



T.C.  
GAZI ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK  
LİSANS  
TEZİ

YOKSULLUK VE ASGARİ  
GELİR DESTEĞİ UYGULAMALARI:  
TÜRKİYE ÖRNEĞİ

FATMA CANAN GÜNER

İKTİSAT ANABİLİM DALI  
EKONOMİK KALKINMA VE BÜYÜME BİLİM DALI

HAZİRAN 2015



**YOKSULLUK VE ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMALARI: TÜRKİYE  
ÖRNEĞİ**

**Fatma Canan GÜNER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI  
EKONOMİK KALKINMA VE BÜYÜME BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**HAZİRAN 2015**

Fatma Canan GÜNER tarafından hazırlanan “Yoksulluk Ve Asgari Gelir Desteği Uygulamaları: Türkiye Örneği” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Gazi Üniversitesi İktisat Anabilim Dalında Ekonomik Kalkınma Ve Büyüme Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Danışman:** Prof. Dr. A. Hakan ÇERMİKLİ

İktisat, Gazi Üniversitesi

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

*Anakolunç S.*

**Başkan :** Doç. Dr. Mustafa DURMUŐ

Maliye, Gazi Üniversitesi

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

*Mustafa DurmuŐ*

**Üye :** Doç. Dr. Fatih SARAÇOĞLU

Maliye, Gazi Üniversitesi

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

*Fatih Saraçoğlu*

Tez Savunma Tarihi: 24/06/2015

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

*N. YazilitaŐ*

Doç. Dr. Nihat YAZILITAŐ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdür Vekili

## ETİK BEYAN

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

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

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

FATMA CANAN GÜNER

24/06/2015

YOKSULLUK VE ASGARİ GELİR DESTEĞİ  
UYGULAMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ  
(Yüksek Lisans Tezi)

Fatma Canan GÜNER

GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
Haziran 2015

ÖZET

Yoksulluk, kalkınma literatüründe çok boyutlu ve sosyoekonomik nitelikte öne çıkan bir konudur. Küreselleşmenin etkisiyle neo-liberal iktisat politikalarının uygulanmaya başlaması ile gelişmekte olan ülke ekonomilerinde ortaya çıkan sorunlar özellikle yoksul kesimin durumunun daha da kötüleşmesine neden olmuştur. Yoksulluğun etkilerinin giderek daha fazla hissedilmesi, bu durumun olumsuz etkilerini bertaraf etmeye yönelik politikaların uygulanmasını gerekli kılmaktadır. Belirli bir seviyenin altındaki gelire sahip vatandaşlara düzenli olarak kamu kaynaklarından aktarılan nakit transferler olarak tanımlanan asgari gelir desteği uygulamaları da yoksulluğun etkilerini azaltmaya yönelik olarak uygulanan politikalar arasındadır. Ancak bu uygulamaların yoksulluğu azaltma konusunda etkinliği, ekonomik ajanları istihdam dışına itebileceği veya kayıt dışı çalışmaya sevk edebileceği dolayısıyla istihdama olumsuz etkilerinin olabileceğine yönelik görüşler nedeniyle tartışmalıdır. Çalışmada, insana yakışır hayat standartlarına ulaştıracak ancak işgücüne katılıma isteğini azaltmayacak nitelikte bir asgari gelir programı oluşturulmaya çalışılmıştır. Asgari gelir sistemi gelir eşitsizliklerini azaltma amacıyla bölgesel nitelikte puanlama yapılarak oluşturulmuştur.

Bilim Kodu : 1152-2.098  
Anahtar : Yoksulluk, sosyal yardım, yoksullukla mücadele, Türkiye’de  
Kelimeler : yoksulluk, asgari gelir desteği  
Sayfa Adedi : 185  
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Hakan ÇERMİKLİ

POVERTY AND GUARANTEED MINIMUM INCOME  
SCHEMES: THE CASE OF TURKEY  
(M.S. Thesis)

Fatma Canan GÜNER

GAZİ UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF EDUCATIONAL SCIENCES  
June 2015

ABSTRACT

Poverty is a multidimensional issue and featured socioeconomically in development reviews. Neoliberal policies which arise from globalization make worse the poor's situation, especially in developing countries. The pressure of poverty requires to take some urgent measure and implement policies that reduce poverty rates. Minimum income policy is one of this policies that is a kind of cash benefit social transfer that paid the citizens by government. But the efficiency of this policy is arguable because of the impacts of the transfers on the labour market. It is argued that the economical agents may not choose to work or accept job or choose undeclared work. In this research, a minimum income programme is designed to provide decent life conditions without remaining idle. The minimum income scheme is designed with the intent of eliminating income inequality by using a regional point scoring system.

Bilim Kodu : 1152-2.098  
Anahtar : Poverty, social assistance, poverty alleviation, poverty in  
Kelimeler : Turkey, guaranteed minimum income.  
Sayfa Adedi : 185  
Tez Danışmanı : Assoc. Prof. Hakan ÇERMİKLİ

## TEŞEKKÜR

Bu tezin yazım aşamasında bana her zaman anlayiŐla yaklaŐan ve samimiyetle yardımcı olan danıŐmanım Prof. Dr. Hakan ÇERMİKLİ'ye teşekkür ederim. Her zaman her türlü fedakarlıkla bana yardımcı olan anneme, tezin başlangıcından bitimine dek bebeğimizle özveriyle ilgilenen, bilgilerini paylaŐan ve yönlendiren, en önemlisi her türlü fedakarlıkla beni çalışmaya teşvik eden eŐime, ve bize mutluluk kaynağı olan oğlumuzu teşekkür ederim.



## İÇİNDEKİLER

	<b>Sayfa</b>
ÖZET.....	iv
ABSTRACT .....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ .....	xiii
ŞEKİLLERİN LİSTESİ .....	xvii
KISALTMALAR.....	xviii
GİRİŞ.....	1
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE ve YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİ .....	5
1.1. Ekonomik Kalkınma ve Büyüme Açısından Yoksulluk.....	7
1.2. Yoksulluk Tanımları ve Temel Kavramlar .....	10
1.2.1. Mutlak Yoksulluk .....	11
1.2.2. Göreli Yoksulluk .....	13
1.2.3. Zaman ve Tüketim Yoksulluğu .....	17
1.2.4. İnsani Yoksulluk .....	18
1.2.5. Yapabilirlikten Yoksunluk .....	21
1.2.6. Yeni Yoksulluk.....	22
1.2.7. Nöbetleşe Yoksulluk.....	23
1.2.8. Objektif Yoksulluk - Subjektif Yoksulluk .....	23
1.2.9. Kırsal – Kentsel Yoksulluk.....	24
1.2.10. Kronik Yoksulluk.....	25
1.2.11. Kadın ve Çocuk Yoksulluğu .....	25
1.2.12. Çalışan Yoksulluğu .....	29
1.3. Yoksulluğun Nedenleri.....	30

	<b>Sayfa</b>
1.3.1. Kuramsal Çerçeve.....	31
1.3.1.1. İşlevselci Yaklaşım.....	31
1.3.1.2. Marksist Yaklaşım.....	32
1.3.1.3. Bağımlılık Okulu (Neo-Marksist) Yaklaşımı.....	32
1.3.1.4. Yoksulluk Kültürü Yaklaşımı.....	33
1.3.2. Yoksulluğu Belirleyen Faktörler.....	34
1.3.2.1. İktisadi Faktörler.....	35
1.3.2.2. Sosyal ve Demografik Faktörler.....	40
1.3.2.3. Politik Faktörler.....	43
1.3.2.4. Diğer Faktörler.....	44
1.4. Yoksulluğun Ölçülmesi ve Yoksulluk Ölçütleri.....	44
1.4.1. Kafa Sayım Oranı (Head Count) Yoksulluk Endeksi.....	46
1.4.2. Yoksulluk Açığı Oranı (Poverty Gap).....	46
1.4.3. Foster-Greer-Thorbecke Endeksi.....	47
1.4.4. Sen Endeksi.....	48
1.4.5. İnsani Gelişme Endeksi.....	48
1.4.6. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi.....	50
1.5. Yoksullukla Mücadele Yöntemleri.....	53
1.5.1. Dolaylı Yaklaşım.....	54
1.5.2. Doğrudan Yaklaşım.....	55
1.5.3. Uluslararası Politikalar.....	56
<b>2. YOKSULLUĞUN ORTADAN KALDIRILMASININ YÖNTEMLERİ: ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMALARI.....</b>	<b>59</b>
2.1. Yoksulluğun Önlenmesinde Sosyal Politikalar.....	60
2.2. Yoksulluğun Önlenmesinde Refah Devleti Uygulamaları.....	61
2.2.1. Liberal Anglo-Sakson Devlet Modelinde Yoksulluğun Önlenmesi.....	65

	<b>Sayfa</b>
2.2.2. Muhafazakâr-Korporatist Devlet Modelinde Yoksulluğun Önlenmesi.....	67
2.2.3. İskandinav (Sosyal Demokrat) Devlet Modelinde Yoksulluğun Önlenmesi.....	68
2.2.4. Güney Avrupa (Yardımlaşma) Devlet Modelinde Yoksulluğun Önlenmesi.....	69
2.3. Asgari Gelir Desteği Uygulamaları.....	70
2.4. AGD Uygulamalarının Genel Özellikleri.....	73
2.4.1. Ulusallık-Yerellik.....	73
2.4.2. Gelir Testi.....	74
2.4.3. Asgari Gelir Desteği Tutarının Belirlenmesi .....	75
2.4.4. Asgari Gelir Yardımlarının Süresi.....	76
2.4.5. Programdan Yararlanmaya Hak Kazanma Şartları .....	77
2.4.5.1. Vatandaşlık ve İkamet Koşulu.....	77
2.4.5.2. Yaş Kriteri .....	78
2.4.5.3. Çalışmaya Uygunluk Kriteri.....	79
2.5. Seçilmiş Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulanan Asgari Gelir Desteği Uygulamaları .....	80
2.5.1. Fransa.....	81
2.5.2. İspanya .....	84
2.5.3. İtalya .....	87
2.5.4. Portekiz.....	88
<b>3. TÜRKİYE'DE YOKSULLUK ve YOKSULLUKLA MÜCADELEDE KAMUSAL UYGULAMALAR .....</b>	<b>91</b>
3.1. Türkiye'de Yoksulluk.....	91
3.1.1. Gelir Yoksulluğu .....	91
3.1.1.1. Mutlak Yoksulluk.....	91
3.1.1.2. Göreli Yoksulluk.....	94

	<b>Sayfa</b>
3.1.1.3. Açlık ve Yoksulluk Sınırları .....	99
3.1.1.4. Çalışan Yoksulluğu .....	101
3.1.2. Gelir Dağılımından Kaynaklanan Yoksulluk .....	107
3.1.3. İnsani Yoksulluk .....	109
3.1.3.1. İnsani Gelişme Endeksi .....	109
3.1.3.2. Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Endeksi (TCEE) .....	110
3.1.3.3. Cinsiyet Dayalı Gelişme Endeksi (CDGE) .....	111
3.1.3.4. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (ÇBYE) .....	111
3.2. Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Kamusal Uygulamalar (Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler) .....	112
3.2.1. Nakdi Sosyal Yardımlar.....	121
3.2.1.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu Yardımları.....	122
3.2.1.2. Proje Destekleri .....	124
3.2.1.3. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÇHGM) Yardımları.....	126
3.2.1.4. Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Sosyal Yardımları .....	127
3.2.1.5. Muhtaç Aylığı .....	128
3.2.2. Ayni Sosyal Yardımlar .....	129
3.2.2.1. Aile Yardımı .....	129
3.2.2.2. Sosyal Konut Projesi.....	130
3.2.2.3. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÇHGM) Yardımları.....	130
3.2.2.4. Diğer Gıda Yardımları ve Aşevi Hizmetleri.....	131
3.2.3. Sağlık Yardımları.....	131
3.2.3.1. Şartlı Sağlık Yardımı (ŞSY) ve Şartlı Gebelik Yardımı (ŞGY). ..	131
3.2.3.2. Yeşil Kart Uygulaması ve Genel Sağlık Sigortası İşlemleri .....	133
3.2.3.3. Tedavi Yardımları.....	135
3.2.4. Eğitim Yardımları.....	136

	<b>Sayfa</b>
3.2.4.1. Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) .....	136
3.2.4.2. Eğitim Materyali Yardımı .....	138
3.2.4.3. Öğrenciler için Öğle Yemeği Yardımı .....	139
3.2.4.4. Ücretsiz Kitap Yardımı .....	139
3.2.4.5. Özürlü Öğrencilerin Okullarına Ücretsiz Taşınması Programı	139
3.2.4.6. Taşınma, Barınma ve İaşe Yardımları .....	140
3.2.4.7. Milli Eğitim Bakanlığı Parasız Yatılı Ve Burslu Öğrenci Yardımları.....	140
3.2.4.8. Yükseköğrenim Kredi ve Bursları.....	142
3.2.4.9. Vakıflar Genel Müdürlüğü Eğitim Yardımı .....	144
3.2.5. Diğer Sosyal Yardım ve Hizmetler .....	144
3.2.5.1. Belediye Yardımları.....	144
3.2.5.2. İl Özel İdareleri Yardımları .....	145
3.2.6. Primsiz Ödemeler.....	145
3.2.6.1. Engelli Aylığı ve 65 Yaş Aylığı .....	146
3.2.6.2. Silikozis Meslek Hastalığına Özel Aylık .....	146
3.2.6.3. Özürlü Yakını (Evde Bakım) Aylığı.....	148
3.3. Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminde Aksaklıklar ve Öneriler .....	150
<b>4.TÜRKİYE İÇİN ASGARİ GELİR DESTEĞİ PROGRAMI ÖNERİSİ.....</b>	<b>153</b>
4.1. Asgari Gelir Desteğinden Yararlanma Kriterleri .....	153
4.1.1. Vatandaşlık ve/veya İkamet Kriteri .....	153
4.1.2. Yaş Kriteri .....	153
4.1.3. Çalışmaya Uygunluk Kriteri .....	154
4.1.4. Gelir Düzeyi Kriteri .....	155
4.2. Asgari Gelir Desteği Tutarının Belirlenmesi .....	155
4.2.1. Senaryo 1.....	157

	<b>Sayfa</b>
4.2.2. Senaryo 2.....	157
4.3. Asgari Gelir Desteğinde Bölgesel Ayrıma Gidilmesi.....	159
4.3.1. Bölgesel Asgari Gelir Desteği Senaryo 1 .....	162
4.3.2. Bölgesel Asgari Gelir Desteği Senaryo 2 .....	164
4.3.3. Asgari Gelir Desteği Programının Maliyeti .....	165
4.4. Türkiye için Önerilen Asgari Gelir Desteği Programının Avantaj ve Dezavantajları .....	170
SONUÇ .....	173
KAYNAKLAR.....	179
ÖZGEÇMİŞ.....	187

## ÇİZELGELERİN LİSTESİ

<b>Çizelge</b>	<b>Sayfa</b>
Çizelge 1.1. Günlük 1.25 ABD doları altında gelire sahip olan nüfusun yüzdesi .....	12
Çizelge 1.2. Günlük 1.25 ABD doları altında gelire sahip olan nüfusun yüzdesi .....	12
Çizelge 1.3. OECD ülkelerinde yoksulluk oranları (50% Orta Gelir-Tüm Nüfus).....	15
Çizelge 1.4. 2010 İGE ile Eski İGE arasındaki farklar .....	20
Çizelge 1.5. İnsani gelişme endeksi ve bileşenleri, 2010 ve 2013 .....	20
Çizelge 1.6. Yoksulluk ve etkileri .....	27
Çizelge 1.7. Güvencesiz istihdam ve çalışan yoksullar (Yüzde nüfus/Yüzde istihdam).....	30
Çizelge 1.8. 1995-2012 OECD ülkelerinde vergi ve transferler sonrası Gini katsayısı .....	38
Çizelge 1.9. OECD Ülkelerinde vergi ve transferler sonrası Gini katsayısı (%50 yoksulluk sınırına göre) .....	39
Çizelge 1.10. Yüksek gelirli ülkeler için İnsani Gelişme Endeksi ile Yolsuzluk Algı Endeksi karşılaştırması, 2013.....	42
Çizelge 1.11. Düşük gelirli ülkeler için İnsani Gelişme Endeksi ile Yolsuzluk Algı Endeksi karşılaştırması, 2013.....	43
Çizelge 1.12. Ravallion'un yaptığı Refahçı Yaklaşım (Welfarist Approach) ve Refahçı Olmayan Yaklaşım (Non-Welfarist Approach) ayrımı .....	45
Çizelge 1.13. Çok boyutlu yoksulluk endeksinin boyutları ve gösterge ağırlıkları .....	51
Çizelge 1.14. OECD ülkelerinde vergi ve transferler sonrası yoksulluk oranı (%50 yoksulluk sınırına göre).....	51
Çizelge 2.1. Esping–Andersen'in üç tür refah kapitalizmi .....	63
Çizelge 2.2. Esping-Andersen'in refah devletlerini dekomüdfikasyon derecelerine göre sınıflandırması, 1980 .....	64
Çizelge 2.3. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin asgari gelir desteği uygulamaları için saptanan yaş kriteri .....	78

<b>Çizelge</b>	<b>Sayfa</b>
Çizelge 2.4. Özerk yönetimlere göre ödenen minimum asgari gelir tutarları ve yararlanıcı sayıları .....	86
Çizelge 2.5. Özerk yönetimlere göre ödenen minimum asgari gelir tutarları ve yararlanıcı sayıları .....	86
Çizelge 3.1. Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları, 2002-2013, Türkiye .....	92
Çizelge 3.2. Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları, 2002-2013, Kent.....	93
Çizelge 3.3. Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları, 2002-2013, Kır.....	93
Çizelge 3.4. Harcama esaslı görelî yoksulluk .....	94
Çizelge 3.5. Gelire dayalı görelî yoksulluk sınırına göre yoksul sayıları, yoksulluk oranı ve yoksulluk açığı, 2006-2013 .....	95
Çizelge 3.6. Gelire dayalı görelî yoksulluk sınırına göre yoksul sayıları, yoksulluk oranı ve yoksulluk açığı, 2013 .....	95
Çizelge 3.7. Gelire dayalı görelî yoksulluk sınırlarına göre bölgesel yoksul sayıları ve oranı, 2012-2013.....	96
Çizelge 3.8. Hanehalkı büyüklüğüne göre hane yoksulluk oranları .....	97
Çizelge 3.9. Hanehalkı tipine göre yoksulluk oranı, 2013 .....	98
Çizelge 3.10. Hanehalkı büyüklüğüne göre Türkiye’de açlık sınırı (TL).....	99
Çizelge 3.11. Hanehalkı büyüklüğüne göre Türkiye’de yoksulluk sınırı (TL) ....	100
Çizelge 3.12. Türk-İş araştırmasına göre 4 kişilik bir ailenin aylık açlık ve yoksulluk sınırı (TL) .....	101
Çizelge 3.13. İşteki duruma göre fert yoksulluk oranları, 2002-2009 (%) .....	102
Çizelge 3.14. Temel ücret ve aylık türündeki gelirlerin 2015 Ocak ayı itibariyle miktarları.....	103
Çizelge 3.15. Asgari ücretin netinin net tutarının hesabı (TL/Ay).....	104
Çizelge 3.16. 2015 yılı birinci dönem asgari ücrete göre asgari geçim indirimi şablonu.....	106
Çizelge 3.17. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelire göre gini katsayısı, 2006-2013 .....	107
Çizelge 3. 18. Yüzde 20’lik Fert Grupları, Türkiye, 2006-2013 (%).....	108



<b>Çizelge</b>	<b>Sayfa</b>
Çizelge 3.19. P80/P20 oranları, Türkiye, 2006-2013 (%) .....	108
Çizelge 3.20. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelire göre gini katsayısı, 2006-2013, bölgesel.....	109
Çizelge 3.21. Türkiye'nin İGE eğilimleri (1980-2013).....	110
Çizelge 3.22. Türkiye'nin 2013 yılındaki TCEE değerlerinin seçilmiş ülkeler ve ülke gruplarıyla karşılaştırması .....	110
Çizelge 3.23. Türkiye'nin 2013 yılı CDGE değerleri ve bileşenlerinin seçilmiş ülkeler ve ülke gruplarıyla karşılaştırması .....	111
Çizelge 3.24. Sosyal kamu harcamalarının gelişimi (2001-2013).....	116
Çizelge 3. 25. Ayni ve nakdi sosyal koruma yardımlarının risk/ihtiyaç gruplarına göre dağılımı, 2012-2013 Milyon TL.....	117
Çizelge 3.26. SYDGM tarafından yürütülen sosyal yardımlar.....	121
Çizelge 3.27. Şartlı ve şartsız sosyal koruma yardımlarının risk/ihtiyaç gruplarına göre dağılımı, 2012-2013 Milyon TL.....	122
Çizelge 3.28. Aile yardımları kapsamında aktarılan kaynak tutarı (2008-2013).....	130
Çizelge 3.29. Şartlı sağlık yardımları kapsamında aktarılan kaynak (2003-2013) .....	132
Çizelge 3.30. Şartlı gebelik yardımları kapsamında aktarılan kaynak (2003-2013) .....	133
Çizelge 3.31. 2014 Yılı şartlı sağlık yardımları ve şsy'de yıllara göre kadın-çocuk ayrımı (Milyon TL) .....	133
Çizelge 3.32. Yıllar itibariyle yeşil kartlı sayısı ve toplam yeşil kart harcaması (2002-2011) .....	134
Çizelge 3.33. 2015 Ocak-Temmuz dönemi gelir testi sınıflandırması.....	135
Çizelge 3.34. Şartlı eğitim yardımı kapsamında yapılan aylık ödemeler.....	137
Çizelge 3.35. Şartlı eğitim yardımı kapsamında yapılan ödemeler (2003-2013).....	137
Çizelge 3.36. Şartlı eğitim yardımı kapsamında yapılan ödemeler (2014).....	138
Çizelge 3.37. Eğitim yardımı kapsamında aktarılan kaynak, 2008-2012 (Milyon TL) .....	138

<b>Çizelge</b>	<b>Sayfa</b>
Çizelge 3.38. 2022 Sayılı kanun kapsamında yapılan yardımlar ve faydalanıcı sayısı, 2012.....	147
Çizelge 4.1. Türkiye için önerilen asgari gelir desteği tutarının asgari ücret üzerinden hesaplanması, senaryo 1 .....	157
Çizelge 4.2. Türkiye için önerilen asgari gelir desteği tutarının asgari ücret üzerinden hesaplanması, senaryo 2.....	158
Çizelge 4.3. Türkiye için önerilen asgari gelir desteği senaryolarının aylık ve yıllık bazda farkları (TL) .....	158
Çizelge 4.4. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelire göre sıralı yüzde 20'lik gruplar itibariyle yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlerin bölgesel dağılımı, 2013 .....	160
Çizelge 4.5. Bölgelerin medyan ve ortalama gelir sıralamasına göre asgari gelir desteği puanları .....	161
Çizelge 4.6. Bölgesel asgari gelir desteği aylık şablon senaryo 1 .....	162
Çizelge 4.7. Bölgesel asgari gelir desteği yıllık şablon senaryo 1 .....	163
Çizelge 4.8. Bölgesel asgari gelir desteği aylık şablon senaryo 2 .....	164
Çizelge 4.9. Bölgesel asgari gelir desteği yıllık şablon senaryo 2 .....	165
Çizelge 4.10. Asgari gelir desteğinden faydalanan hane sayısı .....	166
Çizelge 4.11. Senaryo 1 için 2015 yılı için asgari gelir desteği toplam maliyeti (TL).....	167
Çizelge 4.12. Senaryo 2 için 2015 yılı için asgari gelir desteği toplam maliyeti (TL).....	167
Çizelge 4.13. Bölgesel asgari gelir senaryolarında tutarları arasındaki farklılık .....	169

## ŞEKİLLERİN LİSTESİ

<b>Şekil</b>	<b>Sayfa</b>
Şekil 1.1. Sosyal koruma harcamalarının bölge nüfusunu kapsama oranı, yüzde .....	9
Şekil 1.2. OECD ülkelerinde medyan gelirin altında hanehalkı gelinine sahip kişilerin nüfusa oranı (2010).....	16
Şekil 1.3. Türkiye için resmi ve iki boyutlu yoksulluk (LIMTCP) rakamları .....	18
Şekil 1.4. OECD ve AB ülkelerinde çocuk yoksulluk oranları, 2012 .....	28
Şekil 2.1. AB ülkelerinde uygulanan kişi başına asgari gelir desteği tutarı .....	76
Şekil 3.1. OECD ülkelerinde ücretliler üzerindeki vergi yükü (eşi çalışmayan iki çocuk sahibi, 2013) .....	105
Şekil 3.2. Gini Katsayısı, 2006-2013 (%).....	107
Şekil 3.3. Gerçekleşen sosyal koruma harcamaları ve tahminleri (2006-2016), milyon TL.....	114
Şekil 3.4. Gerçekleşen sosyal koruma harcamaları/GSYH ve tahminleri (2006-2016), (%) .....	115
Şekil 3.5. Sosyal koruma yardımlarının gayrisafi yurt içi hasılaya oranı 2013(%).....	116
Şekil 3.6. Türkiye’de yapılan sosyal yardım harcamalarının kurumsal Dağılımı (2011).....	118
Şekil 3.7. Türkiye’de yapılan sosyal yardım harcamalarının kurumsal dağılımı (2012) .....	119
Şekil 3.8. Sosyal yardım harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı 2002-2013 (%).....	119
Şekil 3.9. Sosyal yardım veren kurumlar tarafından aktarılan kaynağın dağılımı 2014 (%) .....	120
Şekil 3.10. Yıllara göre 2022 sayılı kanun kapsamında yapılan yaşlı ve özürlü yardımları (2002-2012) .....	148
Şekil 4.1. AB Üye ülkelerde kişi başı asgari gelir desteğinin asgari ücrete oranı, Ocak 2015 .....	156
Şekil 4.2. Yıllara göre sosyal yardımlar ile asgari gelir desteği maliyetinin karşılaştırılması .....	169

## KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklamalar</b>
<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>AGD</b>	Asgari Gelir Desteği
<b>ASPB</b>	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
<b>ÇBYE</b>	Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi
<b>ÇHGM</b>	Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
<b>FGT</b>	Foster-Greer-Thorbecke Endeksi
<b>GSS</b>	Genel Sağlık Sigortası
<b>GSYH</b>	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
<b>HBA</b>	Hanehalkı Bütçe Anketleri
<b>HDR</b>	İnsani Gelişme Raporu
<b>İGE</b>	İnsani Gelişme Endeksi
<b>IMF</b>	Uluslararası Para Fonu
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KYK</b>	Kredi Yurtlar Kurumu
<b>MEB</b>	Milli Eğitim Bakanlığı
<b>NGV</b>	Negatif Gelir Vergisi
<b>OPHI</b>	Oxford Yoksulluk ve İnsani Gelişme Girişimi
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SGP</b>	Satın alma Gücü Paritesi
<b>SHÇEK</b>	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
<b>SYD</b>	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma
<b>SYDGM</b>	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
<b>SYDTF</b>	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu
<b>ŞEY</b>	Şartlı Eğitim Yardımı
<b>ŞGY</b>	Şartlı Gebelik Yardımı
<b>ŞNT</b>	Şartlı Nakit Transferi
<b>ŞSY</b>	Şartlı Sağlık Yardımı

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklamalar</b>
<b>TKB</b>	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
<b>TÜFE</b>	Tüketici Fiyatları Endeksi
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UNCTAD</b>	Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı
<b>UNDP</b>	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
<b>VGM</b>	Vakıflar Genel Müdürlüğü
<b>YURTKUR</b>	Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü



## GİRİŞ

Yoksulluk, birçok tanımı yapılabilen bir kavram olmakla birlikte, bireylerin temel gıda maddelerini ve insani düzeyde yaşamalarını temin edecek diğer gereksinimlerini karşılamaya yetecek gelir düzeyinden yoksun olması olarak ifade edilebilir. Yoksulluk, çoğunlukla gelir dağılımı eşitsizlikleri çerçevesinde ele alınmakta; ülkede yaratılan gelirin bölüşümünde yaşanan adaletsizliklerin yoksulluğun en önemli nedenlerinden biri olduğu kabul edilmektedir. Sosyal ve ekonomik etkileri göz önüne alındığında yoksulluk, hem birey hem toplum açısından, çözümlenmesi acil bir sorun olarak tanımlanmaktadır.

Gelir düzeyi yetersizlikleri ve gelir dağılımı eşitsizlikleri eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerine erişimi kısıtlayarak bireylerin yaşam kalitesini artırma çabalarını boşa çıkarmakta; yoksul hanede doğup büyüyen çocukların geleceğini de yoksul bir yaşama mahkûm etmektedir. Bu noktada sosyal dışlanma ve beraberinde marjinalleşme, toplum bilincinin zayıflaması, adalet duygusunun zedelenecek umutsuzluğun ve şiddet eğilimlerinin artması gibi sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca yoksulluk, bireyleri zor koşullarına rağmen düşük ücretli ve sosyal güvencesiz iş tekliflerine yöneltecek, kayıtdışı istihdamın yaygınlaşmasına ve mesleki risklere karşı korunmasızlık nedeniyle bireylerin maddi-manevi zararlar görmesine neden olmaktadır. Bu sonuçlar ekonomik ve insani kalkınmaya engel olmaları nedeniyle toplum açısından istenmeyen sonuçlardır.

Birleşmiş Milletler Örgütüne üye ülkelerde gerçekleştirilmeye çalışılan Binyıl Kalkınma Hedefleri'nde, 2015 yılına dek aşırı yoksulluğun yarı yarıya azaltılması amaçlanmıştır. Aşırı yoksulluğun rakamsal ifadesi olarak günde 1 ABD doları gelir/harcama düzeyi altında yaşayan nüfusun tüm nüfusa oranı Türkiye'de 2007 yılından itibaren sıfır olarak ölçülmektedir. Ancak TÜİK verilerine göre 2,15 ABD doları baz alındığında fert yoksulluk oranı, 2013 yılında %2,06 olarak; yoksulluk sınırının altında yaşayan hanehalklarının oranı ise %22,4 olarak ölçülmüştür.

Gelir dağılımında ise Türkiye'de nüfusun en zengin kesimi en yoksul kesimin 7,7 katı gelire sahip bulunmaktadır. 2015 Mayıs ayında yayınlanan OECD raporuna

göre, OECD ülkeleri 2012 yılı gini katsayısı ortalama olarak 0,27 iken Türkiye için bu oran 0,40 civarındadır. Raporda, bu rakamların Türkiye'yi Şili ve Meksika'dan sonra ve ABD'den önce en eşitsiz üçüncü ülke sıralamasına getirdiği ifade edilmektedir. Credit Suiss 2014 Yılı Küresel Servet Raporu'nda yer alan, 200 ülkeyi ve 4,7 milyon yetişkini kapsayan analize göre ise, dünya nüfusunun en zengin yüzde 1'i küresel servetin yüzde 48'ine (2013'te yüzde 41), en zengin yüzde 10'u yüzde 87'sine (2013'te yüzde 86) ve en yoksul yüzde 50'si ise toplam servetin yüzde 1'inden azına (2013'te yüzde 1) sahip bulunmaktadır.

Yoksulluğun genel tablosu itibariyle azaltılması için birtakım önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu önlemler, gelir düzeyinin artırılması ve büyümenin hızlandırılması gibi yöntemlerle dolaylı olarak alınabilmekte ya da doğrudan transfer ödemeleri yoluyla gerçekleştirilebilmektedir. Doğrudan yöntemler daha çok sosyal koruma tabanlı sosyal politikalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin tasarımı ve doğrudan sosyal yardım politikalarının oluşturulması birtakım avantajlar sağlamakla birlikte, riskler de barındırmaktadır.

Sosyal yardımların gerekliliği genel olarak kabul görse de, istihdamı dışlayıcı etkisi ile bireylerde devlete bağımlılık etkisi yaratma ihtimali nedeniyle toplumun bazı kesimlerinde bir yük olarak algılanmaktadır. Bu durum sosyal yardım politikalarında hassas hesaplamalar ve dikkatli uygulamalar yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Yoksullukla mücadele alanında özellikle Avrupa Birliği üye ülkelerinde uygulanan politikalardan biri olan asgari gelir desteği uygulamaları, sosyal yardım anlayışının temel bir hak niteliğinde tezahür ettiği uygulamalardır. Belirli gelir düzeyi altında bulunan tüm bireylerin asgari gelir desteğinden yararlanma hakkına sahip olması, uygulamanın genel ve kapsayıcı olma özelliğini ortaya koymaktadır.

Asgari gelir desteği politikalarının yoksullukla mücadele alanında etkinliği tüm politikalar gibi ülkenin sosyal ve ekonomik yapısı ile ilişkili bulunmaktadır. Asgari gelir olarak tespit edilen tutar, yoksul kişi sayısı, yoksul bireylerin gelir düzeyleri uygulanacak programın maliyetini ve verimliliğini etkilemektedir.



Asgari gelir desteği politikalarının tek başına yoksulluğu ortadan kaldırmaya yetecek güçte bir uygulama olması mümkün bulunmamaktadır. Çünkü yoksulluk çok boyutlu ve birçok etken tarafından belirlenen bir olgudur. Ancak, makul tutarda tespit edilecek bir asgari gelir desteği uygulamasının, bireyler için asgari düzeyde, kabul edilebilir bir yaşam standardını sağlayabilmesi mümkün görünmektedir.

Bu çalışma, yoksullukla mücadele alanında Türkiye’de uygulanan sosyal yardımların incelenmesi, Avrupa Birliği genelinde ve seçilmiş Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanmakta olan asgari gelir desteği uygulamalarının ele alınması ve bu doğrultuda Türkiye için bir asgari gelir programı önerilmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde yoksulluk literatürü incelenmiş, yoksulluğun tanımı ve temel kavramları, nedenlerine ilişkin kuram ve açıklamalar ile yoksulluğun ölçülmesinde kullanılan ölçütler ele alınmıştır. Ayrıca yoksullukla mücadelede doğrudan ve dolaylı mücadele yöntemleri kısaca açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde refah devleti modelleri üzerinden sosyal politika tanımlanarak, farklı devlet modelleri tarafından uygulanan asgari gelir desteği politikaları ele alınmış ve seçilmiş ülke örneklerinin asgari gelir sistemleri incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümü, Türkiye’de yoksulluğun görünümü ve yoksullukla mücadele amaçlı uygulanmakta olan sosyal yardım sistemine yer vermektedir. Türkiye’de uygulanmakta olan mevcut sosyal yardımlar, sistemin işleyişinde yaşanan sorunlar ele alınmıştır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ise Türkiye için bir politika önerisi sunulmaktadır. Asgari gelir desteği politikaları çerçevesinde genel ve bölgesel düzeyde tasarlanacak bir sistemin getireceği maliyet ve avantajların tespit edilmesi bu bölümün konusunu teşkil etmektedir.



## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE ve YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİ

Sosyal ve ekonomik bilimlerin temel sorunlarından olan yoksulluk kültürel, coğrafi, ekonomik ve sosyal farklılıklara paralel biçimde değişik tanımları yapılabilen bir olgudur. Yoksulluk, gelir yetersizliği nedeniyle temel gereksinimleri karşılayamama durumu olarak ifade edilebilir. Çağdaş anlamda yoksulluk kavramı ilk olarak 1901 yılında Seebom Roventree tarafından tanımlanmış olup “toplam kazançların biyolojik varlığın devamı için gerekli olan birincil ihtiyaçlardan olan yiyecek, giyim, barınma vb. asgari düzeydeki fiziki ihtiyaçları karşılamaya yetmemesi” olarak ifade edilmiştir (Zülfikar, 2010:5). Yoksulluk çoğu zaman fakirlik, sefalet, açlık, yokluk, muhtaçlık, hayatla sürekli mücadele, hayatta kalabilme savaşı, temel ve zorunlu ihtiyaçları yeterince karşılayamama, yeterli varlığa sahip olamama, kazançtan/gelirden mahrum olma ve geçici veya kalıcı fakru zaruret kavramlarını çağrıştırmaktadır (Seyyar, 2003: 40).

Dünya Bankası'nın sonuçlarını 1999 yılında yayınladığı *Voices of the Poor* adlı çalışmasında yoksulluğun klasikleşen gıda yoksulluğu tanımına güçsüzlük, sosyal dışlanma ve temel hizmetlere yetersiz erişim durumları da eklenmiştir.

Drewnowski'ye göre yoksulluk, kişilerin ve hane halkının kendileri için uygun görecekları bir tatmini sağlamaya yetecek gelir düzeyine sahip olmamaları veya asgari yaşam standardının gerektirdiği temel gereksinimlerin karşılanabilmesi için yeterli miktarda gelirin elde edilememesi durumudur (Aktan, 2002:3). Özetle, yoksulluk istenir bir yaşam için gerekli ihtiyaçlara “gelir ve imkan yetmezliği” nedeniyle ulaşamamaktır.

Hali hazırda kullanılan tanımlar yoksulluğun çok boyutlu bir olgu olduğunu, tanımlamak kadar boyutlarını ölçmenin ve bir ülkede kimlerin ne oranda yoksul olduğunu saptamanın da oldukça zor olduğunu ortaya koymaktadır.

Yoksulluk kadar önemli diğeri bir konu olan eşitsizlik, üretilen çıktıların paylaşımında yaşanan adaletsizliği ifade etmektedir. Yoksulluk denildiğinde hemen akla gelen eşitsizlik, yoksulluğun hem nedeni hem de sonucu olarak

nitelendirilebilecek anlamlar taşımaktadır. Dünya geliri bir çıktı olarak düşünüldüğünde, bu çıktıdan büyük olan payın dünya nüfusunun küçük bir yüzdesi olan insanların elinde olması eşitsiz bölüşümün sonucunu yoksulluk olarak ortaya koymaktadır. Diğer yandan “insanlar yoksul oldukları için yoksuldur” görüşünü doğrular biçimde, yoksulluğun getirdiği imkân yoksunlukları (yoksulluktan kurtulmaya yetecek), fırsat ve gelir eşitsizliğine neden olmakla eşitsizliği yoksulluğun sonucu haline getirmektedir. Bu durum eşitsizlik-yoksulluk sarmalını ifade etmektedir.

2000 yılında Birleşmiş Milletler Kalkınma Teşkilatı'na (UNDP) üye ülkeler tarafından 2015 yılına dek gerçekleştirilmesi planlanan Binyıl Kalkınma Hedefleri arasında en önemli hedef olarak kabul edilen yoksulluğun ortadan kaldırılması hedefi söz konusu iken, dünyada yoksulluğun ve eşitsizliğin seyri birlikte ele alınmaktadır. Eşitsizliğin bulunduğu bir ortamda yoksulluğun varlığı kesin görülürken bu durumun tersi de doğru kabul edilmektedir.

Eşitsizlik ve yoksullaşmanın en önemli nedeni küreselleşme olarak kabul edilse de, küreselleşmenin yanı sıra eşitsizliği artıran faktörler teknolojik gelişmeler (teknik eleman ihtiyaçlarının öne çıkması) ile politika ve piyasa yapısı değişiklikleri (sendikasılaşma, deregülasyon gibi) olarak kabul görmektedir (OECD, 2014a: 2).

Nüfusu hızla yaşlanmakta olan gelişmiş ülkelerin, sağlık ve emeklilik gibi konular için daha fazla harcama yapmaları, mali (vergi sistemi) ve sosyal politikalarını geliri yeniden dağıtıcı biçimde uygulamaları, yoksulluğun artışını yavaşlatsa da 1990 sonrasında sosyal yardımların öncelikle bir süre azalmasının da etkisi ile yoksulluk artmaya devam etmiştir.

Dünya Bankası ve OECD araştırmaları yoksulluğun en ağır tablosunun, yoksulluğun kompozisyonunda olduğunu ortaya koymaktadır. Dünya çapında çocuk yoksulluğu yüksek oranlarda seyretmekte iken son 20 yılın en iyi tablosu emeklilik aylığı almakta olan kesimde gözlemlenmektedir. Emekli profilinde (55-75 yaş) geçmiş yıllara oranla gelir artışı yaşanmış ve emekli yoksulluğu düşüş göstermiştir (OECD, 2008: 16) .

## 1.1. Ekonomik Kalkınma ve Büyüme Açısından Yoksulluk

Ekonomik büyüme, bir ülkede kişi başına düşen milli gelir düzeyinin artış hızı olarak ifade edildiğinde, yoksulluk düzeyinin belirlenmesinde ölçüt olarak kişisel harcanabilir gelir düzeyi ele alınmak durumundadır. Ülkenin yoksulluk profili incelenirken de gelir dağılımı adaletsizlik tablosu yoksulluğun kompozisyonu hakkında bilgi vermesi açısından önemlidir. Genel kabul, büyümenin yoksulluğu azalttığı yönünde olsa da, gelir eşitsizliklerinin var olduğu bir büyüme, yoksulluk oranlarında istenen düşüğe erişmeyi önleyebilmektedir.

Yoksulluk ve gelir dağılımı adaletsizliklerinin de büyümeye engel olan sosyoekonomik sonuçları bulunmaktadır. Yoksulluk bir yandan iç tasarruf ve tüketimin kısılması yoluyla ülkede yerli yatırım olanaklarını dolayısıyla büyüme dinamiklerini olumsuz etkilerken, yoksulluğa eşlik eden gelir dağılımı adaletsizliği ülkede sosyal ve ahlâki dezenformasyona neden olmaktadır. Diğer yandan, küreselleşme taraftarları, gelir dağılımı eşitsizliklerinin ve güçlü kapitalist sermaye sahiplerinin varlığının, hızlı büyüme artışlarını gerçekleştirme ve uluslararası rekabet stratejisi açısından zorunlu -hatta gerekli- olduğunu öne sürmektedir. Yoksul yanlısı büyüme olarak adlandırılan bu süreçte, gelir artışlarının zamanla yoksulluk sorununu ortadan kaldıracağı ifade edilmektedir.

François Bourguignon büyüme, yoksulluk ve eşitsizlik arasındaki ilişkiyi "Yoksulluk&Büyüme&Eşitsizlik (PGI) Üçgeni" tanımıyla ortaya koymuştur. Buna göre, yoksulluğun, gelir düzeyinin arttırılması (büyüme) veya gelir dağılımının düzeltilmesi yoluyla azaltılması ve bu durumun formüle edilmesi mümkündür. Yoksulluk oranında yüzde birlik bir düşüş gerçekleşmesi için, ülke şartlarına göre değişmekle birlikte belirli bir büyüme oranı ve eşitsizlikteki belirli bir azalma yeterli olabilecektir. Özetle politika yapıcılar, yoksulluğun azaltılması için salt büyüme oranlarını değil, büyümeyle birlikte gelir dağılımı eşitsizliğinin azaltılmasını dikkate alan birleşmiş politikalara ve kalkınma stratejilerine odaklanmak durumundadır (Bourguignon, 2004: 4).

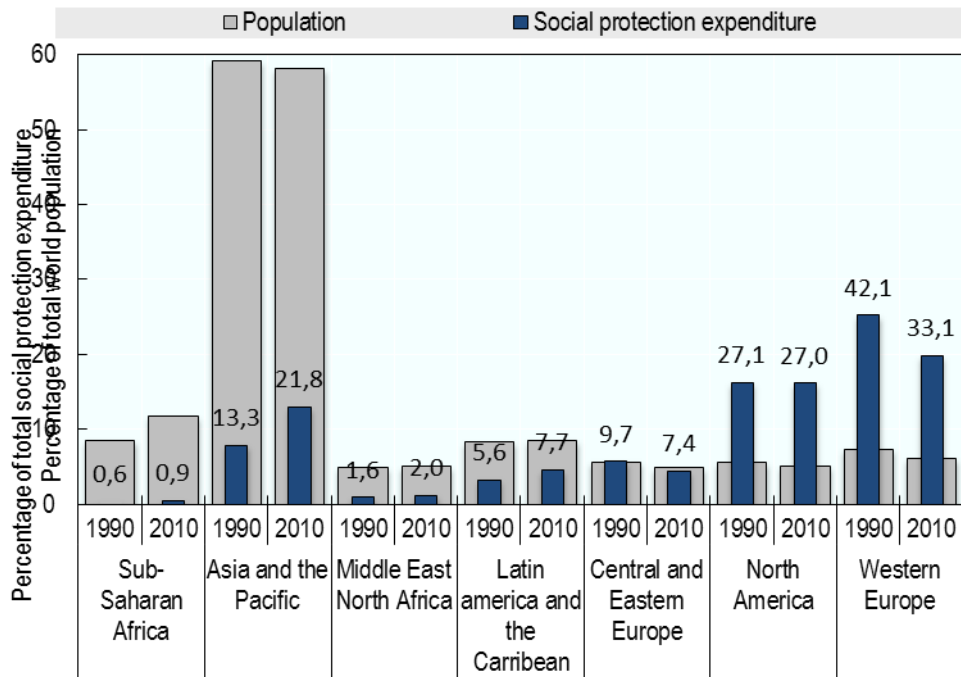
Kalkınmanın ölçütü, 1970'ler ve öncesinde, üretim ve istihdamı artırmak, tarım sektörünün yerine sanayi ve hizmetler sektörünü öne çıkarmak ve milli gelirdeki

artışlarla ifade edilmekteydi. Zamanla kişi başına düşen milli gelir artışlarının tek başına kalkınma ve gelişmenin sağlanmasında ve ülkenin büyümesinde tüm sorunları çözmekte yetersiz olduğu anlaşılmıştır. Bir ülkede ortaya çıkan sosyal sorunlar, ülkenin yüksek milli gelire sahip olmasının, gelişmiş bir ülke olarak adlandırılabilmesi için tek başına yeterli olmadığını ortaya koymuştur. Bu noktada ekonomik büyüme ve kalkınmanın insani, sosyal, kültürel ve mekânsal boyutları ön plana çıkmıştır. İhtiyaç duyulan yeni gelişme ve kalkınma tanımı genişletilerek, Amartya SEN'in Özgürlükle Kalkınma tanımında belirtildiği üzere "tüm insanlar için fırsat eşitliği ve seçenekleri artırma süreci" olarak ifade edilmektedir (Sen, 2004: 17). Yeni tanım, yoksulluk, dışlanma, işsizlik, gelir dağılımı gibi birçok faktörü kapsamakta ve gelişmenin ölçütü olarak kişi başına düşen milli gelir yerine birçok yaşamsal faktörü değerlendirmeye tabi tutan, insani gelişme endeksleri hesaplamalarını dikkate almaktadır.

Yoksulluk tanımı yapıldığında ve nedenleri ele alındığında 1980 sonrası liberal dönüşüm önem arz etmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde neoliberal politikaların hızlı bir biçimde hayata geçirilmesi farklı ülke profillerinde farklı sonuçlara neden olmuştur. Finansal serbestleşme, sermaye hareketliliğinin artırılması, piyasalardaki denetimlerin kaldırılması, özelleştirme uygulamaları ve deregülasyon gibi politikalar gelişmiş ülkelerin aksine gelişmekte olan ülkeler için olumsuz sonuçlara neden olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde altyapı hazırlıkları yapılmadan neoliberal politikalara geçilmesi sıcak para akımının neden olduğu yüksek faiz oranları, enflasyon artışları ve reel ücretlerin düşmesi, sendikasılaştırma, sanayisizleşme, işsizlik, yoksulluk gibi önemli sosyoekonomik sorunlara neden olmuştur.

Yoğun bir biçimde yaşanan sosyal sorunlar, gelişmekte olan ülke hükümetlerini sosyal harcamalara yönlendirmiştir. Sosyal güvenlik ve sosyal koruma harcamaları bir yandan mutlak yoksulluk, işsizlik gibi sosyoekonomik sorunların çözümlenmesi için kullanılırken bir yandan da küreselleşmenin getirdiği zengininin daha zenginleştiği, yoksulun daha yoksullaştığı düzenin, gelirin ikincil dağıtımını sağlayarak adaletsiz bölüşüm ilişkilerini düzenlemek için kullanılmaya başlanmıştır.

Şekil 1.1'de 1990 yılında sosyal koruma harcamalarının bölge nüfusunun yüzdesel olarak ne kadarını kapsadığı ve 1999 yılına kıyasla 2010 yılında gelinen nokta görülmektedir. Buna göre, 1990 yılında sosyal koruma harcamalarının %80'den fazlası dünya nüfusunun yaklaşık %20'si tarafından kullanılmakta iken 2010 sosyal koruma harcamalarının %80'den fazlasının dünya nüfusunun yaklaşık %40'ı tarafından kullanıldığı kayıt edilmiştir. Yirmi yıllık süreçte bölgesel bazda harcamalarının nüfusa daha dengeli ve adil bir biçimde yansıtıldığı kabul edilebilir.



Şekil 1.1. Sosyal koruma harcamalarının bölge nüfusunu kapsama oranı, yüzde

Kaynak: OECD Society at a Glance: Asia/Pacific 2014c, s. 57.

Sosyal koruma harcamalarının dünya nüfusu üzerinde daha adaletli dağılması yoksulluğun azaltılması noktasında önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Binyıl Kalkınma Hedeflerinde yer alan 1990 yılı itibariyle mutlak yoksul sayısının 2015 yılına dek yarıya indirilmesi hedefinin 2010 ve 2011 yılları itibariyle dahi neredeyse gerçekleştirilmiş olması dikkat çekicidir. Dünya Bankası (WB) tarafından hazırlanan 2015 yılı Dünya Gelişme/Kalkınma Göstergeleri (WDI) raporunda, 1990 yılında nüfusun yüzde 43,6' sının günlük 1,25 Doların altında gelire sahip olduğu ve bu oranın 2011 yılı itibariyle yüzde 17' ye düşürüldüğü, geçmiş 10 yıllık ülke büyüme hızları göz önünde bulundurularak yapılan tahminlerde bu oranın 2015'te 13,4'e düşeceği öngörüldüğü belirtilmektedir.

Mutlak yoksulluk oranlarının düşürülmesi bir başarı sayılmakla birlikte, bölgeler arasında bu düşüşün tutarlı bir seyrinin gözlemlenemeyişi (örneğin Sahra-Altı Afrika bölgesinde istenen düşüş sağlanamamıştır) yoksulluk hedeflerinde istenir duruma ulaşmayı önleyebilecektir.

Diğer taraftan, 2014 yılı Birleşmiş Milletler (BM) İnsani Gelişme Raporunda, gelişmekte olan 91 ülkede yaşayan yaklaşık 1,5 milyar insanın sağlık, eğitim ve yaşam standartları alanlarında tekrar eden yoksunluklar nedeniyle yoksulluk içinde yaşadığı, Küresel Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın (GSYH) yüzde 2'sinden daha küçük bir bütçeyle, dünya yoksullarının temel sosyal güvenlik durumlarının artırılacağı vurgulanmaktadır.

Yoksulluk genel ve oransal olarak azalmasına karşın, dünya genelinde halen yaklaşık 800 milyon insan (ekonomik krizler gibi ani durumlarda) yoksulluk riski altında yaşamaktadır ve bu durum kırgınlık olarak ifade edilmektedir. 2015 yılından itibaren kalkınma hedeflerinin içine kırgınlıkların azaltılması ve bu amaç doğrultusunda küresel işbirliği ve eylem planlarının yapılması yoksulluğun ekonomik kalkınma ve büyüme hedeflerini frenlemesi açısından önem arz etmektedir.

## **1.2. Yoksulluk Tanımları ve Temel Kavramlar**

Yoksulluğun tanımlanması ve ölçülmesi temelde iki yaklaşımla ortaya konmaktadır. Bunlardan ilki sınırlı bir dönem için, geliri veya harcamaları önceden saptanmış belirli bir miktarın altında olanların yoksul sayıldığı mutlak yoksulluk yaklaşımı, ikincisi de yoksulluk sınırının, medyan gelir ya da harcamanın belirli bir oranı olarak saptandığı göreceli yoksulluk yaklaşımıdır (Önder ve Şenses, 2006: 4).

Son yıllarda ise bu tanımlar dışında, zaman yoksulluğu olarak adlandırılan ve yoksulluk ölçümleri için hanehalkı üretimindeki zaman açığını göz önünde bulunduran iki boyutlu bir ölçüm yöntemi gündeme gelmiştir.

Bu bölümde yoksullukla ilgili temel kavramlar açıklanmaya çalışılmıştır.



### 1.2.1. Mutlak Yoksulluk

Mutlak yoksulluk, daha çok gelişmekte olan ÷lkelerde yoksulluğu tanımlarken kullanılan bir kavramdır. Bireylerin yaşamlarını devam ettirebilmek için muhtaç oldukları en temel gereksinimlerini karşılayamayacakları gelir düzeyine sahip olma durumu, mutlak yoksulluk olarak ifade edilmektedir.

Literatürde, mutlak yoksulluk tanımları değişmekle birlikte, bu tanımların ortak noktası, “gıda yoksulluğu” ile “gıda ve gıda dışı temel tüketim mallarından yoksun olma” durumudur. Böylece yoksulluk sınırının belirlenmesinde, yalnızca temel gıda yoksunluğu olarak ifade edebileceğimiz mutlak açlık/yoksulluk sınırı veya temel gıda dışı ihtiyaçları da kapsayan yoksulluk sınırı baz alınabilir.

Dünya Bankası “Asgari Gıda Harcaması” yaklaşımında, bireyler yaşamsal faaliyetlerini devam ettirmeye yetecek minimum kalori miktarı olan 2400 k/cal'i tüketmeye yetecek gelir ve harcamaya sahip değillerse mutlak yoksul olarak nitelendirilmektedir. Cari satın alma gücü paritesine göre anılan kalori miktarını sağlayacak gelir düzeyi, yoksulluk sınırı olarak baz alınmakta ve bölgelerin gelişmişliğine göre sınıflandırılmaktadır.

Gelişmemiş/az gelişmiş bölgeler için yoksulluk sınırı olan aşırı yoksulluk sınırı ise, kişi başı günlük 1,25 \$ olarak belirlenmiştir. Buna karşın ortalama yoksulluk sınırı aynı grup ÷lkeler için günlük 2 \$; yüksek yoksulluk sınırı ise, gelişmiş bölgeler için günlük 4,3 ile 5 Dolar olarak belirlenmiştir.

Bireylerin yaşamlarını devam ettirebilmek için gerekli minimum ihtiyaçların maliyeti hesaplanarak yoksulluk sınırı oluşturulan “Temel Gereksinimler Yaklaşımı” veya “Temel İhtiyaçlar Maliyeti Yöntemi” olarak ifade edilen yaklaşımda, nüfusun bu sınırın altında kalan gelir ve harcamaya sahip kesimi, yoksul kabul edilmektedir. Gerekli minimum ihtiyaç sepeti analiz edilerek ÷lke tüketim alışkanlıklarını temsil eden ve ÷lkeden ÷lkeye değişebilmektedir. Genel olarak sepet; gıda, giyim, sağlık, barınma (kira), ısınma, ulaşım giderleri ve eğitim harcamalarının bir kısmını içerecek şekilde belirlenmektedir.

Çizelge 1.1. Günlük 1.25 ABD doları altında gelire sahip olan nüfusun yüzdesi (2011)

Bölge	Yoksulluk sınırı (PPP\$/day)	Kafa sayım Endeksi (%)	Yoksulluk açığı (%)	Yoksulluk açığının karesi (%)	Yoksul sayısı (mil.)	Nüfus (mil.)	Kapsam
Doğu Asya ve Pasifik	1.25	7.93	1.56	0.47	160.76	2,027.27	92.90
Avrupa ve Orta Asya	1.25	0.49	0.14	0.09	2.35	479.13	89.00
Güney Amerika ve Karayipler	1.25	4.63	2.17	1.48	27.63	596.77	99.10
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	1.25	1.69	0.35	0.14	5.64	333.78	15.70
Güney Asya	1.25	24.50	5.16	1.61	398.95	1,628.38	98.20
Sahra Altı Afrika	1.25	46.85	19.20	10.40	415.76	887.43	67.50
Toplam	1.25	16.99	5.05	2.31	1,011.37	5,952.76	86.50

Kaynak: <http://data.worldbank.org/topic/poverty>

Çizelge 1.1.'de Dünya Bankası sınıflandırmasına göre günlük 1,25 \$ altında gelire sahip olanlar için oranlar verilmiştir. Buna göre %46,8 ile Sahra Altı Afrika bölgesi %14,5 olan dünya ortalamasının çok üstünde yoksul nüfusa sahip bölgedir.

Çizelge 1.2. Günlük 1.25 ABD doları altında gelire sahip olan nüfusun yüzdesi (2011)

Bölge	Yoksulluk sınırı (PPP\$/day)	Kafa sayım Endeksi (%)	Yoksulluk açığı (%)	Yoksulluk açığının karesi (%)	Yoksul sayısı (mil.)	Nüfus (mil.)	Kapsam
Doğu Asya ve Pasifik	2.00	22.66	6.71	2.72	459.38	2,027.27	92.90
Avrupa ve Orta Asya	2.00	2.15	0.54	0.23	10.30	479.13	89.00
Güney Amerika ve Karayipler	2.00	9.27	3.92	2.45	55.32	596.77	99.10
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	2.00	11.57	2.37	0.79	38.62	333.78	15.70
Güney Asya	2.00	60.11	19.56	8.32	978.82	1,628.38	98.20
Sahra Altı Afrika	2.00	69.48	34.25	20.85	616.58	887.43	67.50
Toplam	2.00	36.27	13.31	6.62	2,159.06	5,952.76	86.50

Kaynak: <http://data.worldbank.org/topic/poverty>

Çizelge 1.2'de kişi başına düşen günlük geliri 2 Doların altında kalan kişilerin bölgesel olarak nüfusa oranı görülmektedir. 1,25 Dolar baz alındığında olduğu gibi

2 Dolarlık yoksulluk sınırı hesaplamalarında da Sahra-Altı Afrika bölgesi yüksek yoksulluk oranı ile dikkat çekmektedir. Ancak yoksul nüfusun kişi sayısı olarak ele alınması halinde Güney Asya bölgesinin en fazla yoksul insanın yaşadığı bölge olduğu anlaşılmaktadır.

Yoksulluk tanımı yapılırken mutlak veya görelî yoksulluk tanımları arasında genellikle seçim yapılır. Ancak Adam Smith ve Amartya Sen yoksulluğu mutlak veya görelî olarak tanımlamak yerine hem mutlak hem de görelî olarak ele almıştır. Smith, yoksulun sosyal güvenliğini ve entegrasyonunu, kalkınmanın ve ekonomik zenginliğin koşulu olarak görmüştür (Rostchild, 1992: 85). Ona göre, beslenme, giyinme ve barınma insanın temel ihtiyaçlarıdır ve bu ihtiyaçları karşılayamayan kişi mutlak yoksul olarak kabul edilir.

Yukarıda değerlendirildiği üzere, mutlak yoksulluk ve görelî yoksulluk tanımları genellikle bir arada değerlendirilmemektedir. Bu tanımlar daha çok, yoksulluk sınırının ifade edilmesinde kullanılacak yöntemi belirlemek için yapılmaktadır. Görelî yoksulluk tanımı, asıl olarak mutlak yoksulluğu içermekle birlikte yoksulluğun sadece gıdasızlıkla ifade edilemeyeceğini ortaya koyması açısından önem arz etmektedir.

### **1.2.2. Görelî Yoksulluk**

Yoksulluk, 20. yüzyıldan itibaren görelî olarak tanımlanmaya başlanmıştır. Görelî yoksulluk, mutlak açlık ve yoksulluk sınırının üstünde gelire sahip olmakla birlikte, ortalama yaşam standardını yakalayamayan, sosyal anlamda Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi'ndeki anlamıyla kendini gerçekleştirme fırsatına ulaşamayan bireyler ve hanehalkları için kullanılan bir tanımdır. Daha çok gelişmiş ülkelerde yoksul kesimi ifade etmek için görelî yoksulluk kavramı kullanılmaktadır. Görelî yoksulluk sınırının önemi, ülkede genel yaşam standartlarını yansıtmada yatmaktadır.

Görelî yoksulluk, *"ülkeden ülkeye değişen toplumun, günlük yaşamına katılma maliyeti"* olarak tanımlanmaktadır (İnsel, 2001: 64). Bir başka tanımda ise, "fakir hane halkı/birey ile o toplumda yaşayan ve mevcut şartlara göre ortalama bir gelire

sahip olan hane halkı veya birey arasındaki gelir kaynaklarına sahip olma gücü arasındaki açıklık” tanımı ile ifade etmektedir (Boz, 2012: 88; Dumanlı, 1996: 8)

Görelî yoksulluk, toplumun diğêr bireyelerine nazaran bireyin refah konumunu belirleyen bir tanımdır. Birey, aç veya konutsuz değıldir; fakat gerçekleştirmek istediğı birçok katılımı gerçekleştirmek için imkanından uzaktır. Bu noktada, görelî yoksulluğı, mutlak yoksulluktan ayıran önemli bir nokta, yoksulluğun salt kişinin sabit reel gelir/harcama düzeyi ölçüt alınarak değıl, nüfusun tümünün reel gelir/harcama düzeyinin de belirlemeye dahil edilerek tanımlanmasıdır. Buna göre; bir toplumda mutlak yoksulluk kavramı söz konusu iken bir toplumda hiç kimsenin yoksul olmaması mümkündür. Görelî yoksulluk yaklaşımına göre ise, toplumda her zaman yoksul olan bir kesim olacaktır. Dolayısıyla görelî yoksulların sayısı gelir artışı ile giderilemeyecek fakat daha eşit bir gelir dağılımı ile azaltılabilecektir (Şenses, 2009). Buradan hareketle bir toplumda gelir artışının yaşanması mutlak yoksul sayısını azaltırken, görelî yoksul sayısını artırabileceğı ifade edilebilir. Bazı durumlarda mutlak ve görelî yoksulluk eğilimlerinin tersine işlemesi de mümkündür. Üst gelir gruplarının gelirinde, mutlak yoksulluk sınırı altında kalmalarına neden olabilecek bir azalma sonucunda, görelî yoksulluk azalabilecek ancak mutlak yoksulluk sınırı altında daha fazla kişi kalabilecektir (Lok-Dessalien, 2000: 2).

Adam Smith görelî yoksulları, temel ihtiyaçlarını mutlak olarak karşılayabilen ancak kişisel kaynak yetersizliğı yüzünden toplumun refah düzeyinin altında kalan ve sosyal açıdan katılımları engellenmiş olan kesim olarak tanımlamaktadır (Arpacioğılu ve Yıldırım, 2011: 61).

Amartya Sen’e göre ise, yoksulluk, hem mutlak hem de görelî unsurları içerir; O’na göre, yoksulluk yalnızca düşük gelirin bir fonksiyonu değıldir. Yoksulluk tek başına malların ve işlevselliklerin veya sosyal dışlanmanın bir fonksiyonu da değıldir. Sen, koşulları ve “ortam (context)” kavramını vurgulamakta ve yoksulluğun daha geniş bir bağlamda ele alınmasını önermektedir. Bu bağlamda, yoksulluğun nedenini ve çözümünü anlamak için sosyal faktörler kadar biyolojik, kültürel, ekonomik, tarihi, ideolojik koşulları ele almak gerekmektedir (Boz, 2012: 88).

Görelî yoksulluğun hesaplanmasında farklı yaklaşımlar bulunmakla birlikte en sık kullanılanı, medyan gelir (orta gelir) yaklaşımıdır. Buna göre, belirlenen medyan gelir düzeyinin altında gelire sahip kişiler, görelî yoksul kabul edilir. Bireyler gelirleri ile medyan gelir arasındaki farka bakarak yoksulluk düzeylerini de tahmin edebilmektedir.

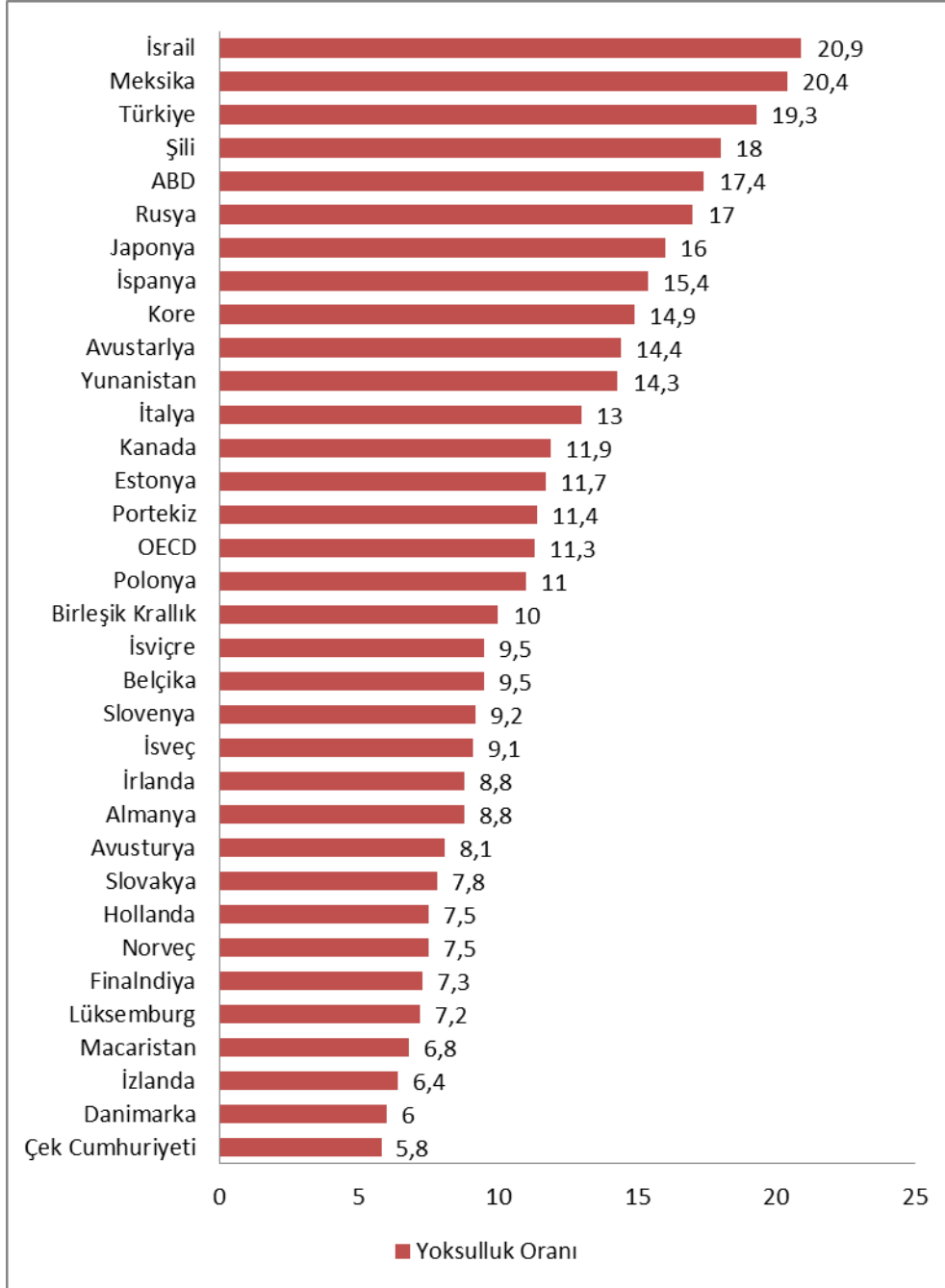
Çizelge 1.3. OECD ülkelerinde yoksulluk oranları (50% Orta Gelir-Tüm Nüfus)

Ülkeler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Avustralya	..	..	13.2	..	..	..	14.6	..	14.4	..	13.8
Avusturya	..	..	6.8	7.7	7.8	7.2	7.9	7.5	8.1	..	..
Belçika	..	..	8.7	9.3	9.8	9,0	9.4	9.4	9.5	..	..
Kanada	11.6	11.8	12.3	11.7	11.2	11.3	11.9	12.3	11.9	11.7	..
Şili	..	..	..	..	19.2	..	..	18.4	..	17.8	..
Çek Cumhuriyeti	4.3	..	5.9	5.5	5.5	5.4	5.8	5.9	6.5	5.9	.
Danimarka	..	..	..	5.3	5.6	6.1	6.6	6.4	6	6	..
Estonya	..	..	13.9	13.5	13.7	13.8	12.2	10.8	11.6	11.7	..
Fransa	6.8	7	7	7.2	7.2	7.2	7.2	7.5	7.9	8	..
Almanya	8.2	8.1	8.3	9.1	8.3	8.4	8.5	9.5	8.8	8.7	..
Yunanistan	..	..	12.4	12.7	13.5	14.0	13.1	13.0	14.3	15.2	..
Macaristan	..	8.2	..	7.1	..	6.4	..	6.8	..	..	10.4
İzlanda	..	..	5.9	6.3	5.7	6.5	6.5	6.5	6.3	5.9	..
İrlanda	..	..	13.6	11.5	11.3	9.6	8.9	8.8	..	..	..
İsrail	..	..	..	21.3	..	..	19.9	20.9	20.9	20.9	..
İtalya	..	..	11.8	..	..	..	11.8	12.1	13.0	12.6	.
Japonya	..	14.9	..	..	15.7	..	..	16.0	..	..	..
Kore	..	..	..	..	14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	15.2	14.
Lüksemburg	..	..	8.4	8.8	7.5	7.1	8.3	7.9	7.2	8.1	.
Meksika	..	..	18.4	..	..	..	20.9	..	20.4	..	21.4
Hollanda	..	..	..	7.8	6.7	6.7	6.9	7.4	7.2	..	7.8
YeniZelanda	..	10.8	..	..	..	..	11.0	11.9	..	9.8	..
Norveç	..	..	6.8	..	..	..	7.8	7.5	7.5	7.7	..
Polonya	..	..	17.0	12.4	11.5	10.1	11.2	11.3	11.0	11.1	.
Portekiz	..	..	13.3	12.7	12.6	13.7	11.9	12.0	11.4	11.9	..
Slovak Cumhuriyeti	..	..	8.2	7.3	6.3	6.6	7.2	7.8	7.8	8.3	.
Slovenya	..	..	8.5	7.7	7.6	8.2	8.1	8.7	9.3	8.9	..
İspanya	..	..	14.8	14.9	13.7	13.3	13.8	15.0	15.0	15.1	.
İsveç	..	..	5.3	..	..	..	8.4	8.7	9.1	9.7	..
İsviçre	..	..	..	..	..	..	..	9.5	..	10.3	.
Türkiye	..	..	17.5	..	..	17.0	..	19.3	19.2	19.2	..
Birleşik Krallık	1.4	11.0	10.3	10.5	11.2	11.3	10.9	9.9	10.0	9.5	1.4
ABD	16.8	17.2	17.0	17.0	16.8	17.6	17.3	16.5	17.4	17.1	17.4

Kaynak: OECD çevrimiçi verileri, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=47991>, erişim tarihi: 06.11.2014.

