel ve bilimsel çevrelerde yoğun bir biçimde tartışma konusu olmaktadır.⁵⁴

Dünyanın çeşitli ülkelerindeki asgari gelir uygulamaları genellikle diğer geçim ödeneklerini tamamlayıcıdır ve güvenlik ağı oluşturulmasına katkı yapar. Sonuç olarak her ülkede asgari gelirin tasarımı anlamak için ülkede mevcut gelir desteğinin daha genel sistem bağlamındaki rolünü dikkate almak önem taşımaktadır. Avrupa ülkelerinin birçoğunda özel hedef grupların (örneğin işsiz, özürsüz, yaşlı ve benzeri) sosyal açıdan kapsama alınmalarını teşvik etmek ve daha genel olarak yoksullara yönelik gelir desteklerini içeren daha geniş özel politikalar mevcuttur. Bazı ülkelerde belirli ölçütlere öncelik verme söz konusu iken diğer bazı ülkelerde yasal asgari gelir veya asgari gelir uygulamalarında daha katı prosedürler

⁵⁴Karaca, a.g.e., s.47-49.

uygulanmaktadır. Son olarak hedef politikaların olmadığı ve yoksulluğun bütün durumları için her durumu içeren tek bir ölçü olduğu bazı ülkeler de mevcuttur.⁵⁵

1.2. ASGARİ GELİR DESTEĞİNİN GELİŞİMİNE YOL AÇAN FAKTÖRLER

1.2.1. Küreselleşme ve Neoliberal Politikalar

Küreselleşme, 1989’lardan sonra Doğu Bloku’nun çöküşünden sonra entelektüeller, politikacılar ve bilim adamları tarafından sıklıkla kullanılan bir kavram olmuştur. Bu süreçte kapitalist ülkeler arasında 1950’den beri devam eden, ticaret ve sermaye akışının ciddi boyutlara ulaştığı bir ekonomik entegrasyonun olduğu biliniyordu. Bu entegrasyonun politik sonuçlarının, bölgesel ve küresel düzeydeki hükümetler arası organizasyonların gelişmesinde ve büyümesinde önemli bir katkısı olduğu görülmektedir.⁵⁶ Küreselleşme olarak nitelendirilen bu süreç bütün dünyayı etkisi altına almıştır.

Küreselleşme süreci ile birlikte özellikle son yıllarda yaşanan ekonomik krizler, yoksulluk ve işsizliğin artması toplumdaki muhtaç kişilere bir asgari gelir-temel gelir verilmesi fikrinin daha fazla ön plana çıkmasına neden olmuştur. Son yirmi yılda gündemde yoğun olarak yer işgal eden bir kavram olarak küreselleşme konusunda farklı görüşler ve tanımlar mevcuttur. Küreselleşmenin küresel olarak kabul edilen bir tanımı yoktur ve uygulamada, terim, geniş ilgisiz bir olgu dizisiyle açıklanmaya çalışılmaktadır.⁵⁷ Tanımların çoğuna göre, dünyadaki akımlar ve insan ilişkileri tek bir küresel sistemin içinde birleştiği bir seviyeye ulaşmıştır. Bu yüzden küreselleşme kavramı, günümüzde bütün sosyal alanlarda, ekonomide, politikada, kültürde aynı zamanda ekolojik ve teknik alanda yaygın olarak kullanılmaktadır.⁵⁸ Küreselleşme, kavram olarak yeryüzündeki insanların, iktisadî, sosyal, kültürel ve

⁵⁵Chiara Crepaldi, Alfonso Gambino, Simona Baldi, Barbara Da Roit and Emanuele Ranci Ortigosap, *The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union*, Report made for European Parliament, Milan, 2007, p. 23.

⁵⁶Radice Hugo, “Globalization, Labour and Socialist Renewal”, **Capital&Class**, Autumn, 2001, p. 75.

⁵⁷Bob Deacon v.d., **Global Social Governance - Themes and Prospects**, Globalism and Social Policy Programme, Helsinki, 2003, p. 5.

⁵⁸Abdulkadir Şenkal, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa yayınları, (3.Baskı), İstanbul 2012, s. 105.

siyasal alanlarda birlikteliğini, bu alanların herbirinde artan ilişkilerini amaçlayan bir süreçtir.⁵⁹

Bu anlamda küreselleşme literatürü birkaç farklı anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi, sosyal küreselleşmedir. Sosyal küreselleşme; önceden belirlenmiş ulusal sosyal fikir mücadelelerini aşma, sosyal ve kültürel değerlerin birbirine yaklaşması; politik küreselleşme, küresel piyasayı idare etmek için bölgesel veya küresel bir yönetim anlayışı oluşturma çerçevesinde yeni sistemler geliştirmek ve piyasanın küreselleşmesi yoluyla belirli ulusal piyasaların sınırlamaları dışında aktivitelerini meydana getiren sermayenin, malların, hizmetlerin serbest dolaşımına karşı olan engelleri kaldırma diye adlandırılabilir bir yapıyı ifade etmektedir. Sosyal küreselleşme, sosyal politika literatürü açısından emek ve sosyal sorunlarla mücadele etmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede refah için küresel bir çerçeve yaratma politik küreselleşmenin önemli bir hedefi olarak görülmektedir. Bu çerçevede yeniden dağıtım politikalarını destekleyen sosyal politikalar, piyasanın küreselleşmesinin yol açtığı sonuçları analiz etmek açısından önemlidir.⁶⁰ Bunun sebebi küreselleşme sürecinin yarattığı sosyoekonomik (gelir dağılımı, yoksulluk vb.) sonuçların asgari gelir desteği ve benzeri politikalara duyulan ihtiyacı arttırmasıdır.

Çoğu gözlemci geçen yirmi otuz yıl zarfında Batı ülkelerinde artan eşitsizlik yönünde bir eğilim tespit etmiştir. Bu eğilim tek biçimli olmamasına rağmen, endişeye sebebiyet verecek kadar ya da en azından altında yatan sebepleri araştırmaya teşvik edecek kadar önemlidir. Söz konusu eşitsizliğin en önemli nedenlerinden birinin küreselleşme olduğu birçok gözlemci tarafından vurgulanmaktadır. Bu konudaki genel kanaat, ticaretin liberalizasyonu ve neoliberal politikaların vergi ve bölüşüm sorunlarını arttırarak gelir dağılımını bozduğu ve transferlerden önceki gelirlerde bir eşitsizliğe yol açtığı şeklindedir. Böyle bir eşitsizlik, özellikle kamu sektörünün gelir dağılımı politikalarını düzenleme

⁵⁹ Fikret Şenses “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma için Bir Fırsat mı, Engel mi?” **ERC Working Paper in Economic**, 04/09 August 2004, s. 24.

⁶⁰ Graham Room, “Social Exclusion, Solidarity and The Challenge of Globalization”, **International Journal of Social Welfare**, July, C. 8, S. 3, 1999, p. 172.

konusunda bir stratejisi olmaması durumunda yaşam standartlarında daha büyük bir eşitsizliğe yol açacaktır.⁶¹

Küreselleşme konusunda en büyük eleştiri sosyal alanda yaşanmaktadır. Küreselleşme, özellikle zayıfın karşısında güçlünün ve vasıfsızın karşısında vasıflının lehine işlemektedir. Küreselleşme, ekonomilerin, teknoloji tarafından yönlendirilen toplumların, yeni ekonomik ilişkilerin ve geniş bir yelpazeye sahip olan-hükümetler, uluslararası örgütler, işletmeler, işçiler ve sivil toplumu kapsayan-ulusal ve uluslararası aktörlerin aşamalı entegrasyonu olarak tanımlanmaktadır. Aynı zamanda küreselleşmenin sosyal boyutu insanların, ailelerin ve toplumların yaşamları ve işleri üzerindeki etkileri ile ilişkilidir. Çünkü farklı bireyler ve ülkeler, küreselleşmeden farklı kazançlar sağlarlar. Zor olan, yoksulluğu azaltmak, yeni işler yaratmak ve herkes için eşit ve sürdürülebilir bir kalkınma yaratılması anlamında küreselleşmeyi yönetebilmektir.⁶²

Tüm dünyada hızlı bir değişime yol açan küreselleşme sanayileşmiş ülkelerle, kendilerinden çok daha düşük yaşam standardı olan ve düşük ücretlerin sözkonusu olduğu az gelişmiş ve/veya gelişmekte olan ülkeleri tam rekabet şartlarında karşı karşıya getirmektedir. Ücretlerin artırılmadığı, vergilerin yükseltilemediği ve kamu borçlarını azaltmanın gerekli olduğu az gelişmiş ve/veya gelişmekte olan ülkelerde, hem sosyal gelişimi sağlamak hem de gelir düzeyindeki azalma ya da durgunluğun yarattığı olumsuz sonuçları dengeleyebilmek açısından asgari bir gelir hakkının verilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.⁶³

Diğer taraftan 1980'li yıllardan itibaren etkisi gittikçe artan neoliberal politikalar boyutları farklı olmakla birlikte OECD ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de eşitsizliklerin artmasına, gelir dağılımı adaletsizliğine ve gelir

⁶¹Agnar Sandmo, "Globalisation and the Welfare State: More Inequality – Less Redistribution?", presented at the conference of the European Institute of Social Security on 'European Social Security and Global Politics', Bergen, 27-29 September 2001, p. 5.

⁶²ILO, "The Role of Trade Unions in The Global Economy and the Fight Against Poverty", **Background paper International Workers Symposium**, Geneva, 17-21 October 2005.

⁶³Karaca, a.g.e., s. 8-9.

yoksulluğuna neden olmuştur.⁶⁴ Türkiye’de neoliberal politikaların uygulandığı 1980 sonrası dönemde tarım destekleri ve sübvansiyonları kaldırılmış ve bu durum ciddi oranda yoksullaşmaya yol açmıştır. Ayrıca sözkonusu dönemde vergilerin ağırlıklı olarak tüketim üzerinden alındığı, örneğin 2005 yılında tüketim üzerinden alınan dolaylı vergilerin toplam vergi gelirinin %70’ine tekabül ettiği görölmektedir. Vergi sisteminin bu şekilde gerçekleşmesi zaten eşitsiz olan gelir dağılımının yoksullar aleyhine daha da artmasına yol açmıştır.⁶⁵

Küreselleşme ve neoliberal politikaları destekleyenler, kamu sektörünün küçölmesinin, emek ve sermayenin serbest dolaşımının ve ölke ekonomilerinin dış rekabete açılarak dünya ekonomisi ile bütünleşmesinin ölkelerin çıkarına olacağını, refah ve zenginliğin artacağını düşünmekte idiler. Bununla birlikte gerçekleşen bunun tam tersi olmuş yoksulluk artmış, gelir dağılımı bozulmuş ve bölgesel eşitsizlikler derinleşmiştir. Neoliberal politikaların sosyal devlet uygulamalarına sınırlamalar getirmesi yoksul ve muhtaç kesimleri korumasız bırakmış diğer taraftan özelleştirmeler işsizliği arttırmıştır.⁶⁶

Asgari gelir desteğinin küreselleşme ve neoliberal politikaların etkilerini hafifletebileceği ve yoksullukla mücadelede etkili bir yöntem olarak uygulanabileceği düşünölmektedir.

1.2.2. Sosyal Dışlanma

Yoksulluk sosyo-ekonomik açıdan ciddiye alınması gereken önemli bir sorundur. 19. yüzyılda Sanayi Devrimi’nin sonuçlarından biri olan yoksulluk sorunu/sorunsalı bugün de teknolojik devrim ve küreselleşmenin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak 19. yüzyıl ile günümüz şartları birbirinden oldukça farklı olduğundan yoksulluğun tip ve boyutları da birbirinden farklıdır. Bugünün

⁶⁴Burcu Yakut Çakar, Volkan Yılmaz, “Gelir Hakkı: Neden Sol Bir Talep?” **Türk-İş Dergisi**, S. 389, 2010, s. 60.

⁶⁵**A.e.**, s. 61.

⁶⁶Didem Gürses, “Türkiyede Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 17, Sayı 1, 2007, s. 60-61.

yoksulları 19. yüzyılda ekonomik sistem içerisinde emeğine ihtiyaç duyulan işçiler değil, toplumla bağları bir şekilde kopmuş ya da dışlanmış kişilerden oluşuyordu.

Günümüzde yoksulluk kavramı “sosyal dışlanma”, “tutunamama”, “marjinalite”, alt sınıf (underclass) kavramlarıyla bir arada tartışılmaktadır. Sosyal bütünleşmenin karşıtı olarak da ele alınan sosyal dışlanma, kişilerin sivil, politik, ekonomik ve sosyal vatandaşlık haklarından mahrum olma durumunu ifade etmektedir.⁶⁷ Gelişmiş olduğu belirtilen Batılı ülkelerin yeni yoksulları, sistemden tamamen dışlanmış kişilerden oluşmaktadır ve bu kişiler “tutunamayanlar” olarak isimlendirilmektedir.⁶⁸ Avrupa ülkeleri içerisinde özellikle Fransa’da asgari gelir desteği “tutunamayanlar” boyutu ile dikkate alınmıştır.

1980’lerden beri, sermayenin ve çok uluslu şirketlerin küresel ölçekteki faaliyetleri, yoksulluğu, eşitsizliği ve sosyal dışlanmayı artırırken ve sosyal ilişkileri yeniden düzenlerken, ortaya çıkan küresel düzen, köklü ekonomik, politik ve sosyal değişimleri de beraberinde getirmiştir.⁶⁹ Bu yüzden 1990’lı yıllarda uluslararası kamuoyu, sosyal açıdan dezavantajlı grupların sayısına ve yoksulluğun artmasına karşı artan bir ilgiye sahne olmuştur. Bu durum, Batı Avrupa’da finansal birlik açısından sosyal harcamalarda bir kısıtlamaya ve yüksek işsizlik konusundaki endişeleri beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler devam ederken Orta ve Doğu Avrupa’da ise piyasa ekonomisine geçiş sürecinin yarattığı etkiler ve devlet desteğinin çökmesi bu konudaki başlıca faktör olmuştur.⁷⁰

Yoksullukla mücadelede sosyal politikanın önemli araçlarından olan asgari gelir, toplumdaki bütün bireylerin sosyal ihtiyaçlarını karşılayan bir gelir transferi modelidir.⁷¹ Asgari gelir desteği, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele için kullanılan önemli bir sosyo-politik yöntemdir. Yoksulluk bir toplumda üretilen değerlerin azlığı ve çokluğuyla ilgili değil, üretilen değerlerin bireyler arasında eşit olmayan dağılımı neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle “yoksulluk gelir

⁶⁷Özlem Çakır, “Sosyal Dışlanma”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4, Sayı 3, 2002, s. 83.

⁶⁸Şebnem Gökçeoğlu Balcı, **Tutunamayanlar ve Hukuk**, Ankara, Dost Kitabevi, 2007, s. 15-16.

⁶⁹Amy A. Quark, “Social Exclusion in the New Economy: Beyond the Digital Divide”, **New Scholarship in the Human Services**, C. 7, S. 2, 2008, p. 14.

⁷⁰Room, **a.g.e.**, p. 174.

⁷¹Alper, Arabacı, **a.g.e.**, s. 46.

dağılımı eşitsizliğinin bir sonucudur” diye ifade etmek yanlış olmayacaktır. Asgari gelir desteği bu noktada önemli bir işlev görebilmektedir. Çünkü asgari gelir desteği aynı zamanda yoksullara bir gelir transferidir.

Neoliberal politikaların yaygın bir biçimde uygulamaya konulduğu 1990’lı yıllardan itibaren birçok ülkede gelir dağılımı, 1980’li yıllara göre daha da kötüleşmiştir. Gelir dağılımı ve yoksulluğa ilişkin göstergeler, sayısal verileri yayınlayan kuruluşlara göre de farklılık göstermekle birlikte, neoliberal küreselleşme döneminde gelir dağılımının gerek ülke grupları gerekse ülkeler içinde bozulduğu ve yoksulluğun artarak kaygı verici boyutlara ulaştığı görülmektedir.⁷²

Yoksulluk sorunu sadece Üçüncü Dünya olarak ifade edilen ülkelerin değil çok sayıda gelişmiş olarak belirtilen ülkelerin de en önemli sorunlarından biridir ve yakın vadede çözümlenecek gibi görünmemektedir. Nitekim dünyanın en gelişmiş bölgesi olarak nitelendirilen AB ülkelerinde de bu sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. Ortaya çıkan yoksulluk ve gelir eşitsizliğinin derinliği tarihin hiçbir döneminde görülmediği kadar büyük boyuttadır.⁷³

Öte yandan sosyal dışlanma, asgari gelir kavramının ortaya çıkmasına yol açan faktörlerden biridir. Bireyin toplumla bütünleşmesini sağlayan sosyal ekonomik, politik kültürel süreçlerin aktifleştirilememesi olarak tanımlanabilen sosyal dışlanmanın en önemli göstergelerinden biri yoksulluk sorunudur.⁷⁴ “Bireyin normal vatandaşlık faaliyetlerine katılmasındaki yetersizlik” olarak da tanımlanan sosyal dışlanma, güvenceden yoksun istihdamın artması, sosyal eşitsizliklerdeki artış ve artan işsizlikle bağlantılı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında sosyal dışlanma, “eşitsizlik”, “yoksulluk” ve “yoksunluk” kavramları ile açıklanmaya çalışılmaktadır ve sosyal dışlanma ile asgari gelir arasında önemli bir ilişkinin varlığı daha da iyi anlaşılmaktadır. Sosyal dışlanmanın en önemli biçimi kişinin kendisinden veya emek piyasasından kaynaklanan nedenlerden dolayı geçimini sağlayacak işi bulamamasıdır. Sonuç olarak işsizliğe yol açan bu dışlanma

⁷²Şenses, **a.g.e.**, s. 17.

⁷³Şenkal, **a.g.e.**, s. 387.

⁷⁴Çakır, **a.g.e.**, s. 84.

biçimi, işsizlik sigortasından faydalanmak mümkün olsa dahi kişinin eninde sonunda sosyal güvenlik ağının dışına atılmasına sebep olmaktadır. Diğer taraftan sosyal güvenlik sistemlerinden, tüketim özgürlüğünden, sağlık hizmetlerinden, eğitim hizmetlerinden ve toplum değerlerinden dışlanma sosyal dışlanmanın diğer tipleridir. Hemen hemen her toplumda karşılaşılan sosyal dışlanma, bireylerin toplumsal yaşamla bütünleşmesini engelleyen bir olgudur.

Toplumdaki güçsüz sömürüye açık kesimler, hastalıklar, kazalar, ekonomik kayıplar ve doğal afetler karşısında korumasız olan yoksulluk ve sosyal dışlanma mağdurları için asgari gelir desteği sağlanması, bu bireylerin toplumla bütünleşmesini sağlayacak ve marjinalleşmesini önleyecektir. Aynı zamanda asgari gelir desteği, bu bireylerin haklardan ve sosyal fırsatlardan eşit şekilde faydalanmasını sağlayacaktır. Garantili asgari gelir planları son çare sosyal koruma ve insanların ciddi bir yoksulluğa düşmelerini engelleyen küresel güvenlik ağının temel bir parçası olduğu için yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadelede kendine özgü ve önemli bir rol oynamaktadır.⁷⁵

1.2.3. Sosyal Yardım Anlayışındaki Değişme

Günümüzde en yaygın bir şekilde uygulanan asgari gelir desteği türlerini aynı zamanda bir sosyal gelir türü olarak ifade etmek yanlış olmayacaktır. Hem gelişmiş ve hem de gelişmekte olan ülkelerde yoksullara yönelik sosyal yardımlar yapılmaktadır.⁷⁶ Bu çerçevede “sosyal yardımlar”, sosyal güvenlik kapsamında olmayan muhtaç ve yoksul kesimlere devlet ve/veya özel şahısların yapmış oldukları nakdi ve/veya ayni yardımların tümü olarak ifade edilmektedir. Asgari gelir de bir sosyal yardım türüdür ve bireylere yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli asgari geçim seviyesini sağlamak üzere devlet tarafından sağlanan ve vergilerle finanse edilen karşılıksız bir destektir. Asgari gelir desteği diğer sosyal yardımlar gibi toplumsal refahı yeniden dağıtıcı bir işleve sahiptir ve sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatan tamamlayıcı bir politika olarak değerlendirilmektedir. Asgari gelir desteğini diğer sosyal yardımlardan ayırt eden diğer önemli bir nokta bu desteğin yoksulluk ve işsizlikle mücadelede etkili bir

⁷⁵Casas, **a.g.e.**, p. 17.

⁷⁶Vedat Dicleli, “Yoksulluk ve Sosyal Yardım Şekilleri”, **AUHF Dergisi**, Ankara, 1946, s. 109.

politika olarak görülmesi, söz konusu durumlarda sosyal güvenlik sistemini basitleştirebilecek, bireylerin sosyal ve mesleki bütünleşmelerini yönetebilecek bir mekanizma olarak değerlendirilmesidir.⁷⁷

Sosyal yardımlar, aynı ve nakdi olarak yapılabilmektedir; nakdi yardımlardan bazıları; yaşlı, sakat ve dul kadınlara bağlanan aylıklar, doğum ve çocuk yardımı, devlet destekli konut kredileri, odun-kömür yardımı, kişisel –günlük ihtiyaçlara yönelik yardımlar, sosyal ve kültürel yaşama katılma yardımlarıdır. Desteklenmeye ihtiyacı olan kimseleri bir kamu sosyal kurumuna yerleştirmek, devlet konutlarından yararlanma hakkı, gıda, giysi, mesken yardımı vb. yardımlar ise aynı yardımlara örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca yoksullara yönelik sağlık ve ilaç yardımı, anne ve çocuklara yönelik destekler, salgın hastalıklarla mücadele, rehabilitasyon, depresyon yardımları, korunmaya muhtaç çocuklara verilen yardımlar ise ağırlıklı olarak hizmet içeren yardımlardır. Görüldüğü üzere çok çeşitli sosyal yardım tipleri bulunmakla birlikte asgari gelir desteği nakdi bir sosyal yardımdır.⁷⁸

Yukarıda ifade edilen diğer sosyal yardımlardan yararlanabilmek için “yoksul” olmak yeterli olmamakta bir taraftan sosyal sigorta mantığında esas alınan “çalışma” durumu dikkate alınarak bireyin “yaşlı”, “engelli” vb. özel bir statüde olup olmadığına bakılmaktadır, bu özel statülerden birinde ve çalışamayacak durumda olanlara sosyal yardım bağlanmaktadır. Asgari gelir desteği ise bireyin yoksulluk sınırının altında kalması durumunda daha önce çalışıp çalışmadığına, özel statüsüne veya diğer şartlarına bakılmaksızın sunulan genel nitelikli bir sosyal yardım türüdür.⁷⁹

1.2.4. Yoksulluğun Artışı

Yoksulluk ve asgari gelir desteği arasında sıkı bir ilişki mevcuttur. Bu yüzden “yoksullukla mücadele konusu”, “asgari gelir desteği” kavramının ortaya çıkmasında en önemli etken olmuştur.

⁷⁷Karaca, **a.g.e.**, s. 5-6.

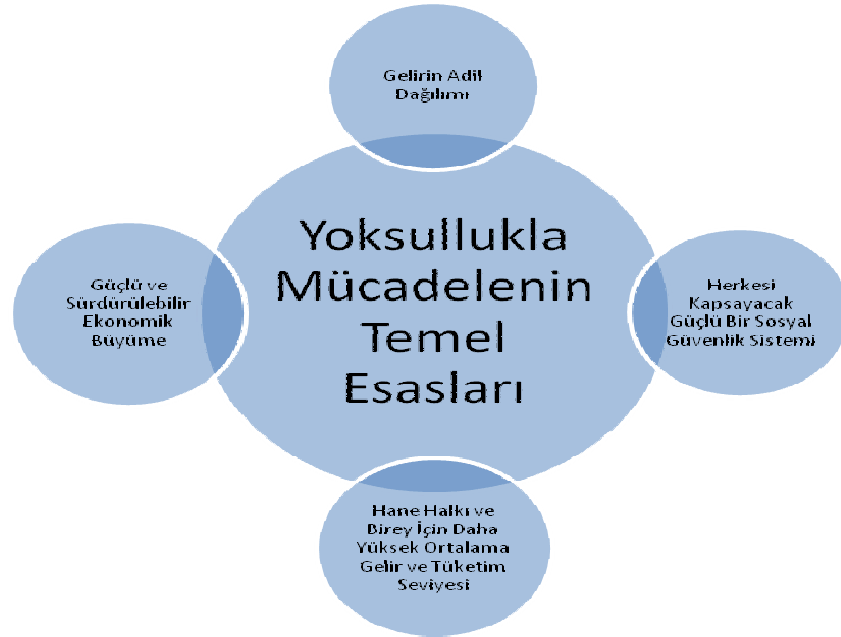
⁷⁸Karaca, **a.g.e.**, s. 5-8.

⁷⁹**A.e.**, s. 6-7.

Yoksulluk sorunu çok boyutlu ve karmaşık bir konudur ve yoksullukla etkin bir şekilde mücadele edebilmek için sorunun tüm boyutlarını iyi anlamak ve muhatap olacak politikayı üretmek gerekmektedir. Bu çerçevede şekilde görüldüğü üzere yoksullukla mücadele politikalarını 4 temel amaç üzerine inşa etmek uygun olacaktır. Bunlar;

- Güçlü ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanması,
- Adil gelir dağılımı,
- Hane halkı veya bireyin gelir seviyesinin gelişmiş ülkelerin ortalama gelir seviyesine yükseltilmesi
- Toplumdaki tüm bireyleri kapsayan bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasıdır.

Şekil. 1-3. Yoksullukla Mücadelenin Temel Esasları



Kaynak: Recep Dumanlı, “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Ücreti veya Asgari Gelir Desteği Konusunda Bir Öneri”, **Türk-İş Dergisi**, Sayı: 389, 2010, s. 35.

Yukarıda ifade edilen amaçlar tek başına bir anlam ifade etmeyip, tüm amaçlara aynı anda ulaşılması ve söz konusu sistemin bütüncül bir biçimde toplumdaki herkesi kuşatması gerekmektedir. Devlet eliyle yapılan sosyal yardımlar ve “asgari gelir desteği” yoksullukla mücadelede sosyal güvenlik

sisteminin kapsamadığı kesimlere ulaşılmasını sağladığından dolayı büyük önem taşımaktadır.⁸⁰

Genel olarak “sosyal yardımlar” ve özelde de “asgari gelir desteği” toplumsal etkisi bakımından değerlendirildiğinde yardımların kapsadığı kişi sayısı büyük önem arz etmektedir. Örneğin Fransa’da yoksulluğa karşı önemli bir araç olan “Minimum Gelir Desteği” (RMI) başlıklı sosyal yardım, bağımlı nüfus hesaba katıldığında toplamda 3 milyon kişiyi etkilemektedir. Buna karşılık Türkiye’de ise sosyal yardımlarla ilgili özellikle son 10 yılda önemli çalışmalar yapıldığı ve sosyal yardım alan insanların genel nüfusa oranı açısından sürekli bir artış yaşandığı bilinmektedir.⁸¹

Yoksulluk sosyal açıdan varolmayı tehdit eden bir unsurdur. Literatürde insanlara temel gelir veya benzeri nitelikte bir gelirin sağlanması da yoksulluğa karşı bir önlem olarak tartışılmaktadır. Bu tip bir gelirin çalışmaktan bağımsız olarak faydalanıcılarına sunulması yönüyle özellikle yoksulluğun fazla olduğu ülkeler için uygun bir yöntem olabileceği düşünülmektedir.⁸²

Yoksullukla mücadelede temel gelirin en büyük erdemlerinden biri vatandaşların önemli bir kısmının daha fazla özgürlük kazanmasını sağlayacak şekilde etkili olmasıdır. Çünkü yoksulluk, ihtiyaç sahibi olmaktan, maddi gereksinimlerden ve gelir yokluğundan çok daha kötü bir durumdur. Yoksulluğa mahkûm kişiler aynı zamanda başkalarının keyfiyetine bağımlıdır, kendilerine olan güvenleri yıkılmıştır ve toplumdan izole bir biçimde sosyal bölümlere ayrılmışlardır.⁸³

Temel gelir uygulamasının yoksullukla mücadelede etkili bir yöntem olabileceği konusu son yıllarda popüler bir tartışma konusudur. Bu noktada temel gelire karşı öne sürülen en önemli negatif görüş temel gelirin maliyetine ilişkindir. Refah devletinin (gelişmiş ülkelerde) büyük bir darboğaz yaşamakta olduğu bu

⁸⁰Recep Dumanlı, “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Ücreti veya Asgari Gelir Desteği Konusunda Bir Öneri”, **Türk-İş Dergisi**, Sayı: 389, 2010, s. 35 - 36.

⁸¹Mehmet Güneş, “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.16., s. 160.

⁸²Daniel, Raventos, **Basic Income, The Material Conditions of Freedom**, Pluto Press, London, 2007, s. 94.

⁸³**A.e.**, p. 94-95.

dönemde temel gelir uygulamasının bu sıkıntıları daha da arttıracığı düşünülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise durum farklıdır; temel gelir uygulaması bu ülkelerde asgari ücreti ve ortalama ücretleri yukarı doğru çekecek ve bu durum düşük ortalama ücrete dayalı kalkınma politikasını olumsuz yönde etkileyecektir.

Diğer taraftan temel gelirin uygulama biçimi de çok önemlidir. Temel gelir ya mevcut sosyal transferlerin yerini alacak ya da onlara ilave olarak uygulanacak ya da tamamen bağımsız bir uygulama olarak gerçekleştirilecektir. Bu bağlamda temel gelir uygulamasının nasıl kurgulanacağına karar vermek yoksullukla mücadele açısından önem taşımaktadır.

1.2.5. Artan İşsizlik Olgusu

1990'lı yıllardan itibaren neoliberal politikaların bütün dünyada uygulanması ve teknolojik alanda meydana gelen gelişmeler işsizliğin artmasına ve önemli bir ekonomik ve sosyal sorun olarak algılanmasına neden olmaktadır. İşsizlik ve düşük istihdam ülkelerin değerli kaynaklarının israf edildiğinin göstergesidir. 2004-2005 dünya istihdam raporunda, istihdam, verimlilik ve yoksulluk verilerine göre dünya çapında 185,9 milyon kişi işsizdir. Aynı yılda 1,39 milyar kişi bir işte çalıştığı halde günde 2 doların altında gelir elde etmektedir. Bu istatistikleri dikkate aldığımızda dünya çalışanlarının yarısı günde 2 doların altında gelirle yaşamaktadır. Aynı zamanda dünya çalışanlarının % 19'u günde 1 dolardan az kazanmaktadır. Bu durum çalışmanın yoksulluğunun fenomenidir. İstihdam her zaman insanları yoksulluktan kurtarmaya yetmez. Bu söz konusu istihdamın kalitesi ile ilgilidir. İnsanları yoksulluktan kurtarmak için yeni işler yaratmak ülkelerin izlemeleri gereken bir stratejidir.⁸⁴

İşsizliğin küresel bir boyuta dönüşmesi kadar önemli bir başka nokta da artık ekonomilerin büyümeye rağmen beklenen istihdamı yaratamamalarıdır. Ekonomik büyümenin, beklenen istihdamı yaratamadığı bu yapı, literatürde

⁸⁴ILO, a.g.e.

“istihdamsız büyüme” ya da “istihdam dostu olmayan büyüme” olarak tanımlanmaktadır.⁸⁵

Dünyada 2011 yılında 193.0 milyon işsiz olup aynı yıl işgücüne katılma oranı %64,1 olarak gerçekleşmiştir.⁸⁶ ILO’ya göre işsizlik, günümüzde gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde önüne geçilmesi çok zor bir sosyal sorun olarak gündemdedir.

Tablo. 1-1. Bazı OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranları, (2010-2013)

Ülkeler	Yıl			
	2010	2011	2012	2013*
Avustralya	5.2	5.1	5.2	5.8
Avusturya	4.4	4.1	4.4	4.9
Belçika	8.3	7.2	7.6	8.7
Kanada	8.0	7.5	7.2	7.1
Fransa	9.7	9.6	10.2	11.0
Almanya	7.1	6.0	5.5	5.2
İtalya	8.4	8.4	10.7	12.2
Japonya	5.1	4.6	4.4	4.1
Meksika	5.4	5.2	5.0	4.9
Portekiz	11.0	12.9	15.9	16.5
İspanya	20.1	21.6	25.1	26.3
Türkiye	10.7	8.8	8.2	
İngiltere	7.8	8.0	7.9	7.7
ABD	9.6	9.0	8.1	7.7
OECD-Toplam	8.3	8.0	8.0	8.0
AB	9.7	9.7	10.5	10.9

Kaynak: OECD Unemployment Statistics, Paris, 2013.

* Ağustos 2013 verileridir.

Tablo. 1-2.’de işsizliğin, OECD genelinde ve AB ülkelerinin bir kısmında azalmakla birlikte hala ciddi bir sorun teşkil ettiği görülmektedir. Emek piyasalarındaki ve serbest piyasalardaki yeni fırsatlar, yoksulların kazançlarını arttırarak yararlar silsilesinin devam etmesini sağlayabilecektir. Yoksullara daha fazla gelir sağlanması, onların alım gücünü de arttırarak mal ve hizmet talebini tetikleyecek ve serbest meslek sahipleri ve yevmiyeli çalışanlar için ek fırsatlar yaratacaktır. Ayrıca, yapılacak gelir takviyesi, yoksul hanelerin iş yapma

⁸⁵Mehmet Duruel, Mehmet Kara, “Küresel İşsizlik Ve İstihdamda Yeni Perspektifler”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı:57, 2009, s. 362.

⁸⁶ILO, **Global Employment Trends 2013, Recovering From a Second Jobs Dip**, Geneva, 2013, p. 138, p. 148.

yeteneklerini arttıracak ve yeni girişimci faaliyetlere girişmelerine olanak sağlayacaktır.⁸⁷

İşsizlere gelir garantisi sağlanması, işsizlerin emek piyasasında iş aramaya daha fazla zaman ayırabilmelerine yol açacaktır. Bu çerçevede hükümetlerin istihdam hedeflerini tutturabilmek için hem iş hem gelir garantisinin sağlanması daha olumlu bir politika olacaktır.⁸⁸

İşsizlik genellikle yoksulluğa yol açtığı ölçüde gündeme gelmektedir. Oysaki kentlerdeki işsizlik kırsal kesimdekinden farklılık arz etmekte ve kentte işsiz kalmak aynı zamanda toplumla bütünleşmemek, toplumsal faaliyetlere katılamamak, toplumun çözülüp atomize olması ve birbirine kapalı cemaatlere bölünmesi gibi zincirleme birçok soruna yol açmaktadır. Bu açıdan sosyal politika sadece yoksulluğu gidermekle ilgilenmemektedir. Yoksulluğa karşı gelir transferini tasarlamak toplumsal içermeyi sağlamaktan çok daha kolaydır, ideal olan ise ikisini bir arada gerçekleştirebilmektir. Bunu başarabilmek için toplumla bütünleştirici faaliyetleri tasarlamak gereklidir.⁸⁹

1.2.6. Sosyal Haklar ve Sosyal Adalet Yaklaşımı

Sosyal haklar, toplumun güçsüz kesimlerinin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürebilmeleri için devletin doğrudan edimlerde bulunması şeklinde olumlu müdahalesiyle gerçekleştirilebilen ve toplumsal eşitlik amacına yönelik haklar olarak tanımlanabilir.⁹⁰ Asgari gelir hakkının ortaya çıkışında sosyal hakların ve sosyal adalet anlayışının gelişmesinin önemli bir etkisi vardır. Bir ülkede yaşayan vatandaşların politik haklarının yanında sosyal haklarının da olması gerektiğini savunan anlayış T.H. Marshall tarafından İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya atılmıştır.⁹¹ İngiliz refah devletinin ilk teorisyenlerinden biri olan T.H. Marshall, bu

⁸⁷Christoph Ernst, Janine Berg, "The Role of Employment and Labour Markets in the Fight against Poverty in OECD", **Promoting Pro-Poor Growth: Employment**, 2009, p. 58.

⁸⁸Robert LaJeunesse, "The future of paid work in "post-industrial" society: Labour's Evacuation from the Fordist System", **Centre of Full Employment and Equity The University of Newcastle**, Working Paper No. 07-09, December 2007, p. 10.

⁸⁹Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Iğın Erdem, "Sosyal Yardım Uygulamaları ve Toplumla Yararlı Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması", Ankara, UNDP (Çevrimiçi) <http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/socialassistancereports.pdf>, 02.01.2012, s. 9.

⁹⁰İbrahim Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1994, s. 252.

⁹¹Şenkal, **a.g.e.**, s. 46.

görüşleri doğrultusunda vatandaşlığın bileşenleri ya da çeşitli yönleri üzerine bir model kurmuştur.⁹² Sosyal devlet ilkesi uyarınca anayasal koruma altına alınan sosyal hakların en önemli niteliklerinden biri de emeğin tam olarak metalaşmasının engellenmesi ve böylece bireyin piyasa güçlerinden özgürleştirilerek koruma altına alınmasıdır.⁹³

Asgari gelir hakkı, pozitif özgürlükleri genişleterek, gerek bireyin toplumun sunduğu fırsatları değerlendirmesi gerekse kendi yaşam projesini sürdürebilmesi için asgari şartları oluşturmayı amaçlamaktadır. Asgari gelir hakkı, bir tür vatandaşlık hakkıdır ve bireyin vatandaşlığın kendisine kazandırdığı haklardan gerçek anlamda yararlanabilmesini sağlamaktadır. Bu sebeple “vatandaşlık geliri” olarak ta adlandırılmaktadır. Bu bağlamda asgari gelir hakkının yeni bir boyutu daha ortaya çıkmakta, pozitif özgürlüklerin bir parçası olarak toplumsal birliği hak ve dayanışma ilkesi üzerine inşa eden bir simge haline gelmektedir.⁹⁴

Asgari gelir güvencesi, sosyal koruma hukukuna ait bir kavramdır. En genel anlamda, toplumun yoksul ve egemen yaşam biçiminden dışlanmış olan kesimlerinin asgari düzeyde geçim imkanlarına kavuşturulması ve toplumla olan bağlarının güçlendirilmesi için devlet tarafından yapılan bir tür sosyal yardım olarak tanımlanabilir. Sosyal güvenlik kavramı ise esas olarak sosyal sigortaların yanı sıra sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de içeren bir üst kavramdır. Ancak, uygulamada sosyal sigortaların daha yaygın ve etkin olması nedeniyle sosyal güvenlik dar anlamıyla sosyal sigortalarla özdeş kullanılmaktadır. Asgari gelir güvencesi kurumu, geniş anlamda sosyal güvenlik hukukunun ya da sosyal koruma hukukunun alanına girmektedir.⁹⁵

⁹²Abdulkadir Şenkal, Mahmut Doğan, “Sosyal Politika ve Sosyal Haklar; Vatandaşlık Haklarının Yeniden Kavramsallaştırılması Arayışı”, **Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 9, S. 17, 2012, s.75

⁹³Tülay Arın, “Sosyal Hakların Emek gücünün Meta Niteliği Üzerindeki Etkileri, Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi, Bugünü ve Geleceği”, İstanbul, **TMMOB Yay**, 6–7–8 Ekim 1997, s. 198.

⁹⁴Sapancalı, **a.g.e.**, s. 211.

⁹⁵Metin, **a.g.e.**, s. 127-131.

1.2.7. Sosyal Güvenlik Yaklaşımındaki Değişim

Günümüzde çalışma yaşamında gerçekleşen çarpıcı değişiklikler ve gelişmeler çalışma düzenini neredeyse kökünden değiştirmiş, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması, geçici işlerin ve kısa dönemli sözleşmelerin artması, düzenli, uzun dönemli iş sözleşmelerinin azalmasına yol açmıştır. Mevcut sosyal güvenlik sistemi bu değişime ayak uydurmakta zorlanmaktadır. Örneğin mevcut sistemde yardımların organizasyonu performans dayalı olarak gerçekleştiğinden özellikle emek piyasasına yeni girecek olan gençler ve göçmenler daha önce prim ödemediklerinden sosyal yardımlara hak kazanmaları zorlaşmaktadır. Sistemin yönetim ve denetim açısından karmaşık olduğu, daha basit bir sistemin yeni çalışma biçimlerine adapte olmakta daha başarılı olacağı düşünülmektedir. Bütün bunların ötesinde sosyal güvenlik zincirinin son halkası olarak düşünülen sosyal yardımlar, işsiz kesimin çok az bir kısmına fayda sağlayabilmekte, işsizlerin büyük bir kısmı işsizlik yardımlarından yararlanamamakta ve finansal açıdan güçlükler yaşamaktadırlar. Günümüzdeki ekonomik ve sosyal koşullar nedeniyle ücretli çalışanlar gibi kendi işinde çalışan ve çalışma isteği olmasına rağmen iş bulamayanların da işsizlik riskine karşı korunması gerektiği üzerinde tartışılan bir konudur. Adil bir toplumda sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ve toplumdaki dezavantajlı gruplar ile diğer gruplar arasındaki sosyal güvenlik bakımından farklılıkların asgari düzeye indirilmesi gerekmektedir.⁹⁶ Bu yönüyle küresel işsizliğin sosyal güvenlik sistemleri için büyük bir risk oluşturduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Sosyal güvenlik sadece direkt nakit transferleriyle bağlantılı olmayıp aynı zamanda refah devleti politikalarının değişik türleriyle de ilintili olduğundan sosyal güvenliği tanımlamaya çalışmak problemleri bir konudur. İngiliz sisteminde “sosyal güvenlik” deyimi devletin tüm gelir desteği politikalarını ifade etmekteydi. Bununla birlikte Amerika’da sosyal güvenlik sosyal sigorta sistemini ifade etmekteydi ve refah terimi “devlet destekli gelir testi ile verilen yardımlar” anlamına gelmekteydi. Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal güvenliğin tanımı ve kapsamı dikkat çekici bir

⁹⁶Bülent Tanör, **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, May Yayınları, İstanbul, 1978, s. 157.

biçimde çeşitlidir. Bununla birlikte genel olarak sosyal güvenlikten söz edildiğinde akla devletin sağlık alanında yardım ve destekleri gelmektedir.⁹⁷

Asgari gelir desteğinin tartışılma nedenlerinden biri de sosyal güvenlik sistemindeki aksaklıklardır. Asgari gelir desteğini savunan ve eleştiren her iki kesim de sosyal güvenlik sistemindeki sorunlar konusunda fikir birliği yapmaktadırlar. Bu bağlamda sosyal güvenlik sisteminin aksayan yönleri aşağıda belirtilmektedir;

- Sosyal güvenlik sistemi içerisinde yoksul kesimlere yapılan yardımların ve hizmetlerin belli şartlara bağlanmış olması ve bu sebeple sistemin yoksulluk sorununu tam olarak çözememesi, örneğin; prim esaslı sosyal sigorta sistemi, sosyal yardımların sağlanmasında belli “özellik”lerin aranması, sosyal hizmetin belli değerlendirmeler sonucu verilmesi vb.,

- Sistemin kurgusu tam istihdam esasına göre yapıldığından uzun süreli işsizlik ve sosyal dışlanma sorunlarına çözüm getirmekte yetersiz kalması,

- Sistemin tek seçenek olması nedeniyle bireylerin kendilerini sigorta edecek kuruluşu seçme hakkının olmaması,

- Sistemin, yardım alan kişilerin sorumluluk anlayışını azaltabileceğinden bireyleri yardıma bağımlı hale getirme riski,

- Sistemin, yüksek maliyetler nedeniyle ekonomi üzerinde oluşturduğu yük

- Sistem, piyasa şartlarında işlemediğinden batma riskinin olmayışı, finansal konularda sıkıntılar yaşanması durumunda devlet ve sosyal taraflar devreye girdiğinden sistemin kötü yönetilmesi ve antidemokratik olması,

- Sistemin, talep ettiği yüksek vergi ve primler nedeniyle işverenlerin rekabet gücünü yaşaması ve işsizliğe olumsuz yönde katkıda bulunması,

- Sistemin, istihdam, tasarruf, yatırım, girişimcilik vb. konulara olumsuz etki etmesi.⁹⁸

⁹⁷Ailsa McKay, **The Future of Social Security Policy**, Routledge, New York, 2005, s. 38.

⁹⁸Karaca, **a.g.e.**, s. 16-19.

Bu görüşleri destekleyeceği umulan bir argüman, küreselleşme güçlerinin, vergiler, transferler ve sosyal güvenlik kanalıyla gelir dağılımı üzerinde zorlamalar dayatmasıdır. Üretim etmenleri daha çok hareketlendiğinde, gelir etmenlerinin tekrar dağılımı için yapılacak bir girişim, sermaye ve iş gücünün uluslararası tahsisini etkileyecektir. Vergi kapitalistlerine yapılacak bir müdahale sermayeden dışarı akışa yol açacaktır. Fakirlere yönelik gelişmiş transferler ve artan vergiler yoluyla zengin ve yoksullar arasında işgücü gelirinin tekrar dağılımı için yapılacak girişimler, yüksek gelir sahiplerinin ve özel olarak sosyal destek ihtiyacı içindeki insanların göçlerine yol açacaktır.⁹⁹

Belirtildiği gibi, mevcut sosyal güvenlik sistemleri büyük ölçüde yaşlıların desteklenmesine dayanmakta, çocuklar, çalışma çağındaki yetişkinler ve kadınlar ise yeterince desteklenmemektedir. Kadınların işgücüne katılımı, özellikle yüksek kariyer gerektiren işlere katılımı, kamu kuruluşlarına ve politikaya katılımları çok düşük seviyededir, erkek çalışanlarla aynı işleri yapmaları karşılığında daha az bir ücret geliri elde etmekte, parlamentoda daha az temsil edilmektedirler. Bu sebeplerle ailede “iki zayıf vatandaş” bulunmaktadır; kadınlar ve çocuklar. Bu iki kesim için de sosyal güvenliğin genişletilmesi gerekmektedir, asgari gelir desteğini bu noktada devreye sokmak etkili olabilir.¹⁰⁰

Mevcut sosyal güvenlik sistemi ne kapsam açısından ne de nitelik açısından yoksulluk döngüsünü kırmakta yeterli değildir. Kuzey Afrika’daki 22 milyon insanın 14 milyonundan fazlası sosyal yardıma erişim imkanına sahip değildir ve son derece düşük seviyedeki bir gelirle acımasız bir yoksulluk içinde bırakılmışlardır. Kuzey Afrika’daki 22 milyon insan içerisinde mevcut sosyal güvenlik sisteminde amaçlanan tüm yardım alabilecek durumda olanlara yardım ulaşması halinde dahi, yapılacak ortalama transfer ödemesi miktarı, bu gruptaki kişilerin içinde bulunduğu yoksulluk açığını sadece % 36.8 oranında kapatabilecektir. Diğer taraftan mevcut sistem ailelere HIV/AIDS gibi hastalıkların tedavisi için gerekli olan desteği sağlamakta son derece yetersiz kalmaktadır. Kalıcı tedbirler alınmaması durumunda çalışma yaşındaki genç yetişkinler ile çocukların

⁹⁹Sandmo, a.g.e., p. 5.

¹⁰⁰Karaca, a.g.e., s. 9-10.

içinde bulunduğu yoksulluk koşullarının daha da kötüleşmesi kaçınılmazdır. Gelişmiş ülkelerde eşitsizliklerin azaltılması ekonomik büyüme ve yatırım için bir ön şart olarak görülmektedir. Asgari gelir, dayanışmacı-destekleyici bir vergi sistemiyle birlikte, geniş bir aralıkta eşitsizlikleri azaltacak ve hiç kimsenin herhangi bir gelire sahip olmaksızın sistem dışında bırakılmamasını sağlayacaktır.¹⁰¹

Gelir ödeneği ile asgari gelir de yakın görülmele birlikte birbirlerinden farklı kavramlardır; gelir ödeneği çalışan kimselerin çeşitli sebeplerle (iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük ve işsizlik gibi) çalışamama durumuna bağlı olarak gelirinin azalması veya kesilmesi durumunda bireye asgari düzeyde geçimini sağlama ve sosyal açıdan varlığını devam ettirme imkanı veren sosyal sigorta tarafından geçici veya sürekli olarak sağlanan bir gelirdir. Gelir ödeneği çalışma şartına bağlıdır ve ancak gelirin düşme veya geliri kaybetme riskine karşı oluşturulmuş bir tampon vazifesi görmektedir. Buna karşılık asgari gelir, çalışma ve/veya gelir kaybıyla ilgili olmayıp bireylere bir sosyal güvenlik hakkı olarak eşit miktarlarda verilmektedir. Gelir ödeneğinin muhatabı sosyal sigorta primi ödeyenler olduğu halde asgari gelirin muhatap kitlesi çok daha büyük olup “yoksul ve sosyal dışlanmaya maruz kalan” bireylerin tamamıdır.¹⁰²

1.3. ASGARİ/TEMEL GELİR UYGULAMALARINA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

1.3.1. Lehte Görüşler

Günümüzde asgari gelir-temel gelir konusunda farklı görüşler bulunmaktadır; bu görüşler lehte veya aleyhte olabilmektedir.

Asgari gelir desteğinin en temel ve belirleyici özelliklerinden bir tanesi olan “hak niteliğinde olması” olumlu bir yaklaşımın ortaya çıkmasına yol açmıştır. Toplumdaki bütün üyeler çalışsa da çalışmasa da, işsiz kalsa da bu gelir desteğini

¹⁰¹A.e., s. 16-19.

¹⁰²Karaca, a.g.e., s. 4.

elde etmeye hak kazanacaktır.¹⁰³ Hak niteliğinde olması aynı zamanda bu yardımın çerçevesinin yasal bir düzenleme ile belirlenmesi anlamına gelmektedir. Bu yüzden asgari gelir desteği politikası ile yoksulların, sadakaya muhtaç zavallı kimseler olmaktan kurtulup modern bir toplumda sosyal hak sahibi olan kimselere dönüşmesi beklenmektedir. Bu politika ile düşük ücretli işlerde sigortasız olarak kötü çalışma koşullarında çalıştırılan insanlar için işverene karşı bir dayanak oluşmuş olacaktır.¹⁰⁴ Bu özellikler itibariyle asgari gelir desteğinin toplumda sosyal haklar, sosyal barış ve sosyal adalete katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Asgari gelir, tatminkar bir miktarda verilebildiği takdirde toplumun sunduğu fırsatlara herkesin ulaşabilmesini sağlayacağından kişilerin kendi yaşam projelerini sürdürebilmeleri için asgari koşulları yaratacaktır.

Diğer taraftan yoksul insanların temel ihtiyaçlarının asgari seviyede dahi olsa karşılanmasına yardımcı olan asgari gelir desteği ile kişilerin onurunu rencide etmeden yardım yapma imkanı ortaya çıkacaktır. Söz konusu yardım ile sigorta kapsamına girmeyen bireyler için yeni bir korunma imkanı doğmuş olacak ve muhtaç kişiler bu yardımdan pirim ödemeksizin faydalanabileceklerdir. Yardım eşit miktarda olarak verileceğinden kadınların ve çocukların refahını artırıcı yönde etki edecektir.¹⁰⁵

Asgari gelir desteği yoksullukla mücadelede etkili bir önlemdir ve farklı politikaları (sağlık eğitim, konut, çalışamayacak durumda olanları emek piyasasına entegre etmeye yönelik sosyal hizmetler ve önlemler gibi faaliyetler) içeren, entegre ve stratejik bir yaklaşımla uygulandığı zaman sosyal içermeye pozitif bir katkısı olabileceği iddia edilmektedir. Asgari gelirin amacı sadece yardım yapmak değil, aynı zamanda “birlikte devam etmek” tir. Bunun anlamı asgari gelirin aynı zamanda bireyleri sosyal dışlanma riskine karşı korumak ve vatandaşlık haklarının tümüne haiz olarak aktif bir yaşam sürmelerini sağlamak gibi amaçlarının da olmasıdır. Temel amacı yoksullara kaynak transferi sağlamak olan asgari gelirin birçok açıdan olumlu etki yapacağı düşünülmektedir.

¹⁰³Mehmet Ali Değirmenci, “Asgari Gelir Hakkının Bölüşüm Teorisi Çerçevesinde Tarihsel Gelişimi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği,” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi SBE), Muğla, 2005, s. 26.

¹⁰⁴Buğra, Keyder, Erdem, , **a.g.e.**, s. 31.

¹⁰⁵Karaca, **a.g.e.**, s. 19-20.

Asgari gelir desteği sisteminin planlayıcısı ve yürütücüsü olan kurumlar kamu ve özel kaynaklar kullanılarak asgari gelir desteği sisteminin yürütülmesinde sosyal sermaye ve hizmetlerin kullanılmasını teşvik etmektedirler. Bunu farklı kurumlar arasında ağ (network) yaratmak, bu kurumların fakirlerin durumlarını iyileştirmek için birlikte çalışmalarını sağlamak ve yerel sosyal sermayeyi toplumdaki bütün paydaşları (sendikalar, özel şirketler) içerecek şekilde geliştirmek vb. şeklinde gerçekleştirmektedirler.¹⁰⁶

Diğer taraftan asgari gelir desteği küreselleşmeye ve serbest piyasa ekonomisine karşı duranlar için de bir cevap mahiyeti taşımaktadır. Devlet liberal ekonomilerde de sosyal politika-asgari gelir desteği aracılığıyla toplumdaki muhtaç kesimleri desteklemektedir. Asgari gelir desteği refah devletinin eksiklerini giderme noktasında da faydalı olmaktadır.

Bir ulus (veya bölge) çapında önlem olarak asgari gelir, çıktılarından ziyade uygulama koşullarına bağlı olarak başka ilave pozitif etkilerde de bulunabilecektir. Gelir testi için şeffaf ve homojen kurallar uygulanması ve eşit ölçekler kullanılması, adam kayırmayı ve ayırıcı yaklaşımı önleyebilecektir. Böylece yoksulluğa karşı etkili bir politika uygulanmış olacaktır.¹⁰⁷

Toplumda suçun azalması asgari gelir desteğinin oluşturacağı olumlu etkilerden bir tanesidir.

Ayrıca aktivasyon programları ile işgücünün esneklik ve yeteneklerinin geliştirilmesine katkıda bulunulacağı iddia edilmektedir.

Liberal görüşe sahip olanların bir kısmı asgari gelir yoluyla, yoksulluk ve istihdam sağlanması nedeniyle geniş bir kesimin kendilerini yoksulluktan kurtarmaları için daha fazla fırsatlar sunulacağını düşünmektedir. Ayrıca liberaller, asgari gelir politikalarının evrenselleşmesini, kişilerin sosyal güvenlik ağından kayıp gitmesini engelleyen bir araç olarak görmektedirler. İlaveten asgari gelir uygulaması işçilerin pazarlık gücünü kuvvetlendirdiğinden emek piyasasında güç ilişkilerini değiştirecektir. . Ayrıca liberallere göre, temel gelir bir taraftan eşitlik,

¹⁰⁶Crepaldi v.d., a.g.e., 2007, p. 100.

¹⁰⁷A.e., p. 100.

vatandaşlık ve sosyal değerleri teşvik edecek diğer taraftan işgücünün dışındaki kadınları da güçlendirecektir.

Asgari gelir hakkı temel gelir veya vatandaşlık geliri olarak düşünüldüğünde daha farklı boyutta avantajlardan söz edilecektir. Temel gelir savunucuları, temel gelirin özgürlüğü gerçek anlamda pekiştireceğini düşünmektedirler. Thomas Paine'in desteklediği temel gelir fikri "cumhuriyetçi" bir haktır ve toplumdaki diğer bireylere sorumluluk yüklemektedir. Bu gelir sayesinde toplumda daha fazla sayıda kişi kendi yaşamı üzerinde daha fazla kontrol sahibi olacak ve zamanını da kendi istediği şekilde yönetecektir.¹⁰⁸ Diğer taraftan uygulanmakta olan asgari gelir desteği politikalarına rağmen toplumlarda gelir eşitsizliğinin artmış olması temel gelir savını sürekli gündeme getirmektedir. Temel gelirin gelir dağılımını yoksullar lehine değiştirdiğini gösteren ampirik çalışmalar (Garfinkel vd.) da mevcuttur.¹⁰⁹

Vatandaşlık gelirinin büyük bir kaynak ihtiyacı ve iyi bir altyapı donanımına ihtiyaç duyması gibi zorluklarına rağmen yoksul kişilerin başkalarına bağımlı olarak yaşamasını önleyeceği düşünülmektedir.¹¹⁰

Bazıları ise piyasa ekonomisi uygulayan ülkeler gözönüne alındığında, siyasi arenada sosyalizme dair hiçbir belirti olmadığı halde cömert bir temel gelirin kısmen de olsa işçileri güçlendirmek suretiyle emeği metalaşmaktan uzaklaştırmak ve piyasa ekonomisi olmayan "sosyal ekonomi" yi genişletmek suretiyle kapitalizme karşı sosyalist meydan okumayı yeniden canlandırabileceğini düşünmektedirler. Nitekim yoksulluk, gelir dağılımındaki eşitsizlikler ve diğer ilgili faktörler dikkate alındığında yakın bir gelecekte temel gelir ile birlikte daha eşitlikçi politikaların gündeme alınması çok uzak bir ihtimal olarak görünmemektedir.¹¹¹

Diğer taraftan koşulsuz bir asgari gelir uygulamasının mevcut ekonominin sosyalist üretim aşamasına girmeden doğrudan komünizme geçişte birleştirici bir

¹⁰⁸Guy Standing, "Temel Gelir: Küreselleşen Dünyadan Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi," **Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru**, Eds. Ayşe Buğra & Çağlar Keyder, İstanbul, 2007, İletişim Yayınları, s. 34-35.

¹⁰⁹Çakar, Yılmaz, **a.g.e.**, s. 61.

¹¹⁰Alper, Arabacı, **a.g.e.**, s. 46.

¹¹¹Eric Olin Wright, "Basic Income as a Socialist Project", **Paper presented at the annual US-BIG Congress March 4-6, 2005**, University of Wisconsin-Madison, March 2005, p. 5.

strateji olarak görülebileceği düşünülmektedir. Bu konudaki diğer bir görüş sosyalist bir sistemde herkesin bir geliri olacağı ve bu yüzden temel gelire ihtiyaç olmayacağı yönündedir. Başka bir düşünceye göre ise temel gelirin yurttaşlığı esas alan bir hak olması vesilesiyle sosyalist bir sistemde uygulanması gerekmektedir.¹¹²

Feminist yaklaşımın ise genel olarak bir temel gelir verilmesi fikrine pozitif olarak baktığını söylemek mümkündür. Feminist düşünce şartsız gelir garantisinin (temel gelir) cinsiyetler arasında eşit muameleyi desteklemek; ücretsiz çalışmayı tanımak; geleneksel emek piyasasının dışına gelir güvencesi sağlamak; bu şekilde aile yaşamını güçlendirmek, çalışma teşviklerinin geliştirilmesi ve beşeri sermayeye yatırım yapmak için teşvikler; ailelerde finansal özgürlüğü güvence altına almak ve kadın ve erkek arasındaki aile içi sorumlulukların daha eşit bir biçimde paylaşılması için temel oluşturmak yoluyla sunduğu avantajlara odaklanmıştır.¹¹³

1.3.2. Aleyhte Görüşler

Asgari geliri destekleyenler olduğu gibi, çeşitli gerekçelerle asgari gelire karşı olumsuz tavır içerisinde bulunanlar da vardır. Günümüzde asgari gelir ile ilgili ortaya çıkan eleştirilerin önemli bir kısmı maliyet üzerinde yoğunlaşmaktadır. Asgari gelir uygulamasının güçlü bir etki oluşturabilmesi ve sürdürülebilir olması için büyük bir kaynak gereksinimine ihtiyaç vardır, bu sebeple söz konusu tedbirin mali açıdan büyük bir yük oluşturacağı ve pahalı olacağı düşünülmektedir. Bu durumun büyük bir darboğaz ve finansman sıkıntısı yaşayan ve mali sıkıntılar nedeniyle bireysel girişimciliğin ve çalışma şevkinin olumsuz yönde etkilendiği ileri sürülen refah devletinde zaten çökmekte olan refah rejimi kurumlarına ilave bir yük oluşturacağı düşünülmektedir.¹¹⁴ Ayrıca yatırım faaliyetleri ve istihdam imkanları ile desteklenmediği takdirde asgari gelir desteği politikasının bir “sadaka programı”na dönüşebileceği konusunda endişeler mevcuttur.¹¹⁵

¹¹²Michael W. Howard, “Basic Income, Liberal Neutrality, Socialism, And Work”, **Review Of Social Economy**, C. LXIII, S. 4, December 2005, p. 621-622.

¹¹³Ailsa McKay, “Arguing for a Citizen’s Basic Income: A Feminist Perspective”, **Paper presented at American Political Science Association Annual Meeting**, Boston, Sept 2002, p. 17.

¹¹⁴İnsel, **a.g.e.**, s. 42.

¹¹⁵Çakar, Yılmaz, **a.g.e.**, s. 63.

Asgari gelir desteği, özelliklerinden ziyade uygulaması ile bazı potansiyel güçsüzlükler ve riskler içerdiği düşünölmektedir. Uygulamadaki sorunlardan bir tanesi “yetersiz kapsama”dır. Sosyal koruma sistemlerinin ve özelde de asgari gelir desteğinin yeterli korumayı sağlaması ve herkesin onurlu bir biçimde yaşamasını sağlayacak yeterli bir düzeyi garanti edecek ödeme seviyesinde olması gerekmektedir. Bu konu Avrupa ölkelerindeki temel problemlerden biri olup ya mevcut seviyeyi devam ettirecek bir yeterli kapsama mevcut değildir, ya da ihtiyacı olan ve uygun olan ya da her iki durumda da olan tüm kesimlere asgari geliri garanti edecek yeterli bir kapsama mevcut değildir.

Diğer bir sorun yoksulluk tuzağıdır; işi olmayanlara gelir sağlayan politikaların yoksulluk tuzağına ve işsizliğe-tembelliğe yol açtığı düşünölmektedir. Bununla birlikte birçok ölkedeki hükümetler çalışmaktan caydırıcı konularla ilgili tedbirler almışlardır veya aramaktadırlar. Bu tedbirlerin başında aktivasyonla ilgili faaliyetler gelmektedir. Diğer taraftan ekonomik büyüme ve iktisadi darboğazlar, krizler vs. nedeniyle asgari gelirin finansmanında güçlükler yaşanmakta, bu sebeplerle de işsizler tekrar emek piyasasına dönmeye teşvik edilmektedirler.

Asgari gelir desteği planları ile ilgili diğer bir eleştiri ise yardımın kimlere verileceğinin- hedef kitlenin tespiti ile ilgilidir. Asgari gelir, yaşamını devam ettirebilmek için para kazanmaktan başka şansı olmayan en marjinal kesimlere son çare desteği olarak mı sunulacaktır? Veya kişisel ve profesyonel kaynaklara sahip olan işsizlerin desteklenmesi ve kariyerlerinin geliştirilmesi için mi kullanılacaktır? Bu sorular, bütün ölkelerin daha iyi bir seçeneği ve karışımı aradığı devam eden bir süreci anlatmaktadır. Asgari gelir, her halükarda, yoksulluğa ve her spesifik hedef grubun özellikleriyle sosyal dışlanmaya karşı daha geniş bir politikanın parçası olmalıdır.

Asgari gelir desteği güçlü bir aktivasyon politikası ile birlikte yürütölse dahi ekonomik destekle bağlantılı olduğu için bir çok sorunla karşılaşılması muhtemeldir. Aktivasyon için programların ve planların sunulması ve/veya özellikle her ölkenin en mahrum bölgelerinde işgücünün yeniden entegrasyonu oldukça güçtür, örneğin Türkiye’de kırsal alanda istihdam olanaklarını arttırma imkanı çok sınırlıdır, bu da kırsal alanda aktivasyonu güçleştirmektedir. Diğer

zorluklar ise güç ve finansman yokluğu, aktivasyon planlarını detaylandırması ve uygulaması beklenen sosyal hizmet görevlilerinin yeterli olmaması vb. konulardır.

Aktivasyon politikası ile ilgili diğer bir sorun ise politikayı yönetecek taraflarla ilgilidir. Asgari gelir gibi bir tedbirin yerel idareler (aktif sosyal politikayı yönetenler), bölgeler veya devlet ve emek piyasası, özel sektör firmaları gibi işe yeniden entegrasyonun gerçekleşmesine katkıda bulunan kesimler arasında işbirliğine ihtiyacı vardır. Uygulamada bunu gerçekleştirmek her zaman kolay olmamaktadır.

Gerçek iş fırsatlarının veya aktivasyonun diğer türlerinin yokluğu durumunda asgari gelir desteğinden faydalanan yoksul kişiler “topluma yararlı faaliyet” başlığı altındaki birtakım işlerle uğraşmaya yönlendirilmekte, sonuç olarak bu kişiler az bir ilgiyle ve düşük bir verimlilikle bu işlere iştirak etmektedirler. Bu da asgari gelir desteğine yönelik eleştirilen bir konudur.

Aktivasyon politikalarının iş fırsatlarıyla aynı çevrede gerçekleşmesi büyük önem taşımaktadır. Toplumdaki sosyal ve ekonomik gelişmeler etkileşim halindedir ve ekonomik büyüme gerçekleşmeden asgari gelir planlarından keskin ve geniş çaplı yapısal problemleri çözmesini beklemek yanlış olacaktır. Ekonominin büyümesi ve yeni istihdam alanları yaratması aktivasyon politikaları açısından çok büyük önem arz etmektedir.

Asgari gelir desteğinin düşük bir seviyede olması kaçınılmazdır ve bu durumun ücret seviyesi asgari gelir desteğinin biraz üzerinde olanların çalışma şevkini kıracağı ve üretim faaliyeti olumsuz yönde etkileyeceği iddia edilmektedir. Bu gerekçe ile birçok liberal sosyolog ve iktisatçı ve hatta Keynesçi ve Marksist iktisatçıya göre asgari gelir desteği güçlü bir işsizlik kapanına yol açacaktır.

Asgari gelir desteğine yönelik diğer bir eleştiri ise faydalanıcıları tembelliğe alıştırdığına dairdir. Buna göre İnsanlara karşılıksız olarak ömür boyu gelir güvencesi sağlamak, asgari geçim seviyesinde yaşamaya rıza gösterenleri ömür boyu yardıma muhtaç-bağımlı hale getirecektir. Asgari gelir faydalanıcılarının sayısının azalmayıp sürekli artıyor olması bunun bir göstergesidir. Söz konusu bağımlı grup, toplumdaki çalışan-üreten kesim tarafından asalak bir alt sınıf olarak algılanacak ve toplumsal barış olumsuz yönde etkilenecektir. Bu sınıfın

yoksulluktan kurtulabilmesi için sosyal ve ekonomik hayata aktif olarak katılımının sağlanması gerekmektedir.¹¹⁶

Asgari gelir desteği ve benzeri nakit sosyal yardım programlarına dair diğer önemli bir eleştiri ise yardıma muhtaç kimselerin bu politikalarla, neoliberal muhafazakar sivil toplumculuk ile gelir eşitsizliğini gidermek ve yoksulların seslerini duyurmaktan uzak teknokratik devletçilik arasında bir yere sıkışıp kalmalarıdır.¹¹⁷

Asgari gelir desteği uygulaması, kişilerin yardımdan faydalanabilmek için yanlış beyanda bulunmaları ve benzeri sahtekârlık problemlerine yol açabilecektir.¹¹⁸ Gelir testine dayalı sosyal yardımlar ve özelde asgari gelir desteği hakkında en temel eleştirilerden bir tanesi de yardımdan faydalanabilecek kişilerin sadece çok küçük bir yüzdesinin (% 20 - % 30) yardımdan faydalanabilmesidir. Daha az yoksul olan kimselerin gelir testli yardımlardan faydalanma olasılığı ciddi boyutta yoksul olanlara nazaran çoğunlukla daha yüksektir. Yardıma daha az muhtaç olduğu halde sistemi aşan ve yardım almaya hak kazanan bu kişilerin sistemi iyi bildikleri ve kendi çıkarlarına kullandıkları düşünülmektedir. Tüm bu sebeplerle yardımların hedeflenen en yoksul kesime ulaşmadığı sıkça ifade edilmektedir. Diğer taraftan gelir testi için form doldurmak damgalayıcıdır. Ayrıca gelir testi masraflıdır. Tüm bu yönleriyle gelir testi eleştiri konusu olmaktadır.¹¹⁹

Asgari gelir hakkı temel gelir veya vatandaşlık geliri olarak düşünüldüğünde daha farklı boyutta dezavantajlardan söz edilecektir. Temel gelir önerisini savunanlara getirilen eleştirilerden bir tanesi temel gelir ile tüm sorunların çözüleceğini iddia ettikleri şeklindedir. Bununla birlikte temel geliri savunanlar böyle bir iddiaları olmadığını ifade etmektedirler, onlara göre “temel gelir uygulandığı takdirde bütünlüklü bir sistem kurulabilecek, temel gelir diğer kurumların ve sosyal politikaların üzerine oturtulabileceği bir sosyal taban, bir temel, bir zemin oluşturabilecektir”.¹²⁰

¹¹⁶Madenoğlu, s. 38.

¹¹⁷Çakar, Yılmaz, **a.g.e.**, s. 61.

¹¹⁸Crepaldi v.d., **a.g.e.**, 2007, p. 104.

¹¹⁹Standing, **a.g.e.**, p. 28-29.

¹²⁰**A.e.**, p. 30.

Temel gelire karşı çıkanların ileri sürdükleri diğer bazı gerekçeler aşağıdadır;

- Rekabeti yok ettiği için uygulanamaz.
- İnsanlar çalışma yoluyla elde ettikleri tatminden mahrum kalacağı için uygulanamaz.
- Asgari gelir tek başına bir ülke için uygulanabilir değildir.
- İnsanların daha fazla vergi ödemesini engellediği için uygulanamaz.
- İnsanların çalışmaktan ziyade, çok sayıda çocuk yapmaya teşvik ettiği için uygulanamaz.
- Kadınların çalışmalarını engelleyebilir, bu sebeple uygulanamaz.
- Pür komünizm niteliğinde olduğu için uygulanamaz.¹²¹

Temel gelir politikalarına karşı olan liberal görüş ise emek piyasası esnekliğine bir reaksiyon olarak, muhafazakar savunucuları tarafından ileri sürülmüştür. Iacobacci ve Seccareccia geleneksel Keynesyen algıda temel gelir politikasının tam istihdam politikasına bir destek olup olmadığını tartışmaktadırlar, eğer böyle ise bu geriye doğru bir adımdır ve bütün işçilere zarar verecektir. Temel gelirin işverenleri desteklemek, onların daha düşük ücret vermesine izin vermek ve uzun vadede istihdam politikasında yüksek ücret yüksek verimlilik yerine düşük ücret düşük verimlilik politikasının uyarlanması gibi etkileri olacaktır. Bu görüşe göre temel gelirin en azından yasal asgari ücretle aynı seviyede olması gerekmektedir ancak bu durumda kişiler hala istihdama yönelebileceklerdir.¹²² Ayrıca liberal düşünce taraftarları vatandaşlık gelirini karşılıksız olması sebebiyle kişileri temelliğe yönelteceği varsayımıyla eleştirmektedirler.

¹²¹Karaca, **a.g.e.**, s. 20-21.

¹²²Charles M. A. Clark and Catherine Kavanagh, Basic Income, Inequality, and Unemployment: Rethinking the Linkage between Work and Welfare, **Journal of Economic Issues**, Vol. 30, No. 2 (Jun., 1996), p. 402.

Sosyalist düşünce taraftarları ise vatandaşlık gelirinün kişilerin devletle daha iyi ücret ve çalışma koşulları için pazarlık etmesini engelleyeceği görüşündedirler.¹²³

Marksist görüş kural olarak temel gelirin işçilere-çalışanlara ödenmesine itiraz etmemekte bununla birlikte zenginlere (çalışmayanlara ve diğerlerine) de ödenmesine karşı durmaktadır. Başka bir eleştiri ise devletin sosyal niteliğini kaybetmesiyle birlikte eğitim sağlık gibi hizmetleri sağlayamamasının sonucu olarak vatandaşların bu hizmetleri temel gelir ile satın almak zorunda kalmaları konusundadır.

Marks'ın teorisine göre türlerden yabancılaşmanın temelini emeğin yabancılaşması oluşturmaktadır. Daha açık bir ifade ile işçi, emek gücü kapitalist tarafından satın alındığı ve sahiplenildiği zaman emeğin üretimine yabancılaşmaktadır. Kapitalist üretimin tipik döngüsünde üretim esnasında hammaddeye işçi tarafından değer ilave edilmektedir, ancak işçiye sadece emek gücünün değeri ödenmektedir, kullanılmış emek bedeli değildir. Bu değerler arasındaki fark kapitalist kar ve birikiminin kaynağıdır. Sermaye, kendi birikimini arttırabilmek için diğer imkanları azalttığından işçinin nüfuzuyla birlikte çok fazla büyüyecektir. İşçi, açlığa ücretli çalışma dışında bir alternatif olmadığı bir dereceye kadar çalışmaya zorlanmaktadır. Komünist Manifesto'da Marks ve Engels komünist işçi akımının hedefini sermayenin özel mülkiyetinin feshedilmesi şeklinde özetlemektedirler. Burada temel nokta bütün kazanılmamış gelirlere bir son vermek şeklinde yorumlanabilecektir, bunun anlamı ücret dışındaki bütün gelirlere bir son vermektir, faiz, kar payı, kira ve miras gibi. Bu kazanılmamış gelirden duyulan hoşnutsuzluğu, sosyalist bir toplumda şartsız temel gelire kadar genişletmek mümkündür. Nihayetinde şartsız temel gelir de kazanılmamış bir gelirdir. Sağlığı yerinde olan bir kişinin diğer insanların emeği üzerinden yaşamını sürdürmesi adil olmayan bir durumdur. Sonuç olarak Marksist bakış açısıyla, emek verilmeden kazanılmamış bir gelir haklı görülmemektedir.¹²⁴

¹²³Alper, Arabacı, **a.g.e.**, s. 46.

¹²⁴**A.e.**, p. 621-622.

1.4. ASGARI GELİR DESTEĞİNİN ULUSLARARASI DAYANAKLARI

Asgari gelir desteği konusu sadece ulusal seviyede analizlere konu olmamış uluslararası kuruluşlar, örgütler, birlikler nezdinde de bazen yaptırım içeren bazen de tavsiye esaslı kararlar eşliğinde gündeme gelmiştir. Bu çalışma kapsamında Avrupa Birliği, ILO(Uluslararası Çalışma Örgütü) ve Dünya Bankası'nın konuya ilişkin yaklaşımlarına ve konunun “İnsan Hakları Bildirgesi”nde ele alınışına yer verilecektir.