Uluslararası hesaplamalarda da genellikle medyan gelir dikkate alınmaktadır. Çizelge 1.3'te görüldüğü üzere, OECD ülkeleri arasında 2011 yılı itibariyle orta

gelir dikkate alınarak hesaplanan yoksulluk oranı en yüksek olan ikinci ülke %19,2 ile Türkiye olmuştur. 2011 yılı itibariyle en düşük yoksulluk oranı %5,9 ile Çek Cumhuriyeti ve İzlanda' da tespit edilmiştir.



Şekil 1.2. OECD ülkelerinde medyan gelirin altında hanehalkı gelirine sahip kişilerin nüfusa oranı (2010)

Kaynak: OECD Society at a Glance 2014b verilerinden oluşturulmuştur. (Bazı rakamlar yuvarlanma nedeniyle değişiklik arz edebilir.)

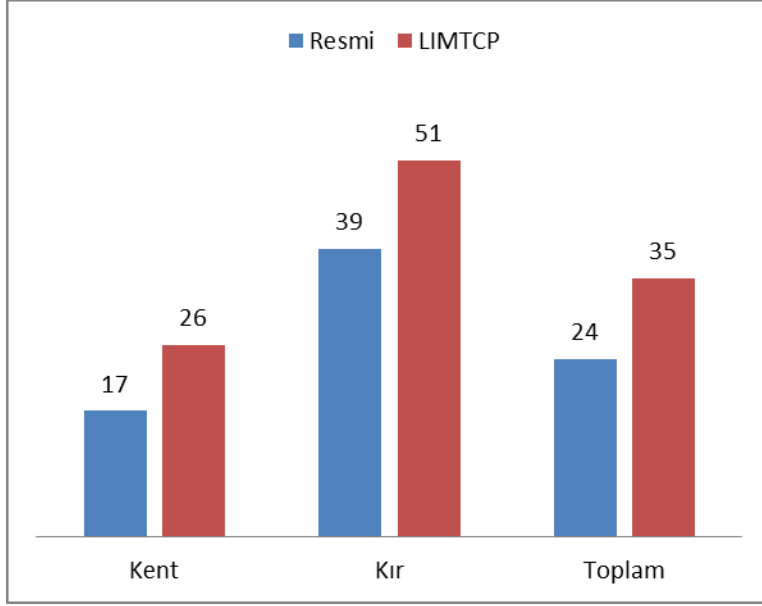
Şekil 1.2’de yer aldığı üzere, 2010 yılında OECD ülkeleri içinde medyan gelire göre yoksul nüfusun oranı en fazla İsrail, Meksika ve Türkiye’de görülmektedir. (En ortak sayılabilecek veri 2010 yılına aittir.)

### **1.2.3. Zaman ve Tüketim Yoksulluğu**

Yoksulluğun standart ölçüm yöntemlerinde, hane içi üretim ve bakım gereksinimlerinin kendiliğinden yerine geldiği ve hane içi hizmetleri yerine getirmek için tüm hanelerin gerekli kaynağa sahip olduğu varsayılmaktadır. Ancak bu hizmet ihtiyacını kendisi karşılayamayan ve piyasadan ikame mal ve hizmetleri satın alarak temin etmesi mümkün olmayan hanelerin yaşadıkları güçlükler, resmi yoksulluk ölçümlerine yansımamaktadır. Bu durum, piyasa dışı hane üretimini kapsayan bir yoksulluk ölçümüne ihtiyaç duyulduğunu ortaya koymaktadır.

UNDP Türkiye ve Levy Ekonomi Enstitüsü tarafından 2014 yılında, Türkiye için piyasa ve piyasa dışı tüm temel gereksinimleri bir bütün olarak gören yaklaşımla, iki boyutlu yoksulluk ölçümü -zaman ve tüketim yoksulluğu ölçümü (LIMTCP)- geliştirilmiştir (UNDP Levy Institute Measure of Time and Consumption Poverty, 2014).

Zaman ve tüketim yoksulluğu ölçümü, Türkiye’de resmi yoksulluk rakamlarına yansımayan gözlemlenemeyen ‘gizli’ yoksulluğu ortaya koymaktadır. Bu türlü gizli yoksulluğun ölçümü, hane içi hizmetleri genellikle kadınların üstlenmesi nedeniyle, kadınların işgücü piyasasına daha yüksek düzeyde katılımını hedefleyen politikalara da yön vermek açısından fayda sağlamaktadır.



Şekil 1.3. Türkiye için resmi ve iki boyutlu yoksulluk (LIMTCP) rakamları

Kaynak: UNDP Levy Institute Measure of Time and Consumption Poverty, 2014

Şekil 1.3 Türkiye’de resmi rakamlara yansımayan yoksulluk oranlarının LIMTCP sayesinde hesaplanabilirliğini ortaya koymaktadır. Böylece, hane içi hizmetlerin yapılabileceği zamandan yoksulluk durumunun da yoksulluğu artıran bir sonucu olduğu anlaşılabilir. Yeni ölçüm, Türkiye’de yoksulluk sınırı altında yaşayan fert sayısını resmi rakamların yaklaşık bir buçuk katı kadar hesaplamaktadır. Toplamda, yoksulluk oranı zannedilenden yüzde 11 puan daha yüksek düzeyde iken kentlerde yüzde 17 olan görünen resmi oran, yüzde 26, kırdaki ise yüzde 39 görünen resmi oran iki boyutlu ölçümle 51 düzeyine çıkmaktadır.

#### 1.2.4. İnsani Yoksulluk

Gelir yoksulluğu, mutlak ve görel yoksulluk tanımlarında belirtildiği üzere, belirli bir düzeyde gelir ve/veya harcama kriterini ifade etmektedir. Ancak tatmin edici bir yaşam standardı, salt gıda gereksinimi ve temel diğer ihtiyaçların giderilmesi, başka bir deyişle maddi imkânlarla sağlanamayabilir. Bu noktada seçeneklere sahip olma ihtiyacını destekleyen yeni bir kavram olarak insani yoksulluk kavramı ortaya atılmıştır. Bu kavram daha çok, yaşam standartlarını ortaya koymakta ve salt ekonomik büyümenin değil fakat aynı zamanda insanca yaşama koşullarındaki gelişimin gidişatı hakkında fikir sahibi olmayı ifade etmektedir.



1990 yılı itibariyle Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından ülkelerarası sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri eğitim ve sağlık göstergeleri kullanılarak oluşturulan “İnsani Gelişme Endeksi (İGE)” ile ölçülmeye başlanmıştır.

İnsani gelişme ile kişisel gelirin yanı sıra, kredi olanaklarına, kamu mallarına ve verimli üretim araçlarına erişme, akraba ve arkadaşlardan sağlanan transferler gibi insanların kaynaklara erişim düzeyinin bir bütün olarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır (Şenses, 2001: 101).

Literatürde, Amartya SEN’ in ‘Yapabilirlik Yaklaşımı’ nın bir uzantısı olan İnsani Yoksulluk kavramı ise ilk defa 1997 yılında UNDP tarafından hazırlanan İnsani Gelişme Raporu’nda kullanılmıştır. Raporda yoksulluk, “insanların kabul edilebilir yaşam koşullarında özgür, haysiyetli, kendine ve başkalarına saygılı, uzun ve sağlıklı bir hayat sürdürebilmeleri için gerekli fırsat ve seçeneklerden mahrum olması” şeklinde tanımlanmaktadır (UNDP, 1997: 15).

Yoksulluğun insani boyutu UNDP tarafından temel insan yeteneklerini sürdürebilecek olan mal, hizmet ve altyapıya (enerji, hijyen, eğitim, iletişim, içme suyu) erişimin yokluğu ya da kısıtlanması olarak tanımlanmaktadır. BM, İnsani Yoksulluk kavramıyla, yoksulluğun maddi ve manevi yoksunluk boyutları birlikte ele alınmıştır. Bireyin kendine saygılı ve kabul edebileceği şartlarda yaşaması için maddi ihtiyaçlarının yanında birtakım manevi ihtiyaçlarının da karşılanması, bunun için de ekonomik, siyasal, kültürel ve toplumsal fırsatlara sahip olması gerektiği açıklanmıştır.

UNDP insani gelişme için, hayat standardı olarak üç önemli kriter belirlemiştir: uzun ve sağlıklı bir yaşam (sağlık standardı), bilgi edinme (eğitim standardı) ve tatmin edici bir yaşam sürmeyi sağlayacak kaynaklara ulaşmak (refah standardı). Bu kriterler dolayısıyla insani gelişme “kişilerin seçeneklerini artırma süreci” olarak nitelendirilmektedir (Arpacıoğlu ve Yıldırım, 2011: 61).

Çizelge 1.4. 2010 İGE ile Eski İGE arasındaki farklar

Boyutlar	1990-2009	2010-2012
<b>Temel Bileşenleri</b>	Uzun ve sağlıklı bir yaşam (Sağlık) Bilgiye erişim (eğitim) İnsanca bir yaşam (gelir)□	Uzun ve sağlıklı bir yaşam (Sağlık) Bilgiye erişim (eğitim) İnsanca bir yaşam (gelir)
<b>Temel Bileşenleri ölçmek için Kullanılan Değişkenler</b>	Doğumda beklenen ortalama ömür Yetişkinlerde okur-yazarlık oranı Brüt okullaşma oranı Satın Alma Gücü Paritesine göre uyarlanmış Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH)	Doğumda yaşam beklentisi (yıl) <sup>1</sup> <b>Beklenen eğitim (okullaşma) yılı</b> <b>Ortalama eğitim (okullaşma) yılı</b> <b>Kişi Başına Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) (PPP ABD doları)</b>

Kaynak: DOĞAN ve TATLI, 2014, s.103.

Doğan ve Tatlı (2014) makalelerinde 2010 yılında UNDP tarafından yayımlanan “Ulusların Gerçek Zenginliği: İnsani Gelişmenin Yolları” isimli raporda İGE’nin yeni bir tanımlamaya tabi tutulduğunu öne sürmüşlerdir. Buna göre 2010 İnsani Gelişme Raporunda İnsani Gelişme Endeksi (İGE)’nde yapılan değişiklikler ile daha önceki yıllarda hesaplan HDI’lar arasındaki temel farklar Çizelge 1.4’te verilmiştir. Yetişkinlerde okur-yazarlık oranı bileşeni Beklenen eğitim (okullaşma) yılı olarak değişmiş, Brüt okullaşma oranı Ortalama eğitim (okullaşma) yılı olarak değişmiş, Satın Alma Gücü Paritesine göre uyarlanmış Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) ise Kişi Başına Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) olarak değişmiştir.

Çizelge 1.5. İnsani gelişme endeksi ve bileşenleri, 2010 ve 2013

Gruba/ Bölgeye göre İnsani Gelişme	HDI değeri		Yaşam beklentisi (yıl)		Ortalama Okullaşma Yılı (yıl)		Beklenen Okullaşma Yılı (yıl)		Kişi başına düşen milli gelir (2011 PPP \$)	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Çok Yüksek İnsani Gelişme	0.885	0.890	79.7	80.2	11.7	11.7	16.2	16.3	38,548	40,046
Yüksek İnsani Gelişme	0.723	0.735	73.9	74.5	8.1	8.1	13.1	13.4	11,584	13,231
Orta düzey İnsani Gelişme	0.601	0.614	67.1	67.9	5.5	5.5	11.3	11.7	5,368	5,960
Düşük İnsani Gelişme	0.479	0.493	58.2	59.4	4.1	4.2	8.7	9.0	2,631	2,904
Arap	0.675	0.682	69.7	70.2	6.2	6.3	11.7	11.8	15,281	15,817

Emirlikleri										
-------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Çizelge 1.5.(devam). İnsani gelişme endeksi ve bileşenleri, 2010 ve 2013

Gruba/ Bölgeye göre İnsani Gelişme	HDI değeri		Yaşam beklentisi (yıl)		Ortalama Okullaşma Yılı (yıl)		Beklenen Okullaşma Yılı (yıl)		Kişi başına düşen milli gelir (2011 PPP \$)	
Doğu Asya ve Pasifik	0.688	0.703	73.5	74.0	7.4	7.4	12.3	12.5	8,628	10,499
Avrupa ve Asya	0.726	0.738	70.7	71.3	9.6	9.7	13.3	13.6	11,280	12,415
Güney Amerika ve Karayipler	0.734	0.740	74.2	74.9	7.9	7.9	13.8	13.7	12,926	13,767
Doğu Asya	0.573	0.588	66.4	67.2	4.7	4.7	10.6	11.2	4,732	5,195
Sahra- Altı Afrika	0.468	0.502	55.2	56.8	4.8	4.8	9.4	9.7	2,935	3,152
Dünya	0.693	0.702	70.3	70.8	7.7	7.7	11.9	12.2	12,808	13,723

Kaynak: Human Development Report 2014, UNDP

Çizelge 1.5, gelişmiş ülkeler ile gelişmişlik düzeyi düşük ülkeler arasındaki durumu ortaya koymaktadır. 2013 yılında en yüksek insani gelişmeye sahip ülkelerin İGE değeri 0,890 iken en düşük gelişmeye sahip ülkelerin değeri 0,493 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran dünya ortalaması olan 0,702'nin de çok altındadır. Bölgesel gelişme bazında da Sahra-altı Afrika bölgesi en düşük insani gelişmeye sahip bölge olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 1.2.5. Yapabilirlikten Yoksunluk

İnsani gelişme ve insani yoksulluk tanımları, Amartya Sen'in yapabilirlik yaklaşımından türetilmiştir. Sen, geliştirmiş olduğu "Yapabilirlik Yaklaşımı"<sup>1</sup> ile yoksulluk tanımını bireyin temel ihtiyaçlarını karşılamaktan ileri taşıyarak kişinin "neleri yapabildiği ve ne olabildiği" konusunda "ne derece özgür olduğu ve ne kadar imkana sahip olduğu" ile ilgilenmektedir. Bu noktada Sen, toplumda kalkınmanın gerçekleştirilebilmesini, bireyde yapabilirliklerin gerçekleştirilmesine bağlamaktadır.

Sen'e göre yoksulluk, tek başına düşük gelirin fonksiyonu değildir; çok boyutlu bir olgu olduğu için daha kapsamlı olarak ele alınması gerekmektedir. Yapabilirlik yaklaşımında bireyin refahı, sahip olduğu gelire elde ettiği faydada değil, kendisi

<sup>1</sup> Capability Approach: Yapabilirlik/Yetkinlik/Kapasite Yaklaşımı

için iyi kabul ettiği yaşam koşullarına erişebilme özgürlüğünde yani yapabilirliklerinde yatmaktadır. Aristoteles'e ait gelirin salt bir amaç olmasının mümkün olmadığı, bireyin refahı için ancak bir araç olabileceğini fikrinin uzantısını Sen'in bu tanımında görmek mümkündür. Sen'e göre; kalkınma, yapabilirliklerin genişletilmesi süreci iken, yoksulluk da bu yapabilirliklerden yoksun olmaktır. (Sen: 2004: 17; Boz, 2012: 90)

### 1.2.6. Yeni Yoksulluk<sup>2</sup>

Işık ve Pınarcıoğlu' nun yaptığı çalışmada (2005) yeni yoksulluk, “sadece gelir / tüketim sorunları dolayısıyla yoksulların mutlak bir fakirlik çizgisinde yaşamasıyla ilgili değil, onların, yaşamlarını iyileştirecek “yapabilirliklerini” kısmen ya da tamamen yitirmesiyle de ilgilidir.” ifadesiyle anlatılmaya çalışılmıştır. Onlara göre, yeni yoksullar, kronik işsizlikle karşı karşıya kalan, ekonomik, sosyal ve siyasal olarak dışlanan, yoksulluklarıyla baş etmek için hiçbir ümidi kalmayanlardır (Işık ve Pınarcıoğlu, 2005:73).

Buğra ve Keyder (2003:19) ise yeni yoksulluk kavramını; toplumsal dışlanma, alt sınıf ve kenardalık kavramlarıyla tanımlamaktadır. “Yeni yoksulluk diye tanımlanan olgu, toplumsal dışlanma riski taşıyan, kenarda kalan, özellikle ekonomik ilişkiler açısından sistemle bütünleşmesi giderek zorlaşan bir tabakayı işaret etmektedir” (Buğra ve Keyder, 2003:21).

Daha önce ifade edildiği üzere, kırsal kesimde yoksulluk yaşayan kişilerin kente göç etmeleriyle kırsal yoksulluk kentlere taşınmaktadır. Göç edenlerin enformel sektörde genişlemeye neden olması, ayrıca günümüzde yaşanan “siteleşme”nin “gecekondulaşma”yı önlemesi ve göç dayanışmasının önüne geçmesi gibi etkenler yeni yoksul sınıfının oluşmasına zemin hazırlamıştır.

<sup>2</sup> Kenardalık<sup>2</sup> “marjinalite” kavramını akla getirmekte; siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda sistemden kopuşu ifade etmektedir. Alt sınıf<sup>2</sup> kavramı ise, mevcut sistemdeki değişimler nedeniyle içinde bulunduğu koşulları koruyamayan bireylerin kendilerine ayrı bir dünya kurarak sınıflar altı bir tabaka haline gelmelerini anlatmaktadır. (Buğra ve Keyder, 2003: 20). Sosyal dışlanma<sup>2</sup> ise, daha çok AB ülkelerinde kullanılan bir kavramdır. Sapançalı (2005) sosyal dışlanmayı, “bireyin toplumla bütünleşmesini sağlayan ve bireyin kendi geleceğini oluşturmasında fırsatların tam olarak erişimini engelleyen temel gereksinimlerden yoksun kalması, toplumla olan bağlarının kopması, sivil, siyasal, ekonomik ve sosyal yurttaşlık haklarından yoksun olma/bırakılma durum ve süreçleri” biçiminde tanımlamaktadır. Buna göre sosyal dışlanma, sadece gelir yoksunluğundan doğan bir yoksulluk durumunun içerisinde, çeşitli yoksunluklar sebebiyle (eğitimsizlik, işsizlik, azınlık durumunda olma gibi) toplumsal yaşamın dışında kalma durumudur.

Yeni yoksulluk kavramı olarak ifade edilen bu sürecin öne çıkan özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Yeni yoksulluk sadece az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerle ilgili bir kavram değildir.
- Yeni yoksulluk sadece ekonomik anlamda bir dışlanmışlığı değil, çok boyutlu bir dışlanma sürecini yansıtır. Dolayısıyla çalışan yoksullar bu yoksulluğun belirleyicileri olmuştur.
- Yeni yoksulluğun bir başka özelliği ise, yoksulluğu yaşayan kuşakların olumsuzlukların çeşitli derecelerde bir sonraki kuşağa devredilmesi, günümüz yoksulluğunun bir başka karakteristiğini oluşturmaktadır.
- Yeni yoksulluğun bir diğer yönü ise, yoğun olarak dezavantajlı grupları, kadınları, yaşlıları, özürhükleri ve çocukları diğer kesimlere göre daha fazla etkilemesidir (Buğra ve Keyder, 2003: 21; Erdugan, 2010:16).

### **1.2.7. Nöbetleşe Yoksulluk**

Nöbetleşe yoksulluk, kentte yaşayan yoksul kesim içerisinde hemşehrlik ve eşitsiz güç ilişkileri sonucunda bazı grupların diğerleri üzerinden zenginleşmesini ve refah seviyelerini arttırmasını ifade etmektedir (Kocatepe, 2011: 28). Nöbetleşe yoksullukta yoksulluk bir süreç içerisinde ele alınmakta olup toplumsal ilişkiler öne çıkmaktadır. Bu kavrama göre doğru kaynakları ve kanalları kullanan yoksul bireyler, yoksulluklarını yeni gelen diğer yoksul bireylere devrederler. Işık (2009:79) kavramı, “kentte yaşayan yoksul bireyler işgal ettikleri arazileri kente göç eden yeni yoksullara kiralar ya da satar ve dolayısıyla zaman içerisinde yoksulluktan kurtularak yoksulluklarını yeni gelen bireylere devrederler” biçiminde belirtmektedir.

### **1.2.8. Objektif Yoksulluk - Subjektif Yoksulluk**

Objektif (nesnel) yoksulluk, mutlak ve görelî yoksulluk sınırları gibi belirlenmiş standartlara ulaşamama durumlarını ifade ederken subjektif (öznel) yoksulluk ise,

bireyin veya hanehalkının yoksul olmaya ilişkin kendi düşüncesi ile ilgilidir. Birey veya hanehalkı kendini belirli bir gelir düzeyinin altında yoksul olarak tanımlamaktadır (Lipton, 1997).

Yoksulluğun tanımlanmasında objektif yaklaşım (refah yaklaşımı) yoksulluğun nedenleri ve ortadan kaldırmak için alınabilecek önlemleri içermektedir. Subjektif yaklaşım ise, büyük ölçekli anket verilerine dayanarak yoksulluğun tanımlanmasında kişilerin tercihlerini (fayda yaklaşımı) ön plana almaktadır.

### **1.2.9. Kırsal – Kentsel Yoksulluk**

Kır ve kent ayrımı yapılırken genel olarak bölgesel konum, tarımsal ve ekonomik faaliyet çeşitleri, kültürel ve sosyolojik farklılıklar dikkate alınmaktadır. TÜİK analizlerinde, nüfusu 20 binden fazla olan yerleşim birimlerini kent, diğer yerleşim birimlerini kırsal alan kabul etmektedir (TKB, 2010: 14).

Kırsal alanda yaşanan yoksulluğun kent yoksulluğuna kıyasla yaşam şartlarını daha da ağırlaştırdığı kabul edilebilir. Bugün yeni yoksulluk tanımları ön plana çıkmakta olduğu halde, dünya genelinde kırsal yoksulluğun nüfusun daha büyük bir oranını etkilediği göz ardı edilmemelidir. Örneğin, nüfusun yaklaşık yarısının kırsal alanda ve tarım arazilerinde yerleşik olduğu Endonezya gibi ülkelerde kırsal yoksulluk daha yüksek seyretmektedir. Bu ülkede 2012 yılı için gerçekleşen kentsel yoksulluk %8.4 iken kırsal yoksulluk %14.3 olarak gerçekleşmiştir (OECD 2015b: 24).

Fiziksel şartların (eğitim, sağlık erişim yetersizliği vb.) yoksunluğunun kırsal alanda daha fazla hissedilmesi, tarımsal faaliyetlerle uğraşan kişilerin kentlerde daha iyi bir iş ve daha yüksek refah seviyesi umuduyla kentlere göç etmesine yani yoksulluğun kentlere taşınmasına neden olmaktadır. Bu durum, kentlerde gelir eşitsizliklerinin ve sosyal eşitsizliklerin ortaya çıkmasının temel sebebidir.

Dünya Bankası kent yoksulluğunu; “istihdam olanaklarına ve gelire sınırlı erişim, yetersiz ve güvencesiz barınma ile hizmetler, şiddet, sağlıksız çevre, sosyal

koruma mekanizmalarının sınırlılığı veya hiç olmaması, eğitim ve sağlık hizmetlerine sınırlı erişim” şeklinde tanımlanmaktadır (Zülfikar, 2010: 11).

### **1.2.10. Kronik Yoksulluk**

Kronik yoksulluk bireylerin yaşamlarında yoksulluğun uzun bir dönem sürdüğü ve hanede yaşayan çocukların gelecek yaşamlarını da etkileyen yoksulluk durumlarını ifade etmek için kullanılmaktadır. Ülkeler için de kronik yoksulluk ülkenin yapısal, ekonomik ve sosyal faktörler nedeniyle uzun dönemler boyu yüksek yoksulluk oranlarıyla karşı karşıya kalmasını ifade etmektedir.

Kronik yoksulluk, düşük gelir, açlık, kötü beslenme, sağlıklı içme suyuna erişememe, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimden yoksun olma, ayrımcılık ve istismarın devamlılığına işaret etmektedir.

Kronik yoksulluğun en kritik özelliği, kronik yoksulluktan kurtulma çabasındaki kişilerin tekrar yoksulluk tuzağına düşme risklerinin oldukça yüksek olmasıdır. Bu oran Endonezya için %25 civarı iken Etiyopya kırsalında %60 üzerindedir (CRPC 2014-2015: 3) Kronik yoksulluğun önlenmesi ve mutlak yoksulluğun ortadan kaldırılması için politika yapıcıların önemli adımlar atması beklenmektedir.

2014-2015 Kronik Yoksulluk Raporu’nda politikaların içsel olarak bağlantılı olan üç ayrı hedefe bağlanması gerektiği ifade edilmektedir. Buna göre mutlak yoksulluğun sıfırlanması için yoksullukla mücadele edilmesi, süreğen yoksullaşmanın önlenmesi ve yoksulluktan kurtulma çabalarının devam etmesi gerekmektedir. (CRPC 2014-2015: 4)

### **1.2.11. Kadın ve Çocuk Yoksulluğu**

Yoksulluğun en olumsuz etkileri toplumun en zayıf kesimlerinde görüldüğünden en büyük ve önemli etkileri kadınlar ve çocuklar üzerinde gözlemlenmektedir.

Kadın yoksulluğu kavramsal olarak “yoksulluğun kadınlaşması” (the feminization of poverty) terimi ile ifade edilmektedir. Bu kavram 1970 sonrasında BM tarafından gündeme getirilmiştir.

BM 2014 İnsani Gelişme Raporu, dünya çapında, yoksul her 10 kişiden 6'sının kadın olduğunu ve dünya nüfusunun yarıdan fazlasını oluşturan kadınların dünya varlıklarının %1'ine sahip olduğunu ortaya koymuştur (UNDP, 2014). Kadınlar, yoksulluk nedeniyle yetersiz beslenme, ağır işyükü gibi sıkıntıların yanında sağlık hizmetleri, sosyal koruma, temiz su, eğitim gibi imkânlarla erişememe ve kayıtdışı istihdamda çalışma sorunları ile daha fazla karşı karşıya kalmaktadır.

Kadınların yaşadığı eşitsizlik ve ayrımcılık Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Endeksi (TCEE/Gender Inequality Index-GII), ile ölçülmektedir. Üreme sağlığı, istihdam ve iş gücüne katılım endeksin ölçtüğü temel değerlerdir.

2012 yılı için 148 ülkeden elde edilen verilere göre Cinsiyet Eşitsizlik Endeks değeri sıralamasında 1. sırada 0.045 ile Hollanda yer alırken 148. sırada 0.747 ile Yemen yer almaktadır. Ortalama endeks değeri 0.463, Türkiye'nin değeri 0.366'tür ve 68. sırada yer almaktadır (UNDP, 2013).

Çocuk yoksulluğun en önemli sonuçları bir toplumun geleceğini belirleyiciğilinde görülmektedir. Sağlıklı beslenemeyen ve yeterli eğitimi alamayan çocukların sağlıklı, topluma yararlı ve üretken bireyler olma olasılıkları düşmektedir. Yoksul ailelerin çocuklarının yoksulluktan kurtulmaları sağlanmadıkça geleceğin yoksulları olarak kalma riskleri söz konusu olmaktadır.

“Dünya Çocuklarının Durumu 2005” adlı raporda çocuk yoksulluğunun tanımı sonuçları üzerinden yapılmıştır. (UNICEF, 2005:18): “Yoksulluk içinde yaşayan çocuklar, yaşama, büyüme ve gelişmeleri açısından gerekli maddi, manevi ve duygusal kaynaklardan yoksun biçimde yaşamakta, böylece haklarından yararlanamamakta, potansiyellerini tam olarak geliştirememekte ve topluma tam ve eşit üyeler olarak katılamamaktadırlar.”

Yoksulluğun sonuç ve etkilerini anlatan Çizelge 1.6'da çocuklar için de, yoksulluğun sağlık sonuçları görülebilir.

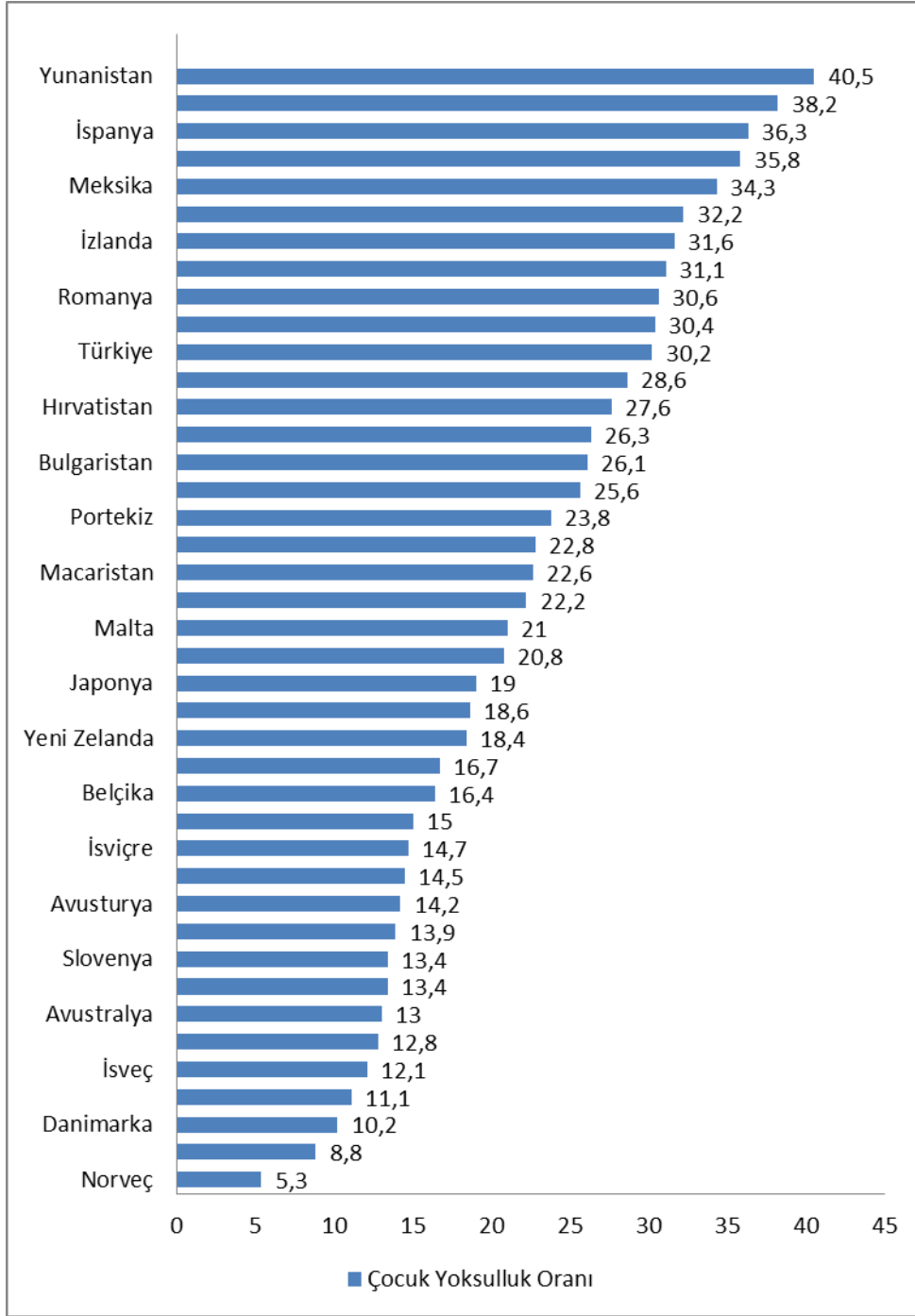


Çizelge 1.6. Yoksulluk ve etkileri

Yoksulluk Ögeleri	Ara Faktörler	Sağlık Sonucu
Parasal yetersizlik Birikim olmayışı Sağlıksız çevre Sağlıksız kalabalık konut Sosyal güvencenin olmayışı Sınırlı eğitim İşsizlik Çocuk işçiliği Ağır çalışma koşulları Göç Marjinal yaşam Yabancılaşma Dışlanmışlık güçsüzlük	Yetersizlik sağlık bilgisi Sık ve çok doğum Alkol, sigara Yetersiz beslenme Yetersiz koruyucu sağlık hizmeti Yetersiz tedavi edici hizmet İlaç almama Kimyasallara maruz kalma Suç, yasa dışı davranış Sağlık hizmetlerine erişememe veya kullanamama	Sık hastalık Ağır bulaşıcı, kronik hastalık Sakatlık Sık erken ölüm Anne ve bebek ölümleri Kalıtsal hastalık Düşük doğum ağırlığı Ruh hastalıkları Çeşitli madde bağımlılığı İntihar Kaza Obezite PEM Şiddet

Kaynak: Dedeoğlu N. "Sağlık ve Yoksulluk", Toplum ve Hekim Dergisi, Ocak- Şubat 2004, Cilt 19,sayı1.