1.4.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

1919 yılında Versay Barış Anlaşması uyarınca kurulan ILO, geniş çerçevede insan hakları olarak ele alınan konuları daha spesifik bir çerçevede işçi haklarının düzenlenmesi ve geliştirilmesi amacı olarak benimsemiştir. ILO'nun temel fikirlerinden biri olan “yeterli yaşam ücretinin sağlanması” konusu ILO'nun kuruluşundan önceki yıllarda da ele alınmıştır. 1913 yılında bazı devletler ve uluslararası bağı olan işçi sendikaları “kadınlar için asgari ücreti” desteklemişlerdir. Burada tanımlanan asgari ücret; “bir genç kadının kaloriferli küçük bir oda kiralayacak, yeterli gıda alacak, giysi temin edecek ve bir miktar arta kalan para ile de şekerleme gibi keyif veren ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek bir ücrettir.” ILO'nun 1944 yılında yayınladığı Philedelphia Bildirgesi uyarınca, ücretler, kazançlar, çalışma saatleri ve diğer çalışma şartları ile ilgili politikalar adil bir biçimde düzenlenmelidir, tüm çalışanlara ve korunmaya muhtaç kişilere asgari bir yaşam ücreti sağlanmalıdır. Aynı zamanda yoğun sağlık bakımı ve ihtiyaç duyanlara bir temel gelir verilmesi için sosyal güvenlik tedbirlerinin genişletilmesi konusu da bildirmede yer almıştır.¹²⁵

Küreselleşme süreci ile birlikte ILO'nun pozisyonu ve işlevi de daha farklı bir boyut kazanmış ve ILO'ya uluslararası ekonomi, finans ve ticaret kuruluşlarıyla işbirliği yapmak suretiyle yeni ekonomik düzenin çalışma ve sosyal koruma

¹²⁵Raf Manji, “Examining the Human Right to a Universal Basic Income”, (Çevrimiçi), <http://sustento.org.nz/wp-content/uploads/2013/07/Examining-the-Human-Right-to-a-Universal-Basic-Income.pdf>, 15.12. 2014, p. 6-8.

düzenlemelerini yapma görevi verilmiştir.¹²⁶ Hem 1944 yılındaki 67 Numaralı ILO Gelir Güvencesi ile ilgili Tavsiye Kararı hem de 102 Numaralı ILO Sosyal Güvenlikte Asgari Standartlar Sözleşmesi, farklı karşılıklar için korumayı garantiye alan yardımların sağlanmasının ancak ya dağıtımçı kazançla ilgili sigorta planları ile ya da düz oranlı temel yardımlar ile sağlanabileceğini öngörmektedir. Düz oranlı temel yardımlar evrensel, kategorik veya küçük hedef gruplara yönelik olabilmektedir. 67 Numaralı Tavsiye Kararı'na göre gelir güvencesi planları geri yükleme yaparak istekleri rahatlatılabilir ve yoksulluğu önleyebilir ancak bunun gerçekleşmesi çalışma yeteneğinin olmamasından ötürü gelir kaybı (yaşlılık da dahil) veya ekmek kazananın vefatı gibi durumlarda makul bir seviyeye kadar mümkündür. Söz konusu tavsiye kararına göre gelir güvencesi planları zorunlu sigorta kapsamına girmeyen ihtiyaçlar için devreye girmelidir, belli kategorilerdeki kişiler, özellikle bağımlı çocuklar ve muhtaç sakatlar, yaşlılar ve dullar kurallarla belirlenmiş skalalara göre makul oranlarda gelir güvencesi ile desteklenmelidir.¹²⁷

102 Numaralı Sözleşme, ülkeleri Sözleşme'nin gereklerini nasıl yerine getirmek için nasıl yardım sağlayacakları konusunda özgür bırakmıştır. Çoğu sosyal güvenlik branşındaki yardımlar ya kazançla ilgili sosyal sigorta veya belli bir kategorideki tüm sakinlere evrensel düz oranlı yardımlarla sağlanabilmektedir veya sadece gelir ile veya belli bir küçük gruba gelir testli sosyal yardımlar şeklinde olabilmektedir.¹²⁸

Ayrıca ILO, WHO (Dünya Sağlık Örgütü) ile birlikte SPF (Social Protection Floor-Sosyal Koruma Zemini)" için lider bir pozisyon üstlenmektedir. Diğer kurumlarla işbirliğinin amacı, uluslararası kuruluşlar ve ülkeleri sürdürülebilir sosyal koruma programlarını planlamaları ve yürürlüğe koymaları için destekleyen bağışta bulunan ülkelerle birlikte bir güç birliği inşa etmektir. SPF yaklaşımı Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 2009 yılında benimsediği "Global

¹²⁶Jean Michel Servais , "The New ILO Recommendation on Social Security", **E-journal of International and Comperative Labour Studies**, (Çevrimiçi) http://adapt.it/EJCLS/index.php/ejcls_adapt/article/view/302012, 14.10.2014, s. 1-2.

¹²⁷ILO, "Minimum Income Support and Other Social Assistance", **World Social Security Report 2010/11**, p. 1.

¹²⁸A.e., p. 73.

İşler Sözleşmesi” ile birleştirilmiştir, 2010 BM Milenyum Gelişme Hedefleri Zirvesi’nde onaylanmıştır, zirve sosyal dışlanma ve eşitsizliğin azaltılmasını hedefleyen sosyal koruma sistemlerinin Milenyum Gelişme Hedefleri 1’in kazanılması için gerekliliğine vurgu yapmaktadır. 3-4 Kasım 2011’de G20 Liderleri’yle gerçekleşen Cannes Zirvesi’nde de ulusal olarak dizayn edilen sosyal koruma zeminlerinin önemine işaret edilmiştir.¹²⁹

ILO’nun sosyal korumanın/güvenliğin genişletilmesi hakkındaki stratejisi 2011 yılında Uluslararası Çalışma Konferansı’nın 100. Oturumu’nda benimsenen iki boyutlu bir stratejidir. Bu iki boyutlu yaklaşım temel sosyal güvenlik garantilerinden oluşan sosyal koruma zemininin hızlıca yaşama geçirilmesini amaçlamaktadır ki bu zemini oluşturan iki temel faktörden bir tanesi temel sağlık hizmetlerine evrensel erişim, diğeri ise en azından ulusal olarak tespit edilen asgari seviyede gelir güvencesinin garanti altına alınmasıdır. Söz konusu Çalışma Konferansı’nda alınan kararların, ILO’nun, başarılı bir şekilde artan, yüksek koruma seviyelerine ulaştıracak kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerini hedefleyen “102 Numaralı Sosyal Güvenlik (Minimum Standartlar) Sözleşmesi” ile “202 Numaralı Sosyal Koruma Zeminleri Sözleşmesi”ne paralel olarak, onlarla uyumlu bir biçimde uygulanması gerekmektedir.¹³⁰

Sosyal koruma zeminleri ulusal olarak tespit edilen temel sosyal güvenlik garantisi setleridir. Bu setlerin amacı yaşam döngüsü boyunca herkese ihtiyaç duyacağı temel sağlık hizmetine erişim ve temel gelir güvencesinin asgari seviyede sağlanmasıdır. Ulusal sosyal koruma zeminleri en azından aşağıdaki dört tip sosyal güvenlik garantisini (ulusal seviyede tespit edilen) içermelidir:

- Temel sağlık hizmetlerine erişim, annelik hizmetleri dahil,
- Çocuklar için temel gelir güvencesi, beslenme, eğitim, bakım ve diğer gerekli mal ve hizmetler,
- Yeterli gelir elde edemeyen aktif nüfus için temel gelir güvencesi, özellikle hastalık, işsizlik, annelik ve özürllük halleri için,

¹²⁹Jean Michel Servais, **a.g.e.**, s.1-2.

¹³⁰ILO, **Social Protection Floor**, (Çevrimiçi) <http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--en/index.htm>, 14.10.2014

- Daha yaşlı kimseler için temel gelir.¹³¹

Söz konusu garantiler ülkede yaşayan-yerleşik tüm sakinlere ve tüm çocuklara, ulusal kanunlarda ve düzenlemelerde tespit edildiği üzere ve mevcut uluslararası yükümlülüklerle uygun bir biçimde sağlanmalıdır.¹³²

1.4.2. Birleşmiş Milletler

BM kendini adalet ve güvenliği, ekonomik kalkınma ve sosyal eşitliği uluslararası tüm ülkelere sağlamayı amaç edinmiş global bir kuruluş olarak tanımlamaktadır.¹³³ Yoksullukla mücadelenin kalkınma gündemine dâhil oluşunda, Birleşmiş Milletlerce 1995 yılında Kopenhag’da gerçekleştirilen “Toplumsal Kalkınma Dünya Zirvesi” kurucu bir rol oynamıştır.¹³⁴

Yoksullukla mücadelenin uluslararası gündeme girdiği 1990’lardan itibaren Birleşmiş Milletler’in konu ile ilgili önemli bir rolü olmuştur. Ancak, ilk dönemlerde bu durum artan yoksullaşmaya karşı bir tepki olmaktan öteye geçememiştir. BM Genel Kurulu, 1992 yılında “17 Ekim” tarihini “Yoksulluğun Yok edilmesi Uluslararası Günü” olarak ilan etmiştir. Akabinde önce 1996 yılını “Yoksulluğun Yok edilmesi Ulusal Yılı”, daha sonra 1997- 2006 arasını “Yoksulluğun Yok edilmesi Birinci On yılı” olarak ilan etmiştir.

1.4.2.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

İnsan haklarının başlangıç noktasını Hamurabi Kanunları’na veya Magna Carta’ya dayandıranlar bulunmaktadır. Bununla birlikte modern evrensel insan haklarının BM tarafından 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile tanındığı düşünülmektedir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra savaşın harabelerinde yerleşen tozlardan silkinip yeni bir insan hakları anlayışının çerçevesinin belirlenmesine acilen ihtiyaç duyulmaktaydı. Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra Wilson ve Lenin politik ve ekonomik haklar konusunda nasıl

¹³¹ A.e.

¹³² ILO, **Social Protection Floor**, (Çevrimiçi) <http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--en/index.htm>, 14.10.2014

¹³³ UN, **UN at a Glance**, (Çevrimiçi) <http://www.un.org/en/aboutun/>, 24.11.2014

¹³⁴ Münir Tireli, “Küreselleşme ve Yoksulluk: Birleşmiş Milletler (UNDP) ve Dünya Bankası Göstergeleri Işığında Bir Analiz”, (T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi), Ankara 2009, s. 98.

yeni bir anlayışı destekledi iseler Eleanor Roosevelt ve BM'deki çalışma arkadaşları da İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra aynı yolu izlemişlerdir. Böylece ortaya çıkan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile Birinci Dünya Savaşı sonrası tanınan hakların çerçevesi dışı doğru genişletilerek, sosyal, kültürel, ekonomik ve politik haklar daha detaylı bir biçimde ifade edilmiş ve aynı zamanda kadın hakları, çocuk hakları, özürlü ve yerel halkın hakları da söz konusu çerçeve içerisine alınmıştır.¹³⁵

BM İnsan Hakları Bildirgesi özellikle 22, 23 ve 25. Maddelerinde asgari gelir desteği ile ilgili konulardan söz edilmektedir. Bunlar; sosyal güvenlik hakları ve kişilerin belirli bir yaşam standardına kavuşmak suretiyle onurlu bir yaşam sürdürmelerine dair konulardır.¹³⁶

22. Madde'de kişinin onurlu bir yaşam sürmesi için devletin, imkanları ölçüsünde ve uluslararası işbirliği ile ülkede yaşayan tüm insanlara yönelik toplumsal, kültürel ve ekonomik hakların gerçekleştirilmesine katkı yapmasına vurgu yapılmıştır.

23. Madde'de herkesin işini özgürce seçme, iyi bir çalışma ortamı, işsizliğe karşı korunma, eşit işe eşit ücret, kendisinin ve ailesinin onurlu bir yaşam sürmesini sağlayacak bir ücret temin etme (gerekli olduğu durumda başka toplumsal korunma yollarıyla desteklenme) haklarından söz edilmektedir.

25. Madde'de herkesin kendisi ve ailesi için sağlıklı ve iyi yaşam koşullarını temin etmeye yönelik haklara sahip olduğu belirtilmektedir, bu haklar; beslenme, giyim, konut, tıbbi bakım, toplumsal hizmetler ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık haklarıdır. Ayrıca kişinin kendi kontrolü dışında geçimini temin edememe durumunda güvenlik hakkı mevcuttur.

Bildirge, insanların temel hak ve özgürlüklerini düzenlemeye yönelik bir anayasa görünümündedir. Toplum (toplumdaki insanlar-bireyler) bir bütün olarak değerlendirilmekte ve herkesin ortak olarak hak sahibi olduğu konulara vurgu yapılmaktadır. Bu çerçevede özellikle 25. Madde'de belirtilen, güvenlik hakkının

¹³⁵Manji, a.g.e., p. 2.

¹³⁶UN, **The Universal Declaration of Human Rights**, (Çevrimiçi) <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, 15.03.2014.

(insanların geçimlerini temin edemedikleri durumda devlet tarafından güvence altına alınması hakkı) asgari gelir desteği hakkına bir zemin teşkil ettiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Diğer taraftan 23. Madde’de belirtilen “herkesin işini özgürce seçme” hakkı kişilere istihdam programlarına katılım şartı ile sunulan asgari programları ile çelişkili bir durum arz etmektedir.

1.4.2.2. Birleşmiş Milletler (BM) ve “İnsani Gelişme” Raporları

UNDP, ilk kez 1990’da yayınlanan İnsanî Gelişim Raporu’nun (The Human Development Report) insan faktörünün tekrar kalkınma sürecinin merkezine konulmasını amaç edindiğini ifade etmektedir. Bu raporlar savunuculuğunu yaptıkları insanî gelişim kavramı doğrultusunda küresel ve yerel anlamda değerlendirme yapan bir mahiyete sahiptir.¹³⁷

BM “insani gelişme”yi değerlendiren 4 tip indeks yayınlamaktadır. Bunlar;

- İnsani Gelişme Endeksi (İGE)
- Eşitsizliğe Uyarlanmış İnsani Gelişim Endeksi (EUİGE)
- Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Endeksi (TCEE)
- Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (ÇBYE)’dir.¹³⁸

İGE, BM tarafından 1993 yılından beri yayınlanmaktadır. Bu indeks insani gelişmenin bir göstergesi olarak, dünya ülkeleri için yaşam süresi, okur-yazarlık, eğitim ve yaşam seviyesi kriterleri dikkate alınmak suretiyle yapılan bir ölçümdür.

İGE ülkedeki insani gelişimi değerlendirirken tüm ülke için ortalama değerler belirlemekte, ülke düzeyinde dağılımda ortaya çıkabilecek eşitsizlikler dikkate alınmamaktadır, EUİGE ise söz konusu eşitsizlikleri dikkate alan bir ölçüm metodudur.

¹³⁷Tireli, a.g.e., s. 102.

¹³⁸UNDP, 2013 İnsanî Gelişim Raporu, Güney’in Yükselişi: Farklılıklar Dünyasında İnsani Gelişim, Türkiye, (Çevrimiçi) <http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/T%C3%BCrkiye%20De%C4%9Ferlendirmesi.pdf>, 14.10.2014, s. 1.

TCEE ise cinsiyete dayalı eşitsizlikleri üç kriteri dikkate alarak yansıtmaktadır. Bunlar; “üreme sağlığı, kadının güçlendirilmesi ve ekonomik faaliyetleri”dir.

Asgari gelir desteği konusu ile daha ilintili olan ÇBYE ilk olarak 2010’daki İnsani Gelişme Raporu’nda kullanılmıştır. Söz konusu indeks ölçüm kriterleri eğitim, sağlık ve yaşam koşullarındaki yoksunluklardır.¹³⁹

Bir hanede ÇYBE’yi tespit etmek için hane, anket uygulamasına tabi tutulmakta, bu anket ile belli göstergelerin ölçümleri yapılmakta, göstergelerin ortalamaları alınmakta ve yoksunluk değerleri hesaplanmaktadır. Ortalaması alınan göstergelerin % 33,3’ü (1/3’ü) eşik kabul edilerek yoksul/yoksul olmayan değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bir hanedeki yoksunluk değeri % 33,3 veya daha büyük ise bu hane yaşayanlar çok boyutlu yoksul olarak kabul edilmektedir.¹⁴⁰

1.4.3. Dünya Bankası

1944 yılında Uluslararası Para Sistemi’nin esaslarını belirleyen Bretton Woods Anlaşması gereğince kurulmuş olan Dünya Bankası’nın (DB) kuruluş amacı; sayıları çoğalmış bulunan üye ülkelere, harpte yıkılmalara uğramış veya az gelişmiş ülkelerin kalkındırılması için uzun vadeli (35-50 yıllık) kredi sağlayarak yardım etmek, gelişmiş ülkelerin mali olanaklarını gelişme yolundaki ülkelere kanalize ederek dünya genelinde yaşam kalitesini arttırmak ve yoksulluğu azaltmak amacıyla gelişme yolundaki ülkelere proje ve program kredileri vermektir.¹⁴¹ Dünya Bankası gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun önlenmesiyle ilgilenen ana uluslararası birimdir.¹⁴²

1.4.3.1. Yaşlılara Gelir Desteği ve Emeklilik Sistemleri

DB 1980’lerden beri gelişmekte olan ülkelere yaşlılara gelir desteği uygulamalarına destek vermektedir. Küresel nüfus yaşlanması, enformel ve geleneksel aile sistemlerinin erozyonu ve mevcut emeklilik sistemlerinin idare ve

¹³⁹A.e., s. 1-6.

¹⁴⁰A.e., s. 7.

¹⁴¹İlhan Öztürk, “Dünya Bankası Politikaları”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(1), Haziran , 2006, s. 36.

¹⁴²Ayşe Meral Uzun, “Yoksulluk Olgusu Ve Dünya Bankası”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 2, 2003, s. 159.

uygulamasındaki zayıflıklar vb. nedenler yaşlılara gelir desteği uygulamasını gerektiren nedenlerin başında gelmektedir. Son yıllardaki gelişmelerle bağlantılı olarak emekli aylığının etkinliğinin önemine vurgu yapılmaktadır. Bu gelişmeler çalışma ve aile modellerindeki değişimler, kadınların daha fazla işgücüne katılması, boşanma oranlarının artması, iş sürekliliğinin azalması, yerel ve uluslararası işgücü göçünün artmasıdır. DB'nin kavramsal çerçevesi, desteklediği reformlar, üye ülkelerdeki değişen şartlar ve ihtiyaçların oluşturduğu deneyimleriyle ortaya çıkmaktadır. 1990'lardan itibaren DB yaşlı nüfusun ihtiyaçlarına yoğunlaşmış ve 2005 yılında hazırladığı rapor ile kavramsal çerçeveyi ilan etmiştir; raporun adı; "21. Yüzyılda Yaşlı Nüfus Gelir Desteği: Emeklilik Sistemlerinde Uluslararası Bir Perspektif ve Reform"dur. Rapor'un bulguları ve bölgesel raporlar Dünya Bankasını farklı ülke şartlarına esneklik gösterebilecek bir politika çerçevesi oluşturmaya sevk etmiştir.¹⁴³

Bu programda çok sütunlu potansiyel reform dizaynları modeli ile emeklilik sistemleri için potansiyel usullerin değerlendirilmesi önerilmektedir. Önerilen bu dizaynlar ülkelerin spesifik şartlarına, ihtiyaçlarına ve hedeflerine göre birincil, ikincil değerlendirmelere tabi tutularak belli çıktılara ulaşılmaya çalışılmaktadır.

Başlangıç sistemine mevcut zorunlu ve gönüllü emeklilik sistemleri, işçilerin ve emeklilerin sahip oldukları haklar, ilgili sosyal güvenlik planları, mevcut aile ve çevre desteği, ve yaşlılık hassasiyeti ve yaygın yoksulluk dahil edilmiştir. Yenilik ihtiyaçları mevcut planların yeterlilik, maliyetinin karşılanabilmesi, sürdürülebilirlik, sağlık kriterleri dikkate alınarak tespit edilmektedir. Kişinin yaşlılık riskine ve emeklilikte alım gücünün düşmesine karşı korunması gerekmektedir. Emeklilik sisteminin hedeflerini açıklamak için politika yapıcılarının yoksulluk ve farklı gelir gruplarının korunmasızlıklarını dikkate alan sosyal politika ve sosyal koruma sorularını daha geniş bir şekilde değerlendirmeleri gerekmektedir.¹⁴⁴

¹⁴³World Bank, **World Bank Pension Reform Primer, The World Bank Pension Conceptual Framework**, (Çevirimiçi) http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf, 01.08.2014, p. 1.

¹⁴⁴A.e., p. 2.

Burada anahtar sorular,

- Bazı ülkelerde bilgi kaynakları bazı grupların (örneğin çocuklar) yaşlılardan daha yaygın bir şekilde yoksullukla karşı karşıya ve korunmaya muhtaç olduklarını göstermesine rağmen söz konusu ülkelerde kıt mali kaynakların yaşlıların yoksulluktan korunmasına mı yoksa çocukların yoksulluktan korunmasına mı tahsis edileceği,

- Toplumun emeklilik sistemiyle gelirin yeniden dağıtımını ne kadar amaçlaması gerektiği ve yeniden dağıtımın şeffaf ve artan oranlı olmasını nasıl garanti edeceği,

- Temel hedefleri en iyi karşılayacak şekilde seçeneklerin nasıl düzenleneceği vb. şeklindedir.

DB'nin politika çerçevesi olarak uyguladığı 5 sütunlu modelde emeklilik sistem usulleri ile ilgili tespit edilen çeşitli dizaynlar ve dikkate alınması gereken yenilik seçenekleri tanımlanmaktadır. Çok sütunlu dizaynlar tek sütunlu dizaynlardan daha fazla esneklik sağlamaktadırlar ve bu sebeple genellikle nüfusun temel hedef gruplarının ihtiyaçlarına hitap etmekte daha iyidirler ve emeklilik sistemleri ile yüzleşilen politik, ekonomik ve demografik risklere karşı daha güvenlidirler.

Sıfır sütunlu model primsizdir, verilen bağış, sosyal maaş veya genel sosyal yardımlar genellikle yerel, bölgesel veya merkezi hükümet tarafından finanse edilir, mali koşullar izin verdiği ölçüde tüm yaşlıları asgari seviyede korumak için yoksullukla mücadeleyi amaç edinmiştir. Bu modelde hayat boyu düşük gelirlili olan insanlara yaşlılık dönemlerinde temel bir koruma garanti edilmektedir, kayıtlı ekonomiye çok az katılmış olanlar da bu korumaya dahildir. Yardımın seviyesi, hak etme koşulları, ödeme-bölüşürme şekli gibi konular modelin yaşaması için çok önemlidir ve büyük ölçüde diğer korunmaya muhtaç grupların ihtiyacına, bütçenin ödeyebilirliğine ve emeklilik sisteminin tamamlayıcı öğelerinin dizaynına bağlıdır.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Ae., p. 2.

Bir sütunlu modelin temelini ise hayat boyu emeklilik öncesi, gelirin bir kısmının yerine konulması hedeflenen ve kazançlarla bağlantılı zorunlu primler oluşturmaktadır. Bu modelin hitap ettiği kesim, bireysel olarak uzağı görememe durumu yaşayanlar, düşük gelirliler ve yaşam beklentisinin belirsizliği ve finansman riskleri/sıkıntıları nedeniyle geleceği planlamakta uygunsuzluklar yaşayanlardır. Bu kişiler genellikle “kazandıkça öde” prensibiyle prim ödedikleri için demografik ve politik açıdan risk oluşturmaktadırlar.¹⁴⁶

İki sütunlu model zorunlu olarak tanımlanan primli bir plandır, genellikle bireysel tasarruflar hesabı, aktif ve pasif yatırım yönetimi de dahil geniş bir dizayn seçeneği yelpazesi ile birlikte modelde yer almaktadır. Tanımlanan primli planlar, primlerle yatırım performansı ve yardımlar arasında açık bir bağlantı kurmaktadır. Yürürlüğe konabilecek emlak hakları desteklenmekte ve finans pazarındaki gelişmeleri de zaman zaman desteklemek mümkün olabilmektedir.¹⁴⁷

Üç sütunlu model, gönüllü çeşitli türlerden oluşmaktadır, bunlar işverenin sponsorluğunda emeklilik, sakatlık veya ölüm için bireysel tasarruflar, tanımlanan yardımlar veya tanımlanan primlerdir. Bu modeldeki uygulamalar gerektiği biçimde esnek ve doğası gereği ihtiyaridir. Model, diğer sistemlerin dizaynındaki katılıkları tazmin eder fakat aynı zamanda benzeri riskleri barındırmaktadır.¹⁴⁸

Finansal olmayan dört sütunlu model, enformel desteğe (aile desteği gibi) izin veren modeldir. Diğer resmi sosyal programlar (sağlık ve konut gibi), diğer finansal ve finansal olmayan bireysel varlıklar (ev sahibi olmak, kira/faiz gelirleri) modele dahildir.¹⁴⁹

Yukarıdaki unsurları en fazla miktarda içeren bir sistem ülkelerin özgün tercihlerine ve koşullarına bağlı olarak farklı seviyelerde de olsa daha etkin ve etkili bir emeklilik geliri sunmuş olacaktır¹⁵⁰

¹⁴⁶ **A.e.**, p. 3.

¹⁴⁷ **A.e.**

¹⁴⁸ **A.e.**

¹⁴⁹ **A.e.**, p. 2-3.

¹⁵⁰ Robert Holzmann and Richard Hinz together with Hermann von Gersdorff, Indermit Gill, Gregorio Impavido, Alberto R. Musalem, Robert Palacios, David Robolino, Michal Rutkowski, Anita Schwarz, Yvonne Sin, Kalanidhi Subbarao, **Old-Age Income Support in the 21st Century**,

Belirli sütunlarla bir taraftan tüm gelir gruplarına çeşitlilik kazandırılmakla birlikte yaşam boyu yoksullara, çalışmayı durdurduklarında yoksulluk riski taşıyan enformel sektör çalışanlarına ve resmi emeklilik düzenlemeleri tarafından kapsanan işçilere de daha iyi hitap edilmektedir. Örneğin bir sıfır sütun sosyal maaşı temel gelir desteği ihtiyacına hitap etmeye uygundur.¹⁵¹

1.4.3.2. Sosyal Riski Azaltma Projesi ve Şartlı Nakit Transferi Uygulamaları

DB ve IMF 1999'da başlattıkları “Yoksulluğu Azaltma Stratejisi” ile yoksullukla mücadele amacı ile hükümetlere, bölgesel kalkınma bankalarına, kiliselere ve Sivil Toplum Kuruluşlarına, birlikte hareket etme çağrısında bulunmuşlardır. Bununla birlikte DB'nin yoksullukla mücadele konusundaki çalışmaları daha eskilere dayanmaktadır; 1980 yılından itibaren her 10 yılda bir yoksulluğa ilişkin raporlar yayınlamış ve yayınladığı 2000/2001 Dünya Kalkınma Raporu ile de çok boyutlu yoksulluk kavramına atıfta bulunulmuştur. Buna göre yoksulluğun sadece ekonomik boyutu olmayıp, toplumsal, siyasal ve kültürel boyutları da mevcuttur, bu düşünce daha önce yoksullukla mücadele eden STK'lar tarafından da dile getirilmiştir.¹⁵²

DB'nin geliştirdiği “Sosyal Riski Azaltma Projesi”ni anlayabilmek için öncelikle DB'nin “yoksul” ve “risk” tanımlarına bakmak gerekmektedir. DB'nin 2000 Raporu'na göre yoksulluğun sebebi sadece tüketim, eğitim ve sağlık'taki yetersizlik olmayıp aynı zamanda risklere karşı korunmasız olmak ta yoksulluğun önemli bir göstergesi olarak düşünülmelidir. Buna göre korunmasızlık alanı oldukça geniştir, işsizler bu alana girdiği gibi DB'nin yoksulluk kriterlerine göre “yoksul” sayılmayan, günlük geliri 2 dolar'ın üzerinde olan ancak her an işini kaybedebilme ve yoksulluğa düşme riski bulunan bir banka memuru da bu alana girmektedir.

An International Perspective on Pension Systems and Reform, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 2.

¹⁵¹World Bank, **a.g.e.**, p. 3-4.

¹⁵²Filiz Çulha Zabcı, “Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?”, **Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi**, 58-1, s. 218-219.

DB'ye göre korunmasızlık ya hastalık, ölüm gibi bireysel nedenlerle ya da doğal afet, ekonomik kriz gibi bir ülkeyi veya bir bölgeyi etkileyebilen şoklar olması durumunda ortaya çıkmaktadır. DB'ye göre yoksullar için riskler; doğal, sağlık, sosyal, ekonomik, siyasal ve çevresel risklerden oluşan geniş bir yelpazede yer almaktadır, etki alanı ise tek bir birey olabileceği gibi aile, bölge veya ülke olabilir, hatta uluslararası mahiyette olabilmektedir. “Sosyal Riski Azaltma Projesi”ni ilgilendiren kısım sosyal risklerdir ki bunlar; suç, bölgesel şiddet, terörizm, çete eylemleri, ülke içi çatışmalar, savaş ve sosyal ayaklanmalardır, projenin amacı bu riskleri bölgesel ve ulusal düzeyde önlemek veya önlemek mümkün değil ise en iyi şekilde yönetmektir.¹⁵³

Riski azaltmaya yönelik önlemler olarak (bir şokun ortaya çıkma ihtimaline karşı) bireyler ve aileler önlemler alabilir ancak makro seviyede, ülke düzeyinde alınacak önlemler daha etkili olacaktır (örneğin; bireylerin depreme karşı önlem almasından çok, ülke veya bölge bazında devletin gerçekleştireceği deprem stratejileri deprem anında can kurtarma açısından çok daha etkili olabilecektir). Riski hafifletme stratejileri ise kırsal bölgede ekilecek ürünün ve bölgenin değiştirilmesi gibi çeşitlendirmeye dayalı stratejiler ve sigorta sisteminden oluşmaktadır. Diğer bir strateji türü olan baş etme stratejilerinin amacı, gerçekleşen şokun etkilerini azaltmaktır. Bu durumda bireyler tasarruf kullanmakta ya da borç almaktadırlar. Hükümetler ise sosyal güvenlik ağını oluşturan transferler ya da workfare (istihdam programı) mekanizmasını devreye sokarak şok ile mücadele etmeye çalışmaktadırlar.¹⁵⁴

DB ayrıca “güvenlik ağı” programlarına yeni bir misyon ekleyerek hanehalklarına risk yönetiminde yardımcı olma görevini yüklemiştir. Bu çerçevede bireyler başarısız oldukları durumda kendilerini koruyacak bir “asgari gelir teminatı” olacağından bazı riskleri almaya daha fazla gönüllü olacaklardır. Ayrıca yine Dünya Bankası'nın belirttiği üzere, riskler dezavantajlı gruplar için toplumdaki diğer gruplara nazaran daha fazla tehdit edici olabilmektedir. Örneğin, engelli bir kişi işe girdiğinde istihdam öncesi verilen bazı haklardan mahrum kalacaktır, işin

¹⁵³ A.e., s. 223.

¹⁵⁴ A.e., s. 223-224.

yolunda gitmemesi durumunda asgari gelir güvencesinin olduğunu bilmek kişinin işe girme konusundaki “riski” almasını teşvik edecektir.¹⁵⁵

Sosyal Riski Azaltma Projesi içerisinde yer alan, popüler programlardan bir tanesi de Şartlı Nakit Transferleri (ŞNT)’dir. Esas itibariyle, beşeri sermaye yapısını güçlendirerek yoksulluk sorunuyla uzun vadede mücadele etmeyi hedefleyen ŞNT, ilk uygulandığı bölge olan Latin Amerika’da elde ettiği başarılarından sonra tüm dünyaya hızla yayılmıştır. ŞNT programlarının temelinde, yoksulluk kısır döngüsünün kırılması¹⁵⁶ yani yoksul aile çocuklarının gelecekte aileleri gibi yoksulluk sorunuyla karşı karşıya kalmaması yatmaktadır. Bu amaçla, bir taraftan sağlıklı fiziksel ve zihinsel gelişimleri için düzenli sağlık kontrolleri, diğer taraftan da eğitimden koparak, erken yaşta çalışmaya başlamalarını önleyecek eğitim desteklerini içermektedir¹⁵⁷ Daha doğrudan bir ifadeyle, ŞNT programları uzun vadede yoksulluk kısır döngüsünü kırmada en etkili yolun, yoksul aile çocuklarının sağlık ve eğitimlerine yatırım yapmak olduğu mantığına dayanmaktadır.

Aslında çocuk yoksulluğu sorununa yönelik tek yaklaşım ŞNT programları değildir; örneğin Güney Afrika’daki çocuk destekleri ile piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki ülkelerde verilen çocuklu ailelere yönelik aile yardımları çocuk yoksulluğuyla mücadelede etkili diğer yöntemlere örnek olarak verilebilir.¹⁵⁸ Ancak aile ödenekleri sigortasının yaygınlaşmaması ve bu sebeple yoksullukla mücadelede ortaya çıkan boşluk, diğer taraftan “vatandaşlık geliri” ve benzeri evrensel uygulamaların maliyetinin yüksek olması nedeniyle Dünya Bankası ve benzeri kuruluşlar geliştirmekte olan ülkeler için ŞNT programlarını gündeme getirmişlerdir. Yoksullukla mücadelede aileyi esas alan gelir transferi politikaları

¹⁵⁵EuropeAid, “Asgari Gelir Programları Hakkında Ek Rapor,” (Çevrimiçi) http://www.sgk-kap.org/database/reports/B1_C5_006.pdf, 12.01.2012, s. 5.

¹⁵⁶Vermehren, Andrea, “Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Reaching the Poorest and Most Vulnerable”, Volatility, Risk, and Innovation: Social Protection in Latin America and Caribbean”, Edt: Ana-Maria Arriagada ve Robert Holzman, **The World Bank, Fall 2003**, p. 49.

¹⁵⁷Peter F. Orazem, Guilherme Sedlacek ve Zafiris Tzannatos, **Child Labor and Education in Latin America - An Economic Perspective**, Edt: Peter F. Orazem, Guilherme Sedlacek, and Zafiris Tzannatos, Palgrave Macmillan, 2009, p. 14.

¹⁵⁸İlhan Karakoyun, Fuat Erdal, Şartlı Nakit Transferleri Ve Çocuk Yoksulluğu İle Mücadele: Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) Bileşeni: Aydın İli Uygulaması, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, 2009 Cilt: 46 Sayı: 529, s. 22

ile ülkelerin kendi ekonomik, sosyal ve kültürel öncelikleri dikkate alınmak suretiyle uygulanan ŞNT programlarının temel amacı beşeri sermayenin geliştirilmesidir. Söz konusu uygulamalarla asıl yapılmak istenen yoksulluğun sebeplerini ortadan kaldırmak, bu uygulamalarda hedef olan kişi ve grupların vasıf ve niteliklerini geliştirmek suretiyle bu kişilerin üretim sürecine katılmalarını sağlamak, refah seviyelerini yükseltmek ve sosyal hayata aktif olarak katılmalarını sağlamaktır.¹⁵⁹

Sonuç olarak bakıldığında, ŞNT programlarının gerek ulaştıkları başarılı sonuçlarla, gerek Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası örgütlerin teşvikleriyle, diğer programlardan daha yaygın bir uygulama alanına sahip olduğu görülmektedir.

ŞNT programları ilk olarak 1990'lı yıllarda Latin Amerika ülkelerinde uygulanmaya başlamıştır. Programda öngörülen nakit desteğine hak kazanmak, öncesinde bazı şartların yerine getirilmesine bağlanmıştır. Bu şartlar yoksul aile çocuklarının okula kayıt ve devamı şeklindeki eğitim şartı ile hamile anne ve bebeklerin düzenli sağlık kontrolleri, düzenli aşı vurulma gibi sağlık şartlarıdır. Bu programlarla, yoksulluğa yönelik anlık ve kısa vadeli mücadele mantığının yerini, beşeri sermaye yatırımları yoluyla yoksulluğu uzun vadede kesin olarak çözüme mantığı almıştır.¹⁶⁰ Brezilya, ilk ŞNT programını (The Programme for the Eradication of Child Labour – PETI) 1996 yılında uygulamaya başlamıştır. Temel amacı çocuk işgücü kullanımının önüne geçmek ve çocukların okula devamını sağlamak olan bu programın hedef kitlesi 7-14 yaş grubu yoksul çocuklar olmuştur ve bu programla 2001 yılında 749.353 kişiye ulaşılmıştır.¹⁶¹

ŞNT programlarının tüm dünyaya yayılmasında öncü bir diğer ülke olan Meksika'da ise 1997 yılında kırsal kesimde bulunan yoksul ailelerin okul çağındaki çocuklarını desteklemek amacıyla "Progresia" adlı bir program başlatılmıştır. 2002 Yılında programın adı "Oportunidades" olarak değiştirilmiş ve kapsamı kırsal ve kentsel bütün alanları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Program kapsamındaki

¹⁵⁹Alper, Arabacı, **a.g.e.**, s. 46-47.

¹⁶⁰Lucy Bassett, "Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition?", **World Bank, SP Discussion Paper**, No:0835, October 2008, s. 15.

¹⁶¹Karakoyun, Erdal, **a.g.e.**, s. 18.

desteklerden faydalanma şartları, çocukların okula en az % 85 oranında devam etmesi ve anne ve bebeklerin temel sağlık kontrollerini düzenli olarak yaptırılmalarıdır. Program, 2002 yılında, kırsal kesimde yaşayan ailelerin yaklaşık % 40'ına tekabül eden 2,6 milyon kişiye ulaşmıştır.¹⁶²

Brezilya ve Meksika tüm dünyada hem kapsanan nüfus hem de bütçe büyüklüğü açısından en gelişmiş ŞNT programlarını uygulamaktadır. Ancak bunların haricinde de farklı özelliklerde ŞNT programları bulunmaktadır. Örneğin Bangladeş'te sadece kızlara yönelik ŞNT programı vardır. Female Secondary School Stipend (FSSS) adındaki bu program, kız çocuklarının orta öğretime kayıt ve devamını sağlamayı amaçlamaktadır. Program uygulanmadan önce, Bangladeş'te kız çocuklarının orta öğretime kayıt oranı % 35'in altında iken, 10 yıllık bir uygulamadan sonra kayıt oranı % 50'lerin üzerinde gerçekleşmiştir.¹⁶³

Öte yandan, zaman içinde ŞNT programlarının işlevlerinde ve hedeflerinde gözle görülür genişlemeler olmuştur. Bu çerçevede; kız çocukları başta olmak üzere, çocukların eğitim seviyelerinin yükseltilmesi, okula devamlılığın artırılması, anne-çocuk sağlığı ile ilgili standartlarının yükseltilebilmesi için aşı ve koruyucu sağlık hizmetlerinin desteklenmesi vb. temel hedeflere, özürülülerin bakım ve eğitimi, çocuk işgücünün azaltılması ve tamamıyla ortadan kaldırılması, kadınların işgücüne katılım oranlarının yükseltilmesi, aile içi şiddeti önleyici tedbirlerin alınması, toplumun farklı kesimlerine yönelik temel ve mesleki eğitim programlarının teşvik edilmesi, evde yaşlı ve çocuk bakımının desteklenmesi gibi yeni hedefler de eklenmiştir.¹⁶⁴

1.4.4. Avrupa Birliği

AB ülkeleri asgari gelirin neredeyse ilk uygulandığı yerdir. Bu yüzden asgari gelir uygulamaları AB açısından ayrı bir önem taşımaktadır. AB, Birliğin genişlemesinden kaynaklanan sorunlar ve küreselleşme nedeniyle bir takım yapısal düzenlemelere ihtiyaç duymaktadır. Bunun bir sonucu olarak tüm üye ülkelerde bazı standartlar kararlaştırılmış ve bu standartlara uyulması için teminatlı asgari

¹⁶²A.e., s. 19.

¹⁶³A.e., s. 20

¹⁶⁴Alper, Arabacı, a.g.e., s. 47.

gelir programlarının uygulanması teşvik edilmiştir. Bu doğrultuda Avrupa Konseyi 1992 tarih ve 92/441/CEE sayılı tavsiye kararı kapsamında üye devletlerin yasal olarak, ikamet eden herkese, gelir testine tabi tutulmak suretiyle verilen, çalışmaya uygunluğa bağlı, süresiz ve faydalanıcıların tam sosyoekonomik entegrasyonunu sağlamaya yönelik, onurlu bir yaşam için gerekli kaynak ve hizmetleri alma hakkını temin etmeleri istenmiştir.¹⁶⁵

AB ve asgari gelir desteği konusu “Avrupa Birliği’nin Asgari Gelir Desteğine Bakışı ve İlgili Tavsiye Kararları” başlıklı, 2.2. numaralı bölümde detaylı olarak incelenmiştir.

¹⁶⁵EuropeAid, a.g.e., s. 2.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ASGARİ GELİR DESTEĞİ

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ASGARİ GELİR DESTEĞİ'NİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Asgari gelir desteği, geliri belli bir gelir seviyenin altında olan tüm vatandaşlara, devlet tarafından düzenli olarak yapılan nakit transferleridir. Aslında asgari gelir desteği uygulamasının tarihsel kaynakları refah devletinin ortaya çıkmasından çok daha eskidir. Özellikle bu dönemlerde asgari gelir yoksullara, kimsesizlere, işsizlere verilen yardım olarak algılanmıştır. İngiltere’de 16. yüzyıl Elizabeth dönemi yoksul yasaları, Fransa’da 17. yüzyılda kilise yardımları, bağımsız yoksul yardımı uygulamaları, Almanya’da 19. yüzyıl başındaki büyük yoksulluk ve açlık yıllarıyla gündeme gelen yardımlar asgari gelir desteğinin tarihteki örneklerindedir. Burada dikkat çeken husus söz konusu uygulamalarla yoksullukla mücadele sorumluluğunun, kilise yardımı veya bireysel hayırseverlik yaklaşımının ötesinde siyasi bir sorumluluk olarak ele alınmasıdır. Bu açıdan, yoksullukla mücadele bağlamında geçmişten bugüne geleneğimizde varolan “vakıf” kültürümüzle ilişkisi olan bir durum söz konusu değildir.¹

Toplumda yaşayan her bireyin durumuna bakılmaksızın herkese asgari düzeyde bir gelir hakkının verilmesi gerektiği görüşü çok eskilere kadar uzanmaktadır. Kimi yazarlara göre tüm toplumun maddi varoluşunu garanti altına almayı amaçlayan bir araç olarak yaklaşık 200 yıllık bir geçmişe sahip temel gelir kavramına dair emarelere ilk olarak Thomas More’un Ütopya’sında rastlanmaktadır. Yine Charles Fourier 18. yüzyılda, Henry George 19. yüzyılda ve James Tobin ise 20. yüzyılda olmak üzere birçok isim, çalışmalarında, öncü bir temel gelir olarak değerlendirilebilecek öneriler sunmuşlardır.²

¹Burcu Yakut Çakar, Asgari Gelir Desteği Uygulaması, **Radikal İki**, 13.03.2005, s. 1.

²Ayten Davutoğlu, Sosyal Politika Ve Alternatif Toplum Modeli Arayışları: Temel Gelir Önerisinin Ütopya Kavramı Çerçevesinde Okunması, **Sosyal Haklar Sempozyumu**, Kocaeli, 2011, s. 211.

Temel gelir ile ilgili metinlerin başlangıcı Thomas Paine'nin "Tarımsal Adalet" (1797) isimli kitabı ile başlamıştır. En son denemesi olan bu kitapta Paine, Atlantik'in her iki yakasında kendisinin radikal şöhretini garantiye alan politik cumhuriyetçilik'ten ziyade sosyoekonomik konuların analizine konsantre olmuştur. Paine doğal kaynaklara herkesin doğuştan eşit bir biçimde sahip olma hakkını benimsemiş olmakla birlikte, Paine'in yorumu diğer toprak reformu radikallerinden iki temel konuda ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi, doğuştan eşit hak sahibi olmak, işlenmemiş toprağın orijinal değerinin eşit paylaşımından hak sahibi olmak şeklinde tercüme edilebilir. İkincisi, bu payın toplumdaki tüm yetişkin gençlere şartsız bir nakit bağış olarak verilebileceğidir. Paine'nin bu planı, daha sonra bağımsız bir şekilde değişik entelektüel ve politik çevrelerin geliştirdiği önerilere merkez teşkil eden bir dizi özelliğin kamuoyunun gündemine gelmesini sağlamıştır. Bunlardan birincisi piyasa dışı kaynakların yasal olarak yeniden dağıtımına uygun hale getirilmesidir. Burada piyasa dışı kaynaklar ile doğal kaynakların da ötesinde bir alandan söz edilmektedir. İkincisi, resmi olarak şarta bağlı olmamasına rağmen sermayenin verimli bir biçimde kullanılmasıdır. Üçüncüsü dağıtımın genellikle diğer şekillerle birlikte birleştirilmesidir.³

Tarihsel süreç içerisinde toplumda yaşayan herkese çalışsın veya çalışmasın asgari ihtiyaçlarını karşılayacak bir "temel gelir" verilmesi fikri, 1900'lü yıllardan itibaren kapitalist sistem içerisinde çok çeşitli türleri olan "asgari bir gelir" şeklinde ifadesini bulmuştur. Bu konudaki diğer görüşler 19. yüzyılın başlarında üç Amerikalı yazar tarafından ifade edilmiştir. İlk ve en az gelişmiş olanı Cornelius Blatchly tarafından ortaya atılan görüştür. İkinci ve daha kapsamlı olan görüş ise Thomas Skidmore tarafından 1829 yılında sunulmuştur. Üçüncü ve belki de en merak uyandırıcı olan 1840 yılında Orestes Brownson tarafından sunulandır. Jeffersonian geleneğinden gelen yazarlara göre her üç yazar da eşitsizlikler konusuna daha fazla önem vermişlerdir. Ancak bu eşitsizliği azaltmaya çalışırken bu durumun zenginlerin özgürlük alanını ve girişim fırsatlarını azalttığı iddiasında bulunmuşlardır. Bu görüşler Amerikan emek hareketlerinin önde gelenleri tarafından da paylaşılmıştır. Bireysel miras uygulamaları sadece yerel hukukun

³John Cunliffe and Guido Erreygers, **The Origins of Universal Grants An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income**, Palgrave Macmillan, 2004, p. 14.

yarattığı bir şeydi ve bu uygulamalar vefat edenlerin mallarının genel stoklara geri döneceği esasına dayanan normal hukuku ihlal etmekte idi. Bu yazarlar bunun yerine normal hukuk kurallarının gereği yapılarak geleneksel yerel hukuksal hakların ortadan kaldırılmasını ve sadece mirasın genel stoklara geri dönmesi değil aynı zamanda öncelikle her bir yetişkine eşit paylar verilmek suretiyle genel stokların yeniden dağıtımını öngörmektedirler. Anlaşılan odur ki birbirlerinden bağımsız bir biçimde ve hatta belki de Agrarian Justice'ten bağımsız bir biçimde bu yazarlar % 100 miras vergileriyle fonlanacak evrensel bir nakit bağışı ile tüm yetişkin gençlerin eşit başlangıç pozisyonlarının güvence altına alınmasını formüle etmişlerdir. “Yıllık kâr payı mekanizması”, belirli bir yıl içerisinde vefat edenlerin mallarının değerinin o yıl içerisinde yetişkinliğe ulaşan kimselere eşit bir biçimde bölüştürülmesidir. Paine için, mirasın dağıtılmasında herkes bir pay aldıkça sorun yoktur, asıl sorun mirastan herkesin eşit bir pay almamasıdır.⁴

1829 Yılında Blatchly, Newyork Eyaleti Kongre Seçimleri'nde Çalışan Erkekler Partisi'nin adayı olmuştur. Aynı dönemde Çalışan Erkekler Partisi'nin lideri Thomas Skidmore, Blatchly'den bağımsız görünmekle birlikte benzer çizgilere sahip kendi tarımsal programını geliştirmiştir. Blatchly gibi Skidmore da bireysel isteklerin yasal bir kurgudan başka bir şey ifade etmediği, sahadaki geleneksel miras uygulamalarını reddetmiş, mülkiyetin eşit paylaşımı ile gelecek nesillerin haklarının ihlal edildiği ve zaman boyunca bireyler mülklerini korudukları için teşvik edilmediklerini düşünmüştür. Skidmore'un savunduğu kar payı sistemine göre belli bir yıl içerisinde ölenlerden kalan mülkler o yıl içerisinde yetişkinliğe erişen kimselere eşit bir biçimde paylaşılacaktır. Fakat Skidmore'un programının ayırt edici ve büyük ölçüde tartışmalı özelliği bu yıllık yeniden dağıtım mekanizmasının toplumla tanıtılması aşaması idi ki bu aşamada yeni temiz bir sayfa açabilmek için bütün mevcut mülklerin yeniden eşit bir biçimde bireysel bazda dağıtılması öngörülüyordu. Skidmore'un bu konudaki görüşleri iki temel fikir üzerine kuruluydu; bunlardan birincisi, mülkün yaşayan bütün yetişkinler arasında eşit olarak bölünmesi esasına dayanan “Mülkün Genel

⁴A.e., p. 15.

Bölüşümü”, diğeri ise bu eşitliğin ilerleyen yıllarda muhafaza edilmesi esasına dayanan “Yıllık Kâr Payı” planıdır.⁵

Yukarıdaki görüşlere paralel görüşler ifade eden başka yazarlar da bulunmaktadır, bu yazarlar yukarıda tanımlanan evsafa bir temel gelir için “İlk Temel Gelir” deyimini kullanmışlardır. Bu yazarların başlıcaları Thomas Spence (1750–1814), Charles Fourier (1772–1837), Herbert Spencer (1820–1903), Henry George (1839–97)’tur. Yakın bir dönemde Bertrand Russell (1872–1970) düşüncelerini şöyle ifade etmiştir; daha tanıdık ifadelerle, savunduğumuz plan esasen şuna tekabül etmektedir: Zorunlu ihtiyaçları gideren belli bir az miktarda gelir çalışsa da çalışmasa da herkes için garanti edilmelidir, üretilen mal veya hizmetin büyüklüğüne göre çeşitlenecek daha büyük miktarda bir gelir toplumun “faydalı” olarak nitelendirdiği işlerde çalışmak isteyenlere verilecektir.⁶

Bazı tanınmış iktisatçılar da “İlk Temel Gelir” diye isimlendirilen bu plan hakkında yazmışlardır. Nobel ödüllü iktisatçı James Tobin (1918–2002) de bunlar arasında yer almıştır. Bu dönemde asgari gelir konusunda önemli gelişmeler olmuştur. 1970 ve 80’lerin en ünlü neoliberal iktisatçılarından Milton Friedman (1912-2006) “Kapitalizm ve Özgürlük” isimli meşhur kitabında negatif gelir vergisini önermiştir. 1965 yılında James Tobin “garantili gelir vergisi”ni teklif etmiştir. Bu, ABD’deki mevcut refah devleti programlarını aşan tartışmasız bir gelişme olmuştur. Friedman ve Tobin arasında motivasyon konusunda büyük bir farklılık mevcuttur. Tobin’in görüşlerinin temelinde ülkesinde yoksulluğu sona erdirmek ve ekonomik açıdan dezavantajlı kesimlerin yaşam şartlarını iyileştirmek düşüncesi yer almıştır. Yine Cumhuriyetçi Başkan Richard Nixon negatif gelir vergisi önerisinden yola çıkarak işçiler için aile yardımı ile birlikte kombineli bir biçimde garantili geliri savunmuştur.⁷

Asgari bir gelir fikrinin ortaya çıkışı çok eskilere dayanmasına rağmen özellikle neoliberal politikaların uygulandığı son yirmi yılda daha yoğun olarak gündemde yer işgal etmektedir. Kapitalist ekonomilerde ekonomik büyüme genel

⁵A.e., p. 16.

⁶Daniel Raventós, **Basic Income The Material Conditions of Freedom**, Pluto Pres, London 2007, p. 14.

⁷A.e.

olarak üretim artışı, hasıla artışı ya da milli gelir artışı olarak nitelendirilmektedir. Bu ifadeler ekonomide nicel değişimlere işaret etmektedir. Büyümenin kendinden menkul bir değeri yoktur. Bu büyümenin anlamlı ve arzu edilir olması için ekonomiye ve topluma sosyo-ekonomik bazı faydalar sağlaması beklenir. Bu noktada sağlık ve eğitim gibi alanlarda hizmetlerin iyileştirilmesi, gelir dağılımı adaletsizliğinin azaltılması ve yoksulluğun önlenmesi, istihdam yaratılması ve işsizliğin azaltılması ilk ifade edilebilecek gerekliliklerdir.⁸ Ancak son yirmi yılda neoliberal politikaların etkisiyle artan sosyal sorunlar ve çözüm konusundaki başarısızlıklar yeni arayışları gündeme getirmiştir. Bu çerçevede temel düşünce Keynezyen stratejinin tam istihdamı elde etme konusundaki görüşlerinin çökmesinin sonucu olarak istihdam ile düzgün standart bir yaşam arasındaki bağlantının bozulmuş olmasıdır. Diğer Post Keynesyenler temel gelir yaklaşımını benimserler. Bu yaklaşım ile bireylere kayıtsız ve katılımsız gelir akışı sağlanmaktadır.⁹ Temel geliri savunan post Keynesyenler genelde bu şekilde düşünmektedir. Diğer taraftan “istihdam garantisi” taraftarlarına göre ise tam istihdamı elde etme fikrinin çökmesindeki etmen tam istihdama ulaşmak için alternatif yollar aranmasıdır.¹⁰

Yeniliğin direk iş yaratmadaki payının işsizliği arttırmadaki rolü kesindir. Eğer tam istihdam temel Keynezyen Strateji'nin çareleriyle elde edilemezse (stratejinin dayandığı harcamalar açığı aynı zamanda daha yüksek, hatta artan oranda enflasyona sebep olduğu için), tam istihdam hedefini daha iyi elde edecek başka bir stratejinin olup olmadığını sorgulamak anlamlı olacaktır. Aynı zamanda çalışması umulan kişilere gelir yardımı sunmak ta politik açıdan problemlilikte ve dezavantajlı grupların ürkütücü istihdam koşullarında daha etkin bir biçimde rekabet etmelerini sağlamak üzere dizayn edilen mesleki eğitim ve diğer programlar en fazla marjinal sonuçlar elde etmeye yaramaktadır. Bu durumda söz konusu

⁸Mehmet Rauf Kesici, “Türkiye’de Büyüme ile İstihdam Arasındaki Etkilesimin Güçlendirilmesinde Esneklik ve Kuralsızlaştırma Politikalarına Alternatif Öneriler”, **4. Uluslararası Ekonomi Politik Konferansı**, Kocaeli, 27-29 Eylül 2012, s. 3.

⁹Robert La Jeunesse, “The future of paid work in “post-industrial” society: Labour’s Evacuation from the Fordist System”, **Centre of Full Employment and Equity The University of Newcastle**, Working Paper No. 07-09, December, 2007, p. 232.

¹⁰Philip Harvey, Is there A Progressive Alternative to Conservative Welfare Reform?, **Forthcoming, Georgetown Journal of Poverty Law and Policy**, p. 17-19.

gruplara yardım elini genişletmenin daha iyi bir yolu olup olmadığını sorgulamak anlamlı olacaktır.¹¹

Bu tip sorular 1980'lerde bir sosyal refah stratejisi olarak doğrudan iş yaratma fikrinin ortaya çıkmasına öncülük etmiştir. Piyasa toplumlarında tam istihdam politikalarının çökmesi aynı yıllarda ortaya çıkan temel gelir taraftarı akımının gelişiminde eşit bir biçimde -bu çöküşe denk bir oranda- etkin rol oynamıştır. Philippe Van Parijs, bu akımın en önemli teorisyeni, fikre kendi kattığı çekim gücünü aşağıdaki terimlerle açıklamıştır. Buna göre temel gelirin ilk çıkış noktası, Avrupa'da, doğası itibariyle konjonktürel veya devri olarak yorumlanamayacak, daha çok sosyo-ekonomik sistemin ana özelliklerinin sonucu olan bir tür kütleli işsizlik deneyiminin yaşanmaya başlanmasıdır. Bu dönemde ve sonrasındaki yıllar boyunca işsizlik için tercih edilen çare "büyüme"dir. Fakat soldaki az veya çok çevreci bir grupla birlikte Parijs bunun doğru bir çözüm olmadığını ifade etmiştir. Böylece ekonomik büyümenin sağlanması konusunda fikir birliğine varılmış, "temel gelir" in işsizlik sorununa yol açmayacak bir çözüm olarak sunulması gündeme gelmiştir.¹²

Van Parijs ve diğerleri, temel gelir fikrinin işsizlik konusuna bir çözüm olmanın yanı sıra diğer bir grup farklı hedefe de hizmet edeceğini düşünmüşlerdir. "Dünya Temel Gelir Ağı (BIEN)" web sitesine göre, özgürlük ve eşitlik, etkinlik ve toplum, dünyanın ortak mülkiyet olması ve teknolojik gelişmenin getirisini eşit bir biçimde paylaşmak, emek piyasasının esnekliği ve yoksulların onuru, insani olmayan çalışma koşullarına, kırsal kesimin çölleşmesine ve bölgelerarası eşitsizliklere karşı savaşmak, kooperatiflerin yaşayabilirliği ve yetişkin eğitiminin, patronlardan, kocalardan, bürokratlardan bağımsız olmanın (özerkliğin) teşvik edilmesi, bunların hepsi temel gelir düşüncesinin lehine talep edilenlerdir.¹³

Son 10 yılda işsizliği konvansiyonel çarelerle zapt etmedeki yetersizlik temel gelir fikrinin baştanbaşa Avrupa'da artan sayıda bilim adamı ve organizasyon tarafından ciddiye alınmasına öncülük etmiştir. Sosyal politika ve ekonomi

¹¹A.e., p. 17-19.

¹²A.e., p. 17-19.

¹³A.e., p. 18.

politikası bundan sonra ayrı ayrı düşünülemez ve temel gelir gittikçe artan bir şekilde bu politikaların ayrı ayrı 2 temel amacı olan yoksulluğun giderilmesi ve tam istihdamın uzlaştırılmasının tutarlı bir yolu olarak görülmektedir.¹⁴

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ASGARI GELİR DESTEĞİNE BAKIŞI VE İLGİLİ TAVSİYE KARARLARI

Asgari gelir desteği, temel özellikleri ve fonksiyonları itibariyle farklılıklar arz etmekle birlikte tüm AB ülkelerinde sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele etmek için uygulanan önemli bir yöntemdir.

Avrupa Parlamentosu, üye devletlerin yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı yok etmek için uyguladığı diğer yöntemlere ilave olarak, Birlik içerisinde, yoksulluğu engelleme potansiyeli olan ve sosyal içermeyi sağlayacak asgari gelir programlarının da güvence altına alınmasını sağlayacak somut adımlar atmasının gerekliliğine vurgu yapmıştır. Avrupa Parlamentosu, yoksullukla mücadele, asgari bir yaşam standardı ve sosyal entegrasyon için asgari gelir programlarının önemine vurgu yaparak, asgari gelir programı olmayan ülkelere söz konusu programı oluşturmalarını talep etmiştir.¹⁵

Asgari gelir programları ile güdülen temel amaç yoksulluğu azaltmak ve/veya engellemektir. Bu konuda Guibentif ve Bouget, asgari gelir programlarının yönelik olduğu üç tip yoksulluk belirtmişlerdir. Bunlar; mutlak yoksuluk, göreceli yoksuluk ve çok boyutlu yoksulluktur. Mutlak yoksulluğun giderilmesinde uygulanan asgari gelir desteği programları bir dizi karşılanması zorunlu temel ihtiyaçları karşılamayı öngörmektedir. Göreceli yoksulluğu azaltmak için uygulanan programlar, toplum içerisindeki gelir eşitsizliğini azaltmayı hedeflemektedir.¹⁶ Guibentiff ile Bouget sosyal dışlanma olarak tanımlanabilecek çok boyutlu yoksulluk için üç boyut belirlemiştir: istihdamdan dışlanma; sosyal, sivil ve/veya siyasi hakların kullanılamaması; ciddi boyutta sosyal ve psikolojik çözülme.

¹⁴ A.e., s. 18.

¹⁵ A.e., s. 2.

¹⁶ Bu hedef aynı zamanda Dünya Bankası tarafından da belirlenen bir hedefdir.

Guibentif ve Bouget, asgari gelir programları ile, sosyal dışlanma'nın belirtilen üç boyut çerçevesinde incelenmesinin gerekliliğine vurgu yapmışlardır.¹⁷

Asgari gelir desteği konusu AB sosyal politika alanında çok az tartışılmaktadır, bunun nedeni konunun daha çok ulusal, yerel ve bölgesel seviyelerde tartışılması ve planlanması gerektiğinin düşünülmesidir. AB Komisyonu ve diğer Avrupalı Kuruluşlar üye ülkeleri insanlık onuru ve “yeterlilik” konusunda geniş ortak hedeflere doğru desteklemek amacıyla sadece tavsiyelerde bulunabilirler ve programlar dizayn edebilirler, bununla birlikte “direktif” ve “düzenleme” gibi bağlayıcı kurallar empoze edememektedirler.

Avrupa Konseyi Avrupa Sosyal Şartı (1996 Revize) 30 Nolu Makalesi, “Sosyal Dışlanmaya ve Yoksulluğa Karşı Korunma Hakkı”dır. Buna göre sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı etkili bir korumanın gerçekleşmesi için, tarafların, gerekli önlemleri genel ve koordineli bir yaklaşımla sosyal dışlanma ve yoksulluk, istihdam, konut, eğitim, öğrenim, kültürel -sosyal- medikal yardım konularında yardıma ihtiyaç duyan veya risk altında yaşayan kişileri ve aileleri kapsayacak ve kişilerin bu önlemlere etkin bir biçimde erişimlerini sağlayacak bir şekilde almaları gerekmektedir. Gerekli olduğu durumda bu önlemlerin uyum sağlayıp sağlamadığını gözden geçirmelidirler. Diğer taraftan 1989 yılında 11 üye ülkenin devlet ve hükümet başkanları tarafından kabul edilen “Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı”nın 10 Nolu paragrafına göre Avrupa Topluluğu'ndaki her işçi yeterli bir sosyal korumaya ve hangi statüde çalışırsa çalışsın ve çalıştığı teşebbüsün büyüklüğü ne olursa olsun yeterli seviyede sosyal güvenlik yardımlarından yararlanmaya hak sahibidir. Emek piyasasına giremeyen veya yeniden giremeyen ve geçinme imkânı olmayan kişiler mevcut durumlarını devam ettirecek şekilde yeterli kaynakları ve sosyal yardımları alabilmelidirler.¹⁸

Genel şartları itibariyle formüle edilmiş olması ve bağlayıcı olmamakla birlikte uluslararası teamüller, sosyal yardım ve asgari gelir desteği hakkına, ulusal

¹⁷EuropeAid, “Asgari Gelir Programları Hakkında Ek Rapor,” (Çevrimiçi) http://www.sgk-kap.org/database/reports/B1_C5_006.pdf, 12.01.2012, s. 5.

¹⁸Ramón Peña Casas, “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” **Working paper II: Setting Minimum Social Standards across Europe**, (Çevrimiçi) http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20in%20enlarged%20EU.pdf, 12.04.2012, p. 21.

kanunlar ve hakların dizayn edilmesi açısından bir zemin hazırlamaktadır. Bu uluslararası teamüller yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun üstesinden gelebilmek için yeterli bir asgari gelir desteği amacına belirli bir uyumun ulusal bazda sağlanmasını desteklemektedirler.

Sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı Avrupa Birliği seviyesinde temel bir aksiyon 2000 yılında başlatılan yoksulluk ve sosyal dışlanmada Açık Koordinasyon Yöntemi (Open Method of Coordination–OMC)'dir. Bu yöntem daha sonra sosyal içermeye Açık Koordinasyon Yöntemi haline gelmiştir. Bu “yumuşak kanun” süreci 1997 deki Avrupa İstihdam Stratejisi'nden beri uygulanmakta olan metoda dayanmakta olup strateji, üye ülkelere Ulusal Faaliyet Planları'nın (National Action Plans (NAPs) yapılandırılmasında kullanılan ortak amaç ve göstergeler konusunda hemfikir olunmasını salık verir. Bu planlarda genel amaçlar kısmında; herkese kaynaklara, haklara, mallara ve hizmetlere erişimin kolaylaştırılması için “sosyal koruma sistemleri”nin organize edilmesinin gerekliliğine kesin bir şekilde atıfta bulunmaktadır. Buna göre sosyal koruma sistemleri ile herkese onuru ile yaşamak için gerekli kaynakların garanti edilmesi, istihdamın önündeki engellerin kaldırılması, istihdam edilebilirliğin desteklenmesi ve gelirin arttırılmasına yardımcı olunacaktır.¹⁹

AB'de asgari gelir desteği konusunda en önemli referans Avrupa Konseyi'nin 1992 tarih ve 92/441/CEE sayılı tavsiye kararıdır. Bu karar kapsamında üye devletlerin yasal olarak, ikamet eden herkese gelir testine tabi tutulmak suretiyle verilen, çalışmaya uygunluğa bağlı, süresiz ve faydalanıcıların tam sosyoekonomik entegrasyonunu sağlamaya yönelik, onurlu bir yaşam için gerekli kaynak ve hizmetleri alma hakkını temin etmeleri istemiştir.²⁰ Bu tavsiyede komisyon, üye ülkeleri yoğun ve sistemli bir biçimde sosyal dışlanma ile mücadele bağlamında yeterli ve güvenilir kaynaklara erişimin temel bireysel bir hak olduğunu ve bunları sağlayacak sosyal koruma sistemlerinin uyarlanmasının gerekli olduğunu tanımaya davet etmiştir. Üye ülkelerin aşağıdaki ortak ilkeler çerçevesinde bu hakkı tanınması tavsiye edilmektedir. Bu ortak ilkeler:

¹⁹A.e., p. 22.

²⁰EuropeAid, a.g.e., s. 2.

- Bu hak insan onuruna saygıya dayanmaktadır,
- Üye ülkelerin sınırları içerisinde ikamet eden, yeterli kaynaklara erişimi olmayan herkesin hem ulusal hem de AB şartlarına tabi olmak suretiyle asgari gelir desteğinden faydalanabilmesi öngörülmektedir,
- Reşit olanlar, yaşı, sağlığı ve aile durumu profesyonel aktivitesine izin veren kişiler, aktif olarak çalışabilen kişiler olarak bu hakka konu edilmektedirler,
- Hak temelli olduğu kabul farzedilerek bu hakkı elde etme konusunda herhangi bir zaman sınırının olmaması gerekir,
- Bu hak yararlananların sosyal ve ekonomik entegrasyonunu sağlayacak sağlık, konut, eğitim ve çalışmaya erişim gibi tedbirlerle birlikte yürütülmelidir.²¹

Böylece haklara dayalı olan bu yaklaşım, evrensel bir yapıda, zamanla sınırlı olmayan ve tamamlayıcı haklarla ve ilgili tedbirlerle bağlantılı olan ve çalışma yaşındakiler için aktif olarak çalışmaya uygunluğun bir şart olarak ileri sürüldüğü bir yaklaşımdır.

Ortak prensiplerin ötesinde, söz konusu Tavsiye Kararı, üye ülkeleri hakkın uygulamasını aşağıdaki detaylı prosedüre uygun bir şekilde yapmaya davet etmektedir:

- Temel ihtiyaçları kapsayacak şekilde yeterli olacak kaynakların miktarı, yaşam standartları ve değişik tip ve büyüklükte hanhalklarının fiyat seviyeleri ile aynı çizgide sabitlenecektir.
- Belli ihtiyaçları karşılayan tamamlayıcı miktarlar sabitlenecektir.
- Bu miktarlar uygun göstergeler referans alınarak belirlenmelidir. Örneğin; üye ülkede ortalama kullanılabilir gelir, hanhalkı tüketiminde istatistik bilgisi, yasal asgari ücret ve fiyat seviyeleri.
- Yönetim ile ilgili prosedürler basitleştirilmiştir ve başvuran 3. tarafları özgürleştirme şartı konmuştur, kişilerin kolay erişimi olması gereken mahkemeler gibi.
- İstihdam arama teşvikleri korunaklı hale getirilmelidir.
- Finansal yardım farklılık göstermektedir ve başvuranın hanhalkı kaynakları ile yeterli kaynaklar olarak düşünülen miktar arasında köprü oluşturacak

²¹Casas, a.g.e., p. 23.

miktarda olmalıdır. Diğer taraftan bu yardımın verilmesinin vergilendirme, bireysel yükümlülükler ve sosyal güvenlik alanlarında yürürlükte olan geçerli kurallarla sınırlandırılmaması gerekmektedir.

- İlgili/uygun olan sosyal desteğin teklif edilmesi için tüm gerekli tedbirler (özellikle tavsiye ve danışmanlık, bilgi ve yasal yardım dahil) alınmalıdır.

- Uygun yaş ve çalışma yeteneğinde olan kişiler istihdama veya yeniden istihdama yönelik olarak yapılan eğitim kurslarına katılmak üzere olan tüm düzenlemelerden yararlanmalıdırlar.

- En dezavantajlı grupların bu haktan tam olarak haberdar olmasını garantileyen tedbirler alınmalıdır.

- Yardımların ödenmesi sosyal koruma planları ile güvence altına alınmalıdır.²²

1992 tarihli bu tavsiye kararında hızla uygulamaya konulması istenmekle birlikte bu kararın uygulanması ile ilgili rapor 1999'da Amsterdam Antlaşması'na kadar yayımlanamamıştır.²³ Rapor, AB'deki garantili asgari gelir planlarını dikkatle inceleyerek "yetersiz kaynaklar" durumundaki "sosyal yardıma hak" konusunda bir entegrasyona doğru bazı gelişmelerin olduğunu dikkate almıştır. Özellikle Akdeniz Ülkeleri'nde, İspanya, Portekiz'de garantili asgari gelir planları uygulanmıştır ve İtalya o dönemde bir uygulamaya başlamıştır, ancak bu uygulama terk edilmiştir. Bu üye ülkeler üç ortak amacın sürdürülmesine yönelik olarak komisyonla görüşmek üzere davet edilmişlerdir. Bunlar;

- Sosyal korumanın optimize edilmesi: temel ihtiyaçların daha iyi kapsanması, asgari sosyal yardımlar ve diğer sosyal yardımlar arasında daha büyük bir uyumun sağlanması, işten elde edilen gelirin ilavesi ile asgari gelirin sürdürülmesi,

- İstihdama erişimin geliştirilmesi/arttırılması: eğitimin desteklenmesi, yardım alanlara teklif edilen işlerin kalitesinin yükseltilmesi,

- Yardım alanların sosyal ve ekonomik entegrasyonunun desteklenmesidir.²⁴

²²A.e., p. 23-24.

²³A.e., p. 21-22.

²⁴A.e., p. 24.

Komasyon aynı zamanda sosyal tarafları, sivil toplum kuruluşlarını ve diğer sivil dernekleri bu görüşmelere katılmaya davet etmektedir. Bununla birlikte 1992 yılında kabul edilen Tavsiye Kararı ile karşılaştırıldığında, burada sosyal yardım alanların emek piyasasına daha fazla entegrasyonunu sağlamak için “sosyal yardımlarda modernizasyon” a vurgu yapıldığı görülmektedir.

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE ASGARI GELİR DESTEĞİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ, FONKSİYONLARI VE UYGULANMASI

2.3.1. Avrupa Birliği’nde Asgari Gelir Desteğinin Belirgin Özellikleri

Dünyada asgari gelir desteği konusunda en kapsamlı ve gelişmiş örnekler AB ülkelerinde mevcuttur. Birçok AB ülkesinde asgari gelir desteği uygulamasının bir türü/şekli “son çare uygulaması” olarak uygulanmaktadır. Bu asgari gelir desteği uygulamalarının ortak bir amacı yeterli kaynaklara sahip olmayan ailelere ve bireylere asgari bir yaşam standardını garanti etmektir.²⁵ Bununla birlikte söz konusu uygulamalar kapsayıcılık ve yeterlilik konularında olduğu kadar yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanma konularında da birbirlerinden çok büyük farklılıklar göstermektedirler.²⁶

AB Üyesi ülkeler arasında sosyal koruma hakkında sürekli bir bilgi alışverişini sağlamak üzere kurulan MISSOC (Mutual Information System on Social Protection - Sosyal Korumada Ortak Bilgi Sistemi) 1990 yılından beri faaliyet göstermektedir, asgari gelir desteği konusunda MISSOC verilerine sıklıkla başvurulmaktadır.

AB ülkeleri asgari gelir desteği’nin uygulanış biçimi açısından temel olarak üç grupta incelenebilir;

²⁵Selim Coşkun, Samet Güneş ve Fatih Ortakaya, “Asgari Gelir Desteği Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi,” **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Ekim 2012, s. 134.

²⁶Chiara Crepaldi, Claudio Castegnaro, Sandra Naaf & Daniela Mesini, “**The Role of Minimum Income For Social Inclusion in the European Union 2007-2010**”, Report made for European Parliament, Milan, , 2010, p. 1.

Birinci tür ülkelerde asgari gelir, “genele hitap eden”, “kuşatıcı” bir biçimde algılanmaktadır: asgari gelir, mevcut olan tek (ya da en önemli) gelir desteğidir ve bu gelir desteği yeterli kaynakları olmayan herkes için söz konusudur, sadece toplumdaki belli hedef gruplarla sınırlı değildir. Bu tip uygulama Lüksemburg, Avusturya, Polonya, Malta, Slovak Cumhuriyeti ve Romanya için söz konusudur.

Karşı grupta, asgari gelirin bir son çare uygulaması olarak dizayn edildiği ülkeler mevcuttur. Bu ülkelerde kişiler diğer çözüm yollarının tümünü tüketmişlerdir ve son çare olarak asgari gelir desteği yardımı için başvurmuşlardır. Söz konusu ülkeler hem kategorik yardım planları hem de genel bir asgari gelir uygulaması sunmaktadırlar. Asgari gelir, toplumun belli gruplarına asgari geliri (yaşlı, engelli ve işsiz gibi) ayrı şekillerde garantileyen sistemler içerisinde bir son çare uygulamasıdır. Bu kategorik yardımların amacı yetersiz kaynaklara sahip bulunan sosyal gruplar için daha belirgin güvenlik ağları sağlamaktır. Özellikle Fransa, Finlandiya, Almanya, İrlanda ve Birleşik Krallık bu grup içerisinde yer almaktadır.²⁷

Daha küçük bir grup oluşturan ülkelerde ise kategorik planlar mevcut olmakla birlikte genel son çare tedbirleri yoktur (İtalya, Macaristan ve Yunanistan) veya ulusal bir asgari gelir planı mevcut değildir (İspanya). Diğer ülkeler ise bu üç grup içerisinde bir pozisyonda yer almaktadır. Belçika, Hollanda, İsveç ve Çek Cumhuriyeti’nde asgari gelir desteği “kuşatıcı” bir tedbirdir. Bulgaristan, Kıbrıs, Danimarka, Estonya, Latviya, Litvanya, Slovenya ve Portekiz’de ise daha çok bir “son çare” uygulaması olarak görülmektedir.²⁸

²⁷Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Ilgın Erdem, Sosyal Yardım Uygulamaları ve Topluma Yararlı Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması, Ankara, UNDP, (Çevrimiçi) <http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/socialassistancereports.pdf>, 2.1.2012, s. 32.

²⁸Crepaldi vd., **a.g.e.**, 2007, p. 32.

Tablo. 2-1. Asgari Gelir Desteği Uygulamasının Karakteristik Özellikleri

Asgari Gelir Desteğinin “Kuşatıcı” Bir Uygulama Olduğu Ülkeler	←	→	Asgari Gelir Desteğinin “Son Çare Uygulaması” Olduğu Ülkeler	Kategorik Uygulamalar ve/veya Ulusal Bir Asgari Gelir Desteği Uygulamasının Olmadığı Ülkeler
Avustralya	Belçika	Bulgaristan	Finlandiya	İtalya
Lüksemburg	Hollanda	G. Kıbrıs	Fransa	Macaristan
Malta	İsveç	Danimarka	Almanya	Yunanistan
Slovak Cumhuriyeti	Çek Cumhuriyeti	Estonya	İrlanda	İspanya
		Letonya	İngiltere	
		Litvanya		
		Slovenya		
		Portugal		

Kaynak: Chiara Crepaldi, Alfonso Gambino, Simona Baldi, Barbara Da Roit ve Emanuele Ranci Ortigosap, The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union, Milan, Report made for European Parliament, 2007, s. 33; Ayşe Buğra, Çağlar Keyder ve Iğın Erdem, “Sosyal Yardım Uygulamaları ve Toplumla Yararlı Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması”, UNDP, Ankara, s. 33.

AB’ye üye ülkelerin neredeyse tamamı, vatandaşlarını yoksulluktan korumaya yönelik olarak bir asgari gelir programını uygulamaktadır. Yoksullukla mücadele amacını güden mevzuatın geçmişi 1601 tarihli İngiliz Fakirleri Koruma Yasası’na (Poor Law) kadar uzanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, Danimarka’da Social Bistand (1961), Almanya’da Sozialhilfe (1962), Hollanda’da Algemene Bijstand (1963), Belçika’da Minimex (1974), Fransa’da Revenue Minimum d’Insertion (RMI) (1988), İspanya’da 1980’lerin sonunda ve 1990’larda uygulanan yasalar, Bask Ülkesi (1988), Katalonya (1990) ve sonra da İspanya’nın diğer bölgelerinde ve Portekiz’de 1997 yılında yürürlüğe giren yasalar AB ülkelerinde uygulanan benzer mevzuatlardır. Asgari gelir programları merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1990’lar boyunca, bazı durumlarda DB’nin desteği ile uygulanmaya başlanmıştır.²⁹

Tüm Avrupa ülkeleri değişik şekillerde ve zamanlarda evrensel, kalıntı, dağıtımçı olmayan tamamlayıcı planları, tüm yeterli kaynakları “onurlu bir yaşam” veya “temel ihtiyaçların karşılanmasını (sosyal yardım) garanti etmek amacıyla geliştirmişlerdir. Söz konusu planlar yoksulluğu önlemek ve onurlu bir yaşam standardına ulaşamayan aile ve bireylere bunu sağlamak üzere dizayn edilmişlerdir.

²⁹EuropeAid, a.g.e., p. 2.

Uzun yıllardır sosyal yardım sistemini pratikte yaşamış olan ülkelerde bu planlar ilk önce bir kalıntı tamamlayıcı sosyal koruma olarak algılanmıştır, tam istihdam hedefi gerçekleştiğinde ve zenginlik artıp tüm bireyler daha iyi yaşam şartlarına kavuştuğunda kendiliğinden yok olacağı düşünülmüştür. Fakat son on yıllarda yüksek seviyede işsizliğin ısrarla devam etmesi ve ilgili sosyal politikaların yoksulluğu yok etmekte başarısız olması, yetersiz kalması tersine bu planların artan bir şekilde ehemmiyete sahip olduğunu ve her zaman gerekli olduğundan çok daha fazla gerekli olduğunu göstermiştir.³⁰

AB ülkelerinde “asgari gelir desteği” neredeyse her ülke için farklı bir mana teşkil etmekte ve ona göre de farklı isimlerle nitelendirilmektedir. Örneğin bazı ülkelerde (Fransa, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, Latvia) plan isimlendirilmelerinde açık bir biçimde “asgari gelir” ibaresi yer alırken, aynı plan başka ülkelerde (Avusturya, Almanya, Hollanda, Danimarka, İsveç, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovenya, Malta) “sosyal yardım”, “entegrasyon veya ilave” (Belçika, Portekiz), “kamu yardımı” (Kıbrıs), “gelir desteği”(Birleşik Krallık), “tamamlayıcı refah ödeneği” (İrlanda), “geçim yardımı” (Estonya), “maddi ihtiyaç yardımı” (Slovakya) veya “sosyal yardım” (Litvanya) olarak belirlenmiştir.³¹

Bazı ülkelerde asgari gelir yalnız başına mevcut bulunan bir güvenlik ağıdır, bazı ülkelerde ise garantili asgari gelir diğer ödenekler ve ilgili haklarla birlikte daha geniş bir güvenlik ağının bir parçasıdır.³²

Bu terminolojilerin ötesinde garantili gelir planları bazı ortak özelliklere sahiptir;

- “Garantili”dir, “dağıtımçı olmayan”dır (evrensel esaslı olarak verildiğinden, sosyal koruma sigorta sistemlerine önceki katılımlardan bağımsız olduğu için),

- “Asgari seviyede”dir (sosyal korumada güvenlik ağının son aşaması olarak düşünüldüklerinden ve ulusal veya yerel asgari yaşam standartları veya ihtiyaçları algısına bağlı olarak şekillendiklerinden),

³⁰Casas, **a.g.e.**, p. 17.

³¹**A.e.**, s. 17.

³²**A.e.**, p. 17-18.

- Sosyal yardım olarak subjektif ve isteğe bağlı olmayan bir hakkın ifadesidir (bireyler tarafından talep edilmelidir ve otomatik olarak bağlanmamaktadır),

- Miktarı-seviyesi kanunla ya da idari kurallar tarafından herkes için eşit bir biçimde belirlenmektedir, genellikle gelir testine göre değişen miktarlarda nakit olarak verilmektedir,

- Niteliği ve miktarı bireyin veya hanehalkının kaynaklarının belirlenen minimum eşliğini geçmemesi şartına bağlıdır.³³

Asgari gelir desteği “asgari nakit gelir desteği yardımı” olarak veya bazı ülkelerde aynı yardım (tamamlayıcı) şeklinde (örneğin; gıda, giyim) ve/veya diğer ödenekleri (aile, konut...) ve/veya hizmetleri tamamlayıcı olarak düzenlenmektedir. Garantili asgari gelir, evrensel, dağıtımçı olmayan, subjektif ve isteğe bağlı olmayan bir sosyal yardım hakkının ifadesidir, genellikle gelir testine bağlı olarak değişen miktarlarda verilmektedir. Asgari gelir planının en önemli işlevleri, diğer sosyal koruma planları tarafından kapsanmayan bireyleri ve aileleri koruması ve kendilerini desteklemekte yetersiz olan kaynaklar ile ciddi bir yoksulluğa düşmelerini önlemesidir. Ayrıca asgari gelir planı, yoksul kişilerin gelişmiş ülkelerde algılanan onurlu yaşam standartlarının altına düşmelerini engellemek için sosyal korumanın son güvenlik ağı olarak da rol oynamaktadır.³⁴

Garantili asgari gelir sıklıkla sosyal koruma yardımı olmayan “temel gelir” veya “evrensel gelir” ile karıştırılmaktadır. Temel gelir şu an için teorik bir kavramdır, toplumda herkese, bireyin veya ailenin mevcut kaynaklarından (gelir testi olmayan) ve statüsünden veya sosyo-demografik özelliklerinden bağımsız olarak yapılan bir ödeme olarak tanımlanmaktadır.³⁵

2.3.2. Asgari Gelir Desteğinde Yerel ve Ulusal Seviyede

Sorumluluk ve Finansman

Kurumsal ve finansal seviye dikkate alındığında AB ülkelerini üç grupta incelemek mümkündür. Birinci grup bu iki fonksiyonun merkezi seviyede yer aldığı ülkelerden oluşmaktadır. İkinci grup bu fonksiyonların yerel seviyeyi ilgilendirdiği

³³A.e., p. 18.

³⁴A.e.

³⁵A.e.

ülkelerden oluşur. Üçüncü grup bu iki seviyenin karışımı bir ehliyete sahip olan ülkelerden oluşur.³⁶ İngiltere ve İrlanda'da asgari gelir desteği ulusal seviyede planlanmakta ve uygulanmaktadır, finansman ise büyük ölçüde merkezi hükümet tarafından karşılanmakta, yerel yönetimler zaman zaman katkıda bulunmaktadır. İskandinav ülkelerinde plan ve programlar yerel seviyede düzenlenmektedir, uygulama ve finansman yerel yönetimlerin sorumluluğundadır, merkezi yönetimlerin sorumlu olduğu ülkeler de mevcuttur. Avusturya, Danimarka ve Latviya'da asgari gelir desteği sistemlerinin hem planlanması/uygulanması konusundaki sorumluluk hem de finansman sorumluluğu yerel yönetimlere aittir.

Diğer taraftan bazı ülkelerde asgari gelir desteğinin uygulamaya konulması yerel yönetimlerden gelen yoğun talepler ve politik baskı nedeniyle gerçekleşmiştir. Doğu Avrupa'da Bulgaristan ve Slovak Cumhuriyeti'nde ise hem uygulama hem de finansman ulusal düzeyde gerçekleşmekte olup bununla birlikte yerel yönetimlerin uygulamaya katılması da söz konusu olabilmektedir.³⁷

AB ülkelerinde asgari gelir desteğinin uygulamalarının yanısıra diğer sosyal yardım programları da mevcuttur. Örneğin birçok ülkede sosyal dışlanmaya karşı özür, çocuk, aile yardımları ve sosyal emeklilik uygulamaları asgari gelir desteği ile eşanlı olarak uygulanmaktadır. İspanya, Belçika ve Norveç'te asgari gelir desteğine ilave olarak çocuk yardımları, Fransa, Portekiz ve İrlanda'da ise çocuklarını yetiştirmelerine yardımcı olmak için tek ebeveynli ailelere yardım yapılmaktadır. Ayrıca asgari gelirin yanısıra verilen konut yardımları yoksullukla mücadelede önemli işleve sahiptir.³⁸

Diğer taraftan bütün ülkelerde finansman tipi katkısızdır: bütün asgari gelir planları vergilendirme yoluyla finanse edilmektedir.

³⁶Crepaldi vd., **a.g.e.**, 2007, p. 33.

³⁷Buğra, Keyder, Erdem, **a.g.e.**, s. 29.

³⁸**A.e.**, s. 30.

Tablo. 2-2. AB Ülkelerinde Sorumluluk ve Finans Seviyeleri

		Finansman		
		Merkez	Yerel	Karma
Sorumluluk	Merkez	Belçika, Çek Cumhuriyeti Fransa, İrlanda, Malta, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti Birleşik Krallık		Belçika
	Yerel	Kıbrıs, Estonya, Litvanya, Slovenya, Macaristan	Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Latviya	İsveç
	Merkez- Yerel Birlikte		Romanya	Almanya, Lüksemburg, Hollanda, Polonya, İspanya

Kaynak: Chiara Crepaldi, Claudio Castegnaro, Sandra Naaf ve Daniela Mesini, “The Role of Minimum Income For Social Inclusion in the European Union 2007-2010”, Milan, European Parliament, 2010, p. 24.

Tablo.2.2’ye göre, asgari gelir hakkı ile ilgili düzenlemelerden merkezi hükümetlerin sorumlu olduğu ülkelerde finansman da merkezi seviyededir. Avusturya ve Danimarka gibi finansmanın yerel seviyede olduğu ülkelerde ise asgari gelir hakkı düzenlemesinden yerel hükümetler sorumludur. İsveç ve Belçika’da devlet ve belediyeler birlikte finanse etmektedirler, her iki devlet kademesi de sorumluluğa birlikte iştirak etmektedirler.³⁹

2.3.3. Asgari Gelir Desteğini Haketme Şartları

Asgari gelir desteğinin nasıl dizayn edildiğini ve yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı mücadelesini anlamak için yardımı “hak etme şartları”nın neler olduğuna bakmak gerekmektedir. “Hak etme şartları” bir çok durumda ulusal kanunlar tarafından belirlenmiştir, bazı özel durumlarda ise bölgeler (Avusturya, Almanya, İspanya, İtalya) tarafından tespit edilmektedir.

Temel olarak yardımı hak etme şartları aşağıdaki şekilde sınıflandırılmaktadır.

³⁹Crepaldi vd, a.g.e., 2010, p. 24.

2.3.3.1. Tabiyet (Vatandaşlık) ve İkamet

AB ülkelerinin birçoğunda asgari gelir desteğine hak kazanmak için tabiyet şartı aranmamaktadır. Bununla birlikte bazı ülkelerde bu şart mevcuttur. Örneğin Malta’da asgari gelir desteğinden faydalanabilmek için Malta vatandaşı olmak ya da yasal olarak Malta’da daimi yerleşik olmak gerekmektedir. Avusturya’da ise tabiyetle ilgili şartlar bölgeden bölgeye değişmektedir.⁴⁰ Ayrıca Belçika, Almanya, Fransa ve Danimarka’da da asgari gelire hak kazanma konusunda tabiyetle ilgili bazı şartlar aranmaktadır, bu ülkeler Malta gibi vatandaşlık şartı aramayıp, Avrupa Birliği gibi karşılıklı anlaşma yaptıkları ülkelerin vatandaşları da bu ülkelerin vatandaşı gibi asgari gelir desteğinden faydalanma hakkına sahip olmaktadır. Belçika ve Fransa’da ise yardıma erişim için vatandaş olmayan ve Avrupa Birliği Üyesi olmayan ülkelere mensup kişiler için ikamet izni şartı gerekmektedir.⁴¹

Avrupa ülkelerinde asgari gelir, genellikle ülkede devamlı olarak ikamet edenler için erişilebilirdir. Bununla birlikte ikamet meselesi ülkeden ülkeye değişen bir konudur. Bazı ülkeler keskin bir biçimde önceki kalma süresini dikkate alırlar. Bunlar arasında Danimarka’da hak sahibi yararlanıcılar son 8 yıl süresince 7 yıl ülkede ikamet etmiş olmalıdırlar. Bu süre, Lüksemburg’ta son 20 yılda 5 yıl, Çek Cumhuriyetinde en az 3 ay, İspanya’da genellikle 3 ve 5 yıl arasındadır. Ayrıca İngiltere gelir talep edilen tarihten önce 2 yıl boyunca ülke dışında yaşayanlar için belirli bir “geleneksel ikamet testi” yapmaktadır.⁴² İngiltere’de son yıllarda birçok ikamet kavramı kullanılmaktadır; “ikamet”, “olağan ikamet”, “daimi ikamet”, “oturma hakkı”, “yabancı oturan” ve “bulunma” bunlardan bazılarıdır. Diğer taraftan İsveç’te ülkede oturma hakkı olan herkes diğer yardımı hak etme şartlarını da sağladıkları takdirde destekten faydalanabilmektedirler, daimi ikametgah gerekmemektedir. Bazı ülkelerde ikamet için yasal statüsü belirsiz olan göçmenler de uygunluk kapsamına girmektedir. Örneğin Çek Cumhuriyeti’nde yasal olarak ikamet eden kişiler “Olağandışı Acil Destek” (Mimoøádná okamžitá pomoc)

⁴⁰EuropeAid, a.g.e., s. 9.

⁴¹Crepaldi vd., a.g.e., 2007, p. 42.

⁴²A.e., p. 35.

yardımdan faydalanırken, ülkede yasadışı olarak bulunan kişiler de ciddi risk durumunda bu yardımdan faydalanabilmektedirler.⁴³

2.3.3.2. Hanehalkı ve Yasal Statü

AB ülkelerinin büyük çoğunluğunda garantili asgari gelire hak kazanmak bireysel bazda verilen bir haktır. Bununla birlikte bireysel hakkın değerlendirilmesinde hane halkının durumu dikkate alınmaktadır. Sadece Malta’da, aile, garantili asgari gelir hakkının dışında kalan bir birim olarak belirtilmektedir. Öte yandan diğer ulusal düzenlemelerde aile açıkça belirtilmektedir (Almanya, Slovakya). Geri kalan AB ülkelerinde garantili asgari gelir hakkı bireysel veya hanehalkının durumuyla bağlantılı değildir fakat yasal statüye göre verilmektedir, vatandaşlık (Lüksemburg) veya oturma hakkı (Letonya, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovenya) gibi. Bazı ülkeler bu hakkı açıkça nüfusun belli yasal kategorilerine genişletmişlerdir (devletsizler, mülteciler, ilticacılar) (Belçika, Almanya).⁴⁴

Belli ülkelerde aynı zamanda yaşlı ve düşkünler gibi belli gruplara spesifik garantili asgari gelir uygulamaları mevcuttur. Güvenlik ağına (safety net) belli hizmetlere erişim (yasal danışmanlık veya avukatlık, aşırı borçlulara yardım) ve bazen aynı yardımlar (yiyecek veya giysi) da dahil edilebilmektedir. Destek hizmetlerin çeşitli olduğu ülkelerde, bu durum bölünmüş bir güvenlik ağı imajı verebilmekte ve bu ülkelerde asgari gelir hakkını tamamiyle kazanmak için durumunu ispat etmek zor olabilmektedir. Bu durumun hakları yukarı çekme noktasında negatif yönde önemli sonuçları olabilecektir.⁴⁵

2.3.3.3. Yaş

Asgari gelir desteğine başvuranlar için “asgari uygunluk yaşı” uygulaması mevcuttur, bu uygulamanın amacı büyük ölçüde ebeveynlerin sorumluluğunu onaylamak ve vurgulamaktır. AB ülkelerinin birçoğunda “yaş kriteri” şartlara göre değişiklik arz etmektedir. Örneğin, İngiltere’de genel olarak 25 yaşına kadar hiçbir yardıma tam erişim söz konusu değildir. Ancak istisnai olarak bazı yardımlara

⁴³EuropeAid, **a.g.e.**, s. 9.

⁴⁴Casas, **a.g.e.**, p. 31.

⁴⁵**A.e.**, p. 29.

erişim daha düşük bir oranda dahi olsa 18 yaşından itibaren gerçekleşebilmektedir, hatta bazı durumlarda (örneğin, ailesinden ayrılanlar) 16 yaşında dahi bazı yardımlara erişim söz konusu olabilmektedir. Portekiz’de 18 yaş ve üstü kişiler “sosyal entegrasyon geliri”nden faydalanabilmektedir, bakmakla yükümlü olduğu çocukları var ise evli ise veya temelsiz bir evlilik işlemiyle birliktelik yaşıyorsa veya hamile bir kadının sorumluluğunu taşıyor ise bu kişi 18 yaşını doldurmadan da “Sosyal Entegrasyon Geliri”nden faydalanabilmektedir. Toplumda daha aktif rol alabilmelerini sağlamak için gençlerin bazı asgari gelir programlarına erişimi desteklenmektedir. Örneğin, Hollanda’da çalışmayan veya okul hayatını devam ettirmeyen bir genç belediyeden yerel yönetimin sağlamak zorunda olduğu “bütçe hesaplı gelir” ile iş/egitim imkanına kavuşmayı talep edebilmektedir. Kişinin belediyenin teklif ettiği iş veya eğitimi fiziksel/ruhsal bir engel sebebiyle kabul edemediği durumda varlık testi gündeme gelmekte ve kişi bu test ile gelire hak kazanmaktadır.⁴⁶

Diğer taraftan birçok ülkede de yaş sınırlaması yoktur. MISSOC’un verilerine göre, Belçika, İrlanda, Hollanda, Polonya, Romanya ve Slovenya’da 18 yaş sınırı mevcuttur. Fransa ve Lüksemburg’ta yardımı hak etme yaşı 25 (bazı istisnalar hariç) iken, İngiltere’de ancak 16 yaş ve üstü bu yardıma hak kazanabilmektedir. Yardımı hak etme konusunda sadece 2 ülkede maksimum yaş uygulaması mevcuttur. Bunlar, Malta (maksimum 60 yaş) ve İspanya (65 yaş)’dır.⁴⁷ Yardım seviyesinin fayda sağlayanın yaşıyla bağlantılı olarak değiştiği durumlar da söz konusudur.

2.3.6. Asgari Gelir Desteği İçin Gelir Testi Uygulaması

Gelir testi uygulamasında birey veya hanhalklarının uygunluğu mevcut ya da son gelirinin ve/veya mal varlığının değerlendirilmesine bağlıdır. Sosyal yardım değişik şekillerde olabilir (nakit veya başka türde garantili ve/veya sınırlı yardımlar, sosyal ve entegrasyon hizmetlerinin sağlanması, kamu ulaşım hizmetleri, vergi kredileri, kamu ve/veya özel sosyal sigorta,...). Gelir testli veya gelire ilgili yardımlar 3 genel kategoriye ayrılabilir:

⁴⁶EuropeAid, a.g.e., s. 9-10.

⁴⁷Crepaldi vd.,a.g.e., 2007, p. 42.

- Genel yardımlar; belli bir asgari standart gelirin altında geliri olan tüm insanlara sağlanan nakit yardımları (garantili asgari gelir planları),

- Belli kategoriler-gruplara yapılan yardımlar; belli gruplara nakit yardımları (aile, özürlü, yaşlı vb.),

- Bağlı yardımlar; belli hizmet ve mallara erişimi sağlayan nakdi veya aynı yardımlar (örneğin; konut yardımı).⁴⁸

Tüm AB üyesi ülkelerde asgari gelir desteği programlarında gelir testi uygulanmaktadır, prim katkısı gerekmemektedir ve vergi sistemi tarafından finanse edilmektedir. Bu programlarla, prensip olarak çalışmayan kimselere yardım yapılması hedeflenmektedir, bununla birlikte üye devletlerin bazılarında desteğin kapsamı genişletilerek çalışanların gelirlerine de katkı sağlanmaktadır. Örneğin; İngiltere'de nakit desteği ve vergi kredileri (çalışanlar için vergi kredisi, konut yardımı ve belediye vergisi yardımı ile çocuk vergisi kredisi vb.) bazı grupları desteklemek için asgari ücret ile birlikte verilmektedir.⁴⁹

Asgari gelire erişim öncelikle gelir durumunun değerlendirilmesine bağlıdır. Gelir testi genellikle insanları dahil etme/hariç tutma mantığı ile yapılmaktadır. Bu yöntem genel ihtiyaçların değerlendirilmesinden daha büyük önem arz etmektedir (örneğin yaşlılar ve özürülüler için). Değerlendirmedeki erişim eşiği genellikle “yaşam maliyetlerine” veya bir “ihtiyaçlar sepetine” bağlı olarak tespit edilmekte ve enflasyon artışı dikkate alınmak suretiyle yıllık olarak gözden geçirilmektedir. Bazı durumlarda erişim eşiği, asgari ücret ve/veya asgari emeklilik ödemeleri gibi başka ölçütlere bağlı olarak tespit edilmektedir. (i.e. Lüksemburg, Malta, Hollanda). Gelir testi genellikle yardım için başvuran kişiye ve eşine veya partnerine veya çocukları, ebeveyni, büyük ebeveynleri gibi aynı evi paylaştığı diğer kimselere ait olan kaynakları dikkate alır. Bununla birlikte bazı istisnalar da mevcuttur. Bazı durumlarda gelir testi belli bir yaşa kadar olan aile üyelerinin gelirini dikkate alırken (İngiltere’de 16/20 yaşına kadar, Danimarka ve Hollanda’da 18 yaşına kadar, Fransa’da 25 yaşına kadar), diğerlerinde hariç tutulmaktadır

⁴⁸Casas, a.g.e., p. 17.

⁴⁹EuropeAid, a.g.e., s. 5.

(Kıbrıs'ta 18 yaşına kadar). Bazı ülkelerde gelir testine hanede yaşamayan aile üyeleri/akrabalar dahi edilmektedir (G. Kıbrıs, Latviya).⁵⁰

Gelir testinde hesaba katılan kaynaklar dikkate alındığında:

- Genel olarak bütün gelir, kazanç ve imkan kaynakları türünden ve cinsinden bağımsız olarak hesaba katılmaktadır.

- Bazı istisnalar mevcuttur, bazı sosyal yardımlar, aile yardımları, sosyal ödenekler gibi (Avusturya, G. Kıbrıs, Danimarka, Estonya, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg, Portekiz, Romanya, Slovenya, Slovak Cumhuriyeti İngiltere), belli bir seviyeye kadar varlıklar gibi (Danimarka, Almanya), yardım için başvuruda bulunan kişinin yaşadığı evin değeri gibi (İrlanda), belli bir seviyenin altındaki çalışma gelirleri gibi (Portekiz, Slovak Cumhuriyeti).⁵¹

Genel olarak ailenin toplam geliri, tasarrufları ve diğer varlıkları üzerinden bir değerlendirme yapılmak suretiyle gerçekleşen gelir testi uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık arzedeabilmektedir. Örneğin Çek Cumhuriyeti'nde gelir testi uygulamasında dikkate alınan unsurlar şunlardır:

- Vergi ve sosyal güvenlik katkısı sonrası net gelir,
- Sosyal güvenlik yardımları (işsizlik yardımı dahil),
- Kira geliri gibi düzenli olarak gelen diğer gelirler,
- Sermayeden elde edilen gelir,
- Ürün satışları, alacaklar gibi düzensiz olarak ele geçen gelirler
- Nafaka,⁵²

Diğer taraftan insanların sahip oldukları varlıkların ele alınış biçimi de ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Asgari gelir desteğine hak kazanmadan önceki kazançlarının ne kadarını kullanacakları ve varlıklarından elde edecekleri potansiyel kazancın yardıma hak kazanırken nasıl göz önünde bulundurulacağı gibi konularda üye ülkelerde farklı uygulamalar mevcuttur. Örneğin, Slovakya'da mülkler dikkate alınmakta ancak daimi ikamet edilen evin veya bireysel tüketim amaçlı kullanılan arazinin satılması veya kiralanması talep edilmemektedir. Diğer

⁵⁰Crepaldi vd., a.g.e., 2007, p. 35.

⁵¹A.e., p. 36.

⁵²EuropeAid, a.g.e., s. 13.

tarafından İsveç'te devletten sosyal destek almak isteyen bireylerin önce varlıklarının satışını gerçekleştirmeleri gerekebilmektedir, örneğin, bireyden mevcut evini satın daha ekonomik, orta seviyede bir konuta taşınması istenebilmektedir.⁵³ Almanya'da geçim masraflarını karşılamaya yönelik destek için yapılan gelir testi (Hilfe zum Lebensunterhalt) aşağıdaki emekli maaşlarını emsal temel emekli maaşları tutarında kapsam dışında bırakmaktadır;

- Yaşlılık ve para kazanma kapasitesinin azalması durumunda ihtiyaca dayalı emekli maaşı desteği (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung),
- Federal emeklilik yasası kapsamındaki temel emekli maaşı ve yaşam, vücut ya da sağlığa gelen hasarlar için ödenecek emekli masları.

Lüksemburg'ta ise varlık testi kapsamına girmeyen yardımlar;

- Çocuk yardımı,
- Doğum yardımı (allocation de naissance)
- Uzun süreli bakım yardımlarıdır.

Değişik ülkelerde tasarrufların ele alınış biçimi de farklılıklar göstermektedir. Bunlar asgari gelir desteğinden faydalanmak isteyen kişilerin tasarruflarından ne kadar kullanmaları gerektiği, varlıklarından kazanacakları potansiyel gelir veya varlıklarının değerinin yardım başvurusunda ne derece dikkate alınacağı gibi konulardır.⁵⁴

Ayrıca, belirtilmesi gereken diğer bir konu da asgari gelir desteğinin verilmesinde uygulanan ihtiyaç tespiti sisteminin bazı ülkelerde çok sıkı kurallara bağlı olması diğer bazı ülkelerde ise çok gevşek tutulmasıdır. Örneğin İskandinav ülkelerinde yardıma hak kazanmak oldukça zordur ve yardım için başvuran kişi ciddi incelemelere tabi tutulmaktadır, bununla birlikte kişi yardımı hak ettiği takdirde yoksulluk sınırının üzerine çıkmasını sağlayacak biçimde ciddi bir gelir artışı söz konusu olmaktadır. Güney ve Doğu Avrupa ülkelerinde ise yardımı hak etmek çok zor olmadığı gibi verilen yardımların miktarı da çok yüksek değildir,

⁵³A.e., s. 13.

⁵⁴A.e., s. 14.

yarımdan faydalanan kişilerin yoksulluk sınırının üzerinde bir gelir seviyesine ulaşmadığı durumlara sıkça rastlanmaktadır.⁵⁵

Temel gelir savunucularının konuya bakışı ise tamamıyla farklıdır. Mevcut garantili asgari gelir desteği planları ile ilgili olarak temel gelirin en dikkat çekici özelliği şüphesiz zengin ve fakir herkese aynı şekilde aynı seviyede ödenmesidir. Mevcut garantili asgari gelir desteği planlarının en temel farklılığı her tipte aile (tek yetişkin, çocuksuz aile, bir çocuklu tek ebeveyn) için bir asgari bir gelir seviyesinin belirlenmesidir. Ailenin diğer kaynaklardan toplam geliri değerlendirilmekte ve bu gelir ile öngörülen asgari gelir arasındaki fark nakit yardımı şeklinde her aileye ödenmektedir. Bu durumda mevcut planlar önceki değerlendirmeye dayanarak akabinde devreye girmektedirler. Temel gelirin ise herhangi bir gelir testinden bağımsız olarak önceden işleme girmesi planlanmıştır. Yardım, geliri, öngörülen asgari geliri geçen veya daha az olan kişilere fark gözetmeksizin tam olarak verilmektedir. Kişinin hak kazanacağı yardım seviyesinin tespitinde enformel geliri, akrabalarından aldığı yardım, mal varlığı gibi başka bir serveti de dikkate alınmamaktadır. Temel geliri fonlayabilmek için vergilendirilebilir servetin daha yüksek bir averaj oranda vergilendirilmesi gerekebilmektedir. Bununla birlikte vergi ve yardım sistemi ikili bir servet düşüncesi mefhumuna dayandırılmamaktadır: yardımları kesintiye uğradığı için fakirlere daha yüksek ve gelir vergisi kesildiği için zenginlere daha düşük bir temel gelir sunulmamaktadır.⁵⁶

2.3.4. Asgari Gelir Desteği Miktarı

2.3.4.1. Miktar Tespitinde Kullanılan Standartlar

AB ülkelerinde asgari gelirin miktarının tespitinde farklı kıstas ve uygulamalar mevcuttur. Bir grup ülkede garantili asgari gelir, genel olarak hemfikir olunan düzgün standartlar olarak anlaşılmaktadır, garantili asgari gelirin miktarı daha sıklıkla başka bir asgari gelir standardının bir hissesi olarak tespit

⁵⁵Buğra, Keyder, Erdem, **a.g.e.**, s. 28.

⁵⁶Philippe Van Parijs (2000), "Basic Income: Guaranteed Minimum Income for the 21st Century?" (Çevrimiçi) http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/paper_basicincome.pdf, 09.04.2012, p. 7- 8.

edilmektedir, bu standart bireylerin çalışmaya bağlı olarak elde etmeleri beklenen normal gelir kaynağını yansıtmaktadır; asgari ücret (Lüksemburg, Hollanda, Slovakya, Malta, Romanya), asgari aylık (Lüksemburg) veya işsizlik yardımı (Danimarka) vb. İkinci bir grup ülkede, garantili asgari gelir planları temel ihtiyaçları karşılamak amacıyla uygulanmaktadır. Garantili asgari gelirin miktarı belli kalemlerin (yiyecek, giysi, hijyen, sağlık, konut maliyetleri ve/veya araçlar...) asgari tüketim miktarları için belirlenen standart oranlar ışığında temel ihtiyaçların maliyeti referans alınarak tespit edilmektedir. Bu şekilde tespit edilen asgari gelir ya hane halkı kompozisyonuna adapte edilerek (İsveç, Finlandiya, Almanya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti) ya da bir bütçe araştırmasına ve bir temel ihtiyaçlar sepetine (Romanya, Bulgaristan, G.Kıbrıs, Litvanya) adapte edilerek uygulanmaktadır. Vurgulanması gereken diğer bir kriter (ki bazı durumlarda asgari miktarın temel belirleyicisi olmaktadır) bütçelerin garantili asgari gelir uygulamalarını finanse edebilmekteki yeterliliğidir. Bazı asgari gelir planlarının formülasyonunda bu durum açıkça ifade edilmektedir, özellikle merkezden uzaklaştıkça yerel ve bölgesel seviyede, fakat aynı zamanda Letonya örneğinde olduğu gibi ulusal seviyede de asgari gelir programlarını planlayanlar finansman gücünü dile getirmektedirler.⁵⁷

Sonuç olarak garantili asgari gelir miktarını yaşama maliyetlerine adapte etmek ve sosyal yardım alıcılarına asgari bir satın alma gücü sağlamak için kullanılan mevcut mekanizmaları dikkate almak önemlidir. Bazı AB ülkelerinde garantili asgari gelir bir enflasyon endeksine göre yıllık olarak adapte edilmektedir. (Belçika, Fransa, Birleşik Krallık, İspanya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Polonya, G. Kıbrıs). Diğer ülkelerde garantili asgari gelir belli bir katsayı kullanılarak (Danimarka) veya ücretlerdeki (Malta, Hollanda) veya asgari (Avusturya, Portekiz) ve standart (Finlandiya) yardımlardaki değişimi izleyerek arttırılmaktadır. Diğer ülkeler garantili asgari ücretin adaptasyonunu hükümetlerin isteğine başka bir deyişle bütçe yapabilirliklerine (Estonya, Litvanya, Letonya, Bulgaristan, Romanya) bırakmışlardır. Burada belirtmelidir ki garantili asgari gelir miktarları için bu indeks mekanizmasının varlığı yaşama maliyetlerindeki

⁵⁷Casas, a.g.e., p. 38-39.

artıŖa paralel bir Ŗekilde garantili asgari gelir miktarında da bir artıŖ olacağına dair tam anlamıyla bir garanti değildir. Hükümetler için bu indeksleri bütçe ile ilgili nedenlerle veya garantili asgari gelirin düzenlenmesini sınırlayan kurallar koyarak geçici veya istisnai bir biçimde ertelemek veya geciktirmek kolaydır. 20. Yüzyılın son 10 yılında AB ülkelerinde garantili asgari gelir uygulamalarını araŖtıran Cantillon ve arkadaşlarının yaptığı araŖtırmaya göre asgari ücret düzenlemeleri az veya çok yaŖama maliyetlerine paralel bir biçimde düzenlenmektedir, bununla birlikte garantili asgari gelir için aynı Ŗey söz konusu değildir.⁵⁸

2.3.4.2. Miktar Tespitinde Hanehalkı ve Yerel ve Ulusal Seviye, Miktarlararası Değişiklikler

Garantili asgari gelirin miktarı öncelikle hanehalkının büyüklüğü ve kompozisyonuna göre tespit edilmektedir. Genellikle önce bireysel bazda miktar belirlenir (müracaatçı) ve sonra hanehalkı kompozisyonu iki temel prosedür kullanılarak belirlenir: yardımdan faydalanacak her yeni kiŖi için temel miktarın üzerine ekleme yapılmak suretiyle (yaŖ veya durumlarına göre) veya bir çeŖit denklik skalası kullanılmak suretiyle hanehalkı büyüklüğü ve kompozisyon katsayısı ile belirlenen temel tek bir oran ile.⁵⁹

Garantili gelirle ilgili olarak refahın farklı modelleri ve sosyal korumanın değişik seviyeleri dikkate alındığında Avrupa'da asgari gelir miktarı, ülkeden ülkeye değişen geniŖ bir çeŖitliliğe sahiptir. Mevcut bilgiler ile tüm Avrupa'da asgari gelir miktarını 5 spesifik konuyu dikkate alarak analiz etmek mümkündür. Bunlar;

- Tek bir birey için asgari gelir miktarı,
- Asgari gelir ve asgari ücret arasındaki iliŖki,
- Yereldeki miktar değişiklikleri ile ilgili politika,
- Miktarlar arasındaki iliŖkilerle ilgili politika (sabit ya da kademeli),
- Aile kompozisyonuna bağlı olarak değişen miktarlarda asgari gelir

konularıdır.

⁵⁸ A.e., p. 40-41.

⁵⁹ A.e., p. 39.

**Tablo. 2-3. Tek Başına Yaşayan Bir Birey İçin Aylık Asgari Gelir Miktarı
(EURO), (2007, 2010)**

Ülke	Asgari gelir 2007 (EURO)	Asgari gelir 2010 (EURO)
Avusturya	542	542
Belçika*	645	725
Bulgaristan	19	24
G. Kıbrıs	356	452
Çek Cumhuriyeti	114	131
Danimarka	1.201	1.325
Estonya	58	64
Finlandiya*	389	361
Fransa	441	460
Almanya*	345	359
İrlanda	805	849
Letonya	39	56
Litvanya	53	91
Lüksemburg	1.185	1.146
Malta	359	397
Hollanda*	588	617
Polonya	109	102
Portekiz	117	189
Romanya	28	30
Slovak Cumhuriyeti	157	182
Slovenya	206	226
İsveç*	385	361
Birleşik Krallık*	370	303

* Bu ülkelerde asgari gelire birleştirilen (asgari geliri tamamlayan) diğer yardımlar hesaba katılmamıştır.

Kaynak: Chiara Crepaldi, Claudio Castegnaro, Sandra Naaf ve Daniela Mesini, "The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010", Milan, European Parliament, 2010, s. 25-26.

Not: Yukarıdaki tablodaki bilgiler Avrupa Parlamentosu için IRS tarafından 2007 ve 2010 MISSOC verilerinden derlenmiştir.

Tablo. 2-3.'ten görüleceği üzere asgari gelir desteği miktarlarının ne kadar cömert olup olmadığını anlamak çok güçtür, bunun sebebi AB ülkelerinde asgari gelir desteğinin yanı sıra uygulanmakta olan diğer gelir testli yardımların büyük rol oynayabilmesidir, özellikle çocuk yardımları ve konut yardımlarının önemli bir role sahip olduğu ülkeler mevcuttur. AB Ülkelerinde tek başına yaşayan tek bir birey için aylık asgari gelir miktarı 2010 yılında Danimarka'da 1.325 EURO ile en yüksek seviyeden Bulgaristan'da 24 EURO ile en düşük seviyeye kadar değişen miktarlar mevcuttur.⁶⁰

Asgari gelir ile asgari ücret seviyesi arasındaki ilişki ise baştan sona Avrupa ülkelerinde farklıdır; Latvia'da %23'ten Lüksemburg'ta %75'e kadar farklı oranlardadır. Genel olarak Doğu Avrupa Ülkeleri gibi azgelişmiş ülkelerde (Slovakya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti hariç) asgari ücret seviyesi asgari gelir miktarından daha fazla artmaktadır. Asgari gelir ve asgari ücret seviyeleri arasındaki ilişkinin hesaplanmasının sebebi asgari gelir desteği asgari ücrete yakın bir miktar olarak tespit edildiğinde insanların asgari ücretle çalışmak yerine asgari gelir desteği ile geçinmeyi tercih etme ihtimalidir.⁶¹

Tüm AB ülkelerinde garantili asgari gelir ödeneklerinin seviyesi yerel ve ulusal hükümetler tarafından isteğe bağlı olmayan bir şekilde hane halkı gelirleri ve standart oranlar arasında gelir testine göre değişen miktarlar olarak belirlenmektedir. Norveçte, İsveçte ve Hollanda'da son miktar hem yerel hem de ulusal hükümetler tarafından tespit edilmektedir. Romanya'da sosyal yardım bir ulusal kanun tarafından düzenlenmektedir fakat sadece yerel bütçeler tarafından fonlanmaktadır, miktarı bütçe imkanları doğrultusunda belediye başkanlarınca tespit edilmektedir. Bazı ülkelerde daha fazla isteğe bağlı bir uygulama ise, yerel komiteler veya sosyal hizmet görevlilerinin uygunluğuna onay verdiği durumlarda bir defaya mahsus veya belli bir ihtiyacı gidermeye yönelik yapılan ödemelerdir (İrlanda, İngiltere, Hollanda, Almanya).⁶²

⁶⁰Crepaldi vd., a.g.e., 2010, p. 25.

⁶¹Crepaldi vd., a.g.e., 2007, p. 44.

⁶²Casas, a.g.e., p. 38.

Avrupa ülkelerinde sadece miktarlar farklılaşmamaktadır, bazı ülkelerde yerel veya ulusal kararlara veya her ikisinin kombinasyonuna bağlı olarak bölgesel farklılaşma da mevcuttur. Örneğin İsveç ve Hollanda’da miktar, ulusal ve yerel seviyede ortak bir kararla belirlenmektedir. Hollanda’da yerel otoriteler ilave ödenekler tespit edebilmektedirler. Finlandiya örneğinde belediyelerin sınıflandırmasına göre ulusal seviyede iki farklı miktar belirlenmektedir. Son olarak, bazı ülkelerde yardım seviyesi Almanya, Avusturya ve İspanya örneklerinde olduğu gibi yerel olarak belirlenmektedir. Ayrıca belediyelerin bütçeleri müsaade ettiğince yüksek miktar belirleyebilmeleri söz konusu olduğundan hemen hemen tüm ülkelerde yerel miktar farklılaşması mümkün olabilmektedir.⁶³

Tablo.2-4. AB Ülkelerinde Asgari Gelir Desteğinin Verilmesinde Sabit veya Kademeli Miktar

Sabit Miktar	Kademeli Miktar
Avusturya	Belçika
Çek Cumhuriyeti	Bulgaristan
Danimarka	G. Kıbrıs
Finlandiya	Estonya
Fransa	Letonya
Almanya	Litvanya
İrlanda	Luksemburg
Hollanda	Malta
İsveç	Polonya
	Portekiz
	Romana
	Slovenya
	Slovakya
	İngiltere

Kaynak: Chiara Crepaldi, Alfonso Gambino, Simona Baldi, Barbara Da Roit ve Emanuele Ranci Ortigosap, “The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union”, Milan, Report made for European Parliament, 2007, s. 39.

Nakit transferi tüm faydalanıcılar için aynı miktarda olabilir veya gelirlerine göre değişen miktarlarda olabilir. İlk durumda belirli bir asgari gelirin altında geliri olduğu için yardıma hak kazanan kişi sabit bir miktar alır; bu durumda miktar sıkça sosyal yardım veya işsizlik yardımı gibi diğer sosyal tedbirlere bağlıdır veya gıda,

⁶³Crepaldi vd., a.g.e., 2007, p. 45.

giyim, kişisel hijyen, ısınma ve aydınlanma vb. birincil ihtiyaçların fiyatlarına göre sabitlenmektedir. Bu tip ülkeler Tablo. 2-4.'ten de görüleceği üzere Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İrlanda, Hollanda ve İsveçtir. İkinci durumda asgari gelir faydalanıcısı gelirine bağlı olarak değişen miktarlarda asgari gelir desteği alır; bu durumda asgari gelir, faydalanıcıların kaynakları ile garanti edilen asgari gelir miktarı arasındaki farkı eşitlemeyi amaçlayan bir entegrasyondur. Tablo. 2-4.'te görüldüğü üzere Belçika, Kıbrıs, Estonya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Polonya, Portekiz, Slovenya, Slovakya ve İngiltere bu gruba girmektedir.⁶⁴

Tablo. 2-5. Asgari Gelir Desteğinin Tespitinde Miktarlar arasındaki İlişkiler

Miktarlar Arasındaki İlişkiler	Tek Kişi	Çift	1 Çocuklu Çift
Fransa	100	150	180
G. Kıbrıs	100	150	180
Lüksemburg	100	150	169
İngiltere	100	165	239
İrlanda	100	166	196
Slovenya	100	170	200
Slovakya	100	170	215
Polonya	100	174	248
Estonya	100	180	260
Romanya	100	182	254
Finlandiya	100	185	248
Almanya	100	190	250
Belçika	100	200	225
Danimarka	100	200	266
Latviya	100	200	300
Litvanya	100	200	300
Hollanda	100	200	214
Portekiz	100	200	250

Kaynak: Chiara Crepaldi, Alfonso Gambino, Simona Baldi, Barbara Da Roit ve Emanuele Ranci Ortigosap, "The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union", Milan, Report made for European Parliament, 2007, s. 40.

Not: İspanya, Avusturya ve İtalya'da miktarlar arasındaki ilişki yerel ve bölgesel otoritelerin kararlarına göre değişiklik göstermektedir.

⁶⁴A.e., p. 46.

Bütün Avrupa ülkelerinde asgari gelir miktarı ailenin bileşenlerine göre değişmektedir. Miktarlar arasında değişik aritmetik ilişkiler vardır. İki büyük kişiden oluşan bir çift (karı-koca) normalde tek kişinin 1,5 ve diğer katları arasında bir miktara hak kazanmaktadır. Çiftlerde artış miktarı tek kişiye göre Fransa, G. Kıbrıs ve Lüksemburg'da en az 1,5 katıdır. Karşı tarafta Belçika, Danimarka, Letonya, Litvanya, Hollanda ve Portekiz'de çiftler için artış miktarı tek kişiye nazaran maksimum iki katıdır. Çocuklu bir çift-aile tek kişinin 1,69 ve 3 katı arasında bir yardım miktarına hak kazanmaktadır. Bu tip bir aile için en az bir artış miktarı Lüksemburg'da gerçekleşmektedir (tek kişinin 1,69 katı), bunu tek kişinin 1,8 katı ile Fransa ve Kıbrıs izlemektedir. Karşı tarafta en fazla artış tek kişinin 3 katı olarak Letonya ve Litvanya'da mevcuttur. Avrupa ülkelerinin çoğunluğunda sunulan nakit yardımı aile kompozisyonuna göre değişse dahi bazı durumlar farklıdır. Malta'da bir büyük tek kişi % 100'ü temsil ediyorsa, aynı hane halkında başka bir münasip kişi % 11,7 alacaktır.

AB ülkelerinde asgari gelir desteği konusunda ortak özelliklerin ötesinde uygulamalar arasında bazı temel farklılıklar mevcuttur. Genişletilmiş AB'de verilen yardım miktarı oldukça çeşitlidir. Diğer taraftan bazı üye devletlerde genel olarak yardım uygulamalarının seviyesi daha düşük olduğunda ev, sağlık, aile yardımı veya temel hizmetlerin maliyetini destekleyen belirli yan ödemelerle (eğitim maliyeti, ısınma, gaz-elektrik, nakliye) desteklenmektedirler.⁶⁵ Ayrıca İsveç'te miktarlar arasında bağlantı yoktur, yardımlar diğer hanehalklarının ihtiyaçları ve tüketici fiyatlarıyla bağlantılı olarak belirlenmektedir.⁶⁶

2.3.5. Asgari Gelir Desteğinin Süresi

AB ülkelerinde asgari gelirin belirgin özelliklerinden bir tanesi de "yardımın verilme süresi"dir. Bu süre ülkelerin çoğunda "hak etme şartları" devam ettiği müddetçe sınırsızdır. 7 ülkede süre 3 ay ile 24 ay arasında değişmek suretiyle sınırlandırılmıştır. Özellikle Litvanya, Slovenya, Fransa ve Letonya'da süre daha kısa (3 ay) dır. Portekiz ve İspanya'da 12 ay ve Slovak Cumhuriyeti'nde 24 ay ile sınırlandırılmıştır. Tüm bu ülkelerde süreler farklı şekillerde uzatılabilmektedir.

⁶⁵Casas, **a.g.e.**, p. 29.

⁶⁶Crepaldi vd., **a.g.e.**, 2007, p. 40.

Litvanya ve Slovenya’da asgari gelirin süresi bazı özel durumlarda sınırsızdır, diğer bir ifade ile asgari gelir desteği durumlarında bir değişiklik olmayanlar için sınırsız sayıda kere yenilenebilmektedir. Sadece Fransa ve Letonya’da daha sınırlayıcıdır: Fransa’da 3 aylık ve 1 yıllık dönemler arasında süre genişletilebilmektedir ve Letonya’da yılda 9 aydan daha uzun olmayan bir süre için yenilenebilmektedir. Aynı zamanda Portekiz ve İspanya’da da eğer şartlar devamlılığını sürdürüyor ise ve Slovak Cumhuriyeti’nde ise yerel yönetimler tarafından verilmeye başlandıktan 24 ay sonra süre genişletilebilmektedir.

Tablo. 2-6. Asgari Gelir Desteğinin Süresi ve Yenilenme Şartları

Süresiz	Sürelİ, Süresi Genişletilebilir	Sürelİ, Kısıtlarla Birlikte Süresi Genişletilebilir
Avusturya	Litvanya	Fransa
Belçika	Portekiz	Letonya
Bulgaristan	Slovakya	
Çek Cumhuriyeti	Slovenya	
G. Kıbrıs	İspanya	
Danimarka		
Estonya		
Finlandiya		
Almanya		
İrlanda		
Lüksemburg		
Malta		
Hollanda		
Romanya		
İsveç		
İngiltere		

Kaynak: Chiara Crepaldi, Alfonso Gambino, Simona Baldi, Barbara Da Roit ve Emanuele Ranci Ortigosap, **The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union, Milan, European Parliament, 2005, s. 36.**

Sonuç olarak “3 tip süre” olduğunu söylemek mümkündür; sınırsız, sınırlı fakat ihtiyaç durumunun devamlılığına bağlı olarak genişletilebilen ve daha sınırlayıcı olan.⁶⁷

⁶⁷ A.e., p. 36.

2.4. REFAH DEVLETİ, REFAH REJİMLERİ VE ASGARI GELİR

2.4.1. Refah Devleti ve Asgari Gelir-Temel Gelir

Refah devleti sosyal ve siyasal hakların kurumsallaştığı, sosyal vatandaşlık kavramının hayata geçirildiği pozitif bütünleşmeyi esas alan bir devlet modelidir.⁶⁸ Refah devleti yurttaşlara sadece temel hak ve özgürlükler sağlamakla kalmayıp aynı zamanda insan onuruna yaraşır bir yaşam sunmayı, onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendine görev edinen devlet tipidir.⁶⁹ Refah devleti aynı zamanda gelir eşitsizliğini gidermeyi, kişiler ve aileler çeşitli sosyal sorunlarını çözmekte zorlandıkları takdirde bu sorunlara yol açabilecek olan hastalık, işsizlik, gibi risklerin azaltılmasını ve vatandaşlarının en iyi sosyal şartlara sahip olmalarını amaçlamaktadır.⁷⁰

1945’li yıllardan sonra tüm Batı Avrupa’da ve İngiltere’de özgür bir toplumda tam istihdam ve kapsamlı bir refah devletinin oluşturulması konusunda geniş bir mutabakat oluşmuştu. Yaklaşık çeyrek asır devam eden bu mutabakatın 1970’lerin sonundan itibaren bozulmasıyla birlikte yaygın bir şekilde işsizlik ve eşitsizlikler ortaya çıkmaya başlamıştır. 1940’lardan itibaren 30 yıldan uzun bir süre boyunca 1929 Büyük Bunalımı’ndaki gibi yaygın işsizliğe dönülmemiş ve refah toplumuna verilen hakların bir kısmı kurumsallaşmıştır. Bunlar;

- Emek piyasası güvencesi- devlet garantili tam istihdam,
- Gelir güvencesi- asgari gelir vasıtası ile, sendikaların politik ve ekonomik olarak devlete katılımı ile, ulusal sigortaya bağlı sosyal güvenlik ile, gelir eşitsizliğini azaltmaya yönelik olarak dizayn edilmiş bir vergi sistemi ile,
- Sağlık ve güvenlikle ilgili düzenlemeler, iş güvenliği, işçi sağlığı, çalışma saatleriyle ilgili limitler, sosyal olmayan saatler vd.,

⁶⁸Sema Yılmaz, **İktisadi Düşüncenin Değişimine bir Katkı: John Kenneth Galbraith**, Kalkedon yayınları, İstanbul, 2009, s.126.

⁶⁹Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2000, s. 154.

⁷⁰M. Cichon, “Avrupa Refah Devletini Gelecekte de Finanse edilebilir mi?”, **Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, ETUC-ETUI Konferansı** (Derleyen: A.Bosco,M.Hutsebaut), Brüksel, Harb-İş Sendikası, 196, s. 76.

Yukarıda belirtilen maliyetler işverence üstlenilmiş bununla birlikte zaman zaman işçilere düşük ücretler verilmek suretiyle işçilerin üzerine de atılmıştır.⁷¹

1990'lı yıllar artık piyasada söz konusu mutabakatın iyice bozulduğu ve emek piyasasında esnekliğin konuşulmaya başlandığı bir dönem olmuştur. Örneğin asgari ücret garantisi her kesimden politikacı ve ekonomist tarafından toplumdaki dezavantajlı gruplara yardım etmek ve emek piyasası eşitsizliklerini azaltmak için gerekli görülmeye başlanmıştır. Refah devletinde “hak” olarak konuşulan bazı kavramlar artık maliyet olarak konuşulmaya başlanmıştır. Tam istihdam inancı, emek piyasası güvencesi yok olmuştur. Ancak 1970'lerden sonra asgari ücret garantisinin ücretlerde katılığa (rijidite) ve işsizliğe yol açacağı düşüncesi yaygınlaşmıştır. Benzer şekilde daha önceden istihdam koruması gerekli görülürken 1970'lerden sonra bu korumanın işverene engel olduğu ve işe almaktan alıkoyduğu düşünülmeye başlanmıştır. Gelir güvencesi yerine devletler ve bir grup ekonomist daha esnek ücretler önermişler bununla birlikte bu ücretler, işçiler için güvencesi olmayan ve istikrarsız ücretler olmuştur.

Diğer taraftan gelir testi ile verilen sosyal yardımların normal ücretli istihdamı engellemesi ve kayıtdışı istihdamı arttırarak “yoksulluk tuzağı” ve “işsizlik tuzağı”na yol açması ihtimalleri yüksektir. Bütün bu gelişmeler işgücü esnekliğini sağlamada olumsuz etkisi olan uygulamalardır. Bu sebeple sosyal güvenlik krizleri ve emek piyasası krizleri birbiriyle ilgilidir. Görünen odur ki ekonomik politik sistem kütleli bir işsizlikle yaşayabilmektedir, bununla birlikte aynı zamanda bir sosyal güvenlik krizi ile de yaşayıp yaşayamayacağı şüphelidir. İşte büyük çatırdamanın başlayacağı yer tam da burasıdır.⁷² Guy Standing refah devletinden asgari gelir desteğine geçişi bu şekilde ifade etmiştir.

Temel gelirin savunucularından Philippe Van Parijs'in konuya yaklaşımı ise farklıdır. O'na göre şartsız temel gelir düzenlemesinin kurumsallaşması iki noktada etkili olacaktır; bunlardan bir tanesi ahlaki boyut olup köleliğe ve evrensel olarak yaşanmakta olan acılara son verecektir; diğeri ise refah devletinin fonksiyonundaki yapısal gelişmeye olanak tanınmasıdır. Parijs, bireylere zamanı nasıl geçirecekleri

⁷¹Guy Standing, “The Need for a New Social Consensus”, **Arguing for Basic Income**, p. 47-48.

⁷²Standing, **a.g.e.**, p. 52-55.

serbestîsini verdiği için temel gelirin gerçek anlamda bir özgürlük olduğunu savunmaktadır. Diğer taraftan Paris için temel gelir, liberallerin eleştirdiği gibi tembellik ve hazırcılığı teşvik etmeyip bireylerin emek piyasasına katılımlarından bağımsız olarak sosyal varlıklarını devam ettirmeleri anlamına gelmektedir. Bu anlamda şartsız temel gelir emeği metalaşmaktan kurtaracağına söz verdiği için büyük bir ahlaki reforma da öncülük etmektedir.⁷³

Gosta Esping-Andersen ise konuyu “metalaşmaktan uzaklaşmak” boyutu ile irdelemektedir. Andersen’e göre “metalaşmaktan uzaklaşmak” ancak, “bir hizmet” “hak” haline geldiğinde ve birey geçimini pazara dayanmadan elde ettiğinde gerçekleşir. “Refah Kapitalizminin Üç Dünyası” isimli kitabında Esping-Andersen liberal ve sosyal demokrat refah gelenekleri arasındaki farkı izah etmekte ve bütün ileri kapitalist ekonomilerde vatandaşların tamamı için bir refah tabanı garantilemeyi taahhüt eden çeşitli refah rejimleri olduğunu, liberal ve sosyal demokrat refah devletlerinde ise bunun devlet ile piyasa arasındaki ilişkinin farklı durumlarda farklı bir biçimde kavranmasına göre radikal bir biçimde değişik şekillerde gerçekleştiğini ifade etmektedir. Andersen’e göre Sosyal Demokrat Refah Devletinin birincil hedefi emeği metalaşmaktan uzaklaştırmaktır.⁷⁴

Esping-Andersen, liberalizmin genel varsayımına göre serbest piyasa mekanizmasının özgürlük ve girişimcilik ülküsünü destekleyeceğini ve piyasaya müdahale edilmediği sürece iş arayan herkesin iş bulabileceğini ve bunun bireylerin kendi refahlarını garanti altına almalarını sağlayacağını düşünmektedir. Geleneksel olarak Esping-Andersen, liberallere göre yoksulluk ve yoksunluğun ortaya çıkmasının zayıf bir olasılık olduğunu, bunların sistemin suçu olmadığını fakat bireylerin kendi tutumlarının ve basiretsizliklerinin bir sonucu olduğunu iddia etmektedir. Bununla birlikte bu görüşün zayıf bir tarafı tüm bireylerin piyasaya tam katılımlarının mümkün olduğu varsayımından hareket etmesidir ki pratikte durum böyle değildir. Piyasaya katılamayanlar (yaşlılar ve engelliler) mecburen aileye bağımlı olmaktadır ve bu dolaylı olarak diğer aile üyelerinin piyasaya katılma kapasitelerini kısıtlamaktadır. Esping-Andersen bu yaklaşımı liberallerin piyasaya

⁷³Vida Panitch, “Basic Income, Decommodification and the Welfare State”, **Philosophy and Social Criticism**, 2011, p. 1.

⁷⁴A.e., p. 3-4.

sosyal müdahale için bir gerekçe bulmaları şeklinde yorumlamaktadır. Diğer taraftan piyasa sisteminin pazara katılabilen katılımcıları olmadan sürdürülemeyeceği açıktır. Liberal devlet sade bir gelir testi ile sosyal yardım çerçevesini kurumsallaştırmıştır. Bu şekilde şartsız sosyal hakların kapsamı kısıtlanarak devletin bağış belgelenebilir ihtiyaçlarla sınırlandırılmıştır ve işçilerin çalışmak yerine sosyal yardım almayı seçmelerine sebep olmamaya çalışılmıştır.⁷⁵

Esping-Andersen liberal refah devletini bir şekilde yardımsever olmayan bir devlet olarak tasvir etmektedir. Buna göre liberal refah programlarının sadece gerçek anlamda ihtiyacı olanlara yönelik olmadığı (Kanada, İngiltere ve Avustralya'daki ulusal sağlık ve kamu eğitimi uygulamaları dikkate alındığında) ve bu programların özel amacının verilen destek ve yardımlar karşılığında bireylerin piyasaya katılımını sağlamak olduğu iddia edilmektedir. Bununla birlikte Esping-Andersen sosyalist sosyal politika mantığı ile hareket eden sosyal demokrat refah rejiminin liberal refah rejiminden farklı olarak devlet ile piyasa arasında bir ikili yapıya tolere etmekten ziyade daha yüksek bir seviyede eşitliği teşvik ettiğini ifade etmektedir.

Esping-Andersen'e göre sosyal demokrat refah devletinin 2 amacı vardır; birincisi hakların, temel ihtiyaçların dar çerçevesinin ötesine genişletilmesi ve ikincisi yardımların normal kazançlarla ve ülkedeki ortalama yaşam standardı ile eş bir seviyeye yükseltilmesidir. İlk amaca referans olarak işçilere çalışma dışındaki aktiviteleri esnasında da ödeme yapılmasına izin veren düzenlemeler gelmektedir. Bunlar, çocuk yetiştirme, ailevi sorumluluklar, yeniden eğitim, organizasyonel aktiviteler ve hatta boş zamanlardır. Bu tür aktiviteler ruhu itibariyle metalaşmaktan uzaklaştırıcıdır.⁷⁶ Esping-Andersen hem liberal hem de sosyal demokrat refah devletlerinde metalaşmaktan uzaklaşmanın başarısına göre her halükarda az veya çok metalaşmanın olabileceği gerçeğini kabul etmektedir.

Liberal devlet ise uygun olma (eligible) kuralları ve hakların kısıtlanması ile ilgilenmektedir. Bir refah planı, eğer erişimi kolay ise ve bir önceki istihdam siciline bakılmaksızın, performans, ihtiyaç testi ve finansal katılımdan bağımsız

⁷⁵A.e., p. 4.

⁷⁶A.e., p. 4.

olarak yeterli bir yaşam standardını garanti edecek hakları sağladığı takdirde çok daha büyük bir metalaşmaktan uzaklaşma potansiyeli taşıyacaktır. İkinci konu yardımların seviyesi ile ilgilidir. Eğer yardımlar bir toplumda kabul edilebilir varsayılan bir yaşam standardını sağlamakta yetersiz ise bu durum yardım alanların en kısa bir zamanda işe geri dönmelerini sağlayacaktır. Son olarak üçüncü boyut yardımların çeşitliliği ile ilgilidir.⁷⁷

Esping-Andersen'e göre bütün ileri kapitalist toplumlarda işsizlik, özürlülük, hastalık ve yaşlılık gibi temel sosyal risklere karşı korunma amacıyla bir çeşit sosyal hak tanınmıştır. Vatandaşlara hiçbir sebep olmaksızın sosyal bir ücret ödenmesi oldukça ileri seviyeli bir durumdur. Garantili vatandaşlık ücreti fikri bu senaryoya yakındır. Van Parijs'e göre şartsız temel gelirin erdemleri erişiminin kolay olması ve şartsız olmasıdır, belirli bir toplumda temel gelirin seviyesi yaşanabilir en düşük ücret seviyesi ile çakışmaktadır ve hakların genişliği bütün sosyal risklere karşı koruma anlamına gelmektedir. Andersen, sosyal demokrasinin temel amacının metalaşmaktan uzaklaşmak olduğunu iddia eder ki bu amaç Parijs'in temel gelir önerisinin amacı ile örtüşmektedir. Bir temel gelir, sosyal demokrat refah devletinin isteklerini gerçekleştirmesine olanak verebilecektir ve bu yönüyle konvansiyonel liberal refah devletinin derin bir ahlaki reformu olarak işaret edilmektedir. Burada temel soru Van Parijs'in tasarladığı temel gelir projesinin sözünü tutup tutamayacağıdır.⁷⁸

2.4.2. Refah Devletinin Sürdürülebilirliği ve Asgari Gelir

Refah devleti, kapitalist ekonomilerde sanayileşme ile ortaya çıkan sosyal sorunlar, artan eşitsizlik ve güvencesizlik artması karşısında bu sorunlarla mücadele etme gayesiyle ortaya çıkmıştır. Refah devleti kavramı, 1880'lerde Bismark Almanyası'nda işçiler için sosyal sigorta uygulamalarının getirilmesi ile kullanılmaya başlanmıştır.⁷⁹ Bugünkü anlamda modern refah devleti anlayışı, 50-60 yıllık süreç sonunda gerçekleşmiştir. Bu sistem Danimarka'da 1891 yılında, Yeni Zelanda'da 1898 yılında kurulmuştur. Refah devleti, endüstrileşmenin

⁷⁷A.e., p. 4-5.

⁷⁸A.e., p. 5.

⁷⁹Meryem Koray, **Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye**, BASİSEN Yayınları, İstanbul, 2002, s. 165.

getirdiği sorunların ortaya çıkışından uzun süre sonra varolabilmiştir. Sanayileşme dışında sistemin oluşumunda kapitalist üretim tarzı, kentleşme ve ücretli çalışanların artması demokratik yönetimlere geçiş gibi değişimler önemlidir.⁸⁰

Modern refah devletiyle ilgili çalışmalar ise 1970’lerde başlamaktadır. Tarihçiler, politika bilimciler ve sosyal bilimciler ulusal sosyal politikaların gelişimine dair dokümanlara vakıftırlar. 1970’lerde klasik teoriye dayalı ifadeler keşfedilmiştir. 1970’lerin ortasından itibaren 20 yılı aşkın bir süre boyunca hızlandırılmış bir büyüme gerçekleşmiştir. Bu dönemde modernite, yenilik, çağdaşlık refah devletlerinde sıkça dile getirilen kavramlar arasında yer almıştır. 1960’larda gelişmiş demokratik devletlerde sosyal transferlere yapılan ortalama harcama GSMH’nın %7,5’e denk gelirken ABD’de bu oran sadece %6’dan biraz fazla olarak gerçekleşmekteydi. 1980’e kadar bu oran gelişmiş ülkelerde iki katına çıkmıştır. Örneğin; İsveç’te %7 seviyelerinden %17’ye ulaşmıştır. ABD’de ise %6’dan %9,75 seviyelerine ulaşmıştır.⁸¹ Bu gelişmelerin sonucu olarak sosyal sigorta, gelir güvencesi vb olgular 1980’lerden itibaren ağırlıklı olarak refah devletlerinin gündeminde yer almaya başlamıştır.

Bu çerçevede refah devleti şahıslara ve ailelere asgari bir gelir güvencesi veren onları sosyal konumları ne olursa olsun bütün vatandaşlarına belli alanlarda hizmet sunan devlettir.⁸² Bu özelliği ile refah devleti bireyin ekonomik ve sosyal açıdan korunması ve insan onuruna yaraşır bir hayat sürmesi için tedbirleri alan devlettir. Bu tedbirlerden en önemlisi vatandaşlarına asgari bir yaşam sürmeleri için gerekli tedbirleri almalarıdır. Şartsız temel gelirin bireyin işgücünün metalaşmaktan uzaklaşmasını sağlamasındaki gerçek potansiyel büyük ölçüde temel gelirin hangi seviyede verildiğine bağlıdır. Esping-Andersen vatandaşlık ücretine sempati ile bakmasına rağmen problemi kabul eder; Beveridge tipi vatandaşlıkta “yardım” ilk bakışta metalaşmaktan uzaklaştırıcı bir unsur gibi görünebilir. Bu yardım, temel,

⁸⁰Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İTO Yayınları, İstanbul, 2004, s. 143.

⁸¹John Myles, Jill Quadagno, “Political Theories of the Welfare State”, **Social Service Review**, March, Vol: 76, 2002, p. 34-35.

⁸²Abdulkadir Şenkal, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa yayınları, (3.Baskı), İstanbul 2012, s. 276.

herkese eşit miktarda, daha önceki kazançlardan, katkılardan veya performanslardan bağımsız bir yardımdır. Bu sistem daha dayanışmacı bir sistem olabilir. Bununla birlikte bu sistemler faydalanıcılara çalışmaya gerçek bir alternatif olabilecek bir standardı nadiren sunabildiklerinden mutlaka metalaşmaktan uzaklaştırıcı olmayabilir. Teşvik sağlama ihtiyacı nedeniyle minimum gelir tamamen metalaşmaktan uzaklaştırıcı olmayabilir. Van Parijs kendisi beyan etmektedir ki temel gelir her şeye rağmen bireyleri çalışmaya motive edecek şekilde belirlenmelidir, çünkü aksi takdirde üretim azalacak ve temel gelir seviyesini aşağı çekecek, hatta belki de sıfırlayacaktır. Temel gelir, çalışmaya bir alternatif oluşturacak şekilde yüksek bir seviyede olduğu takdirde sürdürülebilir olmayacak ve bu istenilmeyen bir etki olacaktır, Esping-Andersen'in belirttiği gibi mümkün olduğunca çabuk bireyleri çalışma hayatına döndürmek gereklidir. Bu güya bireyleri işçi ücretinden kurtaracağı temelinde derin bir ahlaki reform oluşturacağını iddia eden Van Parijs in projesi için tahrip edici bir sonuçtur. Problemi başka bir şekilde düşünmek mümkündür. Van Parijs burada temel gelirin şartsız bir hak fazileti ile sunulan bir fikir anlamına geldiğini belirtmektedir. Bununla birlikte temel ihtiyaçlarla temel gelir arasında bir bağ kurulması önerilmemektedir. Bir temel gelir esas itibarıyla temel ihtiyaçları karşılamakta yeterli olacağı düşünülen seviyenin daha aşağısında kalabilir.⁸³

2.4.3. Refah Rejimleri ve Asgari Gelir

Asgari gelir desteği ilk defa AB ülkelerinde uygulanmışsa da tek tip bir asgari gelirin olmadığı bilinmektedir. Esping Andersen refah rejimlerini devlet, aile ve pazar arasındaki istikrarlı kurumsal düzenlemelerin bir sonucu olarak tanımlar. Refah devletinin toplumda üç temel fonksiyonu vardır; yeniden dağıtım, sigorta ve sosyal hizmet arzı. Refah rejimleri, bireylerin pazardan (metalaşmaktan uzaklaşma= de-commodification), aileden (aile kavramından kopuş = de-familisation), hakların bireyselleşmesi (individualisation of rights) ve devletin bu ilişkiye müdahale derecesinden bağımsız olarak kendilerini devam ettirebilme özgürlük ve kapasitelerine göre farklılaşmaktadır.⁸⁴

⁸³Panitch, **a.g.e.**, p. 5.

⁸⁴Casas, **a.g.e.**, p 11-12.

Refah devleti ve çıktıları ile ilgili olarak aynı grup içerisinde değerlendirilen AB ülkelerinde dahi ülkeler farklı geçmişleri nedeniyle farklı çıktılara sahiptirler. Örneğin, Akdeniz grubu içerisinde yeralan İspanya Yunanistan'dan farklıdır ve İskandinav ülkeleri grubunda Danimarka ve Finlandiya birbirinden farklıdır. Bununla birlikte aynı grup içerisindeki ülkeler kendilerini diğer AB ülkelerinden ayıran ortak özelliklere de sahiptirler.⁸⁵ Sonuç olarak Batı Avrupa'da genel olarak dört farklı refah rejimi ayırt edilmektedir.

İlki Liberal Anglo-Sakson Rejimi'dir. Burada refah devletinin rolü daha çok kalıntı şeklinde bir roldür ve devlet sadece, piyasa ve aile kaynakların paylaşımında başarısızlığa uğradığında müdahale etmektedir, düzenleme ve entegrasyonda hakim güç piyasadır. Provizyonlar düz oranlıdır, gelir testine dayalıdır ve evrensel kamu hizmetleri (sağlık) ile kombinasyon hedeflenmektedir, yoksullukla mücadelede bireysel olarak muhtaçlar esas alınmaktadır.⁸⁶

İkincisi, Korporatist Muhafazakar Rejim'dir. Bu rejimde refah kategoriktir ve meritokratiktir, asgari gelir desteği planlarına uygunluk büyük ölçüde ailenin ekmek getiren (erkek) bireyi vasıtasıyla elde edilen o anki veya geçmiş çalışma statüsü ile ilişkilidir. Refah devleti, dağıtımlara dayalı güçlü bir sosyal sigorta sistemi vasıtasıyla işçinin ve ailesinin gelirinin devamını sağlamayı amaçlamaktadır. Böylece ön plana çıkan aile kurumu güçlü bir biçimde özel hedeflenmiş desteklerle ve parasal devlet hükümleri (aktif yerinde hizmet) ile desteklenmektedir.⁸⁷

Üçüncüsü, Sosyal Demokrat Rejim'dir. Bu refah devleti tipinde refah, hem aile ve hem de piyasa sorumluluklarının yerini alan evrensel yolla belirlenmektedir. Tedbirler, gelir desteği planlarının tamamlayıcısı olarak kamu ve yerel hizmetlerin kapsamlı bir ağı vasıtasıyla ihtiyacına göre tüm vatandaşlara arz edilmektedir.

Dördüncüsü ise Latin Ailesi/Çevresi Rejim'dir. Bu rejim Korporatist – Kıta Avrupası rejimi ve onun aile yönelimi ile iş bağlantılı sosyal sigorta esaslı evrensel kamu hizmetleri(sağlık)nin bir karışımı olup devletin desteği zayıftır. Yardımlar

⁸⁵A.e., p. 12.

⁸⁶Casas, a.g.e., p. 13.

⁸⁷A.e., s.13.

düşük seviyededir ve yoksullukla mücadele daha çok ihtiyaç sahibi aileyi hedeflemektedir. Aile politikalarına ve gelir testli planlara daha az kaynak tahsis edilmekte ve bu sebeple sosyal bakım için aile aşırı bir sorumluluk almaktadır. Özellikle hizmetler bakımından zayıf bir refah devleti desteği söz konusudur. Politikalar oldukça parçalıdır ve belirli kategoriler hedeflenmektedir.⁸⁸

⁸⁸ A.e., s.13.

Tablo. 2-7. Avrupa Refah Rejimlerinin Özellikleri

	Liberal Anglo-Sakson	Korporatist Kontinental	Sosyal Demokrat	Latin Ailesi
İdeoloji	Vatandaşlık	Neo-korporatizm	Eşitlik	Sosyal Adalet
Hedefler	Bireysel Seçim	Gelirin Devamlılığı	Kamu Hizmetleri Ağı	Kaynakları Karıştırma
Finansman	Vergiler	Maaş Katkıları	Vergiler	Karışık
Yönetim	Merkezi Devlet	Merkezi Devlet ve Sosyal Taraflar	Merkezi Devlet ve Sosyal Taraflar	Karışık/ Ademi Merkeziyetçi
Temel Prensipler	Seçici/ Evrensel Kamu Hizmetleri(Sağlık) ile Hedeflenen Koşullar	Çalışma Statüsüne Bağlı Olarak Sosyal Sigorta	Evrensel Bireysel Haklar	Evrensel Sosyal Sigorta ve Kamu Hizmetleri(Sağlık) Karışımı
Hizmetler	Kalıntı Devlet	Sosyal Ortaklar	Kapsamlı Kamu	Aile Desteği
Emek Piyasası	Kuralsızlaştırma	İçerdekiler/Dışarıdakiler Mantığı	Yüksek Kamu İstihdamı	Büyük Enformel Ekonomi
Emek Piyasası Katılımı	Yüksek	Orta	Yüksek	Düşük
Cinsiyet Boyutu	Kadın Kutuplaşması	Part-time Feminizasyon	Kadın Çalışma Hayatında	Kadının konumu belirsiz, karışık(Bazen aile hayatında bazen çalışma hayatında)
Gelir Eşitsizliği/Yoksulluk	Yüksek	Orta	Düşük	Yüksek
Yoksullukla Mücadelede Temel Alınan	İhtiyacı Olan Birey	İhtiyacı Olan İşçi ve Ailesi	Birey(Vatandaş)	İhtiyacı Olan Aile

Kaynak: Ramón Peña Casas, “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” **Working paper II: Setting Minimum Social Standards across Europe**, (Çevrimiçi) http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20in%20enlarged%20EU.pdf, 12.04.2012, p. 15.