Bazı OECD ülkeleri ve AB ülkeleri olmak üzere toplam 41 ülkede medyan gelirin % 60'ının altında kalan çocuk nüfusunun oranları Şekil 1.4'te yer almaktadır. Buna göre, en yüksek çocuk yoksulluğu oranları Meksika, Yunanistan, Litvanya gibi ülkelerde görülmekteyken en düşük oranlar Norveç, Finlandiya, Danimarka gibi Kuzey Avrupa ülkelerinde görülmektedir.



Şekil 1.4. OECD ve AB ülkelerinde çocuk yoksulluk oranları, 2012

Kaynak: UNICEF Innocenti Report Card 12 Children in the Developed World, September 2014, s.8.

Çocuk yoksulluğunda sağlık, eğitim ve beşeri sermaye yatırımları aynı ve nakdi yardımlarla çözülecek kadar basit bir durum olarak görülmemelidir. Çocuk yoksulluğuyla mücadelenin başlı başına bir gelecek sorununun çözümü olarak programlanması gerekmektedir.

### 1.2.12. Çalışan Yoksulluğu

Çalışan yoksulluğu, herhangi bir istihdam ilişkisi içerisinde olduğu halde, bireyin sahip olduğu gelirin, yoksulluk sınırının üzerine çıkmasına yetmemesi halinde söz konusu olmaktadır. Küreselleşmenin getirdiği en önemli sorunlardan biri olan çalışan yoksulluğu, Sanayi Devriminden bu yana işçi sınıfının sorunları arasında ilk sırada yer almaktadır.

Çalışan yoksulluğunun yaygınlaşmasının en önemli nedenleri düşük ücretler, kayıtdışı istihdam ve esnek çalışma biçimleridir.

Çalışan yoksul (working poor) kavramının düşük ücretle çalışan (low - wage workers) kavramından farkı, düşük ücretle çalıştığı halde kişinin hanehalkındaki diğer bireylerin gelirleri ya da sosyal yardımları vasıtasıyla yoksulluktan kurtulma olanağının bulunmasında yatmaktadır. Kuşkusuz, kişinin hane bireyleri ile gelirini birlikte kullanması sonucu yoksulluk sınırı altında kalması da başka bir ihtimal olabilmektedir (Şahin, 2015).

Çalışan yoksulların birçoğu güvencesiz, sendikası ve herhangi bir resmi iş sözleşmesine tabi olmaksızın çalışanlardır. Dünya genelinde çalışan yoksulların sayısı kayıtdışılık ve güvencesiz istihdamla mücadele çalışmalarını dolayısıyla kısmen düşmeye başlamıştır.

Çizelge 1.7. Güvencesiz istihdam ve çalışan yoksullar (Yüzde nüfus/Yüzde istihdam)

	Güvencesiz İstihdam		Çalışan Yoksullar	
	2010	2012	2010	2012
Dünya	53.1	49.2	26.6	12.3
Gelişmiş Ekonomiler ve AB	11.2	10.1	-	-
Diğer Avrupa ve Bağımsız Milletler Toplulukları	23.8	19.7	5.0	1.7
Doğu Asya	58.4	48.9	31.2	5.6
Güneydoğu Asya ve Pasifik	65.2	61.1	33.7	11.7
Güney Asya	81.3	76.9	43.9	24.4
Latin Amerika ve Karayipler	35.8	31.5	7.8	3.5
	Güvencesiz İstihdam		Çalışan Yoksullar	
	2010	2012	2010	2012
Ortadoğu	33.5	27.0	1.4	1.8
Kuzey Afrika	42.1	41.4	9.5	6.4
Sahra-altı Afrika	81.8	77.2	56.7	40.1

a. Kendi hesabına çalışan ve hanehalkı çalışanlarının toplamıdır.

b. Çalıştığı halde hane içinde kişi başına günlük \$1.25 dolardan az kazanan kişiler

c. Merkez ve Güney Avrupa ülkeleri AB üyesi olmayan ülkelerdir. (ILO 2013d)

Kaynak: Human Development Report 2014, UNDP.

Çizelge 1.7'de bölgesel bazda nüfusun ne kadarının güvencesiz çalıştığı ve çalışan yoksulların çalışan nüfusa oranı yer almaktadır. 2010 yılından 2012'ye kadar dünya çalışan yoksullarının oranı %26,6'dan %12,3'e kadar gerilemiştir.

### 1.3. Yoksulluğun Nedenleri

Yoksulluğun nedenleri açıklanırken yoksulluğun nedenlerini bireye ve toplumsal yapıya odaklı olarak açıklayan iki farklı görüş temel alınmaktadır. Bireysel odaklı yaklaşımlar yoksulluğun nedenini kişinin kendisi, kişisel özellikleri ile tutum ve davranışları olarak görür. Buna göre, birey, bu özellik, tutum ve davranışlarında değişiklik ihtiyacı duymamakta ve kendisini yoksulluktan kurtarma çabası içine girmemektedir. Kişinin yetenekleri, disiplin ve sorumluluk anlayışı ile tutumluluk düzeyi yoksul olup olmamasını veya yoksulluk derecesini belirlemektedir.

Toplumsal yapı odaklı yaklaşımlar ise yoksulluğun nedenini daha çok içinde bulunduğu toplumun siyasi, ekonomik, sosyal ve demografik yapısına

bağlamaktadır. Buna göre birey, hayat şartlarının getirdiği konumda bulunduğu için yoksuldur.

Yoksulluğun nedenlerini salt bireye ya da toplumsal yapıya bağlamanın yoksulluğu ortadan kaldırmada tek başına yeterli olmayacağı açıktır. Kapsamlı bir mücadele ortamı için bireye ve toplumsal yapıyı şekillendirme için hükümetlere farklı görevler yüklenmesi gerekmektedir. Yoksulluğun nedenlerine ilişkin kuramsal çerçeve ve yoksulluğu belirleyen başlıca faktörler bu başlık altında ele alınmaktadır.

### **1.3.1. Kuramsal Çerçeve**

Oktik (2008)' in sosyolojik olarak yoksulluk sınıflandırmasına göre, yoksullukla ilgili bireysel kuram, "İşlevselci", çatışmacı yoksulluk kuramı ise, "Marksist" teori çerçevesinde ele alınmaktadır. İşlevselci ve Marksist yaklaşımlar klasik yaklaşımlar olarak adlandırılmaktadır. Bunların dışında "Bağımlılık" teorileri (Neo-Marksist Teori), yoksulluğun nedenlerine ilişkin açıklamalarda bulunmaktadır. Lewis'in Yoksulluk Kültürü yaklaşımı da bu başlık altında ele alınacaktır.

#### **1.3.1.1. İşlevselci Yaklaşım**

En önemli temsilcileri Durkheim ve Parsons olan İşlevselci yaklaşım, toplumu uyum içinde bütünsel bir sistem olarak ele almakta ve bu sistemi oluşturan parçaların her birinin ayrı bir işlevi bulunduğunu savunmaktadır. Sistemi oluşturan ve devamlılığını sağlayan parçalar kurumlardır ve her işlev kurumlar tarafından yürütülmektedir.

İşlevselci yaklaşım yoksulluğun kaynağının kişinin kendisi olduğunu, kişinin çabalayarak kendi eğitim ve becerilerini yani kalitesini artırması halinde içinde bulunduğu durumdan kurtulabileceğini ve şartlarını iyileştirebileceğini öne sürmektedir. Bu tanımdan hareketle işlevselci yaklaşım Yoksul insanı niteliksiz, çalışmayı sevmeyen ve sosyal yardımlara bağımlı karakterde bir birey olarak tanımlamaktadır.

Toplumda var olan dengeye paralel biçimde yoksulluğun da işlevleri söz konusudur. Örneğin zengin kişilerin yapmak istemeyeceği işleri yoksul kişilerin

yapmaları ve nitelikli insanlara nazaran daha düşük ücretle çalışmaya razı olmaları yoksulluğun iktisadi işlevidir. Yoksulların toplumun en alt kesimi olarak kendilerinden üstün bireylere hizmet etmeleri ve onlar için üretimde bulunmaları, yoksulluğun estetik işlevini de desteklemektedir.

İşlevselci yaklaşım yoksul bireyleri ahlaki davranış ve tutumlarında eksiklikler bulunan kişiler (Demirtürk ve diğerleri: 2011: 35) olarak tanımladığından, bu yaklaşıma göre yoksullar, toplumda hangi davranışın doğru veya yanlış olduğuna dair ölçüt olarak alınabilmekte başka bir deyişle, sosyal normları belirlemede toplumsal bir işlev görmektedir. Ayrıca zenginlerin hayırseverlik kurumu ile övünebilmeleri için toplumda yoksul bir kesimin varlığı zorunludur. Yoksul kesimin sözde hakları üzerinden siyaset gütme ise, yoksulluğun politik işlevini ifade etmektedir (Ritzer, 1986: 357-359).

### **1.3.1.2. Marksist Yaklaşım**

İşlevselcilerin toplumda uyum, denge, bütünlük vurguları yapan muhafazakar görüşlerine karşın Marksist teori daha çok toplumda çatışmanın varlığının toplumun yararına olduğunu savunmaktadır. Benzer biçimde Marksistler, yoksulluğun nedenini bireyde arayan İşlevselcilerin aksine yoksulluğun toplumdan kaynaklandığını savunmaktadır.

Merkezinde kapitalizmin eleştirisi yer alan Marksist teori yoksulluğu, sermaye sınıfının işçi sınıfını sömürüsüne dayandırmaktadır. Daha fazla kâr elde etmek için düşük işçi ücretleri politikası uygulanmasına zemin hazırlayan ve ihtiyaç duyan kapitalizm, yoksulluğu üretmekte ve beslemektedir. Bölüşümdeki bu adaletsizlik yoksulluğun asıl nedenini oluşturmakta, adaletsiz kaynak dağıtımı devam ederse yoksulluk da devam etmektedir. (Oktik, 2008: 28).

### **1.3.1.3. Bağımlılık Okulu (Neo-Marksist) Yaklaşımı**

Bağımlılık Okulu yaklaşımı, “Bazı ülkeler yoksul çünkü zengin ülkeler var” argümanı ile yoksulluğun kaynağı olarak ülkeler arasındaki merkez-çevre ilişkilerini göstermektedir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler çevre konumunda

olup gelişmiş merkez konumlu ülkelerin ekonomik ve politik güdümünde olduklarından yoksulluk sorunu ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

#### 1.3.1.4. Yoksulluk Kültürü Yaklaşımı

Yoksulluk kültürü, Oscar Lewis tarafından Beş Aile: Yoksulluk Kültüründeki Meksikalılar Üzerine Alan Çalışması', 'Sanchez'in Çocukları' ve 'İşte Hayat' adlı çalışmalarında anlatılan, farklı coğrafi bölgelerde bir kavramdır. Lewis yoksulluğu bir yaşam biçiminden ileri taşımış, bir alt kültür olarak, aileden aktarıla geldiğini belirlemiştir. Yoksulluğun sebebini yoksulların davranış ve tutumlarına bağlayan bu yaklaşımda yoksullar, yoksul oldukları için yoksuldurlar. Bu durumun kapitalist dünyanın kaçınılmaz kısır döngülerinden biri olarak tanımlanması mümkündür.

Yoksulluk kültürü, sefalet bölgelerinde yaşayan insanlarda yoksulluğun yarattığı hayat tarzının yoksul insanlar arasında mekânsal ve ulusal farkları ortadan kaldırdığını ve onları benzer sorunlarla baş başa bırakıp, benzer tutumlar geliştirmelerine neden olduğunu ileri sürmektedir. Lewis, yoksulluk kültürünün en önemli toplumsal ve psikolojik özelliklerini ise şöyle açıklamaktadır:

*“..çok kalabalık yerlerde yaşamak, birey gizliliğinin ortadan kalması, kalabalık gruplar halinde yaşamak ve gezmek, alkolik oranın yüksek olması, kavgaların sık sık korkunç şekillere dönüştürülmesi, çocukların yetişme dönemlerinde sık sık dayak yemeleri, erkeklerin karılarına dayak atmaları, çok küçük yaşta cinsel konularla haşır neşir olmaları, nikahsız yaşamak, ana ve çocukların babalar tarafından terk edilme oranının yüksekliği, anaya dönük ailelere yakınlık ve ana tarafı akrabaların daha iyi tanınması, erkek üstünlüğüne inanmak....aşırı yetki kullanmak...ailenin bir bütün haline gelmesini istemek...” (Lewis, 1971: XXV)*

Lewis'in saydığı yoksulluk kültürüne ait temel özellikler toplumsal dışlanmaya maruz kalan ve marjinalleşen bireylerin özellikleri ile benzeşmektedir. Bu nokta, yoksulluk kültürü ile dışlanma arasında çift yönlü bir nedenselliği de ortaya koymaktadır (Erdem 2003: 40).

Yoksulluk kültürünün ekonomik ve sosyolojik sonuçları bazı toplumsal göstergeleri doğrudan etkilemektedir. Sosyal katılım ve örgütlenmede düşüklük, eğitime karşı isteğin düşüklüğü, sosyal kontrolde zayıflık, çalışma alışkanlığının olmaması,

aşağılık duygusu, zayıf benlik, kendine güvensizlik, inançsızlık, cinsel kimlik sapması, gevşek aile bağları, arzu kontrolünde yetersizlik, ölüm korkusu, erkek üstünlüğüne olan güçlü inanç, psikolojik patolojilere hoşgörü vb. yoksulluk kültürünün getirdiği davranış ve tutumlardır (Sallan Gül, 2001: 28). Bu davranış ve tutumlar toplumda istihdam oranlarını, eğitim (ya da okullaşma) oranlarını ve suç oranları gibi bazı oranları doğrudan etkilemektedir.

Yoksulluk kültürü yorumları, yoksul bireyleri bir anlamda yoksulluklarından dolayı suçlama noktasına kadar gidebilmekte, yoksul kesimin toplumdaki dışlanmasına kadar gidebilecek sonuçlar doğurabilmektedir. Gans, Lewis'in kavramın bilimsel anlamda sorgulamasını yapmamış olmasından dolayı, istemeden de olsa, kavramın bu dönüşümüne yardımcı olduğunu öne sürmüştür (Gans, 1995: 24-25).

### **1.3.2. Yoksulluğu Belirleyen Faktörler**

Yoksullukla mücadele edebilmek için yoksulluğun nedenlerinin bilinmesi, boyutlarının anlaşılması, özelliklerinin belirlenmesi ve bütün bu verilere dayanarak mücadele araçlarının seçilerek yoksullukla mücadele politikalarının oluşturulması gerekmektedir. Bu noktada, yoksulluğun nedenlerinin incelenmesi ve yoksulluk boyutunun ölçülmesi oldukça önemlidir.

Yoksulluğun nedenlerine ilişkin görüşleri araştıran çalışmalar, bu görüşlerin ülkeden ülkeye göre değiştiğini, bunun yanı sıra ülke içinde de gelir düzeyi, eğitim seviyesi, dini inanç, ırk, yaş, dünya görüşü, yerleşim yeri ve gelişmişlik düzeyi gibi parametrelere göre farklılık gösterdiği sonucuna varmışlardır (Şenses, 2006: 146).

Dünya Bankası, yoksulluğu belirleyen faktörleri bireysel özellikler, hanehalkı özellikleri, toplumsal özellikler ve bölgesel özellikler başlıkları altında sınıflandırmaktadır. Yaş, eğitim, sağlık ve istihdam durumu bireysel özellikleri nitelerken hanehalkının büyüklüğü, bağımlılık oranı, hane reisinin cinsiyeti, eğitim durumu ile hanehalkının eğitim, sağlık ve istihdam durumu hanehalkı özelliklerini belirtmektedir. Toplumsal özellikler sosyal yapı ve sosyal sermaye, kamu hizmetlerine erişim, arazi dağılımı, altyapı hizmetleri gibi faktörleri ifade etmektedir. Son olarak bölgesel özellikler ise, İzolasyon, daha az altyapı ile piyasa ve



hizmetlere ulaşımda zorluklar, doğal kaynaklar, elverişli arazi, evre ve hava koşulları, bölgesel yönetim ve eşişsizlik gibi faktörler olarak ifade edilmektedir (WB Introduction to Poverty Analysis 2005: 132).

Çok boyutlu bir sorun olan yoksulluk sorununun ortaya çıkmasında çok sayıda faktör etkili olabilmektedir. Kronik Yoksulluk Raporu (2008)' na göre yoksulluğa neden olan en önemli faktörler şu şekilde sıralanmaktadır (CPRC, 2008: 8-9):

- Güvensizlik
- Sınırlı Düzeyde Vatandaş Olma
- Mekansal Dezavantaj Durumu
- Sosyal Dışlanmışlık
- Yoksulluk Kültürü
- Sınırlı İş Bulma Fırsatları
- Gelirin Eşişsizliği
- Kurucu Yasal ve Kurumsal Faktörler

Yoksulluğu etkileyen faktörleri iktisadi faktörler, sosyal ve demografik faktörler, politik faktörler ve diğer faktörler olarak sınıflandırmak da mümkündür.

### **1.3.2.1. İktisadi Faktörler**

#### **a) İstihdam Sorunları**

Yoksulluk denildiğinde akla ilk gelen tanımın gelir yokluğu veya yetersizliği olduğu düşünüldüğünde, yoksulluğu belirleyen en önemli faktörlerin gelir getirici iş, istihdam, ücret düzeyi gibi işgücü piyasası ile ilgili etmenler olduğu görülmektedir.

Yoksul bireylerin genellikle işsiz olmaları ya da çalıştığı halde yoksulluk sınırı altında kalacağı derecede düşük ücretlerle çalışmaları söz konusudur. alışan yoksul olarak adlandırılan bu kişiler ekseriyetle kısmi zamanlı ve/veya kayıtdışı, sosyal güvencesiz ve örgütsüz işgücü olarak istihdam edilebilmektedir.

İşgücü piyasalarında yaşanan değişimler de yoksulluğu etkilemektedir. Küreselleşmenin getirdiği yeni ekonomi aktörleri çok uluslu şirketler, dünya

apında istihdam türlerini değişikliğe uğratmıştır. Hizmet sektörünün yükselişi ve sanayisizleşme birçok ülkede işsiz sayısını artırmış ve yoksulluğu nicel yönden etkilemiştir.

### b) Büyüme Hızı

Yoksulluğu etkileyen bir başka iktisadi faktör, ülkenin büyüme hızıdır. Büyümenin bir ekonominin GSYH artış hızı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, ülke çapındaki gelir artışına paralel biçimde -ceteris paribus- birey bazında da gelir artışı olması beklenir. Ancak bu durum gelir dağılımı eşitsizliğinin rakamsal ifadesi olan gini katsayısının sifıra eşit olduğu durum için geçerlidir. Zenginlerin ülke GSYH artışından yoksullardan daha fazla yararlanması durumunda büyümenin yoksullar açısından olumlu etkisi elimine olacak, yoksullar daha da yoksullaşacaktır.

Kaldor ve Kuznets, kalkınma sürecinin başlangıç aşamalarında olan bir ekonomi için gelir eşitsizliğinin varlığını ekonomik büyüme açısından önemli ve gerekli saymaktadır. Onlara göre, gelir dağılımı ekonomik büyüme sağlandıktan sonra zaman içinde iyileşecek ve yoksulluk da azalacaktır. Bu sava, gelir dağılımı eşitsizliği eklendiğinde ekonomik büyüme yoksulların sayısının artmasına neden olabilmektedir.

### c) Gelir Eşitsizlikleri

Gelir eşitsizliği bir başka deyişle gelir dağılımı adaletsizliği, bir ülkede üretilen gelirin piyasa veya devlet eliyle adaletsiz dağılımı ve gelirin büyük bir kısmının nüfusun küçük bir kesiminin elinde toplanması sorunudur.

Bir ülkede gelirin ne kadar adil bölüştüldüğünü ölçmek için yüzdeler nüfus ve gelir dilimlerini gösteren Lorenz eğrisi ve bundan türetilen Gini katsayısından yararlanılmaktadır. Gini katsayısı İtalyan istatistikçi Corrado Gini tarafından geliştirilmiştir ve 1912 tarihli bir makaleye (Variabilità e mutabilità) dayanmaktadır. Katsayı 0 ile 1 arasında değerler almakta, yüksek değerler daha büyük eşitsizliğe tekabül etmektedir.

Farklı ülke deneyimleri, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin azaldığı, reel ücretlerin arttığı ve ücret eşitsizliklerinin ve işsizliğin azaldığı bir büyüme sürecinin, yoksulluğu azaltmada etkili olduğunu göstermektedir (Şenses, 2006:149-151).

OECD büyüme ve gelir eşitsizliği çalışmaları zengin ve yoksul kesimler arasındaki gelir eşitsizliğinin son otuz yıldaki en yüksek rakamlara ulaştığını vurgulamaktadır,

buna göre yüzdeler dilim olarak nüfusun en zengin %10'u en yoksul %10'undan 9,5 kat daha fazla kazanmaktadır (OECD 2014a: 1). Eşitsizliği azaltmanın tek sürdürülebilir yolunun, eşitsizliğin esas nedeni olan ücret ve sermaye gelirleri arasındaki farkın artmasının önüne geçilmesi olduğu ifade edilmektedir.

Çizelge 1.8 incelendiğinde ortak veri bulunan her yıl için Meksika ve Türkiye'deki gelir eşitsizliği diğer OECD ülkelerinden daha yüksek seyretmektedir.

Çizelge 1.8. 1995-2012 OECD ülkelerinde vergi ve transferler sonrası Gini katsayısı

Yıl	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ulke</b>										
Avusturya	0,309	0,317	..	..	..	0,335	..	0,333	..	0,324
Avusturya	..	..	0,2608	0,267	0,268	0,262	0,269	0,269	0,281	..
Belçika	..	..	0,279	0,264	0,276	0,265	0,269	0,264	..	..
Kanada	0,288	0,315	0,316	0,317	0,317	0,320	0,319	0,319	0,315	..
Şili	..	..	..	0,511	..	..	0,51	..	0,503	..
Çek Cumhuriyeti	..	..	0,261	0,260	0,256	0,260	0,258	0,258	0,256	..
Danimarka	0,214	0,227	0,231	0,238	0,246	0,241	0,237	0,252	0,252	..
Estonya	..	..	0,334	0,337	0,311	0,313	0,309	0,316	0,322	..
Finlandiya	0,221	0,255	0,266	0,268	0,270	0,265	0,260	0,264	0,265	0,260
Fransa	..	0,287	0,288	0,293	0,292	0,293	0,293	0,303	0,309	..
Almanya	0,265	0,264	0,296	0,290	0,295	0,287	0,288	0,285	0,293	..
Yunanistan	..	..	0,345	0,341	0,334	0,331	0,331	0,337	0,335	..
Macaristan	0,293	0,293	0,290	..	0,272	..	0,271	..	..	0,289
İzlanda	..	..	0,275	0,289	0,282	0,304	0,265	0,245	0,250	..
İrlanda	..	..	0,323	0,315	0,302	0,294	0,312	0,313	0,301	..
İsrail	0,338	0,347	0,378	..	..	0,371	0,372	0,376	0,377	..
İtalya	0,327	0,322	..	..	..	0,316	0,314	0,321	0,321	..
Japonya	0,323	0,336	..	0,329	..	..	0,335	..	..	..
Kore	..	..	..	0,306	0,312	0,314	0,314	0,31	0,311	0,307
Lüksemburg	..	..	0,282	0,273	0,275	0,288	0,278	0,270	0,276	..
Meksika	..	0,506	..	..	..	0,474	..	0,466	..	0,481
Hollanda	0,297	0,292	0,284	0,28	0,295	0,286	0,283	0,283	..	0,278
Yeni Zelanda	0,335	0,339	..	..	..	0,33	0,324	..	0,323	..
Norveç	0,243	0,261	..	..	..	0,250	0,244	0,248	0,249	..
Polonya	..	..	0,326	0,317	0,317	0,309	0,305	0,306	0,303	..
Portekiz	..	..	0,376	0,369	0,363	0,358	0,340	0,344	0,341	..
Slovakya	..	..	0,288	0,247	0,245	0,256	0,265	0,263	0,261	..
Slovenya	..	..	0,245	0,242	0,241	0,235	0,247	0,246	0,245	..
İspanya	..	..	0,322	0,314	0,306	0,315	0,328	0,334	0,343	..
İsveç	0,211	0,242	..	..	..	0,259	0,269	0,269	0,273	..
İsviçre	..	..	..	..	..	..	0,298	..	0,288	..
Türkiye	..	..	..	..	0,409	..	0,411	0,417	0,412	..
Birleşik Krallık	..	0,352	0,334	0,339	0,341	0,342	0,344	0,341	0,344	..
ABD	0,360	0,356	0,380	0,383	0,376	0,378	0,378	0,380	0,389	0,388
Rusya	..	..	..	..	..	0,428	..	0,395	..	..

Kaynak: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=IDD&lang=en>, OECD çevrimiçi verisi, 28.04.2015

Çizelge 1.9'da ise OECD Ülkelerinde vergi ve transferler sonrası Gini katsayısı yer almaktadır. Yine Meksika ve Türkiye, eşitsizlikte ilk sıralarda yer almakta, ABD ise onlara yakın bir gelir eşitsizliği seyretmektedir.

Çizelge 1.9. OECD Ülkelerinde vergi ve transferler sonrası Gini katsayısı (%50 yoksulluk sınırına göre)

Yıl	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ülke</b>										
Avusturalya	0,11	0,12	..	..	..	0,15	..	0,14	..	0,14
Avusturya	..	..	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08	0,08	0,09	..
Belçika	..	..	0,09	0,10	0,09	0,09	0,09	0,10	..	..
Kanada	0,11	0,11	0,12	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12	0,12	..
Şili	..	..	..	0,19	..	..	0,18	..	0,18	..
Çek Cumhuriyeti	..	..	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	..
Danimarka	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	..
Estonya	..	..	0,13	0,14	0,14	0,12	0,11	0,12	0,12	..
Finlandiya	0,04	0,06	0,07	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07	0,08	0,07
Fransa	..	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	..
Almanya	0,07	0,08	0,09	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	..
Yunanistan	..	..	0,13	0,13	0,14	0,13	0,13	0,14	0,15	..
Macaristan	0,07	0,08	0,07	..	0,06	..	0,07	..	..	0,10
İzlanda	..	..	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	..
İrlanda	..	..	0,12	0,11	0,10	0,09	0,09	0,09	0,10	..
İsrail	0,14	0,15	0,21	..	..	0,20	0,21	0,21	0,21	..
İtalya	0,15	0,12	..	..	..	0,12	0,12	0,13	0,13	..
Japonya	0,14	0,15	..	0,16	..	..	0,16	..	..	..
Kore	..	..	..	0,14	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Lüksemburg	..	..	0,09	0,08	0,07	0,08	0,08	0,07	0,08	..
Meksika	..	0,22	..	..	..	0,21	..	0,20	..	0,21
Hollanda	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	..	0,08
Yeni Zelanda	0,08	0,10	..	..	..	0,11	0,12	..	0,10	..
Norveç	0,07	0,06	..	..	..	0,08	0,07	0,08	0,08	..
Polonya	..	..	0,12	0,12	0,10	0,11	0,11	0,11	0,11	..
Portekiz	..	..	0,13	0,13	0,14	0,12	0,12	0,11	0,12	..
Slovakya	..	..	0,07	0,06	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	..
Slovenya	..	..	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	..
İspanya	..	..	0,15	0,14	0,13	0,14	0,15	0,15	0,15	..
İsveç	0,04	0,05	..	..	..	0,08	0,09	0,09	0,10	..
İsviçre	..	..	..	..	..	..	0,10	..	0,10	..
Türkiye	..	..	..	..	0,17	..	0,19	0,19	0,19	..
Birleşik Krallık	..	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	..
ABD	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17
Rusya	..	..	..	..	..	0,17	..	0,14	..	..

Kaynak: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=IDD&lang=en>, OECD çevrimiçi verisi, 28.04.2015

#### d) Kamu Politikaları

Yoksulluğun ortaya çıkma ve süregelenleşme aşamasında hükümet politikaları büyük önem arz etmektedir. Büyüme, istihdam veya sübvansiyon politikaları ile

piyasa düzenlemeleri yoksulluğun ortadan kaldırılmasında kullanılacak önemli araçlardandır.

Yanlış ve eksik uygulanan iktisadi kamu politikaları da yoksulluğu körükleyebilmektedir. Önemli olan yoksulluğun ortadan kaldırılması için gerekli geliri elde etmeyi amaçlayan insanlara yönelik yoksulluğu önleyici politikaları destekleyen politikalarla, doğru teşvik ve eğitimlerle istihdam katılımı ve güvencesinin sağlanabilmesidir.

Örneğin, Endonezya'da yaşanan ciddi GSYH artışları ile eşanlı olarak uygulanan yoksulluğu önleyici kamu politikaları, yoksulluk çizgisi altında kalanların oranını ciddi biçimde azaltmaya neden olmuştur. Satın alma gücü paritesine göre günde 2 ABD doları altında gelire sahip olanların oranı 1980 yılında nüfusun %85'i iken, 2012 yılında bu oran %43'e gerilemiştir (OECD Indonesia, 2015: 24).

#### e) Ekonomik Krizler

Ekonomik krizler de negatif büyüme oranlarına neden olması itibariyle yoksulluğu etkilemektedir. Bunun dışında işsizliğin artması, faizlerin etkilenmesi, enflasyonun artması, reel ücretlerin düşmesi ve ekonominin darboğaza sürüklenmesi gibi sonuçları iktisadi krizlerin yoksulluğu artırmasına neden olmaktadır.

### **1.3.2.2. Sosyal ve Demografik Faktörler**

#### a) Nüfus

Gelişmekte olan ülkelerin genel demografik yapısı yüksek doğurganlık hızları ve dolayısıyla genç nüfusa sahip olmaları ile karakterizedir. Demografik fırsat penceresinden yararlanabilmeleri halinde ülkelerin kalkınma hamlesi açısından olumlu görünen bu tablo hızlı nüfus artış hızına sahip nüfus baskısının işgücü piyasasında istihdam ile karşılanamaması sonucu ortaya çıkacak işsizlik kronik yoksulluğu körükleyebilecektir. Nüfusun büyüklüğü, konut, gıda, eğitim, sağlık gibi alanlarda yetersizliklere sebep olarak da yoksulluğu artıracaktır. Ülkede fazla göç alan bölgeler için de aynı türde yoksulluk riski söz konusu olmaktadır.

b) Hanehalkı

Yoksulluk ayrıca bireyin ve hanehalkının niteliklerinden de etkilenmektedir. Kadın veya engelli olmak yoksulluğu artırıcı unsurlardandır. Bireyin ve hanehalkı reisinin eğitim düzeyi ve çalışma saatlerinin artması ise yoksulluğun azalmasına neden olmaktadır. Hanehalkları kalabalıklaştıkça yoksulluk riski artmaktadır. Ancak, hanede birden fazla kişinin istihdama katılması tek kişinin işgücüne katılımına nazaran yoksulluk riskini azaltmaktadır.

c) Ayrımcılık

Toplumsal cinsiyet anlayışı, dil, din, ırk, etnik köken, veya diğer sosyal farklılıklarından dolayı ayrımcılığa maruz kalan bireylerin fırsat eşitliğinden ve tam katılımdan mahrum kalmaları söz konusu olabilmektedir. Bu durum da, sosyal dışlanma ve ayrımcılığın yoksulluğa neden olabileceği savını desteklemektedir.

d) Sosyal Koruma Sisteminin Zayıf Olması

Yoksulluğu etkileyen yapısal faktörlerin en önemlilerinden biri de yoksullukla mücadelede en önemli araç olarak düşünülen sosyal koruma ve sosyal güvenlik sistemidir. Güvencesiz ve yeterli kaynaklara, düzenlemelere sahip olmayan bir koruma sisteminin kalkınma göstergelerine ve yoksulluğun önlenmesine etkisi olma ihtimal zayıftır. Adil ve erişilebilir bir sosyal koruma sistemi yoksulluğu azaltıcı yönde etki gösterecektir.

f) Yolsuzluk

Kişinin kamu gücünü kötüye kullanarak kendi yönetimi altında bulunan bir gruptan kişisel kazanç ya da çıkar sağlaması olarak tanımlanabilen (Gültekin, 2015: 407) yolsuzluk Dünya Bankası tarafından ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en büyük engel olarak tanımlanmaktadır.

Hukuk devleti anlayışını zedeleyen, ekonomik gelişmeyi önleyen yolsuzluğun etkileri, kamu hizmetlerinden yararlanan herkesi etkilese de bu hizmetlere mecbur olan yoksullar için bu etkiler daha yıpratıcı olabilmektedir.

Yolsuzluğun; gelişme hızını, kişi başına gayrisafi yurt içi hasılayı, ekonomik eşitliği ve beşeri gelişmeyi azalttığını gösteren çalışmalar literatürde mevcuttur. (Gültekin, 2015:410) Bu bağlamda ekonomik büyümenin yavaş olması gelir atışı yaşanmaması, dolayısıyla yoksulluk sınırı altındakilerin yine yoksul kalması anlamına gelmektedir.

Yolsuzluk ve yoksulluk toplumsal dengeleri bozan çift yönlü iki olgudur. Kayıt dışı bir sorun olarak yolsuzluk, yoksulluğun nedeni olurken, yoksulluğun varlığı insanları daha kolay ve daha fazla yolsuzluk yapmaya itmektedir.

Yolsuzluk konusunda en önemli sorun yoksullar için sunulan hizmetlerin sunumunda yaşanacak eksikliklerdir. Bunlar kamu hizmetlerinin yetersiz sunulması, gecikmeli sunulması, hiç sunulmaması veya hizmetin bedeline belli bir oranda ekonomik katkı yapılması koşuluyla sunulması gibi eksiklikler olabilir.