Tablo. 2-7.’nin Devamı

	Liberal Anglo-Sakson	Korporatist Kontinental	Sosyal Demokrat	Latin Ailesi
Yoksulluk Risklerinden Koruma				
İş Vasıtasıyla	-Yüksek Emek Piyasası Katılımı - Yüksek (İngiltere) , Düşük(İrlanda) Seviyeli Kadın İstihdamı - Yüksek Miktarda Düşük Ücretli Emek	-Yüksek Emek Piyasası Katılımı - Orta Düşük Seviyede Kadın İstihdamı - Az Miktarda Düşük Ücretli Emek	-Yüksek Emek Piyasası Katılımı - Yüksek Seviyede Kadın İstihdamı - Az Miktarda Düşük Ücretli Emek	-Düşük Emek Piyasası Katılımı - Düşük Seviyede Kadın İstihdamı - Yüksek Miktarda Düşük Ücretli Emek
Sosyal Güvenlik Vasıtasıyla	-Orta (İngiltere), Düşük(İrlanda) Sosyal Harcama- Mütevazı Evrensel Transferler -Gelir Testli - Düz Oranlı Fayda	-Orta -Yüksek Sosyal Harcama - Sosyal Sigortaya Bağlı Katılım -Sınıf ve Statüye Bağlı Olarak Kategorik Sigorta -Eşit Olmayan Seviyelerde Yardımlar	-Yüksek Sosyal Harcama - Evrensel Sigorta -Yüksek Seviyede Yardımlar	-Düşük Sosyal Harcama -Sosyal Sigortaya Bağlı Katılım -Sınıf ve Statüye Bağlı Kategorik Sigorta -Gelişmemiş ve Parçalı Sigorta Sistemi - Düşük Seviyede Yardımlar
Hane İçi Transferler Vasıtasıyla		-Genişletilmiş Aile Zorunlulukları	-Aileye Bağımlılık En Aza İndirgenmiş	- Geleneksel Aile Yapısı
Asgari Gelir Vasıtasıyla	- Kapsamlı Sosyal Yardım Sistemi -Orta- Düşük Seviyede Cömert	- Kapsamlı Sosyal Yardım Sistemi -Cömert Yardımlar	-Kalıntı Sosyal Yardım Sistemi -Orta-Yüksek Seviyede Cömert	-Zayıf bir Garantili Asgari Gelir Sistemi veya Sistemin Mevcut Bulunmaması -Yaşlılar İçin Kategorik Planlar

Kaynak: Ramón Peña Casas, “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” **Working paper II: Setting Minimum Social Standards across Europe**, (Çevrimiçi) http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20in%20enlarged%20EU.pdf, 12.04.2012, p. 15.

Tablo. 2-7.’de farklı refah rejimlerinin temel özellikleri özetlenmiştir. Tablonun ikinci kısmı farklı refah rejimlerinin yoksulluk riskini bertaraf etmek için kullandığı, toplumun ve sosyal güvenliğin bireylere sunduğu farklı koruma yöntemlerini göstermektedir. Bu, toplumda çalışma hayatındaki sosyal risklere

karşı korumanın çoklu katlarını iyi bir şekilde açıklamaktadır ve diğer koruma türlerinin yanısıra asgari gelir planlarının nasıl bir rol oynadığını daha iyi anlamayı sağlamaktadır. Asgari gelir planları bir sosyal güvenlik ağı olarak diğer öncelikli gelir dağıtım planları (iş, aile, sosyal güvenlik) düzgün-iyi-nezih bir gelir seviyesini sağlayamadığında devreye girmektedir.⁸⁹

2.5. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMALARI

AB ülkelerinde “asgari gelir desteği” konusunda çok farklı uygulamalar mevcut olmakla birlikte bazı ortak özellikleri dikkate almak suretiyle AB ülkelerini 4 başlıkta incelemek mümkündür, bunlar; İskandinav Refah Rejimi Ülkeleri, Kıta Avrupası Refah Rejimi Ülkeleri, Anglo Sakson Refah Rejimi Ülkeleri ve Güney Avrupa Refah Rejimi Ülkeleri’dir.

2.5.1. İskandinav Refah Rejimi ve Asgari Gelir Desteği Uygulamaları

Norveç dışındaki İskandinav ülkelerinde asgari gelir desteği uygulamalarının bazı ortak özellikleri; uygulamaların kanunlarla garanti altına alınmış olması, yerel yönetimlerin yetkisinin kısıtlı olması (dolayısıyla uygulamada oluşabilecek keyfiyetin aza indirgenmiş olması) ve faydalanıcıların ihtiyaçları devam ettiği müddetçe sistemin işler durumda olmasıdır. Çalışmayı şart koşan “workfare” unsurlarının öne çıktığı programlar yaygınlaşmaktadır.⁹⁰

⁸⁹Casas, a.g.e., p. 13

⁹⁰İlgın Erdem (2006), “Avrupa’da Asgari Gelir Uygulamaları,” Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Formu Araştırma Raporu, (Çevrimiçi) http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/discussionpaper2.pdf, 3.1.2012, s. 3.

Tablo. 2-8. İskandinav Ülkelerinde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları

	İsveç	Finlandiya	Norveç
Programın Adı	Socialbidrag(1985)	Toimeentulotuki(1994)	Stonad Til Livsopphold
Yardım Miktarı Kişi Başı Aylık GSMH(Tek başına yaşayan 25 yaş üstündeki bir kişiye verilen aylık destek miktarı - EURO)	Yüksek(338 EURO) + İhtiyacı olanlara konut yardımı	Yüksek(355 EURO-370 EURO) + İhtiyacı olanlara konut yardımı	Ortalama(Belirli bir miktar yok)
Süresi	Yardım alabilme koşulları sürdüğü süreçe	Yardım alabilme koşulları sürdüğü süreçe	6 Ay
İdare Biçimi Düzenleme	Merkezi Devlet (Karar alıcıların yetkisi çok sınırlı)	Merkezi Devlet(Karar alıcıların yetkisi çok sınırlı)	Merkezi Devlet (Karar alıcıların yetki alanları geniş)
Uygulama	Yerel Yönetimler	Yerel Yönetimler	Merkezi Yönetim
Finansman	Belediyeler	Yerel Bütçeler	Belediyeler
Çalışma Koşulları	Kamu yararına katkıda bulunacak işlere katılım garanti altına alınmıştır.	Yardım alacaklara emek piyahasının işleyişini destekleyen nitelikte “İstihdam Akitleri” imzalatılır.	Kamu yararına işlerde haftada azami 15 saat çalışma süresi konulmuştur.

Kaynak: Iğın Erdem (2006), “Avrupa’da Asgari Gelir Uygulamaları,” Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Formu Araştırma Raporu, (Çevrimiçi) http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/discussionpaper2.pdf, 3.1.2012, s. 27.

2.5.1.1. İsveç

İsveç’te gelir testi ile verilen yardımlar “evrensel benzeri” sosyal sigorta ve kapsamlı sosyal hizmetleri tamamlayıcıdır. Sosyal yardımlar yerel yönetimler tarafından icra edilmektedir ve bu yardımlar sıkı kontroller ve yerel yönetimin yüksek derecede takdir yetkisine rağmen mukayeseli olarak cömert yardım seviyelerinde gerçekleşmektedir. Asgari gelir, yaşama maliyetlerini karşılayacak yeterli zenginliğe sahip olmayanlar için dizayn edilmiştir: sınırsızdır ve kazançlı işlerde istihdamın gerçekleşmesi için bazı aktif önlemler sunulmaktadır bununla birlikte belirli sosyal içerme programları yoktur. Sadece bir yaşlılık yardımı önlemi vardır, diğerleri katılıma dayalıdır. İsveç yoksulluğu azaltmada en etkili ülkedir ve bu hedef, emeklilik ödemelerinin de çok az bir şekilde etkisi olmakla birlikte neredeyse tamamen sosyal transferlere bağlı olarak elde edilmiştir.⁹¹

⁹¹Crepaldi vd., a.g.e., 2007, p. 31.

Ülkede uygulanmakta olan “Socialbidrag” isimli gelir desteği programı, 1980 yılında Göthenburg ve Helsinburg’da çıkan bir yasayla yürürlüğe girmiştir. İsveç, diğer İskandinav ülkeleri gibi cömert ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemine sahip olduğundan, ayrıca evrensel ve katkı ödenekli yardımlar da sosyal güvenlik sistemine dahil olduğundan sosyal yardımların etkisi diğer sosyal güvenlik mekanizmalarına göre daha azdır. “Socialbidrag” in hem uygulanması hem de finansmanı belediyeler tarafından üstlenilmiştir. Bununla birlikte yereldeki sosyal yardım uygulamaları karşılaştırıldığında merkezi yönetimin coğrafi bölgeler arasında eşitlik sağlayıcı rolü belirgin bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca ihtiyaç sahiplerine bir hedef grup tespiti yapılmadan yardım yapılması sistemin evrenselliğinin önemli bir göstergesidir. Bunun önemli bir ispatı da 1993 yılında toplam nüfusun % 10’unu oluşturan yabancı uyruklu İsveç vatandaşlarının ülkede aynı tarihte sosyal yardım alan nüfusun % 25’ini oluşturmalarıdır.⁹²

“Socialbidrag” sisteminde ödemeler ortalama bir zaman dilimi süresince ve cömert miktarlarda yapılır. Diğer taraftan kişinin sahip olduğu kaynakların ülke için belirlenmiş bulunan “azami kaynak eşiği”nin altında olması gerekmektedir. Yaş sınırlaması veya karar alıcıların keyfi uygulamalarda bulunması söz konusu değildir. Ayrıca, yardım alanların büyük bir kısmının aktif bir şekilde iş aramaları beklenmektedir. Sonuç olarak İsveç’te sosyal yardım sisteminin yapısı tüm faydalanıcılara ortak ve eş koşullar sunma şeklinde dizayn edilmiştir. Bununla birlikte ülkede “aktif emek piyasası politikası” yürütülmekte, asgari gelir sistemi için bir altyapı kurmak ve sistemin uygulamasını daha geniş bir alana yaymak gibi politikalar izlenmemektedir. Bu politika diğer İskandinav ülkelerinde de rağbet görmüş ve zamanla daha sıkı daha seçici ve kategorik sosyal yardım sistemleri oluşmuştur. Ülkede uygulanan istihdam programı (“workfare”) sistemi gelir testine dayalı ve çalışma şartına bağlı kamu sosyal yardımlarını ifade etmekte olup İngiltere’deki istihdam odaklı programlar yerine kişilerin bilgi, beceri ve iş deneyimlerinin artırılmasına odaklanılmaktadır.⁹³

⁹²Erdem, **a.g.e.**, s. 3 - 4.

⁹³**A.e.**, s. 4.

Özellikle 1998 yılından önce, ulusal asgari seviyeler tespit edilmemişken gerçekleşen sosyal yardım oranları yerel yönetimler arasında farklılık gösterebilmekteydi. 1998 Yılında yeni, ulusal, standart ve bağlayıcı minimum kurallar uygulanmaya başlandığında bazı bütçe kalemleri hesaplamaların dışında bırakılmıştır. Elektrik ve konut sigortası kalemleri sosyal yardımları tamamlayıcı destekler olarak düzenli bir şekilde değişik yerel yönetimlerde verilmeye devam etmiş ve bu sebeple bu kalemler sosyal yardım çeşitlerine dahil olmuşlardır. Konut maliyetleri, konut yardımları ve sosyal yardım desteğinin bir kombinasyonu ile karşılanmıştır ve asgari gelir korumasına ilave edilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta, çalışma bağlantılı işsizlik sigortası yardımlarından faydalanamayan işsiz vatandaşlar temel işsizlik yardımına hak kazanmaktadırlar (eskiden “Nakit Emek Piyasası Desteği” olarak bilinirdi), bu yardım hanehalkının tek bir birey olduğu durumda verilen standart sosyal yardım miktarından daha yüksektir. Karı koca üyeli aile tipi, iki misli temel işsizlik yardımı alacaklardır. Temel işsizlik yardımı alan vatandaşlar aynı zamanda gelir testi ile konut yardımına hak kazanabilirler ve en yüksek seviyeye kadar (örneğin ailede çocukların bulunduğu durum) sosyal yardım da alabilirler. Temel işsizlik yardımı normal çalışma vergisi gibi vergilendirilmektedir. Her özel durumda Sosyal Yardım ve Asgari Gelir Koruması Geçici (zaman aralığı) Veri Seti kullanıcıları, veri setinde belirlenen sosyal yardım standartları yerine temel işsizlik yardımı miktarlarını kullanıp kullanmama konusunda dikkatlice karar vereceklerdir.⁹⁴

İsveç'te asgari gelir desteği, bir son çare yardım uygulaması şeklindedir. Yardım, birey veya hanehalkının yaşam maliyetlerini karşılamaya yetecek gelire geçici olarak (daha uzun süreli veya daha kısa süreli) sahip olmaması durumunda verilmektedir.⁹⁵

⁹⁴ Kenneth Nelson (2008), “The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Data-Set” (Çevrimiçi) <http://people.su.se/~kennethn/Documentation.pdf>, 10.04.2012, p. 14.

⁹⁵ Casas, A.g.e., p. 55-57.

2.5.1.2. Finlandiya

Finlandiya’da diğer İskandinav ũlkelerine benzer bir Şekilde sosyal yardım alabilmek için gerekli Şartlar yũksek normlara bağlanmıştır, yardım alanlar hane bazında tespit edilmektedir, yardımlar uzun sũreli ve cŕmert miktarlardadır.⁹⁶

Ŭlkede ulusal sosyal yardım oranları 1989 yılında yũrũrlũđe girmiştir, 1994 yılına kadar tam olarak etkili olmamıştır. Kategori 1 yerel yŕnetimlerde kũme normlar kullanılmaktadır, bu normlar Kategori 2’den daha yũksek normlardır.

1994 yılında sosyal yardım metni deđiŐtirilmiŐtir. Konut maliyetleri için finansal yardım ayrı bir konut yardımı programı ile yũrũtũlmektedir. Bu yardım kiranın % 80’ini kapsamaktadır. Yerel yŕnetimler bazen konut harcamalarının geriye kalan % 20’sini kapsamak ũzere tamamlayıcı sosyal yardımlar yapmaktadırlar. Bununla birlikte, normalde sosyal yardım standardının %7’si konutla ilgili harcamaları kapsamak ũzere tahsis edilmektedir ve bu yũzden konut maliyetleri genellikle sadece % 93’ũ ifade etmektedir. Bu aynı zamanda asgari gelir korumasına ilave edilen miktardır. Aile ŕdenekleri sosyal yardımın tespitinde dikkate alınmaktadır.⁹⁷

Finlandiya’da 1994’e kadar devam eden sistem, ağırlıklı olarak seçicilik ve aktivasyon amacını içermemekteydi. 1994’ten itibaren emek piyasası aktivasyonu hedeflenmeye baŐlanarak Finlandiya sosyal gũvenlik sisteminde bũyũk değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Gelir miktarına bağlı olarak gerçekleşen yardımlar, aile ve ocuk yardımları azaltılmıştır. Sosyal yardımdan faydalanma Şartları ve gelir vergilerinde kũũk yenilikler yapılmış, bu deđiŐikliklerin sonucu olarak sosyal gũvenlik yerine istihdam ŕn plana çıkartılmıŐtır. Sosyal yardıma hak kazanmak için yapılan ekonomik durum tespitinde kullanılan ŕlũtler sıklılaŐtırılarak, benzer Şekilde emek piyasası aktivasyonu da daha sıkı bir Şekilde takip edilmeye başlanmıştır. Gelir desteğinin miktarı azaltılmıŐ ve istihdama yŕnelten ve teşvik eden seçenekler arttırılmıŐtır. Yardım alanların istihdama yŕnelmeyi reddetmeleri durumunda sosyal hizmet uzmanları yetkilerini kullanarak

⁹⁶Erdem, **a.g.e.**, s. 5.

⁹⁷Nelson, **a.g.e.**, p. 9.

verilen gelir desteğini %20 veya daha fazla bir oranda kesintiye uğratabilmektedirler.⁹⁸

Finlandiya’da asgari gelir yoksulluğa karşı tamamlayıcı bir tedbirdir. Ulusal yardım sistemi bütün kategorileri kapsayarak Fin refah sistemini çok kapsayıcı ve kategorik olmayan bir sistem yapmıştır. Tedbirler genellikle yaşam maliyetlerini karşılamak için yeterli geliri olmayanlara dönük olarak dizayn edilmiştir. 1990’ların sonunda yürürlüğe giren yeniliklerin çoğu sosyal harcamaların yekününde azaltmayı ve çalışma teşviklerinin arttırılmasını amaçlamıştır (özellikle de gençler için). Refah sistemi yoksulluğu azaltmada, çoğunlukla emeklilik aylığından ziyade sosyal transferlere dayalı ortadan yükseğe doğru bir etkinliği temsil etmektedir.⁹⁹

Finlandiya’da asgari gelir desteği, bir son çare yardım uygulaması şeklindedir. Yardım, birey veya hanehalkının yaşam maliyetlerini karşılamaya yetecek gelire geçici olarak(daha uzun süreli veya daha kısa süreli) sahip olmaması durumunda verilmektedir.¹⁰⁰

2.5.1.3. Danimarka

1994 yılından beri sosyal yardım üzerindeki vergiler yalnız yaşayan anne ya da baba için veya anne babadan oluşan bir aile için yaklaşık % 30 oranında kesintiye uğramaktadır. Tek bir birey için vergi oranı % 26’ya tekabül etmektedir. Bu oranlar çeşitli yıllardaki OECD yardım ve ücretlerine dayalıdır. Çocuk sahibi olmayan bireyler için yardım, 1995 yılında maksimum işsizlik yardımının % 50’sinden % 60’ına yükseltilmiştir. Çocuk yardımları sosyal yardımın seviyesine etki etmez. Yalnız ebeveynler için özel çocuk yardımı artışları mevcuttur. 1994 Yılına kadar konut maliyetleri tam olarak karşılanmaktaydı (ya sosyal yardım desteği ile veya ayrı bir konut yardımı ile, veya ikisinin kombinasyonu ile). 1994 yılından beri konut maliyetlerine finansal yardım genel ve özel konut yardımı olarak ayrılmıştır. Bu konut yardımları tespit edilen maksimumlara kadar ödenmektedir. Konut maliyetlerinin kamu planları tarafından kapsanan kısmı tek

⁹⁸Erdem, **a.g.e.**, s. 5.

⁹⁹Crepaldi v.d., **a.g.e.**, 2007, p. 29.

¹⁰⁰Casas, **a.g.e.**, p. 56.

bir birey için 1997 yılında % 47, 1999'da % 45 ve 2001'de % 46'dır, yalnız ebeveyn için 1997'de % 51, 1999'da % 54 ve 2001'de % 56'dır ve çift ebeveynli aile için, 1997'de % 25, 1999'da % 29 ve 2001'de % 33'tür. Burada çift ebeveynli ailelere verilen sosyal yardımların oldukça yüksek seviyede olduğunu hatırlamak gerekmektedir, bunun sebebi çift ebeveyne verilen yardım miktarının 2 katı olmasıdır. Ayrıca bu yardımdan faydalanabilmek için ebeveynlerin birlikte yaşıyor olması gerekli değildir.¹⁰¹

Danimarka, sosyal yardımların vergi ile finanse edildiği ve sosyal hizmet, sağlık ve eğitimin ücretsiz olarak bir vatandaşlık hakkı olarak sunulduğu evrensel, kurumsal, yeniden dağıtımçı bir refah devletidir. Danimarka refah sistemi yaşlılık ve maluliyet için farklı, katılımcı olmayan evrensel tedbirler içermektedir. Danimarka, gerek kategorik, katılımcı olmayan tedbirlerle ve gerekse son çare tedbiri olarak asgari gelir ile yoksulluğu azaltmada yüksek bir etkinlik ve düşük bir yoksulluk oranı için iyi bir örnektir. Ülke, konut ve diğer sosyal transferlerle birlikte sosyal dışlanma ve yoksulluğun azaltılmasında Avrupa'da hem maksimum etkinlik hem de en yüksek harcama seviyesine sahiptir. Yoksulluğu azaltmadaki etkinlik açısından 2. ülke fakat sadece emeklilik ödemeleri dikkate alındığında hemen hemen sonuncu (% 20,5) ülkedir.¹⁰²

Aktivasyon yardımları kişi geçici olarak, kısa süreli veya uzun süreli özel bir durumdayken (hastalık, işsizlik) kendisinin veya ailesinin geçimini sağlayacak yeterli geliri olmaması durumunda verilmektedir. Farklı miktarlarda, kişisel bir hak olarak ve isteğe bağlı olarak verilmektedir.¹⁰³

2.5.1.4. Norveç

Norveç, diğer İskandinav ülkelerinde olduğu gibi eşitlik ve adalet temelli sosyal güvenlik ve bütünleşme konularında başarılı bir refah sistemine sahiptir. Diğer taraftan sistemin workfare uygulamaları ile tanıştırılmasından itibaren ABD'ye benzemeye başladığına dair eleştiriler yapılmaktadır. Hakikaten de ülkede sosyal yardım karşılığında çalışanların emek piyasasında düzgün

¹⁰¹Nelson, a.g.e., s. 8- 9.

¹⁰²Crepaldi v.d., a.g.e., 2007, p. 28.

¹⁰³Casas, a.g.e., p. 55.

ücretlendirilmemeleri ve devletin sağladığı işi kabul etme yükümlülüklerinin; sosyal aktivasyon hedefinden çok, devletin refah toplumundan istihdam toplumuna geçiş uygulamalarındaki piyasacı yaklaşımına işaret ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.¹⁰⁴

Ülkede 1990'lar boyunca uygulanmaya başlanan yeni refah politikalarından bir tanesi de işsizlik, özürllülük tipi yardımları alma koşullarının zorlaştırılmasıdır; örneğin yardım almak üzere başvuranlara daha fazla çalışma testleri uygulanmakta ve yardım alabilmek için bu testleri geçmeleri gerekmektedir. 2000 yılında yardım başvurusu yapanların % 10'u "çalışmaya isteklilik" testini geçememiş olmaları ve "kendi hataları" sebebiyle işsiz kalmış olmaları gibi sebepler öne sürülerek almakta oldukları yardımlar kesilmiştir. Pasif gelir desteği yerine aktif çalışma karşılığı gelir desteği verilmesi şeklindeki uğraşlar işsizleri tekrar emek piyasasına döndürme ve özürllüleri profesyonel rehabilitasyondan faydalandırma vb. amaçlar taşımaktadır.¹⁰⁵

Ekonomik şartları değerlendirilerek yardıma hak kazananlar "istihdam programı" prensiplerine dayalı olarak çalıştırıldıklarında, yerel yönetimlerin tespit ettikleri yardım işlerini bireylere zorunlu olarak yaptırılmaları, bir anlamda dayatmaları önemli bir sorun teşkil etmektedir. Söz konusu yardım işleri için çoğunlukla gençler hedef grup olarak seçilmekte ve 6 ay boyunca yardım alacak bu gençlerin haftada en fazla 15 saat çalışması şart koşulmaktadır. Yerel yönetimler gelir desteğinin uygulanmasının yanı sıra çoğu zaman karakterinin belirlenmesi konusunda da yetki sahibidir.¹⁰⁶

Ülkede prim katkısı olmayan sosyal yardım sistemleri mevcut olmakla birlikte, yardım karşılığında aileyi tek başına düşük ücretli işlerde çalışarak geçindiren ebeveynlerin (özellikle kadın ebeveyn) varlığı ve gençlere belediye işlerinin yaptırılması gibi örneklerden anlaşılacağı üzere Norveç'te zorunlu çalıştırma'nın yaygınlaşması sonucu bireylerin temel insan hakları ve karar alma özgürlükleri etkilenmeye başlamıştır.¹⁰⁷

¹⁰⁴Erdem, a.g.e., s. 5.

¹⁰⁵A.e., s. 5-6.

¹⁰⁶A.e., s. 6.

¹⁰⁷A.e., s. 6.

Norveç'te asgari gelir desteği uygulamasının genel hedefi iş veya diğer ekonomik hakları vasıtası ile temel ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli gelire sahip olmayan kişilerin geçimlerini garanti etmektir. Kişisel ve isteğe bağlı olarak farklı miktarlarda verilmektedir. Tamamlayıcı ve geçici bir destektir. Belediyeler yasal olarak sosyal finansal yardım sağlamak mecburiyetindedirler.¹⁰⁸

2.5.2. Kıta Avrupa'sı Refah Rejimi ve Asgari Gelir Desteği Uygulamaları

Tablo. 2-14'te Kıta Avrupası ülkelerinden Fransa, Almanya ve Hollanda'da asgari gelir desteği uygulamaları genel özellikleri itibariyle verilmiştir.

¹⁰⁸Casas, **a.g.e.**, p. 56.

Tablo. 2-9. Kıta Avrupası Ülkelerinde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları

	Fransa	Almanya	Hollanda
Programın Adı	Revenue Minimum d’insertion (1989)+ Diğer Uygulamalar	Sozialhilfe (1991)	Algemene Bijstand (1995)
Yardım Miktarı Kişi Başı aylık GSMH (Tek başına yaşayan 25 yaş üstündeki bir kişiye verilen aylık destek miktarı - EURO)	Yüksek (418 EURO) + İhtiyacı olanlara konut yardımı	Çok yüksek(322 EURO) + İhtiyacı olanlara konut yardımı	Yüksek(523 EURO) + İhtiyacı olanlara konut yardımı
Süresi	Yardım alabilme koşulları sürdüğü sürece	Yardım alabilme koşulları sürdüğü sürece	Yardım alabilme koşulları sürdüğü sürece
İDARE BİÇİMİ			
Düzenleme	Merkezi Devlet (Karar alıcıların yetki alanları nisbeten geniş)	Merkezi Devlet (Karar alıcıların yetki alanları nisbeten geniş)	Merkezi Devlet (Karar alıcıların yetkisi geniş)
Uygulama	Merkezi ve yerel yönetimler birarada	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetimler
Finansman	Yerel Bütçeler	Merkezi Bütçe	Yerel Bütçeler
Çalışma Koşulları	“Topluma Entegrasyon Akdi”nin belirlediği haftalık zorunlu çalışma süreleri (15 saat) mevcuttur.	Hem kamu yararına katıda bulunacak işler hem de düzensiz piyasa işleri uygulama dahilindedir.	Yardım alanların iş aramaları ve İş Bulma Kurumuna başvurmaları beklenir.

Kaynak: Ilgın Erdem (2006), “Avrupa’da Asgari Gelir Uygulamaları,” Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Formu Araştırma Raporu, (Çevrimiçi) http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/discussionpaper2.pdf, 3.1.2012, s. 27.

2.5.2.1. Almanya

Alman gelir testli sosyal sigorta yardımı, ağırlıklı olarak bireysel ihtiyaçlardan ziyade kazançlar ve dağıtımlara dayanmaktadır. Yerel ve merkezi seviyede dengeli bir ilişki sergilemektedir. Temel yapı haklar üzerinde güçlü bir vurgu ve nisbeten düşük seviyedeki yardımlara dayanır. Almanya yerel seviyede güçlü bir biçimde, yardımdan faydalananları iş piyasasına yeniden tanıştırmayı hedefleyen (teklif edilen bir işi reddetmek ödenebilen temel sosyal yardım skala oranının en az % 25 oranında düşmesi ile sonuçlanabilecektir), sınırsız bir ulusal

asgari gelir planına sahiptir. Ülke, dikkate alınan bütün kategorilerde (konut ve sosyal dışlanma için orta) iyi dağıtılan yüksek bir toplam harcama seviyesine sahiptir. Yoksulluğun azaltılmasında (70,5 puan) asgari gelir, orta seviyede bir etkinliğe sahiptir, sosyal transferler ve emeklilik transferleri de hemen hemen aynı seviyede etkinliğe sahiptir.¹⁰⁹

Sosyal yardım, seride bir kesintiye engel olmak için, 1999 yılından beri her hane için yardım miktarındaki artışlara göre tahmin edilmektedir. Çocuk yardımları sosyal yardım seviyesinden daha yüksek bir oranda arttığından bu hesaba dahil edilmemektedir. Konut masrafı normalde tam olarak karşılanır ve fiili kira asgari gelir korumasına dahil edilmektedir. Sosyal yardımlara yakıt maliyetleri için verilen destekler de dahil edilmektedir.¹¹⁰

Son 25-30 yıldır Almanya’da işsizlik oranlarının yükselmesinin sonucu olarak sosyal yardım alanların sayısında çok önemli bir artış gerçekleşmiştir. Ülkede sosyal yardım sistemi “evrensel hak” mantığı ile kurgulanmıştır, kişi, kaynakları azami kaynak eşiğini geçmediği durumda sosyal yardımdan faydalanabilmektedir. Ademi merkezietçi yapılar tarafından düzenlenmektedirler ve yerel bölgelerdeki uygulamaları arasında sadece küçük farklılıklar mevcuttur. Yurtdışından Almanya’ya göç etmiş ve buraya yerleşmiş olan kişiler için belirli şartlar olmakla birlikte ikameti ülke sınırları içerisinde olan herkes sosyal yardımlardan faydalanabilmektedir. İsveç gibi diğer bazı Avrupa Birliği üyesi ülkelerde olduğu gibi Almanya’da da yardım alan kişilerin içerisinde göçmenlerin büyük bir payı vardır ve bu pay her geçen gün daha da artmaktadır.¹¹¹

Yardım süresi kesin bir kurala bağlanmamıştır, ihtiyaç sahibinin ihtiyacı devam ettiği müddetçe yardım vermeye devam edilmektedir. Diğer taraftan yardım alan bireylerden çalışabilecek durumda olanların sağlanan bu olumlu şartlara bir karşılık olarak bazı görevleri yerine getirmeleri beklenmektedir, bunlar; iş buldukça piyasada çalışmak, aktif olarak iş aramak, mesleki eğitim ve mesleğe

¹⁰⁹Crepaldi v.d., a.g.e., 2007, p. 29.

¹¹⁰Nelson, a.g.e., p. 10.

¹¹¹Erdem, a.g.e., s. 9.

yöneltme faaliyetlerine katılmak vb. faaliyetlerdir. Bu ülkede yardım miktarları İskandinav ülkelerinde olduğu kadar yüksek değildir.¹¹²

Almanya, ülkenin sosyo kültürel yapısı, uygulanan kanun ve yönetmeliklerinde de görüleceği üzere bir refah rejimi unsuru olarak aileye büyük önem atfetmektedir, ailenin bu rolü, Almanya'yı diğer Avrupa ülkelerinden ayırt eden en önemli özelliğidir. Bu sebeple zaman zaman gelir desteği yalnızca aile birlikteliğini tamamlamak için kullanılan bir uygulamadır. Diğer Avrupa ülkelerinde refah sisteminin düzenlediği işler Almanya'da ailenin sorumluluğundadır, bu sebeple ülkede diğer AB ülkelerine nazaran daha az sayıda kreş mevcuttur, aileler çocuklarının mali sorumluluğunu çocuklar yetişkin olana kadar üstlenmekte, hatta diğer AB ülkelerinin bir kısmından farklı olarak çocuklar yetişkin olduktan sonra dahi aileleriyle birlikte yaşamaya devam edebilmektedirler.¹¹³

Bu sosyal yardımın amacı düzgün bir yaşama standardına sahip olmayan faydalanıcılarını desteklemek suretiyle bu imkanı vermek ve bu kişileri sosyal yardımdan (Sozialhilfe) bağımsız olarak yaşayabilecekleri pozisyona getirmektir. Farklılaşan miktarlardadır. Kişisel bir haktır ve isteğe bağlı değildir.¹¹⁴

2.5.2.2. Fransa

Fransız sosyal güvenlik sisteminin yapısı sürekli işsizlere yönelik sosyal sigorta teminleri ve çalışma yeteneğine sahip yoksullar, özürülüler, yaşlılar, sakatlar ve özürlü çocuğu olan aileler için sağlanan sosyal yardımlardan oluşan ikili bir sistemden oluşmaktadır. Fransa, sosyal güvenlik sistemini başarıyla yürüten ve Orta Avrupa ülkeleri arasında en kapsamlı uygulamayı gerçekleştiren ülkedir. Fransa dışındaki ülkeler uygulamalarında etkili bir yerel ayrımcılık gerçekleştirmektedirler.¹¹⁵ Ülkede gerek devlet gerekse halk, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın toplumda yaratacağı sosyal sorunların önem ve ciddiyetinin

¹¹² A.e., s. 9.

¹¹³ A.e., s. 9.

¹¹⁴ Casas, a.g.e., p. 55.

¹¹⁵ Erdem, a.g.e., s. 6-7.

farkındadır ve bu sebeple yoksullukla mücadele için politika üretmek ve uygulamak etkin bir biçimde gerçekleşebilmektedir. Bu bağlamda asgari gelir desteği RMI (Revenue Minimum d'Insertion) sosyal entegrasyonu sağlamaya yönelik önemli bir adım olarak 1989 yılında uygulamaya konulmuştur.¹¹⁶ Fransız sosyal yardım sistemi karmaşık ve parçalı bir yapıya sahiptir. Bu yapı içerisinde RMI'dan başka 5 adet daha asgari gelir desteği planı mevcuttur, bunlar; yalnız ebeveynlere verilen yardımlar, bütünleşme yardımları, özürlülük yardımları, özürlü yetişkin yardımları ve dul yardımlarıdır. Bu yardımlardan herhangi birinden faydalanma şartlarına uymayan yoksullar RMI yardımını almaktadırlar.¹¹⁷

Fransa'nın sosyal dışlanma ile mücadele için yürüttüğü en önemli programlardan bir tanesi olan RMI, çeşitli sebeplerle toplumdaki dışlanmış bireylerin tekrar topluma kazandırılması, hayata tutunması, topluma adapte olması gibi fonksiyonları nedeniyle "Asgari Tutunma Geliri" olarak ta adlandırılmaktadır. RMI ile bir taraftan sosyal ve mesleki bütünleşmeyi sağlamak, dışlanmışları topluma dahil edecek programlar düzenlemek amaçlanırken diğer taraftan parasal yardımlar yapılarak, nakit desteği ile sosyal içerme arasında bir bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır. RMI'nın diğer birçok Avrupa ülkesinde uygulanan güvenceli gelir programlarından en önemli farkı sadece bir gelir desteği olmamasıdır. RMI ile bir taraftan yoksullukla mücadele amacıyla etkin bir gelir desteği sağlanmakta ve aynı zamanda bu yardımdan faydalananlar için uygun sağlık ve konut yardımları da verilmektedir. RMI sosyal dışlanmanın çeşitli türleri olan eğitim, sağlık, istihdam ve konuttan dışlanmayla mücadelede yürütülen bütünsel programın bir bölümüdür.¹¹⁸

RMI yardımı alan bireyler sosyal bütünleşmelerini sağlamak üzere istihdama ve saygınlıklarını yeniden kazanmalarını sağlayacak aktivitelere yönlendirilirler. Bu aktiviteler;

- Eğitim, barınma, sağlık ve kültür gibi sosyal konularını iyileştirecek faaliyetler,

¹¹⁶Revenue Minimum d'Insertion, Kanun no: 88-1088, 1 Aralık 1988 (JO 3-12-1988)

¹¹⁷Erdem, **a.g.e.**, s. 7.

¹¹⁸Faruk Sapançalı, **Sosyal Dışlanma**, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 214.

- Mesleki bütünleşmeye yönelik kurs ve seminerler,
- İşyerlerinin yürüttüğü eğitimler,
- Kamu işyerlerinde veya STK'larda toplum yararına yürütülen faaliyetlerdir.¹¹⁹

Fransa'da tutunma gelirinden faydalanabilmek için aşağıdaki üç şart yerine getirilmelidir:

- Yaş: en az 25 yaşında olmak,
- Uyruk: Fransa'da ikamet etmekte olan yabancıların en az 3 yıldır oturma izni sahibi olmaları
- Kaynak: "tutunma geliri" için saptanan miktardan daha düşük bir gelire sahip olmak.¹²⁰

RMI geliri belirli bir gelir eşiğinin altında kalan her aileye sunulmuştur. Ocak 2000'de, gelir eşiği tek bir kişi için 389 EURO, iki kişilik bir aile için 583 EURO, 3 kişilik bir aile için 700 EURO ve ilave her aile üyesi için 155 EURO idi.¹²¹ Yardımı hak etmenin başlangıç noktası ailenin ortalama gelirinin 3 ay boyunca eşiğin altında seyretmesidir. Fiili olarak ödenen yardım, ailenin geliri (diğer gelir transferleri dahil) ile eşik arasındaki farktır. Her üç ayda bir gözden geçirilmekte ve aile hak ettiği müddetçe ödeme yapılmaktadır.¹²²

RMI süresi belirsiz bir yardımdır bununla birlikte yardımdan faydalananlara sosyal ve ekonomik anlamda toplumla yeniden bütünleşmelerini sağlamak amacıyla bir sözleşme imzalatılmaktadır. RMI'nın sosyal yardımlara ilişkin olarak topluma getirdiği temel bir yenilik olan ve topluma entegrasyon anlaşması (Contrat d'Insertion) diye adlandırılan bu sözleşme bir içerme sözleşmesidir. Sözleşme, hem yönetim (yerel içerme komisyonu) hem de müracaatçı tarafından müracaat tarihinden itibaren tahminen 3 ay içinde imzalanmaktadır. Sözleşmede çok sıkı ve kısıtlayıcı hükümler yer almamaktadır; ancak bu anlaşma imzalanmazsa veya

¹¹⁹A.e., s. 216.

¹²⁰Şebnem Gökçeoğlu Balcı, "Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmayla Mücadelede Fransız Hukukundan Bir Örnek: Tutunma Geliri," **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı 42, 2010, s. 43-44.

¹²¹Antoine Terracol, "Guaranteed Minimum Income and Unemployment Duration in France", **Labour Economics**, No. 16, 2009, p. 173.

¹²²Terracol, **a.g.e.**, p. 174.

imzalandığı halde hükümlere uyulmazsa ödemelerin bir süre için veya tamamıyla durdurulması söz konusu olabilmektedir.¹²³ Sosyal hizmet görevlilerinin desteği ile, yardım alan kişi ile yapılan bu sözleşme; kişinin topluma dahil olabilmesi için öngörülen proje, projenin gerçekleşmesi için gerekli olan araçlar, karşılıklı yükümlülükler ve proje için gerekli olan çalışma takviminden oluşmaktadır. Sözleşmenin tarafları; yardımdan faydalanacak kişi, onun bakmakla yükümlü olduğu kişi/kişiler ile yerel komisyondur, tarafların imzasından sonra sözleşmenin uygulanması, görevli bir klavuz tarafından yürütülmektedir.¹²⁴ Yardım devlet tarafından fonlanırken, yerel otoritelerin yardımların en azından %20'sinin kendi bölgelerinde ödendiği içerme aktivitelerini fonlama zorunluluğu vardır. Bu aktiviteler sağlık, konut, değişik şekillerde danışmanlık ve “profesyonel içerme” (istihdam ve eğitim faaliyetleri) alanlarındaki faaliyet ve planlardan oluşmaktadır.¹²⁵

“Tutunma sözleşmesi” olarak da ifade edilen “içerme sözleşmesi” ile parasal yardımlarla sosyal dışlanmayı önleme arasında bir bağ kurulmaya çalışılmaktadır. Fransız yasası bu sebeple, tutunma gelirinden yararlananların pasif bir duruma girmesi ile sosyal dışlanmanın daha da artması tehlikesine karşı gelirden yararlananların aynı zamanda bir aktivite içerisinde bulunmasını öngörmektedir. Bununla birlikte “tutundurma” hedefini gerçekleştirmek çok kolay olmamaktadır. Güvenceli asgari gelirden yararlananların bir kısmı bu sözleşmeyi imzalamamakta, bir kısmı ise imzaladığı halde gereğini yerine getirmemektedir. Burada açıklığa kavuşması gereken bir konu şudur; tutunma, parasal yardıma hak kazanmak için bir önkoşul değildir, tam aksi yardımdan yararlananlara sağlanan önemli bir hizmettir.¹²⁶

Sosyal dışlanmanın yalnızca parasal boyutu olmamakla birlikte sorunun temelinde yatan en büyük sebepler işsizlik ve yoksulluktur. Bu nedenle “asgari bütünleşme geliri” ile kişilerin ekonomik durumları en azından asgari ihtiyaçlarını

¹²³Erdem, **a.g.e.**, s. 8.

¹²⁴Sapançalı, **a.g.e.**, s. 214-215.

¹²⁵Jean-Claude Barbier & Bruno Théret, “The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence” **The Year 2000 International Research Conference on Social Security**, Helsinki, 25-27 September 2000, p. 41.

¹²⁶Balcı, **a.g.e.**, 2010, s. 47.

karşılacak seviyeye getirilerek toplumsal bütünleşmenin önündeki bu engel kaldırılmaya çalışılmaktadır. Kişinin harcamalarını planlayabilmesi için belirli bir miktar gelir aylık olarak kişiye ödenmektedir. RMI yardımı herkes için aynı miktarda değildir, yardımı alan kişinin diğer gelirlerine, hanehalkı büyüklüğüne ve diğer bileşenlere göre değişiklik arz etmektedir. Ayrıca kişinin geçim kaynaklarında bir değişim olması durumunda ve tüketici fiyatlarındaki değişiklikler izlenmek suretiyle ödeme miktarı belli aralıklarla gözden geçirilmektedir. RMI ikincil ve tamamlayıcı mahiyette bir ödenektir.¹²⁷

Özellikle aktif olarak iş aramayanları hedef alan İngiltere'nin gelir desteğinden farklı bir şekilde, RMI'nın yardım için başvuruların emek piyasası statüleri ile ilgili spesifik hak etme kuralları yoktur. Bu sebeple işsizlik sigortası yardımı haklarını tüketmiş olan kişiler ya da işsizlik sigortası hakkını başlatmaya yetecek kadar uzun süre çalışmamış olanlar gelirleri eşiğin altına düştüğü anda RMI yardımı almaya hak kazanacaklardır. İşsizlik sigortası hakkı olmayan işsizleri de kapsayan RMI programı, bu açıdan Almanya'nın Arbeitslosenhilfe (şimdi Arbeitslosengeld II)'ı ile bazı benzerlikler taşımaktadır.¹²⁸

Ayrıca çalışmayan kişiler sıklıkla diğer, daha spesifik olarak hedeflenen yardımlara, hak sahibidir (Özürümler için "Yetişkin Özürümlü Ödeneği", yalnız ebeveynler için "Yalnız Ebeveyn Ödeneği", uzun dönemli hastalar için sosyal güvenlik yardımları, vb.). Bu sebeple RMI alanların önemli bir kısmı işgücü dışında değildir veya çalışamaz durumda da değildir ve işsiz olarak dikkate alınırlar ve RMI işsizlik yardımının fiili bir şekli haline gelmiştir. Ocak 2004'te RMI'dan faydalananlara daha fazla çalışma teşviği verilmesini ve teşviklerin potansiyel çalışanlara kiralanmasını amaçlayan yeni kurallar eklenmiştir. Bu düzenlemelerden sonra yeni adı "RMA-CI (Revenu Minimum d'Activité-Contrat d'Insertion) olan, RMI'nın tadilatlı versiyonuna göre, yeni bir iş bulan asgari gelir desteği faydalanıcısı tam ücret alabilir, bu durumda işveren sadece RMI ödeneği ile yeni işindeki ücretinin arasındaki farkı ödeyecektir. RMI'dan faydalanan ve faydalanmayan kayıtlı işsizlerle ilgili bir çalışma (Observatoire de l'ANPE,

¹²⁷Sapançalı, a.g.e., s. 215.

¹²⁸Terracol, a.g.e., p. 5.

2002)'nın sonuçlarına göre RMI'dan faydalananlar çok büyük oranda erkek ve düşük eğitimli, %75'i liseyi dahi bitirememiş kişilerden oluşmaktadır. Bununla birlikte istihdam kurumuna (ANPE) kayıtlı olan RMI faydalanıcılarının istihdam kurumuna kayıtlı olmayanlara göre az da olsa daha iyi özelliklere sahip oldukları ulaşılan bulgular arasındadır.¹²⁹

Yoksulluğun yeni bir tip kazandığı 1980'li yıllardan itibaren “gerçek ihtiyaç sahibi yoksul”, “yardımı hak etmeyen yoksul” gibi kategoriler değerini kaybetmeye başlamıştır. Buna paralel olarak RMI'da belli bir grubu hedeflemeden ülkede 25 yaşın üzerindeki herkese verilmeye başlanmıştır, böylece hem günün şartlarına uygun bir çözüm üretilmiş hem de asgari gelir sistemi evrensel bir nitelik kazanmıştır. RMI artık örneğin kaynakları ülkedeki azami kaynak eşiğinin üzerinde olanlara da verilmeye başlanmıştır. Bu gelişme ile yoksullukla mücadele ve refah rejimindeki sıkıntıları gidermek adına önemli bir adım atılmıştır.¹³⁰

RMI şu anda Fransa'da sosyal koruma portföyünün merkezi kısmı olarak görülmektedir. Desteğin verilmesi için gerekli ölçütler genelde gelir testi ile belirlenmiştir. Fransız Devleti RMI'dan yararlananların işe geri dönmelerini teşvik etmeyi amaçlamış ve bunlara sosyal sigorta dağıtımlarından ve uzun dönemli işsizleri almaları karşılığında işverenlere yapılan nakit ödemelerden oluşan muafiyetler dahil edilmiştir. Fransa'da yoksulluğun azaltılması ile ilgili olarak uygulanan politikalar etkindir ve harcama seviyeleri yüksektir.¹³¹

Son yıllarda yaşanan ekonomik ve endüstriyel krizler ve bunları izleyen finansal krizlerin işsizliğin büyük miktarda artmasına yol açması, Fransa'da sosyal refah sisteminin istihdam odaklı yeni bir programı (RSA-Active Solidarity Income) benimsemesine neden olmuştur.¹³² RSA, RMI'nın yerini alarak asgari gelir yardımının iş bulma yardımına dönüşümünü sağlamayı hedeflemektedir.¹³³ 1 Aralık 2008 tarihli yasa ile kabul edilen ve 2009 tarihinden itibaren uygulamada olan

¹²⁹ A.e., p. 175.

¹³⁰ Erdem, a.g.e., s. 7.

¹³¹ Crepaldi vd., a.g.e., 2007, p. 29.

¹³² Michel Legros, France, “Minimum Income Schemes From Crisis to Another, The French Experience of Means-tested Benefits,” **European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities**, April 2009 p. 4.

¹³³ A.e., p. 3.

RSA'nın¹³⁴ temel amacı yardım alan kişinin işe dönüşünü kolaylaştırmaktır; bazı durumlarda kişi düşük ücretle istihdam edilmekte ve geliri yardım aldığı anda eline geçen gelirin altına düşmektedir, ilaveten iş yerinin uzak olması ve yol masrafının fazla olması, çocuğu için kreş olanaklarının bulunmaması vb. durumlarda kişinin gelir seviyesi daha da düşmektedir. RSA düzenlemeleri ile sözü edilen şartlar dikkate alınmak suretiyle işe dönüşü cazip hale getirecek tedbirler alınmaya çalışılmaktadır, işe döndükten sonra 3 ay boyunca yardımın devam etmesi, işe geri dönüş primumu olarak 1000 EURO verilmesi gibi tedbirler bunlardan bazılarıdır.¹³⁵

2.5.2.3. Avusturya

Avusturya'da 1994 yılında merkezi devletin sosyal yardımdaki sınırlı gücü azalmış ve sosyal yardım hemen hemen Avusturya'nın 9 bölgesinin özel sorumluluğu olmuştur. Sonuç olarak ülkede asgari gelir, yapısı yerel yönetimler tarafından kararlaştırılan bir uygulama olmuştur. Avusturya'ya ait çoğu ekonomik destekler dağıtımçı yardımlar rolü üstlenirken asgari gelir daha genel, kapsayıcı ve Avusturya'daki tek dağıtımçı olmayan tedbir olmuştur. Avusturya yüksek bir toplam sosyal harcama seviyesine sahiptir ve bu harcama seviyesi yoksulluğu azaltmakta oldukça etkilidir, hatta sosyal transferlerden sonra yoksulluk %72,1 oranında azaltılmaktadır. Emeklilik transferleri yoksullukla mücadelede etkili bir tedbirdir ve % 44,2 oranında yoksulluğu azaltmaktadır.¹³⁶

Ülkede uygulanan sosyal yardımlar İskandinav ülkelerine benzer bir şekilde öncelikli olarak sosyal içermeyi hedefleyen yardımlardır. Hedeflenen sonuçlara ulaşılamamakla birlikte, yardım için başvuran uzun süreli işsizlere toplumsal yardım işlerinde çalışmak şart koşulmuştur. Bu tip toplumsal yardım işlerinde çalışma karşılığında verilen asgari gelir "yurttaş geliri" olarak isimlendirilmiştir ve bu gelire hak kazanacak kişilerin tesbiti ve uygulama yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılmıştır.¹³⁷

¹³⁴A.e., p. 20.

¹³⁵A.e., p. 20-21.

¹³⁶Crepaldi vd., a.g.e., 2007, p. 28.

¹³⁷Erdem, a.g.e., s. 11.

OECD'nin "Ücretler ve Yardımlar" araştırmasına göre çeşitli yıllar çocuk yardımları tamamen sosyal yardımdan düşürülmüş ve Asgari Gelir Koruması'na dahil edilmemiştir. Çocuklar için geri ödenebilir vergi kredileri ise 1993'te uygulanmaya başlamıştır. Asgari Gelir Koruması ile en yüksek konut ödeneği Viyana için verilmektedir ancak bu, verilen ödeneğin her zaman kiranın tamamını karşılaması anlamına gelmemektedir. Bu ödenek 2004 yılına kadar hanehalkı sayısı ile ilişkili değildi. Bir yakıt yardımı da aynı zamanda verilmekte idi. Bu yardım 2003 yılına kadar değişmedi.¹³⁸

Asgari Gelir Koruması'na 1996-1998 yılları arasında Aile Aylığı, 1998-2000 yılları arasında Aile Ödeneği, 2001- Aile Vergi Yardımı ve Kira Yardımı dahildir. Üç tip durumda da en yüksek kira yardımına hak kazanılır. Yalnız ebeveyn için ve çift ebeveynli aile için kira yardımı 1993-1994, 1996, 1997-1998, and 2000 yılları için tek kişilerin oranındaki değişikliklere bağlı olarak tahmin edilmektedir. Sosyal yardım gelir vergilendirmesine tabidir. Bununla birlikte üç tip durumdaki gelir, gelir vergisi için eşiğin altındadır.¹³⁹

Avusturya'da yaklaşık son 10 yıldır asgari gelir desteğinden faydalananlar için istihdam programı uygulaması daha sıkı bir biçimde gerçekleştirilmektedir, çalışmak istemeyenlere verilen yardımlar %50'ye ulaşan oranlarda azaltılmaktadır.¹⁴⁰

Avusturya'da asgari gelir desteğinin amacı toplumun yardımına ihtiyaç duyan bireylerin düzgün bir yaşama kavuşmalarını sağlamaktır. Farklılaşan miktarlarda verilmektedir. Kişisel bir haktır ve isteğe bağlı değildir.¹⁴¹

2.5.3. Anglo-Sakson Refah Rejimi ve Asgari Gelir Desteği Uygulamaları

İngiltere ve İrlanda AB ülkeleri içerisinde yoksulluk oranları en yüksek ülkelerden olup ulusal bazda tesis edilmiş bir "genel gelir desteği sistemi" uygularlar. Bu desteğin temel özellikleri "hak temelli" olması ve içerisinde

¹³⁸ Nelson, **a.g.e.**, p. 7.

¹³⁹ **A.e.**, p. 7.

¹⁴⁰ Crepaldi vd, **a.g.e.**, 2010, p. 26.

¹⁴¹ Casas, **a.g.e.**, p. 55-57.

“workfare” esaslı unsurlar bulundurmasıdır. Nispeten cömert miktarlarda yardımlardır ve sosyal sigorta miktarları seviyelerindedirler.¹⁴²

Tablo. 2-10. Batı Avrupa Ülkelerinde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları

	İngiltere	İrlanda
Programın Adı	Minimum Income Guarantee (MIG)(1999)	Minimum Guaranteed Income
Yardım Miktarı Kişi Başı Aylık GSMH(Tek başına yaşayan 25 yaş üstündeki bir kişiye verilen aylık destek miktarı - EURO)	Düşük (467 EURO)	Ortalama(515 EURO)+ İhtiyacı olanlara konut yardımı
Süresi	Yardım alabilme koşulları sürdüğü sürece	Yardım alabilme koşulları sürdüğü sürece
İdare Biçimi Düzenleme	Merkezi Devlet(Karar alıcıların yetki alanları geniş)	Merkezi Devlet
Uygulama	Yerel Yönetimler	Yerel Yönetimler
Finansman	Yerel Bütçeler	Merkezi Bütçe
Çalışma Koşulları	Kamu yararına katkıda bulunacak düzensiz piyasa işlerinde çalışma zorunluluğu oldukça yaygındır.	Kamu yararına yönelik işler yapmak ya da iş aramak şartı aranır.

Kaynak: Iğın Erdem (2006), “Avrupa’da Asgari Gelir Uygulamaları,” Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Formu Araştırma Raporu, (Çevrimiçi) http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/discussionpaper2.pdf, 3.1.2012, s. 29.

2.5.3.1. İngiltere

İngiltere’de son dönemde hükümetlerin sosyal politikalarla gelir dağılımını yeniden düzenlemeye yönelik iki popüler sloganı “çalışabilecek durumda olanlara iş, çalışamayacaklara ise güvenlik verelim” ve “ücretli iş yaratalım” şeklindedir. Söz konusu sloganlar bir taraftan hükümetin sosyal yardım ve istihdam konularında serbest piyasacı yaklaşımını ortaya koyarken diğer taraftan Sosyal Güvenlik Departmanları’nın kapatılıp Çalışma ve Emeklilik Departmanları’nın kurulmasını da açıklamaktadır.¹⁴³

Ülkede 1990’lı yılların sonunda yoksulların büyük bir kısmı gelir testine dayalı, işsizlerin %10’undan fazlası ise katkı ödeneği temelli olarak yardımlardan faydalanmakta idi. Bu dönemde kişilerin yardıma uygunluk ölçütleri daha fazla sorgulanmaya ve yeni politikalarla işsizlerin katkı bedelli yardım alabilmelerini engelleyen yeni politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Tüm bu gelişmelerin sonucu olarak yardım alabilecek kişi sayısı düşmüştür. Bütün bu uygulamalara ilave olarak

¹⁴²Erdem, a.g.e., s. 11.

¹⁴³Erdem, a.g.e., s. 12.

İşçi Partisi'nin sosyal güvenlik sistemine katılımı aktif ve paternalistik hale getirme uğraşı ile birlikte ülkede gelir desteği ile ilgili programlar kategorik, kapsamı dar ve sosyal hizmet uzmanlarının takdirine bağlı hale gelmiştir. Günümüzde İngiltere'de sosyal politika alanında yürütülen programlar her geçen gün yoksulluktan daha fazla muzdarip bağımlı grupların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bir taraftan istihdam odaklı uygulamalar sonucu ortaya çıkan "çalışan yoksul" kitlesi büyürken, diğer taraftan evrensel bir yardım sistemi kurmak gittikçe daha da zorlaşmaktadır.¹⁴⁴

Aile yardımları sağlanan herhangi bir sosyal yardıma karşı nettir ve asgari gelir korumasına dahil edilmemiştir. Kira, konut yardımı ile tamamen karşılanmaktadır ve asgari gelir korumasına dahildir. Aynı zamanda belediye vergisi de asgari gelir korumasına dahildir. İngiltere'de düşük gelirli aileler belediye vergisi yardımı almaktadırlar. Bu yardım eskiden "Toplumsal Sorumluluk Yardımı" olarak bilinmekte idi. "Toplumsal Sorumluluk Yardımı" gelir desteği alıcıları için belediye vergisinin sadece % 80'ini karşılıyordu, belediye yardımı ise tüm tutarı karşılamaktadır. Belediye yardımı yılda aylık kiranın 1,5 katı olarak tahmin edilmektedir.¹⁴⁵

İngiltere 1999'da yürürlüğe giren "Herkes İçin Fırsat" isimli bir "Milli Yoksuluk Karşıtı Plan"a sahiptir. İngiliz Refah Devleti özel hüküm ile tamamlanması düşünülen düz oranlı sosyal sigorta yardımlarına dayalıdır. Nüfusun büyük bölümü geçimini sağlamak için gelir testli yardımlara dayanmak zorunda olduğu için bu düzenlemede gelir testli yardımlar büyük bir rol oynamaktadırlar. Gelir testli transferler düz oranlı sosyal sigorta ile sıkı bir şekilde entegredir ve yardımlar düşük miktarlı olmakla birlikte güçlü yetkilere dayanmaktadır.

İngiltere, yüksek alıcı oranlarına sahiptir, özellikle aşırı derecede yoksulluk içinde yaşayan aileler için, fakat aynı zamanda şiddetli ve ılımlı yoksulluk dilimleri için de. Ülke orta seviyede toplam harcamaya sahiptir fakat aileyle ilgili olarak en yüksek harcamaya sahip ikinci ülkedir. Ülkede etkinlik özellikle sosyal transferlere

¹⁴⁴A.e., s. 12.

¹⁴⁵Nelson, a.g.e., p. 14.

(%41,9) bağılıdır, refah sisteminin tümü yoksulluğu %58,1 oranında azaltmaktadır.¹⁴⁶

“Vergi finansmanlı gelir desteği planı” ile tam zamanlı çalışmayanlar (yardım alan için haftada 16 saat veya daha fazla çalışması durumunda, yardım alanın eşi için ise 24 saat veya daha fazla çalışması durumunda), işsiz olarak kayıtlı olmaları istenmeyenler ve gelir ve kaynaklarının toplamı belli bir asgari seviyenin altında kalanlar finansal yardımdan faydalanmaktadır. Farklılaşan miktarlardadır.¹⁴⁷

2.5.3.2. İrlanda

İşsizler işsizlik yardımından faydalandığı için, sosyal yardım normal şartlar altında işsizlere ödenmemektedir. Haftada ekstra birkaç pound alan uzun dönemli işsizler hariç İşsizlik yardımı ve sosyal yardımın oranları aynıdır. Yalnız ebeveynler “Yalnız Ebeveyn Ödeneği” veya “Tek Ebeveynli Aile Ödeneği” almaktadırlar. Bu yardım vergilendirilebilirdir ve sosyal yardım bunun üzerine eklenecektir. Çocuk yardımı ve konutla ilgili finansal yardım asgari gelir desteğinin içerisine dahil edilmiştir.¹⁴⁸

İlave Refah Ödeneği az geliri olan veya hiç geliri olmayan kişilere haftalık olarak verilen bir temel yardımdır. İlave olarak acil ve istisnai durumlarda toplu ödemeler de yapılmaktadır. Farklılaşan miktarlarda verilmektedir. Kişi genel şartlara uygun olduğu takdirde temel haftalık ödenekten faydalanması yasal hakkıdır.¹⁴⁹

2.5.4. Güney Avrupa Refah Rejimi ve Asgari Gelir Desteği Uygulamaları

Güney Avrupa ülkeleri benzer kurumsal ve yönetsel yapılara sahiptirler ve sosyal korumayı belli grupları hedeflemeye dayalı programlar ile tamamlamak için benzer politikalar geliştirmişlerdir. Bu perspektiften çeşitli yazarlara göre asgari gelir programları refahın oluşmasında benzer bir fonksiyon

¹⁴⁶Crepaldi v.d., a.g.e., 2007, p. 32.

¹⁴⁷Casas, a.g.e., p. 55-57.

¹⁴⁸Nelson, a.g.e., p. 11.

¹⁴⁹Casas, a.g.e., p. 55-57.

sergilemektedirler. Bu programlar sistemi genişletmek ve işsizlik korumasından yoksun çalışma yaşındaki işsizlere koruma sunmak amacını taşımaktadır.¹⁵⁰

Tablo. 2-11. Güney Avrupa Ülkelerinde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları

	İspanya	İtalya
Programın Adı	Ingresos Minimos de Insercion ve Renta Minimos de Insercion (MIG)(1999)	Minimum Guaranteed Income
Yardım Miktarı Kişi Başı Aylık GSMH(Tek başına yaşayan 25 yaş üstündeki bir kişiye verilen aylık destek miktarı - EURO)	Düşük (180EURO-228EURO)	Düşük(232 EURO)
Süresi	1 Yıl (İhtiyacın sürmesi durumunda yenilenir)	1 Yıl (İhtiyacın sürmesi durumunda yenilenir)
İdare Biçimi Düzenleme	Bölgesel düzeyde(Karar alıcıların yetki alanları geniş)	Bölgesel düzeyde(Karar alıcıların yetki alanları geniş)
Uygulama	Yerel Yönetimler	Yerel Yönetimler
Finansman	Yerel Bütçeler	%90 Merkezi Bütçe %10 Yerel Bütçe
Çalışma Koşulları	Kamu yararına yönelik işler yapmak, iş aramak ya da eğitim programlarına katılmak şartı bulunur.	İş Bulma Kurumuna başvuruda bulunmak ve sağlanacak toplum temelli işlerde çalışmak mecburidir.

Kaynak: Iğın Erdem (2006), "Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları," Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Formu Araştırma Raporu, (Çevrimiçi) http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/discussionpaper2.pdf, 3.1.2012, s. 29.

Güney Avrupa Ülkelerinden İspanya, İtalya ve Portekizde uygulanan asgari gelir desteği programlarında istikrar yoktur; hem sosyal yardım politikaları dar kapsamlıdır hem de çeşitli bölgelerdeki uygulamaları farklılık arz etmektedir. Söz konusu ülkelerde politikayı oluşturmak ve uygulamak yerel yönetimlerin sorumluluğundadır.¹⁵¹

¹⁵⁰Clara Riba, Xavier Ballart and Jaume Blasco, "Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants", Reis, No. 133, 2011, p. 46.

¹⁵¹Erdem, a.g.e., s. 13.

2.5.4.1. İtalya

İtalya ulusal bir asgari gelir planına sahip olmamakla birlikte birkaç bölgesel deneyim mevcuttur. Ülkedeki ekonomik desteklerin çoğu kategoriktir ve sadece transferlerdir. Dağıtımçı olmayan işsizlik planı mevcut değildir. İtalya’da sosyal yardımların geleceği refah devletinin yapısı ve fonlanması konularının sonraki yıllarda nasıl gerçekleşeceği tartışması ile yakından ilişkilidir. Tartışma, ulusal gelirin bütün gelir testli ve gelir testli olmayan yardımları içine alıp almayacağı konusudur (sosyal emekli maaşları, maluliyet maaşları ve aile yardımları) ve diğer bir konu ise asgari gelirin çalışma ve eğitim alma isteğiyle bağlantılı olup olmamasıdır. Bununla birlikte herhangi bir değişikliğe politik karşıtlık konusunda büyük bir mutabakat mevcuttur. İtalya orta seviyede bir toplam harcamaya sahiptir fakat bu harcama seviyesi yoksulluğu azaltmada etkili değildir. Yaşlılar hariç bütün kategoriler için sosyal harcamaların seviyesi düşüktür: emekli aylığı transferleri tek başına yoksulluğu azaltmada %44,2 oranında etkili olup ülkede yoksullukla mücadelede en etkili önlemdir. Konut ve sosyal dışlanma harcamaları açısından Avrupa’daki en az harcamaya sahip ülkedir.¹⁵²

1998 yılında yürürlüğe giren asgari gelir desteği (RMI – Reddito Minimo d’Inserimento) yasada “sosyal marjinalizasyon riski taşıyan, kendilerini veya sorumlu olduğu kişileri psikolojik, fiziksel ve sosyal sebeplerden ötürü koruyamayan ya da geçindiremeyen kişilerin yoksulluk ve sosyal dışlanmaları ile mücadele etmek amaçlı ekonomik ve sosyal destek mekanizması” ifadesiyle tanımlanmıştır (DL 237/98, Madde 1; Benassi ve Mingione 2003’ten). Yardımın verilme süresi 1 yıldır, devamının gerekli olduğu ispat edilirse süre uzatılabilmektedir.¹⁵³

Bir son çare uygulaması olan RMI herhangi bir sosyal yardım programından faydalanamayan kişilere yöneliktir. Kişinin yardıma hak kazanabilmesi için ekonomik durumunun iyi olmadığını ispat etmesi gerekir. Bu zorlaştırılmış şartta

¹⁵²Crepaldi v.d., a.g.e., 2007, p. 30.

¹⁵³Erdem, a.g.e., s. 15.

rağmen RMI, İtalyan Refah Sisteminde ilk kez ulusal bir gelir desteği programının uygulanması açısından önemli bir göstergedir.¹⁵⁴

İtalya’da 1998 yılında uygulanmaya başlanan asgari gelir desteği deneme amaçlı ve sosyal içermeyi gidermeye yönelik olarak takdim edilmiştir. 2000 yılı sonunda onaylanan “Sosyal Yardım Yasası” ile İtalya’da refah sistemi bir değişim yaşamaktadır. Asgari gelir desteği, Sosyal Yardım Reformu kapsamında bir tedbir olarak ve aynı zamanda AB’nin tavsiyeleri doğrultusunda uygulanması gereken bir program olarak parlamentoya takdim edilmiştir.¹⁵⁵

İtalya’da asgari gelir desteği programı yerel yönetimler tarafından uygulanmakta olup yerel yönetimlere bu iş için gerekli kaynağı sağlayan/finanse eden kurum ise Çalışma ve Sosyal Güvenli Bakanlığı’dır. Ülkede asgari gelir desteği programının uygulandığı bir belediyede en az 12 aydır ikamet etmekte olan İtalya veya AB ülkeleri vatandaşları uygulamadan faydalanabilmektedir. Diğer taraftan AB ülkeleri vatandaşı olmayan veya hiçbir ülke ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiler de programın uygulandığı bir belediyenin sınırları içerisinde en az 3 yıldır ikamet ediyor olmak koşulu ile asgari gelirden faydalanmaya hak kazanacaklardır. Çalışma çağında ve yeteneğinde olduğu halde işsiz olanlar mesleki eğitim kurslarına katılmak ve gelen iş tekliflerini kabul etmek zorundadır. Yerel yönetimler sosyal içermeye yönelik olarak çeşitli aktiviteler dizayn edebilmek için kişilerin bireysel ve ailevi bilgilerinden faydalanmakta ve bu şekilde kişisel becerilerin gelişmesi ve sosyal ilişki ağlarının yeniden organize edilmesi sağlanmaktadır.¹⁵⁶

İtalya’da da diğer aile merkezli refah devleti yapılarında olduğu gibi, eğer yardımdan faydalanacak kişiye karşı yasal sorumluluğu olan başka bir aile üyesi mevcut ise kişinin yardım talebi reddedilebilmektedir.¹⁵⁷

RMI yardımının amacı, sosyal marjinalleşme riski taşıyan, sorumlu olduğu kişileri psikolojik, fiziksel ve sosyal sebeplerden ötürü koruyamayan

¹⁵⁴A.e., s. 15.

¹⁵⁵Metin, a.g.e., s. 133.

¹⁵⁶Metin, a.g.e., s. 134.

¹⁵⁷Erdem, a.g.e., s. 15.

ya da geçindiremeyen kişilerin yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunları ile mücadele etmelerine yardımcı olmaktır. Farklılaşan miktarlarda verilmektedir.¹⁵⁸

2.5.4.2. İspanya

Ülkede asgari gelir desteği programları ile ilgili politikaların tespiti ve uygulanması yerel seviyede yürütülmektedir. Minimos de Insercion ve Renta Minima de Insercion (veya Salario Social) bu programlar içerisinde en önemlileridir ve bu uygulamalar için gerekli yasal alt zemin Katalan Hükümeti tarafından 1995 yılında ve Bask tarafından 1989 yılında oluşturulmuştur. Ülkenin bazı bölgelerinde hak temelli bir yardım anlayışı ifade edilirken çoğunlukla ise bölgesel yönetimler kendi tespit ettikleri hükümlere dayalı yardım sistemleri oluşturmuşlardır.¹⁵⁹

İspanya'da ulusal bir asgari gelir desteği planı mevcut değildir, fakat düşük bütçeli birtakım bölgesel uygulamalar vardır. Refah sistemi dahilinde kategorik, dağıtımcı olmayan, gelir testli tedbirler farklı kesimler (yaşlılar, özürlüler, işsizler gibi) için uygulanmaktadır. Orta seviyede bir toplam harcama (işsizlik hariç, Avrupa'daki en yüksek harcama seviyesi) fakat yoksulluğu azaltmakta düşük seviyede bir etkinlik (%48) söz konusudur. Emekli aylıkları yoksullukla mücadelede en etkili (% 38,5) tedbirdir.¹⁶⁰

İspanya'daki yerel asgari gelir uygulamalarının genel amacı Fransa'daki RMI (Revenu Minimum d'Insertion) modeli gibi düşük gelirlili ya da geliri olmayan ailelerin sosyal entegrasyonunu sağlamaktır. Yine Fransa'daki RMI'ya benzer bir biçimde destekleri sosyal entegrasyon faaliyetleri ile kombine eden İspanyol Programları, yardımdan faydalanmak isteyen kişi ile sosyal hizmet görevlisi arasında imzalanan bir entegrasyon sözleşmesine dayanmaktadır.¹⁶¹ Bu entegrasyon sözleşmesi yardımlar karşılığında zorunlu çalışma ve sorumlulukların öngörüldüğü, destek alanların toplumla entegrasyonuna yönelik bir sözleşmedir. Workfare tipi bir

¹⁵⁸A.e., s. 15.

¹⁵⁹Erdem, a.g.e., s. 14.

¹⁶⁰Crepaldi v.d., a.g.e., 2007, p. 31.

¹⁶¹Riba, Ballart, Blasco, a.g.e., p. 47.

uygulama olan İspanyol sisteminde yardımlar karşılığında çalışma zorunluluğu getirilebilmekte veya iş aramak, beceri geliştirmek, eğitim faaliyetlerine katılmak gibi aktiviteler şart koşulabilmektedir. Güney Avrupa ülkeleri içerisinde değerlendirildiğinde İspanya, yurt genelinde asgari gelir desteği konusunda faaliyetler yürüten bir ülkedir bununla birlikte söz konusu destek için ayrılan miktar GSMH'nin en düşük payını oluşturmaktadır.¹⁶²

İspanya'da asgari gelir desteği miktarı Kıta Avrupası ve İskandinav Ülkeleri'nden çok düşüktür. Fransa'ya benzer bir biçimde bazı yerel yönetimler, sosyal ve ekonomik kuruluşlar asgari gelir desteği alanlar için istihdam oluşturmayı amaçlayan projeler yürütmektedirler; yardım alan bazı kişiler, eğitim almakta ve yaşlılara ve bağımlılık problemi olan ailelere hizmet vermek suretiyle yerel sosyal hizmet merkezlerinde çalışmaktadırlar.¹⁶³

Yardımların asgari geçim şartlarını temin etme gücünü içerisindeki tüm hane halkını muhatap alması evrenselliğe işaret eder. Prensip olarak 25-65 yaş arasındaki kişiler programdan faydalanabilmektedirler, ancak 25 yaşın altındaki çocuklu ebeveynler veya ihtiyaç sahibi olan engelliler istisna tutulmaktadır. Gelir desteği 1 yıl için verilmekte, ihtiyaç devam ediyorsa süre uzatılabilmektedir.¹⁶⁴

İlave konut yardımları söz konusu değildir. Yerine sosyal yardım oranlarının içerisinde konut yardımı desteği ilave edilmiştir. Sosyal yardıma ilave olarak yardım alan çocuklu hanehalkı aynı zamanda bir çocuk yardımından da faydalanmaktadır. Sosyal yardım ulusal ve yerel gelir vergisine tabidir.¹⁶⁵

Bu yardımın amacı yaşamak için gerekli olan temel ihtiyaçlar ile ilgili nakit desteği vasıtasıyla yoksullukla mücadele etmektir. Farklılaşan miktarlarda verilmektedir, kişisel bir haktır ve isteğe bağlı değildir, bazen bütçe fonlarına bağlı olmaktadır.¹⁶⁶

¹⁶²Erdem, **a.g.e.**, s. 14.

¹⁶³Riba, Ballart, Blasco, **a.g.e.**, p. 47.

¹⁶⁴Erdem, **a.g.e.**, s. 14.

¹⁶⁵Nelson, **a.g.e.**, p. 13.

¹⁶⁶Casas, **A.g.e.**, p. 55-57.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ VE AVRUPA BİRLİĞİ

3.1. ÇALIŞMA KAVRAMININ TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE DÖNÜŞÜMÜ VE GÜNÜMÜZ TOPLUMLARINDA İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ İHTİYACI

Çalışma, sanayileşme ile birlikte modern iş yaşamının hayatımıza girmesini sağladığı bir kavramdır. Çağdaş anlamıyla çalışma, kişinin yaşamını sürdürmesi ve üretmesi için yaptığı işlerle (çalışma), kendisine ve ailesine karşı sorumlu olduğu bazı görevleri yerine getirirken yaptığı işlerle (ev içi çalışma) veya sanatsal çalışmalarla karıştırılmamalıdır. Çağdaş literatürde “çalışma”, başkaları tarafından talep edilen, tanımlanan ve ücretlendirilen kamusal alanda yapılan bir faaliyettir.¹ Bu özelliği ile çalışma günümüz toplumlarında önemli sosyal ve ekonomik işlevlere sahiptir.²

Modern toplumda hakim olan ücretli emek düzeni anlayışına paralel bir biçimde, bu toplumdaki her şeyin değeri fayda ile ölçülmüş ve emek te bir faydaya tekabül ettiği nispette değerli olmuştur. Söz konusu anlayışın bir gereği ve hatta sonucu olarak çalışma-üretkenlik-verimlilik kavramları ön plana çıkmıştır. Çalışma ideolojisi ile şekillenen modern toplum düzeninde yaşamak için çalışmak gerekmekeydi ve çalışmadan yaşamak bir ahlaksızlık olarak görülüyordu. Baştan sona bu anlayışın bir sonucu olarak insanlara hiçbir emeğin karşılığı olmaksızın-çalışmaksızın ömür boyu gelir güvencesi sağlamak fikri haksız görülmüştür.³ Sanayileşmeden önceki dönemlere bakıldığında “çalışma” anlayışının farklı bir

¹Andre Gorz, **İktisadi Aklın Eleştirisi: Çalışmanın Dönüşümleri/Anlam Arayışı**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2007, s. 27-28.

²Veysel Bozkurt, **Prütanizmden Hedonizme: Yeni Çalışma Etiği**, ALESTA Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2000, s.21

³A.e., s. 22.

anlam ve mahiyet içerdği görülmektedir. Hannah Arendt, Jean Pierre Vernant'ın çalışmalarını referans göstererek Antikçağ'da yaşamını idame ettirebilmek için zorunlu olarak çalışan kadın ve erkeklerin yurttaşlıktan uzaklaştığını ve kölece bir uğraş ile meşgul olduklarını ifade etmektedir. Bu anlayışa göre Antikçağ'da çalışanlar, “zorunluluğa kölelik etmeyi kabul eden” kadınlar ve kölelerdir. Platon da bu sebeple “çalışmaya köle olmamayı” esas alarak zanaatçıları, site için ve kamusal alanda çalışmadıkları ölçüde yurttaş olarak nitelendirmiş, köylüleri ise kölelerle bir arada sınıflandırmıştır. Buradaki temel felsefi düşünceye göre; özgürlük “zorunluluk alanının ötesinde” başlamaktadır ve ancak insanın eylemleri bedensel ihtiyaçlarını ve çevreye bağlılığını ifade etme uğraşı yerine sadece kendini ifade etmeye odaklandığı durumda insan ahlaki bir kaygıyla davranabilmektedir. Marx ta Kapital'in III. Cildinde bu düşünceyi destekler bir biçimde kişinin gerçek özgürlük alanının yoksulluk veya dış amaçların belirlediği çalışma artık olmadığına başlayacağını başka bir deyişle özgürlüğün maddi üretim alanının ötesine uzandığını ifade etmektedir.⁴ Bu yüzden “iktisadi amaç esaslı çalışma” tarihsel süreç boyunca “her zaman hakim bir faaliyet olmamıştır, bununla birlikte sanayi kapitalizminin egemen olduğu yaklaşık 200 yıllık süreçte toplum genelinde hakimiyet kurmuştur.⁵

Sanayi Devrimi'ni, 1768'de James Watt isimli bir İngiliz mühendisin buhar makinesini keşfi ile başlatan görüş yaygın bir şekilde kabul görmüş, bu tarihten itibaren feodal üretim sisteminden fabrika üretiminin egemen olduğu kütleli bir üretim sistemine geçilmiştir. Sanayi devrimi ile birlikte ekonomik yapıda hızlı ve köklü bir değişim/dönüşüm gerçekleşmiş, sistem, tarımsal üretimden, sınaî üretimine evrilmiştir. İngiltere'de başlayan ve Avrupa'yı etkisi altına alan sanayi devrimi tüm bu gelişmelerin sonucu olarak artık “çalışma” kavramının farklı bir anlam ve mahiyet kazanmasına yol açmıştır.⁶ 19.yüzyıl şartlarında daha fazla üretim yapabilmek için daha fazla emek kullanmak gerekmektedir. Toplumdaki girişimciler daha fazla kazanmak yoksullar ise yaşamak için çalışmak zorunda

⁴Gorz, a.g.e., s. 28-29.

⁵A.e., s. 265.

⁶Abdulkadir Şenkal, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa yayınları, (3.Baskı), İstanbul 2012, s. 15-16.

idiler. Söz konusu dönemde emek yoğun teknolojilerin kullanılması sebebiyle artık “çalışma” kavramını yüceltmek mantıklı bir hale gelmiştir.

Günümüzde ise sermaye ve bilgi yoğun sanayiler büyük ölçüde emek yoğun teknolojilerin yerini almıştır ve çalışma hayatı tüm dünyada önemli bir dönüşüm geçirmektedir. Bu dönüşümün çarpıcı sonuçlarına göre artık ekonomik büyüme her zaman istihdam artışı ortaya çıkarmamakta ve istihdam edilen bireyler mutlaka yoksulluktan kurtulmamaktadırlar. Bütün bu gelişmeler, “çalışma” esasına göre kurgulanmış olan sosyal güvenlik-sosyal sigorta anlayışı günümüz ihtiyaçlarını karşılayamadığından, söz konusu sistemin yeniden gözden geçirilmesini zaruri kılmaktadır. “Sigorta”yı esas alan bir geleneksel “hak” kavramını sosyal dışlanma, işsizlik, yoksulluk gibi sorunlara uyarlamak oldukça güçtür, geçici niteliği olan bazı risklerin sonucunda ortaya çıkan zararı tazmin edecek yeni bir “hak” anlayışının dizayn edilmesi gerekmektedir. Sonuç olarak refah devleti ve sahip olduğu sosyal güvenlik sistemi, sosyal eşitlik, sosyal adalet, sosyal barış gibi kavramların yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.⁷ Ancak 1980 ve 1990’ların ekonomik çevresi insani yer değiştirme ve örgütsel kargaşayı oluşturmaktadır. Özellikle bu trend etrafında bir hayat tarzını temsil eden yeni bir çalışma kültürü oluşmuştur.⁸ Sürekli yüksek işsizlik, ekonomik küreselleşme, teknolojik değişim, çalışma koşullarının kutuplaşması, gelirler, kamu açıklarının ağırlığı ve borçlar, yönetimdeki krizler çalışmayı yeniden tanımlamaktadır.⁹

Tüm bu gelişmelerin sonucu olarak çalışma ve sosyal yardım, 1990’lı yıllardan itibaren devletlerin ajandalarındaki en temel konulardan biri haline gelmiştir. Sosyal yardım ile ilgili olarak temel eğilim aktivitelere katılım şartı ile verilmesidir ki bu aktivitelerin teorik olarak istihdama öncülük etmesi beklenmektedir. Direkt nakit desteği tedbirlerinin işe geri dönmeyi teşvik etmek üzere dizayn edilen tedbirlerle ikame edilmesi OECD tarafından da önerilmektedir. 1990’lı yıllarda sosyal politikanın ikinci belirleyici ögesi istihdamla birlikte gelmesi

⁷Karaca, a.g.e., s. 47-49.

⁸Bora, Tanıl. Erdoğan, Nemci. (2011), **Yeni Kapitalizm, Yeni İşsizlik ve Beyaz Yakalılar, Boşuna mı Okuduk? Türkiye’de Beyaz Yakalı İşsizliği**, (Editörler:T.Bora, A.Aksu, N.Erdoğan, İ.Üstün), İletişim Yayınları, İstanbul, s. 20.

⁹Graham.S. Lowe, “The Future of Work Implications for Unions”, **Relations Industrial**, Vol:53, No:2, 1998, p. 2.

beklenen “sosyal içirme”dir. Avrupa Birliği ulusal hükümetleri, Avrupa Lizbon Konseyi’ni izleyerek sosyal içirme ile ilgili olarak “Ulusal Planlar” geliştireceklerini ifade etmişlerdir. Bu ifade ile AB ulusal hükümetleri, aktivasyon söylemini ve işsizlik ve sosyal dışlanmanın üstesinden gelebilmek için bireysel yeteneklerin ve kapasitelerin rehberliğine duyulan ihtiyacı kabul etmiştir.¹⁰

Avrupa Parlamentosu, toplumdaki yoksul ve muhtaç durumda bulunan tüm çocuk, yetişkin ve yaşlıların asgari bir geçim seviyesini sağlayacak düzeyde bir yaşam standardına kavuşturulmaları için asgari gelir planlarından etkili bir şekilde faydalanılması ve dezavantajlı gruplar için de kendilerine uygun olan ve süreklilik arzeden işler yaratılmasının önemine vurgu yapmıştır. Parlamento, bu fikrin bir yansıması olarak refah politikası ile aktif iş piyasası politikasının paralel bir biçimde yönetilmesi gerektiği görüşüne sahiptir. Asgari gelir programlarının birçoğu, kişi çalıştığında veya işsiz kalma durumunda kendisi ve ailesinin geçimini sağlayamadığı zaman veya sosyal yardım aldığı halde geçinemediği durumda geçici olarak devreye girmesi düşünülen sosyal yardımlardır. Bu çerçevede asgari gelir planları ile sosyal ve mesleki entegrasyonu teşvik etmek için her geçen gün daha fazla ödül ve ceza verilmektedir. Uygulamada en sık rastlanılan ödüller yardımın çalışma veya eğitim alma şartı ile verilmesi ve cezalar ise bu şartlara uymayanlara ödenen yardım miktarında kesinti yapılmasıdır.¹¹

Çalışma karşılığı sosyal yardım programlarından yararlanmak isteyen yoksul veya dışlanmış kişi ilgili kamu kurumunun göstereceği işte çalışmak zorundadır. Bu uygulamaya paralel bir şekilde gençler için öğrenme ya da mesleki eğitim şartı ile sağlanan yardım programları (“learnfare”, “trainingfare”) da mevcuttur, çalışma veya eğitim gerçekleştirilmediğinde gelir desteği kesilmektedir.¹²

Çalışma hayatında yaşanan söz konusu değişim (sermaye ve bilgi yoğun teknolojilerin emek yoğun teknolojilerin yerini alması) ekonomilerin istihdamı

¹⁰Clara Riba, Xavier Ballart and Jaume Blasco, “**Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants**”, Reis, No. 133, 2011, p. 46.

¹¹EuropeAid, “Asgari Gelir Programları Hakkında Ek Rapor,” (Çevrimiçi) http://www.sgk-kap.org/database/reports/B1_C5_006.pdf, 12.01.2012, s. 11.

¹²Faruk Sapançalı, **Sosyal Dışlanma**, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 218.

arttırmadan da büyüebilmesine imkan verdiğiinden refah ekonomilerinin tüm vatandaşlara çalışıyor olma veya olmama durumunda ekonomik güvence vermesi gerekmektedir. Bu durum, “hak” anlayışını yeniden inşa etmeyi gerekli kılmaktadır. Artık çalışma ile gelir arasındaki bağlantı kopmuştur, bununla birlikte toplumda hala bir” zenginlik” üretilmektedir ve bu zenginliğin yasal ve idari kurumlar aracılığıyla toplumdaki tüm bireylere eşit bir gelir ve “mutlak bir hak”(şarta bağlı olmayan) olarak dağıtılması gerektiği ileri sürülmektedir.¹³ Bu doğrultuda bir çözüm olarak ileri sürülen “vatandaşlık geliri” ve/veya diğer asgari gelir desteği türlerinin toplumdaki yoksulluk ve gelir dağılımı bozukluğunu düzeltmede tek başına yeterli olması beklenmemelidir. Diğer taraftan özellikle başlangıçta ciddi miktarda bir kamu kaynağına ihtiyaç duyulacağından sistemin sağlıklı bir biçimde işlemesi için adil ve güçlü bir vergi sisteminin varlığı ve kayıtdışılığın ortadan kaldırılmış olmasının gerekliliği yadsınamaz bir gerçektir. Özelde vatandaşlık geliri hem liberal görüşü savunanlar hem de sosyalist görüşü savunanlar tarafından eleştirilmektedir. Liberallere göre vatandaşlık geliri karşılıksız olması sebebiyle insanları tembelliğe itecektir, sosyalistlere göre ise vatandaşlık geliri çalışanların devletten istihdam, ücret ve çalışma şartlarını iyileştirmeye dönük talepleri açısından kısıtlayıcı bir etki yapacaktır. Bu çerçevede sözü edilen “sosyal ücret”, “vatandaşlık ücreti” ve benzeri uygulamaların, kapitalist sistemin olumsuzluklarını bertaraf etmek suretiyle sistemi meşru hale getireceğini, çalışanların, yoksulların, işsizlerin ve dışlanmışların mücadelesini zayıflatacağı iddia edilmektedir.¹⁴ Bunun yanında insanların çalışmak ve dolayısıyla kendi çabalarıyla gelir elde etmek isteyip istememeleri, asgari gelir desteği miktarına bağlıdır. Miktar ne kadar düşük tutulursa çalışma ihtiyacı ve gereği o kadar artacaktır.

3.2. ŞARTLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ VE İSTİHDAM

2000’li yılların başından itibaren asgari gelir desteğinden faydalanan ve çalışma yeteneği olan kişilerin çalışmaya hazır olması ve iş araması konuları

¹³Nuray Gökçek Karaca, **Asgari Gelir ve AB Ülkelerindeki Uygulamaları**, Eskişehir, Nisan Kitabevi, 2004, s. 47.

¹⁴Yusuf Alper & Rabihan Yüksel Arabacı, “Yoksullukla Mücadele, Vatandaşlık Geliri ve Aile Ödenekleri Sigortası” **Türk-İş Dergisi**, s.389, 2010, s. 46.

gündeme gelmiştir. AB üyesi ülkeler, çalışma yeteneğine sahip olan ve asgari gelir desteğinden faydalanan kişilerin en azından kayıtlı işsiz olmasını ve aktif olarak iş aramasını şart koşturmaktadır. Fransa’da ise bu konuda daha ileri bir düzenleme uygulanmakta olup asgari içerme yardımı talep eden kişilerin bu gelirin bağlanmasına aracılık eden birimle bir sözleşme imzalayıp bu sözleşme bağlamında iş arama ve istihdam konusunda danışmanlık desteği alması gerekmektedir.¹⁵

“Asgari gelir desteği” ekonomiyi harekete geçirmek suretiyle dolaylı olarak istihdam yaratabilecektir. Asgari gelir desteği ile ellerine bir miktar gelir geçen yoksullar vasıtasıyla piyasada net bir satın alma gücü ve dolayısıyla üretim ve istihdamı artırıcı bir etki ortaya çıkacaktır. Bu etki ekonomik faaliyetlerin zayıf olduğu bölgelerde daha etkili olabilir. Faaliyet şartlı asgari gelir desteği direkt ücretli istihdam oluşturmaya yönelik bir politika değildir, bununla birlikte istihdam edilebilirliği artırıcı bir etkisinin olacağı kesindir.¹⁶

3.2.1. Asgari Gelir Desteği, İş Arama ve Aktivasyon Şartı

1990’lardan itibaren işsizliğin artması ve sosyal yardım programlarından yararlananların sistemde uzun yıllar kalması sonucu asgari gelir desteği planları yardım alanları emek piyasasına yönlendiren programlarla birlikte uygulanmaya başlanmıştır. Aktif sosyal yardım programları olarak adlandırılan bu programlar yardım alan kişi sayısını düşürme ve yardımlara bağımlılığı azaltma amaçları doğrultusunda yardım alanların çalışma motivasyonu ve kabiliyetlerini artırma, bu kişilere çalışma fırsatı sağlama ve kendilerine olan güven ve saygılarını arttırmayı hedeflemektedir.¹⁷

Son zamanlarda tüm Avrupa ülkelerinde sosyal yardım faydalanıcılarından iş arama ve aktivasyon tedbirleri konusunda müsait olmaları beklenmektedir. Garantili asgari gelir planlarındaki bu kapsayıcı trend zorunlu görevler ortaya çıkardığı için önemli etkilere sahiptir. Bu etkilerden bir tanesi iş arama ve

¹⁵Hande Hacımahmutoğlu, “Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi,” (DPT Uzmanlık Tezi), Ankara, 2009, s. 45.

¹⁶Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Ilgın Erdem, Sosyal Yardım Uygulamaları ve Toplum Yararlı Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması, Ankara, UNDP, (Çevrimiçi) <http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/socialassistancereports.pdf>, 2.1.2012, s. 8.

¹⁷Kemal Madenoğlu, “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Desteği: Türkiye’deki Uygulama,” **Türk-İş Dergisi**, Sayı 389, 2010, s. 38.

aktivasyon tedbirlerinin, yardım almayı düşünenlerin yardım almaktan vazgeçmesine yol açabilme ihtimalidir. Yaptırımlar öngörülebildiği ve asgari gelir desteği zaten son çare planı (daha ileri bir yardım mümkün olmadığı için) olarak uygulandığı için iş arama ve aktivasyon tedbirleri yoksulluğu daha çileden çıkarıcı bir hale getirebilecektir.¹⁸

“Refah politikalarının aktivasyonu” 1990’ların sonlarından beri AB üyesi ülkelerde güçlü bir biçimde onaylanan bir “politik eğilim olup bu doğrultuda “eğitim” ve bireylerin tekrar iş piyasasına girmelerini destekleyen “iş arama yardımı” tedbirlerinin kullanımının arttığı görülmektedir. Avrupa ve ulusal seviyede politika söylemlerinde paradigmatik bir değişim yaşanmakta, bu değişim ile bir taraftan pasif refah harcamalarının aktif hale getirilmesi ihtiyacına vurgu yapılırken diğer taraftan bu değişimin haklardan (sosyal koruma) çok bireysel zorunluluklara (çalışma) vurgu yapan ahlaki bir söylem ile bir arada yürütülmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu tedbirler öncelikle işsizleri hedeflemiştir; ancak son yıllarda emek piyasasının kenarındaki tüm bireyleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Avrupalı söylemlerde güncel terminolojiyi kullanarak ifade etmek gerekirse söz konusu tedbirler, sosyal yardımlardan faydalananlar da dahil olmak üzere aynı zamanda emek piyasasının dışında kalmış bireyler ve değişik sosyal koruma planları ile desteklenen değişik kesimler (özürlüler, iş göremez olanlar...) için de uygulanacaktır. İş piyasasının dışında kalan kişileri aktive etme konusu aynı zamanda AB Komisyonunda görüşülen konular arasındadır.¹⁹

“Aktivasyon” terimi Avrupa’da farklı oryantasyonlarla farklı şekillerde anlaşılmaktadır. “Aktivasyon” iş bulmayı arttıran eğitim, kurs ve hizmetlere ve istihdamın devamını sağlayan fırsatlara izin veren karışık bir zaruretler kombinasyonundan oluşmaktadır. Bu öğeleri ölçmek ve kombine etmek bir uçtan diğerine tüm AB ülkelerinde önemli derecede farklılıklar göstermektedir. Örneğin, kişilerin topluma kazandırılması (içerme) süreci ile çalışma esaslı yaklaşım, birbirinden tamamen farklı, hatta birbirinin karşıtı olan süreçlerdir. İçerme

¹⁸Ramón Peña Casas, “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” **Working paper II: Setting Minimum Social Standards across Europe**, (Çevrimiçi) http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20in%20enlarged%20EU.pdf, 12.04.2012, p. 33.

¹⁹A.e., p. 33.

sürecinde kişilerin yardım bağımlılığından ve yoksulluktan kurtulmaları için bireysel kapasitelerini geliştirmeleri ve harekete geçirmeleri amacıyla yardım edilmektedir. Karşıtı olan çalışma esaslı aktivasyon tipinde ise insanlar yardım karşılığında istek ve yetenekleri göz önünde bulundurulmadan herhangi bir işi kabul etmeye zorlanmaktadırlar. Avrupa ülkelerinde aktivasyon pratikleri genel refah organizasyonunun tarihine göre oluşan bu modeller civarında gezinmektedir. Bu farklı aktivasyon pratikleri refah rejimleri kümeleriyle kısmen uyum göstermektedirler.²⁰

Son zamanlarda Avrupa dernekler ağı neyin iyi bir aktivasyon olacağına dair 12 kriterin altını çizmiştir. Bunlar:²¹

- Kişisel, sosyal ve mesleki beceri ve yetkinlikleri geliştirmek ve daha ileri seviyede sosyal entegrasyona imkan vermek,
- Bireyselleştirilmiş ve esnek teklifler sunmak, bireyi bir bütün olarak ele almak ve yaş, tecrübe gibi farklılıkları kabul etmek,
- Bireylere ihtiyaçları, istekleri ve önceliklerine uygun teklifler sunmak,
- Yerel seviyede uygun aktörlerle geniş sınırlı bir ağ kurmak, aktörler; emek piyasası, sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler, konut sektörü, topluluklar (communities) vb. dir,
- Bireysel kimlik ve haysiyete saygılı olmak,
- İddialı sosyal standartlarla karşılaştırıldığında kaliteli olmayı başarmak,
- Statüyü yükseltmek,
- Birey ve yerel yönetici(sosyal hizmet görevlisi) arasında iyi bir karşılıklı ilişkinin inşası,
- Hak sahibi ve yerel yönetim temsilcisi(sosyal hizmet görevlisi) arasında aktivasyonda planlama, dizayn ve uygulamanın işbirliği ve etkileşim içerisinde yürütülmesi,
- Hak sahibinin güç ve kaynaklarının dahil edilmesi,
- Asgari gelir de dahil yetecek miktarda sosyal geliri aktivasyon için gerekli bir güvenlik garantisi, pozitif bir araç olarak kullanmaktır.

²⁰A.e., p. 36.

²¹A.e., p. 37.

Yardımlar aynı zamanda işsizlikten sonra tekrar yeni bir işe başladığı zaman karşılaşılan ekstra maliyetlerle ve risklerle yüzleşmek için pozitif bir teşvik olarak düşünülmelidir. Burada üzerinde durulması gereken önemli bir konu teklif edilen işlerin kalitesidir, “sürdürülebilir sosyal içerme” için bu konu büyük önem taşımaktadır. Sosyal içermeyi sağlayacak işlerin hem çalışma şartlarının düzgün olması hem de kazanç, çalışma süresi, statü, koruma, sosyal hareketlilik (mobilité) konularında ve aynı zamanda sosyal ve aile hayatına karşı tutarlı bir bakış açısına sahip olması gerekmektedir. Avrupa’da iş piyasası politikalarında son zamanlarda meydana gelen değişimle birlikte kalite yerine “daha fazla miktarda iş” vurgusu yapılmakta ve bu durum yukarıda anlatılan nitel yaklaşımı zayıflatmaktadır. Teklif edilen işlerin niteliği konusu tam kapsamlı bir aktivasyon için çok büyük önem arz etmektedir.

Bazı ulusal garantili asgari gelir planlarında geleneksel olarak belirtilmiş olsa dahi, geçmişte, çalışmaya uygunluk talebi ve aktivasyon tedbirlerine çok az başvurulmuştur, bununla birlikte 90’lı yılların sonuna doğru durum değişmiş “çalışmaya uygunluk” garantili asgari gelire “erişim” ve “devamlılık” açısından önemli bir “hak etme şartı” haline gelmiştir. “Çalışma isteği”nin yanı sıra yardım talep edenler için, “eğitime katılma” ve “istihdam edilebilirliği arttırmaya yönelik eğitim de garantili asgari gelir planına sahip olan tüm Avrupa Birliği ülkelerinde zorunlu bir durumdur. Yardım talep edenlerin çalışma ofislerine kayıt yaptırılmaları (Almanya, Portekiz, İrlanda, İngiltere, Estonya, Slovakya, Bulgaristan, Romanya) ve/veya entegrasyon sözleşmesi (Belçika, Lüksemburg, Fransa, Portekiz, Slovenya) imzalamaları gerekmektedir. İngiltere, Hollanda gibi ülkelerde veya son zamanlarda Almanya’da sosyal yardım ve çalışma ofisleri birleştirilmiştir ve bundan sonra her iki fonksiyon da garantili asgari gelir kullanıcılarına güçlü bir aktivasyon vurgusunu oluşturmak üzere birarada yapılmaktadır. Ayrıca Slovak Cumhuriyeti’nde de 2004 Reformundan sonra istihdam hizmetleri ve sosyal hizmetler birleştirilerek çalışma ofisleri kurulmuş ve bu ofisler istihdam ve sosyal yardım işlerinden tek başına sorumlu olmuşlardır.²² Bazı ülkelerde garantili asgari

²²World Bank, Implementing the Benefit in Material Need in the Slovak Republic, (Çevrimiçi) file:///C:/Users/nur-pc/Downloads/implementing-the-benefit-in-material-need-in-the-slovak-republic.pdf, 24.08.2014, p. 17.

gelir sorumluluğunun ulusal seviyeden yerel seviyeye transferi, özellikle de sorumluluğun transferi, merkezi hükümet (Fransa) tarafından etkili bir yeni bütçe tahsisi ile desteklenmedikçe, sosyal yardımdan faydalananlar üzerinde daha güçlü bir aktivasyon baskısı oluşması sonucunu doğurmuştur. Garantili asgari gelir alanlara belli saatlerde kamu işleri (Slovenya, Slovakya, Bulgaristan, Romanya) yapmak gibi bazı zorunluluklar getirilebilmektedir.²³

Aktivasyon politikaları neye yönelik oldukları ve nasıl uygulandıklarına bağlı olmakla birlikte genel olarak pozitif politikalar olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte aktivasyon politikası nedeniyle işsizlik korumasının azaltılması işsizlik sisteminin ve aynı zamanda normal emek piyasası faaliyetlerinin dışında bırakılan insanların sayısını arttırdığı için olumsuz bir yön olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca işverenlerin eğilimi çalışabilen ve çalışmaya elverişli kişileri, genel olarak işsizleri yeniden işe yerleştirmektir.²⁴

Bu çerçeve görülmektedir ki eğer aktivasyon tedbirleri ile öncelikli olarak işsizler hedeflenirse bu durumda diğer insanlar aynı zamanda fiili olarak destek dışı kalmaktadırlar. Dışlanmanın ötesinde zaten yapısal olarak artan bir biçimde daha belirsiz bir hale gelmiş olan emek piyasasında, bu dışlanma, işsiz sayısını yapay bir biçimde düşürmeyi amaçlayan farklı politikalarla pekiştirilmektedir. İşsiz nüfusu düzenleyen istatistikî sınıflandırmalarda manipülasyonlar (daha yaşlı nüfusun hariç tutulması gibi) yapılması veya daha yaşlı işçiler için erken emeklilik planlarının kapsamlı bir biçimde kullanılması ve aynı zamanda bir statüden diğerine direkt(işgöremezlik veya erken emeklilik ile işe son verilmesi) ve indirekt(işsizlikten işgöremezliğe veya erken emekliliğe) transferleri destekleyen diğer sosyal sosyal koruma segmentlerini hak etme koşullarının esnekleştirilmesi bu tip politikalara örnektir.²⁵

İlgili faktörlerin etkisi ile işsizlik korumasının azaltılması aynı zamanda diğer sosyal koruma segmentlerine bağlı insanların sayısında önemli bir artış oluşturmuştur, sosyal hizmet alan insanların sayısında da önemli ölçüde bir artış

²³Casas, **a.g.e.**, p. 34.

²⁴**A.e.**, p. 33.

²⁵**A.e.**, p. 34.

oluşturmuştur. Bu dışlanma politikalarının sınırları ve son dönemde Avrupa’da (yaşlanan bir nüfus dolayısıyla emeklilik harcamalarının yükünün önemli ölçüde artması) sosyal koruma sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğine ait kaygılar ile birlikte çelişkili çıktılarını tam istihdam politikalarına odaklanmaya yol açmıştır. Çalışan sayısını arttırmaya yönelik bu istek, bir taraftan da sosyal koruma planlarının bütçe yükünü hafifletmeye çalışmak için aktivasyon politikalarındaki kapsam genişlemesini açıklamaktadır. Bu kapsam genişlemesi emek piyasasının kalbindeki insanlardan (aktif nüfus içerisindeki işsizler) emek piyasasının sınırlarındaki insanlara doğru (genel olarak hepsi yaş olarak aktif olmayan nüfus ve çalışabilir olarak düşünülen) gerçekleşmektedir.²⁶

Zorunlu olmakla birlikte “çalışma isteği” tüm Avrupa Birliği ülkelerinde anlayış ve seviye bakımından farklılaşmakta ve bu farklılık garantili asgari gelir düzenlemelerindeki “kabul edilebilir iş teklifi” değerlendirmesine de yansımaktadır. Kıbrıs ve Norveç en kısıtlayıcı tespitlerin olduğu ülkelerdir; Kıbrıs’ta yardımdan faydalananların teklif edilen tüm işleri kabul etmeleri, Norveç’te ise halihazırda bulunan herhangi bir işin kabul edilmesi beklenmektedir. Diğer ülkeler teklif edilen işin niteliksel özelliklerinin dikkate alındığı konseptlere atıfta bulunmaktadır. Avusturya ve Almanya düzenlemeleri “makul” veya “sebebi olan” işlere atıfta bulunmaktadır. Belçika ve Hollanda’da “uygun iş” kavramı kullanılmaktadır. Finlandiya ve İsveç’te “kabul edilebilir iş” açıkça “yeterli ücret sağlayan iş” olarak tanımlanmaktadır. Birkaç ülkede (Fransa, Litvanya, Luksemburg, Polonya, Portekiz) garantili asgari gelirden faydalananların sadece aktivasyon veya eğitim faaliyetlerine katılmaya hazır olmaları beklenmektedir. Bütün ülkelerde, teklif edilen işin uygun olup olmadığı veya yardım alanın çalışma isteği konularında kamu istihdam hizmetlerindeki görevlilerin tarzına göre belirli bir derecede ihtiyari esneklik payı mevcuttur.²⁷

Amerika’da 1996 yılında yasalaşan istihdam programına göre çok düşük miktarda bir temel yardıma hak kazanabilmek için, belediye veya resmi kabul gören bir sivil toplum kuruluşunun talebi ile toplumsal sorumluluk niteliğindeki bir işin

²⁶ A.e., p. 34.

²⁷ A.e., p. 25.

bedelsiz veya çok düşük miktarda bir bedelle yapılması gerekmektedir. Almanya’da uzun dönemli işsizler ulaşım ve giyim masraflarını karşılamak için temizlik, park, bahçe ve çevre düzenlemesi gibi kamusal fayda sağlayan işlerde saatte 2 Mark ödenek karşılığı çalışmakta ve bu işleri aksattıkları takdirde belediyelerin bu kişileri kendilerine verilen toplumsal yardımları kesmekle tehdit ettiği ifade edilmektedir.²⁸

Asgari gelir planlarının “çalışma karşılığı” olma niteliğinin yardımdan faydalananlar açısından zorlayıcı olma, cezalandırma ve teşhir etme gibi olumsuzluklar içerdiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Çalışma karşılığı verilen asgari yardım türlerinde işsizlerin tembel ve yeteneksiz kişiler olduğu öngörüsü ile toplum yararına çalışmaya zorlanmaları gerektiği düşünülmektedir. İşsizlerin kendi olumsuz nitelikleri ve tavırları nedeniyle iş bulamadıkları yargısı işsizlik konusunda toplumsal bir rahatlama oluşturmaktadır; buna göre işsizliği ortaya çıkaran sebep işsizlerin kendisidir. Diğer taraftan söz konusu anlayışa göre istihdam edilebilmek için gerekli yeteneğe ve iradeye sahip olmayan işsizlerin en sıradan/bayağı işlerle uğraşmaları doğal karşılanmalıdır.²⁹

3.2.2. Topluma Yararlı Faaliyet Koşuluyla Verilen Asgari Gelir Desteği

Asgari gelir desteği şeklinde bir düzenli nakit transferi yoksul ve sosyal dışlanma tehdidi altında bulunan ve kendi çabası ile iş bulma imkanı çok az veya hiç olmayan kişilere topluma yararlı bir işte çalışması veya eğitim/beceri geliştirme vb. programlara katılması karşılığında da verilebilmektedir.³⁰ Bu durumda yardımın verilmesinin şartı yoksul kişinin topluma yararlı bir işte çalışmayı kabul etmesidir.

Topluma yararlı faaliyet şartı, farklı ülkelerde farklı uygulamalarla ortaya çıkabilmektedir. Asgari gelir desteğinin şartlı olması demek, yardımın eğitim almak, bir beceri geliştirme programına katılmak veya iş aramak gibi bir faaliyet karşılığında verilmesidir. Şartlı olmanın bir diğer boyutu da topluma yararlı faaliyette bulunmaktır, bu program İskandinav ülkelerinde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır; yardımdan faydalanan kişinin kendi oturduğu semtteki yaşlıların

²⁸Sapancalı, **a.g.e.**, s. 219.

²⁹**A.e.**, s. 219.

³⁰Buğra, Keyder, Erdem, **a.g.e.**, s. 8.

alışverişlerini yapması, ev işlerinde yardımcı olması gibi çeşitli topluma yararlı faaliyetler bu uygulamalara örnek gösterilebilir. Ayrıca İskandinav ülkelerinde, devletin, nüfusun büyük bir kısmını toplumsal fayda sağlayacak işlerde istihdam etmesi öngörülmektedir. Diğer taraftan emek piyasasında istihdam aktif hale getirilmeye çalışılmaktadır; Fransa, Almanya, Hollanda ve İskandinav ülkelerinde asgari gelir desteğine hak kazanabilmek için sadece meslek edindirme kurslarına gitmek yeterli iken, İngiltere’de ise uygulanmakta olan istihdam odaklı politikalar gereği, bireyin şartlı yardımdan faydalanabilmesi için kendisine sunulan işte çalışması gerekmektedir. İngiltere’deki bu tip uygulamalar hem özel sektöre ucuz işgücü sağlanması sebebiyle insan hakları perspektifinden hem de serbest piyasaya yönüyle iktisadi açıdan eleştirilmektedir.³¹

Asgari gelir desteğinin yararlı bir faaliyet karşılığı verilmesi Fransa’da 1989 yılından beri uygulanmakta olan RMI asgari içerme geliri uygulamasında da görülmektedir; bu uygulamada yardım talep eden ile toplum arasında bir sözleşme yapılmakta ve yardım alan kişi bu sözleşmede topluma katılmak için bir faaliyette bulunmayı taahhüt etmektedir. Sonraki yıllarda Belçika, İspanya ve İtalya da RMI’daki sözleşme fikrini içeren benzeri planları uygulamaya başlamıştır. Yardım karşılığı faaliyet şartı aranan farklı uygulamalar İskandinav ülkelerinde de uygulanmaktadır.³²

Asgari gelir desteğinin verilmesinde aranan “faaliyet şartı” farklı içeriklere sahip olabilmektedir; ücret karşılığı çalışma, iş arama, eğitim ve beceri geliştirme programına katılma veya “sosyal hizmet” niteliğinde bir işi yapma bunlardan en temel olanlarıdır. Yaşlılar ve hastalarla ilgilenmek, onlara ev işlerinde destek olmak, ilaçlarını almak, alışverişlerini yapmak, onlara kitap veya gazete okumak gibi işler sosyal hizmet niteliğindeki işlere örnek gösterilebilir, bunlar genellikle kişinin yaşadığı çevreyi iyileştirmeye yönelik yaptığı faaliyetlerdir. Çocuklarına bakmakta güçlük çeken ebeveynlere yardımcı olmak ta sosyal hizmet niteliğindeki

³¹A.e., s. 29.

³²A.e., s. 33.

işlere örnek gösterilebilir. Çevre temizliği, çiçek ve ağaç dikimi, evlerin boyanması, tamiri, bahçıvanlık işleri de yardım karşılığı yapılan faaliyetlerdendir.³³

3.2.3. Aktivasyona Yönelik Uygulanan Programlar

Genel anlamda asgari gelirin hedeflerinden bir tanesi de yardım alan kişinin sosyal dışlanmayla mücadelesine yardımcı olmaktır. Kamu otoritelerinin ve yardım alanların farklı şekillerde katılım sağladıkları farklı türde sosyal programlar mevcuttur. Son 15 yıldır Avrupa Ülkelerinin çoğu hem emek piyasası politikaları hem de sosyal koruma alanlarında büyük değişimler ve yenilikler yaşamaktadırlar. 1980'lerin sonlarından beri, OECD ve Avrupa Birliği "pasif harcamaların aktivasyonu", sigorta temelli tedbirlerde yenilikler yapılması (tipik olarak işsizlik sigortası) ve daha fazla iş odaklı programlara yönelinmesini savunmaktadır. 1990'ların sonunda ve 2000'li yılların başında bu konu bütün sosyal koruma sistemi ve maliye (refahtan çalışmaya) politikasına genelleştirilmiştir. Bu nedenle çalışma ve sosyal haklar (sosyal korumanın yeni bir mimarisine doğru) arasında yeni bir bağlantı oluşturulmuştur. Bu felsefe her yerde tanıtılmamıştır, bununla birlikte bu konuda bir eğilim olduğu açıktır. Şu anda sosyal dışlanma ile mücadele için üç tip stratejinin ayrıştığını ifade etmek mümkündür. Bunlar; istihdam programları, sosyal programlar, mali programlardır.³⁴

³³A.e., s. 33.

³⁴Chiara Crepaldi, Alfonso Gambino, Simona Baldi, Barbara Da Roit and Emanuele Ranci Ortigosap, The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union, Report made for European Parliament, Milan, 2007, p. 41.

Tablo. 3-1. İstihdam Programı ve Sosyal Aktivasyon

Sosyal Programlar+ İstihdam Programları+ Ekonomik Prosedürler (Mali Politikalar)	Sosyal Programlar+ İstihdam Programları	Sosyal Programlar + Ekonomik Prosedürler (Mali Politikalar)	Sosyal Programlar	Ekonomik Prosedürler (Mali Politikalar)	Özel Programlar Uygulamayan Ülkeler
Danimarka	Bulgaristan	İsveç	Estonya	Belçika	Avusturya
Fransa	Çek Cumhuriyeti		Finlandiya	Kıbrıs	Litvanya
Almanya	Lüksemburg			Romanya	Polonya
İrlanda	İspanya				
Letonya					
Malta					
Portekiz					
Slovakya					
Hollanda					
İngiltere					

Kaynak: Chiara Crepaldi, Alfonso Gambino, Simona Baldi, Barbara Da Roit and Emanuele Ranci Ortigosap, The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union, Report made for European Parliament, Milan, 2007, p. 42.

Tablo. 3-1.'den görüleceği üzere sadece üç ülkede özel sosyal ve istihdam programları yoktur: Avusturya, Litvanya ve Polonya. Bununla birlikte Polonya ve Litvanya'da çalışabilir durumda olan kişilerin Çalışma Ofisi'ne başvurmaları ve çalışma ve eğitim için müsait olmaları gerekmektedir. Avusturya'da çalışma yeteneği olan kişilerin uygun bir işi icra etmeyi istemeleri gerekmektedir.³⁵

3.2.3.1. İstihdam Programları

AB ülkelerinin çoğunda yardım alanların iş bulmasına veya işgücü vasıflarını geliştirmesine yardımcı olan ekonomik ödenek programları uygulanmaktadır (Almanya, Letonya, Lüksemburg, Malta, İrlanda, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Slovak Cumhuriyeti, Birleşik Krallık, Bulgaristan, Fransa, Hollanda, İspanya, Portekiz, Danimarka, İsveç). İstihdam programları çeşitli faaliyetler içermektedir. Bunlar; iş ve eğitim danışmanlığı, eğitim veya yeniden eğitim, iş mülakatları için hazırlama ve rehberlik, iş deneyimi edindirme aşamaları ve işe yerleştirmedir. Yardım alanın herhangi bir haklı sebep olmaksızın istihdam

³⁵A.e., p. 42.

programına katılmayı geri çevirmesi durumunda, birçok ülkede bu kişiler aylık sosyal ödeneklerden tümüyle veya kısmen, belli bir süre için veya tamamen mahrum bırakılmaktadır (Bulgaristan, Danimarka, Estonya, Litvanya, Hollanda).³⁶

Diğer taraftan çalışma saatlerinin ve işgününün azaltılmasının işsizliği azaltmada önemli bir etken olacağı düşünülmekte ve böyle bir girişimin vatandaşlık gelirine alternatif oluşturacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte çalışma saatlerinin azaltılması işsizliği azaltmakta etkili bir yöntem olsa dahi saat başı ücret aynı kaldığı takdirde çalışanlar üzerinde olumsuz etki yapacaktır. Dolayısıyla vatandaşlık gelirinin yeterli istihdam sağlanmayan toplumlar için yoksulluğu azaltmakta daha etkin bir araç olabileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte öncelikli amaç bireyleri istihdama yönlendirmek, istihdam dışı kalanları ise vatandaşlık geliri ile desteklemektir.³⁷

3.2.3.2. Sosyal Programlar

Çalışma yetenekleri olmadığı için istihdam programına katılamayan işsizler için birçok ülke ekonomik ödenek programlarına bağlı olarak sosyal programlar planlamaktadır. Sosyal programlar;

- Eğitim programları (İrlanda, Danimarka),
- Danışmanlık ve yardım alanların gündelik yaşamlarıyla ilgili belirli ihtiyaçlarının desteklenmesi (İngiltere, Fransa, Slovenya),
- Toplumsal yaşama aktif katılım durumu, örneğin emekliler için (Almanya, Bulgaristan),
- Kamu işyerlerinde bahçıvanlık işleri, yerel yönetimlerde ofis işlerine yardımcı olmak (İtalya, Bulgaristan),
- Yardım alanlar içerisinde alkol bağımlılığı, uyuşturucu bağımlılığı gibi problemleri olanlara tıbbi yardım ve rehabilitasyon (Estonya, Letonya, Slovenya),
- Aile yardımı ve desteği, yaşlı ve çocuk bakımı (İtalya) ve benzeri faaliyetlerdir.

³⁶A.e., p. 41.

³⁷M. Emin Zararsız, "Vatandaşlık Ücreti," **Türk-İş Dergisi**, Sayı 389, 2010, s. 41-42.

Bazı ülkelerde katılım ve aktivasyon programları gönüllülük temellidir, bazılarında ise programlara katılım veya teklif edilen iş fırsatlarının kabulü zorunludur.³⁸

3.2.3.3. Mali ve Ekonomik Programlar

Yoksulluk sınırını önlemek ve yardım alanların iş fırsatlarını kabul etmelerini teşvik etmek için bazı ülkelerin detaylandırılmış spesifik stratejileri bulunmaktadır. Bunlar,

- Çalışır olma durumunda dahi asgari gelir desteğini garanti edebilmek için gelir hesabında işten elde edilen kazançların bir kısmını hariç tutmak veya belirli bir süre için kazançların tamamını hariç tutmak,

- Yardım alan işe başladığı durumda miktarı aşamalı olarak azaltmak. Geliri dikkate almayan bu strateji bazı ülkeler tarafından uygulanmaktadır. Bu ülkeler; Danimarka, Kıbrıs, Slovak Cumhuriyeti, Portekiz, Almanya, Belçika, Romanya, Hollanda ve Birleşik Krallık'tır. İşten elde edilen gelir çeşitli şekillerde gelir hesaplamasından düşürülmektedir. Özellikle bazı durumlarda sabit bir düşürülen miktar mevcutken bazı durumlarda aşamalı bir miktar düşürülmektedir. Sabit bir miktar olarak Kıbrıs'ta ayda 86 EURO, Belçika'da azami 3 yıl süresince ayda 204 EURO gelirden düşürülmektedir. Diğer taraftan işten elde edilen kazançların bir kısmı Portekiz'de (%20) ve Slovak Cumhuriyeti'nde (% 25) dikkate alınmamaktadır. Ayrıca Romanya'da aile fertlerinin birisi istihdam edildiğinde asgari gelir miktarı % 15 arttırılmaktadır.

- Başka bir strateji ise insanların çalışarak kazançlarını arttırmaktan vazgeçmelerini önleyecek şekilde çalıştıklarında daha iyi durumda olmalarını sağlamayı amaçlayan yardım sistemlerini geliştirmektir. Bazı ülkelerde işe geri dönme ödenekleri stratejisi izlenmektedir. Bu ülkeler İngiltere, Letonya, Fransa, İrlanda ve Malta'dır. İngiltere'de, kişi çalışmaya başlayıp yardım kesildikten sonra, gelir desteği tek ebeveynlere 2 hafta için ve konut kredisi faizi için yardım alanlara 4 hafta için ödenmektedir. Latviya'da asgari gelir desteği alan kişi çalışmaya

³⁸Crepaldi vd., a.g.e., 2007, p. 41.

başladığı durumda yardım 3 ay boyunca azalan miktarlarda (normal miktarından % 75 daha az, % 50 daha az, % 25 daha az) verilmeye devam edilmektedir.³⁹

3.2.4. İşsizler için ve Sosyal Yardım Faydalanıcıları için Aktivasyon Yaklaşımı

Aktivasyon konusuna odaklanma 1990'lardan beri Avrupa seviyesinde artan bir biçimde onay görmektedir. Bu doğrultuda işsizlikle mücadeleyi amaçlayan politika hedeflerinin öncelikli olarak tam istihdam ve ekonomik büyümeyi hedefleyen politikalar lehine terk edilmesi düşüncesi hakimdir. Son dönemde Lizbon Stratejisi'nin "Büyüme ve İstihdam Stratejisi" olarak yeniden isimlendirilmesi açık bir biçimde bu paradigmatik değişimi tasvir etmektedir. Bu değişimin temel nedenlerinden biri işsizlikle mücadeledeki nisbi başarısızlıktır. Avrupa'da 80'lerin sonundan itibaren işsizlik seviyeleri çarpıcı bir biçimde azaltılmıştır. Birçok ülkede işsizlik oranlarını düşürmek için yapılan çalışmalarda temel olarak iki karmaşık politika eğilimi gözlemlenmiştir. Öncelikle tüm Avrupa ülkelerinde işverenler için işsizlerin cazibesini arttırmak için (istihdam edilebilirlik odaklı) aktivasyon politikalarına kapsamlı bir biçimde başvuru söz konusudur. Diğer taraftan işverenlerin belli zayıf-kırılgan gruplardan kişileri istihdam etmeleri için teşvikler arttırılmaktadır (özel durumlar için teşvikli işler). Bu politikaları tamamlayan diğer bir kısım politikalarla düşük kaliteli işlerin iş piyasasının dışındaki kişiler için daha cazip görünmesi amaçlanmaktadır. Bu amacın özellikle mali yeniden dağıtım (vergi kredileri) yolu ile çalışma kazançlarının arttırılması veya belirli bir süre için sosyal yardım ödenekleri ve çalışma kazançlarının kombine edilmesi gibi spesifik tedbirler alınmak suretiyle gerçekleştirilebileceği öngörülmektedir.⁴⁰

Eğitim ve iş arama zorunluluğuna izin verilen bazı istisnai durumlar da mevcuttur. Burada söz konusu olan genellikle yardım başvurusunda bulunanların eşleriyle ilgili bir durumdur. Danimarka ve Hollanda'da yardım başvurusunda bulunanın eşinin çocuk bakımı veya aile büyüğüne bakmak gibi bir mecburiyeti var ise bu durumda yardım alan kişinin iş arama ve eğitim zarureti ortadan

³⁹Crepaldi, vd., a.g.e., 2007, s. 42.

⁴⁰Casas, a.g.e., p. 33.

kalkmaktadır. Almanya ve Hollanda'da ileriki yaşlarda bulunanlar iş arama zaruretinden istisna tutulmaktadırlar. Diğer ülkelerde de yaşı büyük olanlar için genellikle daha yüksek toleranslar söz konusudur. Örneğin, Belçika'da garantili asgari gelir planında danışmanlık ve iş arama yardımını da içeren "içerme sözleşmesi"nin imzalanması 18-25 yaş arasındakiler için zorunlu iken diğerleri için gönüllüdür.⁴¹

İş bulma ve istihdam edilebilirlikle ilgili destekleyici önlemler sosyal yardımdan faydalananlara geniş bir biçimde sunulduğu takdirde bunun olumlu etkileri olabilecektir. Bununla birlikte bu yaklaşımla ilgili çeşitli sorular da mevcuttur. Bu sorulardan bir tanesi işsizler için uygun olan aktivasyonla ilgili metodların ve araçların emek piyasasından uzak ve tekrar piyasaya girmeleri oldukça güç olan sosyal yardım faydalanıcıları için kullanılıp kullanılmayacağıdır. Aktivasyon için yapılan uğraşlar uzun vadeli ve genellikle sadece süreç esnasında değil kişiler çalışmaya başladıktan sonra da özverili bir takip ile özel bir destek gerekmektedir.⁴²

Aktivasyon prosedürlerinin işsizler ve sosyal yardım faydalanıcıları için adapte edilmesi, merkezi, bölgesel ve yerel paydaşlar arasında sorumlulukların yeniden belirlenmesini gerektiren bir meydan okumadır. Bu kurumların yeniden şekillenmesi ile ilgili düzenlemeler zordur ve sistemlerin karmaşıklığını ve parçalara ayrılmasını arttıran bir yapıdadır. İşsizler ve sosyal yardım faydalanıcıları genellikle özel vasıfları ve bilgisi olan belli pratisyenler tarafından yönetilmektedir. Çalışma ofisi çalışanlarının sosyal yardım faydalanıcılarının özelliklerini ve ihtiyaçlarını bilme zarureti yoktur. Diğer taraftan sosyal hizmet görevlileri de aktivasyon prosedürleri ve uygulaması hakkında az bir bilgi sahibidir. Bu farklı ofis çalışanları artık işbirliği yapmak zorundadır. Ancak bunun gerçekleşmesi oldukça zordur. Burada dikkat çekilmesi gereken bir konu da sosyal yardım faydalanıcılarının işsizlere göre daha kırılgan ve hassas bir yapıda oldukları ve onlara karşı uygulanacak bu politikaların dikkatle düzenlenmesi gerektiği, bu kesime karşı yapılacak bir hatanın işsizlere göre daha fazla zarar vereceğidir. Açıkça

⁴¹A.e., p. 34-35.

⁴²A.e., p. 35.

görülmektedir ki işsizler için kullanılan aktivasyon tedbirlerini adapte etmeden sosyal yardım faydalanıcıları için kullanmak çok zor ve yanlış olacaktır. Konuya sosyal politika perspektifinden bakıldığında ise şöyle bir sorun ortaya çıkmaktadır; aktivasyon ile sosyal yardım faydalanıcılarından emek piyasasına kazandırılan kişi sayısı işsizlerden emek piyasasına kazandırılan kişi sayısına göre çok düşük, marjinal kalacaktır, diğer taraftan aktivasyonla ilgili tüm kurumların ve prosedürlerin adapte edilmesi ihtiyacı nedeniyle sosyal yardım faydalanıcılarının aktivasyon maliyetleri yüksek olacaktır.⁴³

Sosyal koruma planlarına ilişkin aktivasyon ile ilgili diğer bir problem ise hesaba katılmayan bazı engellerin ortaya çıkmasıdır. Bunlar; bazı ülkelerde sosyal yardım faydalanıcılarının işe tam uygun olmaması ve/veya işin gereklerini yerine getirememesi veya eğitim zorunluluğu gibi engellerdir (Danimarka, Hollanda, Almanya, Litvanya, Letonya, Bulgaristan, Estonya). Bu engeller genellikle yardımların geçici olarak sekteye uğramasına yol açmaktadır.

Diğer taraftan aktivasyonun gerekleri nedeniyle oluşan daha yüksek seviyede bir “şartlılık” kişilerin yardım almaktan vazgeçmesine yol açabilecektir. Bu durumda aktivasyon birçok kişinin sosyal koruma sisteminin dışında kalmasına neden olacak ve bu şartlar altında yoksulluk ve sosyal dışlanma azalacağına daha da kötüleşecektir.⁴⁴

3.2.5. İş Garantisi

İşsizliği önlemenin bir yolunun da devletin bizzat istihdam yaratması olduğu düşünülmektedir. Amerikalı araştırmacılar Forstater ve Wray sürekli işsizliği önlemek için devletin son çare tedbiri olarak bir işveren gibi davranmasının avantajlı yanlarını tartışmışlardır. Buna göre; devlet bu şekilde bir rol üstlendiğinde sabit bir asgari ücret üzerinden çalışmayı kabul eden çalışma yaşındaki herkese iş sağlayacaktır. Avustralya’da Mitchell ve Watts bu sisteme benzer bir felsefeye sahip olan “iş garantisi” sistemini benimsemektedirler. Literatürde oldukça ihmal edilen “iş garantisi” yaklaşımı sosyal ve çevre projelerinde kar hesabına uygun olmayan yapılması gereken önemli işler olduğu gerçeğini kabul ederek bu işler için

⁴³A.e., p. 35.

⁴⁴A.e., p. 36.

düşünülmesi gereken bir yöntemdir.⁴⁵ Böylece tampon stok mekanizması altında “iş garantisi” sisteminde çalışanlar aracılığıyla tam istihdama ulaşmanın ve istenildiği ölçüde tam istihdamı sürdürmenin mümkün olacağı düşünülmektedir.⁴⁶

3.3. SENDİKALAR VE TEMEL/ASGARİ GELİR DESTEĞİ

Asgari gelir desteğinin farklı nitelik ve seviyelerde olmakla birlikte mutlak surette uygulandığı ülkelerde toplu pazarlık sistemine ve sendikacılığa olumlu ya da olumsuz etki edeceği düşünülmektedir. Söz konusu değerlendirmeleri yapmadan önce küreselleşmenin emek piyasası üzerindeki etkilerini çalışma yaşamındaki yeni paradigmalara birlikte ele almak konunun daha iyi anlaşılması açısından faydalı olacaktır.

3.3.1. Küreselleşmenin Emek Piyasası ve Çalışma Yaşamındaki Dönüşüme Etkisi

1980’lerde başlayan küreselleşme süreci çalışma hayatında köklü bir değişime yol açmıştır. Dünyadaki birçok kişi ve işçilerin büyük çoğunluğu korku, güvensizlik ve belirsizlik duygularının hakimiyeti altındadır. Bu duyguların sebeplerinin küreselleşme, tüketim kapitalizmi, farklı türdeki eşitsizlikler, istihdam güvencesizliği, esnek ücretler, refah devletinin erozyonu ve yeniden yapılanması, sosyal şiddet ve sosyal destek ağının olmayışı olduğuna dair gittikçe güçlenen bir fikir birliği mevcuttur.⁴⁷

Tüm bu gelişmelerin arasında sendikaların cazibelerini koruması zorlaşmaktadır. Toplumda üyelerinin haklarını koruyacak ve ilerletecek güçlü organizasyonlara ihtiyaç duyulduğu ve onlar olmadan güvensizliklerin artacağı birçokları tarafından kabul edilmektedir. Diğer taraftan sendikalar çalışma yaşamlarının içinde yer aldıkça insanlara nasıl cazibeli olacaklarını yeniden düşünmek zorundadırlar. Böyle davrandıkları müddetçe sendikaların ekonomi güvenlik ve yeniden dağıtımın bir parçası olarak temel geliri ve garantili asgari geliri savunacakları düşünülmektedir. Sendikalar geçmiş kazanımlara dayanmadan

⁴⁵Martin Watts, *A System of Basic Income Versus the Job Guarantee: A Critical Assessment*, BIEN, 2001, s. 2.

⁴⁶A.e., s. 3.

⁴⁷Guy Standing, *Income Security: Why Unions should campaign for a basic income*, p. 1.

daima bir gelecek vizyonu ile hareket ettiklerinde en etkili oldukları dönemleri yaşamışlardır.⁴⁸

Günümüzde ekonomik sistemin fonksiyonları ve ekonomik güçlerle toplum arasındaki ilişkilerde büyük bir dönüşüm süregelmektedir. Geçmişte Karl Polanyi tarafından belirtildiği gibi, her dönüşüm esnasında, eski sistemin düzenlemeleri, sosyal koruma ve yeniden dağıtım bozulduğu için bir istikrarsızlık dönemi yaşanmıştır. Özetle sendikalar son olarak güçlü oldukları dönem olan 1945-1975 yılları arasında, refah devleti işçi-işveren ve devletten oluşan üç taraflı fonksiyonunu çok iyi yürütmüştür. O zamandan beri ise eşitsizlikler ve güvencesizlikler artmıştır. Günümüzde küresel ekonominin devamını sağlayan ekonomik dinamizmi kırmadan güvencesizlikleri azaltacak sosyal koruma ve yeniden dağıtım sistemlerini tanımlama zarureti mevcuttur.⁴⁹

Her dönüşüm süresince işçiler ve diğer sınıflar bazı temel değerler üzerinde uğraş vermişlerdir. Örneğin feodal dönemde temel uğraş toprak ile ilgili iken, sanayi kapitalizminde ise üretim, fabrikalar ve madenler ile ilgili olmuştur. Günümüzde ise finansal sermaye, çevre (sağlıklı yaşam için kaliteli hava sahası, doğa vb.) ve zaman (iş ve serbest zamanı kaliteli geçirmek, kişisel gelişim için zaman harcamak) ile ilgilidir.⁵⁰

Gerçekleştirilmesi istenen sosyal politika reformu için iki temel soruyu dikkate almak gerekmektedir:

Bunlardan ilki; küreselleşen açık ekonomi dünyasına en uygun olan sistem hangisidir? Açık ekonomide en etkili düzenleme aracı sosyal politika alanındaki olumsuzluklara karşı işçiler ve diğer her seviyedeki karar alıcılar için kuvvetli pazarlık gücüdür. Bunun anlamı iğreti bireysel resmi mekanizmalar (elbette bunlara da ihtiyaç duyulmaktadır) yerine, ortak hareket etmektir. Burada ortak hareket etmeyi sağlayan yapı olan sendikaların eski tarz çalışmaya devam edemeyecekleri

⁴⁸ A.e., p. 1.

⁴⁹ A.e., p. 1.

⁵⁰ A.e., p. 2

açıktır, sendikaların cazibelerini vatandaşlık haklarına ve eşitlikçiliği savunmaya doğru genişletmeleri gerekmektedir.⁵¹

İkinci soru sosyal koruma ile ilgilidir. Sosyal koruma eski tarz sosyal sigorta planları emek piyasası esnekliği, işgücüne katılımın akışkanlığı ve ekonomik kayıtdışılık ile şekillenen toplumlarda sınırlıdır, maliyetlidir ve büyük olasılıkla fonksiyonel değildir. Gelir testli sosyal yardımların ve davranışsal şartlı planların ise (istihdam programı workfare gibi) evrensel bir sosyal korumayı sağlamaktan uzak olduğu düşünülmektedir.⁵²

Yeniden dağıtım en uygun sistem olarak, küreselleşen bir ekonomide artan oranlı direkt vergilendirme sisteminin ise çok az şey yapabileceği düşünülmektedir, yenilikçi hükümetler dahi kapsamlı yeniden dağıtım aracı olarak bu sistemi terk etmişlerdir. Küresel ekonomide maliye politikaları eşitlikleri azaltmak yerine tam tersi arttıran bir hale gelmiştir. Sermaye üzerindeki vergiler düşmüş, emek üzerindeki vergiler artmıştır, diğer taraftan sermaye için destekler artmış, emek için destekler azalmıştır.

Tüm bu şartlar altında “bu sosyal çatışma ve dağıtım sorununun nasıl çözümleneceği” yönünde karşımıza önemli bir soru çıkmaktadır. Finansal sermayenin, zamanın ve mekânın kalitesinin birlikte ekonomik güvenceyi sağlayacağı düşünülmektedir. Modern dünya “çılgınca kar ve servet peşinde koşma” ile nitelendirilmekte, gelir ve zenginlik artan bir biçimde finansal sermayeye yoğunlaştırılmaktadır. Eğer eşitsizliği azaltmak gerekli ise bunu bütün vatandaşların paylaşması gerektiği düşünülmektedir. Bu, “ekonomik demokrasi”de “yenilenmiş faiz” anlamına gelmektedir. “Ekonomik haklar ve demokrasi”nin kesinlikle ilerici düşüncenin merkezinde yer alması gerekmektedir.⁵³

Bu çerçevede “asgari gelir” ve “temel gelir” kavramlarını tüketim kültürü ve ihtiyaçların artması ile bağlantılı olarak düşünmek konunun diğer bir boyutunu gündeme getirmektedir. Tüketmek terimi ilk kullanımlarında ‘tahrip etmek,

⁵¹A.e., p. 2.

⁵²A.e., p. 3.

⁵³A.e.

harcamak, israf etmek, bitirmek' anlamına gelmektedir.⁵⁴ Bunun yanı sıra “alışveriş yaparım, bunun için benim/varım”, “çalışırım böylece alışveriş yapabilirim” şeklinde deyişler liberal ekonomik sistemde tüketimi kutsayan anlayışın tezahürleridir. Daha fazla kazanmak için, daha fazla ve yoğun çalışmak, eve iş götürmek vs. gerekmektedir. Çalışmanın yoğunlaştırılması fiziksel ve ruhsal sağlığımızı yeniden üreten kapasitemizi tehdit etmektedir. Aşırı çalışmaktan sadece Japonlar ölmemektedir. Aynı zamanda modern bir hastalık olan “presenteeism” de mevcuttur. “Presenteeism” hastalık nedeniyle izin almak gerektiği halde işyerinde kalmaya devam edilmesidir. Burada bir miktar abartı söz konusu olmakla birlikte açık bir şekilde varoluşla ilgili bir stres, endişe ve güvencesizlik mevcuttur. Daha fazla insan, para ve mala karşı doyumsuz ihtiyaçları olduğundan asla tatmin olamadıklarını hissetmektedirler. Sürekli bir rekabet söz konusudur.⁵⁵ Sonuç olarak tüm bu çalışmaya odaklı ve çalışmayı kutsayan, insanı ve insana ait değerleri insan sağlığını vs. hiçe sayan sistem karşısında sendikalar ve sosyal dayanışma savunucularının asgari/temel bir gelir fikrinin savunması gerekmektedir.⁵⁶

Asgari bir gelir fikrini temsil eden önemli görüşlerden bir tanesi olan “temel gelir” de küreselleşen dünyada ilgi odağı olan ve sıkça tartışılan bir sistemdir. 1984'te hepsi sendika taraftarı bir grup genç sosyal bilimci BIEN (The Basic Income European Network- Avrupa Temel Gelir Ağı) isimli bir organizasyon kurmuşlar ve o günden beri “BIEN” dünyanın her yerinden geniş kitlelerin üye olmak için ilgi duydukları bir örgüt olmuştur. BIEN üyelerinin belli bir görüşe bağlanma zorunluluğu yoktur. Bununla birlikte üyelerin çoğu toplumun ilerlemesi için temel gelirin herkes için bir “hak” olarak kabul edilmesinin gerekliliğine inanmaktadır.⁵⁷ Burada temel güvenlikten ekonomik ve sosyal bir hak olarak sözedilmektedir. Temel gelir esas itibarıyla Rousseau, Thomas Paine ve diğerleri tarafından geliştirilen cumhuriyetçi bir hak iddiasıdır. Bu hak iddiası politikaların

⁵⁴Mike Featherstone, **Postmodernizm ve Tüketim Kültürü**, (Çev. Mehmet Küçük), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2005, s. 48.

⁵⁵Standing, **a.g.e.**, p. 4.

⁵⁶**A.e.**, p. 5.

⁵⁷**A.e.**

ve kurumların bu hakkın gerçekleşmesine yönelik olarak hareket etmesini gerektirmektedir.⁵⁸

Güney Afrika'da İşçi Sendikaları Konfederasyonu (COSATU) aktif bir biçimde temel gelir ("Basic Income Grant"- Temel Gelir Yardımı) için kampanyalar düzenlemektedir.

Temel gelir ile ilgili olarak yeniden dağıtım ve koruma politikalarına iki prensip öncülük etmelidir. Birincisi John Rawls'un altını çizdiği "güvenlik değişim kuralı"dır. Bu kurala göre, toplumdaki en az güvenceli grupların güvenliğinin artması halinde sosyal açıdan adaetli bir politika gerçekleşmiş olacaktır. İkinci kural, "paternalizm test kuralı" olarak isimlendirilmektedir. Bu kural son 10 yıldır Avrupa'da ve diğer yerlerde sosyal politika danışmanları ve politikacılar tarafından ciddi olarak ihmal edilmiştir. Paternalizm test kuralı'na göre "bir politika ya da kurumsal değişim, ancak bazı gruplar üzerinde kontroller dayatmadığı takdirde adildir. Bu kuralın istihdam programları ve bir dizi politikaya yönelik olarak ifade edildiği açıktır.⁵⁹ Özetle belirtmek gerekirse bir kısım düşünür'e göre toplumda inşası gereken sosyal koruma ve yeniden dağıtım programlarının, istihdam programı ile dayatılmayan ve toplumdaki en yoksul kesimlere hitap eden bir "temel gelir" ile gerçekleşmesi gerekmektedir.

3.3.2. Sendikaların "Asgari Gelir-Garantili Asgari Gelir-Temel Gelir"e Yaklaşımları

Asgari bir gelir fikrinin sendikalar açısından olumlu ve olumsuz yanları mevcuttur. Bu çerçevede asgari gelir desteğini destekleyenler olduğu gibi olumsuzlukları ileri sürerek sendikacılık açısından asgari gelire karşı çıkanlar da bulunmaktadır.

⁵⁸A.e., p. 5.

⁵⁹A.e., p. 6.

3.3.2.1. Sendikaların Asgari Gelir Desteğini Destekleyen Görüşleri

Asgari gelir toplumda yaşayan insanların ekonomik açıdan desteklenmesini sağlama işlevi gördüğünden sendikalar için önemlidir. Bu yüzden günümüzde sendikaların asgari gelir desteğine ilgileri artmıştır. Sendikalar çeşitli avantajlarından dolayı asgari geliri desteklemektedirler. İstihdam odaklı asgari gelir programları işsizliği azaltmada önemli bir işlev göreceği gibi aynı zamanda sendikalaşmayı da olumlu yönde etkileyebilecektir. Diğer taraftan sendikalar asgari gelir desteğini sosyal ve ahlaki açılardan gerekli görmektedir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyanname'si'nin özellikle 23. Maddesi'nde belirtildiği üzere bir temel gelir “sosyal açıdan adaletli bir tedbir” olmalıdır. Eşitlikçi olma prensibi gereği, eşit temel ekonomik güvence sağlanmalıdır. Herkesin yaşamını idame ettirecek yeterli bir gelire kavuşması esasına dayanan bu görüşe, aynı zamanda farklı sosyal geçmişlere sahip insanların içerisinde büyük bir kitle destek vermektedir.⁶⁰

Sendikalara göre asgari gelir çalışanlar arasında sosyal dayanışmayı güçlendirecektir. Günümüzde bütün toplu girişimler, sendikacılık vd. potansiyel üyelerini cezb etme noktasında çok büyük sıkıntılar yaşamaktadırlar. Tarihte sosyal dayanışmanın bu denli tehdit altında olduğu bir dönem yaşanmamıştır. Kanada, ABD ve Polonya'da insanlara en büyük favorileri olan “adalet prensibi” sorulmak suretiyle bir dizi psikolojik test uygulanmıştır. Büyük bir çoğunluk “temel gelir” i seçmişlerdir. Bu özelliği ile asgari gelir aynı zamanda “katılımcı demokrasi” ile ilişkilendirilmektedir. Birçok eşitlikçinin (sendikalar da dahil olmak üzere) bağlı olduğu hakiki Cumhuriyetçi geleneğe bireysel özgürlük olmadan “özgürlük” inşa edilemez. Asgari gelir desteği ile bireysel hakların genişlemesi mümkün olacaktır.⁶¹

Özellikle ekonomik alanda yaşanan krizlerden sonra toplumdaki konum açısından en alttaki bireylerden oluşan büyük bir kitlenin korunaksız, güvencesiz ve yoksul bırakılması küreselleşmenin ciddi bir sosyal riske kaynaklık ettiğini göstermektedir. Bu çerçevede öncelikle küreselleşmenin genel anlamda sosyo-

⁶⁰A.e., p. 10.

⁶¹A.e., p. 10-11.

ekonomik eşitsizliği arttıran, gelir adaletsizliklerine neden olan süreçleri ile yoksulluk arasındaki karşılıklı bağlantılı noktalar gündeme gelmektedir.⁶²

Asgari gelir aynı zamanda ücretli çalışma dışındaki toplum yararına çalışma, hasta ve yaşlı bakımı gibi farklı çalışma tiplerini de meşrulaştıracaktır. Asgari gelirin başka bir işlevi de emek piyasası esnekliğinin daha istenebilir türlerine yardımcı olmasıdır. Asgari gelir bir tehdit unsuru olacak, işçilerin çalışma şartları ve ücretler hakkındaki pazarlık gücünü arttıracak, buna karşılık işverenler işleri daha cazip hale getirmeye çalışacaklardır. Asgari gelir talebi canlandırmak suretiyle ekonomik büyümeye etki edebilecek (büyüme arttırabilir), böylece yerel mal ve hizmetlere yapılan harcamalar artacak, düşük gelir bölgelerinde sağlık ve beslenme şartları iyileşecek, çalışanların morali ve dolayısıyla verimlilik yükselecektir.⁶³

Sendikalar aşağıdaki gerekçelerle asgari geliri desteklemektedirler:

- Toplu grevler: Eğer asgari gelir seviyesi yeterli ise grev için bir finansman kaynağı olarak kullanılabilir. Öncelikle üyelerin asgari geliri grev finansmanı seviyesine ulaşmak için sendika tarafından düzenli olarak vergilendirilebilir. İkinci olarak böyle bir mekanizma olmadığı durumda dahi emek piyasası dışında daima garanti edilen bir gelir hakkına sahip oldukları için asgari gelir her bireysel grevi işçiler için finansal açıdan daha az sancılı hale getirebilecektir. Asgari gelir nedeniyle grevdeki işçiler işverene karşı daha uzun süre direnç gösterebileceklerdir.

- Bireysel pazarlık gücü: Asgari gelir sadece grev veya krizler durumunda çalışanların bağımsızlığını beslemekle kalmayacaktır, aynı zamanda kendi bireysel pazarlık güçlerini destekleyerek her bir işçiye gerçek, güvenilir ve şartsız bir çıkış opsiyonu sağlayacaktır. Kişinin işi tek gelir kaynağı olduğu durumda, emek piyasası dışında faydalanacakları bir asgari gelir garantisinin varlığı, grev gibi bir toplu tehdit olmasa dahi işçilerin daha yüksek ücretler için pazarlık yapabilmesine olanak sağlayacaktır.

- Daha iyi işler: İşçilerin “asgari gelir” güvencesi nedeniyle iş piyasasından ayrılma imkanının olması ve sendikanın uzun dönem grevi sürdürmesi işveren

⁶²Mevlüt Yılmaz, Küreselleşme ve Kentsel Yoksulluk: Sosyolojik Bir Perspektif, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, Cilt.1, Sayı: 4, 2012, s. 260.

⁶³Standing, a.g.e., p. 11.

tarafından çalışma şartlarının iyileştirilmesine ve işlerin daha cazibeli hale getirilmesine yol açabilecektir.

- İş paylaşımı: Asgari gelir politikası Avrupa'da birçok işçi sendikası tarafından kabul edilen iş paylaşımı ile uyumludur. Asgari gelir bazen zorunlu çalışma – zaman azaltma programlarının (bazı Avrupa ülkelerinde, örneğin Fransa'da uygulanmaktadır) tam zıddı olarak bu hedefe ulaşmak için kullanılan “yumuşak strateji” olarak tanımlanmaktadır. Garantili gelir ile işçiler, kazanç kayıplarının bir kısmını emek piyasası dışında şartsız olarak verilen garantili gelirle telafi edeceklerinden yarı-zamanlı işlerde çalışmak, çalışmayı geçici olarak durdurmak ve ücretli izin almak kolaylaşmaktadır.

- Sömürüyü azaltması: Özellikle garantili asgari gelir planlarının işveren üzerinde oluşturacağı tehdit ile emeğin sömürüsünün azalacağı düşünülmektedir.⁶⁴

3.3.2.2. Sendikaların Asgari Gelir Desteğine Karşı Çıkan Görüşleri

Asgari gelirin sendikacılığa olumsuz etki edeceği düşüncesini taşıyanların görüşleri aşağıda özetlenmiştir. Buna göre;

- Düşük ücretler: gelir dağılım yelpazesinin düşük ücretli kısmında artış olacağı ileri sürülse de asgari gelirin piyasaya tanıtılması ile ücretlerde mutlaka genel bir artış olacağı beklenmemektedir. Buna zıt olarak asgari gelirin piyasaya tanıtılması ücretlerde aşağıya doğru bir iniş yapabilecektir, asgari gelir asgari ücret seviyesine erişmek için gerekli tamamlayıcı miktarı sağladığı için işverenler ücretleri düşürmeye meyledebileceklerdir.

- Esneklik ve belirsiz işler: temel gelirin yarı-zamanlı işleri destekleyeceği ileri sürülse de asgari gelirin bu tip bir işlevi olmayacaktır. Asgari geliri savunanlar fırsatlara odaklanmışlardır: işçiler bireysel olarak gelir koridoru yeterince yüksek

⁶⁴Yannick Vanderborght, “Do Trade Unions Form an Obstacle to the Introduction of a Basic Income ? Some Lessons From an Empirical Study on Five OECD Countries”, **Paper to be Presented at the Xth Congress of the Basic Income European Network**, September 18-19, Barcelona, Spain, July 2004, p. 3-5.

olduğunda daha az çalışmayı seçmektedirler. Fakat birçok durumda yarı-zamanlı işler ve esnek zamanlı çalışma işverenler tarafından dayatılmaktadır. Asgari gelir bu durumda devlet destekli “şok amortisör” olarak hizmet verecek ve gittikçe esnekleşen emek piyasasının zararlı etkilerini özellikle çalışan sınıfın en zayıf – güçsüz kesimi için yumuşatıcı bir rol oynayacaktır.

- Serbest çalışma: Asgari gelirin kendi işini kurmak isteyenler için yeni fırsatlar sunduğu tartışılmaktadır. Başka bir deyişle asgari gelirin serbest meslek çalışmasına yardımcı olacağı ileri sürülmektedir. Sonuç olarak asgari gelir uygulaması kapitalist ekonomilerin merkezi olan ücretli çalışmanın azalmasını hızlandırabilecektir. Bu gerçekleştiği durumda asgari gelir sendikaların faaliyetlerinin geleneksel temelini erozyona uğratacaktır.

- Yasal olmayan faaliyetler: Daha genel bir biçimde şartsız gelir zemininin sağladığı piyasadan çıkma opsiyonu, ücretli işlerin kültürel merkeziliğine negatif etki edecektir. Bu senaryo James Meade'nin “Agathotopia” isimli eserinde savunduğuna yakın bir senaryodur. Eğer hâlihazırda istihdam sosyal tanınmanın temel kaynağı olarak kalırsa, yetecek kadar yüksek miktarda bir asgari gelir ile her tip yasal olmayan aktivite finansal açıdan uygun seçenekler haline gelecektir. Bu durumda yasal olmayan işler sosyal açıdan dikkate alınan işler olacak ve ücretli işçilik sosyal düzeni şekillendirmedeki merkezi rolünü yitirecektir. Sendikalar bu durumu kendi pozisyonları için de bir tehdit olarak görebileceklerdir.

- Sömürünün yenilenmesi: Bir işçi sendikasının asgari gelire karşı çıkmasının en belirgin sebebi, asgari bir gelir desteği ile sömürünün ortadan kalkmayıp mahiyet değiştirdiği düşüncesinde olmasıdır. Buradaki en temel eleştiri, sağlanan gelir desteği ile boş zamanın çalışkanlığı sömürmesi suretiyle çalışmayı seçenlerin cezalandırılıyor olmasıdır. Asgari gelir önerisine dair yürütülen felsefi tartışmaların en çok gündeme getirdiği meselelerden biri bu sömürü meselesidir.⁶⁵

3.4. ASGARİ GELİR VE KARŞILIKLILIK İLKESİ

Asgari gelir ile aktivasyon ilişkisini anlayabilmek için çalışmanın farklı tiplerini irdelemek gerekmektedir. Asgari gelir ile çalışma arasındaki ilişki “ücret

⁶⁵Vanderborght, a.g.m., s. 5-6.

karşılığı” olabileceği gibi, “ev işleri” ve “gönüllü çalışma” şeklinde de olabilmektedir.

Burada ücret karşılığı çalışmanın gerçek anlamda bir “iş” olduğu evde çalışma ve gönüllü çalışmanın ise tam olarak “iş” tanımına girmediği konusu tartışılabilir. Eğer bu şekilde sadece ücret karşılığı çalışmayı “iş” olarak kabul ettiğimiz durumda Avrupa Birliği’nde nüfusun sadece %40-45’inin çalışan olduğunu, geri kalan % 60-65’inin ise çalışmadığını ifade etmek gerekecektir.⁶⁶

Karşılıklılık ilkesine göre toplumda bir şey elde etmek için bunu hak etmeye yönelik bir iş yapmak gerekmektedir. Bazı siyaset bilimciler “asgari gelir”i “karşılıklılık ilkesi”ni yok etmesi sebebi ile eleştirirken temel gelir’in savunucularından Guy Standing bu iddiaya şiddetle karşı çıkarak bu ilkenin “aylak zenginler”e neden uygulanmadığını sormuştur. Guy Standing zenginlerin gelirleri ve büyük servetleri olduğu halde bu zenginliğin karşılığında hiçbir şey yapmak zorunda olmadıklarına vurgu yaparak karşılıklılık ilkesini sadece temel gelir aleyhinde kullanmanın bir ikiyüzlülük olduğunu ifade etmektedir. Standing’in “karşılıklılık” ilkesine karşı bir diğer eleştirisi ise ilkenin sadece ücretli işler için işletilmesidir. Oysaki toplumda ücret karşılığı olmadan yapılan birçok iş vardır. Toplumda yaralı işler, gönüllü işler, kadın ve erkeklerin yaptığı bakım işleri bunlardan bazılarıdır. Standing söz konusu ücret karşılığı olmadan yapılan işlerle “karşılıklılık” ilkesi arasındaki çelişkiye vurgu yapmaktadır.⁶⁷

Çalışma karşılığı gelir konusunu savunanlara göre, aile, hastalık, yaşlılık, işsizlik yardımı, asgari tutunma geliri gibi yeniden dağıtım gelirlerinin çoğunun yerine konulması amaçlanan yardım programları, hem Şikago okulunun Friedmancı neo-liberallerinin, hem de Alman liberallerin ve tutucu İngilizlerin görüşüne göre kişileri temel ihtiyaçlarını dahi karşılayamayacak derecede düşük bir asgari gelir karşılığı vasıf gerektirmeyen işleri kabul etmeye zorlayacaktır. Bahsolunan çalışma karşılığı gelir aleyhtarlarına göre işsizlik, karşılığı normal bir şekilde

⁶⁶Daniel, Raventos, “**Basic Income, The Material Conditions of Freedom**”, Pluto Press, London, 2007, s. 78.