Çizelge 1.10. Yüksek gelirli ülkeler için İnsani Gelişme Endeksi ile Yolsuzluk Algı Endeksi karşılaştırması, 2013

Ülke Adı	CPI Puanı	HDI Puanı
Norveç	86	0.943
Avustralya	81	0.932
İsviçre	85	0.917
Hollanda	83	0.915
Danimarka	91	0.915
ABD	73	0.913
Almanya	78	0.911
Yeni Zelanda	91	0.910
Kanada	81	0.901
Singapur	86	0.901
İrlanda	72	0.899
İsveç	87	0.897
İzlanda	78	0.894
İngiltere	76	0.891
Japonya	74	0.890
Güney Kore	55	0.890
İsrail	61	0.887
Fransa	71	0.884
Lüksemburg	80	0.880
Belçika	75	0.880
Finlandiya	89	0.879
Türkiye	50	0.758

Kaynak: <http://www.transparency.org/cpi2014/results> <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>

Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International Organization) tarafından yolsuzluğu ölçmek için kullanılan Yolsuzluk Algı Endeksi (Corruption Perceptions Index= CPI) Çizelge 1.10'da gelişmiş ülkeler, Çizelge 1.11'de düşük gelirli ülkeler



için verilmektedir. Buna göre HDI (İnsani Gelişme Endeksi) ışığında ele alındığında yolsuzluğun düşük olduğu ülkelerde, İnsani Gelişme Endeksi düzeyinin de yüksek olduğu, yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerde İnsani Gelişme Endeksinin düşük olduğu görülmektedir.

Çizelge 1.11. Düşük gelirli ülkeler için İnsani Gelişme Endeksi ile Yolsuzluk Algı Endeksi karşılaştırması, 2013

Ülke Adı	CPI Puanı	HDI Puanı
Libya	15	0.784
Venezüella	20	0.763
Türkmenistan	17	0.698
Özbekistan	17	0.661
Irak	16	0.642
Kırgızistan	24	0.627
Tacikistan	22	0.607
Kamboçya	20	0.584
Laos	26	0.569
Kongo	22	0.564
Angola	23	0.526
Myanmar	21	0.523
Zimbabve	21	0.491
Yemen	18	0.499
Haiti	19	0.471
Sudan	11	0.472
Afganistan	8	0.467
Ekv.Gine'si	19	0.395
Burundi	21	0.389
Çad	19	0.372
Kuzey Kore	8	----
Somali	8	----

Kaynak: <http://www.transparency.org/cpi2014/results> <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>

### 1.3.2.3. Politik Faktörler

Yoksulların sivil toplum faaliyetlerine ve organizasyonlarına erişebilirliklerinin zayıf olması yoksulluktan kurtulmaları için gerekli hamleleri yapabilecek resmi kanallara ulaşmalarına engel olmaktadır.

Bowles yoksulluk riskinin ortaya çıkmasında etkili olan diğer bir faktör olarak toplumun seçkin birimlerine göre tasarlanmış olan kurumların ve tüm bireylere sosyal ve ekonomik fırsatlara eşit erişim imkanı sağlamayan kurumsal düzenlemelerin yoksulluk riskine zemin hazırlayacağını öne sürmektedir. (Bowles, 2006: 118).

Bireylerin politik seçimlerini etkileyebilmek amacıyla yapıldığı öne sürülen sosyal yardımların politik çıkar sağlanmayan gruplardan kesilmesi halinde yoksulluk riskinin artması söz konusu olacaktır.

#### **1.3.2.4. Diğer Faktörler**

Yoksulluk riskine maruz kalan bireyler güvenli olmayan ortamlarda yaşamaktadır ve görece çeşitli şoklar ve sorunlarla karşılaştıklarında sınırlı imkânlarla bu sorunları çözmeye çalışmaktadır. Sınırlı olan imkânların kriz hallerinde (örneğin biyolojik varlığını sürdürmek için) tüketilmesi, uzun dönemdeki hedefleri için yapacakları yatırımlardan (birtakım emtiaya sahip olma ve çocukları için eğitim yatırımı gibi) vazgeçmelerine neden olmaktadır. Bu durum yoksulluğun boyutunu derinleştirmektedir.

Kent ve kır ayrımında yoksulluktan daha fazla etkilenen kesimin kırsal kesim olduğu görülmektedir. İhtiyaçlara erişimin kısıtlı olması, merkezi yerleşimlerden uzaklık, doğal kaynaklara bağımlılık gibi faktörler ülke içi mekânsal yoksulluğu ortaya koymaktadır. Bu durum ülkenin konumu ve doğal kaynakları gibi bazı coğrafi sebeplerden ülkenin tümü için de söz konusu olabilmektedir.

Yoksulluğu belirleyen etmenlerden sonuncusu olarak ele alınabilecek olan şiddet faktörü, tıpkı sosyal dışlanma gibi yoksulluğun hem nedeni hem de sonucu olarak tanımlanan faktörlerden biridir. Şiddet olaylarının varlığı toplumun kaynaklarının israfına yol açarak yoksulluğu artırıcı etki göstermektedir.

#### **1.4. Yoksulluğun Ölçülmesi ve Yoksulluk Ölçütleri**

Yoksulluk karşıtı politikaları oluşturmadan önce boyutlarının anlaşılması, bunun için de yoksulluğun ölçülmesi gerekmektedir. Yoksulluğun ölçülebilmesi için kabul

gören hakim yaklaşımlara ilişkin sınıflandırma Ravallion'a aittir. İlgili sınıflandırma Çizelge 1.12'den görülebilir.

Çizelge 1.12. Ravallion'un yaptığı Refahçı Yaklaşım (Welfarist Approach) ve Refahçı Olmayan Yaklaşım (Non-Welfarist Approach) ayrımı

1.Refahçı Yaklaşım	2.Refahçı Olmayan Yaklaşım	
	Temel İhtiyaçlar (ve İşleyişler) Y.	Yapabilirlik Yaklaşımı

Kaynak: Duclos, 2002: 2'den oluşturulmuştur.

Refahçı Yaklaşım, bireylerin ekonomik faaliyetlerinde faydalarını maksimize etmek yönünde üretim ve tüketim tercihleri yaptıklarını, bu tercihlerin belirlediği yaşam standartlarının karşılaştırılması yoluyla refahı ölçmeyi amaçlamaktadır.

Dünya Bankası, IMF ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin maliye ve kalkınma bakanlıkları tarafından kullanılan yaklaşımdır (Demirtürk ve ark. 2011).

Refahçı olmayan yaklaşımlardan Temel İhtiyaçlar (ve İşleyişler) (Basic Needs and Functionings) yaklaşımı refahı, temel giderilmesi gereken ihtiyaçlar gibi maddi unsurların yanında manevi unsurlara da bağlamaktadır. Mutlu olmak "oluşlar" ile "yapışlar"ın birleşiminden kaynaklanmaktadır. Temel ihtiyaçların yanında iyi eğitime sahip olmak, utanılacak bir hayata sahip olmamak gibi durumlar da önemsenmektedir.

Refahçı Olmayan Yaklaşımlardan Yapabilirlik Yaklaşımı daha önce değinildiği üzere (Capability Approach) Amartya Sen tarafından geliştirilmiştir. Yapabilirlik, bir kişinin "yapabilmesi mümkün olan şeyler"in toplamıdır. Bu "şeyler"i yapabilme özgürlüğü kişinin kapasitesidir. Başka bir deyişle, yapabileceği şeyler onun "kazanımlarını" yansıtırken; kapasitesi, elde edebileceği "özgürlüğü" temsil etmektedir (Sen, 2004: 107-109). Kişinin yoksulluk düzeyini anlayabilmek için kapasitesini kriter almak gerekmektedir. Çünkü kişinin gelirini belirleyen şey de kapasitesidir.

Refahçı olmayan yaklaşımların Refahçı yaklaşımdan görece üstün yönü, yoksulluğun maddi sorunlarına insani unsurlarla birlikte yaklaşması iken, refahçı

yaklaşımların yoksulluğu ölçme bakımından refahçı olmayan yaklaşımlara nazaran daha elverişli olduğu görüşü kabul görmektedir.

Bu noktada sıradaki soru yoksulluk sınırının neye göre belirleneceğidir. Bireyin/hanehalkının ihtiyaç duyduğu temel gıda ve diğer temel ihtiyaçların asgari maliyeti olan yoksulluk sınırı, toplumda yoksul olanlar ve olmayanlar için bir eşik teşkil etmektedir. Yoksulluk sınırının belirlenmesinde farklı yoksulluk tanımları için farklı ölçütler kullanılabilir. Genel olarak yoksulluk sınırının belirlenmesinde birtakım endeksler kullanılmaktadır. Bu endeksler; Kafa Sayım Oranı, Yoksulluk Açığı Endeksi, Foster-Greer-Thorbecke Endeksi, Sen Endeksi, İnsani Gelişme Endeksi ve Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi'dir.

#### **1.4.1. Kafa Sayım Oranı (Head Count) Yoksulluk Endeksi**

Yoksulluk sınırının belirlenmesinde basit ve net olması nedeniyle en yaygın kullanılan endeks Kafa Sayım Oranı'dır. Bu oran, yoksulluk sınırının altında bulunan nüfusun tüm nüfusa oranıdır.  $P_h$  yoksulluk oranı,  $N_p$  yoksulluk sınırı altındaki toplam nüfusu,  $N$ , toplam nüfusu temsil etmekte iken Kafa Sayım Oranı Yoksulluk Endeksi,  $N_p/N$ 'ye eşittir.

Bu endeksin en çok eleştirildiği nokta yoksulluğun boyutunu, şiddetini ve gelir dağılımı adaletsizliklerini yeterince ortaya koymaması, yalnızca kimlerin yoksul olduğunu belirlemekle yetinmesidir. Ayrıca yoksulluk sınırının altında kalan kişilerin durumları yoksulluk sınırının üzerine çıkmadığı sürece orana bir etkisi bulunmamaktadır. Sen, yoksul bir bireyin durumunun daha da kötüleşmesi durumunda yoksulluk oranının değişmediğini ancak ölmesi durumunda yoksulluk oranının düşeceğini belirtmektedir. (Şenses, 2006: 66).

#### **1.4.2. Yoksulluk Açığı Oranı (Poverty Gap)**

Yoksulluk Açığı Endeksi, Kafa Sayım Oranı'nın eksiklerini tamamlamak amacıyla geliştirilmiştir. Yoksulluk Açığı Endeksi, yoksulların yoksulluk sınırının üzerine çıkabilmeleri için gerekli ortalama gelir düzeyini gösteren bir derinlik ölçütü olarak tanımlanmaktadır (Aktaş Kaya, 2007: 66). Başka bir deyişle, bu oran, yoksul hane

halklarının gelirlerinin veya tüketimlerinin yoksulluk sınırından ne kadar saptığını belirtmektedir.

Yoksulluk açığı oranı, yoksul bireylerin gelirlerinin yoksulluk sınırına uzaklıklarının (gelir açığı) ortalamasının yoksulluk sınırına oranlanması ile hesaplanmaktadır. Ppg yoksulluk açığı oranını, PL yoksulluk sınırını, Yi bireylerin gelirini, Np geliri yoksulluk sınırı altında kalan nüfusu, N tüm nüfusu temsil etmekteyken her birey için hesaplanan gelir açığı miktarları toplanır ve yoksulluk sınırına bölünür, bu oran da tüm nüfus sayısına bölünerek yoksulluk açığı oranı nüfusun yüzdesi cinsinden bulunur.

Yoksulluk Açığı Endeksi kafa sayım oranı endeksindeki yoksulların durum değişikliğine duyarsızlık sorununu çözmüştür ancak yoksulluğun yoğunluğu ve kaç kişinin yoksul olduğu konusunda bilgi vermediği gibi yoksullar arasında gelir dağılımını da göz ardı etmektedir. (Baulch, 1996 40).

Oranın önemli bir özelliği, yoksulların gelirinin yoksulluk sınırından ne kadar saptığını göstermesidir. Yoksullukla mücadelede doğrudan (nakdi transfer) mücadele yöntemleri kullanılırken hedeflenecek politika ve politikanın maliyetinin belirlenebilmesi söz konusu olacaktır.

### 1.4.3. Foster-Greer-Thorbecke Endeksi

Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Endeksi'nin en önemli özelliği, yoksullar arası farklı alt gruplar arasındaki yoksulluk düzeyini ortaya koyuyor olmasıdır (Şenses, 2001: 67). FGT endeksinde yoksul nüfusun farklı gruplarının (ör: bölgesel sınıflandırma) yoksulluklarının ağırlıklı ortalaması alındığından farklı grupların yoksulluk oranına yansıyan yoksulluk miktarı, başka bir deyişle yoksulluğun yoğunluğu belirlenmiş olmaktadır. Bu noktada FGT en kapsamlı endeks kabul edilmektedir (Fields, 2001: 36).

$P_{\alpha}$  FGT endeksini, PL yoksulluk sınırını, Yi bireylerin gelirini, Np geliri yoksulluk sınırı altında kalan nüfusu, N tüm nüfusu,  $\alpha$  yoksulluğa karşı duyarlılığı temsil etmekteyken; etmekteyken her birey için hesaplanan gelir açığı miktarları toplanır

ve yoksulluk sınırına bölünür ve sonucun  $\alpha$  ıncı üssü/kuvveti alınır. Elde edilen sonuç tüm nüfus sayısına bölünerek FGT endeksi nüfusun yüzdesi cinsinden bulunur.

FGT endeksi, yoksul bir kişinin geliri düştüğünde veya yoksullar arasında görece yüksek gelirliden dar gelirliye gelir transferi halinde artar. Yoksul bir kişinin geliri arttığında da FGT endeks değeri düşer ve eğer yoksulluğa duyarlılık birden büyükse ( $\alpha > 1$ ) endeks değeri, en yoksul kesimin gelir düşüşüne cevaben daha fazla düşmektedir.

#### 1.4.4. Sen Endeksi

Sen endeksi de FGT endeksine benzer biçimde, yoksulluğun şiddetini ve yoksullar arasındaki gelir dağılımını dikkate almaktadır.

Sen Endeksi, Kafa Sayım Oranı ile yoksul kişi sayısını, Yoksulluk Açığı Oranı ile yoksulluğun şiddetini ve Gini Katsayısı ile yoksullar arası gelir dağılımını kapsayacak biçimde tasarlanmıştır. (Sen, 1976). Ps Sen endeksi, Ph Kafa Sayısı Oranı, Ppg Yoksulluk Açığı Oranı ve Gp, yoksullar arasında gelir dağılımını temsil eden Gini Katsayısını göstermek koşuluyla;

$Ps = Ph \cdot Gp + Ppg (1-Gp)$  şeklindedir.

Yoksullar arasında tam eşitsizlik (gini katsayısı  $Gp=1$ ) durumunda Sen endeksi Kafa Sayım Oranına, yoksullar arasında gelir dağılımı tam eşit ise (gini katsayısı  $Gp=0$ ), Sen endeksi Yoksulluk Açığı Oranına eşit olur. Gp yoksullar arası gelir dağılımı ile ilgili olan bir değişken olduğundan zenginler arası gelir transferleri endekste değişime neden olmayacaktır.

#### 1.4.5. İnsani Gelişme Endeksi

İnsani gelişmeyi ve refah düzeylerindeki değişimi tespit etmek ve ülkeler arasındaki kıyaslamayı gerçekleştirebilmek için "İnsani Gelişme Endeksi" kullanılmaktadır.

UNDP yoksulluğun kavramlaştırılması çabalarına, hem yoksulluk kavramı etrafındaki tartışmaları, hem de yoksulluğun ölçülmesi yaklaşımlarını genişleterek katkıda bulunmuştur. UNDP'nin 1997'de İnsani Gelişme Raporu ile ilk defa "insani yoksulluk" kavramı gündeme gelmiştir. İnsani yoksulluk, gelir yoksulluğu ile ilişkili olmasına rağmen, gelir yoksulluğundan farklıdır. Gelir yoksulluğu ölçümleri "mutlak gelir" üzerinde yoğunlaşırken, insani yoksulluk ölçümleri "eğitim düzeyi", "sağlık" ve "temiz su kaynaklarına erişebilme" gibi konuları kapsar (Taş ve Özcan, 2012: 425). Bu bağlamda 2007'de UNDP tarafından, ülkeler için insani yoksulluğu ölçmek amacıyla "İnsani Gelişme Endeksi" geliştirilmiştir. Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkeler açısından İnsani Gelişme Endeksi'ni oluşturan kriterler şu şekildedir:

- Yaşam süresi açısından 40 yaşına kadar yaşamama oranı,
- 15 yaş üstü kişilerin okuma yazma bilmeme oranı,
- Nüfusun sağlıklı içme suyuna ulaşamama oranı,
- 5 yaş altı yeterli beslenemeyen çocukların oranı tespit edilmiştir.

Türkiye'de İnsani Gelişme Endeksi'ni oluşturan kriterler ise sırasıyla %8,9, % 11,7, %7 ve %8'dir (UNDP, 2005: 227). Gelişmiş ülkeler için hesaplanan İnsani Yoksulluk İndeksi'ni oluşturan kriterler ise şu şekildedir.

- Yaşam süresi açısından 60 yaşına kadar yaşamama oranı,
- OECD tarafından tanımlanan fonksiyonel cahillik oranı,
- Yoksulluk sınırının altında yaşayanların oranı,
- Uzun dönem işsizlik oranı olarak belirlenmiştir (Gündoğan, 2008: 44).

İnsani Gelişme Endeksi yaşam süresi (40 yaş altı nüfusun yüzdesi), eğitim (okuma yazma bilmeyen nüfusun yüzdesi) ve sağlıklı bir yaşam için minimum iktisadi ve sosyal kriterler (sağlıklı içme suyuna sahip olmayan nüfusun yüzdesi, temel sağlık imkanlarından yoksun nüfusun yüzdesi, 5 yaş altında yeterli beslenememe nedeniyle düşük kiloya sahip nüfusun yüzdesi) çerçevesinde belirlenmektedir. Son yıllarda ise, bu endekslerden yola çıkılarak geliştirilen ve tamamlayıcı olarak nitelendirilebilecek "Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi" (Multidimensional Poverty

Index) ve “Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Endeksi” (Gender Inequality Index) kullanılmaya başlanmıştır.

#### **1.4.6. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi**

2010 yılından itibaren yeni raporlarda insani gelişme endeksi ile birlikte yayınlanmaya başlayan Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (ÇBYE), Oxford Yoksulluk ve Kalkınma Girişimi (Poverty & Human Development Initiative - OPHI) ve UNDP tarafından geliştirilmiştir. ÇBYE, yoksun olma yoğunluğuna göre düzenlenmiştir ve çok boyutlu olarak yoksul olan nüfusun yüzdesini ifade etmektedir. Yeni geliştirilen bu endeks hem ülkeler ve bölgeler arasında ve dünya çapında hem de etnik grup, kırsal/kentsel konumlar ve diğer kilit hane halkı ve toplum özellikleri açısından ülkeler içinde karşılaştırmaya olanak vermektedir (UNDP, 2014). Bu yoksunluk göstergeleri kullanılarak toplumda çok boyutlu yoksul insanların toplam nüfus içindeki oranı ve yoksulların yaşadıkları yoksunluğun ortalama derinliği bulunmaktadır. Bu iki değerın çarpımı ise ÇBYE değerini vermektedir.

ÇBYE’de yoksulluğun boyutları İnsani Gelişme Endeksine benzer şekilde sağlık, eğitim ve yaşam standartları olarak üç boyutta gösterilmektedir. Her boyutun kendi alt göstergeleri bulunmaktadır. Çizelge 1.13’de Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksinin boyutları ve göstergeleri ağırlıkları bazında yer almaktadır.



Çizelge 1.13. Çok boyutlu yoksulluk endeksinin boyutları ve gösterge ağırlıkları

Boyutlar	Boyutların Ağırlıkları	Göstergeler	Göstergelerin Ağırlıkları	Göstergelerin% Ağırlıkları
Sağlık	1/3	Beslenme	1/6	6.7%
		Çocuk Ölümü	1/6	6.7%
Eğitim	1/3	Okullaşma Yılı	1/6	6.7%
		Çocukların Okullara Devamlılığı	1/6	6.7%
Yaşam Standardı	1/3	Pişirme Yakıtı	1/18	5.6%
		Tuvalet	1/18	5.6%
		Su	1/18	5.6%
		Elektrik	1/18	5.6%
		Yer (Zemin)	1/18	5.6%
		Varlıklar	1/18	5.6%

Kaynak: OPHI, 2014a; HDR 2014b

Çok boyutlu yoksulluk endeksine göre bir hane halkının yoksul olarak nitelendirilebilmesi için hane halkı yoksulluk değerinin %33,3'ün üzerinde olması gerekmektedir. ÇBYE, belirtilen göstergeler çerçevesinde hesaplanan yoksul nüfus oranı ve yoksunluğun yoğunluğunun çarpılmasıyla hesaplanmaktadır (OPHI, 2014; UNDP, 2014). ÇBYE, yoksunluktan kaç kişinin ve ortalama kaç yoğunlukla karşılaştıklarını belirlemesi bakımından İnsani Gelişme Endeksi'nden daha kapsamlıdır.

Çizelge 1.14. OECD ülkelerinde vergi ve transferler sonrası yoksulluk oranı (%50 yoksulluk sınırına göre)

	Gruba/ Bölgeye göre İnsani Gelişme	HDI değeri	Yaşam Beklentisi	Ortalama Okullaşma Oranı (Yıl)	Beklenen Okullaşma Oranı (Yıl)	Kişi başına milli gelir (2011 PPP \$)	HDI değeri
Sıra	Çok Yüksek İnsani Gelişme	2013	2013	2012	2012	2012	2012
1	Norveç	0,94	81,50	12,63	17,60	63909,45	0,94
2	Avusturya	0,93	82,50	12,80	19,90	41523,94	0,93
3	İsveç	0,92	82,60	12,24	15,70	53761,92	0,92
4	Hollanda	0,92	81,04	11,89	17,90	42397,20	0,92

5	ABD	0,91	78,94	12,94	16,50	52308,38	0,91
6	Almanya	0,91	80,74	12,95	16,30	43048,68	0,91

Çizelge 1.14. (devam). OECD ülkelerinde vergi ve transferler sonrası yoksulluk oranı (%50 yoksulluk sınırına göre)

	Gruba/ Bölgeye göre İnsani Gelişme	HDI değeri	Yaşam Beklentisi	Ortalama Okullaşma Oranı (Yıl)	Beklenen Okullaşma Oranı (Yıl)	Kişi başına milli gelir (2011 PPP \$)	HDI değeri
7	Yeni Zelanda	0,91	81,13	12,50	19,40	32569,37	0,91
8	Kanada	0,90	81,48	12,26	15,90	41886,82	0,90
9	Singapur	0,90	82,32	10,20	15,40	72371,23	0,90
10	Danimarka	0,90	79,39	12,10	16,90	42880,28	0,90
	<b>Yüksek İnsani Gelişme</b>						
50	Uruguay	0,790	77,2	8,5	15,5	18.108	0,787
51	Bahama	0,789	75,2	10,9	12,6	21.414	0,788
51	Montenegro	0,789	74,8	10,5	15,2	14.710	0,787
53	Belarus	0,786	69,9	11,5	15,7	16.403	0,785
54	Romanya	0,785	73,8	10,7	14,1	17.433	0,782
55	Libya	0,784	75,3	7,5	16,1	21.666	0,789
56	Umman	0,783	76,6	6,8	13,6	42.191	0,781
57	Rusya	0,778	68,0	11,7	14,0	22.617	0,777
69	Türkiye	0,759	75,3	7,6	14,4	18.391	0,756
	<b>Orta düzey İnsani Gelişme</b>						
103	Maldivler	0,698	77,9	5,8	12,7	10.074	0,695
103	Moğalistan	0,698	67,5	8,3	15,0	8.466	0,692
103	Türkmenistan	0,698	65,5	9,9	12,6	11.533	0,693
106	Somali	0,694	73,2	10,3	12,9	4.708	0,693
107	Filistin	0,686	73,2	8,9	13,2	5.168	0,683
108	Endonezya	0,684	70,8	7,5	12,7	8.970	0,681
109	Botswana	0,683	64,4	8,8	11,7	14.792	0,681
110	Mısır	0,682	71,2	6,4	13,0	10.400	0,681
111	Paraguay	0,676	72,3	7,7	11,9	7.580	0,670
	<b>Düşük İnsani Gelişme</b>						
145	Nepal	0,540	68,4	3,2	12,4	2.194	0,537
146	Pakistan	0,537	66,6	4,7	7,7	4.652	0,535
147	Kenya	0,535	61,7	6,3	11,0	2.158	0,531
148	Swaziland	0,530	49,0	7,1	11,3	5.536	0,529
149	Angola	0,526	51,9	4,7	11,4	6.323	0,524
150	Myanmar	0,524	65,2	4,0	8,6	3.998	0,520
151	Ruanda	0,506	64,1	3,3	13,2	1.403	0,502
152	Kamerun	0,504	55,1	5,9	10,4	2.557	0,501
152	Nijerya	0,504	52,5	5,2	9,0	5.353	0,500
154	Yemen	0,500	63,1	2,5	9,2	3.945	0,499
155	Madagaskar	0,498	64,7	5,2	10,3	1.333	0,496
156	Zimbabve	0,492	59,9	7,2	9,3	1.307	0,484
157	Papua Yeni Gine	0,491	62,4	3,9	8,9	2.453	0,490
157	Soloman Adaları	0,491	67,7	4,5	9,2	1.385	0,489
159	Komoros	0,488	60,9	2,8	12,8	1.505	0,486
159	Tanzanya	0,488	61,5	5,1	9,2	1.702	0,484
187	Nijer	0,337	58,4	1,4	5,4	873	0,335

Kaynak: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=IDD&lang=en> OECD çevrimiçi verisi, 28.04.2015

Çizelge 1.14'de medyan gelir esas alınarak hesaplanmış olan bölgesel ve gelişme sınıflandırmasına göre çok boyutlu insani gelişme oranları yer almaktadır. 2012 ve 2013 yıllarında gelişmiş ülkelerde bir farklılık olmaksızın orta ve düşük gelişmeye ve çok boyutlu HDI değerine sahip ülkelerde yoksulluk oranlarında daha fazla değişim gözlenmektedir.

### 1.5. Yoksullukla Mücadele Yöntemleri

Yoksulluk hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için önemli bir sorundur ancak gelişmekte olan ülkeler için kalkınma hamlesini zorlaştıran bir problemdir. Çok boyutlu ve niteliği ülkeden ülkeye değişen bir olgu olması nedeniyle yoksullukla mücadele için tek bir reçete bulunmamaktadır.

2000 yılı Dünya Kalkınma Raporu'nda yoksullukla mücadele için üç politika aracı öne çıkmıştır (Lustig, Stern, 2000:5-6):

Fırsat (Opportunity), büyümenin ve dolayısıyla yatırım ve teknolojik gelişmenin sağlanması yoluyla yoksullar için maddi fırsatların (iş, kredi, yol, elektrik, kendi ürünlerine pazar, okul, temiz su, sağlık, v.s.) artırılması önem arz etmektedir. Bu imkanların yaratılabilmesi için en başta kaçınılmazdır. Bu açıdan istikrarlı mali ve parasal politikalar ve basit ve şeffaf düzenlemeler yapılarak yatırımların önü açılmalıdır. Özel yatırımlar kamu yatırımlarıyla desteklenmelidir.

Yetki verme (Empowerment), devletin ve sosyal kurumların fonksiyonlarını iyileştirmeye yönelik adımlar ekonomik büyüme ve sosyal hareketlilik üzerindeki sınırlamaları azaltarak hem büyümeye hem de eşitliğe katkıda bulunacaktır. Ademi merkezleşme yeterince mali ve teknik olanaklar yaratırsa, devlet birimlerinin yoksulların sorunlarına daha etkin müdahale etme imkanı yaratabilir.

Güvenlik (Security), Dünya Bankası bu politika ile kamu sağlık kampanyaları ile hastalık riskini, baraj inşaatıyla su baskınları riskini, güçlü makro ekonomik ve

finansal politikalarla ekonomik kriz riskini azaltmayı önermektedir (Uzun, 2003:165).

Yoksullukla mücadele stratejilerinde iki önemli yaklaşım “Dolaylı Yaklaşım” diğeri de “Doğrudan Yaklaşım” olmak üzere iki yaklaşım vardır. Dolaylı Yaklaşımında gelir dağılımı ve bölüşüm ilişkileri değiştirilmeden, artan milli gelirle birlikte her kesiminin refahının artırılması amaçlanmaktadır. Doğrudan yaklaşımda ise gelir dağılımı eşitsizliklerinin azaltılması yoluyla yoksulluk karşıtı politikalar üretilmektedir.

Doğrudan yaklaşım kavramı, devletin gıda, sağlık ve eğitim gibi temel ihtiyaçlara ve yoksulların yaşama standardını etkileyen diğer unsurlara yönelik olarak uygulamaya koyduğu politikalar ve bu politikalar çerçevesinde yoksul kesimlere yapılan transferlere işaret etmektedir (Önder ve Şenses, 2006:200). 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamındaki 931 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Türkiye’de yoksullukla mücadele amacıyla hizmet veren en önemli ve kapsamlı doğrudan yaklaşım kurumlarıdır.

### **1.5.1. Dolaylı Yaklaşım**

Büyüme oranlarının artırılması temel savına dayanan dolaylı yaklaşım, enflasyonun ve faiz oranlarının kontrol altında tutulması ile gelir dağılımı göstergelerinin düzeltilmesi gibi ek politikalar içermektedir.

Kaldor ve Kuznets gibi gelir dağılımı eşitsizliklerinin kalkınma dinamiğinin temel taşlarından biri olduğunu savunan iktisatçılar, optimal büyüme oranlarına ulaşılmasının gelir dağılımını eşitsizliklerinin ve dolayısıyla yoksulluğun azalma trendine gireceğini öne sürmüştür.

Dünya Bankası 1990 raporunda yoksullukla mücadele konusunda ekonomik büyüme ve insana yatırım yapmak-beşeri çalışmalarının dengeli yürütülmesi gerektiğini savunmaktadır.

Büyüme sürecinde yoksul kişilerin gelirlerindeki artış oranının, yoksul olmayan kişilerin gelirlerindeki artış oranından fazla olmasını ifade eden “yoksul yanlısı büyüme” kavramı (Genç, 2010:128), dolaylı yaklaşım düşüncesinin bir ürünü olsa

da her büyümenin yoksul yanlısı olmadığı, ilave birtakım doğrudan politikalara gereksinim duyulduğu bilinmektedir. Dolayısıyla büyümenin yoksul yanlısı olabilmesi için dar anlamda yoksulluğu azaltması gerekmektedir

### 1.5.2. Doğrudan Yaklaşım

Bu yaklaşımda devlet kurumları ve sivil toplum örgütlerinin yoksulluğu azaltmak ve gelirin yeniden dağılımını sağlamak amacıyla doğrudan politikalar geliştirmekte ve uygulamaktadırlar. Doğrudan yaklaşımda devlet; vergi, sosyal güvenlik, sosyal yardım, sağlık ve eğitim politikaları gibi temel araçlarla gelirin ikincil dağılımına müdahalede bulunmaktadır (İncedal, 2013). Bu politik araçlarla birlikte, devletin öncülük ettiği, özel olarak tasarlanmış yoksullukla mücadele programları da bu yaklaşımın temel enstrümanları arasında yer almaktadır. Yoksullukla mücadele için uygulanabilecek doğrudan önlemler arasında genellikle yoksulların kullandığı mal ve hizmetlere sübvansiyon verilmesi, sosyal yardım, asgari ücret, istihdamı arttırmaya yönelik çeşitli proje ve önlemler, yoksullara yönelik kredi programları ve çeşitli çocuk eğitim ve beslenme programları ön plana çıkmaktadır (Genç, 2010:131). Dolaysız yaklaşım, klasik görüşün aksine devletin piyasada daha aktif rol almasını savunmakta, ekonominin işleyişini ve elde edilen hasılanın kişiler ve sektörler arasındaki bölüşümünü piyasaya bırakmama görüşünü ifade etmektedir. Devletin piyasada aktif olarak yer almasıyla mevcut bulunan gelir dağılımı eşitsizlikleri vergi, sübvansiyon, yardım gibi enstrümanlarla giderilmeye çalışılmaktadır (Genç, 2010:131).

Doğrudan yoksullukla mücadele programlarının etkinliği ve yoksulluğun azaltılmasındaki nihai başarısı için üç temel koşulun sağlanması gerekmektedir. Bunlardan ilki, yoksullukla mücadelenin kamuoyu tarafından öncelikli bir hedef olarak algılanması ve bu yönde uygulanacak somut program ve politikaların toplumda yaygın destek bulmasıdır. İkinci şart, bu program ve politikaların hedeflediği yoksul kitlenin iyi belirlenebilmesidir. Gerekli üçüncü şart ise, politika ve uygulamaların şeffaf olması ve her kademedede hızlı karar alabilecek bürokratik kadroların varlığıdır (Arpacıoğlu, 2012:90).

Yoksullukla mücadele sürecinde hem dolaylı yaklaşımın hem de doğrudan yaklaşımın yoksulluğun azaltılmasına önemli katkıları vardır. Dolayısıyla bu süreçte dolaylı ve doğrudan yaklaşım birbirine alternatif değil aksine tamamlayıcı olarak görülmelidir. Bir taraftan dolaylı yaklaşımın temel aldığı ekonomik büyüme sağlanarak kısa vadeli istihdam ve uzun vadeli eğitim ve sağlık olanakları genişletilmeli, diğer taraftan doğrudan yaklaşımın benimsediği politika ve programlar uygulanarak yoksulluğa karşı etkin bir mücadele yürütülmelidir. Gelir dağılımı eşitsizliğinin düzeltilmesi ve yoksulluğun azaltılması hedefi doğrultusunda yoksullukla mücadele alanında kalıcı ve sürdürülebilir bir başarının sağlanması, dolaylı ve doğrudan yaklaşımın bir arada etkin bir şekilde yürütülmesi ile mümkün olabilir (Genç, 2010:132).

### **1.5.3. Uluslararası Politikalar**

Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) Mart 1994 Cenevre toplantısında, Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla Ölçülmesi konusu işlenmiştir. Yoksulluğun azaltılması hedeflerinde aşağıdaki temel politikalar belirlenmiştir:

- 1- Ekonomik programlar: Üretken ve emek yoğun iş olanaklarının gelişmesini sağlamak ve özellikle küçük ölçekli girişimcilerin desteklemek. İkincisi, altyapı, sermaye, toprak ve teknoloji yatırımlarında, alt gelir gruplarını göz önünde bulundurmak, üretici faaliyetleri desteklemek; teknik eğitim, fiyat politikaları, ticaret ve üretimin genişlemesi için yasal ve idari çerçeveleri hazırlamaktır.
- 2- Sosyal programlar: Sosyal hizmetlerin artırılması ve sosyal güvenlik hizmetleri iki temel politika olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin kapsamı şu unsurlardan oluşmaktadır; yiyecek, konut, sağlık, eğitim, altyapı, çocuk, gençlik, kadın ve özürlü insanlara yapılan yatırımların ve uygulamaların genişletilmesidir.
- 3- Makroekonomik politikalar: Üç ana politika seçeneği vardır. Birincisi, stabilizasyon ve bütçe oluşumunda yoksulluğu göz önüne almak; örneğin; bölgesel kalkınma projeleri. İkincisi, yapısal uyum politikalarında, yoksullar

üzerindeki sosyal maliyetin azaltılması; örneğin; alt gelir grubuna yönelik ücret artışlarının reel gelir kayıplarına yol açmayacak şekilde düzenlenmesi. Son olarak ise, büyük gelişme projelerinin oluşturulmasıdır; örneğin; Güneydoğu Anadolu Projesi gibi projelerin hazırlanması ve hayata geçirilmesidir.