⁶⁷Guy Standing, “Temel Gelir: Küreselleşen Dünyadan Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi,” **Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru**, (Eds. Ayşe Buğra & Çağlar Keyder), İstanbul, İletişim Yayınları, 2007, s. 32.

ödenemeyecek kadar düşük vasıflı ve üretkenliği az işler nedeniyle ortaya çıkmaktadır ve asgari bir gelirle bu şekilde vasıfsız işleri desteklemenin topluma kalıcı ve reel bir fayda sağlayamayacağı açıktır.⁶⁸

3.5. ASGARİ GELİR VE EMEK PİYASASI İLİŞKİSİ

Asgari gelir ve iş piyasası arasında sıkı bir ilişki mevcuttur. Asgari gelirin ana hedeflerinden biri de iş piyasasında çalışanlara piyasanın yetersiz kalması durumunda destek sağlamaktır. Ücret karşılığı iş bazen “istihdam” olarak isimlendirilir. Hangi kelime kullanılırsa kullanılsın “ücret karşılığı iş”le ifade edilmek istenen gelir kaynağına ulaşmayı sağlayan faaliyetlerdir. Burada ödenen meblağ “gelir” “aylık” şeklinde olabilir; bu durumda aylık geliri olan kişi başka bir kişiye ya da kişilere bağlı olarak çalışmaktadır, “kar” şeklinde olabilir; bu durumda kişi üretimin zenginliğinin sahibidir, kişi serbest meslek sahibi olduğunda “ödeme” şeklinde olabilir ve kişi ücret karşılığı çalıştığı işten emekli olduğunda “emekli aylığı” şeklinde olabilir. Asgari gelirin ortaya çıkışının emek piyasasına nasıl etki edeceği hakkında 4 noktayı akılda tutmak gerekmektedir;

- Ücretli işlerin teşviki,
- Serbest meslek çalışması,
- Yarı-zamanlı işler,
- Bazı işlerdeki ücret artışları ve diğerlerindeki ücret azalışları.⁶⁹

“Ücretli işlerin teşviki”, Standart neoklasik ekonomi modeline göre, reel ücretler arttığında iki etkiyi ortaya çıkarmaktadır. Bunlar gelir etkisi ve ikame etkisidir. İkame etkisi, boş zamanın fırsat maliyeti o an için daha yüksek olduğundan kişilerin daha fazla çalışmaya meyletmesidir. Buna karşılık gelir etkisi, kişiyi tam olarak zıt bir şekilde hareket ettirir, artan aylık nedeniyle boş zamanlar artma eğiliminde olacaktır. Bunun sebebi aynı miktarda bir kazancı elde etmek için daha az çalışmak zorunda kalınmasıdır. Kişi bu iki etkiyi kombine ederek boş zaman ve çalışma konusunda seçimini yapıp son kararını verecektir. Eğer ikame etkisi gelir etkisinden büyükse reel ücretlerdeki artış çalışma isteğinde daha büyük

⁶⁸Sapancalı, a.g.e., s. 218.

⁶⁹Raventos, a.g.e., p. 79.

bir artışa yol açacaktır. Ücretli işlerde gelir etkisi analizinde kişinin tercih ettiği çalışma saatleri sayısına göre birçok serbest varyasyon hipotezi ortaya çıkmaktadır. Nihai sonuç, daha fazla gelir veya daha fazla boş zaman şeklinde kişinin tercihlerinin kombinasyonu olacaktır. İnsanlar 3 çeşit işin (ücretli iş, ev işleri ve gönüllü işler) kombinasyonundan elde ettikleri fırsatlara temel gelirin eklenmesiyle şu an sahip oldukları fırsatlardan çok daha fazlasına sahip olacaklardır. Örneğin Bautista'nın bir garson olarak ayda 960 EURO kazandığını düşünelim, günde 8 saat çalışıyor, saat ücreti 6 EURO ve ayda 160 saat çalışıyor. Günün birinde Bautista'nın yaşadığı ülkedeki hükümet temel gelir uygulamasını hayata geçiriyor ve aylık 430 EURO temel gelir verilmeye başlanıyor. Böyle bir durumda Bautista saatte 5 Euro kazanabileceği ve ayda 100 saat çalışabileceği part time bir işe geçiş yapabilir. Böyle bir durumda günde 3 saat daha az çalışacak ve bu saatlerini ev işlerine veya gönüllü işlere veya eğitime ayırabilecektir, Bautista'nın tercihi kalmıştır.⁷⁰

Bu noktada 1968-1980 yılları arasında Amerika'da 4 farklı bölgede, Manitoba'da ve Kanada'da ortaya çıkan "negatif gelir vergisi"nden söz etmek gerekmektedir. SIME-DIME (Seattle-Denver Income Maintenance Experiment) olarak bilinen bu Amerikan planı en uzun süreli ve en cömert olandır. Bu deneme Seattle ve Denver'deki 4800 kişiyi kapsamaktadır ve bazı gruplar üzerindeki etkisi diğer gruplardan daha fazla olmuştur. Örneğin; ücretli çalışmaktan vazgeçirici nedenler evli beyaz kadınlar ve İspanyol erkekler arasında diğer gruplardan daha fazladır.⁷¹

Asgari gelirin ücretli çalışmaktan vazgeçireceği hükmü negatif gelir vergisi ile ilgili yürütülen Amerikan planından da görüleceği üzere son derece zayıf bir hükümdür.⁷²

Başka bir çalışma (82 kişiyi kapsayan) 2004 yılında Axel Marx ve Hans Peeters tarafından yapılmıştır. Çalışmada Belçika Piyangosunu (Yaşam Boyu Kazanç) kazanan kişiler izlenmiştir. Bu kişilere ömürlerinin geri kalanı boyunca

⁷⁰A.e., p. 79-80.

⁷¹A.e., p. 81.

⁷²A.e.

aylık 1000 EURO ödenecektir. Sözkonusu çalışma, temel gelir uygulamasının birçok insanı çalışmaktan vazgeçireceği hakkındaki bazı yaygın önyargıları (insanların çalışmaktan vazgeçeceği) kırmıştır. Önyargıları kıran diğer bir çalışma temel gelirin Fransa’da çalışma isteğine etkisini ölçen 2006 yılındaki Gamel et al’dır. Van der Veen ve Van Parijs’in deyiimiyle “asgari gelirin amacı ve etkisi emek piyasasına katılan insanların oranını azaltmak değildir, bahsolunan çalışmalar da bu fikri desteklemektedir.”⁷³

“Serbest meslek çalışması” hususuna bakıldığında; temel gelir uygulamasının serbest çalışmayı olumlu yönde etkileyeceği kanaati yaygındır. Ferry’e (1995) göre temel gelir, psikolojik olarak risk duygusunu açığa çıkaracaktır. Bautista örneğine geri dönüş yapıldığında ayda 960 EURO geliri olan Bautista örneğin ülkesinde ayda 430 EURO asgari gelir verilmeye başlandığı durumda diğer 3 arkadaşı ile birlikte bir mağaza açmaya karar veriyor. Bautista ve arkadaşları 30.000 EURO’luk bir kredi başvurusunda bulunuyorlar. Bautista ve ortakları için ayda 430 EURO temel gelirin garanti edilmesi ve günün tüm saatlerinin müsait olması yeni bir iş girişiminde bulunmak için iyi bir başlangıç noktası olacaktır. Burada 4 ortağın da mutlaka riskten kaçınmadıklarını farzetmek gerekli değildir. Riskten kaçınmamış olsalardı zaten söz konusu örnekte olduğundan çok daha maliyetli/çarpıcı bir proje seçebilirlerdi. Sonuç olarak küçük çaplı girişimlerde asgari gelirin, işi kurma aşamasında belli risklerin üstesinden gelebilmek için bir destek olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca Bu durumda asgari gelir sadece riskten kaçınmayı desteklemeyecek aynı zamanda daha büyük bir yaratıcılığa izin verecektir.⁷⁴

“Yarı zamanlı istihdam” meselesine bakıldığında; asgari gelirin piyasaya tanıtılmasıyla şu an ekonomik telafisi mümkün olmayan bazı yarı zamanlı işlerin cazip hale gelebileceğini düşünmek mantıklı görünmektedir. Bir İspanyol sendikasının yapmış olduğu çalışmada: yarı zamanlı işe sadece çalışma gününün saatlerini azaltan bir kavram olarak bakılmaması gerektiği, yarı zamanlı işin gönüllü bir iş seçeneği olması gerektiği, yaşam süresi boyunca dönüşümlü olarak iş

⁷³A.e., p. 81.

⁷⁴A.e., p. 82.

piyasa dışındaki eğitim, aile üyelerinin bakımı ve aile işlerinin üstlenilmesi, gönüllü işler gibi diğer aktivitelerle bağlantı kurmanın bir yolu olarak görülmesi gerektiği ifade edilmektedir.⁷⁵

Diğer taraftan resmi istatistiklere göre günümüzde yarı zamanlı işlerde çalışan birçok insan tam zamanlı iş bulamadıkları için bu şekilde çalışmaktadırlar. Bu durum özgürce bir seçim olmayıp bir zaruret durumudur. Filozof Jose Ortega y Gasset (1883-1955)'e göre : “eğer herhangi bir noktada daha önce sadece bir tek seçeneğimiz var idiyse, onu isimlendirmenin bir anlamı yoktur. O kısaca “zaruret”tir. Bu “tek seçenek” olması durumu yarı zamanlı çalışmayı tamamen bağımsız olmayan bir aktivite yapmaktadır.⁷⁶

Diğer bir konu yarı zamanlı işlerin genellikle kadınlar tarafından yapılmasıdır. 2000 Yılında Avrupa Birliği Eurostat verilerine göre erkeklerin % 6,3'ü, kadınların %33,7'si yarı zamanlı olarak çalışmaktadır. Bununla birlikte Avrupa'nın Kuzey ve Güney ülkelerinde önemli farklar mevcuttur. Kuzeydeki ülkelerde yarı zamanlı işler kadınlar için olağandır, güneyde ise yarı zamanlı ücret karşılığı işler kadınlar için marjinal bir aktivitedir.⁷⁷

Son olarak asgari gelirin uygulanmaya başlamasıyla emek piyasasında ileride ortaya çıkabilecek bir sonuçtan söz etmek gerekmektedir: bazı işlerde ve aktivitelerde gerçek bir ücret artışı ve bazı işlerde ve mesleklerde belli bir ücret düşmesi söz konusu olacaktır. Eğer asgari gelir hakkı uygulamaya konursa bazı işverenler için teklif ettiği cazibeli fakat çok fazla tatmin edici olmayan işler için daha fazla ücret verme baskısı oluşacaktır. Diğer taraftan Van der Veen ve Van der Parijs (1986) cazibeli ve doğası itibariyle tatmin edici olmayan işler için ortalama ücretlerin düşeceğini ifade etmişlerdir. Erik Olin Wright da daha kuvvetli ve detaylı bir biçimde aynı şeyi söylemektedir. Buna göre; eğer bir kişi asgari gelir elde ediyorsa bu kişiye rüşvet vermek veya hoş olmayan bir işi vermenin maliyeti daha yüksek olacaktır. Aksine işçilerin ilginç ve ilham verici iş tekliflerini kabul etmeleri için çok fazla teşviğe gerek kalmayacaktır. Örneğin, sosyoloji profesörleri, işleri,

⁷⁵ A.e.

⁷⁶ A.e., p. 83.

⁷⁷ A.e.

doğası gereği keyifli olduğundan çalışmak için motive edilmeye ihtiyaç duymamaktadırlar.⁷⁸

Diğer bir görüşe göre asgari gelir desteğinin yüksek miktarda verilmesinin sonucu olarak bazı işleri yapmak yeterince teşvik edilemeyeceği için bu işler asla yapılmayacaktır. Bu görüşe itiraz etmek üzere 3 cevap mevcuttur. Birincisi bazı işlerdeki önemli ücret artışları bazı kişiler için onları geçici olarak cazip hale getirebilecektir. İkinci ve daha genel olan cevaba göre ise bazı işlerin hiç kimse yapmadığı için ortadan kalkması bir sorun teşkil etmeyecektir. Üçüncüsü bazı ücretli işler için daha yüksek ücretler talep etmek ekonomik açıdan örneğin makineleşme ve otomasyon için teknolojik çözümler arandığı durumda münasip olmayabilmektedir.⁷⁹

3.6. ÇALIŞAN YOKSULLAR

Çalışan yoksul kavramı 1990'lerden sonra gündemi sürekli işgal eder hale gelmiştir. Diğer taraftan 1980 sonrasında dünya küreselleşme sürecinin bir özelliği olarak, yoksulluğun çalışma ile nasıl yok edilebileceğini tartışmak yerine çalışanların yoksulluğunu azaltacak politika arayışlarına girilmiştir.⁸⁰ Genel olarak bu yaklaşımın merkezinde emek piyasası trendlerinin analizinden ziyade çalışan yoksullar veya dünyadaki çalışanların yoksulluk sorunu mevcuttur. Küreselleşme, neoliberal politikaların çalışma ve iktisadi hayata olan etkileri ve daha birçok nedenle, büyüme – istihdam - bireyin geçimi arasındaki ilişkinin zayıflaması liberallerin çalışmanın insanları yoksulluktan kurtaracağı varsayımını geçersiz kılmaktadır.⁸¹ Gerçekten çalışan yoksulların büyük çoğunluğunun işten elde ettiği gelir kendilerinin ve ailelerinin geçimlerini sağlamaya yetecek düzeyde değildir.⁸²

Çalışmak, insanlar için, yoksulluktan kurtarması ve geçimlerini sağlaması boyutları ile önemli bir faaliyettir. Özellikle liberal öğretilerde bir işte çalışıyor

⁷⁸A.e., p. 83-84.

⁷⁹A.e., p. 83-84.

⁸⁰Seyhan Erdoğan, Denizcan Kutlu, Dünyada ve Türkiye’de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:41, 2014, s. 68.

⁸¹Ayşe Buğra, Tolga Sınmazdemir, "Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği", **Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru**, (Der: A.Buğra, Ç.Keyder), İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 91.

⁸²Şenkal, a.g.e., s. 459.

olmanın yoksulluk riskini büyük ölçüde azaltacağı düşünülmektedir. Ayrıca çalışmanın yoksulluktan kurtulmak için en önemli çıkış olduğu düşüncesi hakimdir. Ancak günümüzde çalışma, çalışanların yoksulluktan kurtulmalarına yardımcı olmamaktadır. Liberal düşünceye göre, “yoksullar çalışmadıkları veya çalışmadıkları için yoksuldur. Onlara çalışacakları bir iş sağlanırsa yoksulluktan kurtulacaklardır”.⁸³

Diğer taraftan 1990’lı yıllardan başlayarak çalışan yoksulluğunun tüm dünyada yeniden gündeme gelmesi, çalışan yoksulluğu olgusunu, gelişmekte olan ülkelerle ve kırsal istihdamla sınırlı olmayan ve gelişmiş ülkelerdeki kentsel işçi sınıfını da içeren bir biçimde tanımlama ve ölçme ihtiyacını doğurmuştur.⁸⁴ Bu durum çalışan yoksullar kavramını gündeme getirmektedir. Çalışan yoksulluğu düşük ücret, düşük vasıf, belirsiz ve yarı zamanlı iş olgularıyla bağlantılıdır fakat aynı zamanda kişinin içinde bulunduğu ailenin hanehalkı sayısı ve çalışma yoğunluğu gibi özellikler de çalışan yoksulluğuna etki edecektir.⁸⁵

ILO çalışan yoksulları, çalışan ve yoksul hanehalkına üye olan kimseler olarak tanımlamaktadır.⁸⁶ Günümüzde çalışan yoksulluk kavramının çözümü konusunda en çok başvurulan yöntem asgari gelir desteğidir. Eğer insanlar bir işte çalışmalarına rağmen geçimlerini sağlayamıyor ve yoksulluk sınırının da altında bir miktar ile yaşamak zorunda kalıyorlarsa bu kişilerin farklı bir gelir desteği ile desteklenmeleri gerekmektedir. Örneğin istihdamın yoksulluğu geriletmede yeterli olmadığı durumlarda sosyal koruma sistemleri devreye girerek çalışanın ve ailesinin yaşam koşullarını geliştirmeye ve harcanabilir gelirlerini arttırmaya dönük sonuçlar doğurabilecektir.⁸⁷

Avrupa’nın her yerinde gelecekte istihdamın geleceğinin “düşük ücret” olarak devam edeceği düşünülmektedir. Ayrıca AB’de yaklaşık her 7 işçiden birinin düşük ücretli olduğu tahmin edilmektedir. Bu sebeple son yıllarda “çalışan yoksullar” fenomeni artan bir biçimde ilgi çekmektedir. Bir uçtan diğer uca Avrupa

⁸³Recep Kapar, **Türkiye’de Çalışan Yoksullar**, ASO Yayın Organı, Kasım/Aralık 2010, s. 53.

⁸⁴Erdoğan, Kutlu, , **a.g.e.**, s. 69.

⁸⁵Crepaldi, vd. , **a.g.e.**, 2007, s. 16.

⁸⁶Barış Seçer, Amerika Birleşik Devletlerinde Çalışan Yoksullara Yönelik Sosyal Refah Politikaları, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt: 9, S:2/2007, s. 142.

⁸⁷Kapar, **a.g.m.**, s. 61.

Birliği ülkelerinde ve Norveç'te düşük ücretli çalışan işçilerin sayısı ile ilgili istatistikler ülkeler arasındaki farklılıklar ve tespit metodunda farklılıklar olmakla birlikte düşük ücret ödemenin genel ve yaygın bir olgu olduğunu göstermektedir. Yoksulluk riski oranı çalışanlar için dahi hala nisbeten yüksektir. Yoksulluk riski oranı 25 AB ülkesi ortalaması olarak %8 olup Çek Cumhuriyeti'nde %3, Belçika ve Finlandiya'da %4'ten, Yunanistan'da %13, Polonya ve Portekiz'de %14'e kadar değişen oranlar mevcuttur. 16 yaş ve üzeri gelir yoksulluğu çeken çalışan nüfusta ise yoksulluk riski %28 gibi ciddi bir rakamdır.⁸⁸

Çalışan yoksullar, hem istihdamda olan hem de iş arayan yoksulları kapsamaktadır. Bu yüzden, işsizlik sigortası, asgari gelir, temel gelir gibi gelir sağlayan uygulamalar çalışan yoksulları olumlu yönde etkilemektedir. Ancak günümüzde birçok ülkede çalışan yoksullar sınıfını yoksulluktan kurtaracak programlar (primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar) bulunmamaktadır.

3.7. YOKSULLUĞU AZALTMAYA YÖNELİK MEVCUT VE ALTERNATİF GELİR STRATEJİLERİ

Günümüzde çağımızın en karmaşık, çözümü en zor ve insanlığı en fazla tehdit eden konusu olan “yoksulluk sorunu” ile mücadele için ülkeler tarafından birçok strateji ve politikalar geliştirilmiştir.

Bununla birlikte yoksulluğu azaltmak için oluşturulan tedbirlerin çalışma teşvikleri nedeniyle sıkça sekteye uğradığını ifade etmek gerekmektedir. Sosyal yardımlardan faydalanan kişiler yardım kesilmesin diye çalışmaya istekli olmamaktadırlar (işsizlik tuzağı). Diğer taraftan düşük gelir gruplarındaki kişiler de daha yüksek gelirli bir işe geçtiklerinde aldıkları ilave/takviye sosyal yardımlar kesileceğinden yüksek gelirli işlere geçmeye istekli olmamaktadırlar (yoksulluk tuzağı). Dolayısıyla yoksulluk ve çalışma arasındaki potansiyel çelişki adeta gelirin zenginden fakire doğru yeniden dağıtımındaki etkinlik ve eşitlik arasındaki geleneksel çelişkinin bir manifestosu gibidir. Düşük gelir grubundaki kişilerin iş aramak ve çalışmak için istekleri düşmektedir (veya eğer çalışıyor iseler çalışma

⁸⁸Crepaldi vd., a.g.e., 2007, s. 42-43.

performanslarını arttırmak için) ve bunun bir sonucu olarak istihdam edilmeme ve yoksulluk oranları yüksektir.

3.7.1. Ana Hatlarıyla Mevcut Refah Tedbirleri: Olumlu ve Olumsuz Yönler

Günümüzde yoksullukla mücadele için uygulanmakta olan mevcut refah tedbirleri çok çeşitli olup daha büyük ve endüstrileşmiş OECD ekonomilerinde daha kapsamlı ve finansal açıdan maliyetli refah sistemleri uygulanmaktadır. Bu sistemin detayları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, aşağıda belirtilen özellikler hemen hemen ülkelerin tümünde geçerlidir;

- Sanayileşmiş ülkelerin birçoğunda bir işsizlik yardım programı ile kişilerin kendi isteği dışında işten ayrılmasına bağlı olarak oluşan gelir kayıpları telafi edilmeye çalışılmaktadır. Bu programlar OECD ülkelerinde %30'dan %80'e kadar olan oranlarda gelir kayıplarını tazmin etmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca birçok ülkede işsizlik yardımları uzun dönemli olarak verilebilmektedir. Genellikle 1 yıl veya daha fazla süreli olmaktadır. Bazı ülkelerde işsizlik yardımını hak etme süresinin sona ermesi başka bir yardımın ortaya çıkmasına yol açabilmektedir (tetikleyebilmektedir), özürülük yardımı gibi.

- Bir özürülük yardım programı işçilerin çalışma yılları süresince, çalıştıkları esnada veya çalışmazken meydana gelen sakatlanma durumlarında gelir tazmini sağlayan programlardır. Bu programlar da gelir kayıplarını önemli ölçüde tazmin etmektedirler. Bu tip yardımlar genellikle uzun süreli olmaktadır.

- İşgücünden erken emeklilik birçok ülkede söz konusudur. Bu tip bir emeklilik genellikle işsizlik veya özürülük yardımı alan kişinin emekli maaşı alan kişi konumuna transfer olması şeklinde gerçekleşmektedir. Erken emeklilik planlarında gelirin tazmini ile ele geçen miktar, genel olarak normal emeklilik yaşındaki miktardan daha azdır, bununla birlikte birçok ülkede tazminat oranı 60 yaşından sonra % 70'e kadar ulaşmaktadır.

- Bütün ülkelerde uygulamada olan, bir güvenlik ağı refah sistemi çalışma çağındaki kişilere ve bu kişilerin bakmakla yükümlü oldukları ailelere destekler sağlamaktadır. Bu programlardaki yardım seviyeleri ülkeden ülkeye büyük

farklılıklar göstermektedir, hatta aynı ülke içerisinde bölgeden bölgeye belirgin şekilde değişebilmektedir. Birçok OECD ülkesinde refah programları ile ülkenin medyan gelir seviyesinin 1/2 ile 1/3'ü civarında bir gelir yardımdan faydalananlara garanti edilmektedir.

- Birçok ülkede işverenlere işçilerine eğitim, vasıf ve verimlilikleri ne olursa olsun belli bir asgari ücret oranında ödeme yapmalarını gerektiren yasal bir asgari ücret politikası mevcuttur. Bu politika genellikle bütün işçilere uygulanmakta olup iş tecrübesi olmayan yeni mezunlar ve işsizlik ve özürülük yardımı alanlardan işe dönmeye karar verenler de buna dahildir. Bazı ülkelerde ise az veya çok kapsamlı toplu pazarlık anlaşmalarında etkili bir asgari ücret düzenlemesi elde etmek mümkün olabilmektedir. Birkaç ülkede bazı işçi grupları asgari ücret yasası kapsamında değildir (Hollanda gibi), diğer bazı ülkelerde ise bazı işçi gruplarına (genç işçiler gibi) asgari ücretin altında ücret verilmesine izin verilmektedir.

- Ülkelerin çoğunda işverenlerin işçi sayılarını üretim çıktılarının talebine göre değiştirebilmelerini kısıtlayan istihdam düzenlemeleri mevcuttur.⁸⁹

Yukarıda belirtilen özelliklere sahip olan politikalar kümesinin pozitif ve negatif ekonomik etkileri söz konusudur. Bu programlar az veya çok kapsamlı güvenlik ağlarıdır. Bu politikaların bir sonucu olarak gelir yoksulluğu azaltılmakta ve yüksek ve düşük gelirli aileler arasındaki eşitsizlik daha ılımlı hale getirilmektedir. Bu süreçte işçiler hastalık, sakatlanma, işsizlik ve emeklilik durumlarındaki keskin ve ani gelir kayıplarından korunmaktadırlar. Ayrıca boşanmış veya evlilik dışı çocuk dünyaya getirmiş olan ev kadınlarına ve çocuklarına da gelir desteği verilmektedir. Ayrıca bu programlar işçi işveren arasında uzun dönemli süren istihdam ilişkisi ve eğitim-verimlilik yardımları sağlamaktadırlar. Benzer şekilde kısa dönemli işsizlik süreçlerinde gelir desteğinin sağlanması kişinin iş aramasına ve kendisine uygun bir iş bulmasına yardımcı olabilecektir.⁹⁰

⁸⁹Robert Haveman, "Reducing Poverty While Increasing Employment: A Primer On Alternative Strategies. And A Blueprint", **OECD Economic Studies No.26. 1996/I**, p. 8-10.

⁹⁰A.e., p. 10.

Bununla birlikte bu politikalar ekonomik performans üzerinde son derece olumsuz etkiler de oluşturabilecektir. Bu etkileri şöyle özetlemek mümkündür;

- Emek (özellikle düşük ücretli, düşük vasıflı emek) talebi azalabilecek ve geçici işçilerin daimi işçilerin yerine geçmesi desteklenebilecektir. Sonraki etki ise işsizlik ve özür lülük yardımı gibi gelir desteğinden uzun dönemli faydalanan kişiler için; firmaların işçilere sunduğu mesleki eğitimler sınırlı hale gelecek, kurulan uzun süreli işçi işveren ilişkisinin faydaları aşınacak, çalışma isteği ve iş arama isteği azalacaktır.

- İşletmelerden yardımların maliyetinin karşılanabilmesi için vergi ödemeleri veya pazar ücretlerinden daha yüksek ücretler ödemeleri istenecektir. Bu maliyetler üretilen mal ve hizmetlere yabancı pazarlardan gelen talebi azaltacak, emek piyasasında katılıklar yaratacak, sonuç olarak ücret oranlarının denkleşmesine ve emek talebinin gerçek potansiyeline ulaşmasına engel olunacaktır. Bu tanımlamalar açık ekonominin yer aldığı birçok OECD ülkesi için geçerlidir.

- İstihdam düzenlemeleri ile iş kaybı riski azaltıldığı ve kamu transfer programlarından olan mevcut alternatif gelir desteği iş kaybı durumunda gelir koruması sağladığı için işi olan kişilerin çalışma ve çaba gösterme isteği azalacaktır.⁹¹

Özetle gelir desteği yardımlarının sebep olduğu negatif ekonomik etkiler birçok kişi tarafından şu şekilde sıralanmaktadır;

- Verimli büyümeye zarar vermekte,
- İstihdamın büyümesini baskılamakta,
- Düşük ücretli ve düşük vasıflıların işsizliğini arttırmakta,
- Ekonomik büyüme oranını azaltmakta,
- Düşük gelir veya istihdam tuzağı ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Birçok OECD ülkesinde uygulanan sosyal politika tedbirleri paketinin hem ekonomik hem de yönetsel açıdan etkin olmadığı düşünülmektedir. Yoksulluk

⁹¹A.e., p. 10.

tuzağına öncülük eden çalışma engelleri temel sorunlardan biridir. Yardımlar sıklıkla kümülatif olarak, düşük vasıflı bir işçinin yıl boyunca tam zamanlı çalışarak kazanacağı gelirden daha yüksek gelir sağlayabilmektedir.⁹²

Burada cevaplanması gereken temel soru düşük gelirli işçileri ve aileleri hedefleyen sosyal politika tedbirlerini bu problemlere yol açmayacak şekilde organize etmenin başka bir yolu olup olmadığıdır. Eş zamanlı olarak istihdam ve gelirleri desteklemek, gelir transferlerine bağımlılığı azaltmak ve yoksulluk tuzağını aşındırmak amacıyla büyük kamu harcamalarını bölüştürmenin daha etkin bir yolu olup olmayacağı konusu da tartışılmalıdır.⁹³

3.7.2. Gelir Desteği Stratejileri

Yoksulluğu azaltmaya yönelik olarak yukarıda ifade edilen mevcut refah tedbirlerinin yanı sıra birçok alternatif gelir stratejisi de önerilmektedir. “Gelir vergi kredisi”, “negatif gelir vergisi”, “temel gelir”, “kazanılmış gelir vergisi kredisi” bunlardan birkaçıdır.

“Gelir vergisi kredisi” programı uygulamasında bir ülkedeki herkes yıllık olarak asgari geçim seviyesine göre belirlenen bir ödenek (geri ödenebilir kredi) ile kredilendirilmektedir. Sonrasında ise bütün kazançlar ve diğer gelirler marjinal vergi oranı sistemiyle vergilendirilmektedir; eğer ailenin vergi mükellefiyeti kendisine yıllık olarak verilen ödenekten fazla ise aile vergi ödeyecektir, ancak, düşük ise aileye net bir gelir transferi yapılacaktır.

Birçok OECD ülkesinde gelir vergisi kredisi, mevcut çok çeşitli refah ve gelir desteği programları ile ikame edilmektedir.⁹⁴

“Negatif gelir vergisi” ise prensip olarak “gelir vergisi kredisi”ne benzemektedir. Gelir vergisi kredisi gibi negatif gelir vergisi de her aileye ve bireye yaşam biriminin büyüklüğüyle bağlantılı olarak bir temel yardımı garanti etmektedir. Yaşam biriminin geliri arttıkça transfer yardımlarının miktarı azalacak

⁹²A.e., p. 11.

⁹³A.e., p. 12.

⁹⁴A.e., p. 12-13.

ve başa başnoktasının ötesinde söz konusu aile veya birey net vergi mükellefi haline gelecektir.⁹⁵

“Temel gelir garantisi” planlarında her birey diğer başka gelir kaynaklarından bağımsız olarak temel bir yardım veya geri döndürülebilir vergi kredisi alacaktır. Ülkenin gelir vergisi sistemine göre plan dahilindeki transfer yardımları vergilendirilebilmekte (bundan ötürü kısmen geri alınır) veya vergilendirilememektedir. Temel gelir garantisinin uygulamaya girmesi ile birlikte diğer vergi ödeneklerinin kaldırılması ve bir dizi diğer gelir destek programlarının aşamalı olarak iptali veya bu programlarla sunulan yardımların azaltılması söz konusu olacaktır.⁹⁶

“Kazanılmış gelir vergisi kredisi” negatif gelir vergisine benzer bir sistemdir, farkı aile veya bireye temel gelir garantisinin verilmemesidir, yerine kişinin kazançlarının belli bir oranı (bazı belirlenmiş kazanç seviyelerine kadar) destek olarak verilmektedir. Önceki gelir desteği seçeneklerinde gelir teminine bir marjinal vergi oranı uygulanmaktadır, kazançları, belirlenen kazanç seviyesinin altında olanlar için kazanç desteği marjinal bir destek oranına sahiptir, böylece artan emek arzına ve çalışma çabasına olumlu destekler sağlanmaktadır. Tüm işçilerin kazançlarını desteklemek mümkün olmayacağından bu destek belli bir seviyenin (kink point- düğüm noktası) üzerindeki kazançlara indirgenmiştir. Negatif gelir vergisi ve kredili gelir vergisinde olduğu gibi kazanç desteği uygulamasında da istihdam edilmeyenlere herhangi bir transfer ya da yardım sağlanmamaktadır.⁹⁷

3.7.3. Emek Piyasası Stratejileri

Emek piyasası stratejileri de mevcut refah tedbirleri ve gelir desteği stratejileri gibi yoksulluğu azaltmaya yönelik olarak önerilen programlardır. “Ücret oranı desteği”, “İşverene dayalı marjinal istihdam destekleri” bu programlardan bazılarıdır.

⁹⁵ A.e., p. 13.

⁹⁶ A.e., p. 13.

⁹⁷ A.e., p. 13-14.

“Ücret oranı desteği”, kazanç desteğine benzemekte olup çalışma şartlı bir gelir desteği programıdır. Ücret oranı destek programı, sosyal olarak tespit edilen hedef bir ücret oranının belirlenmesine bağlıdır. Belirlenen hedef kazancın altında bir ücret kazanan bir işçiye saat başına bir destek sunulmaktadır; hedeflenen ücret oranı(saat ücreti) ile gerçekleşen ücret oranı(saat ücreti) arasındaki farkın belli bir yüzdesi (destek oranı) saat başı destek olarak işçiye ödenmektedir. Örneğin; eğer hedef ücret oranı saat başı 8 USD olarak belirlenmişse ve destek oranı 0,5 ise, işçinin gerçekleşen ücret oranı ise saat başı 5 USD ise, işçi çalışılan saat başına 1,5 USD destek alacaktır. Bu durumda işçinin saat başı toplam kazancı 6,5 USD olacaktır. Ücret oranı desteği çalışanların kazançlarını desteklemektedir, çalışmayanlara bir destek sağlanmamaktadır.⁹⁸

“İşverene dayalı marjinal istihdam destekleri”, ücret oranı desteğine benzemektedir, istihdam ve kazançların, işçilerin ve ailelerinin ekonomik açıdan desteklenmesine katkısını arttırmak üzere dizayn edilmiştir. Ücret oranı desteği düşük vasıflı işgücü üzerinde uygulanırken istihdam destekleri pazarın talep kısmında faaliyet gösteren işletmelere teklif edilmektedir. Etkin olması için bu desteklerin işverenin ne kadar sermaye ve emek satın alacağına dair kararlarına etki etmesi gerekmektedir, bu destekler doğası gereği marjinaldir.⁹⁹

3.7.4. İstihdam Merkezli Sosyal Politika

Emek Piyasası Stratejileri ve gelir desteği stratejileri ile yoksulluk tuzağını azaltmak için eş zamanlı olarak yeterli gelir desteği sağlama ve hem emek arzını hem de emek talebini artırma uğraşı önemli bir meseledir. Bu meselenin özündeki mesaj, hiçbir politikanın tek başına yeterli kazancı olmayanlara gerekli gelir desteğini garanti edemeyeceği ve düşük vasıflı işçilerin istihdamında bir artışı teşvik edemeyeceği gerçeğidir. Gelir desteğinin “demir kanun”una göre; kişisel gelir vergisi ile finanse edilen, kişilere yeterli yaşam seviyesini garanti eden bir gelir garantisi önemli ölçüde çalışmaktan vazgeçirici öğeyi içeren marjinal vergi oranları yapısındadır. Daha yüksek bir garanti, daha keskin bir şekilde çalışmaktan uzaklaşmak anlamına gelmektedir. Bu fikirle uyumlu olarak “gelir vergisi kredisi”

⁹⁸A.e., p. 14.

⁹⁹A.e., p. 14-15.

ve “negatif gelir vergisi” hiçbir bireyin veya ailenin altına düşmeyeceği asgari bir gelir zemini sağlamak ve mevcut sosyal politikada (işsizlik, özürllülük ve refah gelir destek politikaları gibi) örtülü olan ciddi anlamda çalışmaktan caydırıcı unsurları azaltmak suretiyle etkili enstrumanlar olabilecektir.

Bununla birlikte bu politikaların hiçbiri düşük vasıflı işçilerin hizmetine olan talepte büyük bir artışa yol açmayacak ve istihdamlarında da bir artış olmayacaktır.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında ortaya çıkan sonuç bu politikaların makul bir kombinasyonunun çözümler üretmekte başarılı olacaktır. Buna göre söz konusu kombinasyon ile;

- Tüm bireyler ve ailelerin aşağısında bir asgari gelir seviyesi zemini sağlanacaktır.

- Mevcut sosyal politikalarda gizli-örtülü olarak yer alan, çalışmayı ciddi anlamda engelleyen unsurlar ortadan kaldırılacak ve özellikle düşük vasıflı işçilerin emek arzında artışa yol açacak olumlu teşvikler sağlanacaktır.

- Özel ve kamu işverenlerinin düşük vasıflı işçilerin hizmetlerine olan talepleri teşvik edilecektir.¹⁰⁰

¹⁰⁰ A.e., p. 29-30.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ İHTİYACI VE AVRUPA BİRLİĞİ’NE UYUM

4.1. TÜRKİYE’DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK: GENEL GÖRÜNÜM

İşsizlik çağımızın en önemli ekonomik ve sosyal sorunlarından birini oluşturmaktadır. Bu açıdan günümüzde her ülke bu sorunu çözmek için gerekli tedbirleri almaya çalışmaktadır. İşsizlik serbest piyasa ekonomisinde görülen bir durumdur. Kaldı ki kapitalist toplumlarda işsizlik geçici ve ender görülen bir olgu değildir. Tarihsel süreçte tam istihdam sınırlı bir dönemde gerçekleşmiştir. Çoğu ülkede bu dönemin özelliği, Keynezyen politikaların bir gereği olarak piyasaların devlet tarafından düzenlenmesi ve tam istihdama yönelik ekonomik ve sosyal politikaların yaşama geçirilmesidir. Günümüzde işsizlik hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir sorundur.¹ Bu sorunun çözülebilmesi bir çok ülkenin temel hedefleri arasında yer almaktadır. Çünkü işsizlik birçok sorunun kaynağı ve destekleyicisidir.

Yaklaşık son 30 yıldır karşı karşıya kalınan işsizlik sorunu artık sadece işsiz olma durumunu ifade etmekten ve sadece ekonomiyi ilgilendiren bir sorun olmaktan çok öteye geçmiş bulunmaktadır. İşsizlik, özellikle uzun dönemli hale gelince iş piyasasından hatta toplumdan dışlanma, iş vasıflarını kullanma yetisinin azalması, iş arama motivasyonunun kaybolması gibi ve daha pek çok sosyal soruna da yol açmaktadır.

Türkiye, 1960’lardan beri hemen her dönem görülen yüksek işsizlik oranlarıyla mücadele etmek zorunda kalan bir ülkedir. Özellikle 1980’lerden sonra,

¹Recep Kapar, “Aktif işgücü Piyasası Politikaları”, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 55, S. 1, 2005, s. 341-371.

küreselleşme ve teknolojik gelişmelerden dolayı artmaya başlayan işsizlik, 1990'larda yüksek düzeylere ulaşmıştır. 2001 kriziyle birlikte, işsizlik daha da derinleşmiş ve kriz sonrası istihdamdaki toparlanma ekonomik büyümedeki toparlanmanın aksine çok yavaş ve sınırlı olmuştur. Hızlı nüfus artışı, eğitim politikasındaki sorunlar, yatırım yetersizliği, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi nedenler bu sorunun daha da ağırlaşmasına neden olmuştur.²

Tablo. 4-1. Temel İşgücü Göstergeleri, (Mayıs 2012-2013)

	<u>Türkiye</u>		<u>Kent</u>		<u>Kır</u>	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Kurumsal Olmayan Nüfus (000)	73.482	74.337	50.337	50.826	23.145	23.512
15 ve daha yukarı yaştaki nüfus	54.599	55.485	37.572	38.042	17.027	17.443
İş gücü (000)	27.554	28.652	18.218	19.039	9.337	9.617
İstihdam (000)	25.282	26.130	16.369	17.032	8.913	9.999
İşsiz (000)	2.272	2.526	1.849	2.008	424	518
İş gücüne Katılma Oranı (%)	50,5	51,6	48,5	50,0	54,8	55,1
İstihdan Oranı (%)	46,3	47,1	43,6	44,8	52,3	52,2
İşsizlik Oranı (%)	8,2	8,8	10,1	10,5	4,5	5,4
Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	10,4	11	10,5	10,8	10,1	11,6
Genç Nüfusta (15-24 yaş) İşsizlik Oranı (%)	15,9	16,6	18,8	18,8	10,1	12,3
İşgücüne Dahil Olamayanlar (000)	27.044	26.828	19.354	19.003	7.690	7.826

Not:Tablodaki rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

Kaynak: TÜİK, "Hanehalkı İşgücü İstatistikleri", **Haber Bülteni**, Sayı: 13566, Ankara, 15 Ağustos 2013

Türkiye genelinde işsiz sayısı 2013 yılı Mayıs döneminde geçen yılın aynı dönemine göre 254 bin kişi artarak 2 milyon 526 bin kişiye yükselmiştir. İşsizlik oranı ise 0,6 puanlık artış ile % 8,8 seviyesinde gerçekleşmiştir. Tarım dışı işsizlik oranı 0,6 puanlık artış ile % 11, 15-24 yaş grubunu içeren genç işsizlik oranı ise 0,7

²Sema Ay, Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme, **Yönetim Ve Ekonomi**, Yıl:2012 Cilt:19 Sayı:2, s. 5.

puanlık artış ile % 16,6 olmuştur. İstihdam edilenlerin oranı, bir önceki yılın aynı dönemine göre 0,8 puanlık artış göstererek %46,3'den %47,1'e yükselmiştir. Türkiye genelinde işgücüne katılma oranı, 2013 yılı Mayıs döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre 1,1 puan artarak %51,6 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemler için yapılan kıyaslamalara göre; erkeklerde işgücüne katılma oranı 0,6 puanlık artışla % 72, kadınlarda ise 1,6 puanlık artışla % 31,8 olmuştur.

Türkiye'de istihdamın yapısal özellikleri incelendiğinde; tarım sektörünün toplam istihdam içerisinde önemli sayılabilecek bir orana sahip olduğu görülmektedir. Ancak özellikle Avrupa Birliği'ne giriş sürecinin etkisiyle bu oran gün geçtikçe azalma eğilimi içerisinde. Bunun yanında, Türkiye'de kayıtdışı istihdamın yüksek olması, işgücü verimliliğinin düşük olması ve yeni iş yaratmadaki yetersizlik istihdamın yapısal özellikleri arasında yer almaktadır.³

Türkiye'de işsizlik, daha çok hızlı nüfus artışı, genç nüfusun payının yüksekliliği gibi demografik unsurlarla ilişkilendirilmektedir. Bunun yanı sıra, iç göç ve kentleşmeyle birlikte ortaya çıkan eğitim ve bölgesel dengesizlik eğilimleri de işsizliği arttırmaktadır. Türkiye gibi geçiş sürecini yaşayan bir ekonomide, piyasa ekonomisi mantığının rekabet kavramı ile desteklenememesi, özel sektör yatırım seviyesinin yetersizliği gibi nedenler işsizliğin yapısal bir sorun olarak ortaya çıkmasına neden olmaktadır.⁴

4.2. TÜRKİYE'DE YOKSULLUK VE KAMUSAL SOSYAL YARDIMLAR

Yoksulluk uzun yıllardan beri Türkiye'yi ilgilendiren önemli bir meseledir. Türkiye yoksullukla mücadelede bugüne kadar çeşitli politikalar izlemiş olup özellikle son 10-15 yıllık dönemde bu mücadelede kamusal sosyal yardımların ön plana çıktığı görülmektedir.

³ Cemil Bekiroğlu, Türkiye'de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Finans Bankacılık Yüksek Lisans Programı), İstanbul, 2010, s. 75.

⁴ Yasemin Uyar Bozdağlıoğlu, Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri Ve İşsizlikle Mücadele Politikaları, **Manas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:20, 2008, s. 50.

4.2.1. Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları

Türkiye’de ‘yoksulluk olgusu’nun farklı boyutları ve bunların oluşturduğu sorunlar önemli bir gündem teşkil etmektedir. Özellikle, 1980’den sonra Türkiye’nin kapitalist dünyayla bütünleşme çabalarından sonra ülkenin sosyoekonomik yapısında meydana gelen değişimler (serbest piyasa ekonomisi, kırsal kesimden kentlere göçler, terör ve çatışma ortamı, işsizlik vb.) yoksulluğun artmasında ve daha görünür hale gelmesinde etkili olmuştur. Türkiye, bu yıllarda kent yoksulluğu, gecekondulaşma, çarpık kentleşme, konut mafyası, yolsuzluk, kayıtdışılık ve enformel sektör gibi sorunlarla daha fazla yüzleşmeye başlamıştır. Olumsuz ve tehlikeli sonuçlarıyla yoksulluğu önemli bir toplumsal sorun olarak görmeye başlayan Türkiye, yoksullukla etkili bir şekilde mücadele etmek için çeşitli sosyal politikalar oluşturma ve kamu kuruluşları kurma yoluna gitmiştir. Bütün bu girişimlere rağmen, Türkiye’de yoksulluk hâlâ yaygın bir sorun olarak çözülmeyi beklemektedir.⁵

Gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun engellenememesi, geleceğimizi dayandırdığımız açık ekonomi ve sosyal düzene karşı şiddetli bir tehdit oluşturabilecektir. Son birkaç yılda, uluslararası kapitalizmde gelinen son aşamanın, dünya genelinde sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri hafifletmek yerine şiddetlendirdiği tartışmalarını destekleyici pek çok kanıt ortaya atılmıştır. Bu durumdan en çok etkilenenler ise gelişmekte olan ülkelerdir. Son 10 yıllık dönemde, gerçek ve gizli işsizliğin dünyanın en yoksul ülkelerinde sürekli olarak arttığı tahmin edilmektedir. Bugün ise gelişmekte olan ülkelerde yaklaşık 80 milyon işsiz olduğu, 600 milyon kişinin ise değerinin altında istihdam edildiği tahmin edilmektedir. Uluslararası kapitalizmin doğasına, sadece belli bölgelerdeki gelire ve refaha odaklı yapısına bakıldığında ve küreselleşmeden sadece zengin ülkelerin faydalandığı göz önüne alındığında, gelişmekte olan olarak adlandırılan ülkelerde yoksulluğun temel özellik olarak varlığını sürdürmesi hiç de şaşırtıcı değildir.⁶

⁵Reşat Açıkgöz, Ömer Şükrü Yusufoglu, Türkiye’de Yoksulluk Olgusu Ve Toplumsal Yansımaları, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, Cilt.1, Sayı:1, 2012, s. 79-80.

⁶Abdulkadir Şenkal, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa yayınları, (3.Baskı), İstanbul 2012, s. 147-148.

Yoksulluk ve işsizlik içiçe geçmiş kavramlar olmakla birlikte yoksulluğun işsizliğin bir sonucu olarak ortaya çıktığı genel bir kanı olarak mevcuttur. Yoksulluk temelde doğal sebeplerle veya toplumsal sebeplerle ortaya çıkmaktadır. Doğal sebepler coğrafi durum, iklim koşulları, doğal kaynaklar ve deprem, sel gibi doğal afetlerle ilgili iken toplumsal konular ise en başta ekonomik yapı olmak üzere nüfusun demografik özellikleri (nüfus artış hızının etkisi önemlidir), gelir dağılımı, istihdam, toplumsal ve siyasal ortam, tarihsel etkiler, geleneksel kültür vb. konuları içermektedir. İfade edilen toplumsal ve doğal sebeplerin tümü birbiriyle ilişkilidir ve yoksulluğa etki etmektedir.⁷

Yoksulluğun nedenleri ne olursa olsun bu konuda asıl sorun ya yeterli üretimin ya da adil olmayan dağılımdan ziyade yoksullukla mücadele için kullanılabilecek en etkili argüman “istihdam”dır. Kişilerin insana yaraşır bir yaşam sürmesi için, çalışabilir durumda olan herkese istihdam olanağının sağlanması gerekmektedir. Bununla birlikte piyasa herkese iş imkanı sunmadığından pratikte bunu gerçekleştirmek mümkün gözükmemektedir. Günümüzde işsizlik ve yoksullukla mücadelede asgari gelir desteği gibi sosyal destek programlarının devreye girdiği görülmektedir.

⁷Kemal Biçerli, Dosya Vatandaşlık geliri, “Yoksullukla Mücadelenin Ana Güzergahı İşsizlikle Mücadeleden Geçer”, **Türk İş Dergisi**, Sayı: 389, 2010, s. 42-44.

Tablo. 4-2. Avrupa Birliği ve Türkiye’de Yoksulluk Riskindeki Kişilerin Toplam Nüfus İçindeki Oranı (%), (2004-2011)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB 27	-	25,6*	25,2*	24,4	23,5	23,1	23,4	-
Bulgaristan	-	-	61,3	60,7	38,2**	46,2	41,6	49,1***
Çek Cumhuriyeti	-	19,6	18	15,8	15,3	14	14,4	15,3
Danimarka	16,5	17,2	16,7	16,8	16,3	17,6	18,3	-
Almanya	-	18,4	20,2	20,6	20,1	20	19,7	19,9
Estonya	26,3	25,9	22	22	21,8	23,4	21,7	23,1
İrlanda	24,8	25	23,3	23,1	23,7	25,7	29,9	-
İspanya	24,4	23,4	23,3	23,1	22,9	23,4	25,5	27
Fransa	19,8	18,9	18,8	19	18,6**	18,5	19,2	-
İtalya	26,4	25	25,9	26	25,3	24,7	24,5	-
Letonya	-	45,8	41,4	36	33,8**	37,4	38,1	40,1
Litvanya	-	41	35,9	28,7	27,6	29,5	33,4	33,4
Lüksemburg	16,1	17,3	16,5	15,9	15,5	17,8	17,1	-
Macaristan	-	32,1	31,4	29,4	28,2	29,6	29,9	31
Malta	-	20,2	19,1	19,4	19,6	20,2	20,3	-
Hollanda	-	16,7	16	15,7	14,9	15,1	15,1	-
Avusturya	17,5	16,8	17,8	16,7	18,6	17	16,6	16,9
Polonya	-	45,3	39,5	34,4	30,5**	27,8	27,8	27,2***
Portekiz	27,5	26,1	25	25	26	24,9	25,3	-
Romanya	-	-	-	45,9	44,2	43,1	41,4	40,3
Slovakya	-	32	26,7	21,3	20,6	19,6	20,6	-
Finlandiya	17,2	17,2	17,1	17,4	17,4	16,9	16,9	17,9
İsveç	16,9	14,4	16,3	13,9	14,9	15,9	15	16,1
İngiltere	-	24,8	23,7	22,6	23,2	22	23,1	-
Norveç	15,8	16,2	16,9	16,5	15	15,2	14,9	14,6
İsviçre	-	-	-	-	18,6	17,2	17,2	-
İzlanda	13,7	13,3	12,5	13	11,8	11,6	13,7	13,7
Türkiye	-	-	72,4	-	-	-	-	-

Kaynak: Eurostat, “People at Risk of Poverty or Social Exclusion,” (Çevrimiçi) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=tableveinit=1&vplugin=1&language=en&epcode=t2020_50, 13.10.2012.

* Eurostat tahmini ** Serilerde bozukluk var. *** Nihai olmayan

Tablo. 4-3.’den görüleceği üzere AB 27’de 2005 yılında yoksulluk riski altındaki kişilerin toplam nüfusa oranı 2005-2010 yılları arasındaki seyirde % 25,6 (2005 yılı rakamı)’dan % 23,4’e (2010 yılı rakamı) inmiştir. AB üyesi ülkeler

içerisinde söz konusu yıllar arasında en düşük yoksulluk riski oranı 2009 yılında % 11,6 ile İzlanda'da gerçekleşmiştir, en yüksek oran ise 2006 yılında % 61,3 oranı ile Bulgaristan'a aittir. Türkiye ise tablodan görüleceği üzere Bulgaristan'dan da daha kötü durumda olup 2006 yılı verilerine göre toplam nüfus içerisinde yoksulluk riski taşıyanların oranı % 72,4'tür.

Yoksulluk riskinin yüksek olması kişilerin her an yoksulluk girdabına düşebilmeleri anlamına geldiğinden rakamların doğruluğu büyük önem arz etmektedir, bir kontrol mekanizması olarak yoksulluk oranlarını incelemek faydalı olacaktır. Yoksulluk oranlarını hesaplamının yöntemlerinden bir tanesi yoksulluk sınırı tespit edilmek suretiyle sınırın altında kalan fertlerin yoksul ilan edilmesidir. Bu yöntemle göre sınır olarak alınabilecek kavramlar; gıda yoksulluğu (açlık), yoksulluk (gıda+gıda dışı), kişi başı günlük 1USD'nin altı, kişi başı günlük 4,3 doların altı ve harcama esaslı görelî yoksulluk'tur.

Tablo. 4-3. Türkiye'de Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Yoksul Kişi Sayısı, (Bin Kişi), (2007-2009)

Yöntemler	Yoksul Fert Sayısı (bin kişi)		
	2007(*)	2008	2009
Gıda yoksulluğu (açlık)	328	374	339
Gıda+Gıda Dışı (Yoksulluk)	12.261	11.933	12.751
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı (1)	-	-	-
Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı (1)	356	330	159
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı (1)	5.796	4.759	3.066
Harcama esaslı görelî yoksulluk (2)	10.127	10.497	10.669

Kaynak: TÜİK, 2009 **Yoksulluk Çalışmaları Sonuçları**, (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=23, 05.10.2012.

Tablo.4-3'e göre Türkiye'de gıda yoksulluğu içerisinde bulunan kişi sayısı 2007 yılında 328.000 kişi iken, 2009 yılında bu sayıya 11.000 kişi ilave olmuş ve yoksul sayısı 339.000 kişi olarak tahmin edilmiştir. 2007 ile 2009 yılları arasında gıda ve gıda dışı yoksulluk içerisinde bulunanlar 500.000 kişi artmıştır. Yoksulluk

sınırı kişi başı günlük 2,15 doların altında bulunan kişi sayısı 2007 yılında 356.000 iken 2009 yılında 159.000'e, 4,3 doların altında kişi sayısı ise 2007 yılında 5.796.000 kişiden 2009 yılında 3.066.000 kişiye düşmüştür.

Tablo. 4-4. Türkiye’de Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Kişilerin Yoksulluk Oranları, (%), (2002-2009)

Yöntemler	Fert Yoksulluk Oranı (%)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^(*)	2008	2009
Gıda Yoksulluğu (açlık)	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54	0,48
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı (1)	0,20	0,01	0,02	0,01	-	-	-	-
Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı (1)	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı (1)	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35
Harcama esaslı görelî yoksulluk (2)	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12

Kaynak: TÜİK, 2009 Yoksulluk Çalışmaları Sonuçları, (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=23, 05.10.2012.

(1) 1 \$'ın satınalma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı olarak 2002 yılı için 618 281 TL; 2003 yılı için 732 480 TL; 2004 yılı için 780 121 TL, 2005 yılı için 0.830 YTL, 2006 yılı için 0.921 YTL; 2007 yılı için 0.926 YTL; 2008 yılı için 0.983 YTL ve 2009 yılı için ise 0,917 TL kullanılmıştır.

(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

(*) Yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiştir.

Türkiye’de durum dünyada yaşanandan çok farklı değildir. TÜİK’in 2009 Yoksulluk Çalışması’nın sonuçlarına göre kişi başı günlük harcaması, satın alma gücü paritesine göre 1 Doların altında kalan fert bulunmamaktadır. Kişi başı günlük 2,15 Dolar olarak tanımlanan yoksulluk sınırının altında bulunan kişilerin oranı % 0,47, yoksulluk sınırı 4,3 Dolar olduğunda ise bu oran % 6.83 olarak tahmin edilmiştir.

Tablo. 4-5. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fert Yoksulluk oranları

Yöntemler	Fert Yoksulluk Oranı (%)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁽²⁾	2008	2009	2010	2011	2012
Türkiye											
Kişi Başı günlük 2,15 \$ altı ⁽¹⁾	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22	0,21	0,14	0,06
Kişi Başı günlük 4,3 \$ altı ⁽¹⁾	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35	3,66	2,79	2,27
Kent											
Kişi Başı günlük 2,15 \$ altı ⁽¹⁾	2,37	1,54	1,23	0,97	0,24	0,09	0,19	0,04	0,04	0,02	0,02
Kişi Başı günlük 4,3 \$ altı ⁽¹⁾	24,62	18,31	13,51	10,05	6,13	4,40	3,07	0,96	0,97	0,94	0,60
Kır											
Kişi Başı günlük 2,15 \$ altı ⁽¹⁾	4,06	3,71	4,51	2,49	3,36	1,49	1,11	0,63	0,57	0,42	0,14
Kişi Başı günlük 4,3 \$ altı ⁽¹⁾	38,82	32,18	32,62	26,59	25,35	17,59	15,33	11,92	9,61	6,83	5,88
(1) 1 \$'ın satınalma paritesine (SGP) göre karşılığı olarak 2002 yılı için 0,618 TL; 2003 yılı için 0,732 TL; 2004 yılı için 0,780 TL; 2005 yılı için 0,830TL, 2006 yılı için 0,921 TL, 2007 yılı için 0,926 TL, 2008 yılı için 0,983 TL, 2009 yılı için 0,917 TL, 2010 yılı için 0,990 TL; 2011 ve 2012 yılları için 1,004 TL kullanılmıştır.											
(2) 2007 yılından itibaren yeni nüfus projeksiyonları kullanılmaktadır.											

Kaynak:TÜİK, **Haber Bülteni**, Sayı: 16023, Ankara, 6 Aralık 2013.

TÜİK'in 2012 Yoksulluk Çalışması'nın sonuçlarına göre ise 2012 yılında kişi başı günlük 2,15 Dolar olarak tanımlanan yoksulluk sınırının altında bulunan kişilerin oranı % 0,06, yoksulluk sınırı 4,3 Dolar olduğunda ise bu oran % 2,27'dir. Diğer taraftan Tablo. 4-6.'ya kır kent yoksulluğu açısından bakıldığında ise kırdaki yoksulluğun çok daha ciddi boyutta olduğu belirgin bir biçimde görülmektedir.

Tablo. 4-6. Hanehalkı Fertlerinin İşteki Duruma ve Çalıştığı sektöre göre Yoksulluk Oranları

İşteki Durum ve Sektör	Fert Yoksulluk Oranı %							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
İstihdamdaki Fertler	25.08	26.12	23.33	18.96	15.81	14.21	14.82	15.37
İşteki Durum								
Ücretli, Maaşlı	13.64	15.28	10.35	6.57	6.00	5.82	5.93	6.05
Yevmiyeli	45.01	43.09	37.52	32.12	28.63	26.71	28.56	26.86
Ücretsiz Aile İşçisi	35.33	38.51	38.73	34.52	31.98	28.58	32.03	29.58
Kendi Hesabına	29.91	32.38	30.48	26.22	22.06	22.89	24.10	22.49

Kaynak: TÜİK, 2013

Tablo. 4-6.'de görüleceği üzere, çalışan yoksulluğu 2002-2009 yılları arasında azalış eğilimindedir. Bu azalış eğiliminin sosyal yardım harcamalarındaki artışa bağlı olduğunu düşünmek mümkündür. İstihdamdaki durumları açısından çalışan 2009 yılında yoksulluğun en yüksek olduğu grup ücretsiz aile işçileridir. Yevmiyeliler ise yoksulluk oranlarının en fazla azalma gösterdiği gruptur. Tablodan görüleceği üzere çalışan yoksulluğu, işteki durumun bütün dilimlerinde oldukça yüksek seviyelerdedir.⁸

Kişilerin yoksulluk riski, çalışıp çalışmama durumlarına göre değişmektedir: 2008 yılında yoksulluk oranı ücretli-maaşlı çalışanlarda %5,93, yevmiyeli çalışanlarda % 28,56, işverenlerde % 1,87, kendi hesabına çalışanlarda % 24 ve ücretsiz aile işçisi olanlarda % 32,03'tür. Yoksulluk riskinin en yüksek olduğu tarım kesimi çalışanlarında yoksulluk oranı %37,97, sanayi kesimi çalışanlarında % 9,71, hizmet sektöründe çalışanlarda %6,82 olarak hesaplanmıştır. 2008 Yılında yoksulluk oranı, iş arayan kişiler için %17,78 iken, bir ekonomik aktivitenin içinde olmayan kişiler için %13,73 olarak tahmin edilmiştir.⁹

⁸Seyhan Erdoğan, Denizcan Kutlu, Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:41, 2014, s. 76.

⁹Kemal Biçerli, **a.g.e.**, s. 42-44.

2009 yılında yapılan Yoksulluk Araştırması'nın sonuçlarından da görüleceği üzere Türkiye'de işsizlik; hızlı nüfus artışı, çalışma çağındaki nüfusa her yıl yüz binlerce kişinin eklenmesi kırdan kente göç, küresel ekonominin getirdiği sorunlar, işgücünün nitelik sorununun çözümü gün geçtikçe daha da zorlaşmaktadır. Mevcut durum karşısında Türkiye'de makro-ekonomik istikrarın sağlanması, çalışma yaşamı ile ilgili temel yasaların AB ve ILO standartlarında yeniden çıkartılması, yatırımları ve istihdamı teşvik edici yasaların ve düzenlemelerin çıkarılması vb. çalışmalar devam etmektedir.

Devletin birtakım girişimleriyle yoksulluğu azaltmakta etkin rol oynayabileceği açıktır. Bu konuda en çok başvurulan yöntemler, makro ekonomik politikalar, ücret ve fiyat politikaları gibi tedbirlerle gelirin birincil dağılımında etkili olabileceği gibi, vergi ve transfer politikalarıyla ikincil bir gelir dağılımı da gerçekleştirilebilmesi de mümkündür. Bunun yanında transfer politikaları içerisinde yoksulluğu azaltmaya yönelik en önemli mekanizmalardan bir tanesi de sosyal yardımlardır. Sosyal yardımlar, devlet tarafından ihtiyaç sahiplerine karşılıksız olarak yapılan aynı ve nakdi yardımlarından oluşmaktadır.¹⁰ Diğer taraftan Türkiye gelişmekte olan bir ülke olması nedeniyle ekonomik büyüme ve kalkınma her zaman birincil bir amaç olarak belirlenmiş, söz konusu büyümenin refahı artırıcı etki nedeniyle yoksul kesime de olumlu etki edeceği düşünülmüştür. Bu nedenle yoksullukla mücadele konusundaki yaklaşımın dolaylı bir yaklaşım olduğunu söylemek mümkündür. Uygulamadaki ekonomi programlarının yoksulluğun ortaya çıkmasında veya artmasında etkili olup olmadığı çok fazla irdelenmemiştir. Dolayısıyla yoksullukla mücadele konusu yoksulların sosyal ve ekonomik durumlarını düzeltmeyi hedefleyen uzun vadeli planlardan ziyade dezavantajlı gruplara yönelik olarak gerçekleştirilen bazı sosyal yardımlar sınırlı bir çerçevede kalmıştır.¹¹ Bunun yanında Türkiye'de de sadece işsizlik değil, işsizliğin nasıl yaşandığı, çalışanların durumu da çok farklı tablolar ortaya çıkartmaktadır. Çalışan

¹⁰Kemal Madenoğlu, Vatandaşlık Geliri, "Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Desteği Türkiye'deki Uygulama", **Türk-İş Dergisi**, Sayı: 389, 2010, s. 37.

¹¹İlhan Karakoyun, Fuat Erdal, Şartlı Nakit Transferleri Ve Çocuk Yoksulluğu İle Mücadele: Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) Bileşeni: Aydın İli Uygulaması, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 46 Sayı: 529, 2009, s. 22

yoksulluğu, yani çalışanların arasındaki yoksulluk oranının yüksekliği de çok önemli bir sorun olarak kalmaktadır.¹²

Yoksullukla mücadelede en önemli araçlardan biri olan asgari gelir desteği ülkemizde de uygulama alanı bulan bir konudur. Bu yüzden çalışan ve/veya çalışmayan yoksullara yönelik temel bir politika önlemi, asgari gelir desteği uygulaması olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim bu politika günümüzde birçok Avrupa Birliği ülkesinde de uygulanmaktadır. Türkiye'nin son 20 yılında yoksullukla mücadele konusundaki uygulamalara bakıldığında, bu konuda önemli çalışmalar yapılmakla birlikte hala katedilecek ciddi bir mesafe olduğu görülmektedir. Ülkemizdeki yoksullukla mücadele programlarına yönelik temel eleştirilerden birisi, bu programların uzun vadeli ekonomik ve sosyal politikaların bir parçası olarak ele alınmaması, bunun yerine dezavantajlı konumda olduğuna karar verilen kişilere yönelik sosyal yardımlarla sınırlı kalmasıdır.¹³ Diğer taraftan bu gelişmeler olurken aynı zamanda son yıllarda ülkemizde yoksullukla mücadele kapsamında gerek kurumsal alt yapının iyileştirilmesinde gerekse dezavantajlı gruplara ayrılan kaynakların artırılmasında çok önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu kapsamda, sosyal yardımların daha etkin olarak uygulanması bağlamında pek çok batı ülkesinde uygulanan asgari gelir desteğinin ülkemizde de uygulanabilirliği farklı düzlemlerde tartışılmaktadır.¹⁴

4.2.2. Türkiye'de Sosyal Yardımlar

Sosyal yardım, temel gereksinimlerini karşılayabilme durumundan yoksun olan kişilere yönelik bir sosyal güvenlik yöntemi ve sosyal hizmet alanıdır, muhtaçlık tespitine göre, yoksullara karşılıksız olarak verilen ve onları kendilerine yeterli duruma getirmek amacıyla yapılan aynı ve nakdi yardımlardan oluşmaktadır.¹⁵ Türkiye'de sosyal yardımların kökeni Osmanlı imparatorluğu

¹²Binhan Berksoy Oğuz, Nebile Korucu Gümüšoğlu, Türkiye'de Gençlerin Sosyal Dışlanması İle Mücadele Politikalarında AB Perspektifinde Yenilikçi Modellerin Önemi, **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Sempozyumu Bildiriler**, İstanbul, 13-15 Ekim 2010, s. 10.

¹³Özge Arpacıoğlu, Metin Yıldırım, "Dünyada ve Türkiye'de Yoksulluğun Analizi", **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2011, Cilt: 4, Sayı: 2, s. 74.

¹⁴Selim Coşkun, Samet Güneş ve Fatih Ortakaya, "Asgari Gelir Desteği Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi," **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Ekim 2012, s. 131.

¹⁵Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü**, Ankara, 2010, s. 28.

dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda toplumsal yapıda yardımlaşma ve dayanışma kültürünün güçlü olmasında üç farklı yardımlaşma sistemi etkilidir. Bunlardan ilki aile içi yardımlaşmadır. İkincisi vakıflar aracılığıyla yapılan yardımlardır. Üçüncüsü ise dini kuralların gereği olarak yapılan yardımlardır, zekât ve fitre bu kapsamda yapılan en önemli yardımlardır.¹⁶

Günümüzde ise sosyal yardımların kapsam ve niteliği oldukça değişmiştir. Türkiye'de sosyal yardıma ihtiyaç duyan kesimlerin ihtiyaçlarının karşılanması anayasal hak olarak tanımlanmıştır.¹⁷ Anayasa'daki söz konusu maddelerle uyumlu ve paralel bir biçimde son yıllarda sosyal yardım programları çeşitlendirilerek daha çok sayıda ihtiyaç sahibine ulaşılmaya çalışılmaktadır.

4.2.2.1. Türkiye'de Sosyal Yardımlarla İlgili Mevcut Durum

4.2.2.1.1. Hukuksal Boyut, Yönetimsel ve İdari İşleyiş

Hukuk devletinin amaçladığı kişinin korunması olgusu ancak devletin sosyal bir nitelik kazanmasıyla mümkün olmaktadır. Vatandaşların sosyal durumlarıyla ilgilenen ve onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamakla görevli olan sosyal devlet insan onurunun korunmasını amaçlar.¹⁸ Türkiye'de sosyal devlet sorumluluğu çerçevesinde anayasanın çeşitli maddelerinde sosyal yardımlarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemelerden en önemlileri 1982 Anayasası'nın 2, 60 ve 61 No'lu maddeleridir. Madde 2'de, Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı bir sosyal hukuku devleti olduğu ifade edilmektedir. Anayasanın 5. maddesinde "Devletin temel amaç ve görevleri... Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak... İnsanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır", 60. maddesinde "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir" ve 61. maddesinde "Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar, Devlet, sakatların korunmalarını ve

¹⁶Eyüp Zengin, Ayhan Şahin, Salih Özcan, Türkiye'de Sosyal Yardım Uygulamaları, **Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:19, Sayı:2, s. 135-36.

¹⁷A.e., s. 134.

¹⁸Ergün Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 138.

toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır”¹⁹ şeklinde ifadeler yer verilmektedir. Ayrıca 65. Maddede devletin sosyal ve ekonomik alanlardaki Anayasal görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözetmek suretiyle mali imkanlar doğrultusunda yerine getireceği bildirilmiştir.²⁰

Anayasa'nın 61. Maddesinin devlete yüklediği bu görevleri gerçekleştirmeye yönelik olarak 1970'li yıllardan itibaren çıkarılan yasalar ve bu yasalara dayalı olarak kurulan kurum ve kuruluşlar sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili alanı düzenlemişlerdir. ASPB'nin kurulmasıyla bir nebze giderilmeye çalışılsa da sosyal yardımlar ve hizmetler alanında faaliyette bulunan kurumların çok başlılığı ve primsiz yardımı hak etme şartlarının net olmayışı faaliyetlerin etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Geçim sıkıntısı çeken ve toplumsal dışlanma tehlikesi ile karşı karşıya olan yoksul ve dar gelirli kişilerin durumlarının iyileştirilmesi, en azından asgari geçim seviyesine ulaştırılmaları kamunun sorumluluğundadır ve devlet bu sorumluluğu gelir ve muhtaçlık testine bağlı olarak karşılıksız olarak verdiği sosyal yardımlarla gerçekleştirmektedir. Sosyal yardımlar, katkı yapılması zorunlu olmayan ya da yardım ile katkı payı arasında bir ilişki olmayan, devletin vergilerle finanse ettiği kamusal yardımlardır.²¹

Türkiye’de yoksullukla mücadele için atılan ilk adımlar ve uygulamalar sosyal sigortalar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Sosyal yardımlarla ilgili uygulamalar daha geç bir dönemde devreye girmiştir. Bu doğrultuda atılan ilk adım 1976 yılında çıkarılan 2022 Sayılı kanundur. Kanun; emeklilik hakkı ve geçimini sağlayacak kimsesi olmayan, 65 yaşın üzerindeki yaşlı ve yoksul kişilere ve çalışamayacak durumdaki özürülere belli bir aylık bağlanmasını öngörmektedir. Sosyal yardımlarla ilgili diğer önemli bir adım ise 1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’dur. Bu kanun ile muhtaç vatandaşlar ile vatandaş olmasa dahi Türkiye’ye kabul edilmiş kişilere sosyal

¹⁹Zengin, Şahin, Özcan, **a.g.e.**, s. 136.

²⁰Madenoglu, **a.g.e.**, s. 39-40.

²¹Banu Metin, “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı,” **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C. 2, S. 1, 2012, s. 137-138.

adaleti güçlendirmeye yönelik olarak dayanışmada bulunulması ve sosyal yardım yapılması öngörülmektedir. Söz konusu kanun ile kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 2004 yılında yürürlüğe konulan 5263 sayılı kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. SYDGM şu anda ASPB bünyesindeki en önemli kurumdur ve il ve ilçelerdeki vakıflar aracılığıyla ülkenin dört bir yanında her ay periyodik yardımlar, sağlık yardımları, özel amaçlı yardımlar, eğitim yardımları, yakacak yardımları, gelir getirici ve istihdam yaratıcı proje yardımları gerçekleştirmektedir.²²

Türkiye'de uygulamada olan sosyal yardımlarla ilgili diğer bir proje ise Dünya Bankası öncülüğünde 2001 tarihinde başlatılan Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP)'dir. Projenin amacı üst üste yaşanan ekonomik krizler sonrası uygulanan yapısal reform programının toplumsal etkilerini azaltmaya yönelik olarak sosyal yardım sistemini güçlendirmektir. Proje ile DB, SYDGM tarafından kullanılmak üzere 500 Milyon Dolarlık bir fon aktarmıştır. SRAP 3 bileşenden oluşmaktadır. Bunlar; “hızlı yardım”, “şartlı nakit transferi” (ŞNT) ve “yerel girişimler” ve “kurumsal gelişim”dir.

ŞNT'nin amacı; yoksulluk nedeniyle çocuklarını okula kaydettiremeyen-gönderemeyen veya okuldan almak zorunda kalan, okul öncesi çocuklarının sağlık kontrollerini yaptıramayan ailelerin veya düzenli doktor kontrolü yaptıramayan anne adaylarının ekonomik açıdan desteklenmesidir. Bu uygulamada hedeflenen, sosyal yardımlarla nüfusun en yoksul %6'lık bölümüne yönelik olarak temel sağlık ve eğitim hizmetlerinin iyileştirilmesidir. SRAP 2002 yılında uygulamaya konmuş ve 31 Mart 2007 tarihinde ise sona ermiştir. Bu tarihten itibaren SRAP Yerel Girişimler Bileşeni kapsamındaki proje destekleri (gelir getirici, işbirliğine yönelik sosyal yardım/hizmet amaçlı, geçici istihdam ve toplumsal kalkınma projeleri) ve Şartlı Nakit Transferi Bileşeni bünyesindeki eğitim ve sağlık yardımları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan finanse edilmek suretiyle yürütülmektedir.²³

²²A.e., s. 139-140.

²³A.e., s. 140-141.

1992 Yılında çıkarılan 3816 Sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” Türkiye’de sosyal yardım sahasında yapılan diğer önemli bir düzenlemedir. Bu Kanunun amacı hiçbir sosyal güvencesi olmayan ve sağlık giderlerini karşılayamayan yoksul Türkiye vatandaşlarının sağlık giderlerinin Genel Sağlık Sigortası uygulanmaya başlayıncaya kadara devlet tarafından karşılanmasıdır. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’yla yeşil kart sahipleri genel sağlık sigortası kapsamına alınmıştır.²⁴

Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik sistemi finansman konusunda sıkıntı yaşamaya başlamış ve yeniden yapılandırma çalışmalarına girişilmiştir. Yeniden yapılandırmanın temel gerekçeleri;

- Nüfusun yapısının değişmesi,
- Finansman açıklarının ekonomi üzerinde oluşturduğu baskı,
- Nüfusun tamamını kapsayacak bir koruma sisteminin olmayışı,
- Mevcut sistemin (yönetim ve altyapı sorunları ile birlikte) yoksullukla mücadelede yetersiz kalmasıdır.

Yeniden yapılandırma ile öngörülen yeni sosyal güvenlik sisteminde; nüfusun tümüne bir “genel sağlık sigortası” sunulması, halen dağınık halde sunulan sosyal yardım ve hizmetlerin daha somut ve ihtiyaç sahiplerinin kolaylıkla ulaşabileceği bir yapıya büründürülmesi, sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarını içeren tek bir emeklilik sigortası sisteminin kurulması amaçlanmaktadır. Burada adı geçen hizmetlerin etkin ve modern bir biçimde yapılabilmesi için gerekli kurumsal yapının oluşturulması gerekmektedir. Bu çerçevede, çıkarılan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile farklı şekilde hizmet veren emeklilik sistemleri tek bir norm ve standartta birleştirilmiş, benzer biçimde farklı standartlarda sunulan sağlık hizmetleri de ortak bir standart oluşturulmak suretiyle tüm toplumu içine alan zorunlu Genel Sağlık Sigortası Sistemine dönüştürülmüştür.²⁵

²⁴A.e., s. 141.

²⁵A.e., s. 142.