- 4- Kurumsal örgütlenme: Yoksullukla ilgili yönetsel organların kurulmasıdır; bunlar resmi ve/veya gayri resmi kuruluşlar olabilir; örneğin; Türkiye'deki SYDT Fonu ve özel Vakıflar gibi. Kurumsal örgütlenmenin ikinci ayağı ise, yoksulların alt gruplar olarak toplumsal gelişme sürecine dahil edilmesidir; örneğin; Türkiye'deki Kadından Sorumlu Devlet Bakanlığı'nın bir çok kadın örgütü ile ilişki içinde olması ve özellikle kadınlara yönelik politikalar oluşturmasıdır.
- 5- Kaynakların hareketliliği: Yoksulluk ile ilgili kurumsal örgütlenmelerin yerli kaynakların hareketliliğini sağlaması; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü fonlarının artırılması örnek gösterilebilir. Dış kaynaklardan gelen sosyal amaçlı yardımların geniş bir tabana yayılmasıdır.
- 6- Uluslararası ticaret: Emek-yoğun mal ve hizmetlerin ihracının teşvik edilmesi, küçük ölçekli işletmelerin uluslararası ticarete katılımının sağlanması, dış koşullara karşı destekleme alımları ve korumacılık ve ihraç mal ve hizmetlerinin çeşitlenmesi temel politikalarlardır.
- 7- Çevre politikaları: Ekolojik dengenin korunması ve doğal kaynakların rasyonel kullanımını sağlamaktır.
- 8- Nüfus ve göç politikaları: Gelişmekte olan ülkelerin temel sorunlarından olan nüfus ve göçün planlanması ve kontrol edilmesi için yasal ve idari ekonomik ve sosyal altyapının hazırlanması ve uygulanması gerekmektedir. Türkiye'ye bakıldığında bu politikaların kısmen mevcudiyeti görülmektedir. Fakat bu politikalar eşgüdümden uzaktır ve etkinlikleri geçici olmaktadır. Politikaların yasal yönü bulunmaktadır ancak uygulamalarda sıkıntılar söz konusudur (Dansuk, 1997).





## **2. YOKSULLUĞUN ORTADAN KALDIRILMASININ YÖNTEMLERİ: ASGARİ GELİR DESTEĞİ UYGULAMALARI**

Sosyal refah devleti, kalkınma ve büyümeyi sağlarken gelir dağılımı dengesini koruyan ve vatandaşlarına belirli ortalama bir düzeyde yaşam standardı sağlayan devlet olarak tanımlanabilir. Belirlenmiş yaşam standardının altında kalanların yoksul olarak nitelendirilmesi ise, devletin aktif müdahalesini gerektiren bir durumdur. Bu noktada devlet, kamu harcamaları ve transfer ödemeleri gibi araçlarla yoksulluğu ortadan kaldırmak, gelirin yeniden dağılımını sağlamak ve düşük yaşam standardına sahip kimselerin yaşam koşullarını iyileştirmek durumundadır. Sosyal güvenlik ağı veya sosyal koruma sistemleri olarak adlandırılan sistemlerin varlığı, sosyal devletin en önemli özelliği olarak belirtilebilir.

Sosyal koruma sistemleri farklı ülkelerde ve farklı refah rejimlerinde farklı özelliklere sahip olmakla birlikte genel olarak sosyal yardım sistemleri ile sosyal güvenlik sistemleri bileşiminden oluşmaktadır. Sosyal güvenlik sistemleri daha çok prim karşılığı ödemelerle yaşlılık, iş kazası, hastalık gibi risklere karşı koruma sağlamaktadır ve emeklilik, iş sigortası, sağlık sigortası gibi unsurlara sahiptir. Sosyal yardım sistemleri ise prim karşılığı olmaksızın yoksulluk ve sosyal dışlanma riskleri başta olmak üzere ekonomik ve sosyal yetersizliklere karşı koruma sağlamak için kullanılmaktadır.

Yoksulluğun ortadan kaldırılmasında en önemli araç olan sosyal yardım sistemleri, ayni ve nakdi yardımlar olmak üzere birçok yardım politikası yürütmektedir. Bunlardan nakdi transferler içinde yer alan asgari gelir desteği, herhangi bir geliri olmadığı ya da geliri yetersiz olduğu için geçimini sağlayamayan ve/veya toplumdan dışlanan birey ve hanelere verilen bir tür nakit desteğidir. Sosyal koruma sistemlerine paralel biçimde asgari gelir desteği uygulamaları farklı sosyo-ekonomik yapılara sahip refah devletlerinde farklı kurullarla oluşturulmuştur.

## 2.1. Yoksulluğun Önlenmesinde Sosyal Politikalar

Sosyal politika kavramı ilk olarak Almanya'da kullanılmış, Sanayi Devrimi ve beraberinde getirdiği sosyal sorunların etkisiyle İngiltere'de sıkça kullanılarak zamanla bilim dalı olarak kabul görmüştür. Sosyal politika genellikle, dar anlamda ve geniş anlamda sosyal politika olmak üzere iki tanımla ifade edilmektedir. Dar anlamda sosyal politika, sanayileşme ve dolayısıyla kapitalist sistemin getirdiği sosyal sorunların çözülmesi amacıyla geliştirilen kamu politikaları olarak tanımlanabilir (Dereli, 2002:1).

Geniş anlamda sosyal politika ise, toplumun her alanında ve her çeşit sorunlarının çözülebilmesi için yürütülen geniş kapsamlı politikalar. Gıda, eğitim, sağlık, istihdam, adil gelir dağılımı, kendini gerçekleştirme gibi temel ihtiyaçları karşılanmış bir toplum için ekonomik kalkınma ve insani gelişme daha ulaşılabilir hedefler olacaktır. Sosyal eşitliği ve refahı sağlamak ve sosyal sorunları ortadan kaldırmak hedeflerinden yola çıkılarak alınan önlemler ve yapılan uygulamalar geniş anlamda sosyal politika tanımını ifade etmektedir.

Devlet kendini sosyal devlet veya refah devleti olarak tanımlamakta ise, sosyal politikalar yoluyla yoksulluğu, eşitsizliği ve tüm sosyal sorunları azaltmayı hedeflemektedir. Dereli' ye göre sosyal sorunlar üç kategoride incelenebilir. Birinci kategori yoksulluk, ikinci kategori -sigorta mantığının temelinde yatan- kaza, hastalık, malûllük ve yaşlılık riskleri, üçüncü kategori ise iş kazaları, istihdam düzensizlikleri, kalabalıklaşma ve çevre kirliliği, artan yaşlı bağımlılığı ve geleneksel toplum yapısındaki bozulma gibi aksaklıklar olarak ele alınmaktadır (Dereli, 2002:2-3).

Sanayi Devrimi sonrasında işgücü ve yoksullukla ilgili olarak ortaya çıkan sosyal sorunlar nedeniyle yürürlüğe konulan bazı yasal düzenlemeler ve uygulamalar söz konusu olmuştur. 1388 yılında İngiltere'de Yoksulluk Yasası (Poor Law Act) ve 1601 Elizabeth Yoksulluk Yasası (Elizabethan Poor Law) uygulamaları sosyal devlet tarafından üstlenilen sosyal politika uygulamalarının ilk örneklerindedir. Bu yasal düzenlemelere benzer uygulamalar daha sonra İngiltere'de ve diğer ülkelerde geliştirilerek/değiştirilerek tasarlanmaya devam

etmiştir. Ancak 1601 yasaının en önemli özelliklerinden biri sosyal yardımları hak eden çalışabilir durumda olmayan yoksullar ile çalışabilir durumdaki yoksulların arasında farklı uygulamalar yapılması gerekliliğinin ortaya konmasıdır ve bu sorun halen sosyal yardım politikalarının bel kemiğini oluşturmaktadır (Kovancı, 2003: 26).

## 2.2. Yoksulluğun Önlenmesinde Refah Devleti Uygulamaları

Refah devleti deyimi Fransızca’ da ilk kez İkinci İmparatorluk döneminde liberaller tarafından kullanılmıştır (Durdu, 2009: 42). 1870’lerde Almanca’ da Wohlfahrstaat ve 1880’lerde Bismarck’ın gerçekleştirdiği reformları nitelendirmek içinse Sozialstaat (sosyal devlet) terimleri kullanılmıştır (Rosanvallon, 2004: 119). Asıl olarak modern anlamda refah devleti uygulamalarının başlangıç noktası 1883’te Bismarck tarafından getirilen sosyal sigorta uygulamasıdır. Terimsel olarak ise “refah devleti” ifadesinin ilk defa 1941 yılında Temple isminde bir başpiskopos tarafından telaffuz edildiği ve 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu ile kullanımının yaygınlaştığı öne sürülmektedir.

Sanayileşme sonrası sigorta sistemlerinin yaygınlaşmasına ilave olarak gelir devamlılığının ve adaletinin sağlanması, ekonomiye müdahale ve piyasayı düzenleme gibi fonksiyonlar üstlenen modern refah devletinin yükselişi 1960’larda en üst noktaya ulaşmıştır. Kurumsal anlamda gelişmeler de en çok bu dönemde gerçekleşmiştir. Genel olarak “refah devletinin altın çağı” olarak adlandırılan dönem daha çok İkinci Dünya Savaşı sonrası sosyal politikalarla başlayıp 1970 Enerji/Petrol Krizi ve ardından neoliberal ekonomi politikalarının yayılmasının hemen öncesine rastlamıştır. Literatürde bu dönem 1945-1975 yılları arası olarak ifade edilmektedir. 1980 yılından itibaren refah devletinin krize girdiği yönünde görüşler mevcut olsa da, müdahalelerin boyutları değişmekle birlikte modern refah devleti çatısının bu tarihe kadar oturmuş olduğu yorumu yapılması mümkündür.

Sosyal devlet veya refah devleti olarak nitelendirilen ve bazı kaynaklarda sosyal refah devleti olarak zikredilen kavram, genellikle üç niteleme biçiminde de aynı anlamda kullanılmaktadır. Refah devleti, bireylere ve hanehalklarına gelir güvencesi, sosyal risklerden korunma, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık ve barınma

benzeri haklarda belirli bir düzeyde yaşam standardı sağlamaktadır. Bunun dışında, refah devleti toplumun refahının ençoklaştırılmasına yönelik olarak ekonomik olayların seyrinde ve dolayısıyla ekonomik ve sosyal hayatta etkin biçimde rol almaktadır. 1929 Bunalımı sonrasında Keynes tarafından önerilen refah devleti modeli bu özelliktedir ve ekonomik ve sosyal açıdan etkin bir devletin temel ilkesinin, ekonomik büyümenin getirdiği zorunlulukların toplumda hakkaniyetle denkleştirilmesi olduğunu vurgulamaktadır (Rosanvallon, 2004: 43).

Benzer biçimde refah devletini piyasanın seyrini politik müdahalelerle değiştiren organize güç olarak tanımlayan Asa Briggs, piyasa aktörlerinin davranışlarının ve piyasanın seyrinin biçimde değiştirileceğini açıklamıştır. Öncelikle refah devleti tüm vatandaşlara minimum bir geliri garanti eder, sosyal riskler karşısında birey ve hanehalkları mağduriyetini minimize eder ve refah devleti statü farkı gözetmeden sosyal hakları hizmet sözleşmeleri ile düzenler (Briggs, 2000: 18).

Refah devletlerinin siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklerinde görülen farklılıklar sosyal politikalara yaklaşımlarını ve seçecekleri araçları doğrudan etkilemiş, bu anlamda refah devletlerinin sınıflandırılması yoluna gidilmiştir. Literatürde birçok sınıflandırma yapılmışsa da birkaç sınıflandırma daha başarılı bulunarak ön plana çıkmıştır.

Refah devleti sınıflandırmalarının ilki Wilensky ve Lebeaux'a ait refah devletlerinin "kalıntı refah devleti" (residual) ve "kurumsal refah devleti" (institutional) olarak ayrıldığı yaklaşımdır. Daha sonraları Richard Titmuss tarafından bu sınıflandırma "kalıntı refah modeli" (residual welfare), "endüstriyel başarı-performans modeli" (industrial achievement-performance), "kurumsal-yeniden bölüşümcü model" (institutional redistributive) olarak geliştirilmiştir (Durdu, 2009: 44; Özdemir, 2007: 127-28). Bunların dışında birçok sınıflandırmanın varlığı söz konusu olmakla birlikte literatürde birçok çalışmaya kaynaklık eden Esping-Andersen sınıflandırması refah devleti sınıflandırmalarının en başarılısı olarak kabul görmüştür. Bu başarı refah devletine piyasa temelli yaklaşımdan kaynaklanmaktadır.

Esping Andersen ilk etapta refah devletlerini üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur. Buna göre, refah devletleri “liberal model”, “muhafazakar model” ve “sosyal demokratik model” olmak üzere üç grupta incelenmektedir ve her grubun sosyal politikaları farklı biçimde işlemektedir. İlgili sınıflandırma Çizelge 2.1’de yer almaktadır.

Çizelge 2.1. Esping–Andersen’in üç tür refah kapitalizmi

Rejim	Liberal	Muhafazakar	SosyalDemokrat
<b>Önde gelen örnekleri</b>	ABD, İngiltere	Almanya	İsveç
<b>Felsefi temeli</b>	Klasik liberalizm	Muhafazakar sosyal politika	Sosyalizm /Marksizm
<b>Dekomüdfikasyon</b>	Düşük	Orta	Yüksek
<b>Sosyal haklar</b>	Gereksinim temelli	Katkıya dayalı	Evrensel
<b>Refah önlemleri</b>	Karma hizmetler	Transfer ödemeleri	Kamu hizmetleri
<b>Haklar</b>	Düz oranlı ödenekler	Katkıya dayalı	Yeniden dağıtıcı
<b>Sosyal politika sağlayan kurumlar</b>	Piyasa (kalıntisal)	Devlet (mesleksel)	Devlet (evrensel)

Kaynak: Bernhard Ebbinghaus, Philip Manow, “Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism”, Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA, London: Routledge, 2001, p. 8.Ve Rebecca A. Van Voorhis, “Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research”, Journal of Sociology and Social Welfare, Vol.: XXIX, No: 4, December 2002, p. 5 (Aktaran: Özdemir, 1997: 240)

Çizelge 2.1’ de Esping-Andersen’in sınıflandırmasında Liberal modelin düz oranlı ödenekleri kalıntisal biçimde sunduğu, Muhafazakar modelin katkıya dayalı transfer ödemeleri gerçekleştirdiği ve Sosyal Demokrat modelin kamu hizmetlerini evrensel biçimde sunduğu görülmektedir.

Ayrıca Esping-Andersen ülke gruplarının dekomodüfikasyon<sup>3</sup> derecelerine göre de bir sınıflandırma sınıflandırma yapmıştır ve bu sınıflandırma Çizelge 2.2’ de yer almaktadır.

<sup>3</sup> Dekomodüfikasyon, sosyal hak ve gelir kayıpları tazminlerinin (aylık, gelir vs.) başta devlet olmak üzere piyasadan bağımsız kurumlarca karşılanabilme olanağı olarak tanımlanmaktadır.

Çizelge 2.2. Esping-Andersen'in refah devletlerini dekomüdfikasyon derecelerine göre sınıflandırması, 1980

Liberal Devletleri	Refah	Muhafazakar Refah Devletleri	Sosyal Demokrat Refah D.	
Avustralya	13,0	İtalya	24,1	
Amerika	13,8	Japonya	27,1	
Yeni Zelanda	17,1	Fransa	27,5	
Kanada	23,3	Almanya	27,7	
İrlanda	23,4	Finlandiya	29,2	
		İsviçre	29,8	
			Avusturya	31,1
			Belçika	32,4
			Hollanda	32,4
			Danimarka	38,1
			Norveç	38,3
			İsveç	39,1

Kaynak: Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton-N.J.:Princeton University Press, 1990, s.52. Aktaran: King Mary C., "Strong Families or Patriarchal Economies? Southern European Labor Markets and Welfare in Comparative Perspective", *EUI Working Papers*, RSC No: 14, 2002, s.9 .

Yukarıda yer alan Çizelge 2.2'de Esping Andersen refah devletlerini "cömertlik derecelerine" ve yaşlılık maaşları, hastalık ödemeleri ve işsizlik sigortası ödeneklerinin durumuna göre yani piyasadan bağımsızlık –"dekomodüfikasyon derecelerine" göre sınıflandırmıştır. Buna göre, liberal rejimli devletlerden en az cömert kabul edilebilecek devletlerdir. Muhafazakar model liberal modele göre daha yüksek ödemeler sağlamakta ve sosyal demokrat rejimlere doğru gidildikçe devlet ödemeleri yükselmektedir (Özdemir, 1997: 143)

Esping-Andersen'in refah rejimi sınıflandırması etkileyici bulunmakla birlikte; basit bir mantığa dayandırılması, rejim karışıklıklarının göz önünde bulundurulmaması, işgücü piyasası kurumları ile aile içi ücretsiz emeğin ve kadın emeğinin niteliklerinin söz konusu analize dahil edilmemesi ve aile içi ilişkilerin sosyal duruma etkilerinin dikkate alınmamış olması gibi bazı eleştirilere muhatap olmuştur (King, 2002: 10).

Aile içi ilişkilerin asıl olarak kişinin sosyal durumunu belirlediği göz önüne alındığında, aile içi ilişkilerin ön planda olduğu toplumlarda yoksulluk riskinin kurumsal müdahalelere gerek duyulmadan önce aile fertleri yardımıyla önlenmesi mümkün olmaktadır. Bu önemli eleştiri Esping-Andersen'in modele aile içi güçlü ilişkilere sahip Güney Avrupa refah devletleri modelini eklemesine neden olmuştur. Bunun üzerine Esping-Andersen İtalya ve İspanya gibi ülkeleri Kıta Avrupa Refah modeli olarak nitendirmişse de (Esping-Andersen, 1999: 93) aile içi ilişkilerin toplumsal konuma destek olması Akdeniz ülkelerinin karakteristik

özelliği olarak nitelendirilmiş ve Esping-Andersen'in üçlü sınıflandırmasına Akdeniz refah rejiminin eklenme gerekliliği öne sürülmüştür (Ferrera, 1996: 18).

Esping-Andersen 1999 yılında yapmış olduğu yeni sınıflandırmada "defamilialization" yani "aileden bağımsızlaştırma" kriterini göz önünde bulundurmıştır. Buna göre bireylerin refah bakımından aileden bağımsızlaşması, aileye yük olmaması esastır. Güney Avrupa ülkeleri olan İspanya, İtalya ve Portekiz bu sınıflandırmada aileye en fazla bağımlı olan ülkeler olmuştur (King, 2002: 11-12).

Avrupa Birliği ülkeleri için yapılmış olan daha genel bir refah devleti sınıflandırmasında ise ikincil/katılımlı refah modeli, Beveridge tarzı model, Bismarck tarzı model ve İskandinav refah modeli ayrımı yapılmıştır. İkincil/katılımlı model Güney Avrupa refah modeli olarak da nitelendirilmektedir ve aile içi sosyal sorumluluklar ön plandadır. Sosyal yardım ve hizmetlerin özellikle en ihtiyaçlı kesime sunulduğu Anglo-Sakson (Beveridge) modeli, sosyal hak kazanımı için işgücü piyasası bazlı düzenlemeleri ön planda tutan Bismarck modeli ve vatandaşların tümüne ve koşulsuz biçimde sosyal hizmetler sunan İskandinav refah modeli diğer refah devleti modelleridir. Aslında bu sınıflandırma Esping-Andersen'in sınıflandırmasından çok da farklı değildir ve ülkeleri benzer gruplarda değerlendirmiştir.

Yoksulluğun önlenmesi stratejilerini anlamak için bu bölümde refah rejimlerinin sosyal politika yaklaşımları açıklanmaktadır.

### **2.2.1. Liberal Anglo-Sakson Devlet Modelinde Yoksulluğun Önlenmesi**

Refah devleti sınıflandırmasında ilk grup daha çok Anglo-Amerikan sistemlerde geçerli olan "liberal devlet modeli" dir. "Liberal-Anglosakson Model", "Beveridgeyan-Dayanışma Merkezli Model" ve "Anglosakson Ülkeleri Modeli" olarak farklı isimlendirmeler söz konusu olmaktadır. Bu gruptaki ülkeler ABD, İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada' dır.

Liberal modelin “kalıntı refah devleti modeli” olarak isimlendirilmesi devletin piyasaya mümkün mertebe müdahale etmemesi gerektiği görüşünden kaynaklanmaktadır. Devlet, klasik yoksulluk karşıtı politikaları üreterek piyasanın olumsuz etkilerini ve piyasa başarısızlıklarının neden olduğu yoksulluk riskini bertaraf etme çabasında olan en son müdahale edici pozisyonda bulunmaktadır.

Liberal model sosyal güvenlik sistemlerinin evrensellik ilkesi ile bütün nüfusa hitap etmektedir ancak sağlanan sosyal imkânlardan kimlerin yararlanacağı değişik hak etme kriterleri ve kolay atlatılmayan gelir testleri ile belirlenmektedir. Farklı statüler için farklı sosyal haklar sağlanmaktadır. Çalışabilir durumda olmayan bireylere doğrudan yoksulluğun etkilerini ortadan kaldıracı sosyal politikalar hedeflenirken çalışabilir durumda olan bireylere öncelikle istihdam mecburiyeti içeren ve bireyleri istihdam kararından vazgeçirmeyen sosyal politikalara odaklanılması söz konusu olmaktadır. Bu durum bireyleri sosyal risklerden koruyarak gelir güvenliğini sağlamayı amaçlayan Beveridge modeli sosyal sigorta sisteminin mantığına dayanmaktadır. Beveridge modelinde tüm sosyal riskleri karşılayan tek bir prim ödenmekte ve bu risklere karşı tüm kamu hizmetleri genel vergilerle finanse edilmektedir.<sup>4</sup>

Liberal modelde kamu transferleri genellikle israf olarak nitelendirilmekte ve piyasanın dengesini bozucu olarak kabul edilmektedir. Devletin son müdahale edici pozisyonunun nedeni de devletin piyasaya müdahalesinin kısıtlı olması gereğinden kaynaklanmaktadır.

Son 10 yıldır liberal modelin tanımında da farklılıklar gözlemlenmektedir. İngiltere ve İrlanda gibi devletler gelir düzeyi en düşük olan nüfusa yönelik yardımları ön plana alarak orta gelir düzeyi orta seviyedeki kesimi özel piyasadan refah temini için yönlendirmeye başlamıştır. Çalışma koşulu öne süren sosyal yardımlar da ön plana çıkan yardımlar arasındadır. Özel refah piyasasından hizmet teminin yoksullar ile orta sınıf arasında sosyal ikilik yaratabileceği endişesi de söz konusu

---

<sup>4</sup> Beveridge modeli refah devletinin sosyal güvenlik politikası üç konuya odaklanmıştır: aile yardımları, bir Ulusal Sağlık Merkezi vasıtasıyla kamu sağlığının iyileştirilmesi ve istihdam düzenlemeleri. Beveridge'nin modeli ihtiyaç duyulan aile ödenekleri ve sağlık harcamalarını karşılayacak tamamlayıcı bir vergi sisteminin gerekliliğini ortaya koymaktaydı (Rosanvallon, 2004: 123).



olmaktadır. Ulusal sağlık sistemleri dışında sosyal yardımlar minimum düzeyde tutulurken.

### **2.2.2. Muhafazakâr-Korporatist Devlet Modelinde Yoksulluğun Önlenmesi**

Daha çok Kıta Avrupası ülkelerinde gözlemlenen ve en önemli örneği Almanya, Fransa ve Avusturya olarak kabul edilen model, literatürde “Muhafazakâr-Kıta Avrupası Modeli”, “Kurumsal Refah Devleti Modeli”, “Bismarckyan-Sigorta Merkezli Model” ya da “Bismarck Ülkeleri Modeli”, “sosyal sigorta modeli”, “Alman modeli”, “Kıta Avrupa Refah Rejimi”, “Endüstriyel Başarı-Performans Refah Rejimi”, “Merkezi Avrupa Modeli” gibi farklı isimlendirmelere muhatap olmuştur.

Muhafazakâr-Korporatist modelin dekomodüfikasyon derecesi, liberal modelden yüksek, sosyal demokrat (İskandinav) modelden düşüktür. Başka bir deyişle sosyal haklar temel olarak devlet tarafından sunulmakla birlikte piyasaya kısıtlı roller verilmiş; hak kazanımı işgücü piyasasında bulunma veya önceden bulunmuş olma gibi kıstaslara ve sigorta sistemine bağlanmıştır. Gelir testi<sup>5</sup> yoluyla varlık araştırması da, sosyal yardımlara hak kazanımı noktasında önemli bir uygulamadır.

Sosyal harcamalar Liberal modelden daha fazla, İskandinav modelinden daha az miktardadır. Liberal modelin Beveridge sisteminin uzantısı olarak sosyal harcamaları karşılamak için genel vergileri kullanmasına benzer biçimde Muhafazakâr modelin de, Bismarck sisteminin uzantısı olarak sosyal sigorta sistemi vasıtasıyla sosyal harcamaları karşılaması söz konusudur. Toplanan primlerle hem sosyal sigorta ödemeleri yapılmakta hem de sosyal yardım politikaları kamu kurumları tarafından yürütölmektedir.

Modelin muhafazakârlık özelliği Kıta Avrupası'nın kraliyet rejimine dayanmakta ve dini kurumların/kiliselerin sosyal politikaya etkilerinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca güçlü Katolik partilerin mevcudiyeti bu refah rejiminin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Aileye ve kadına karşı muhafazakâr tutumlar sosyal hayatı ve refah politikalarını dolaylı olarak etkilemektedir. Sosyal yardımlarda refah kriteri aile

<sup>5</sup> Gelir testi (means test): Kamu kaynaklarından yapılan sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanmak isteyenlerin gelir durumlarının araştırılmasına dayalı bir hak etme kriteridir.

olarak dikkate alınmaktadır. Aile reisinin geçim temini önem arz etmekte ve sigorta sistemi ve diğer sosyal haklarla desteklenmekte, evli kadınlar ile iş piyasasında düzenli yer almayan kişiler için yeterli sosyal haklar sağlanmamaktadır.

Korporatist özelliği değerlendirildiğinde, modelin sınıflar ve statüler arasında mevcut konumu koruma çabası dikkat çekicidir. Çalışan ya da iş hayatında bulunmuş kişiler ile diğerleri arasında sosyal hakların dağılımı farklılık göstermekte ve devletin geliri yeniden dağıtıcı rolünün yeterince işlemediği görülmektedir.

Yoksulluğun nedenlerinden olan gelir yetersizliği veya gelir kayıpları ile diğer sosyal sorunlar bu rejimde istihdam piyasası teşvikleri ve düzenlemeleriyle değil, sosyal sigorta sistemi düzenlemeleriyle çözülmeye çalışılmaktadır. Devlet iş yaratan konumda değildir, daha çok meslek ödemeleri (yaşlılık, hastalık aylıkları vs.) biçiminde transfer harcamaları gerçekleştirmektedir. Evli kadınlar için istihdam teşvikleri yüksek olmamakla birlikte sınırlı biçimde kreş yardımı benzeri destekler mevcuttur. Kadınların işgücüne katılımı sınırlıdır. Prim katkılı bir sistem olması yardımlardan faydalanmak isteyen bireylere “yüksek ödeme alabilmek için yüksek prim ödemek” gibi bir maliyete neden olmaktadır.

### **2.2.3. İskandinav (Sosyal Demokrat) Devlet Modelinde Yoksulluğun Önlenmesi**

Sosyal hakların evrensel ve hak temelli bir yapıyla ele alındığı refah rejmi olan Sosyal Demokrat Devleti modeli literatürde “İskandinav Modeli”, “Nordic model”, “Evrensel model” ya da “İsveç Modeli” olarak isimlendirilmektedir. İsveç, Danimarka, Finlandiya, Hollanda ve Norveç bu model sınıfında yer alan refah devletleridir.

Muhafazakâr-korporatist model ve Liberal modele kıyasla devletin sosyal hakların temininde daha fazla rol aldığı Sosyal Demokrat modelde, Muhafazakâr-korporatist modelin aksine sınıflar arası eşitlik ve evrensellik ön planda olan ilkelere sahiptir. Ancak bu eşitlik yüksek düzeyde bir refah seviyesinde eşitlik olarak tasarlanmaktadır. Eşitliğin sağlanması için yeniden dağıtıcı devlet fonksiyonu ön planda ve aktiftir.

Refah temini için her şey, başta eğitim, sağlık gibi temel sosyal hizmetler piyasa ilişkilerinden bağımsızdır. Devlet istihdam piyasası düzenlemeleri ve işgücü teşviklerini ön planda tutmaktadır. Güçlü sendikalaşma nedeniyle ücret düzeyleri yüksektir. Kamu istihdamı ve kadınların işgücüne katılım oranları yüksek tutulmaktadır. Kadınlar için doğum izni, doğum yardımı, çocuk yardımı, bakıcı yardımı benzeri sosyal haklar söz konusudur.

Yoksulluk ve sosyal dışlanma düzeyleri bu ülkeler için oldukça düşük seviyelerdedir ve devlet sosyal refah temini için tüm maliyeti üstlenmiş durumdadır.

#### **2.2.4. Güney Avrupa (Yardımlaşma) Devlet Modelinde Yoksulluğun Önlenmesi**

“Yardımlaşma Modeli”, “Tam Oluşmamış Model” (Rudimentary), “Katolik Korporatist Model”, “Latin Kuşağı Modeli” gibi isimlerle anılan Güney Avrupa refah modelinde devlet sosyal konularda aileye önemli derecede sorumluluk yüklemektedir. İspanya, Portekiz, Yunanistan, İtalya ve Türkiye bu grupta değerlendirilmektedir.

Modeli ortaya atan Leibfried, Titmuss tarafından öne sürülen “tam oluşmamış refah devleti modeli”ni Avrupa Birliği’nin güney kısmında “Latin Kuşağı Ülkeleri” olarak nitelendirdiği ülkelere uygun bularak Esping–Andersen’in sınıflandırmasına katkıda bulunmuştur (Leibfried 1993:133–156).

Modelin Kıta Avrupası refah modelinin altında incelenmesi mümkün kabul edilmekle birlikte Katolik Korporatist olarak adlandırılması belirli statü ve sınıflara hitap eden sosyal hak temini ile ilişkilidir. Muhafazakâr modelle benzeşen yönü ise dini kurumların ve sosyal gönüllülük esasının sosyal yardımlaşma ve dayanışmada önem arz etmesidir.

Modelin “tam oluşmamış”lığı “de jure” (yasal anlamda olması gereken) sistem ile “de facto” (mevcut, yürürlükteki) sistem arasındaki uçurumdan kaynaklanmaktadır. Bu modelde ülkenin yasal düzenlemeleri modern refah sistemlerinin gerektirdiği

tüm sosyal yardım ve hizmetleri kapsamakta, ancak uygulamada kurumsal düzenlemeler ve kaynaklar yetersiz kalmaktadır. Ayrıca politik müdahalelere açıklık söz konusudur ekonominin her alanında ve işgücü piyasasında kayıtdışılık yüksek düzeydedir. Sosyal transferlerin toplumda “içerdekiler ve dışardakiler” ayrımını körüklediği görülmektedir. Bir yanda yüksek maaşlı ve yaşlılık aylıklı ayrıcalıklı kesim, diğer yanda güvencesiz, korumasız, düşük ücretli veya düşük yaşlılık aylığı almakta olan kesim bulunmaktadır. Ulusal sağlık sistemi ve diğer sosyal hizmetlerde kurumsal ve kanuni düzenlemeler söz konusu olmakla birlikte kalite düşük ve sistem yetersizdir.

İskandinav ülkelerinin aksine yardımın kimlere verileceğine dair yapılan ihtiyaç tespitlerinde ve alınan kararlarda ciddiyet azdır ve yöntemler yeterince sıkı değildir. Verilen yardımların da yoksulluk sınırının üzerine çıkacak gelir düzeyine ulaşmayı mümkün kılması zor görünmektedir.

Asgari gelir destekleri bu modelde genellikle koşulsuz biçimde verilmektedir. Diğer refah rejimlerinde bireyleri yoksulluk kültüründen uzaklaştırmak ve çalışma hayatı ile bağlarını koparmamak adına yardım karşılığında zorunlu tutulan işte çalışma veya kamu yararına çalışma gibi uygulamalar söz konusudur. Bu uygulamalar Güney Avrupa modelinde henüz yerleşmiş değildir.

### **2.3. Asgari Gelir Desteği Uygulamaları**

Sosyal refah devleti anlayışı içerisinde geliştirilen sosyal koruma sistemlerinin amaçları sürekli geliri ve/veya yaşam standartlarını korumak, yoksulluğu azaltmak, gelir dağılımında eşitliği sağlamak, sosyal dışlanmayı ve marjinalleşmeyi önlemek olarak sıralanabilir. Bu amaçları gerçekleştirmek amacıyla tasarlanan mekanizmalar sosyal güvenlik sistemi ile sosyal yardım sistemidir. Mevzuat ve uygulamaları farklılık gösteren bu mekanizmalar evrensel nitelikteki devlet yardımları, sigorta ve diğer yardımlar yoluyla çalıştırılmaktadır. Daha açık bir ifadeyle; belirli bir gelirden ve istihdamdaki statüden bağımsız olarak verilen genel destekler, bireyin istihdam edilme durumuna ve istihdam sırasında yaptığı katkıya göre değişen sosyal sigorta uygulamaları ve gelire/mal varlığına bağlı olarak - genellikle ihtiyaç merkezli- yoksulluk sınırının altında olanlara veya özel gruplara

(engelliler gibi) verilen özellikle nakit destek yardımlarıdır. Genel destekler ve devlet yardımları primsiz, sigorta sistemleri ise primli uygulamalardır. İhtiyaç temelli yardımlar genellikle gelir kaynaklarının tespiti ile belirlenir ve üç farklı başlıkta incelenebilir:

- a) Genel Yardımlar: Belirlenen eşik gelir düzeyi altındaki tüm kişilere nakdi destek sağlayan programlardır.
- b) Kategorik Yardımlar: İhtiyacı özel durumundan kaynaklanan kişilere nakdi destek sağlayan programlardır. Yaşlılar, engelli ya da işsizler gibi belirli tanımlı gruplara nakit desteği sağlayan yardımlardır (İngiliz aile kredisi sistemleri ve Türkiye 2022 aylığı ödemeleri gibi).
- c) Bağlı/Koşullu Yardımlar: Konut, eğitim ya da sağlık hizmeti gibi belli başlı mal ya da hizmetlere aynı ve nakdi şekilde erişmeyi sağlamaktadır (Türkiye’de koşula bağlı eğitim ve sağlık yardımı sağlayan “Şartlı Nakit Transferi” programı gibi).