2006 yılında Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur’un tüzel kişilikleri sona ermiş, malvarlıkları Sosyal Güvenlik Kurumu’na devredilmiştir. Söz konusu gelişmelerle Türk sosyal güvenlik sisteminin pirimli kısmı yeniden yapılandırılmış, pirimsiz kısmı oluşturan sosyal yardım ve hizmetler ile ilgili yenilik çalışmaları uzun bir süre gerçekleştirilememiştir. Pirimsiz sistemle ilgili en önemli gelişme, 2011 yılında ASPB’nin kurularak bu alandaki dağınkılığın ve çok başlılığın giderilmesidir. ASPB’nin kuruluş kararnamesinde Bakanlığın görevleri arasında, sosyal hizmetler ve yardımlarla ilgili ulusal seviyede politikalar geliştirmek ve uygulamak (md.2/a), çocuklara, kadınlara, özürllülere, yaşlılara, şehit yakınlarına, gazilere ve toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimlerine yönelik her türlü, ihmal, istismar, ayrımcılık ve dışlanmanın önlenmesi ve bu kesimlere yönelik sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesi (md.2/a), yer almaktadır.²⁶

Daha önce Başbakanlık ya da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı olarak sosyal yardım ve hizmet faaliyetleri yürüten kurumlar (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Özürllüler İdaresi Başkanlığı) ASPB kurulduktan sonra ASPB’ye bağlanma yoluna gidilmiştir.

4.2.2.1.2. Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı /Aktivasyon

Türkiye’de ASPB ve İş-Kur’un ortak çabaları ile sosyal yardım-istihdam bağlantısı kurulmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede sosyal yardımlara muhatap olan kesim içerisinde çalışabilecek durumda olanların bir an önce istihdam edilmeleri ve ekonomik güç elde etmeleri ve sistemde kalış sürelerinin azaltılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda İş-Kur 2010 Yılı Programı’nda “82 nolu öncelik” ile çalışabilecek durumdaki yoksul kimselere verilen sosyal yardım ve hizmetlerin temel amacının yoksulluk kültürü oluşmasını önlemek ve bu kişilerin bir an önce

²⁶A.e., s. 142.

üretken duruma gelmelerini sağlamak olduğunu belirterek, çalışamayacak durumda olanların ise devamlı olarak sosyal yardımlarla desteklenmesini öngörmüştür. 82 Nolu öncelik'te işaret edilen tedbirler; çalışabilecek durumda olan yoksulların istihdamına yönelik özel programların geliştirilmesi, kayıtlı çalışanların yoksulluğunun azaltılması ve asgari geçim seviyesine ulaşmalarına yönelik programların hazırlanması ve yoksullukla mücadele için sosyal transferlerin etkinliğinin artırılması vb. dir. 2010 yılı programı ile uyumlu bir şekilde İş-Kur Ekonomi Koordinasyon Kurulu (EKK) nun 2 Mart 2010 tarihli toplantısında aldığı karar ile yürütülen sosyal yardım programları ile istihdam arasında bağlantı kurulması konusunda bir çalışma yapılması öngörülmüştür. Bu çerçevede “Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması Ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı”²⁷ uygulamaya konularak 28.04.2010 tarihinde Sosyal Yardımlar-İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü imzalanmıştır.²⁸ Eylem planı ve Protokol çerçevesinde sosyal yardım için başvuran ve sosyal yardım alan hane içerisinde çalışma yeteneğine sahip olan tüm kişilerin İş-Kur’a kaydının yapılması ve istihdamlarına (aktivasyon) öncelik verilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda yardım başvurusu yapan kişiler SOYBİS ve BSYS’de üzerinden otomatik olarak İş-Kur veri tabanına yönlendirilmekte ve kaydedilmektedir.²⁹ Bu tip istihdam odaklı bir yönlendirme ile sosyal yardım sistemine sağlanacağı öngörülen faydalar şunlardır:

- Sosyal yardım faydalanıcılarını istihdama yönlendirerek, onlara iş imkanları sunmak ve bu şekilde kendilerine olan güven ve saygılarını arttırmak,
- Yardımlara bağımlılığı azaltmak, ayrıca yardımlardan faydalananların sayısını azaltmak,
- Sosyal yardım sisteminin mali açıdan etkinliğini arttırmak
- Sosyal yardım ve hizmetler sistemini güçlendirmek.

Ayrıca sosyal yardımların verilmesinde “sosyal güvenlik kaydı olmama” şartı arandığından bireyler çalışmayıp yardıma bağımlı halde yaşamayı tercih

²⁷Coşkun, Güneş ve Ortakaya, **a.g.e.**, s. 9.

²⁸Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, **2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni**, Araştırma Geliştirme ve Tanıtım Daire Başkanlığı, Ankara, 2012, s. 21.

²⁹Madenöglü, **a.g.e.**, s. 39-40.

edebilmektedirler. Hem bu durumun önüne geçebilmek hem de çalışan yoksulluğunu gidermek için 2012 yılında çıkarılan 6353 sayılı Kanunla; 3294 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak hanede kişi başı düşen geliri aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olması durumunda bu kişilerin de -sosyal güvenlik kaydı bulunduğu halde- sosyal yardımlardan yararlanabilmesi olanağı getirilmiştir.

Aktivasyon konusunda AB ülkelerinin büyük bir kısmında da yardımların azalan oranlı yapılması, ücretler üzerindeki vergilerin azaltılması gibi istihdama yönlendirici-istihdamı teşvik edici tedbirler alınmaktadır.³⁰

Diğer taraftan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile İş-kur arasındaki işbirliği özellikle sosyal yardım alanların istihdama yönlendirilmesi ile ilgili olarak büyük önem arz etmektedir. Uygulamada Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına yardım başvurusunda bulunan kişiler eğer çalışmaya müsait iseler bilgileri sisteme girildiği anda bu kişiler İş-Kur'a yönlendiriliyor olmaktadır. ASPB yardım alanlar hakkında çok detaylı bir bilgi bankasına sahip olduğundan İş-Kur söz konusu yardım alan ve işsiz olan kişilerin hangi işlere yönlendirilebileceği bilgisine de otomatik olarak sahip olmaktadır. 2011 yılından itibaren (2011-Haziran-2014 Haziran tarihleri arasında) bu şekilde İş-Kur'a yönlendirilen 45.785 kişi işe yerleştirilmiş, 44.000 kişi (işsiz kaldıkları ve işsizlik sigortasını hak ettikleri halde bundan bilgisi olmayanlar) işsizlik sigortasından faydalandırılmış, 31.000 kişiye mesleki eğitim verilmiştir. Söz konusu rakamlar düşük seviyelerde olmakla birlikte ASPB ile İş-Kur arasında kurulan bu sosyal yardım-istihdam bağı büyük önem taşımaktadır.³¹

Ayrıca 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda "İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi" başlığı altında sosyal yardım ile istihdam arasındaki bağlantının güçlendirilmesinin öneminden bahsedilmektedir. Buna göre;

- ASPB ile İş-Kur arasında güçlü işbirliği,

³⁰Hande Hacımahmutoğlu, "Türkiye'de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi," (DPT Uzmanlık Tezi), Ankara, 2009, s. 42.

³¹ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nden Samet Güneş ve Fatih Ortakaya İle Yapılan Derinlemesine Mülakat Notları, 26 Haziran 2014.

- Sosyal yardım alan ve çalışabilir durumda olanların uygun eğitimleri almak suretiyle uygun işlere yönlendirilmesi ve yerleştirilmesi,
- Sosyal yardım faydalanıcılarından çalışabilir durumda olanların sosyal yardım sahipliğinin belirlenmesinde de İş-kur tarafından yapılan iş tekliflerinin dikkate alınması öngörülmektedir.³²

ASPB ve ÇSGB arasında 17.02.2012 tarihinde imzalanan protokolle “Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi” isimli başlık ile bakanlıkların yükümlülükleri tanımlanmış, SYGM ve İş-Kur arasındaki “Sosyal Yardımlar-İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü” sona ermiştir.³³

4.2.2.2. Kamu Sosyal Harcamaları-GSMH İlişkisi

Kamusal sosyal harcamalarının ülkede üretilen mal ve hizmetler içerisinde hangi oranda pay sahibi olduğu büyük önem arz etmektedir. Bu oran, ülkenin sosyal eşitlik, sosyal adalet konularında olan duyarlılığı ve sosyal devlet olma ilkesi ile ilgili olarak ta bir gösterge niteliği taşımaktadır.

Tablo. 4-7.’den görüleceği üzere OECD-34’ün kamu sosyal harcamalarının GSYH’ya oranı ortalaması 2000-2012 yılları arasında % 18,9 ile % 22,1 aralığında gerçekleşmiştir ve ülkeler tek tek incelendiğinde genel olarak az miktarda olsa bir artış eğiliminde olduğunu ifade etmek mümkündür. İsveç, Belçika, İtalya, Finlandiya, Danimarka ve Fransa dünyada en yüksek harcamaları gerçekleştiren ülkelerden olup OECD ortalamasının da üzerinde bir sosyal harcamaya sahiptirler.

2000-2012 dönemleri arasında, Portekiz, İsviçre, Hollanda, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti ve İngiltere’nin OECD ortalamasına yakın bir değerde sosyal harcama yaptığı, Avusturya, Kanada, İzlanda, Japonya, Meksika, Slovak Cumhuriyeti, İsviçre, ABD, Şili, Estonya’nın yaptığı sosyal harcamaların ise OECD ortalamasının altında kaldığı görülmektedir. Fransa OECD ülkeleri içerisinde en yüksek sosyal harcama oranlarına sahip ülkelerden biri olup 2010-2012 döneminde,

³²TC. Onuncu 5 Yıllık Kalkınma Planı(2014-2018), s. 187.

³³Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, **2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni**, s. 21.

2010 yılında OECD ülkeleri içerisinde %31 ile en yüksek sosyal harcama oranını gerçekleştirmiştir. Söz konusu dönemde en düşük sosyal harcama oranları Meksika'da gerçekleşmiştir, Türkiye ise aynı dönemde ortalama %9,9 oranı ile Meksika'dan sonra ikinci en düşük sosyal harcama oranına sahip ülkedir.

Tablo. 4-7. Dünyada Kamu Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Oranı (%), (2000-2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Avusturya	17,3	16,8	17,0	17,2	17,1	16,5	16,1	16,0	16,5	18,0	16,6	16,4	16,1
Avustralya	26,7	27,0	27,3	27,9	27,7	27,4	27,0	26,4	26,7	29,1	28,9	28,3	28,1
Kanada	16,5	17,0	17,1	17,2	17,1	17,0	16,9	16,9	17,7	19,6	19,3	19,3	19,3
Çek Cumhuriyeti	19,8	19,8	20,6	20,7	19,7	19,5	19,1	18,8	18,7	20,3	20,4	20,6	20,4
Finlandiya	24,3	24,3	25,0	25,9	26,0	26,1	25,9	24,9	25,7	29,6	29,1	28,4	28,0
Fransa	27,7	27,7	28,4	28,9	29,0	29,0	28,6	28,4	28,6	30,7	31,0	30,4	29,9
Almanya	26,6	26,7	27,4	27,7	27,1	27,2	26,1	25,2	25,2	27,6	27,3	26,4	25,8
İzlanda	15,2	15,3	16,8	17,7	17,4	16,3	15,9	14,6	15,1	17,7	15,8	14,8	14,0
İrlanda	13,3	14,3	15,2	15,6	16,0	15,8	15,8	16,3	18,8	22,5	22,8	21,4	19,8
İtalya	23,3	23,5	24,0	24,4	24,7	25,0	25,1	24,9	25,6	27,5	27,5	27,0	26,4
Japonya	16,5	17,4	17,8	18,1	18,2	18,6	18,4	18,7	20,0	-	-	-	-
Lüksemburg	19,8	20,7	22,0	23,3	23,9	23,0	21,8	20,6	21,2	24,4	23,5	23,4	23,6
Meksika	5,3	6,0	6,3	6,7	6,6	6,8	7,0	7,2	8,4	8,8	8,2	8,5	-
Yeni Zelanda	19,1	18,4	18,5	18,0	17,7	18,1	19,0	18,4	20,1	21,4	21,8	2,1	1,8
Norveç	21,3	22,2	23,7	24,6	23,3	21,7	20,4	20,8	20,6	24,0	24,0	22,7	22,4
Polonya	20,5	21,9	22,3	22,3	21,4	21,0	20,8	19,8	19,9	21,4	21,8	21,4	21,1
Portekiz	18,9	19,2	20,5	22,2	22,4	22,9	22,9	22,5	23,0	25,9	26,1	25,3	25,4
İspanya	20,4	20,1	20,4	21,0	21,2	21,4	21,4	21,6	23,1	26,3	26,7	25,9	25,3
İsviçre	17,8	18,3	19,1	20,2	20,2	20,2	19,2	18,5	18,1	19,6	19,6	19,1	18,5
İngiltere	18,6	19,3	19,4	19,8	20,5	20,6	20,4	20,5	21,5	24,3	24,4	23,7	22,9
ABD	14,5	15,3	15,9	16,0	15,9	15,8	16,0	16,2	16,8	19,5	20,4	20,3	19,5
Şili	13,2	13,4	13,4	12,8	11,7	11,2	10,5	10,6	10,6	12,5	11,6	-	-
Slovenya	22,9	23,0	23,1	22,6	22,2	21,9	21,5	20,3	20,9	23,6	23,9	24,0	23,7
Türkiye	9,8	9,8	9,8	9,8	9,9	9,9	10,0	10,5	-	-	-	-	-
OECD-34	18,9	19,2	19,7	20,1	19,9	19,8	19,5	19,2	20,2	22,5	22,2	22,1	22,1

Kaynak: OECD, "Public Social Spending in Selected OECD Countries, in Percentage of GDP," (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/social/socialpoliciesanddata/socialspendingdatabasesocx.htm>, 13.10.2012.

Diğer taraftan Türkiye'nin kendi verilerine göre Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının GSYH içindeki oranı OECD verilerinden daha yüksek seviyelerde gerçekleşmektedir. Türkiye verilerine göre söz konusu oran 2001 yılında % 12,0 iken 2010 yılında %16,9'a yükselmiştir (Tablo. 4-8.), 2010 yılında OECD ortalaması ise %22,2 'dir, Türkiye verilerine göre bu rakama yaklaşılmıştır. Türkiye verileri ve OECD verileri birbirlerinden farklı olsa dahi Türkiye için genel olarak sosyal harcamaların yıllar itibariyle arttığı görülmektedir.

Tablo. 4-8. Türkiye'de Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Oranı, (%), (2001-2012)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1)	2012 (2)
EĞİTİM (3)	3,1	3,5	3,3	3,3	3,2	3,1	3,2	3,4	3,9	4,0	4,0	4,0
SAĞLIK (3)	3,2	3,7	3,8	4,0	4,0	4,1	4,0	4,3	5,0	4,5	4,4	4,3
SOSYAL KORUMA	5,7	6,3	7,2	7,0	7,3	7,1	7,4	7,2	8,2	8,3	8,4	8,7
TOPLAM	12,0	13,5	14,3	14,3	14,5	14,3	14,6	14,8	17,2	16,9	16,9	17,0

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, **Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri**, (Çevrimiçi)
http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/rip/tr/kamu_kesimi_sosyal_harcama_istatistikleri.pdf,
07.10.2012.

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

(3) Konsolide ve katma bütçeli kuruluşlar (2006 yılından itibaren merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar), bütçe dışı fonlar, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeler ve mahalli idarelerin harcamalarını içermektedir. Ayrıca, sosyal yardım mahiyetinde olan yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları kapsamında değerlendirilmiştir. 2007 Yılından itibaren Sağlık Harcamaları İzleme ve Değerlendirme Komisyonu tarafından oluşturulan yeni kamu sağlık harcaması tanımı kullanılmıştır.

Grafik. 4-1. Türkiye’de Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının GSYH İçindeki Oranı, (%), (2002-2011)



(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, **Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri**, (Çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/rip/tr/kamu_kesimi_sosyal_harcama_istatistikleri.pdf, 07.10.2012.

Tablo. 4-8. ve Grafik. 4-1. te, kamu sosyal harcamaları içerisinde eğitim ve sağlık harcamalarının GSYH içindeki oranında ciddi bir artış gözlenmezken sosyal koruma harcamalarının daha fazla bir artış gösterdiği görülmektedir.

Sosyal yardımlar ve asgari gelir desteği ile daha fazla ilintili olarak kamu sosyal harcamaları içerisinde “sosyal yardım ve hizmet” harcamaları özeline bakmak gerekmektedir. Türkiye’de sosyal yardım ve hizmet harcamalarının GSYH içindeki oranı 2002 yılında % 0,5, 2004’te % 0,66, 2006’da %1,06, 2008’de %1,03 ve 2010 yılında %1,37, 2011 yılında ise %1,38 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Yardımlara ayrılan kaynak miktarı ise 2002 yılında 1 milyar 376 milyon TL iken 2010 yılında 15 milyar 162 milyon olarak gerçekleşmiştir, aynı yıllar arasında

GSYH'nin 3 kattan fazla arttığı bilinmektedir.³⁴ Rakamlara bakıldığında Türkiye'de, kamu sosyal harcamalarına benzer şekilde sosyal yardım ve hizmet harcamalarının GSYH içindeki oranının da yıllar itibariyle arttığı görülmektedir.

Tablo. 4-9. Türkiye'de Sosyal Yardım ve Hizmet Harcamalarının GSYH İçindeki Oranı, (%), (2002-2011)

2002*	2004**	2006**	2008***	2009***	2010****	2011****
0,50	0,66	1,09	1,03	1,37	1,37	1,38

Kaynak: * Selim Coşkun, Samet Güneş ve Fatih Ortakaya, "Asgari Gelir Desteği Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi," **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Ekim 2012, s. 11.

** Emirali Karadoğan, "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Yardımların Bireyin Özsaygı Düzeyine Etkisi Bağlamında Dönüşümü ve Etkinliği," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, SBE, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri A.B.D.), Ankara, 2012, s. 109.

*** Kalkınma Bakanlığı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2012 Yılı Programı, s. 226.

**** Fatih Ortakaya (Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanı), Sosyal Yardımlarda Dönüşüm Aracı Olarak "Asgari Gelir Desteği" Modeli Taslak Çalışması.

4.2.2.3. Sosyal Yardımların Tespitinde Yeni Yöntem Denemeleri

Yoksulluğun azaltılmasına, giderilmesine yönelik insani bir çalışma alanı olan sosyal yardım, en geniş tanımı ile elinde olmayan nedenlerle kendisinin ve ailesinin geçimini asgari seviyede dahi sağlayamayan muhtaç kişilere, kanunların verdiği yetki ile resmi ya da yarı resmi kamu kuruluşlarınca, muhtaçlık tespitine bağlı olarak kişileri en kısa sürede kendilerine yetecek hale getirme amacı ile verilen nakdi ve ayni yardımlardan oluşan bir sosyal koruma alanıdır.³⁵ Sosyal yardımların yoksulluğunun etkisini azaltmasında, minimum gelir yardımları için seçilebilme- hak sahibi olabilme- kuralları çok önemli bir yere sahiptir. Eğer asgari gelir şemaları yalnızca marjinal bir grubu kapsamış olsa idi yoksul pek çok aile bu yardımlardan yararlanamayacaktı.³⁶ Bunun yanında Türkiye'de sosyal koruma açığı

³⁴Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, **2013-2017 Stratejik Planı**, Ankara, 2012, s. 50.

³⁵Aziz Yıldırım, Sosyal Yardımların Koordinasyonunda Sosyal Yardım Bilgi sistemi (SOYBİS) ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi, **4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, 19-20 Kasım 2009, Ankara, 2009, s. 1.

³⁶Coşkun, Güneş ve Ortakaya, s. 134.

belirgindir. Özellikle en çok sosyal güvenliğe ihtiyaç duyan güvencesiz ve yoksul kesimler büyük ölçüde sosyal koruma kapsamı dışındadır. Sosyal bakımdan kabul edilebilir, yeterli, düzenli bir sosyal yardım mekanizması bulunmamaktadır. Diğer yandan hali hazırda sosyal sigortalar kapsamında yer alan nüfusa sağlanan koruma düzeyi de düşüktür. Bu nedenlere bağlı olarak, Türkiye’de sosyal koruma sisteminin zayıflığı (gerek verilen yardımların miktar olarak düşük seviyelerde olması gerekse yeterince kapsayıcı olmaması nedenleriyle) yoksulluğu azaltma işlevinin tam olarak gerçekleşmesini engellemeyen bir faktördür.³⁷

Devletler sosyal yardımları dağıtmada genel olarak 3 yöntem kullanmaktadırlar;

- Genel (Universal) Yardımlar: Belli bir sosyal kategorideki tüm kişiler gelir durumuna, istihdam ediliyor olup olmama durumuna bakılmaksızın bu yardıma hak kazanmaktadır. Örneğin İsveç’te çocuk sahibi olan herkes “Çocuk Bakım Parası”ndan faydalanabilmektedir.

- Sosyal Sigorta ya da Seçici (Selective) Yardımlar: Prim ya da katkı payı ödeme karşılığında belli durumlarla karşılaştıklarında kişilere ödenmektedir. Örneğin; Almanya’da çalışan ve işverenin ortak katkısıyla ortaya çıkan yaşlılık aylığından katkıda bulunanlar faydalanmaktadırlar

- Puanlama Sistemli (Means-tested-gelir testli) veya En Alt Gruplara Yönelik Yardımlar: Gelir testi ile kişilerin muhtaçlık durumu araştırılmakta ve buna göre yardımı alıp alamayacağına karar verilmektedir. Örneğin; ABD’de “İlave Sosyal Güvenlik Geliri (Supplemental Security Income) gelir testinin sonucuna göre verilmektedir.³⁸

Türkiye’de sosyal yardım faaliyetleri başta ASBP bünyesindeki SYDGM olmak üzere diğer bir kısım kamu kurumları, yerel yönetimler ve STK’lar tarafından yürütülmektedir. Bu sebeple sosyal yardım hizmetlerinin etkinliği, mükerrerliğin önlenmesi, yardımın gerçek anlamda hak eden kişilere ulaşılabilmesi büyük ölçüde söz konusu kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliğine bağlıdır.

³⁷Recep Kapar, “Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi”, **DİSK Birleşik Metal-İş Sen. Yayınları**, İstanbul, 2005, s. 229-232.

³⁸Yıldırım, **a.g.e.**, s. 2.

Bu çerçevede ASPB ve SYDGM, koordinasyonu sağlamada öncü bir rol üstlenmektedir ve önemli bir işleve sahiptir; bu işlevi gerçekleştirmede bilişim sistemlerinden büyük ölçüde faydalanılmaktadır.

Sosyal yardım alanında bilişim sistemlerinden daha etkin bir biçimde faydalanabilmek amacıyla DPT 2006-2010 dönemi eylem planında “Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri (BSYH)” isminde bir sistem öngörmüştür. Bu sistemin gerçekleştirilmesinden SYDGM sorumlu tutulmuştur.

BSYH, yardım taleplerinin kayıt altına alınarak hane dosyalarının oluşturulması, başvuranların kişisel ve sosyo-ekonomik bilgileri, mal varlığı vd. bilgilerinin veri tabanlarından sorgulanması, hanenin muhtaçlık durumu ile ilgili mahallinde yapılan gözlem ve incelemenin raporlanarak muhtaçlığın tespiti, yardım ödemeleri için banka talimatının verilmesi ve yardımların organizasyonuna ilişkin tüm işlemlerin elektronik ortamda yürütülmesini sağlayan bir bilişim sistemidir. 18 Ekim 2011 tarihinden itibaren Türkiye genelinde uygulanan bu sistem bir tür “yoksulluk envanteri” olup bu envanter ile 6,3 milyon hane ve bu hanelerde yaşayan 23 milyon kişinin sosyo-ekonomik durumunu gösteren veriler ve diğer kurumlardan alınan yardım ve ödeme bilgileri yer almaktadır.³⁹

2010 dönemi Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planında da yer alan ve TÜBİTAK ile işbirliği içerisinde yürütülen BSYH, sosyal yardım alanında etkin bir biçimde çalışan ortak bir veri tabanı oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu oluşturulacak veri tabanı sayesinde;

- Devletin sunduğu tüm sosyal yardımlar tek çatı altında toplanacak,
- Hanehalkı yaklaşımı geliştirilecek ve sosyal yardımlarla ilgili tüm veri tabanları entegre edilecek,
- Sosyal yardım başvuruları elektronik ortamda yapılabilecek,
- Sosyal yardım konusuna bütüncül bir yaklaşımla bakılacak ve kaynaklar daha adaletli dağıtılacak,

³⁹Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, **2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni**, s. 49.

- Yardım almak isteyenlere bilginin tek kanaldan ulaşması ve kişinin etkin bir şekilde yönlendirilebilmesi sağlanacak,

- Gerçekleştirilecek karar destek sistemi ile sosyal güvenlik politikaları desteklenecektir.⁴⁰

Söz konusu amaçlar doğrultusunda üç aşama tespit edilmiştir. Birinci aşamada SYGM ve SYDV'ler arasında Yönetim Bilgi Sistemleri oluşturulacaktır. Sonraki aşamada ise amaçlanan SYGM, (Mülga) SHÇEK, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve SGK'nın veri tabanlarının entegre hale getirilmesidir. Son aşamada ise oluşturulacak mekanizma ile kamu kurumları, yerel yönetimler ve STK'lar arasında bilgi paylaşımının sağlanması amaçlanmaktadır.⁴¹ Çok yönlü ve tam olarak uygulamaya konması uzun bir zaman sürmesi muhtemel BSYH çalışmalarının bir ürünü olarak SOYBİS 2010 yılında uygulanmaya başlanmıştır, projenin (BSHY) 2014 yılı sonunda tamamlanması öngörülmektedir.⁴² Proje tamamlandığında;

- Sosyal yardım kuruluşları arasında etkin eşgüdüm sağlanacak ve faaliyetler tek çatı (ortak veri tabanı) altında yürütülecek,

- Türkiye'nin "Yoksulluk Haritası" tespit edilecek,

- Sosyal yardım faydalanıcılarına ait bir veri tabanı oluşturulacak,

- Sosyal yardımların mükerrer verilmesi önlenecek,

- Sosyal yardımlar hane bazında sunulacak, tüm yoksul haneler ulaşılmaya çalışılacak,

- Tek başvuru formu ile hizmetlerin standardize edilmesi sağlanacak,

- Bilişim desteği sayesinde zaman ve kaynak israfı önlenecek, yardımın verilme süresi kısılacaktır.⁴³

2010 yılından itibaren uygulanmaya başlanan (SOYBİS), SYDGM tarafından, yardım için başvuruda bulunan kişilerin muhtaç olup olmadığını

⁴⁰Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, Nisan 2011, s. 96-97.

⁴¹A.e., s. 100.

⁴²A.e., s. 97-100.

⁴³A.e., s. 100.

anlamak için kişisel bilgilerini merkezi veri tabanlarından tespit etmek, mükerrerliği önlemek için kurumlar arasında bilgi alışverişini sağlamak amacıyla kullanılan bir e-devlet bilişim programıdır.

Yardım için başvuran kişinin vatandaşlık numarası alınmak suretiyle, SOYBİS'ten online olarak; İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü MERNİS veri tabanından adres bilgileri, nüfus-aile-kışi kayıt örnekleri ve olay bilgileri, İŞKUR veri tabanından İŞKUR'a kayıtlı olup olmadığı, işsizlik Sigortası, kısa çalışma ödeneği ve iş kaybı tazminatı alıp almadığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü veri tabanından Muhtaç Aylığı alıp almadığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü veri tabanından Evde Bakım Aylığı alıp almadığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü veritabanlarından Şartlı Nakit Transferi, Gelir Getirici Proje ve SYDV'lerin diğer yardımlarından yararlanıp yararlanmadığı, Sosyal Güvenlik Kurumu veri tabanından sosyal güvencesinin olup olmadığı, sağlık hizmetlerinden yararlanıp yararlanmadığı ve 2022 sayılı Kanuna göre maaş alıp almadığı, Gelir İdaresi Başkanlığı veri tabanından Vergi borcu olup olmadığı ve üzerine kayıtlı aracı olup olmadığı, Sağlık Bakanlığı veri tabanlarından Yeşil Kartı olup olmadığı⁴⁴, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü veritabanlarından üzerine kayıtlı gayrimenkulü olup olmadığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Çiftçi Kayıt Sisteminden Arazi Varlığı, Ekili Arazi Varlığı, Tarımsal Desteklerden yararlanıp yararlanmadığı ve büyükbaş/küçükbaş hayvan sayısına ilişkin bilgilere ulaşılabilir.

SOYBİS'in kullanılmaya başlanmasıyla kişiler muhtaç olduklarını ispat etme yükümlülüğünden kurtulmuş ve bu yükümlülük devlete geçmiştir. Geçmişte yardım talep eden kişilerin gerekli evrakları toplayabilmek için ilgili tüm kurum ve kuruluşlarını dolaşmak zorunda kalması büyük bir külfet oluşturmaktaydı, SOYBİS'e geçildikten sonra ise kişiler sadece nüfus cüzdanlarını göstermek suretiyle yardım başvurusunda bulunabilmekte ve gerekli bilgiye sistemden ulaşmak suretiyle kişinin yardımı hak edip etmediğine karar verilebilmektedir.

⁴⁴2008 yılına kadar gelir testi bakımında Yeşil Kart uygulaması bakılmıştır. Ancak 01.01.2012 tarihi itibarıyla, yeşil kart alan vatandaşlar Genel Sağlık Sigortalısı yapılmışlardır. Genel Sağlık Sigortası'nda kıstas alınan ölçüt gelir testi uygulamasıdır.

SOYBİS vasıtasıyla yardımların mükerrer verilmesine, kamusal kaynakların israfına engel olunmaya çalışılmaktadır. SOYBİS'in aynı zamanda yardımların hem gerçek ihtiyaç sahiplerine hem de daha geniş bir kitleye ulaşmasına yardımcı olması beklenmektedir. Ayrıca yardımın mükerrer verilmesini önlemek üzere ilgili kamu kurumları arasında yapılan yazışmalar ve bürokrasinin azalması da SOYBİS'in büyük avantajlarından. Yardım için gerekli belgelerin alındığı kamu kurumlarının işyükü de SOYBİS sayesinde azalmıştır. SYDV'lerdeki yoğunluk azalmış, vakıf görevlileri ev ziyaretleri için daha fazla zaman ayırmaya başlamışlardır. SYDV'ler azalan iş yükü nedeniyle kendi kayıtlarını daha sağlıklı bir şekilde tutmaya ve eski verilerini gözden geçirmeye başlamışlardır. Kötü niyetli kişilerin hak etmedikleri halde yardım alması engellenmeye çalışılmıştır. SOYBİS ile kamuda yürütülen e-devlet sürecine önemli bir katkı sağlanmış olup, bu programın SYDGM bünyesindeki bir ekip tarafından kısa bir süre(6 ay) içerisinde hazırlanıp uygulamaya konulması da dikkat çekicidir.⁴⁵

Sosyal yardım alanında daha adaletli bir uygulamanın gerçekleşmesine yönelik olarak sunulan projelerden bir tanesi de "Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi"dir. Projenin amacı sosyal yardım türlerinin her biri için ayrı ayrı faydalanma kriterlerinin (muhtaçlık kriteri) tespit edilmesi ve hak sahiplerinin söz konusu kriterler bağlamında belirlenmesidir.⁴⁶ Diğer bir uygulama ise "Alo Sosyal Yardım Hattı (144)" dır. Bu hat ile öngörülen vatandaşların sosyal yardım uygulamaları hakkında bilgiye ulaşımını hızlandırmak ve uzman bir ağızdan doğru bilgi ile yönlendirilmesini sağlamaktır.⁴⁷

4.2.4. Türkiye'de Kamusal Sosyal Yardım Kurum ve Uygulamaları

Türkiye'de sosyal yardımları incelemeyen yoksulluk ve sosyal yardımların gerekliliğine kısaca değinmek gerekmektedir. Türkiye'de merkezi devlet üzerinden

⁴⁵ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nden Samet Güneş ve Fatih Ortakaya İle Yapılan Derinlemesine Mülakat Notları, 26 Haziran 2014.

⁴⁶Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, **2011 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 132.

⁴⁷**A.e.**, s. 107.

yürütülen sosyal yardımların kurumsal ve mali yapısı 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu tarafından şekillendirilmiştir.⁴⁸

Ancak kurumsal birliktelik sağlanmış olmakla birlikte mevzuat farklılıkları devam etmektedir. Zira SYGM, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümlerine göre sosyal güvencesi olmayan ve bu kurumlardan gelir almayan yoksul ve muhtaç vatandaşlara yardım yaparken; gelir testinde 5510 sayılı Genel Sağlık Sigortası ve Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları dikkate alınarak hane içinde kişi başına düşen geliri brüt asgari ücretin üçte birinden az olan kişilerin GSS primlerini karşılamaktadır.⁴⁹

Diğer taraftan Türkiye'de yoksulluk oranı, yoksulluk sınırı, cari Satın Alma Gücü Paritesi(SGP)'ne göre 4,3 USD'nin altında kalan kişi oranı 2011 yılında % 2,79, 2012 yılında ise % 2,27'dir.⁵⁰ Yoksulluğun yaygın bir biçimde görüldüğü gruplar; düşük eğitim seviyesine sahip olanlar, yevmiyeliler, ücretsiz aile işçileri, tarım sektörü çalışanları ve fert sayısı fazla olan ailelerdir. Son on yıldır ekonomi politikalarının yanı sıra çeşitli sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları ile de yoksullukla mücadele edilmeye çalışılmaktadır. Bu doğrultuda son yıllarda sosyal yardım programları kapsamında yapılan harcamalarda artış gözlenmektedir. Yerel yönetimler hariç diğer sosyal yardım veren kamu kuruluşlarının 2002 yılında sosyal yardım için harcadıkları miktar 1 milyon TL civarında iken 2008 yılında bu miktar 8,5 milyon TL'ye yükselmiştir.

Türkiye'de sosyal yardımlarla ilgili uygulamalar ve finansman şekli daha çok Güney Avrupa ülkelerine benzeyen, ailenin ön planda olduğu devlet desteğinin ise tali uygulamalar şeklinde ortaya çıktığı bir yapı şeklindedir. Türkiye'de sosyal yardımlarla ilgili son durum en özet şekliyle ifade edildiğinde;

⁴⁸Volkan Yılmaz, Burcu Yakut, "Türkiye'de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu", **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu**, İstanbul, Temmuz 2008, İstanbul, 2008, s. 2.

⁴⁹Coşkun, Güneş ve Ortakaya, **a.g.e.**, s. 138.

⁵⁰TUIK, (Çevirimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16023>, 8 Nisan 2014.

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla birlikte bu alandaki kurumsal dağınıklığın sona erdiğini, bununla birlikte mevzuatın henüz tam olarak oturtulmadığını,

- Son yıllarda GSMH'dan sosyal yardımlara ayrılan pay ciddi oranda artmış olmakla birlikte OECD ve dünya ortalamaları ile karşılaştırıldığında söz konusu oranın hala çok düşük kaldığını,

- Sosyal yardımların "miktar" ve "yaygınlığı" ile ilgili sorunların hala devam ettiğini,

- Türkiye'de "sosyal yardım" uygulamasının yasalarda ve teorik olarak "hak temelli" tasavvur edilmekle birlikte uygulamada "hak temelli olarak gerçekleştirilemediğini bununla birlikte sosyal yardım istihdam ilişkisini sağlamak üzere ASPB ile İş-kur'un bir arada çeşitli çalışmalar ve projeler yürüttüğünü ve sosyal yardımları etkin bir biçimde dağıtmak amacıyla bilişim sistemlerinin yoğun bir şekilde kullanıldığı ifade edilebilir.⁵¹

4.2.4.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

08.06.2011 Tarihli ve 27958 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş olan Aile ve Sosyal politikalar Bakanlığı (ASPB), Türkiye'de sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında merkezi bir konumdadır. Bakanlığın en temel görevleri; sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarında ulusal politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, uygulamaları izlemek ve yeni hizmet modellerini benimsemesini sağlamaktadır.⁵²

ASPB, söz konusu görev ve sorumluluklarını kendisine bağlı bir grup genel müdürlük, daire başkanlığı ve diğer bazı uygulamalar vasıtasıyla yerine getirmektedir. Bunlar arasında en kapsamlı ve etkili faaliyetlerin yürütüldüğü birim Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü(SYGM)'dir.

⁵¹Coşkun, Güneş, Ortakaya, **a.g.e.**, s. 136-138.

⁵²Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, **a.g.r.**, s. 14.

4.2.4.1.1. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

Yoksullukla mücadele açısından Türkiye’de önemli uygulamalardan biri de “Yoksulluk içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak, gelir dağılımının iyileştirilmesine katkı sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek” amacıyla, Mayıs 1986’da TBMM’de kabul edilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonudur (SYDTF).⁵³

ASPB faaliyetlerini büyük ölçüde SYGM ve SYGM bünyesindeki en önemli oluşum olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF) aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Fon’un yürütme organı olan SYDTF Kuruluna Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı başkanlık etmektedir. Kurulun diğer üyeleri; Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdürüdür. Kurulun aldığı kararlar ülkede il ve ilçelerde faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV)nın 973 şubesinde uygulanmaktadır. SYDV’ler 3294 sayılı Kanun ile hedeflenen amaçları gerçekleştirmek için ve ihtiyacı olan vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak üzere faaliyetlerini icra etmektedirler. SYDTF’nin gelirleri;

- Kanun ve kararnamelerle oluşturulmuş çeşitli fonlardan,
- Bütçe ödeneklerinden,
- Trafik cezalarından,
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirlerinden,
- Kamuya yapılan çeşitli bağış ve yardımlardan,
- Diğer gelirlerden
- Gelir ve kurumlar Vergisi tahsilatından fona aktarılacak farklı miktarların toplamından oluşmaktadır.⁵⁴

SYGM’nin amaçları;

⁵³Özge Arpacıoğlu, Metin Yıldırım, “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluğun Analizi”, **Niğde Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 2011, s. 73.

⁵⁴Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, **a.g.r.**, s. 36.

- Yoksullukla mücadele etmek amacı ile ulusal politika ve stratejiler oluşturmak, bu politika ve stratejileri uygulamak ve izlemek,

- 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile hedeflenen faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için finansal ve yönetsel destek vermek,

- SYDTF'yi etkin bir biçimde yönetmek; fon gelirlerini zamanında toplamak ve fonu uygun zaman ve zeminde ihtiyaçlara göre harcamak,

- 3294 Sayılı Kanun kapsamında kurulan ve faaliyet gösteren vakıfları takip etmek, denetlemek ve aksayan işlerle ilgili önlemler almak, vakıf faaliyetleri ve sosyal yardım programlarının uyması gereken ölçütleri belirlemek,

- Mevzuat gereği yardım alması gereken kişilere söz konusu yardımın ödenmesi, ödemelerin veri tabanına kaydı ve takibini ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içerisinde gerçekleştirmek, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı yardımları veri tabanında izlemek,

- Yoksullukla mücadele başta olmak üzere SYGM'nin görevleri arasında yer alan tüm konulara dair inceleme ve araştırmalar yapmak, projeler hazırlamak ve uygulamak,

- Yoksullukla mücadele konusunda uluslararası proje ve uygulamaları takip etmek, Türkiye'ye uygun olanların sisteme adaptasyonunu sağlamak,

- Sosyal Yardımlar Bilgi Sistemi (SOYBİS)'ni çalıştırmak,

- Sosyal yardım kültürünün kalıcı bir biçimde toplumda yerleşmesini sağlamak üzere geniş kitleleri kapsayan kampanyalar düzenlemek,

- Sosyal yardım ve genel sağlık sigortasına hak kazanma konusunda yapılacak gelir testlerine dair usul ve esasları belirlemek, söz konusu testleri SYDV'ler ile işbirliği içerisinde uygulamaktır.

Şekil. 4-1. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Bünyesindeki Uygulamalar



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

SYGM bünyesinde yer alan uygulamalardan “proje destekleri” kapsamında Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP) ile 2011 Yılında 249 projeye 279.121.188,63 TL kaynak aktarılırken, Genel Destek Projeleri(Gelir Getirici Projeler, İstihdam Eğitimi, Sosyal Hizmet Projeleri, Geçici İstihdam ve Toplum Kalkınması ile ilgili projelerdir) ile 686 projeye 106.295.595,99 TL kaynak aktarımı gerçekleşmiştir.⁵⁵

SYGM bünyesindeki diğer bir uygulama olan “sosyal konut” projesi Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile SYGM’nin işbirliği ile yürütülmekte olup amacı 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamındaki sosyal güvencesi olmayan yoksul vatandaşların konut ihtiyacını karşılamaktır. Bu çerçevede 2009-2011 yılları arasında her yıl 1+1 45m2 olarak düşünülen konutların sayıları ortalama 10.000 civarındadır.⁵⁶

⁵⁵A.e., s. 76.

⁵⁶Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, **Faaliyet Raporları (2008, 2009, 2010, 2011)**.

SYGM ayrıca SYDV'ler aracılığıyla ihtiyaç sahibi kimselerin gıda, giyim, yakacak, barınma, sağlık, eğitim vb. acil ve temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere aylık olarak “periyodik aktarmalar” yapmaktadır.⁵⁷ 2011 yılı içerisinde 596.635.200 TL'lik “periyodik aktarma” yapılmıştır.⁵⁸

SYGM'nin diğer bir uygulaması olan “sağlık yardımları”, 3 temel tipte verilmektedir. Bunlardan birincisi “tedavi giderlerine yönelik destekler” (Genel Sağlık Sigortası'ndan önce sağlık güvencesi olmayanların ve Yeşil Kart Kanunu kapsamı dışında kalanların)dir. 2011 yılında bu şekilde 11.235.691 TL kaynak aktarılmıştır. “Sağlık yardımları”nın ikinci türü “şartlı sağlık yardımları” (yoksul ailelerin çocuklarına sağlık kontrolleri yaptırması şartıyla kendilerine düzenli nakit transferleri)dir. 2011 yılında 757.757 çocuğa 143.303.400 TL şartlı sağlık yardımı yapılmıştır. Üçüncü tür “sağlık yardımları” ise “özürlü ihtiyaç yardımları” (sosyal güvencesi olmayan özürlülerin toplumsal yaşama uyumunu kolaylaştırmak üzere kendilerine araç-gereç temini)dir. 2011 yılında “özürlü ihtiyaç yardımları için 991.600 TL harcanmıştır.

SYGM, “eğitim yardımları” kapsamında ilk ve ortaöğretim aşamasındaki yoksul öğrencilerin kırtasiye, önlük, ayakkabı gibi kitap haricindeki temel ihtiyaçlarını (Eğitim Materyali Yardımı) karşılamakta, taşınma, yemek, iâşe ve barınma (Öğrenci Barınma, Taşıma, İâşe vb. Yardımları) sorunlarına çözümler üretmeye çalışmaktadır. Ayrıca Yüksek Öğrenim Bursları ve en yoksul % 6'lık dilimde bulunan maddi imkansızlıklar nedeniyle eğitim göremeyen öğrencilere yönelik olarak Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) verilmektedir. ŞEY yardımından faydalanan ailelerin çocuklarının okula devamını sağlamaları gerekmektedir. ŞEY'den yararlanan öğrenci sayısı 2011 yılında 1.863.099 olarak gerçekleşmiştir.⁵⁹

SYGM “aile destek yardımları” üç tipte sunulmaktadır. Bunlar;

- Gıda Yardımları (2011 yılında aktarılan kaynak 106.356.384 TL)
- Yakacak Yardımları (2011 yılında aktarılan kaynak 3.431.307 TL)

⁵⁷SYGM, a.g.e., s. 45.

⁵⁸Sosyal Yardımlaşma Genel Müdürlüğü, a.g.r., s. 81.

⁵⁹Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Faaliyet Raporu**.

- Barınma Yardımları (2011 yılında aktarılan kaynak 29.289.707 TL)'dir.

SYGM bünyesindeki son kalemi oluşturan “sosyal ve özel amaçlı yardımlar, bu yardımlar’ın önemli bir kısmını ”aşevi yardımları” oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki diğer yardımlar ise “afet yardımları” ve “terörden zarar görenlere yönelik yardımlar”dır. Sosyal ve Özel amaçlı Yardımlar’a aktarılan toplam miktar 2011 yılında 41.375.834 TL’dir.

4.2.4.1.2. ASBP Bünyesindeki Diğer Kurumlar

ASBP bünyesindeki diğer faaliyetleri temel olarak altı başlıkta incelemek mümkündür. Bunlar;

- Çocuk Hizmetleri Genel müdürlüğü
- Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğüdür.
- Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı
- 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Verilen Haklar

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÇHGM), ASPB’nin çocuklara yönelik koruyucu, önleyici, geliştirici faaliyetler, rehberlik ve rehabilitasyon hizmetlerini yürütmektedir.⁶⁰ 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu’nun gereklerinin yerine getirilmesini sağlamak ta ÇHGM’nin görevleri arasındadır.

17 Haziran 1982 tarihinde yürürlüğe giren bu kanun ile ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan ihtiyaç sahibi öğrencilere parasız yatılı ve burslu okuma imkânının sağlanması ve sosyal yardımda bulunma görevi Milli Eğitim Bakanlığı’na verilmiştir.⁶¹

Bu çerçevede yürütülen temel faaliyetler; çocuklara yönelik gündüzlü hizmetler, çocuklara yönelik kuruluş bakım hizmetleri, evlat edinme hizmeti, koruyucu aile hizmeti, sosyal ve ekonomik destek hizmeti, çocukların toplum içinde izlenmesi, desteklenmesi ve işe yerleştirilmesi, çocuklara yönelik sosyal

⁶⁰Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, **a.g.r.**, s. 27-28.

⁶¹Hacımahmutoğlu, **a.g.t.**, s. 89.

rehabilitasyon hizmetleri, sokakta yaşayan/çalıştırılan çocuklara yönelik yürütülen faaliyetler, çocuk haklarına yönelik çalışmalar şeklinde özetlenebilir.

Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ATHGM), ASPB'nin sorumluluklarını yerine getirmesine yardımcı olan kurumlardan bir tanesidir. ATHGM Bakanlık bünyesindeki, ailelere yönelik koruyucu, önleyici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici faaliyetleri yürütmektedir.⁶² ATHGM'ler tarafından yürütülen faaliyetler temel olarak "Aile Danışma ve Toplum Merkezleri" çatısı altında gerçekleştirilmektedir. Bu merkezler çeşitli kamu kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, Sivil Toplum Kuruluşları ve gönüllülerle işbirliği içerisinde ailelere yönelik koruyucu ve önleyici çalışmalar yapmaktadırlar. Bu nedenle, müracaatı esas alan uygulamalar yerine, hak temelli yerinde taramalı programlara geçilmesi, dezavantajlı kişilerin karşılaşılabileceği risklerin ortadan kaldırılması, sosyal hizmetin toplumda ihtiyaç sahibi olan herkese genişletilmesi hedeflenmektedir.

ASPB'nin temel organlarından bir tanesi de Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM)'dür. KSGM, ASBP'nin kadınlara yönelik eğitim, bilinçlendirme, rehberlik ve rehabilite çalışmalarını organize etmektedir.⁶³

KSGM'nin en temel hizmet birimi "Kadın Konukevleri" olup, bu evlerden faydalanmaya hak sahibi olanlar; eşyle anlaşmazlık nedeniyle evini terk eden, fiziksel, cinsel, duygusal ve ekonomik şiddete maruz kalan, boşanma ya da eşinin vefatı sebebiyle ekonomik sıkıntılar yaşayan, zorla evlendirilen, evlilik dışı hamilelik nedeniyle ailesi tarafından reddedilen, alkol/ uyuşturucu bağımlılığı nedeniyle tedavi görmüş ve bağımlılıktan kurtulmuş desteğe muhtaç, cezaevinden çıkmış yardıma muhtaç, kendi kontrolleri dışında ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde olan kadınlardır.⁶⁴

ASPB'ye bağlı olarak çalışan diğer bir sosyal hizmet kurumu Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÖYHGM)'dür. ÖYHGM, ASPB'nin yaşlılara

⁶²A.e., s. 26-27.

⁶³A.e., s. 28-29.

⁶⁴(Mülga)SHÇEK, "Kadın Konukevleri," (Çevrimiçi) <http://www.shcek.gov.tr/kadin-konukevleri.aspx>, 19.10.2012.

ve özörlöölere yönelik koruyucu, önleyici, eğitici ve rehabilite edici faaliyetlerin organize edilmesinden sorumludur.⁶⁵

ÖYHGM'lerin hizmet verdiği gruplar özörlöölüler ve yaşlılardır. Özörlöölüler özrüün devamlılığına bağılı olarak “ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel özörlöölü” olmak üzere sınıflandırılmaktadır. 2002 Yılında yapılan Türkiye Özörlöölüler Araştırması'nın sonuçlarına göre Türkiye nüfusunun %12,29'unu özörlöölüler oluşturmaktadır, söz konusu oran erkekler için % 11,10 kadınlar için ise % 13,45'tir. Bu tablo özörlöölü nüfusa yönelik sosyal yardım ve hizmetlerin önemini ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda ÖYHGM'nin özörlöölülere yönelik “evde bakım hizmetleri” ve “evde bakıma destek hizmetleri”, “özel bakım merkezleri”, “yatılı ve gündüzlü resmi bakım ve rehabilitasyon merkezleri”, “engelsiz yaşam merkezleri” ve “geçici ve misafir bakım hizmeti” gibi çeşitli uygulamaları söz konusudur.

ÖYHGM bünyesinde hizmet verilen diğere bir grup “yaşlılar”dır. Hem dünyada hem de Türkiye'de nüfusun demografik yapısında dramatik değışimler yaşanmakta ve ortalama yaşam beklentisi 70'lerin üzerine çıkmaktadır. Bunun anlamı ilerleyen yıllarda yaşlı nüfusunun sorunlarıyla ilgilenmenin daha önemli bir konu haline geleceğidir. ÖYHGM'nin yaşlılara yönelik faaliyetleri, “huzurevleri ile huzurevi yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezleri”, “özel huzurevleri ile yaşlı bakım merkezleri” ve “yaşlı hizmet merkezleri gündüzlü dayanışma hizmetleri” aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.⁶⁶

Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı (ŞYGDB), ASBP'nin hizmet birimlerinden bir tanesidir. Görevleri ASBP'nin Bakanlığı'nın şehit yakınları ve gaziler için planladığı hizmet ve faaliyetlerini yürütmektir.⁶⁷

2022 Sayılı Kanun Kapsamında Verilen Haklar, yaşlılara ve özörlöölülere yönelik haklar olup sonraki bölümlerde detaylı olarak incelenecektir.

⁶⁵A.e., s. 29-30.

⁶⁶A.e., s. 103.

⁶⁷A.e., s. 33.

4.2.4.2. Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü

Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) de Türkiye'deki sosyal hizmet ve yardım kurumları arasında önemli bir yere sahiptir. VGM faaliyetlerini ağırlıklı olarak “Hayır Hizmetleri Daire Başkanlığı” ve “Sağlık Daire Başkanlığı” üzerinden yürütülmektedir. “Hayır Hizmetleri Daire Başkanlığı” vakfiyelerde yazılı hayır işlerini gerçekleştirmek üzere faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu faaliyetler arasında yurtlar ve aşevleri açmak, yurttan barınan öğrencilerin ihtiyaçlarını karşılamak, muhtaç aylığı vermek vb. işler yer almaktadır. “Sağlık Daire Başkanlığı” ise vakfiyelerde yer alan sağlıkla ilgili hizmetleri gerçekleştirmek üzere faaliyetler düzenlemektedir. Bunlar arasında yoksul kimselere ayakta, yataklı, gezici sağlık hizmeti vermek, ilaç ve diğer tıbbi araç ve malzemeleri temin etmek vb. hizmetler yer almaktadır.⁶⁸

4.2.4.3. Gençlik ve Spor Bakanlığı Yurt-Kur Hizmeti

Gençlik ve Spor Bakanlığı bünyesinde hizmet veren “Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu” (Yurt-Kur) da sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında hizmetlerde bulunmaktadır. Ücretsiz Barınma, destek Hizmetleri (ders çalışma salonu, kütüphane vb.), beslenme yardımı, ücretsiz beslenme, psiko-sosyal servis hizmetleri, sosyal-kültürel-sportif faaliyetler, burs ve öğrenim ve katkı kredisi bu hizmetlerdendir.⁶⁹

4.3. AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMALARI

ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE İÇİN İSTİHDAM

ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİ ARAYIŞLARI

Son yıllarda yoksullukla mücadele kapsamında ülkemizde gerek kurumsal alt yapının iyileştirilmesinde gerekse dezavantajlı gruplara ayrılan kaynakların artırılmasında önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu kapsamda, sosyal yardımların daha etkin olarak uygulanması bağlamında pek çok batı ülkesinde uygulanan asgari desteğinin ülkemizde de uygulanabilirliği farklı düzlemlerde tartışılmaktadır.⁷⁰ Bir

⁶⁸A.e., s. 15.

⁶⁹Yurtkur, **Stratejik Plan 2009-2013**, Ankara, Temmuz 2008, s. 22.

⁷⁰Coşkun, Güneş, Ortakaya, **a.g.e.**, s. 131.

yandan yoksulluk diğer yandan işsizliğin önemli bir sosyal ve ekonomik sorun olması çözüm konusunda yeni arayışları gündeme getirmektedir.

4.3.1. Türkiye’de İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteğine Benzer Uygulama Örnekleri

Türkiye’de henüz uygulamada olan bir asgari gelir desteği programı mevcut değildir. Bununla birlikte ASPB’nin bu konuda ciddi projeleri ve önerileri bulunmaktadır. Diğer taraftan geliri belli bir seviyenin altında bulunan yoksullara bir asgari gelir desteği verilmesi fikri akademik çevrelerde ve kamuoyunda tartışılan, özellikle siyasetçilerin sıklıkla dile getirdiği (vatandaşlık maaşı) bir konudur.

Türkiye’de uygulanan yardım programları içerisinde asgari gelir desteğine benzeyen ve kişiye geçimini sağlamak üzere düzenli olarak verilen, hak niteliğindeki yardımlar, 2022 Sayılı Kanun gereği çalışacak durumda olmayan yaşlılara ve özürllülere verilen yardımlardır. Kişiler SGK tarafından yürütölen bu özürllü ve yaşlı aylıklarından muhtaçlık durumları devam ettiği müddetçe yararlanabilmektedirler.

Ayrıca çocuklara ve gençlere yönelik düzenli niteliği olan sosyal yardım programları da mevcuttur. Bu yardımlar çocukların ve gençlerin geçimini temin etmek üzere dizayn edilmemiştir. Yardımların amacı, çocukların sağlık kontrollerinin yapılması (şartlı sağlık yardımları) ve çocukların ve gençlerin eğitime devamlılıklarını (şartlı eğitim yardımları) sağlamaktır ve ancak bu şartlar yerine getirildiği takdirde yardıma hak kazanılmaktadır. Söz konusu yardımlar düzenli nitelikte olmaları sebebiyle asgari gelir desteğine benzemekle birlikte, kişinin geçimini sağlamaya yönelik olmadığı için daha farklı bir yapıdadır. Sağlık yardımı aynı nitelikte olup kişinin sağlık kontrolüne ihtiyaç duyması halinde sağlık masraflarının karşılanması suretiyle gerçekleştirilmektedir. Sağlık yardımı, amacı itibariyle ve nakit transferi olmaması sebebiyle asgari gelir desteğinden farklılaşmaktadır. Benzer şekilde ihtiyaç sahibi kimselere yönelik diğer sosyal

yardımları da arızı durumlarda düzensiz olarak yapıldıkları için asgari gelir desteğinden farklı bir yapıdadırlar.⁷¹

SYDV'lerin verdiği periyodik nakit yardımları da asgari gelir desteğine benzer uygulamalardır. Ancak bu yardımlar “hak temelli” olmadığından devamlılığı konusunda bir garanti bulunmamaktadır. SYDV yardımları istediği zaman kesebilmektedir.

Ayrıca devlet, ekonomik durgunluğun ve/veya işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde geçici olarak istihdam yaratmak ve/veya özelleştirme vb. sebeplerle işsiz kalanları kamuda geçici işçi statüsünde (4C Statüsü) istihdam etmek gibi faaliyetler içerisinde bulunmaktadır. Bu kişilere verilen maaşlar çoğunlukla asgari ücret seviyesinin biraz üstünde olup bir tür “istihdam programlı asgari gelir desteği” mahiyetindedir. Ancak istihdam edilenlerin muhtaçlık durumu tespiti yapılmadığından, istihdamın devamlılığı da söz konusu olmadığından istihdam sona erdiğinde ödenen maaş ta kesilmektedir. Diğer taraftan kişinin cebine belirli bir süre için de olsa düzenli, aylık, nakit bir para girdiğinden istihdam da gerçekleştiğinden az da olsa “istihdam programlı asgari gelir desteği” ile bir benzerlik söz konusudur.

KOSGEB'in girişimciliği desteklemek üzere verdiği krediler, mesleki eğitim ve kurslar, yerel yönetimlerin verdiği sosyal yardımlar, mikro kredi uygulamaları da istihdam odaklılık ve asgari gelir desteği fikirleriyle ilintili projelerdir.

Türkiye'de 2022 Sayılı Kanun gereği verilen yaşlı ve özürlü yardımları ile Şartlı Nakit Transferleri asgari gelir desteğine en yakın uygulamalardır. Diğer uygulamalar ise gerek yoksullukla ve işsizlikle mücadele gerekse muhtaç kimselere bir nakit desteği olması boyutları ile “asgari gelir desteği uygulaması civarında” diye adlandırılabilir uygulamalardır.⁷²

Ayrıca “eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakit sosyal yardım programı” ile “evde bakım yardım programı” da asgari gelir desteği benzeri

⁷¹Madenoğlu, a.g.e., s. 38-39.

⁷²Hacımahmutoğlu, a.g.t., s. 231.

programlardır. 29.12.2011 Tarih ve 2011/8 Sayılı Fon Kurulu Kararı ile başlatılmasına karar alınan eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yardımlar BSYH Bilgi Sistemi bünyesinde gerçekleştirilmekte olup yardımın hedef kitlesi olarak 3294 Sayılı Kanun kapsamında olan kadınlar belirlenmiştir.⁷³

4.3.1.1 2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Destekler

ASPB'nin yürüttüğü faaliyetler içerisinde en önemlilerinden bir tanesi 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz, Kimsesiz Türk Vatandaşına Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanun” kapsamındaki aylıktır. 1 Ocak 1977 tarihinde yürürlüğe giren bu kanun “muhtaç olmak koşulu ile 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük özürsüzler ve kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürsüz yakını bulunan Türk vatandaşlarına aylık bağlanmasını” sağlamıştır.⁷⁴

Tablo. 4-10. 2022 Sayılı Kanun’a Göre Yapılan Ödemeler (Kişi Sayısı), (2006-2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Aralık*
Yaşlılık	927.077	903.283	867.035	859.516	848.826	797.426
Malullük	82.891	92.904	114.518	142.288	168.559	187.711
Sakatlık	233.910	239.110	255.990	275.028	290.558	293.141
18 Yaş Altı Sakat-Malul	-	8.877	28.631	44.541	55.727	59.558
Özürsüz Silikoziz Hastaları	-	-	-	-	-	153
TOPLAM	1.243.878	1.235.297	1.266.174	1.321.373	1.363.670	1.337.989

Kaynak: SGK, SGK İstatistik Yıllıkları 2010: Aylık ve Gelir Alanlara Ait İstatistikler.

* Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri 2011, Ankara, Ağustos 2012, s. 33.

Tablo. 4-10.’dan görüleceği üzere 2022 Sayılı Kanun kapsamındaki ödemeler içerisinde en büyük pay yaşlılara aittir.

Söz konusu yardımlar yoksul kişilere aylık, düzenli bir nakit desteği olması yönü ile asgari gelir desteği yardımına benzemekle birlikte yardımın bağlanmasına

⁷³ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, s. 49.

⁷⁴ Faruk Taşçı, Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2010, s. 90.

belli bir şart-özellik itibari ile karar verildiğinden bu yardımların farklı bir yardım türü olarak değerlendirilmesi daha doğru olacaktır. Diğer taraftan 2022 Sayılı Kanun'un muhatabı olan kesim çalışma yaşında ve/veya yeteneğinde olmadığından aktivasyon unsurları içermemektedir.

4.3.1.2. Sosyal Riski Azaltma Projesi-Şartlı Nakit Transferi

Dünya Bankası'nın Türkiye için hazırladığı Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) öncesinde yapılan yoksulluk araştırması Türkiye'de yoksulluğun ciddi boyutlara ulaştığını göstermiştir. Projenin temelinde yatan düşünce Türkiye'de Şubat 2001'de yaşanan ekonomik krizin yoksul kişiler üzerinde oluşturduğu riskle mücadeledir. Kriz nedeniyle işten çıkarmalar artmış, fiyatlar yükselmiş, negatif büyüme nedeniyle hanelere giren gelir azalmış ve yoksulluk riski artmıştır. Bu noktada yapılan diğer bir saptama Türkiye'de işsizlik ve yoksulluk risklerini azaltmak üzere bir sosyal güvenlik ağının bulunmayışıdır. Diğer taraftan çocuk ve anne ölüm oranlarının çok yüksek olması, kadınların okur-yazarlık oranlarının çok düşük olması, yoksul ailelerin ekonomik sıkıntılar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyişi bazı ailelerin geçimini çocuk emeği ile sağlaması gibi pek çok beşeri sermaye ile ilgili etmen de söz konusudur.⁷⁵

Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımları Programı, Türkiye'de, yoksulluk nedeniyle eğitim ve sağlık alanında sunulan hizmetlerden faydalanamayan muhtaç durumdaki ailelerin nakit transferleri yoluyla bu hizmetlere ulaşmasını hedeflemektedir. Daha açık bir ifade ile Şartlı Eğitim ve Şartlı Sağlık Yardımları, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında; yoksulluk nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen ya da okuldan almak zorunda kalan, okul öncesi çocuklarının sağlık kontrollerini düzenli olarak yaptıramayan ve doğumlarını bir sağlık kuruluşunda gerçekleştiremeyen yoksul durumdaki aileleri desteklemeyi hedefleyen nakdi bir sosyal yardım programıdır.

Türkiye'de zorunlu eğitimin sekiz yıla çıkarılması başta olmak üzere, son yıllarda çocuk işçiliğiyle mücadelede etkili adımlar atılmasına rağmen, çocuk işçiliğinin ve daha genel olarak, çocuk yoksulluğu sorununun hala önemini

⁷⁵Filiz Çulha Zabcı, Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**. 58-1, ss. 228-229.

korumakta olduğu gör÷lmektedir. Çocuk yoksulluğu sorununun sosyal politika gündeminde olduğunun somut bir göstergesi, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının bu konuda net hedefler içermesidir. Bu tedbirler şu şekildedir:

- Özellikle kırsal kesimdeki kız çocuklarının, özürllülerin ve düşük gelirli ailelerin çocuklarının eğitim ihtiyaçlarının karşılanması desteklenerek bu kesimlerin eğitime erişimleri kolaylaştırılacaktır. Ayrıca, çocuk işçiliğini önleyecek tedbirler alınacak ve etkili bir şekilde uygulanacaktır.

- Çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi için ideal ortam olan aileye yönelik eğitici programlar yaygınlaştırılacaktır.⁷⁶

Ancak çocuk yoksulluğu konusunda atılmış asıl önemli adımlardan biri, kuşkusuz Şartlı Nakit Desteği programının 2002 yılında başlatılmış olmasıdır. Türkiye’de ŞNT programları 2001 yılındaki ekonomik kriz sonrası Dünya Bankasından sağlanan krediyle uygulamaya konulan Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) ile başlamıştır. İlk olarak Kahramanmaraş-Göksun, Gaziantep-Yavuzeli, Sinop-Durağan, Ankara-Keçiören, Çankırı-Merkez ve Zonguldak-Ereğli İlçelerinin pilot bölgeler seçilmesiyle başlatılan program, 2 yıl içerisinde aşama aşama tüm Türkiye’ye yaygınlaştırılmıştır.⁷⁷

ŞNT programları, tüm dünyada, çocukların sağlıklı bir vücut bütünlüğüne sahip olmasında, eğitimlerinin çalışma zorunluluğu ve yoksulluk nedeniyle kesintiye uğramamasında ve çocuk işçiliğinin önlenmesinde etkisini kanıtlamış programlardır. Çocuk yardımları aslında tarihsel olarak refah devleti uygulamalarının başlangıcından bu yana sürekli önemli bir yer tutmuş ve yeni yaklaşımlarla sürekli bir gelişim ve dönüşüm içinde olmuştur. ŞNT programları da bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Yukarıda belirtilen temel hedefler bağlamında, Türkiye’de ŞNT çocukların temel sağlık ve eğitim hizmetlerine tam olarak erişmelerini teşvik etmek amacıyla nüfusun en yoksul % 6’lık kesimini hedef alan bir sosyal güvenlik ağı olarak tasarlanmıştır. Bu kapsamda, dünyadaki ülke örneklerinde olduğu gibi, eğitim ve

⁷⁶Karakoyun, Erdal, **a.g.e.**, s. 22.

⁷⁷**A.e.**, s. 22.

sağlık yardımları şeklinde iki tür ŞNT verilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, ŞNT, yoksulluk nedeniyle çocuklarını (özellikle kız çocuklarını) okula gönderemeyen veya okuldan almak zorunda kalan ailelerin çocuklarını düzenli okula göndermeleri ve 0-6 yaş grubu çocuğa sahip olan ailelerin de çocuklarını düzenli sağlık kontrolüne göndermeleri şartına bağlı olarak yapılan düzenli nakit yardımlar şeklinde gerçekleşmektedir. Ayrıca yoksul anne adaylarının, gebelik süresince düzenli olarak doktor kontrolüne gitmeleri ve sağlık kurumunda doğum yapmaları şartlarına bağlı olarak da ayrı ayrı yardımlar verilmektedir. Eğitim yardımlarının miktarı çocukların yaşı, cinsiyeti, devam ettiği eğitim kurumunun seviyesine bağlı olarak farklılaştırılmış, kız çocukları ve daha üst eğitim kurumları için daha yüksek miktarlarda nakit ödemeler yapılmıştır. 2009 Eylül Ayı itibariyle eğitim yardımlarından faydalanan çocuk sayısı 2.066.809, sağlık yardımlarından faydalanan 0-6 yaş grubu çocuk sayısı 787.000, anne adaylarının sayısı ise 48.597 olarak gerçekleşmiştir.⁷⁸ Belirtilmesi gereken bir başka önemli nokta da yine dünyadaki örneklerle benzer şekilde, bu nakit transferlerin, doğrudan doğruya annelere yapılmakta oluşudur. Bu sayede, desteğin aile ve özellikle de çocuklar yararına harcanma ihtimalinin kuvvetleneceği öngörülmektedir.

Eğitim yardımları da benzer biçimde, çocukların eğitimden kopup, erken yaşta çalışma hayatına atılmasını önlemek amacıyla, dar gelirlili ve yoksul hanelere çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri şartıyla aylık olarak verilmektedir. Eğitim yardımları da tıpkı sağlık yardımlarında olduğu gibi doğrudan annelere yapılmaktadır.

ŞNT programları Türkiye’de Dünya Bankası Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında uluslararası kredi desteğiyle başlamış olmakla birlikte, projenin sona erdiği 2006 yılından sonra ulusal kaynaklarla devam ettirilmiş ve bir kesintiye uğramamıştır. Bunda kuşkusuz programdan elde edilen başarılı sonuçlar etkili olmuştur. ŞNT’nin ilk ayağı sayılabilecek proje süresi kapsamında toplam 357,7 milyon \$ tutarında harcama yapılmış; sonrasında ŞNT harcamaları Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kaynaklarından karşılanmaya başlamıştır. Bu kapsamda yerel vakıflar, temel yürütücü birimler rolünü

⁷⁸Alper ve Arabacı, a.g.e., s. 47.

üstlenmiştir. ŞNT programı için 2003-2010 dönemi eğitim, sağlık ve gebelik yardımları için toplam aktarılan kaynak tutarı 1,99 Milyar TL'dir. Aktarılan kaynak miktarı çok yüksek bir meblağ olduğundan SYDGM programları içerisinde ayrı bir önem taşımaktadır.

Öte yandan, Türkiye'de ŞNT yardımlarının tamamen nesnel kurallara göre, sıkı bir merkezi denetim altında dağıtılması öngörülmüştür. Buna rağmen, uygulamada yerel uygulayıcıların yaklaşımlarını yansıtan farklılıklara rastlamak da mümkündür. Yani hem katı bir merkezilik hem de yerel koşullara uygun bir esneklik bir arada yürütülmeye çalışılmaktadır. Örneğin, doğum oranlarında hızlı bir artış yaşanmasının arzu edilmediği bazı bölgelerde, hamilelik yardımı uygulanmamıştır.⁷⁹

4.3.1.3. Evde Bakım Hizmeti

Ülkemizde evde bakım hizmetleri 5378 Sayılı Özürlüler Kanunu çerçevesinde uygulanmakta olup amacı bakıma muhtaç olan özürlü kişiye kendi aile çevresinden birisinin ev ortamında bakmasını sağlamaktır. Aynı zamanda bu şekilde özürlü kişiye sistemli ve nitelikli bakım hizmetlerinin verilmesi amacı güdülmektedir. Özürlünün bakımını üstlenen aile ferdi her ay bir aylık net asgari ücret tutarında bir maaş almaktadır.⁸⁰ 2006 yılında 8 kişi evde bakım hizmeti aylığı alırken 2012 yılı Ağustos Ayı'nda sözkonusu maaşı alan kişi sayısı 387.097 kişi olarak gerçekleşmiştir.⁸¹ ASPB yetkilileri ile yapılan derinlemesine mülakatta Bakanlık yetkilileri evde bakım hizmeti maaşı alan kişiler hakkında sosyal yardım–istihdam bağlantısı kurulması ile ilgili olarak yapılan çalışmalardan söz etmişlerdir. Buna göre, Bakanlık bünyesinde evde bakım aylığı alan kişilerin sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesi ve Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmaları ile ilgili çalışmalar yapılmaktadır. Genellikle uzun süreçli olan bu bakım işleri esnasında kişinin başka bir işte çalışması mümkün olmadığından özürlü kişi vefat ettiğinde ya da bir şekilde yardım gereksinimi ortadan kalktığında evde bakım hizmetini

⁷⁹Buğra, Keyder, Erdem, **a.g.e.**, s. 18.

⁸⁰Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, **a.g.r.**, s. 101.

⁸¹Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, **Yaşlanma Ulusal Eylem Planı Uygulama Programı Taslağı**, Ankara, 2012, s. 17.

gerçekleştiren kişi sigortasız ve aynı zamanda işsiz olarak toplumdaki yaşamına geri dönmektedir. Bu noktada Bakanlığın önerisi büyük önem arz etmektedir.⁸²

4.3.1.4. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, devlet sınırları içinde kalan ortak ve yerel nitelikteki gereksinimleri karşılamak üzere belli hukuk düzeninde yer alan irili ufaklı topluluklardan (kent, kasaba, köy v.b.) oluşmaktadır. Günümüzde birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimler yoksullukla mücadelede önemli işlevleri yerine getirmektedirler. Yerel yönetimlerin, yoksullukla mücadelesinin başlıca nedenleri; yoksulların demokratik katılım bilincinin geliştirilmesi, bazı kamu hizmetlerinin daha kolay ve pratik sunulabilmesi, merkezi yönetimden kaynaklanan eksikliklerin giderilmesi ve yoksullukla ilgili bilgi ve bilinç düzeyinin artırılması şeklinde sınıflandırılabilir.⁸³

Türkiye’de belediyeler de sosyal yardım veren kuruluşlar arasında yer almaktadır. Özellikle 2005 yılında belediyeler yasasının değişmesiyle birlikte belediyelere yeni görev ve sorumlulukların verilmesi bu süreci hızlandırmıştır. Belediyelerin verdikleri sosyal yardımlara ilişkin derlenmiş veri olmadığı için burada ayrıntılı olarak yer verilmemiştir.⁸⁴ Bununla birlikte özellikle ekonomik krizlerin olduğu, yoksulluk ve işsizliğin yüksek seviyelerde seyrettiği durumlarda belediyelerin asgari bir ücret vermek suretiyle geçici olarak işçi istihdam ettiği uygulamadan bilinmektedir. Türkiye’de birçok il ve ilçe belediye’inde bu tip uygulamalar gerçekleştirilmektedir. Söz konusu uygulamalar bir anlamda kamu ve sosyal hizmetleri yapma vasıtası ile işsiz kişileri asgari bir gelirle destekleme mahiyeti taşımaktadır. Ayrıca birçok AB ülkesinde aktivasyon prensibi gereği, asgari gelir desteği yardımı alanlar yerel yönetimlerin yönlendireceği birtakım toplumsal hizmetlerde ve projelerde çalışmaya teşvik edilmektedir.

⁸²ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nde Samet Güneş ve Fatih Ortakaya İle Yapılan Derinlemesine Mülakattan Notlar, Ankara, 26 Haziran 2014.

⁸³S. Mustafa Önen, Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi: Malatya Belediyesi Örneği, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:79, s. 68.

⁸⁴Ülker Şener, “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları”, **TEPAV Politika Notu**, Şubat 2010, s. 17.

Diğer taraftan Belediyeler Kanunu'nun belediyenin giderlerini düzenleyen 60. maddesinde, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar da belediye giderleri arasında sayılarak, belediyelerin bu tür hizmetler için kaynak ayırmaları gerektiği belirtilmektedir.⁸⁵

4.3.1.5. Mikro Kredi

Türkiye'de 2001 krizinden sonra benimsenen bir başka yoksullukla mücadele aracı da bireyleri girişimciliğe teşvik etmek üzere uygulamaya başlanan mikro-kredi projeleridir. Mikro-finans projeleri ile gerek kır gerek kentte bireyleri kendiışlerini kurmaya teşvik etmek ve girişimcilik potansiyellerini yaşama geçirmelerini sağlamak amaçlanmaktadır. Böylece bireylerin olası kriz durumlarına hazırlıklı olmaları ve bu tür durumlarda çözümleri devletten beklemek yerine kendi kapasite ve becerilerini devreye sokmaları istenmektedir. Özellikle yoksul kadınların girişimcilik potansiyellerini desteklemeyi amaçlayan mikro finans projeleri çeşitli Vakıflar tarafından uygulanmaktadır. Bu çerçevede Kadın Emeğini Destekleme Vakfı (KEDV) 2002'de kurduğu mikro ekonomik destek işletmesi ile özellikle yoksul kadınlara kendiışlerini kurmaları konusunda finansal ve teknik destek sağlamaktadır.⁸⁶

Mikro kredi bir sosyal yardım türü olan asgari gelir desteği ile doğrudan bağlantılı bir yoksullukla mücadele metodu değildir. Bununla birlikte yoksul kişilere nakdi bir destek verilmek suretiyle kendi projelerini oluşturma ve yoksulluk kısır döngüsünü kırma imkân ve olasılığı sağladığından fonksiyonları itibariyle asgari gelir desteği ile benzerlikler mevcuttur.

⁸⁵Nilüfer Negiz, "Sosyal Yardım Ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma Ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl.2011, C.16, S.2, s. 329.

⁸⁶Didem Gürses, Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları, **Bahkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1 Haziran 2007, s. 59-74.