Sosyal yardımlar tarihinde mevzuat açısından ilk örnek İngiltere’de 1601 yılında yayınlanan İngiliz Fakirleri Koruma Yasası’dır (Poor Law). Yoksullara nakit gelir desteği sağlanması gereğini öne süren ilk yaklaşım ise Thomas Paine’in 1791 yılında yayınlanan Rights of Man (İnsanın Hakları) adlı kitabında yer almaktadır (Buğra ve Sınmazdemir, 2006: 2). Güncel anlamda güvenceli asgari gelir uygulamasının ilk örneği de 1795 yılında yüksek yoksulluk oranlarına karşı ekme fiyatlarının baz alınarak asgari geçim gelirinin belirlendiği İngiltere “Speenhamland Yasası” olarak kabul edilmektedir (Gorz, 1995: 247). Daha sonra George Stigler 1946 yılında geliri belirli bir eşik düzeyin altındaki vatandaşlara devletin ödediği bir gelir vergisi uygulanmasını öne sürmüştür. 1962 yılında ise Milton Friedman “Kapitalizm ve Özgürlük” (Capitalism and Freedom) adlı kitabında gelir desteği uygulamasına “negatif gelir vergisi (NGV)” başlığıyla yer vermiş ve pozitif gelir vergisi ile negatif gelir vergisinin bir arada uygulanmasının karmaşık sistemlere alternatif olacağını belirtmiştir.

Daha sonra diğer ülkelerde de destek mevzuatları gelişmiş ve uygulamalar çeşitlenmiştir. 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 Bask Ülkesi(1988), Katalonya (1990) (ve sonra da diğer İspanya bölgeleri) yasaları ile Portekiz'de 1997 yılında yürürlüğe giren yasa diğer Avrupa ülkelerinde uygulanan mevzuat örnekleridir.

Uygulamaların ortak yönü bireylerin kendilerini güvende hissedecekleri bir yaşama erişmelerini sağlama amacı taşımalarıdır. Bu güven uygulamanın niteliğini “güvenceli asgari gelir” olarak tanımlamaya olanak vermektedir. Birçok ülkede süresiz olarak uygulanan desteklerde “güven” uygulamanın sürekli oluşuna dair inançtan kaynaklanmaktadır.

Asgari gelir desteği (AGD) uygulamaları bugün Avrupa Birliğine (AB) üye ülkelerin hemen hemen hepsinde uygulanan bir tür nakdi sosyal yardımdır. Benzer uygulamalara sahip olmakla birlikte AB ülkeleri arasında yalnızca Yunanistan asgari gelir sistemine sahip olmayan tek ülkedir.

Asgari gelir uygulamalarında temel amaç yoksulluktan korunmak, toplumun yoksul ve dışlanmış kesimlerine asgari düzeyde bir gelir ve dolayısıyla insana yakışır minimum yaşam standardı sağlamak ve toplumsal bütünleşmeyi sağlamaktır. AGD' den yararlanabilme ölçütü genel olarak mevzuatta belirlenen bir yoksulluk eşiği olarak alınmaktadır. Yararlanma konusu asgari gelire sahip olmakla ilgili olsa da birçok ülke uygulamasında desteğin içerdiği konut yardımı, gıda yardımı, sağlık yardımı gibi ilave yardım imkânlarından yararlanmak da mümkün olmaktadır.

Asgari gelir uygulamaları genel ve kategorik planlar olarak uygulanmaktadır. Genel planlar tüm nüfusa hitap etmekte, kategorik planlar ise engelliler ya da emekliler gibi halkın belirli gruplarına göre dizayn edilmiş yardımlar sağlamaktadır. Lüksemburg ve Avusturya'daki asgari gelir desteği uygulamaları genel; Belçika, Fransa, Almanya, İrlanda, İngiltere, Portekiz, İspanya, Estonya gibi birçok Avrupa ülkesindeki uygulamalar ise kategorik olarak kurgulanmıştır (Madenoğlu, 2010: 37).

Asgari gelir uygulamalarının yoksulluğu azaltmada tek başına yeterli olmasa da, yoksulluk riski ile karşılaşan veya kriz dönemlerinde yoksulluk sınırının altına düşen gelir düzeyine sahip kişiler için olumlu bir uygulama sayılmaktadır.

## **2.4. AGD Uygulamalarının Genel Özellikleri**

AB üyesi ülkelerde uygulanan AGD uygulamalarının temel özellikleri benzer özelliklere sahip ülkelerde yakınlaşmakta olup özel niteliklerle ilgili durumlarda uygulama farklılıkları görülebilmektedir.

Uygulama farklılıklarının yanı sıra amacı vatandaşlarına bir sosyal koruma ağı sağlamak olan üye ülkeler asgari gelir programları için terminolojik farklılıklar da kullanmaktadır. Fransa, Lüksemburg, İspanya, Portekiz ve Litvanya gibi ülkelerde asgari gelirin tasarımı açıkça belirlenmişken Danimarka, Avusturya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Almanya, Hollanda ve Malta'da "sosyal yardım" uygulaması biçiminde, Belçika ve Portekiz'de "entegrasyon veya içerme geliri", Kıbrıs'ta "kamu yardımı", İngiltere'de "gelir desteği", İrlanda'da "yoksulluk nafakası", Estonya'da "geçim yardımı", Slovakya'da "materyal yardımı" ve Litvanya'da "sosyal yardım" olarak isimlendirilmektedir (Casas, 2005: 17).

### **2.4.1. Ulusallık-Yerellik**

Avrupa Birliği'nde uygulanan asgari gelir desteği uygulamaları arasında yerel ve ulusal nitelikler açısından farklılıklar bulunmaktadır. Asgari gelir programlarının çoğu genel olarak merkezi kurallara sahip, ulusal sosyal güvenlik sistemlerince içerilen programlardır. Ancak bazı ülkelerde özel uygunluk şartları gereği bölgesel ve yerel yönetimlere bırakılan uygulamalar da söz konusudur. Bunların dışında karma nitelikte, ulusal düzeyde tasarlanan ancak yerel düzeyde yürütülen uygulamalar söz konusudur. Örneğin İngiltere ve İrlanda'da ulusal çapta örgütlenen uygulamalar söz konusu iken İskandinav ülkelerinde yasal düzenlemeler ulusal düzeyde oluşturulduğu halde uygulamalar yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. İspanya'da ise hem politikanın tasarımı hem de uygulamanın yürütülmesi yerel yönetimlerde dir. Politikaların yerelliği ve ulusallığı

ülkenin devlet toplulukları halinde olması veya üniter yapıda olması ile yakından ilişkilidir.

Bölgesel mevzuata göre hareket eden yerel yönetimler de veri bütçe tutarlarına uygun olarak kendi politikalarını belirlemektedir. Örneğin, Avusturya ve İspanya'da bölgeler sosyal destek politikalarından sorumlu iken Almanya'da topluluklar arası bir düzenleme mevcuttur. Fransa'da asgari gelir yardımı ("revenu de solidarité active") ulusal sosyal güvenlik kurumunun (aile yardımları fonu, "Caisse d'Allocations Familiales" veya CAF) yerel büroları aracılığıyla yönetilmektedir. İrlanda'da ise "Tamamlayıcı Refah Ödeneği" adı verilen asgari gelir yardımı da Sosyal ve Aile İşleri Bakanlığının (Sosyal Koruma Bakanlığı) Sosyal Hizmetler Şubesinin yerel şubeleri tarafından verilmekte ancak, günlük idaresi Sağlık Hizmetleri Yönetimin yerel Toplum Refah Görevlilerince yürütülmektedir. İngiltere'de de "Gelir Desteği" adı verilen asgari yardım Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı yerel iş merkezi ofisi aracılığıyla yönetilmektedir (SGK, Primsiz Ödemeler Raporu).

#### **2.4.2. Gelir Testi**

AB'ye üye devletlerden çoğu ihtiyaç tespiti yaparak yardımdan yararlanıcı hedef kitlenin belirlenmesinde, eşik olarak belirlenen gelir düzeyinin altında kalanları saptamaktadır. Tüm üye devletlerin asgari gelir programlarında desteği hak edecek hedef grup gelir testi ile tespit edilmektedir. Gelir testleri genellikle hanenin toplam gelirini, tasarruflarını ve diğer varlıklarını göz önünde bulundurmaktadır. Bazı ülkeler özel durumlar (engelli yardımı, çocuk yardımı gibi) için ödemekte oldukları nakit yardımları istisna tutarak geride kalan tüm varlık ve gelirleri gelir testine tabi tutmaktadırlar. Bazı ülkeler ise niteliğine bakılmaksızın tüm gelirleri teste dahil etmektedir.

Gelir testi neticesinde bulunan rakam ülke ulusal yoksulluk sınırı ile karşılaştırılarak kişilerin yardıma muhtaçlık durumu tespit edilmektedir. Ulusal yoksulluk sınırı yıllık bazda eşdeğer hanehalkı medyan kullanılabilir gelirinin %60'ıdır ve bu tutar sosyal transferler sonrası tutar üzerinden hesaplanmaktadır. (Eurostat Combating Poverty, 2010: 3)

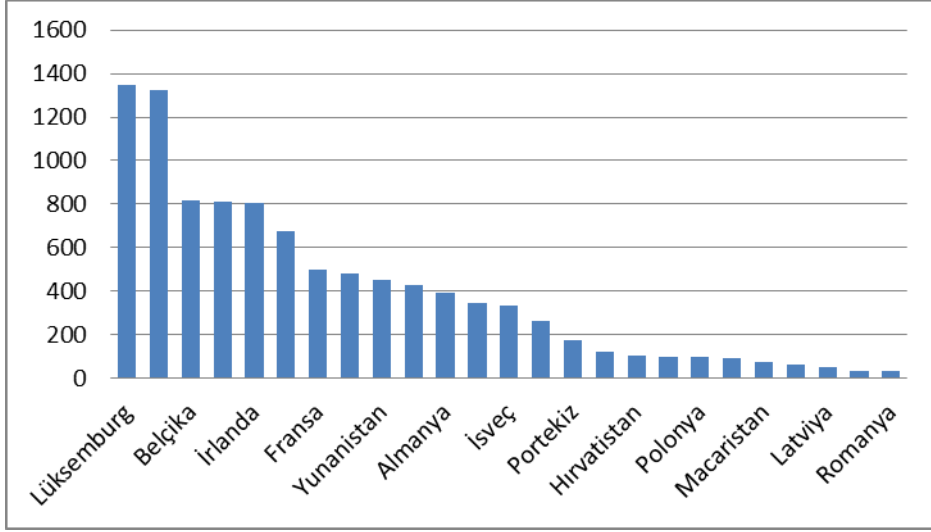


### 2.4.3. Asgari Gelir Desteği Tutarının Belirlenmesi

AB Üye Devletleri'nde asgari gelir desteği tutarının belirlenmesinde iki yaklaşım söz konusudur. Zorunlu asgari gelir rakamlarının net olarak belirlendiği "yasal yaklaşım"da şeffaflık, adalet ve basitlik söz konusu olup herkes hak ettiği yardım düzeyini öğrenebilmektedir. Yasal yaklaşımın dezavantajı, acil, istisnai ihtiyaç ve değişikliklerin göz ardı edilmesidir. "Takdire bağlı" yaklaşımda ise temel ihtiyaçları karşılayacak alt sınır belirlenmekte, bu sınırın üzerinde verilecek yardımlar yardımı veren kuruluşun insiyatifine bırakılmaktadır. şeffaf ve adil olmaması ve her ailenin ihtiyaç sepetinin maliyetinin değişebileceği gibi eleştirilere maruz kalan bu sistemin asıl problemi kamu harcamalarında israfa neden olabilecek olmasıdır. Uygulamada ise, çoğu sistem zorunlu yardım seviyeleri tablolarına sahip olmakla birlikte, bölgesel ya da yerel yetkililerin takdirine bağlı ek yardım tutarlarını da içermektedirler. Destek seviyeleri altı aylık ya da yıllık olarak tüketici fiyat endeksi ya da ücret seviyelerindeki artışlara göre uyarlanmaktadır.

Ödenecek tutar ülkelerin ekonomik durumlarına göre değişiklik arz etmektedir. Ancak tüm ülkeler sosyal koruma anlayışına uygun biçimde, belirlenmiş asgari bir yaşam düzeyini temin edecek gelir düzeyinin sağlanması konusunda hemfikirdir. Asıl sorun asgari yaşam düzeyini temin edecek gelir miktarının tespitinde yatmaktadır. Bu konuda ülkeler farklı tutarlar belirlemektedir ancak "Yoksullukla Mücadele ve Avrupa'da Sosyal İçermeyi Teşvik Etmek için Asgari Gelir Desteğinin Rolü" ne ilişkin olan Avrupa Parlamentosu'nun 20 Ekim 2010 tarihli kararı, asgari gelir desteği yardımları için ortak bir minimum oran belirlemiştir. Bu karara göre asgari gelirin en az oranı üye ülkelerin eşdeğer hane halkı medyan gelirinin %60'ı düzeyinde olması gerektiği ifade edilmektedir.

Asgari gelir desteği yardımlarında ödenecek tutar, hane halkı büyüklüğüne göre değişiklik arz etmektedir. Öncelikle yardımlar tek bir birey için hesaplanmakta, daha sonra yardım miktarı hanenin durumuna göre artırılmaktadır. Bireyin eşinin çalışıyor olup olmadığı veya bakmakla yükümlü olduğu çocuk sayısı yardım tutarının artırılmasında göz önünde bulundurulmaktadır.



Şekil 2.1. AB ülkelerinde uygulanan kişi başına asgari gelir desteği tutarı

Kaynak: MISSOC Çevrimiçi verilerinden oluşturulmuştur (Erişim Tarihi: 20.03.2014).

Şekil 2.1'de üye ülkelerin kategorik yardımlar eklenmeksizin ödemekte olduğu genel asgari gelir desteği tutarları yer almaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere ülkelerin ekonomik ve sosyal yapıları yapılan yardım miktarlarını etkilediğinden yüksek refah düzeyine sahip gelişmiş üye ülkelerin ödediği tutarlar yüksek olduğu halde, küçük ve zayıf ekonomiye sahip ülkelerde ödenen yardım tutarları düşük seyretmektedir. Yunanistan'da uygulanmakta olan asgari gelir sistemi bulunmadığından veriye ulaşılamamıştır.

#### 2.4.4. Asgari Gelir Yardımlarının Süresi

Sosyal yardımların bağımlılık kültürü oluşturma ihtimali nedeniyle bireyleri istihdam piyasasından uzaklaştırmaya ve iş arayan sıfatını terk etmeye yönelttiği ileri sürülmektedir. Bu noktada yapılacak yardımların uygulanacağı sürenin titizlikle belirlenmesi gerekmektedir.

Asgari gelir desteğinin uygulanacağı süre de ülkeler arasında programın özelliklerine göre değişiklik göstermektedir. Genellikle yardımların verilmesi kişilerin maddi durumunun periyodik olarak kontrol edilmesi ve ihtiyaç halinin devam edip etmediğinin tespit edilmesine bağlıdır. Asgari gelir uygulamalarında genel ilke sınırsız süreli yardımlar verilmesi yahut belirlenen yardım sürelerinin

bireylerin yardıma ihtiyaçlı durumları devam ettiği sürece uzatılabilmesi gerektirir.

Ülkeler arasında yalnızca Slovenya 3 ay asgari gelir desteği sağlamaktadır ve bu süreyi uzatma imkanı bulunmamaktadır. Avusturya, Almanya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsveç, Macaristan, Lüksemburg, Malta, Slovakya süresiz yardımlar uygulanmaktadır. Fransa, Bulgaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Romanya, Letonya ise sınırlı süreli yardımlar uygulamakta, ancak bu süreler ihtiyaç olursa uzatılmaktadır.

#### **2.4.5. Programdan Yararlanmaya Hak Kazanma Şartları**

Asgari gelir yardımlarını hak etme koşulları üye devletlere göre değişiklik göstermektedir. Genel olarak tabiiyet, ikametgah, yaş, mali kaynak yetersizliği ve çalışmaya uygunluk ile ilgili koşullar ortak şartlar olarak ön plandadır.

##### **2.4.5.1. Vatandaşlık ve İkamet Koşulu**

Gelir desteğine hak kazanabilmek için ilk aranan koşul genellikle ikamet yahut vatandaşlık koşuludur. Yalnızca kendi vatandaşlarını destek kapsamına alan ülkeler bulunduğu gibi kendi vatandaşı olmayıp ikili/çoklu sosyal güvenlik sözleşmelerine muhatap devlet vatandaşlarını kapsama alan devletler de bulunmaktadır. Çoğu üye ülke asgari gelir desteği için tabiiyet koşulu aramamakta ancak neredeyse tüm ülkeler ikamet esasının yerine getirilmesini beklemektedir. Bazı ülkeler (Ör. İngiltere, 2 yıl) ikamet etmeye ara vermiş vatandaşları için ikamet şartına da kolaylaştırıcı şart getirebilmektedir. Bunun için ikamet şekillerine yönelik "ikamet", "olağan ikamet", "daimi ikamet", "oturma hakkı", "yabancı oturan" ve "bulunma" gibi terimler geliştirilmiştir. İngiltere, "Daimi İkamet Testi" ile ikamet belgelendirmelerini gerçekleştirmektedir. Diğer yandan, bazı ülkeler (örneğin İsveç) daimi ikametgah şartı koşmayıp yalnızca oturma izni bulunmasını destekten yararlanma için yeterli görmektedir. Bazı ülkeler (örneğin Çek Cumhuriyeti) belgelendirilmemiş göçmenleri dahi kapsama dahil edebilmektedir.

### 2.4.5.2. Yaş Kriteri

Asgari gelir sistemlerinde genellikle birlikte yaşayan aile bireyleri arasında destek ilkesi mevcuttur ve yoksulluk riskinde ilk müdahalenin aileden gelmesi umulmaktadır. Gelir desteğinden yararlanma için alt sınır ağırlıklı olarak 18 veya 25'tir. Asgari uygunluk yaşının altında olduğu halde kişiler bazı özel durumlarda (aileden ayrılmış olan, bakmakla yükümlü olduğu çocukları olan veya hamile olan, evli ya da temelsiz bir evlilik işlemiyle birliktelik yaşamakta olan kişiler) sosyal desteklerden yararlandırılabilir. Genel olarak 18 yaş altındaki çocuklara asgari gelir desteği sunulmamaktadır. Çünkü koruma sistemleri bu gruptaki çocukların bakımını ebeveynlerin üstlendiğini varsaymaktadır. Bazı sistemler ise tek ebeveynli durumlarda bakmakla yükümlü olunan çocuklar için olmayan ebeveynin sorumluluğunu göz önünde bulundurmakta, uygulamayı bireyin sorumluluğuna yüklemektedir; yani devlet mevcut olmayan aile üyesinin katkısını ödediğini varsaymakta ve böylece yardımlar buna göre azaltılmaktadır.

Çizelge 2.3. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin asgari gelir desteği uygulamaları için saptanan yaş kriteri

ÜLKE	Yaş Kriteri
İngiltere	18 ve üzeri
Belçika	
Danimarka*	
Romanya	
Portekiz**	
Polonya	18-65
Macaristan	
Malta	18-60
Fransa	25-65
İspanya	
Lüksemburg	25 ve üzeri
Hollanda	27 ve üzeri
İtalya	Farklı özerk yönetimler nedeniyle bölgeye göre değişen kriterler söz konusudur.
Avusturya, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Estonya, Almanya, İrlanda, Latviya, Lihtenştayn, Litvanya, Norveç, İsveç, Slovakya, Slovenya	Yaş kriteri öngörülmemiştir.

Kaynak: MISSOC çevirimiçi verisinden derlenmiştir ("comperative tables" Erişim Tarihi: 08/05/2014). İlgili kaynakta Yunanistan için "veriler ulaşılamıyor" bilgisi bulunmaktadır.

\* Danimarka eğitimini tamamlamış ve işe girmeye hazır bireyler için asgari gelir genel ödemesi yaş kriterini 30 olarak belirlemiştir. 18-29 yaş aralığındaki bireyler için halen eğitimleri devam ediyorsa "eğitim yardımı" verilmektedir.

\*\*Portekiz sisteminde; doğmamış dahi olsa bakmakla yükümlü olduğu çocukları olan kişiler için nadiren 18 yaş altında olsa da asgari gelir desteği verilebilmektedir.

Çizelge 2.3'te görüldüğü üzere Avusturya, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Estonya, Almanya, İrlanda, Latviya, Lihtenştayn, Litvanya, Norveç, İsveç, Slovakya, Slovenya herhangi bir alt veya üst yaş kriteri belirlememiş ülkelerdir. Bu ülkelerde gizli yaş kriteri uygulanmaktadır denebilir. Çünkü sistemler belirli bir yaştan itibaren (genel olarak 65 yaş) ekonomik olarak zor durumdaki bireylere emekli olanlar için prim karşılığı, emeklilik hakkı bulunmayanlar içinse prim katkısız (yardım niteliğinde) sistemler aracılığıyla yaşlılık ödemeleri yapmaktadır. Bu noktada ilgili programlarda emekli aylığı hak ediş yaşı veya yaşlılık yardımı hak ediş yaşı gizli yaş kriteridir yorumu yapılabilir.

Diğer ülkeler ise yaş için alt sınır belirlemekle birlikte Macaristan, Malta, Fransa ve İspanya dışında üst sınır yaş kriteri belirlememiştir. Üst yaş kriteri belirlemeyen ülkelerde yukarıdaki durum geçerli olmaktadır.

Asgari gelir için asgari yaş kriteri iş arayanlar (job-seekers) yardımları açısından önem arz etmektedir. Genellikle ülkelerde 18 veya 25 olarak uygulanan yaş kriteri iş arayan yardımından faydalanmak isteyen ülkeler için aşağıya çekilebilmektedir. (Örneğin Almanya'da 15 ve İngiltere'de 16).

#### **2.4.5.3. Çalışmaya Uygunluk Kriteri**

Asgari gelir desteği de diğer sosyal yardımlar gibi zor durumda olan ve geçinemeyecek durumda, yoksul olan kişilere verilen yardımlardır. Kişilerin zor durumlarının ortadan kalkması halinde normal şartlarda yardımların kesilmesi gerekir. Ancak işsizlik nedeniyle sosyal yardım almaya başlayan kişilerin yeniden çalışma hayatına adapte olmalarının kolay gerçekleşmediği ve iş hayatına katılmaya karar verse bile bunun maddi yönden ve zaman yönünden bir maliyetinin olduğu bilinmektedir.

Bu noktada ülkeler, sosyal ve mesleki entegrasyonu sağlayabilmek için başta aktif istidam politikalarını sosyal yardımlarla kombine etmek gibi birçok farklı yöntem denemektedir. Örneğin ülkelerin hemen hemen hepsi destekten yararlanma

şartlarına “çalışmaya uygunluk/çalışabilirlik” ve/veya verilen mesleki eğitime katılma zorunluluğu kriterini eklemiştir. Bazı ülkelerde (örneğin Danimarka ve Bulgaristan) teklif edilen işi ve eğitimi kabul etme taahhüdü veren kişi, kabul etme koşulunu geçerli mazeret sunmaksızın yerine getirmedeğinde, aldığı yardımın kesintiye uğraması gibi yaptırımlar söz konusu olabilmektedir. Bu uygulamaların amacı sosyal yardımları ve hizmetleri koşula bağlama ve erişimleri için kısıtlamalar getirmektir.

Ayrıca çalışabilirlik kriteri ile yüksek ödemeli asgari gelir desteği uygulamalarının bir başka hedefi, sosyal yardımlardan yararlanan kimseleri iş piyasasından ve aktif yaşamdan kopma ve tekrar entegre olamayacak bir psikolojiye sahip olma riskinden uzaklaştırmaktır.

Asgari gelir uygulamaları bir ekonomik yardımdan çok sosyal entegrasyon işlevi taşıyan bir bütünleşme aracıdır. Örneğin Fransız sisteminin eski ismi olan Revenu Minimum d’Insertion yani “tutunma geliri” kavramı bu işlevi vurgulamaktadır. İş bulma kurumlarında düzenlenen seminerler, mesleki eğitimler ve danışmanlık hizmetleri ile çalışabilirlik kriteri koşullarının yerine getirilmesi sosyal ve mesleki entegrasyonun sağlanması için yüksek önem arz etmektedir.

Üye ülkeler bu nedenle çalışabilirlik kriterini hayata geçirebilmek için yardımdan yararlanmak isteyen bireylerin istihdam bürolarına kayıtlı olmalarını ve aktif iş arayan niteliğe sahip olduklarını koşul olarak öne sürmektedir. Bazı ülkeler ise toplumsal açıdan erdemli olarak nitelendirilen yardım faaliyetlerinin yürütülmesini “çalışma” koşulu yerine ileri sürebilmektedir.

## **2.5. Seçilmiş Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulanan Asgari Gelir Desteği Uygulamaları**

Üye devletlerin asgari gelir programları birbirine benzemekle birlikte farklı refah yapılarının farklı özel durumları ve bunlara özel düzenlemeler de söz konusu olabilmektedir. Farklılıklar olmakla birlikte uygulamaların önemi, asgari gelir programlarının nihai bir sosyal güvenlik ağı oluşturulmasındaki rolünde yatmaktadır.

Bu bölümde Türkiye için bir asgari gelir desteği politikası önerebilmek amacıyla seçilmiş ülkelerde uygulanan asgari gelir desteği uygulamaları ele alınmıştır. Bunun için en iyi asgari gelir uygulaması örneklerinden biri olan Orta Avrupa ülkesi Fransa ve Türkiye Güney Avrupa ülkelerine benzer sosyoekonomik özelliklere sahip olduğundan bazı Güney Avrupa ülkelerinin sistemleri özetlenmiştir.

### 2.5.1. Fransa

Asgari gelir desteği uygulamalarının Fransız sosyal güvenlik literatüründeki ilk hali RMI (Revenu Minimum d'Insertion) 1989 yılında, yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı uygulamaya konulmuştur (Erdem, 2005: 7) RMI "tutunma geliri" olarak nitelendirilmektedir ve yoksulluğun yanı sıra sosyal dışlanmayla mücadeleye de vurgu yaptığı yorumu yapılmıştır.

29 Temmuz 1992 tarihli yasayla değişik 1988 tarihli tutunma geliri yasası, devletin merkezi organlarıyla yerinden yönetimler arasında birlikte yönetim ilkesine dayanan bir yapılanmayı benimsemişti. Bu ilke uyarınca, vali ile il konseyi başkanı tutunma gelirine ilişkin faaliyetleri birlikte yürütmekteydiler. 18 Aralık 2003 tarihli yasa ile bu anlayışta önemli bir değişiklik olmuş ve adem-i merkeziyetçilik esası benimsenmiştir.

Yıllar boyunca programa ilişkin deneyim kazanılmasının ardından 2004'te is arama konusunda daha güçlü zorunluluklar getiren ve "revenu minimum d'activité" veya RMA olarak adlandırılan (aktif minimum gelir) yeni bir program ortaya çıkmıştır. En az iki sene boyunca bu yardımı alan RMI faydalanıcılarına haftada 20 saatlik, asgari maaşlı, 6 aya kadar süren ve 18 aya kadar yenilenebilen kısmi zamanlı işler teklif edilmesi, işveren faydalanıcıya maaş ödediği için ayda 450 € tutarında destek alması biçiminde düzenlenmiştir.

Yine birkaç yıl sonra bu uygulama da "revenu de solidarité active" (aktif dayanışma geliri) veya modern kısaltmasıyla "rSa" olarak adlandırılan yeni bir uygulama ile değiştirilmiştir. 2007 yılında sınırlı sayıda Bölümde denenmeye başlanan bu model 2009'da genel olarak uygulanmaya başlamıştır. Bu program (RSA) resmi olarak çalışan fakat yoksulluktan kurtulabilecek düzeyde para kazanamayan "çalışan

yoksullar” için oluşturulmuştur. Fakat eski program altında asgari gelir alan, çalışmayan ama iş bulmak isteyen kişilere de uygulanmaktadır.

Özel haklar temelinde kabul edilen ve ulusal düzeyde belirlenen Fransa asgari gelir yardımları çok parçalı bir sisteme sahiptir. Hali hazırda Aktif Dayanışma Yardımı (RSA), Engelli yetişkin yardımı (AAH), Özel dayanışma yardımı, Geçici dayanışma yardımı (ATS), Yaşlılar için dayanışma yardımı (ASPA), Tamamlayıcı malullük yardımı (ASI), Geçici Dayanışma Yardımı (ATS), Geçici Bekleme Dönemi Yardımı (ATA) isimlerinde farklı türlerde asgari gelir uygulamaları yer almaktadır (MISSOC çevrimiçi, 2014). Bu programlar nihayetinde aynı sistemin parçaları olmakla birlikte birbirlerinden yalnızca ayrıntılar ve özel durumlar açısından farklılık göstermektedir.

RSA'dan yararlanabilmek için Fransa'da 3 yıldan beri yasal olarak ikamet ediyor olmak (oturma izni bulunmak) ve yaş kriteri 25-65 yaş arasında bulunmak gerekmektedir. 25 yaşından küçükler bakmakla yükümlü olduğu en az bir çocuk (doğmamış olsa dahi) olduğunu belgelemek şartıyla yararlanabilmektedir. Engelli yetişkin yardımı (AAH) için ise 20 yaş üzeri ve emekli aylığına hak kazanacak yaşın altındaki kişiler yararlanabilmektedir. Tamamlayıcı malullük yardımı (ASI) için ASPA'ya hak kazanma yaşına erişmemiş olmak gerekmektedir. Yaşlılar için dayanışma yardımı (ASPA) için emekli aylığına hak kazanma yaşına erişmiş olmak gerekmektedir. Geçici dayanışma yardımı (ATS) 1 January 1952 and 31 December 1953 arasında doğan ve eşdeğer emeklilik yardımına hak kazanmış olan kişiler için geçerlidir.

Asgari gelirin miktarı ve alt sınırı desteği talep edenin özelliklerine ve hanehalkının kaynaklarına göre değişebilmektedir. Aynı çatı altında yaşayan hanehalkının tümü hesaplamada dikkate alınmaktadır.

Aktif dayanışma geliri oranları aylık olarak ödenmektedir ve miktarları şu şekildedir (MISSOC çevrimiçi, 2014):

- Tek kişi: €499.31
- Tek ebeveyn ve 1 çocuk: €854.89



- Çift ve 2 çocuk: €1,048.55
- Çift ve 3 çocuk: €1,248.27

Aile yardımlarını içeren miktarlar belirli özel yardımlardan hariç tutulmaktadır.

- Engelli yetişkin yardımı: €790.18 (ailenin kompozisyonundan bağımsız olarak), ayrıca ilave €179.31 ya da kendi kendini idare eden bir yaşam için ilave €104.77.
- Özel dayanışma yardımı: tam olan günlük: €6.11, yaş ve çalışma süresi koşullarını yerine getirmeleri halinde günlük: €23.
- Geçici bekleme periyodu yardımı: günlük €11.35.
- Geçici dayanışma yardımı: tam oran günlük €34.78.
- Yaşlılar için dayanışma yardımı: tek kişi için aylık €787.26.
- Tamamlayıcı malullük yardımı: tek kişi için aylık €401.35.

Belirtilen tutarda yardımların ödenme süreleri ise genel olarak şu şekildedir (MISSOC, 2014).

- Engelli yetişkin yardımı asgari 1 yıl, engellilik durumunda iyileşme olmaması halinde azami 5 veya 10 yıl için verilmektedir.
- Özel dayanışma yardımı 6 aylık dönemlerde yenilenmektedir.
- Yaşlılar için dayanışma yardımı ve Tamamlayıcı malullük yardımı şartları sağladığı sürece kişi almaya devam edebilmektedir.
- Geçici Dayanışma Yardımı ve Geçici Bekleme Dönemi Yardımı her ay veya 12 aya kadar yenilenebilir, yararlanıcının durumuna göre değişebilmektedir.

Asgari gelir aylık olarak ödenmekte, miktarı ise kararname ile belirlenmekte ve fiyat dalgalanmalarına paralel olarak yılda iki kez gözden geçirilmektedir. Kişinin maddi durumunda değişiklik olma ihtimali bulunduğundan belirlenen tutar ve mevcut koşullar üç ayda bir kontrol edilmektedir.

RSA'ya hak kazanma koşulları belirlenirken kişinin tüm gelirleri göz önünde bulundurulmaktadır. Ancak bazı özel durumlar nedeniyle elde edilen gelirler belirlenen eşik değer gelirin üzerinde tutara ulaşılmasına neden olsa dahi hesaba katılmamaktadır. Anılan özel durum gelirleri:

- Sakatlık ödeneği
- Konut ödeneği
- İşsizlik ödeneği
- Dulluk ödeneği
- Özel eğitim ödeneği'dir.

Asgari gelire hak kazanan kişi hastalık ve analık sigortasına yardım kapsamına giren diğer aile üyeleri ile birlikte zorunlu olarak hak kazanmaktadır. Bu kişilerin sigorta primleri, il sosyal yardım büroları tarafından ödenmektedir. Asgari gelirin diğer bir yansıması işkazası sigortasına hak kazanmak ve işsizlik sigortasından mahrum bırakılmaktır. Çünkü bu gelirden yararlanan kişinin mesleki bir faaliyete veya kamu yararına bir faaliyette bulunma ihtimali vardır.

RSA gelirinin aktif istihdamı önlemesi ve dışlanmayı arttırması ihtimaline yönelik olarak tutunma sözleşmesi düzenlenmektedir. Ancak uygulamada tutunma sözleşmesi her zaman etkin işlemeyebilmektedir. Bazı kişilerin taahhütlerini yerine getirmemeleri ya da sözleşmeyi imzalamayı kabul etmemeleri söz konusu olabilmektedir.