4.3.2. Türkiye İçin İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği: Sosyal Yardımlarla İlgili Dönüşüm Ve Asgari Gelir Desteği İhtiyacı

4.3.2.1. Sosyal Yardımlarla İlgili Dönüşümün Gerekliliği

Türkiye’de sosyal yardım alanında son on yılda önemli gelişmeler kaydedilmiş ve sosyal yardım miktarı on kattan fazla artmış olmasına rağmen parasal yoksulluk hala devam etmektedir ve hala sosyal yardımlar konusunda birçok alanda yapılması gereken yenilikler ve iyileştirmeler mevcuttur. Türkiye’de sosyal yardımların son yıllarda belirgin bir artış gösterdiği görülmektedir. Bu olgu, hem paradigma hem de uygulama düzeyinde kendisini göstermektedir. Paradigma düzeyinde bakıldığında, örneğin, sosyal yardımların, diğer sosyal politikaları ve sosyal koruma programlarını tamamlayıcı bir işlev üstleneceği bir yapıdan çok, sosyal yardımlara dayalı bir sosyal politika anlayış ve uygulamasının yerleştirilmeye çalışılmaktadır.⁸⁷

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması ile sosyal yardım alanındaki hizmetlerin yürütülmesindeki dağınıklık bir miktar giderilmiştir, bununla birlikte SYGM, SGK, ÇHGM, VGM gibi farklı kuruluşlar tarafından yürütölen sosyal yardım hizmetlerinin parçalı yapısı devam etmektedir. Diğer taraftan uygulamada sosyal yardımlarla ciddi miktarda bir kamu kaynağı transfer edilmesine rağmen kamuoyu bundan yeterince bilgi sahibi değildir. Sosyal yardımlar hak temelli olarak verilmediği için yardımların geleceği ile ilgili bir belirsizlik söz konusudur ve sosyal yardımlardan faydalananlar yardımların gelecekte de devam edeceğinden emin değildirler. Diğer bir sorun ise yardımların dağıtımında muhtaçlık tespitinin objektif kriterler olmadan yapılmasından kaynaklanmaktadır, bu durum yardım alanlarla aynı özelliklere sahip kişilerin bir kısmının yardımlardan faydalanamamasına yol açmaktadır. Ayrıca sosyal yardımların şarta bağlı olmadan, “karşılıksız” olarak verilmesi yardımlardan

⁸⁷Erdoędu, Kutlu, a.g.e., s. 103.

faydalanan belli bir kesim için istihdam piyasasını tehdit edici bir etki oluşturmaktadır.⁸⁸

Sosyal yardımlarla ilgili diğer bir sorunlu alan ise sık olmasa da zaman zaman asgari ücreti aşan miktarlarda sosyal yardımlar verilmekte bu da kayıtdışı istihdamı teşvik etmektedir, sosyal yardım miktarlarının tespitinde çok hassas hesaplar yapılması zaruridir. Türkiye’de sosyal yardım faaliyetlerinin “hane bazında” tutulacak “ortak bir veri tabanında” izlenmesi ve bilgilerin söz konusu veri tabanına düzenli olarak girişinin sağlanması gerekmektedir. Bu şekilde mükerrer yardımları ve kamu kaynaklarının israfını önlemek mümkün olacaktır. Bir taraftan gerçek ihtiyaçlar sahiplerinin yardımlardan faydalanması sağlanırken diğer taraftan sosyal yardımların ekonomik ve sosyal gelişmeyi destekler bir yapıya kavuşturulması gerçekleşecektir.⁸⁹

4.3.2.2. Asgari Gelir Desteği İhtiyacı

Türkiye’de, gelir dağılımı eşitsizliği, göç, sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlar, işsizlik, kayıtdışı istihdam eğitim sisteminin işgücü piyasasının isteklerine ve gereklerine cevap verememesi, ekonomik krizler gibi birçok faktör yoksulluk üzerinde etkilidir, bu sebeple yoksullukla mücadelenin çok yönlü olarak yürütülmesi gerekmektedir. Makro seviyede düşünüldüğünde yapılması gerekenler; güçlü ve sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanması, adaletli bir gelir paylaşımı ve toplumun tamamını kapsayan bir sosyal güvenlik sisteminin inşasıdır. Ekonomik büyümenin yoksullukla mücadeleye olumlu katkısı ancak sosyal koruma ile birlikte yeterli gelir getirecek istihdam alanlarının yaratılması ile mümkündür. ILO da düzgün iş kavramının önemine ve istihdam, gelir ve sosyal korumanın çalışanların haklarından ve standartlarından ödün verilmeden yapılması gerektiğine vurgu yapmaktadır.⁹⁰

⁸⁸A. Fatih Ortakaya, Sosyal Yardımlarda Dönüşüm Aracı Olarak “Asgari Gelir Desteği” Modeli (Slayt 4), ASPB, SYGM, (Çevirimiçi) <http://spmku.edu.tr/sunumlar/ortakaya.pptx>, 23 Nisan 2014.

⁸⁹A.e., slayt. 5.

⁹⁰Banu Metin, “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı,” **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C. 2, S. 1, 2012, s. 137-147.

Türkiye için yoksulluk rakamları üzerinde etkili olan faktörler incelendiğinde ekonomik krizlerden sonra artan işsizliğin en ön planda olduğu görülecektir; buna en iyi örnek 2000 ve 2001 krizlerinden sonra oluşan işsizlik ve yoksulluk ortamıdır. İşsizlik oranı 1999 yılında %7,4 iken krizden sonra 2002 yılında %10,3'e yükselmiştir, işsizlik oranı 2003-2007 döneminde istikrarlı büyümeye rağmen % 10'un üzerinde seyretmeye devam etmiştir.

TUIK'in 2009 yılı yoksulluk istatistiklerine göre;

- Türkiye'de gıda ve gıda dışı harcamaları esas alan mutlak yoksulluk oranı % 18,0'dir,-Türkiye'de yoksulluk eğitim düzeyi düşük olan ve fert sayısı fazla olan ailelerde çok yüksektir,

- Çalışan yoksulların oranı % 15,37'tir ve bu rakam oldukça yüksek bir rakam olup çalışanların da bir kısmının yoksulluktan kurtulamadığını göstermektedir.

- Yüksek yoksulluk oranları ile ücretsiz aile işçileri (yoksulluk oranı: %29,58) ve yevmiyeliler (yoksulluk oranı: % 26,86) dikkat çekmektedir.⁹¹

Söz konusu istatistikî veriler ışığında durum değerlendirildiğinde, mevcut sosyal güvenlik sisteminin yoksullukla mücadelede yetersiz kaldığı, sosyal hizmet ve sosyal yardım alanlarında da hem uygulamada sorunlarla karşılaştığı hem de genel olarak ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu düşünülmektedir. Tüm bu sebeplerle kamuoyunda ve akademik camiada asgari gelir desteği ihtiyacı daha sıklıkla ifade edilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda geliri yoksulluk sınırının altında kalan kişilere, hak temelli, düzenli ve nakdi bir gelirin transferi anlamına gelen asgari gelir desteğinin yoksullukla mücadele için etkili bir girişim olacağı düşünülmektedir.

Türkiye'de asgari gelir desteği uygulamalarının hayata geçirebilmesi için yoksulluk konusunda bir standardın oluşturulması ve kimlerin yoksul olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir. Türkiye'de nüfusun % 40'ından fazlasının kayıt dışı çalıştığı düşünüldüğünde yoksul tespitinin ne kadar güç olacağı açıktır, bununla birlikte ihtiyaç tespitine dayalı bir yoksulluk haritasının çıkarılması ve bir yoksul

⁹¹ A.e., s.137-147.

veri tabanının oluşturulması konularında ciddi çalışmalar yürütülmektedir. Potansiyel bir asgari gelir desteği uygulanmasının kişileri tembelliğe yönlermeyecek bir şekilde organize edilmesi gerekmektedir, bu bağlamda asgari ücretin altında olması ilk akla gelen tedbirdir. Diğer taraftan aktif iş piyasası tedbirleriyle çalışma gücü ve isteği olduğu halde iş bulamayan kişileri işe yönlendirmek, mesleki eğitim ve mesleki kurslar düzenlemek büyük önem taşımaktadır. Verilecek bir asgari gelir desteğinin AB uygulamalarına benzer şekilde çalışma koşullu olması, bu çerçevede kişilerin iş aramaları, kendilerine önerilen işleri kabul etmeleri veya aktif işgücü piyasası uygulamalarına dahil olmaları önerilebilir, bu durumda işsizlik yoksulluk sarmalını bir miktar çözmek mümkün olabilecektir.⁹²

4.4. AB ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALAR IŞIĞINDA TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ODAKLI ASGARİ GELİR DESTEĞİNİN OLUŞTURULMASI İÇİN ÖNERİLER

AB ülkeleri incelendiğinde bazı ülkelerde garantili asgari gelir projesinin “tek mevcut güvenlik ağı” olduğu diğer bazı ülkelerde ise asgari gelir desteğinin çeşitli ödeneklerin ve ilgili hakların da dâhil olduğu daha geniş bir sosyal güvenlik ağının bir parçası olduğu görülmektedir. Türkiye için ise potansiyel olarak düşünülecek bir asgari gelir desteği programını, sosyal yardımlar bünyesinde yeni bir “yardım türü” olarak düşünmek uygun olacaktır, şu ana kadar ASPB bünyesinde yürütülen çalışmalar da zaten bu doğrultudadır.

Gelir desteğine ihtiyacı olanları temel olarak üç şekilde düşünmek mümkündür. Birinci grupta çalışan “yoksullar” yer almakta olup bu kişiler çalıştığı halde gelir desteğine ihtiyacı olanlardır. Gerek AB ülkelerindeki uygulamalarda gerekse dünyanın başka bölgelerindeki uygulamalarda çalışan yoksulların da asgari gelir desteğinden faydalanabildiği durumlar söz konusudur. Başlangıçta olmasa bile uygulamanın ileriki safhalarında Türkiye için de asgari gelir desteğinin çalışan yoksullara verilebilmesi konusu tartışılmalıdır.

⁹²A.e., s. 137-147.

İkinci grup çalışma isteği ve yeteneği olduğu halde iş bulamadığı için gelir desteğine ihtiyacı olanlardan oluşmaktadır; bu kişiler işsizdir. Türkiye’de işsizlik yardımı almaya hak kazananlar belli bir süre bu yardımdan faydalanmaktadırlar, ancak kişi süre bittiğinde ve yardım kesildiğinde eğer hala istihdam edilmemişse maddi olarak sıkıntıya girmektedir. Bu durumda işsizlik yardımı ödemeleri bittikten sonra işsizlerin asgari gelir desteği almalarını sağlamak uygun olacaktır. Ayrıca işsizlik yardımını hak etmeyenler de direkt olarak asgari gelir desteğinin muhatabı olmalıdır. AB’de bu konuda farklı uygulamalar söz konusu olup örneğin işsiz kalan kişiler çeşitli ödenekler içerisinde miktarı daha fazla olanı seçebilmektedir. Diğer taraftan bazı ülkelerde asgari gelir desteği bir tür işsizlik sigortası gibi kişi işsiz kaldığı müddetçe ödenmeye devam edilmektedir.

Üçüncü grupta ise çalışma yeteneği olmayan veya çeşitli nedenlerle çalışma imkanı bulamayan ve gelir desteğine ihtiyaç duyanlar (hasta, yaşlı, özürlü, kadın, çocuk, eski hükümlü, marjinal gruplara mensup kişiler) yer almakta olup bu kişiler dezavantajlı grubu oluşturmaktadır. AB uygulamalarında dezavantajlı gruplara yönelik çeşitli kategorik uygulamalar-ödenekler söz konusudur, Türkiye’de ise bu tür uygulamalar daha sınırlıdır. Dezavantajlı gruplara mensup kişiler kategorik yardımlardan faydalansa da faydalanmasa da asgari seviyede geçimlerini sağlayabilmek açısından desteklenmelidirler.

Diğer taraftan AB ülkelerinde özellikle son on yılda asgari gelir desteği sistemleri ile ilgili olarak en dikkat çekici nokta aktivasyon konularına ağırlık verilmesidir. Yoksullara asgari bir gelir desteği vermek nihai/ulaşılmaya çalışılan bir hedef olmayıp asıl hedef yoksulların bu tür bir sosyal yardımla geçimlerini minimum seviyede karşılamalarını sağlamak diğer taraftan ise aktif istihdam politikalarıyla desteklemek suretiyle emek piyasasına yeniden girmelerini ve kendi geçimlerini kendilerinin sağlamalarını temin etmektir. Diğer taraftan aktivasyonun gerçekleştirilebilmesi ile ilgili olarak ülkenin iktisadi yapısı (büyüme, GSMH vb makro ekonomik veriler), istihdam ve işsizlik oranları vs. kısıt oluşturabilmektedir, bu konular Türkiye için de kısıt oluşturabilecek konulardır.

Asgari gelir desteği alan kişiler bir taraftan çalışmaya yönlendirilirken diğer taraftan da gerek mesleki eğitim vermek suretiyle bu kişilerin vasıflarını arttırmak

gerekse daha nitelikli işlerde istihdam edilmelerini ve dolayısıyla daha yüksek ücretler almalarını sağlamak büyük önem arz etmektedir. AB ülkelerindeki aktivasyon uygulamalarına yönelik eleştirilerden bir tanesi sosyal yardım alan kişilerin vasıfsız ve düşük ücretli işlerde istihdam edilmesidir. Bu yönüyle “düzgün iş”(decent work) kavramına vurgu yapılmaktadır. Türkiye için asgari gelir desteği uygulaması yeni başlayacak bir uygulama olduğundan daha başlangıçta bu tip olumsuzluklar dikkate alınmalı ve sistem aktive edilecek kişileri (gerekliyorsa mesleki eğitim de verilmek suretiyle) mümkün olduğunca nitelikli ve yüksek ücretli işlere yönlendirmelidir. Açıkça görülmektedir ki ülkemiz için mesleki eğitim ve mesleğe yöneltme çalışmaları da en az iş bulma kadar büyük önem arz etmektedir. Bunun sebebi hem mevcut muhtaç kişilerin eğitimsiz kişilerden oluşması hem de okullarda verilen eğitimin iş yaşamının gereksinim ve ihtiyaçlarını karşılama noktasında yetersiz olmasıdır.

Asgari gelir desteği sisteminin oluşturulmasında ülkede hâlihazırda işlemekte olan sosyal güvenlik sisteminin yoksullukla mücadele ve adaletli gelir dağılımını sağlamak hakkında ne derecede başarılı olduğu ve ülkenin vergilendirme sistemi önemli bir zemin teşkil etmektedir. Asgari gelir desteği sistemi bu zeminle uyumlu bir biçimde inşa edilmelidir. Örneğin İsveç diğer İskandinav ülkeleri gibi cömert ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemine sahip olduğundan, ayrıca evrensel ve katkı ödenekli yardımlar da sosyal güvenlik sistemine dahil olduğundan sosyal yardımların etkisi diğer sosyal güvenlik mekanizmalarına göre daha azdır. Türkiye'de de mevcut sosyal güvenlik ve sosyal koruma sistemine uygun bir asgari gelir desteği programının inşasına gereksinim vardır. Gerek sosyal güvenlik ödenekleri gerekse sosyal koruma ile ilgili yardımlar özellikle miktar ve kapsam açısından yetersiz olduklarından bir son çare uygulaması olarak asgari gelir desteğinin daha kapsayıcı olması ve yeterli miktarda verilmesi fonksiyonel olacaktır.

Diğer bir konu ise asgari gelir desteği yardımlarının yönetilmesinde yerel yönetimlerin mi yoksa merkezi hükümetin mi daha fazla yetki sahibi olacağına ilişkindir. AB ülkelerinden örneğin Avusturya'da toplumsal yardım işlerinde çalışma karşılığında verilen ve “yurttaş geliri” olarak isimlendirilen asgari gelir

desteğine hak kazanacak kişilerin tespiti ve uygulama yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılmıştır. Türkiye’de de yerelde mevcut durumu ve şartları daha yakından gözlemleyebilme imkanı olan sosyal hizmet görevlilerinin inisiyatif ve sorumluluğunu arttırmak mümkündür. ASPB’nin görüşleri de bu doğrultuda olup sosyal hizmet görevlilerinin inisiyatif kullanmalarına izin verme şeklinde proje ve görüşlerini kamuoyu ile paylaşmaktadırlar. Diğer taraftan inisiyatif kullanacak bu sosyal hizmet görevlilerinin adil davranmalarını sağlamak çok önemlidir. Ayrıca Avusturya’da 1994 yılından itibaren dokuz yerel bölgenin özel sorumluluğunda olan asgari gelir desteği daha genel, kapsayıcı ve dağıtımçı olmayan bir yapıdadır, diğer ekonomik destekler ise daha çok dağıtımçı yardımlar rolü üstlenmektedir. Aynı zamanda yüksek bir harcama seviyesine sahip olan Avusturya’da sosyal transferlerden sonra yoksulluk %72,1 oranında azaltılmaktadır. Söz konusu sistem ve yapı Türkiye için de uygulanabilir olup özellikle yoksulluğu azaltmaktaki başarısı dikkat çekicidir.

AB ülkelerinde asgari gelir istihdam bağlantısına ilişkin olarak teşvik edici birçok uygulama söz konusudur. Örneğin; İngiltere’de haftada 16 saat veya daha fazla çalışanlar yardıma hak kazanmaktadır. Yardım alanın eşi ise 24 saat veya daha fazla çalışması durumunda yardıma hak kazanmaktadır. Aktivasyon açısından bu tip teşvikler Türkiye için de uygun olacaktır. Diğer taraftan İngiltere örneğindeki tipte uygulamalar ile esnek çalışma biçimleri ile de uyumlu bir politika izlenmiş olacaktır.

Asgari gelir desteği belirlenmesinde “yoksulluk” veya “gelir eşiği” veya “eşik” veya “azami kaynak eşiği” ne olacağı konusu diğer önemli bir konudur. AB ülkelerinin bu konudaki uygulamalarına bakıldığında kendi sosyo-ekonomik, siyasal tercihleri doğrultusunda bir seçim yaptıkları görülmektedir. Örneğin “Socialbidrag” sistemini benimsemiş olan İsveç’te yardımı hak etmek için kişinin sahip olduğu kaynakların ülke için belirlenmiş bulunan “azami kaynak eşiği”nin altında olması gerekmektedir. Türkiye kamuoyunda yoksulluk tespiti ile ilgili farklı eğilimler/uygulamalar mevcuttur; TÜİK medyan gelirin %40’ının altını yoksul olarak kabul etmektedir. ASPB SYGM ise yoksulluk tespitini yaparken birçok veriyi göz önünde bulundurmaktadır. SYGM gerek yapmış olduğu hane

ziyaretlerindeki puanlama sisteminden elde ettikleri veriler ve katsayılar gerekse bütünleşik yardım sistemi ve SOYBİS veri tabanıyla sahip oldukları bilgiler ışığında kişinin yoksul olup olmadığına ve yardım almayı hak edip etmediğine karar vermektedir. Türkiye’de şu ana kadar asgari gelir desteği programı ile ilgili yürütülen çalışmalarda siyasi irade, asgari gelir desteği muhataplarının kişi başı günlük geliri 4,3 USD’nin altında kalanlar olabileceğini belirtmiştir.⁹³ Özetle belirtmek gerekirse, Türkiye için asgari gelir desteği muhataplarının belirlenmesinde yoksulluk eşiğinin ne olacağına dair bir mutabakata ihtiyaç vardır.

AB ülkelerindeki uygulamalarda muhtaçlık tespitinin gelir testi ile yapıldığı görülmektedir; Türkiye için de benzeri bir uygulama söz konusu olabilir. Diğer taraftan kayıt dışı istihdamın bugünkü boyutlarının çok yüksek olduğu Türkiye’de, gelir tespiti çalışmaları çok kolay olmayacaktır. Ayrıca gelir testli sosyal yardımlar için bir bilgisayar sistemini yürütmek te oldukça zordur, bireylerin gelirleri, ailedeki fert sayısı, yaş gibi unsurlar sürekli değişim gösteren parametrelerdir ve bu rakamları milyonlar için takip etmek oldukça güçtür. Nitekim AB ülkelerinde de sosyal yardım sistemini bilişim sistemi yardımı ile yürütme çabaları ve bu alandaki sorunlar gerek ülke parlamentolarında gerekse kamuoyunda sürekli tartışılan konulardır. Sistemi yürütmek hem zordur hem de çok yüksek maliyetlidir. Bununla birlikte ASPB’nin bilişim sistemleri alanında oldukça ileri seviyede olduğu bilişim alanında almış olduğu ödüllerden bilinmektedir. Ayrıca Bakanlık yetkilileri uygulanmakta olan Soybis ve Bütünleşik Yardım Sistemi Programlarının AB ülkelerine yapmış oldukları ziyaretlerde de takdirle karşılandığını ifade etmişlerdir. ASPB ziyareti esnasında SYGM yetkililerinin bilişim sistemlerini etkin ve fonksiyonel kullanmak suretiyle gerek yardım alacak kişileri belirlemede gerekse yardımın verilmesinde başarılı bir işlem gerçekleştirmeye çalıştıkları gözlemlenmiştir. Bu çerçevede ASPB’nin bilişim alanında avantajlara sahip olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Diğer bir konu AB ülkelerinde gerek istihdam-işsizlik sorunu gerekse finansman sorunu gibi nedenlerle asgari gelir desteği yardımlarının aktif emek

⁹³ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nden Samet Güneş ve Fatih Ortakaya İle Yapılan Derinlemesine Mülakat Notları, 26 Haziran 2014.

piyasası tedbirleriyle desteklenmesinin gerekliliğidir. Ayrıca AB ülkelerinde doğuştan yaşam ümidinin yüksek olması, teknolojinin ve iyileşen yaşam koşullarının da etkisiyle yaşam sürelerinin artması, emeklilik yaşı yükseltirse dahi çok uzun yıllar emeklilik ödemelerinin devam etmesine yol açmaktadır. Diğer taraftan doğumların azalması ve genç nüfus oranının da düşük olması nedeniyle söz konusu emeklilik ödemelerini destekleyecek bir ödeme altyapısını gerçekleştirmek mümkün olmamakta ve hükümetler emeklilik ödemelerinin finansmanında büyük zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Söz konusu ödemelerin desteklenebilmesi için çalışma çağındaki nüfusa ve bu nüfusun istihdam ile aktive edilmesine ihtiyaç vardır. Türkiye ise demografik geçiş sürecinde henüz ikinci aşamada olduğundan nispeten şanslı konumdadır, AB ülkelerine nazaran daha genç bir nüfusa sahiptir. Bununla birlikte gerek emeklilik ödemelerinin finansmanı gerekse asgari gelir desteğinin finansmanı Türkiye için de zor konulardır ve aktivasyon Türkiye için de gereklidir.

Türkiye’de asgari gelir desteği sisteminin kurulması ve aktivasyona ağırlık verilmesinde AB ülkelerindeki deneyimlerden istifade edilmesi çok önemlidir. 2008 yılı ve öncesinde yaşanan küresel bölgesel ekonomik krizler ve küreselleşme Türkiye’de de finansman konusunda ciddi sıkıntılar yaşanmasına yol açmıştır. Dolayısıyla asgari gelir desteğinin daha inşası sırasında, getireceği mali yük hesap edilmek suretiyle aktivasyonu ön planda tutan bir model önerilmesi uygun olacaktır. Bununla birlikte aktivasyon konusu yardım alan kişiler üzerinde bir dayatma şeklinde uygulanmamalı ve kişiler bir taraftan iş bulamama sıkıntısı ile boğuşurken diğer taraftan verilen asgari gelir desteğinin azaltılması ya da tamamen kesilmesi tehdidi ile karşı karşıya kalmamalıdır.

Türkiye’de asgari gelir desteği ile ilgili tartışmalar kamuoyunda arttıkça en fazla gündeme gelecek konulardan bir tanesi finansman konusudur. ASPB SYGM’de yetkililerle yapmış olduğumuz derinlemesine mülakatlarda Bakanlığın bu konuda yapmış olduğu projeksiyonlar aşağıda özetlenmiştir. Buna göre;

ASPB “Temel Aile Yardımı” adı altında yoksullara yönelik bir asgari yardım verilmesini planlamaktadır. Bu yardımın günlük geliri 4,3 USD’nin altında olanlara verilmesi öngörülmektedir. TÜİK verilerine göre Türkiye’de nüfusun

%2,27'si günlük 4,3 USD'nin altında bir gelire yaşamaktadır. ASPB yaptığı projeksiyonlarda Temel Aile Yardımlarının aşağıda belirtilen 3 tip aileye verilmesine yönelik projeksiyonlarda bulunmuştur:

- 1.Tip; TÜİK'in tespitine göre geliri 4,3 USD'nin altında olan 250.000 hane olup, bu hanelere verilmesi planlanan temel aile yardımının yıllık tutarı 1,2 Milyar TL'ye tekabül etmektedir.

- 2.Tip; Toplumda had safhada yoksulluk yaşayan ve yaşamlarını sürdürmeleri için yardım verilmesi zaruri olan en kötü durumdaki 68.000 hanedir (117.00 kişi). Bu kişilere verilmesi planlanan temel aile yardımının yıllık tutarı 326 Milyon TL'ye tekabül etmektedir.

- 3.Tip; Asgari gelir desteği yardımının en geniş anlamda verildiği durumdur. Bu durumda 1,5 Milyon hane söz konusudur, Bakanlık bu 1,5 milyon hane içerisinde 870.000 haneyi hedeflemiş ve bu durumda 4,1 Milyar TL kaynak ayrılması gerektiği belirtilmiştir.

Bu konuda öncelikli olarak asgari gelir desteğinin ASPB'nin projeksiyonlarında belirttiği had safhada yoksulluk yaşayan 68.00 haneye verilmesi ve daha sonra ise aşamalı olarak daha az yoksullara doğru genişletilmesi önerilebilir. Genel bütçe ve vergilerin yanı sıra işsizlik sigortasından veya kamuda yapılması mümkün olan tasarruflarla da söz konusu miktarı finanse etmek mümkün olabilecektir.

Asgari gelir desteğinin verilmesinde aranan "faaliyet şartı", ücret karşılığı çalışma, iş arama, eğitim ve beceri geliştirme programına katılma veya "sosyal hizmet" niteliğinde bir işi yapma gibi farklı içeriklere sahip olabilmektedir. Yaşlılar ve hastalarla ilgilenmek, onlara ev işlerinde destek olmak, ilaçlarını almak, alışverişlerini yapmak, onlara kitap veya gazete okumak gibi işler sosyal hizmet niteliğindeki işlere örnek gösterilebilir, bunlar genellikle kişinin yaşadığı çevreyi iyileştirmeye yönelik yaptığı faaliyetlerdir. Çocuklarına bakmakta güçlük çeken ebeveynlere yardımcı olmak ta sosyal hizmet niteliğindeki işlere örnek gösterilebilir. Çevre temizliği, çiçek ve ağaç dikimi, evlerin boyanması, tamiri, bahçivanlık işleri de yardım karşılığı yapılan faaliyetlerdendir. Bu faaliyetlerin bir kısmı kültürel ve geleneksel yapı nedeniyle ülkemizde uygulanamayabilir; evde

yatılı kalıp çocuk bakmak, yaşlı bakmak gibi. Bununla birlikte kendi kültürel yapımıza uygun topluma yararlı faaliyetler bulmak mümkündür, örneğin öğrenci yurdu, kreş, yaşlı bakım evi gibi çeşitli kamu kuruluşlarında çalışmak, yerel yönetimlerin göstereceği işlerde çalışmak gibi faaliyetlerin kültürel açıdan bir sorun teşkil etmeyeceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan siyasal yapı, sosyo-ekonomik yapı, kültürel öğeler, hukuk ve insan hakları gibi birçok değer, gerek siyasal karar alıcının gerekse kamuoyunun asgari gelir desteğine bakışı üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Farklı ülkelerde farklı tipte asgari gelir desteği türlerinin ortaya çıkmış olması tüm bu değerler ve bakış açısı ile ilintilidir. Türkiye de AB ülkeleri ve dünya üzerindeki diğer ülkelerdeki uygulamaları dikkate almalı bununla birlikte kendi “özgün” modelini üretmelidir.

Asgari gelir desteği uygulamasının başta kadınlar, çocuklar, yaşlılar olmak üzere tüm dezavantajlı gruplar üzerinde olumlu bir etkisi olacağı açıktır. Bununla birlikte bu gruplarda sadece çalışma çağında olup çalışabilir durumda olanlar aktivasyona yönlendirilebilecektir.

Sosyal Yardım-sosyal hizmet koordinasyonunun sağlanması asgari gelir desteği alanların sosyal hizmetlerle de desteklenmesini sağlayacaktır. Sosyal hizmet bir anlamda sosyal yardımı destekleyici bir etkiye sahiptir.

Diğer taraftan asgari gelir desteğinin Türkiye ekonomisinde itici bir güç oluşturması da mümkün olabilecektir. Bu bağlamda asgari gelir desteği ekonomide yatırım-istihdam-talep döngüsü içerisinde talebi canlandırabilecektir. Asgari gelir desteği ile ellerine belli bir para geçen insanlar satın almaya yönelecekler ve talep canlanacaktır. Talebin canlanması yatırım ve üretime olumlu tesir edecek ve sonuç olarak istihdam artışı gerçekleşecektir. Söz konusu iktisadi boyut çok önemlidir çünkü güçlü bir ekonominin, asgari gelir desteğinin finansmanından aktivasyona kadar bir dizi konuda olumlu etkisi ve katkısı olabilir. Ayrıca iktisadi yapının yanı sıra bölüşüm, yeniden dağıtma mekanizmaları ve vergi politikaları da bu yapıyı destekleyici ve tamamlayıcı rol oynamaktadır.

26 Haziran 2014 Tarihinde ASPB yetkilileri ile yapılan derinlemesine mülakatta sosyal yardım–istihdam bağlantısı ile ilgili olarak Bakanlığın somut çalışmalarından söz edilmiştir. Örneğin; Bakanlık bünyesinde, evde bakım aylığı alan kişilerin sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesi ve Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmaları ile ilgili çalışmalar yapıldığı konu edilmiştir. Genellikle uzun süreli olan bu bakım işleri esnasında kişinin başka bir işte çalışması mümkün olmadığından ve bakım sona erdiğinde kişi hem işsiz hem de sigortasız kalacağından Bakanlığın söz konusu projesi büyük önem arz etmektedir. Böyle bir uygulama hayata geçirildiği takdirde evde bakım aylığı, bir tür asgari gelir desteğine dönüşecek, aynı zamanda topluma yararlı bir faaliyet gerçekleşmiş olacaktır.

Görüşülen diğer bir konu İş-Kur ile ASPB arasında daha sıkı bir işbirliğine ihtiyaç duyulmasıdır. Örneğin mevcut uygulamada devlet, İş-kur'un işe yerleştirilmesine aracılık ettiği kişilerden %5 prim kesintisi yapmaktadır, benzer şekilde SYGM-İş-kur kanalıyla gerçekleşen işe yerleştirmeler için de prim kesintisi yapılabilir, ayrıca yüzde miktarının fazla olması teşvik edici olabilecektir. SYGM'den İş-kur'a yapılan yönlendirmelere ve bu şekilde yapılan işe yerleştirmelere devletin farklı avantajlar sunması da mümkündür.

Diğer taraftan İş-Kur, bilişim sisteminin bir özelliği olarak “kendi kendine öğrenen sistemler (machine learning system)”i kullanmak suretiyle, geçmiş işe yerleştirmelerle ilgili verilerden otomatik olarak yeni iş bavorusu yapan kişinin hangi işe yerleştirilebileceğine karar verebilir ve bu şekilde doğru kişilerin doğru işlere daha kolay ve hızlı bir şekilde ulaşabilmesi sağlanabilir. ASPB Yetkilileri ile yapılan mülakatta “kendi kendine öğrenen sistem” uygulamada kullanıldığı takdirde, ASPB tarafından İş-kur'a yönlendirilen kişi işi belli sürede kabul etmezse kişinin yardım katsayısının düşürebileceği ifade edilmiştir. Yetkililer tarafından ayrıca, bu uygulamanın bir taraftan istihdama teşvik edici diğer taraftan sosyal yardım açısından cezalandırıcı bir yöntem olacağı ifade edilmekle birlikte asgari gelir desteği uygulamasının daha başlangıcında bu tip bir cezalandırma gerekli olmayabilir, uygulama gözlenmek suretiyle sonraki yıllarda ihtiyaç görüldüğü

takdirde katsayıyı düşürme uygulamasının devreye sokulması daha makul ve esnek bir uygulama olacaktır.

SONUÇ

Günümüzde dünyanın her tarafında yaşanan küreselleşme ve neoliberal politikaların etkisiyle sosyo-ekonomik alanda büyük bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm milyonlarca insanı etkilemekte ve yoksulluk, işsizlik, sosyal dışlanma gibi sorunların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Buna karşılık yaşanan bu sorunlar nüfusun demografik yapısında önemli bir değişime yol açtığı gibi aynı zamanda refah devleti politikalarını da olumsuz yönde etkileyerek sosyal güvenlik sistemlerinin köklü bir kriz yaşamasına da neden olmaktadır. Bütün bu gelişmeler ülkeleri çözüm için yeni arayışlara yöneltmekte ve çözüm için başvurulacak çarelerden biri de sosyal yardım politikalarının bir bileşeni olarak asgari gelir desteği uygulaması olmaktadır.

Bu çerçevede istihdam odaklı asgari gelir desteği sistemini konu alan bu çalışmada temel olarak “asgari gelir desteği” ve “aktivasyon” konuları incelenerek, sistemin, AB ülkelerindeki uygulamalar ve sosyal yardım alanındaki mevcut birikim ışığında Türkiye için uygulanabilirliği tartışılmıştır.

AB ülkelerinde asgari gelir desteği uygulamaları incelendiğinde hem eski olması ve hem de kapsamı itibarıyla geniş olması sebebiyle ülkemiz ve diğer gelişmekte olan ülkeler açısından örnek teşkil edebileceği görülmektedir.

Türkiye’de henüz uygulamada olan bir asgari gelir desteği programı mevcut değildir. Bununla birlikte ASPB’nin asgari gelir desteği ile ilgili yaptığı çalışmalardan ve mevcut asgari gelir desteği benzeri uygulamalardan söz edilebilir. ASPB’nin bu konuda ciddi projeleri ve önerileri bulunmaktadır. Türkiye’de uygulanan yardım programları içerisinde asgari gelir desteğine benzeyen ve kişiye geçimini sağlamak üzere düzenli olarak verilen hak niteliğindeki yardımlar, 2022 Sayılı Kanun gereği çalışacak durumda olmayan yaşlılara ve özürllülere verilen yardımlardır. Kişiler SGK tarafından yürütülen bu özürllü ve yaşlı aylıklarından muhtaçlık durumları devam ettiği müddetçe yararlanabilmektedirler. Ayrıca çocuklara ve gençlere yönelik düzenli niteliği olan sosyal yardım programları da mevcuttur. Bu yardımlar çocukların ve gençlerin geçimini temin etmek üzere

kurgulanmamıştır. Yardımların amacı çocukların sağlık kontrollerinin yapılması (şartlı sağlık yardımları) ve çocukların ve gençlerin eğitime devamlılıklarını (şartlı eğitim yardımları) sağlamaktır ve ancak bu şartlar yerine getirildiği takdirde yardıma hak kazanılmaktadır. Söz konusu yardımlar düzenli nitelikte olmaları sebebiyle asgari gelir desteğine benzemekle birlikte, kişinin geçimini sağlamaya yönelik olmadığı için daha farklı bir yapıdadır. Sağlık yardımları aynı nitelikte olup kişinin sağlık kontrolüne ihtiyaç duyması halinde sağlık masraflarının karşılanması suretiyle gerçekleştirilmektedir, amacı itibarıyla ve nakit transferi olmaması sebebiyle asgari gelir desteğinden farklılaşmaktadır. Benzer şekilde ihtiyaç sahibi kimselere yönelik diğer sosyal yardım programları da arıza durumlarda düzensiz olarak yapıldıkları için asgari gelir desteğinden farklı bir yapıdadırlar. SYDV'ler'in verdiği periyodik nakit yardımları da asgari gelir desteğine benzer uygulamalardır. Ancak bu yardımlar "hak temelli" olmadığından devamlılığı konusunda bir garanti bulunmamaktadır. SYDV yardımları istediği zaman kesebilmektedir.

Ayrıca devlet, ekonomik kriz ve/veya işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde geçici olarak istihdam yaratmak ve/veya özelleştirme vb. sebeplerle işsiz kalanları kamuda geçici işçi statüsünde (4C Statüsü) istihdam etmek gibi faaliyetler içerisinde bulunabilmektedir. Bu kişilere verilen maaşlar çoğunlukla asgari ücret seviyesinin biraz üstünde olup bir tür "istihdam programlı asgari gelir desteği" mahiyetindedir. Ancak istihdam edilenlerin muhtaçlık durumu tespiti yapılmadığından, istihdamın devamlılığı da söz konusu olmadığından istihdam sona erdiğinde ödenen maaş ta kesilmektedir. Diğer taraftan kişi belirli bir süre için de olsa düzenli, aylık, nakit bir para elde ettiğinden istihdam da gerçekleştiğinden az da olsa "istihdam programlı asgari gelir desteği" ile bir benzerlik söz konusudur.

KOSGEB'in girişimciliği desteklemek üzere verdiği krediler, mesleki eğitim ve kurslar, yerel yönetimlerin verdiği sosyal yardımlar, mikro kredi uygulamaları da istihdam odaklılık ve asgari gelir desteği fikirleriyle ilintili projelerdir.

Türkiye'de 2022 Sayılı Kanun gereği verilen yaşlı ve özürlü yardımları ile Şartlı Nakit Transferleri asgari gelir desteğine en yakın uygulamalardır. Diğer uygulamalar ise gerek yoksullukla ve işsizlikle mücadele gerekse muhtaç kimselere

bir nakit desteği olması boyutları ile “asgari gelir desteği uygulaması civarında” diye adlandırılabilir uygulamalardır. Ayrıca “eği vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakit sosyal yardım programı” ile “evde bakım yardım programı” da asgari gelir desteği benzeri programlardır.

Ülkemizde yoksul sayısının gün geçtikçe artması ve bu yoksulların aynı zamanda vasıfsız ve eğitim düzeylerinin düşük olması asgari gelir desteği uygulamasına duyulan ihtiyacı arttırmaktadır. Diğer taraftan asgari gelir desteği Türkiye için AB’ye uyum sürecinde göz ardı edilemeyecek bir konu olup Birliğin çeşitli görüşleri ve tavsiye kararları doğrultusunda üye ülkelerden asgari gelir desteği sisteminin oluşturulmasını istediği bilinmektedir. Bu doğrultuda AB ülkelerinin tamamında şu anda daha geniş/detaylı veya daha dar kapsamlı olmak üzere çeşitli asgari gelir desteği uygulamaları mevcuttur. Bazı ülkelerdeki uygulamalar sosyal içerme, diğer bazı ülkelerdeki uygulamalar yoksullukla mücadele ağırlıklı olup ülkedeki sosyal güvenlik ve sosyal koruma sistemlerinin yapısı ve ülkenin sosyo-ekonomik, kültürel, siyasal koşullarıyla bağlantılı olarak asgari gelir desteğinin farklı türleri ortaya çıkmaktadır. Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinde ilgili fasıl (Fasıl 19, Sosyal Politika ve İstihdam) henüz detaylı olarak tartışılmamış olmakla birlikte asgari gelir desteği uygulamasında başarılı olabilmek için kamu kuruluşlarının şimdiden öngörülerde bulunmak suretiyle sistemin uygulamaya konulmasına yönelik adımları atması gerekmektedir.

Türkiye, demografik ve iktisadi yapı, sosyal güvenlik ve sosyal koruma sistemlerinin mevcut yapıları itibariyle AB ülkeleri ile mukayese edildiğinde inşa edilecek bir asgari gelir desteği sisteminin Avrupa ile birebir örtüşmeyeceği açıktır. AB ülkelerinin birçoğunda asgari gelir desteği uygulamadaki diğer sosyal yardım türlerinin yanı sıra bir son çare uygulaması olarak işlev görmektedir. Ülkemizde ise sosyal yardım konusu ve alanı son birkaç on yılda gelişmeler göstermiştir. Bununla birlikte Avrupa ülkelerindeki çeşitlilik ve kapsayıcılıkta bir sosyal yardım sistemi mevcut değildir. Diğer taraftan bu eksiki bir avantaja dönüştürmek ve yeni inşa edilecek olan bu sistemi Dünya ve özellikle Avrupa uygulamalarındaki problemlerden ve çıkmazlardan yola çıkarak daha mantıklı bir zemine oturtmak mümkün olabilecektir.

Bu açıdan Türkiye’de asgari gelir desteği sisteminin kurulabilmesi için öncelikle hukuki bir zemine ihtiyaç vardır. Asgari gelir desteği yardımı “hak temelli” olarak verileceğinden bununla ilgili bir yasa çıkarılması gerekmektedir. ASPB bir “Sosyal Yardım Kanunu” taslağı hazırlamıştır ve Bakanlığın konu ile ilgili öngörüsü sosyal yardım alanındaki diğer kanunların kaldırılıp bunların yerine “Sosyal Yardım Kanunu” adı altında tek bir kanunun uygulamaya konulmasıdır. AB ülkelerindeki uygulamalarda da asgari gelir desteği düzenlemeleriyle ilgili yasal mevzuat olduğu görülmektedir (Örneğin; Fransa’da).

Diğer önemli bir konu ise ülke şartlarına uygun bir şekilde yoksulluk tespitinin yapılmasıdır. Şu an için Türkiye’de kabul edilmiş bir standart “yoksulluk eşiğı” mevcut değildir. Bununla birlikte ASPB, siyasi irade TÜİK ve diğer kurum ve kuruluşlar kendi belirledikleri eşiğe göre “yoksul” tespit etmektedirler. Örneğin ASPB SYGM gerek puanlama sisteminden faydalanmak suretiyle gerekse bütünsel yardım sistemi ve Soybis veri tabanlarıyla sahip olunan bilgiler ışığında bir yoksulluk tespiti yapmaya çalışmaktadır. Hem asgari gelir desteği uygulamasına yönelik hem de diğer çalışmalarda temel alınmak üzere bir “eşik” belirlemek ve bu dağılık görüntüye son vermek gerekmektedir.

Türkiye’de yoksul kimselerin tespitinde ASPB, “karar destek sistemi” isimli yeni bir uygulamayı devreye sokmak üzeredir. Bu konuda sosyal incelemeler yapılmış olup, şu an sistem, yereldeki karar alıcıya tanıtılma aşamasındadır. Söz konusu “karar destek sistemi”ne göre yereldeki görevli kişi yoksulluk tespitinde inisiyatif kullanacak, başka bir deyişle karar alma hakkına sahip olacaktır. Yoksulluğı yerelde takip etmek merkezden takip etmeye nazaran daha kolaydır ve yapılan tespitlerin daha isabetli ve doğru olması muhtemeldir. Bu çerçevede SYDV’lerin güçlendirilerek karar destek sisteminin uygulanmaya başlanması yoksulluk tespitine olumlu katkıda bulunabilir.

Türkiye’de asgari gelir desteğinin kurulabilmesi için hane bazında kayıt tutan, TC kimlik düzeyi bazında çalışan bir veri tabanına ihtiyaç duyulmaktadır.

Diğer taraftan şu ana kadar İş-Kur ile yürütülen bazı projeler ve çalışmalar mevcut olmakla birlikte sosyal yardım-istihdam ilişkisi kurulmasında tam bir

etkinlik sağlanamamıştır. Bu alanın yeniden düzenlenmesi ve aktivasyona yönelik yapılacak tüm işlerin bir eylem planı çerçevesinde ASPB-İş-Kur ve gerekli olduğu durumda diğer bakanlık, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da devreye girmesiyle yürütülmesi gerekmektedir.

Asgari gelir desteği ödemelerinin düzenli olarak gerçekleştirilebilmesi için bankacılık sistemi gereklidir.

Türkiye’de şu an ihtiyaç sahibi 65 yaş üzeri yaşlılara ve çalışamayacak durumdaki özürllülere nakdi gelir sağlayan (hak temelli), asgari gelir desteği benzeri uygulamalar ve şartlı nakit transferi uygulamaları mevcut olmakla birlikte geliri yoksulluk sınırının altında kalan ve ihtiyaç sahibi olan ancak yaşlı veya özürllü gruba dâhil olmayan kişilere yönelik hak temelli bir sosyal yardım uygulaması bulunmamaktadır. Bu kişilerin gelir durumları tespit edilmek suretiyle ihtiyaçlı olma durumları devam ettiği müddetçe kendilerine asgari gelir desteği şeklinde nakdi bir gelir bağlanması yoksullukla mücadele için etkili bir girişim olacaktır. Sonuç olarak amaç, mevcut sosyal güvenlik ve sosyal koruma sistemleri ile hala içermemiş olan ve asgari ihtiyaçlarını karşılayacak seviyede bir gelire sahip olmayanların bu gelire kavuşmalarını sağlamaktır. Asgari gelir desteğinin sosyal koruma sistemi içerisinde yer alması ile toplumda mümkün olduğunca daha fazla sayıda insanı hatta mümkün olduğu takdirde herkesi asgari geçim şartlarına ulaştırmak mümkün olabilecektir.

Asgari gelir desteği sisteminin bir kurumun çatısı altında yürütülmesi gerekmektedir. AB ülkelerinde de yerel yönetimler ve merkezi hükümetler işbirliği içerisinde çeşitli kurumlar vasıtasıyla asgari gelir desteği programlarını yürütmektedirler. Türkiye için mevcut kurumlar dikkate alındığında ASPB ile İş-kur’un ortak çabalarıyla oluşturulacak yeni bir birimin (bu birim ASPB çatısı altında yer alabilir) gerek asgari gelir desteği uygulamasından gerekse aktivasyonla ilgili faaliyetlerden sorumlu olması gerekmektedir. Diğer taraftan bu birim hem mesleki eğitime hem de iş bulmaya aracılık etmelidir, kanaatimizce ASPB’nin bir alt birimi olarak ve İşkurla işbirliği içerisinde bir birim olarak düşünülebilir. İş ve eğitim danışmanlığı, eğitim veya yeniden eğitim, iş mülakatları için hazırlama ve

rehberlik, iş deneyimi edindirme aşamaları da bu birimin sorumluluğunda olmalıdır.

Türkiye’de asgari gelir desteği sisteminin oluşturulmasında merkezi hükümet, ASPB, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve İş-Kur’un yanı sıra, yerel yönetimler, Sivil Toplum Kuruluşları, Üniversiteler, sendikalar, özel istihdam kurumları ve toplumdaki tüm kesimlerin işbirliği içerisinde oluşturacağı sinerjiye ihtiyaç vardır. Bu kesimlerin her biri istihdam odaklı bir asgari gelir desteği sisteminin kurulmasına katkıda bulunabilecektir; üniversiteler konuya dair özgün fikirler üreterek ve dünya genelindeki farklı uygulamaları takip ederek, STK’lar SYDV’lerle işbirliği yaparak, ASPB ile bilgi alışverişinde bulunmak ve istihdamla ilgili işbirliği yapmak suretiyle ve daha birçok farklı alanda, sendikalar mesleki eğitim çalışmalarında, özel istihdam kurumları istihdama aracılık etme noktasında vs. kamuya destek verebileceklerdir.

Yoksullukla, işsizlikle mücadele için ve aynı zamanda yürütülebilir bir asgari gelir desteği sisteminin kurulabilmesi için hem güçlü bir sosyal devlete hem de güçlü bir özel sektöre ihtiyaç vardır.

Türkiye AB ülkeleri ile mukayese edildiğinde genç ve çalışma çağındaki nüfus oranı yüksek olan bir ülke olduğundan istihdama yönlendirme ayrı bir önem arz etmektedir. Reel ekonomi ve istihdam olanakları ile desteklendiği takdirde bu genç nüfusun aktivasyonu ülkenin büyümesinde ve kalkınmasında önemli rol oynayabilecektir.

Öte yandan ilgili TÜİK istatistiklerinden görüleceği üzere ülkemizde kırsal kesimde istihdam olanakları çok sınırlıdır. Bu sebeple kırsal bölgelerde aktivasyonu gerçekleştirmek güç olacak ve yoksul kişilerin asgari gelir desteği yardımına bağımlı kalma ihtimali ortaya çıkabilecektir. Çözüm olarak devletin bu bölgelerde istihdam için teşvikler vermesi önerilebilir. Bununla birlikte en kapsayıcı ve sağlıklı çözüm devlet tarafından kırsal kesimde iktisadi hayatı (tarım, hayvancılık vb.) canlandırmak üzere alınacak tedbirlerin hayata geçirilmesidir. Bu şekilde istihdam olanakları ciddi bir oranda artacaktır.

Bunun yanında etkin bir asgari gelir desteği ve sosyal koruma sisteminin oluşturulması büyük ölçüde sistemi uygulamanın başarısına bağlı olacaktır. Bu başarının sağlanabilmesi için, keyfilikten uzak, subjektif olmayan, kurumsal, herkese eşit mesafede, merhamet ve acıma duygusu ile olmayıp yasal bir dayanağı olan bir sistem uygulamak gerekmektedir. Ayrıca klientelist (kayırmacı) uygulamalar da farklı bir amaca hizmet edeceğinden asgari gelirin yoksullukla mücadele amacına ulaşmasına engel teşkil edecek, sosyal barış ve sosyal adalet açısından da sorunların ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Dolayısıyla klientelist uygulamalardan da kaçınılması gerekmektedir. Uygulamada diğer bir sorun yardımların verilmesinde mükerrerlik sorunudur. Mükerrerlik mali yapı ve finansman konularındaki güçlüklerin daha da artmasına yol açacaktır.

Türkiye’de asgari gelir desteğinin miktarının ülke şartlarına uygun bir biçimde adil ve dengeli olması gerekmektedir. Örneğin asgari ücret yüksek bir miktar olmadığı halde asgari ücrete yakın seviyede belirlenecek bir asgari gelir desteği miktarı, çalışmaktan caydırıcı olabilecektir. Bu sebeple eğilim, asgari gelir desteği miktarının daima asgari ücretten düşük olmasıdır. Bu noktada ASPB’nin de hemfikir olduğu asgari gelir desteğinin yoksulluk sınırı ile açlık sınırı arasında bir rakam olması düşüncesi uygun olabilir.

Diğer taraftan asgari gelir desteğinin en temel sorunlarından birisi finansmandır, yeterli finansman kaynaklarına ihtiyaç duyulmaktadır. Finansman genel bütçeden ve vergilerden yapılabilir. Sistemin oluşturulması için devletin bu kaynağı ayırması gerekmektedir. Bu kaynağın ayrılabilmesi öncelikle ülkenin iktisadi büyümesi/kalkınması ve gelişmişliği ile ilgilidir. Bu noktada güçlü bir vergi sistemi ve kayıtdışıliğın önlenmesi büyük önem arz etmektedir. Aksi takdirde asgari gelir desteğinin miktarı düşük kalacak ve yoksullukla mücadele için etkili bir yöntem olma özelliğini yitirecektir.

Ayrıca özelde asgari gelir desteği sisteminin ve genel olarak sosyal güvenlik ve sosyal koruma politikalarının aktif işgücü piyasası politikalarıyla eşanlı ve uyumlu bir biçimde yürütülmesi hem kaynak yaratmadaki sıkıntıları hafifletecek hem de yoksullukla ve işsizlikle mücadele için etkili bir önlem/yöntem olacaktır.

KAYNAKÇA

- Açıkgöz, Reşat, Ömer : Türkiye’de Yoksulluk Olgusu Ve Toplumsal Şükrü Yusufoglu Yansımaları, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, Cilt.1, Sayı:1, 2012, s. 76-117.
- Aile ve Sosyal : **2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.
Politikalar Bakanlığı
- Aile ve Sosyal : **2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni**, Araştırma Politikalar Bakanlığı Geliştirme ve Tanıtım Daire Başkanlığı, Ankara, 2012.
Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
- Aile ve Sosyal : **2013-2017 Stratejik Planı**, Ankara, 2012.
Politikalar Bakanlığı
- Aile ve Sosyal : Sosyal Yardımlaşma Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporu**, Ankara, Nisan 2011.
- Aile ve Sosyal : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Politikalar Bakanlığı **Faaliyet Raporları (2008, 2009, 2010, 2011)**. Ankara
- Alper, Yusuf, Rabihan : “Yoksullukla Mücadele, Vatandaşlık Geliri ve Aile Yüksel Arabacı Ödenekleri Sigortası,” **Türk-İş Dergisi**, Sayı 389, 2010, s. 44-51.
- Arın Tülay : “Sosyal Hakların Emek gücünün Meta Niteliği Üzerindeki Etkileri, Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi, Bugünü ve Geleceği”, **TMMOB Yay.**, İstanbul, 6 –7–8 Ekim 1997.
- Arpacıoğlu, Özge, : “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluğun Analizi”, **Niğde Metin Yıldırım Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, 2011, s. 60-76.
- ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nden Samet Güneş ve Fatih Ortakaya İle Yapılan Derinlemesine

Mülakat Notları, 26 Haziran 2014.

- Atkinson, A. B. : **Public Economics in Action, The Basic Income/Flat Tax Proposal**, Clarendon Press, Oxford, New York, 1995.
- Ay, Sema : Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme, **Yönetim Ve Ekonomi**, Cilt:19 Sayı:2, 2012, s. 321-341.
- Balcı, Şebnem : **Tutunamayanlar ve Hukuk**, Ankara, Dost Kitabevi, Gökçeoğlu 2007.
- Balcı, Şebnem : “Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmayla Mücadelede Fransız Hukukundan Bir Örnek: Tutunma Geliri” **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı. 42, 2010, s. 26-42.
- Barbier, Jean-Claude : “The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence” **The Year 2000 International Research Conference on Social Security**, Helsinki, 25-27th September 2000.
- Bassett, Lucy : “Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition?”, **World Bank, SP Discussion Paper**, No:0835, October 2008.
- Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü : **Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü**, Ankara, 2010.
- Bekiroğlu, Cemil : “Türkiye’de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Finans Bankacılık Yüksek Lisans Programı), İstanbul, 2010.

- Biçerli, Kemal : Dosya Vatandaşlık geliri, “Yoksullukla Mücadelenin Ana Güzergâhı İşsizlikle Mücadeleden Geçer”, **Türk İş Dergisi**, Sayı: 389, 2010, s. 42-44.
- Bora, Tanıl, Necmi : **Yeni Kapitalizm, Yeni İşsizlik ve Beyaz Yakalılar, Erdoğan Boşuna mı Okuduk? Türkiye’de Beyaz Yakalı İşsizliği**, (Editörler: T.Bora, A.Aksu, N.Erdoğan, İ.Üstün), İletişim Yayınları, İstanbul, 2011.
- Bozkurt, Veysel : **Prütanizmden Hedonizme. Yeni Çalışma Etiği**, ALESTA Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2000.
- Buğra, Ayşe, Çağlar : “Önsöz” **Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Keyder Doğru**, Ed. Ayşe Buğra & Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.
- Buğra, Ayşe, Çağlar : **Sosyal Yardım Uygulamaları ve Topluma Yararlı Keyder, Ilgın Erdem Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması**, Ankara, UNDP (Çevrimiçi)<http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/socialassistancereports.pdf>, 2.1.2012.
- Buğra, Ayşe, Tolga : “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Sınmazdemir Nakit Gelir Desteği”, **Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru**, Ed. Ayşe Buğra & Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.
- Casas, Ramón Peña : “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” **Working paper II: Setting Minimum Social Standards across Europe**, (Çevrimiçi) http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20in%20enlarged%20EU.pdf, 12.04.2012.

- Clark, Charles M. A. : “Basic Income, Inequality, and Unemployment: and Catherine Rethinking the Linkage Between Work and Welfare”, **Journal of Economic Issues**, Vol. 30, No. 2, Jun., 1996, Kavanagh p. 399-406.
- Crepaldi, Chiara, : **The Role of Minimum Income for Social Inclusion in** Alfonso Gambino, **the European Union**, Milan, Report made for European Simona Baldi, Barbara Parliament, 2007. Da Roit ve Emanuele Ranci Ortigosap,
- Crepaldi, Chiara, : “**The Role of Minimum Income For Social Inclusion** Claudio Castegnaro, **in the European Union 2007-2010**”, Report made for Sandra Naaf, Daniela : European Parliament, Milan, 2010. Mesini
- Cichon, M. : “Avrupa Refah Devletini Gelecekte de Finanse edilebilir mi?”, **Avrupa’da Sosyal Koruma, Değişim ve Sorunlar, ETUC-ETUI Konferansı** (Derleyen: A.Bosco, M.Hutsebaut), Brüksel, Harb-İş Sendikası, 1996.
- Coşkun, Selim, Samet : “Asgari Gelir Desteği Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Güneş, Fatih Ortakaya Bir Model Denemesi,” **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Ekim 2012, s. 129-158.
- Cunliffe, John and : **The Origins of Universal Grants An Anthology of** Erreygers Guido(Edited **Historical Writings on Basic Capital and Basic by) Income**, Palgrave Macmillan, November 2004.
- Çakır, Özlem : “Sosyal Dışlanma”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4, Sayı 3, 2002, s. 83-104.
- Davutoğlu, Ayten : “Sosyal Politika Ve Alternatif Toplum Modeli Arayışları: Temel Gelir Önerisinin Ütopya Kavramı

- Çerçevesinde Okunması”, **Sosyal Haklar Sempozyumu**, Kocaeli, 2011.
- Deacon, Bob v.d. : **Global Social Governance, Themes and Prospects**, Globalism and Social Policy Programme, Helsinki, 2003.
- Değirmenci, Mehmet : “Asgari Gelir Hakkının Bölüşüm Teorisi Çerçevesinde Tarihsel Gelişimi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi, SBE), Muğla, 2005.
- Demirtürk, R. Burcu : “Yoksulluk Düzeyinin Modellenmesi Üzerine Bir Araştırma”, **Sosyoloji Araştırmaları Dergisi**, C. 14, S. 1, Bahar 2011, Ankara, s. 30-67.
- Dicleli, Vedat : “Yoksulluk ve Sosyal Yardım Şekilleri”, **AUHF Dergisi**, Ankara, 1946, s. 108-124.
- Dumanlı, Recep : “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Ücreti veya Asgari Gelir Desteği Konusunda Bir Öneri”, **Türk-İş Dergisi**, Sayı: 389, 2010, s. 35-37.
- Duruel, Mehmet, Mehmet Kara : “Küresel İşsizlik Ve İstihdamda Yeni Perspektifler”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı:57, 2009, s. 357-379.
- Erdem, Ilgın : “Avrupa’da Asgari Gelir Uygulamaları,” **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Formu Araştırma Raporu**, (Çevrimiçi) http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/discussionpaper_r2.pdf, 3.1.2012, 2006.
- Erdoğan, Seyhan : “Dünyada ve Türkiye’de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:41, 2014, s. 63-114.

- Ernst, Christoph, Janine Berg : “The Role of Employment and Labour Markets in the Fight against Poverty in OECD”, **Promoting Pro-Poor Growth: Employment**, 2009.
- EuropeAid : “Asgari Gelir Programları Hakkında Ek Rapor,” (Çevrimiçi) http://www.sgk-kap.org/database/reports/B1_C5_006.pdf, 12.01.2012.
- Eurostat : “People at Risk of Poverty or Social Exclusion,” (Çevrimiçi) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&code=t2020_50, 13.10.2012.
- Featherstone, Mike : **Postmodernizm ve Tüketim Kültürü**, Çev. Mehmet Küçük, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2005.
- Goodin : This strategy has been coined as “non-productivist“ (Offe, 1991) or “post-productivist“ policy design (Goodin, 2001).” (Stefan Liebig ve Steffen Mau (2002), “A Legitimate Guaranteed Minimum Income?,” **9 th International Congress**, Geneva, September 12th-14th 2001.
- Gorz, Andre : **İktisadi Aklın Eleştirisi: Çalışmanın Dönüşümleri/Anlam Arayışı**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2007.
- Gözler, Kemal : **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2000.
- Güneş, Mehmet : “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Sayı:24, Konya, 2012, s. 149-184.
- Gürses, Didem : “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1 Haziran 2007, s. 59-74.

- Hacımahmutoğlu Hande : “Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi,” (DPT Uzmanlık Tezi), Ankara, 2009.
- Harvey, Philip : Is there A Progressive Alternative to Conservative Welfare Reform? Forthcoming, **Georgetown Journal of Poverty Law and Policy**.
- Haveman, Robert : “Reducing Poverty While Increasing Employment: A Primer On Alternative Strategies. And A Blueprint”, **OECD Economic Studies No. 26. 1996/I**.
- Holzmann, Robert and Hinz Richard together with Von Gersdorff Hermann, Gill Indermit, Impavido Gregorio, Musalem Alberto R., Palacios Robert, Robolino David, Rutkowski Michal, Schwarz Anita, Sin Yvonne, Subbarao Kalanidhi : **Old-Age Income Support in the 21st Century, An International Perspective on Pension Systems and Reform**, The World Bank, Washington, D.C., 2005.
- Howard, Michael W. : “Basic Income, Liberal Neutrality, Socialism, And Work”, **Review of Social Economy**, C. LXIII, S. 4, December 2005,
- Hugo, Radice : “Globalization, Labour and Socialist Renewal”, **Capital and Class**, Autumn, 2001.
- ILO : **Social Protection Floor**, (Çevrimiçi) <http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection->

floor/lang--en/index.htm, 01.08.2014.

- ILO : “The Role of Trade Unions in The Global Economy and the Fight Against Poverty”, **Background paper International Workers Symposium**, Geneva, 17-21 October 2005.
- ILO : “Minimum Income Support and Other Social Assistance”, **World Social Security Report 2010/11**, s. 73-77.
- ILO : “Recovering From a Second Jobs Dip”, **Global Employment Trends 2013** Geneva, 2013.
- Immervoll, Herwig : “Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges”, **The Institute for the Study of Labor**, 2009.
- İnsel, Ahmet : “**İktisat Aklına Sokulan Siyasal Çomak: Vatandaşlık Geliri,**” Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru, Ed. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.
- Kaboğlu, İbrahim : **Özgürlükler Hukuku**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1994.
- Kalkınma Bakanlığı : **Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri**, (Çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/rip/tr/kamu_kesimi_sosyal_harcama_istatistikleri.pdf, 07.10.2012.
- Kapar, Recep : “Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi”, **DİSK Birleşik Metal-İş Sen. Yayınları**, İstanbul, 2005.
- Kapar, Recep : “Aktif işgücü Piyasası Politikaları”, **İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, 2005, s. 341-371.
- Kapar, Recep : **Türkiye’de Çalışan Yoksullar**, ASO Yayın Organı, Kasım/Aralık 2010, s. 53-63.
- Karaca, Nuray : **Asgari Gelir ve AB Ülkelerindeki Uygulamaları**,

- Gökçek : Nisan Kitabevi, Eskişehir, 2004.
- Karakoyun, İlhan, Fuat Erdal : “Şartlı Nakit Transferleri Ve Çocuk Yoksulluğu İle Mücadele: Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) Bileşeni: Aydın İli Uygulaması”, **Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 46 Sayı: 529, 2009, s. 15-35.
- Kesici, Mehmet Rauf : “Geçiş Ekonomilerinin Dönüşüm Sürecinde Avrupa Birliği Uyeliği Ve İstihdam”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 2009, s. 407-448.
- Kesici, Mehmet Rauf : “Türkiye’de Büyüme ile İstihdam Arasındaki Etkilesimin Güçlendirilmesinde Esneklik ve Kuralsızlaştırma Politikalarına Alternatif Öneriler”, **4. Uluslararası Ekonomi Politik Konferansı**, Kocaeli, 27-29 Eylül 2012.
- Koray, Meryem : **Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye**, BASİSEN Yayınları, İstanbul, 2002.
- La Jeunesse, Robert : “The Future of Paid Work in “Post-Industrial” Society: Labour’s Evacuation from the Fordist System”, **Centre of Full Employment and Equity The University of Newcastle**, Working Paper No. 07-09, December, 2007.
- Lowe, Graham S. : “The Future of Work Implications for Unions”, **Relations Industrial**, Vol:53, No:2, 1998.
- Legros, Michel : “Minimum Income Schemes From Crisis to Another, The French Experience of Means-tested Benefits”, **European Commission DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities**, France, April 2009.
- Madenoğlu, Kemal : Vatandaşlık Geliri, “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Desteği Türkiye’deki Uygulama”, **Türk-İş Dergisi**, Sayı: 389, 2010., s. 37-40.

- Manji, Raf : “Examining the Human Right to a Universal Basic Income”, (Çevrimiçi) ,<http://sustento.org.nz/wp-content/uploads/2013/07/Examining-the-Human-Right-to-a-Universal-Basic-Income.pdf>, 15.12. 2014.
- McKay, Ailsa : “Arguing for a Citizen’s Basic Income: A Feminist Perspective”, **Paper presented at American Political Science Association Annual Meeting**, Boston, Sept 2002.
- McKay, Ailsa : **The Future of Social Security Policy**, Routledge, New York, 2005.
- Metin, Banu : “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı,” **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C. 2, S. 1, 2012, s. 117-151.
- Münir, Tireli : “Küreselleşme ve Yoksulluk: Birleşmiş Milletler (UNDP) ve Dünya Bankası Göstergeleri Işığında Bir Analiz”, (T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi), Ankara 2009.
- Myles. John, Jill : “Political Theories of the Welfare State”, **Social Service Review**, March, Vol: 76, 2002, p. 34-57.
- Quadagno : “Sosyal Yardım Ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma Ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.16, S.2, 2011, s. 323-341.
- Nelson, Kenneth : “The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Data-Set” (Çevrimiçi) <http://people.su.se/~kennethn/Documentation.pdf>, 2008.

- Oğuz, Binhan : Türkiye’de Gençlerin Sosyal Dışlanması İle Mücadele Politikalarında AB Perspektifinde Yenilikçi Modellerin Önemi, **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Sempozyumu Bildiriler**, İstanbul, 13-15 Ekim 2010, s. 271-287.
- OECD : “Public Social Spending in Selected OECD Countries, in Percentage of GDP,” (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/social/socialpoliciesanddata/socialxpendituredatabasesocx.htm>, 13.10.2012.
- Orazem, Peter F., Sedlacek Guilherme ve Tzannatos Zafiris : **Child Labor and Education in Latin America - An Economic Perspective**, Edt: Peter F. Orazem, Guilherme Sedlacek, and Zafiris Tzannatos, Palgrave Macmillan, 2009.
- Ortakaya, A. Fatih : “Sosyal Yardımlarda Dönüşüm Aracı Olarak “Asgari Gelir Desteği” Modeli (Slayt 4)”, **ASPB, SYGM**, (Çevrimiçi) <http://spmku.edu.tr/sunumlar/ortakaya.pptx>, 23 Nisan 2014,
- Önen, S. Mustafa : Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi: Malatya Belediyesi Örneği, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:79, s. 63-95.
- Özbudun, Ergün : **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara
- Özdemir, Süleyman : **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İTO Yayınları, İstanbul, 2004.
- Parijs, Philippe Van ve Vanderborght, Yannick : Basic Income in a Globalized Economy, **presented at the founding congress of the South Korean Basic Income Network (Seoul, January 2010), at the annual meeting of the September Group (Oxford, June 2010), at the 13th Congress of the Basic Income Earth Network (Sao Paulo, July 2010), and at international workshops on “Basic income and**

income redistribution” (University of Luxembourg, April 2011) andon “Anti-Poverty Programmes in a Global perspective” (Wissenschaftszentrum Berlin, June 2011).

- Parijs, Philippe Van : “Basic Income: Guaranteed Minimum Income for the 21st Century?” (Çevrimiçi) http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/paper_basicincome.pdf, 09.04.2012, 2000.
- Parijs, Philippe, Van : “Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform”, (Çevirimiçi), <http://www.jstor.org/stable/657823>, 06.11.2012.
- Quark, Amy A. : “Social Exclusion in the New Economy: Beyond the Digital Divide”, **New Scholarship in the Human Services**, C. 7, S. 2, 2008.
- Raventos, Daniel, : “**Basic Income, The Material Conditions of Freedom**”, Pluto Press, London, 2007.
Revenue Minimum d’Insertion, Kanun no: 88–1088, 1 Aralık 1988 (JO 3–12–1988)
- Riba, Clara, Xavier Ballart ve Jaume Blasco : “Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants”, **Reis**, No. 133, 2011.
- Room, Graham J. : “Social Exclusion, Solidarity and The Challenge of Globalization”, **International Journal of Social Welfare**, July, C. 8, S. 3, 1999.
- Sandmo, Agnar : “Globalisation and the Welfare State: More Inequality – Less Redistribution?”, **presented at the conference of the European Institute of Social Security on 'European Social Security and Global Politics'**, Bergen, 27-29 September 2001.

- Sapançalı, Faruk : **Sosyal Dışlanma**, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 2003.
- Seçer, Barış : Amerika Birleşik Devletlerinde Çalışan Yoksullara Yönelik Sosyal Refah Politikaları, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt: 9, S:2/2007, s. 137-164.
- Servais, Jean Michel : “The New ILO Recommendation on Social Security”, **E-journal of International and Comperative Labour Studies**, (Çevrimiçi) http://adapt.it/EJCLS/index.php/ejcls_adapt/article/view/302012, 14.10.2014.
- Seyyar, Ali : “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Gelir Modelleri Tartışmaları: Tarihi Perspektiften Günümüze Bir Yolculuk”, **Türk-İş Dergisi**, Sayı 389, 2010, s. 52-60.
- Seyyar, Ali : “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Geliri Modeli Türk Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sistemini Nasıl Etkiler?,” (Çevrimiçi) <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/16102010.asp>, 04.01.2012
- SHÇEK : “Kadın Konukevleri” (Çevrimiçi) <http://www.shcek.gov.tr/kadin-konukevleri.aspx>, 19.10.2012.
- Standing, Guy : “**Temel Gelir: Küreselleşen Dünyadan Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi**” Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru, (Ed: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.
- Standing, Guy : “The Need for a New Social Consensus”, **Arguing for Basic Income**
- Standing, Guy : “Income Security: Why Unions Should Campaign for a Basic Income”, **BIEN 2006**, Cape Town, 2006.

- Şener , Ülker : “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları”, **TEPAV Politika Notu**, Şubat 2010.
- Şenkal, Abdulkadir, Doğan Mahmut : “Sosyal Politika Ve Sosyal Haklar; Vatandaşlık Haklarının Yeniden Kavramsallaştırılması Arayışı”, **Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 9, S. 17, 2012, s. 63-80.
- Şenkal, Abdulkadir : **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa yayınları, (3.Baskı), İstanbul 2012.
- Şenses, Fikret : “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma için Bir Fırsat mı, Engel mi?” **ERC Working Paper in Economic**, 04/09 August 2004
- Tanör, Bülent, : **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, May Yayınları, İstanbul, 1978.
- Taşçı, Faruk : **Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2010.
- Terracol, Antoine : “Guaranteed Minimum Income and Unemployment Duration in France”, **Labour Economics**, No. 16, 2009.
- TUİK, : **Haber Bülteni**, Sayı: 16023, Ankara, 6 Aralık 2013.
- UN : **UN at a Glance**, (Çevrimiçi)
<http://www.un.org/en/aboutun/> , 24.11.2014
- UNDP : **2013 İnsani Gelişme Raporu, Güney’in Yükselişi: Farklılıklar Dünyasında İnsani Gelişme, Türkiye**, (Çevrimiçi)
<http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/T%C3%BCrkiye%20De%C4%9Ferlendirme%20Raporu.pdf>, 14.10.2014.

- Uyar, Yasemin : “Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri Ve İşsizlikle Mücadele Politikaları, **Manas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:20, 2008, s. 45-65.
- Bozdağlıoğlu
- Uzun, Ayşe Meral : “Yoksulluk Olgusu Ve Dünya Bankası”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 4, S. 2, 2003, s. 155-173.
- Vanderborght, Yannick : “Do Trade Unions Form an Obstacle to the Introduction of a Basic Income ? Some Lessons From an Empirical Study on Five OECD Countries”, **Paper to be Presented at the Xth Congress of the Basic Income European Network**, September 18-19, Barcelona, Spain, July 2004.
- Vermehren, Andrea : “Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Reaching the Poorest and Most Vulnerable, Volatility, Risk, and Innovation: Social Protection in Latin America and Caribbean”, Edt: Ana-Maria Arriagada ve Robert Holzman, **The World Bank, Fall 2003**.
- Vida, Panitch : “Basic Income, Decommodification and the Welfare State”, **Philosophy and Social Criticism**, 2011.
- Watts, Martin : “A System of Basic Income Versus the Job Guarantee: A Critical Assessment”, **BIEN**, 2001.
- World, Bank : **World Bank Pension Reform Primer, The World Bank Pension Conceptual Framework**, (Çevrimiçi) http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf, 01.08.2014.
- World, Bank : Implementing the Benefit in Material Need in the Slovak Republic, (Çevrimiçi)

file:///C:/Users/nur-pc/Downloads/implementing-the-benefit-in-material-need-in-the-slovak-republic.pdf, 24.08.2014.

- Wright, Eric Olin : “Basic Income as a Socialist Project”, **Paper presented at the annual US-BIG Congress March 4-6, 2005**, University of Wisconsin-Madison, March 2005.
- Yakut, Burcu Çakar : “Gelir Hakkı: Neden Sol Bir Talep?” **Türk-İş Dergisi**, ve Volkan Yılmaz, S. 389, 2010, s. 60-66.
- Yakut, Burcu Çakar : Asgari Gelir Desteği Uygulaması, **Radikal İki**, 13.03.2005.
- Yıldırım, Aziz : “Sosyal Yardımların Koordinasyonunda Sosyal Yardım Bilgi sistemi (SOYBİS) ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi”, **4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, 19-20 Kasım 2009, Ankara 2009.
- Yılmaz, Mevlüt : Küreselleşme ve Kentsel Yoksulluk: Sosyolojik Bir Perspektif, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, Cilt.1, Sayı: 4, 2012, s. 257-287.
- Yılmaz, Sema : **İktisadi Düşüncenin Değişimine bir Katkı: John Kenneth Galbraith**, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2009.
- Yılmaz, Volkan : “Türkiye’de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu”, **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu**, Temmuz 2008, İstanbul, 2008.
- YURTKUR : **Stratejik Plan 2009-2013**, Ankara, Temmuz 2008.
- Zabcı, Filiz Çulha : “Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?”, **Ankara**

Üniversitesi SBF Dergisi, 58-1, s. 215-239.

Zararsız, M. Emin : “Vatandaşlık Ücreti,” **Türk-İş Dergisi**, Sayı 389, 2010, s. 41-42.

Zengin, Eyüp, Ayhan : “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları”, **Celal Şahin, Salih Özcan Bayar Üniversitesi, İİBF, Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:19, Sayı:2, s. 133-142.

ÖZGEÇMİŞ

İlknur KARAASLAN

Arabayolu Cad. Sömbül Sok. No:11 Tarabya/İstanbul

Cep Tel: 05324246975, Email Adresi: ilknurkaraaslan@yahoo.co.uk

A-ÖĞRENİM DURUMU

Derece	Bölüm	Üniversite	Mezun Olduğu Yıl
Lisans	İktisat	İstanbul Üniversitesi	1991
Yüksek Lisans	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri	İstanbul Üniversitesi	1996
Doktora	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri	İstanbul Üniversitesi	2014

A-YAYINLAR

1. Uluslararası Ansiklopedilerde Yayımlanan Maddeler

Encyclopedia of World Poverty 2nd Edition

- Cost of Living
- Guaranteed Assistance
- Means-Tested Government Antipoverty Programs
- Supplemental Security Income

2. Tez

Yüksek Lisans Tezi: “Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Özel İstihdam Kurumları ve Türkiye’de Özel İstihdam Hizmetlerine Geçiş Süreci”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1996.