### **2.5.2. İspanya**

İspanya'daki ilk örneği 1989 tarihinde Bask Bölgesinde uygulanmaya başlayan Asgari Tutunma Geliri veya Asgari Gelir (Ingreso Mínimo de inserción or Renta Minima) Kurumuna ilişkin düzenlemeler İspanya'nın 17 özerk bölgesinde<sup>6</sup> farklı türde tasarlanmıştır ve farklı biçimde uygulanmaktadır.

---

<sup>6</sup> Endülüs, Aragon, Asturyas, Balear Adaları, Bask Ülkesi, Ekstremaadura, Galiçya, Kanarya Adaları, Kantabria, Kastilya ve Leon, Kastilya-La Mancha, Katalunya, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Valensiya ile özerk il statüsünde Melilla ve Keuta

Güney Avrupa ülkelerinin tipik bir özelliği olarak İspanya'nın sosyal refah düzeni, oldukça istikrarsız bir yapıya sahiptir. Yoksulluk ve işsizlik oranlarının yüksek olmasına karşılık İspanya'da toplumsal bütünleşme oranı şaşırtıcı derecede yüksektir ve toplumsal dışlanma düşük düzeydedir (Bonny ve Bosco, 2002:107).

Sosyal koruma sistemi, cömert düzeyde olmayan devlet aylıkları (complementos de mínimos de pensiones de la seguridadsocial), işsizlik yardımları (rentaactiva de inserciónLaboral), özürlü yardımları (subsidio de garantía de mínimos) ve yoksul ailelerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik asgari gelir desteği yardımlarından (rentasmínimas de inserción) oluşmaktadır. (Günder, 2011: 71)

İspanya bölgesel uygulamalardan kaynaklı olmak üzere Fransa'ya benzer biçimde parçalı bir asgari gelir desteği programına sahiptir. Genel ve özel nitelikte olan "primsiz yardımlar" olarak adlandırılan bu yardımların asgari tutarları bölgesel olarak belirlenir. Bu yardımlar; "Primsiz Yaşlılık Aylığı", "Primsiz Malullük Aylığı", "İşsizlik Yardımı" ve "İspanya Dışında Yaşayan ya da Dönen Vatandaşlar İçin Asgari Yardım" şeklinde sıralanabilir (MISSOC, 2014; Ekdemir, 2009:130, Karaca, 2014).

Ancak en önemli asgari gelir desteği uygulamaları *Ingresos Minimos de Insercion* ve *Renta Minima de Insercion* (RMI veya *Salario Social*) olarak isimlendirilen uygulamalardır.

Asgari gelirin tutarı, özerk topluluklara, bakmakla yükümlü olunan akrabaların varlığına ve bütçe olanaklarına bağlı olarak farklılık arz etmektedir. Bu tutarlar tüketici fiyat endeksindeki gelişmeler dikkate alınarak, genellikle yılda bir defa güncellenmektedir.

Aile bireyelerine uygulanan taban miktar, aşağıda belirtilen oranlarda özerk topluluklara göre değişmektedir. Buna göre taban miktarın;

- Ailenin 2'nci üyesi için %10-42'si
- Ailenin 3'üncü üyesi için %7-37'si
- Ailenin 4'üncü üyesi için %4-32'si arasında ödeme yapılır.

Asgari gelirden özerk toplulukların kurumları sorumludur. Tamamı özerk topluluklar bütçesinden karşılanmaktadır (Ekdemir, 2009: 130).

Çizelge 2.4. Özerk yönetimlere göre ödenen minimum asgari gelir tutarları ve yararlanıcı sayıları (2012)

Bölge	Yararlanıcı başına aylık minimum tutar (€)	Göçmen Yararlanıcılar Kişi	Göçmen Yararlanıcılar %	İspanyol Yararlanıcılar	Toplam Yararlanıcılar
İSPANYA	420.55	52,253	24.04	75.96	217,358
Endülüs	397.67	-	-	-	33,068
Aragon	441.00	2,525	45.88	54.12	5,504
Asturyas	442.96	968	10.31	89.69	9,393
Balear Adaları	417.30	1,150	52.70	47.30	2,182
Kanarya Adaları	472.16	-	-	-	5,397
Kantabri	426.01	192	4.36	95.64	4,402
Kastilya ve Leon	426.00	1013	12.02	87.98	8,430
Kastilya La Mancha	372.76	359	32.73	67.27	1,097
Katalunya	423.70	9205	39.81	60.19	23,123
Valensiya	385.18	3828	31.17	68.83	12,282
Ekstremaadura	399.38	-	-	-	1,318
Galiçya	399.38	1,198	13.98	86.02	8,571
Madrid	375.55	5,637	28.31	71.69	19,909
Murica	300.00	463	24.68	75.32	1,876
Navarre	641.41	4336	54.75	45.25	7,920
Bask Ülkesi	612.41	21,118	30.18	69.82	69,976

Çizelge 2.5. Özerk yönetimlere göre ödenen minimum asgari gelir tutarları ve yararlanıcı sayıları (2012)

Bölge	Yararlanıcı başına aylık minimum tutar (€)	Göçmen Yararlanıcılar Kişi	Göçmen Yararlanıcılar %	İspanyol Yararlanıcılar	Toplam Yararlanıcılar
La Rioja	372.76	-	-	-	2,190
Ceuta	300.00	36	18.37	81.63	196
Melilla	384.84	225	42.94	57.06	524

Kaynak: REY Graciela Malgesini, "Report on Minimum Income Schemes in Spain 2014", s.22.

Çizelge 2.4 ve 2.5'te 2012 yılında özerk yönetimler bazında verilen yardım tutarları ve yararlanıcı sayıları verilmiştir. En düşük yardımın aylık 300 € ile Muria ve Ceuta'da olduğu en yüksek yardımın ise 641 € ile Bask Ülkesi'nde olduğu görülmektedir. İspanya ortalaması ise 420 € civarındadır.

Asgari gelirden yararlanmak için İspanya özerk topluluklarının birinde 3-5 yıl bazı yardımlar içinse 10 yıl ikamet etme koşulu aranmakla birlikte vatandaşlık şartı

aranmamıştır. Yaş kriteri 25-65 yaş olarak belirlenmiştir ve çalışabilir durumda olma şartı önem arz etmektedir. Bölgelere göre değişmekle birlikte asgari gelir, genellikle en fazla 12 aylık bir süre için verilir, ihtiyaç halinde bu sürenin 12 ay süre ile uzatılabilmesi söz konusu olabilmektedir.

### 2.5.3. İtalya

İtalya, sosyal sorunların çözümünde aile desteğini ön plana alan ülkelerden olduğundan yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede hâlâ evrensel bir programa sahip değildir ve refah rejimi oldukça parçalı bir yapıdadır. 1977'den itibaren İtalyan sosyal koruma sistemi ulusal bazda sosyal politikadan bölgesel düzeyde sosyal politikalara yönelmeye başlamıştır.

1998 yılında bütçe kanunu ile yürürlüğe giren asgari gelir desteği (RMI – Reddito Minimo d'Inserimento) toplumda yoksulluk ve marjinalizasyon riski taşıyan ve bakmakla yükümlü olduğu kimseleri geçindiremeyen kişiler için türetilen bir sosyoekonomik destek mekanizması olarak tanımlanmaktadır. Yardımlar bir yıl süresince verilir ve gerekliliğin sürdüğünün ispatı öne sürülürse bu süre daha sonra uzatılabilir (Erdem, 2005: 15).

Sistem aileyi ilk sorumlu olarak kabul ettiğinden yardım talep eden hane halkı üyesinin kendisine karşı yasal sorumluluğu bulunan herhangi bir akrabası olması halinde kişinin yardım talebinin reddedilmesi mümkündür.

Vatandaşlık koşulu bulunmamakla birlikte yardım talep eden kişinin 10 yıl süre ile İtalya'da ikamet ediyor olması beklenmektedir. Bazı bölgesel yardımlar için farklı şartlar ileri sürülmesi de söz konusu olabilmektedir. Sistem katkısız ve süresizdir. Diğer sistemlerde olduğu gibi tüketici fiyat endeksine göre periyodik olarak yardımlar güncellenmektedir. Ödenmekte olan tutarların ve diğer koşulların da bölgesel mevzuatlarda farklı yer alması söz konusu olabilmektedir.

Asgari gelir programı ile benzeşen ve buna ilave olarak 2008 krizi sonrasında ulusal düzeyde uygulamaya konulan "sosyal kart" önemli bir uygulama olmuştur. Sosyal kart, -yıllık geliri 6000 € altındaki- 65 yaşından büyük kimselere ve -yıllık

geliri 8000 € altındaki- üç yaşından küçük çocuklu ailelere verilmektedir. İki aylık ödemeler şeklinde 80 € tutarında ödenmektedir.

#### **2.5.4. Portekiz**

1984 yılında ülkede ulusal bir sosyal güvenlik yasası (Lei de Bases da Sedurença Social 28/84) oluşturulana dek Portekiz'in bir ulusal sosyal güvenlik sistemi olmamıştır (Bonny ve Bosco 2002: 114). 1996'dan itibaren de ulusal sosyal koruma bölgesel uygulamalara kaymıştır. Fransa'daki uygulamadan esinlenen bir entegrasyon programı kapsamında, aile üyelerinin temel ihtiyaçlarının karşılanması, mesleki eğitimin ve istihdama doğrudan erişimin sağlanması ile sosyal ve mesleki entegrasyonun geliştirilmesi hedeflenmiştir (Ditch ve Oldfield, 1999:69).

Asgari gelir desteği olarak uygulanan Rendimento Minimo Garantido (RMG) uygulaması muhtaçlığı tespit edilen ve 18 yaş üzerindeki herkesi kapsamaktadır. Bu programa paralel olarak uygulanan öğrenci yardımı ve aile yardımları da bulunmaktadır.

Başlangıçta Rendimento Minimo Garantido (RMG) programının temelinde bireylerin işgücü piyasalarına entegrasyonunun sağlanması yer alsa da, sistemin etkinliğinin artırılması, gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşılması ve yararlanıcıların sosyal içerme programlarına katılımlarının artırılması amacıyla, mesleki entegrasyon uygulamaları programa dahil edilerek, program Rendimento Social de Inserção (RSI) adını almıştır (Günder, 2011:74).

RMG ve RSI da, Fransız tutunma sözleşmesine benzeyen sosyal içerme anlaşmasına dayanmaktadır. Yardım alacaklara kendileri için de faydalı olabilecek kurslara katılma, iş arama ya da çocuklarını okula gönderme gibi şartlar öne sürülebilmektedir. (Erdem, 2005: 16).

Başlangıç olarak 1 yıl süreyle verilen ve aylık olarak ödenen desteğin, muhtaçlık devam ediyorsa süresi uzatılabilmektedir. Asgari gelir güvencesinden

yararlanabilme ölçütü asgari sosyal sigorta emeklilik gelirinin altında bir gelire sahip olmayı gerektirmektedir.

Belirlenen asgari gelir düzeyi hanehalkının durumuna göre asgari emeklilik gelirine;

- iki yetişkinden oluşan ailelerde asgari emeklilik gelirinin %100'ü,
- üç yetişkinden fazla ferdin bulunduğu ailelerde, buna ek olarak, aynı gelirin %70'i,
- ilk iki çocuk için aynı gelirin %50'si
- üçüncü ve sonraki çocuklar için aynı gelirin %30'u

İlave edilerek hesaplanmaktadır. Bu durumda nakit gelir desteği, bu miktarla ailenin geliri arasındaki farkı kapatacak biçimde düzenli olarak ödenmektedir. Buradaki uygulamada, nakit gelir desteğinin en yoksul kesimin durumunu iyileştirmekte etkili olduğu ve yoksullukla mücadelede küçümsenmeyecek bir adım oluşturduğu görülmektedir (Sınmazdenir, Buğra, 2007: 95-96.)





### **3. TÜRKİYE'DE YOKSULLUK ve YOKSULLUKLA MÜCADELEDE KAMUSAL UYGULAMALAR**

#### **3.1. Türkiye'de Yoksulluk**

Bir ülkede yoksullukla mücadele için alınacak tedbirlerin belirlenmesi yoksulluk özelliklerinin ve boyutlarının tahmin edilmesi ile doğrudan ilişkilidir. Yoksulluğun tüm özellikleriyle ölçülebilmesi de ülkede kurumsal olarak sağlıklı veri kaynaklarının ve kurumsal yapının bulunması ile mümkündür.

Türkiye'nin yoksulluk çalışmalarının istatistiki kapsamda raporlanması Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılmaktadır. TÜİK'in yaptığı yoksulluk çalışmaları tüketim (harcama) ve gelir odaklı olmak üzere iki tür araştırma yöntemine dayanmaktadır. 2002 yılı itibariyle harcamaya dayalı yoksulluğu ölçmek için yayımlanan "Hanehalkı Bütçe Anketleri" ile 2006 yılından itibaren gelire dayalı yoksulluğu ölçmek için yayımlanan "Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması" yöntemleri kullanılmakta ve bunlara ait veriler ışığında yoksulluk istatistikleri raporlanmaktadır. İkinci yöntem Avrupa Birliği ile uyum çerçevesinde uygulamaya konmuş bağımsız bir ölçme yöntemi olarak benimsenmiştir.

#### **3.1.1. Gelir Yoksulluğu**

##### **3.1.1.1. Mutlak Yoksulluk**

Yoksulluk çalışmalarında TÜİK tarafından mutlak yoksulluk, 1 ABD doları, 2,15 ABD doları ve 4,3 ABD doları olarak tanımlanan yoksulluk sınırları ile ölçülmektedir. Belirlenen bu yoksulluk sınırları altında harcamaya sahip kalan kişilerin tüm nüfusa oranı her bir sınır için yoksulluk oranları olarak hesaplanmaktadır.

TÜİK tarafından yapılan çalışmalarda mutlak yoksulluk sınırları gıda yoksulluğu (açlık) ile gıda ve gıda dışı harcama yoksulluğu (temel gereksinimler) olarak iki grupta hesaplanmaktadır. Haneler için kritik sayılan seksen gıda içeren ve kalori

tutarı 2.100 kalori olan bir sepet ve sepetin ekonomik tutarı gıda yoksulluğu için yoksulluk sınırı olarak belirlenmiştir. Gıda ve gıda dışı yoksulluk ise bütçe anketleri yöntemine göre harcaması gıda yoksulluk oranının üzerindeki hanelerin harcamaları içerisinde gıda dışı harcamalar dikkate alınmaktadır. (Doğan, 2014: 32)

Çizelge 3.1. Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları, 2002-2013, Türkiye

Yöntem	Fert yoksulluk oranı (%)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>(3)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gıda yoksulluğu (açlık) <sup>(4)</sup>	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54	0,48	.	.	.	.
Yoksulluk (gıda+gıda dışı) <sup>(4)</sup>	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08	.	.	.	.
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	0,20	0,01	0,02	0,01	.	.	.	.	.	.	.	.
Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22	0,21	0,14	0,06	0,06
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35	3,66	2,79	2,27	2,06
Harcama esaslı göreceli yoksulluk <sup>(2)</sup> <sup>(4)</sup>	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12	.	.	.	.

Kaynak: TÜİK, 2013 Yoksulluk Çalışması.

(1) 1 \$'ın SGP üzerinden TL karşılığı olarak ilgili yılın cari değerleri kullanılmıştır.

(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

(3) 2007 yılından itibaren yeni nüfus projeksiyonları kullanılmaktadır.

(4) 2010 yılından itibaren metodolojik revizyon çalışmaları nedeniyle hesaplanmamaktadır.

2 Aralık 2014 tarihinde TÜİK tarafından açıklanan 2013 Yoksulluk Çalışması sonuçlarında yer alan, yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları Çizelge 3.1'de verilmiştir. Buna göre, 2013 yılında kişi başı günlük harcaması, cari satınalma gücü paritesine (SGP) göre 2,15 doların altında kalan fert oranı %0,06 seviyesinde; 4,3 dolarlık yoksulluk sınırı baz alındığında ise yoksulluk oranı, %2,06 oranında gerçekleşmiştir.

Çizelge 3.2. Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları, 2002-2013, Kent

Yöntem	Fert yoksulluk oranı (%)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>(3)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gıda yoksulluğu (açlık) <sup>(4)</sup>	0,92	0,74	0,62	0,64	0,04	0,07	0,25	0,06	.	.	.	.
Yoksulluk (gıda+gıda dışı) <sup>(4)</sup>	21,95	22,30	16,57	12,83	9,31	10,36	9,38	8,86	.	.	.	.
Kişi başı günlük 1 \$'in altı <sup>(1)</sup>	0,03	0,01	0,01	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Kişi başı günlük 2.15 \$'in altı <sup>(1)</sup>	2,37	1,54	1,23	0,97	0,24	0,09	0,19	0,04	0,04	0,02	0,02	0,02
Kişi başı günlük 4.3 \$'in altı <sup>(1)</sup>	24,62	18,31	13,51	10,05	6,13	4,40	3,07	0,96	0,97	0,94	0,60	0,64
Harcama esaslı görelî yoksulluk <sup>(2)</sup> <sup>(4)</sup>	11,33	11,26	8,34	9,89	6,97	8,38	8,01	6,59	.	.	.	.

Kaynak: TÜİK, 2013 Yoksulluk Çalışması.

Çizelge 3.3. Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları, 2002-2013, Kır

Yöntem	Fert yoksulluk oranı (%)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>(3)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gıda yoksulluğu (açlık) <sup>(4)</sup>	2,01	2,15	2,36	1,24	1,91	1,41	1,18	1,42	.	.	.	.
Yoksulluk (gıda+gıda dışı) <sup>(4)</sup>	34,48	37,13	39,97	32,95	31,98	34,80	34,62	38,69	.	.	.	.
Kişi başı günlük 1 \$'in altı <sup>(1)</sup>	0,46	0,01	0,02	0,04	.	.	.	.	.	.	.	.
Kişi başı günlük 2.15 \$'in altı <sup>(1)</sup>	4,06	3,71	4,51	2,49	3,36	1,49	1,11	0,63	0,57	0,42	0,14	0,13
Kişi başı günlük 4.3 \$'in altı <sup>(1)</sup>	38,82	32,18	32,62	26,59	25,35	17,59	15,33	11,92	9,61	6,83	5,88	5,13
Harcama esaslı görelî yoksulluk <sup>(2)</sup> <sup>(4)</sup>	19,86	22,08	23,48	26,35	27,06	29,16	31,00	34,20	.	.	.	.

Kaynak: TÜİK, 2013 Yoksulluk Çalışması.

(1) 1 \$'in SGP üzerinden TL karşılığı olarak ilgili yılın cari değerleri kullanılmıştır.

(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır

(3) 2007 yılından itibaren yeni nüfus projeksiyonları kullanılmaktadır.

(4) 2010 yılından itibaren metodolojik revizyon çalışmaları nedeniyle hesaplanmamaktadır.

Çizelge 3.2 ve 3.3 incelendiğinde, Türkiye’de kırsal yoksulluğun kentsel yoksulluğa kıyasla daha yüksek olduğu görülmektedir. Günlük 2,15\$ olarak belirlenen yoksulluk sınırı 2013 yılı kent için 0,02 iken kır için 0,13 olarak gerçekleşmiştir. 4,3\$ yoksulluk sınırı için ise kent oranı 0,64 iken kır oranı 5,13 olarak gerçekleşmiştir.

### 3.1.1.2. Göreli Yoksulluk

Türkiye’de göreli yoksulluk oranı ise, medyan veya ortalama gelirin belirli (%50 ve/veya % 60) bir yüzdesinin yoksulluk sınırı olarak kabul edilmesi yoluyla belirlenmektedir. Bu sınırın altında kalan bireyler yoksul olarak nitelendirilmekte, fert başına eşdeğer<sup>7</sup> tüketim harcaması, belirlenen göreli yoksulluk sınırının altındaki hanehalkı nüfusunun toplam nüfusa oranı ise yoksulluk oranı olarak hesaplanmaktadır.

Çizelge 3.4. Harcama esaslı göreli yoksulluk (2002-2013)

Yöntem	Fert yoksulluk oranı (%)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>(3)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Türkiye</b>	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12	.	.	.	.
<b>Kent</b>	11,33	11,26	8,34	9,89	6,97	8,38	8,01	6,59	.	.	.	.
<b>Kır</b>	19,86	22,08	23,48	26,35	27,06	29,16	31,00	34,20	.	.	.	.

Kaynak: TÜİK, 2013 Yoksulluk Çalışması.

Çizelge 3.4’te hanehalkı bütçe anketlerine dayanan harcama esaslı göreli yoksulluk oranları, Türkiye, kır ve kent oranlarıyla görülmektedir. Türkiye için harcama esaslı göreli yoksulluk oranlarında yıllar itibariyle yüksek değişim gözlenmemekle birlikte 2009 yılı için bu oran 15,12 olarak gerçekleşmiştir. Verilen dönemde 2002’den itibaren, kırsal yoksulluk oranları yüksek iken kentsel yoksulluk görece düşük düzeylerde seyretmiştir. 2009 yılı itibariyle kırsal göreli yoksulluk %34,20 olarak gerçekleşmiştir.

<sup>7</sup> Eşdeğerlik ölçeği, belirlenmiş katsayıları her bir hanehalkı büyüklüğünün kaç eşdeğer ferde denk olduğunu hesaplamaya yarayan sistemdir. Farklı tutarlarda gelir ve harcamaya sahip ve farklı büyüklükteki haneler arasında karşılaştırma yapmaya olanak vermektedir. TÜİK, OECD sistemini kullanmaktadır. Buna göre, eşdeğer hanehalkı büyüklüğünün hanehalkındaki referans kişi için 1, 14 yaş ve üzerindeki tüm fertler için 0,5 ve 14 yaşın altındaki tüm fertler için 0,3 katsayısı kullanılmaktadır.

Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (GYKA) kaynaklı gelir esaslı yoksulluk sınırları, yoksul kişi sayısı ve yoksulluk oranları Türkiye geneli için 2006-2013 yılları aralığında Çizelge 3.5'te verilmiştir. Buna göre, gelir esaslı görelî yoksulluk %25'ten %22,3'e, yoksul sayısı büyük bir değişme gözlenmemekle birlikte 16.932'den 16.578'e gerilemiştir.

Çizelge 3.5. Gelire dayalı görelî yoksulluk sınırına göre yoksul sayıları, yoksulluk oranı ve yoksulluk açığı, 2006-2013

Yıl	Yoksulluk sınırı (TL)	Yoksul sayısı (Bin kişi)	Yoksulluk oranı (%)	Yoksulluk açığı <sup>(1)</sup>
2006	2 822	16 932	25,0	33,4
2007	3 616	15 589	22,8	27,2
2008	3 775	16 381	23,7	27,1
2009	4 197	16 806	23,8	28,6
2010	4 426	16 746	23,5	28,7
2011	4 849	16 390	22,6	29,4
2012	5 373	16 602	22,6	29,4
2013	5 956	16 578	22,3	26,5

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2006- 2013

Gelirlerin referans dönemi bir önceki takvim yılıdır. Yoksulluk hesaplamasında eşdeğer hanehalkı gelirleri, Düzey 2 bazında TÜFE ile düzeltilmiştir.

(1) Yoksulluk açığı yoksulluğun derecesi hakkında bilgi verir. Yoksulluk açığının 100'e yaklaşması, yoksulluğun derecesinin çok fazla olduğunu, küçülmesi ise yoksulluk risk derecelerinin daha az olduğunu ifade etmektedir.

(2) Yoksulluk açığı =((Yoksulluk sınırı-Yoksulların medyan geliri)/Yoksulluk sınırı)\*100 formülüne göre hesaplanmıştır.

2013 yılı için gelire dayalı görelî yoksulluk sınırına göre yoksul sayıları, yoksulluk oranı ve yoksulluk açığı rakamları Çizelge 3.6'da yoksulluk risklerine göre verilmiştir. Türkiye'de 2013 yılı için medyan gelirin % 50'sinin altında bir gelirle yaşayanların oranı % 14,9, medyan gelirin % 60'ının altındakilerin oranı % 22,3'tür.

Çizelge 3.6. Gelire dayalı görelî yoksulluk sınırına göre yoksul sayıları, yoksulluk oranı ve yoksulluk açığı, 2013

Yoksulluk riski	Yoksulluk sınırı (TL)	Yoksul sayısı (Bin kişi)	Yoksulluk oranı (%)	Yoksulluk açığı <sup>(1)</sup>
	2013	2013	2013	2013
% 40	4 008	6 788	9,1	22,6
% 50	5 007	11 137	15,0	26,0
% 60	6 012	16 706	22,4	26,7
% 70	7 016	21 979	29,5	29,0

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2006- 2013 Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (GYKA) kaynaklı gelir esaslı yoksulluk sınırları, yoksul kişi sayısı ve yoksulluk oranları İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması' na (İBBS) göre Düzey 1 Bölgeler bazında 2012-2013 yılları için Çizelge 3.7'de verilmiştir. Buna göre, her bölge için, bölgenin ortalama refah seviyesi yoksulluk sınırı olarak verilmiştir. Bu sınır altında kalan kişilerin sayısı bölgesel yoksul sayısını, bu sayının nüfusa oranı ise bölgesel yoksulluk oranını vermektedir. İstanbul bölgesinin en yüksek yoksulluk sınırına sahip olmasına rağmen en fazla yoksul sayısına ve en yüksek yoksulluk oranına sahip olmadığı görülmektedir. Benzer biçimde en düşük yoksulluk sınırının gerçekleştiği Güneydoğu Anadolu Bölgesi en az yoksul kişi sayısına ve en düşük yoksulluk oranına sahip değildir. Bu durum bölgesel yaşam koşullarının farklılık göstermesinden kaynaklanmaktadır.

Çizelge 3.7. Gelire dayalı göreceli yoksulluk sınırlarına göre bölgesel yoksul sayıları ve oranı, 2012-2013

İBBS Düzey 1 Yoksulluk riski		Yoksulluk sınırı (TL)		Yoksul sayısı (Bin kişi)		Yoksulluk oranı (%)	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013
TR1 İstanbul	% 50	6 016	6 563	1 247	1 134	9,6	8,6
TR2 Batı Marmara	% 50	4 789	5 452	417	346	13,0	10,6
TR3 Ege	% 50	5 319	5 833	1 101	1 067	11,6	11,1
TR4 Doğu Marmara	% 50	5 167	5 870	766	658	10,8	9,1
TR5 Batı Anadolu	% 50	5 474	5 926	896	781	12,9	11,1
TR6 Akdeniz	% 50	3 938	4 288	1 298	1 073	13,7	11,2
TR7 Orta Anadolu	% 50	4 263	4 508	468	402	12,4	10,6
TR8 Batı Karadeniz	% 50	4 389	4 737	526	484	12,0	11,1
TR9 Doğu Karadeniz	% 50	4 432	5 207	280	228	11,1	9,0
TRA Kuzeydoğu Anadolu	% 50	2 719	3 067	274	242	13,2	11,8
TRB Ortadoğu Anadolu	% 50	2 614	2 983	500	470	13,4	12,5
TRC Güneydoğu Anadolu	% 50	2 257	2 599	1 012	960	12,8	11,9

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2012 ve 2013.

Medyan gelirin yüzde %50'sinin esas alındığı Çizelge 3.7'de 2013 yılı için en yüksek yoksulluk oranının %12,5 ile Ortadoğu Anadolu bölgesinde gerçekleştiği görülmektedir. En düşük oran ise %8,6 ile İstanbul bölgesinde gerçekleşmiştir.

Literatürde kronik yoksulluk veya süreğen yoksulluk olarak da nitelendirilen ve TÜİK tarafından hesaplanmakta olan bir başka yoksulluk göstergesi olan "süreklilik"

yoksulluk” oranı, ölçümün yapıldığı son yılda ve önceki üç yıldan en az ikisinde yoksulluk riski altında olan kişilerin oranı olarak tanımlanmaktadır. Sürekli yoksulluk oranı 2012’de %16 iken 2013 yılı için %13 olarak gerçekleşmiştir. (Sürekli yoksulluğun hesaplanmasında eşdeğer hanehalkı kullanılabilir medyan gelirin %60’ı dikkate alınmaktadır.)

Sürekli yoksulluğun gelir yetersizliği, eğitim, sağlık ve diğer sosyal hizmetlere erişememe gibi mevcut kritik sorunları özellikle yoksul hanelerde kadınlar, çocuklar ve yaşlılar açısından kalıcı ve kronik yoksunluklara neden olmaktadır.

Çizelge 3.8. Hanehalkı büyüklüğüne göre hane yoksulluk oranları

Hanehalkı büyüklüğü	Yoksul hanehalkı oranı (%)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007(*)	2008	2009
<b>TÜRKİYE - TURKEY</b>	<b>22,45</b>	<b>23,02</b>	<b>20,67</b>	<b>15,42</b>	<b>13,98</b>	<b>13,64</b>	<b>13,52</b>	<b>14,54</b>
<b>1-2</b>	16,51	13,41	14,49	8,44	10,95	9,36	9,85	11,52
<b>3-4</b>	16,37	17,08	13,71	9,22	8,27	8,06	8,23	9,41
<b>5-6</b>	29,03	31,67	27,40	22,41	17,54	20,79	21,14	21,79
<b>7+</b>	45,95	48,41	51,06	44,08	41,83	39,79	37,68	38,50

Kaynak: 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK

Türkiye’de yoksul hanelerin önemli bir özelliği, hanede gelir getirici faaliyete sahip kişi sayısının bağımlı nüfusa göre oldukça düşük olmasıdır. Başka bir deyişle genellikle bir -veya nadiren iki kişi- genellikle düşük ücretle ve güvencesiz çalışmakta; iki ve üzeri bağımlı nüfusu geçindirmektedir. Ortalama hanehalkı sayısı 2013 ve 2014 yılları için 3,6 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, İstatistiklerle aile 2014). Bu durumda yoksul haneler bakımından gelir getirici işlerde çalışan tek kişi dışında iki ve üzeri bağımlı nüfus olduğunu söylemek mümkündür. Bağımlı nüfus sayısı arttıkça yoksulluk oranları ve yoksulluk riski artmaktadır. Çizelge 3.8’ de 2002-2009 yılları arasında hanehalkı sayısına göre yoksul haneler halkı oranı verilmektedir. Buna göre hanede bulunan kişi sayısı arttıkça, yoksulluk oranı artmaktadır.

Bağımlı nüfusun niteliği dahi hanede yoksulluğun şiddetini etkileyebilmektedir. Hanede özel duruma sahip (öğrenim görmekte olan çocuk, yenidoğan bebek, hasta, yaşlı ve engelli) bireylerin varlığı hane gider kalemlerini artırdığından yoksulluk oranları bu durumdan etkilenmektedir.

Çizelge 3.9' da 2013 yılı için hanehalkı tipine göre yoksulluk oranları verilmektedir. Buna göre, en yüksek yoksulluk oranları beş kişi ve üzeri nüfusa sahip hanelerde gözlemlenmektedir. İki yetişkinli, üç yada daha fazla bağımlı çocuğu olan hanehalkları için 2013 yılında yoksulluk oranları %49,6 olarak gerçekleşmiştir. En düşük yoksulluk oranı ise her ikisi de 65 yaş altında olan iki yetişkinli hanehalklarında %5,7 olarak gerçekleşmiştir.

Tek kişilik hanelerde de yoksulluk oranlarının düşük gerçekleştiğini kabul etmek mümkün değilse de, bu grupta 65 yaş ve üzerinde olup tek başına yaşayan kesimin yoksulluğu en fazla yaşayan grup olduğunu söylemek mümkündür.

Çizelge 3.9. Hanehalkı tipine göre yoksulluk oranı, 2013

Hanehalkı tipi	Yıl				
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Türkiye</b>	24,3	23,8	22,9	22,7	22,4
<b>Tek kişilik hanehalkı</b>	11,2	10,1	10,5	13,4	11,6
<b>65 yaş altı</b>	7,0	5,4	6,2	6,3	5,9
<b>65 yaş ve üstü</b>	15,1	14,1	14,9	20,5	17,9
<b>Erkek</b>	8,5	8,4	8,7	8,9	9,1
<b>Kadın</b>	12,4	10,9	11,5	15,9	13,0
<b>Bağımlı çocuğu olmayan hanehalkı</b>	9,6	8,2	8,3	7,8	7,7
<b>Her ikisi de 65 yaş altında olan 2 yetişkinli hanehalkı</b>	7,3	5,3	5,5	4,5	5,7
<b>En az biri 65 yaş üzeri olan iki yetişkinli hanehalkı</b>	11,0	9,6	10,5	13,1	12,2
<b>Bağımlı çocuğu olmayan diğer hanehalkları</b>	10,4	9,5	9,1	8,1	7,5
<b>Bağımlı çocuğu olan hanehalkları</b>	29,0	28,5	27,3	27,4	27,2
<b>Tek ebeveynli en az bir bağımlı çocuğu olan hanehalkı</b>	34,3	32,0	34,1	30,4	28,9
<b>İki yetişkinli, bir bağımlı çocuğu olan hanehalkı</b>	11,6	10,0	9,5	9,5	8,0
<b>İki yetişkinli, iki bağımlı çocuğu olan hanehalkı</b>	17,1	15,7	15,2	15,2	15,6
<b>İki yetişkinli, üç yada daha fazla bağımlı çocuğu olan hanehalkı</b>	49,1	48,1	47,5	48,1	49,6
<b>Bağımlı çocuğu olan diğer hanehalkları</b>	32,1	33,2	31,0	31,2	30,9
<b>Bilinmeyen</b>	19,3	15,4	10,9	33,3	0,0

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2009-2013 (TÜİK, İstatistiklerle Aile, 2014) Yoksulluk, eşdeğer hanehalkı kullanılabilir medyan gelirin %60 kriterine göre hesaplanmıştır.



Yoksulluğun hane sınıflandırmasında bir diğer önemli gösterge tek ebeveynli hanelerde yoksulluğun yüksek seyirde olması ve çocuk sayısının artması halinde yoksulluk oranlarının artmasıdır. Bu grup hanelerde 2013 yılı için gerçekleşmiş olan %28,9 yoksulluk oranı azımsanmayacak boyuttadır. Ayrıca, tek ebeveynin kadın olması yoksulluk riskini artıran bir faktör olarak kabul edilmektedir. Bu durumun farklı nedenleri olsa da en önemli neden toplumsal cinsiyet rollerinin etkisidir. Kadınların işgücü piyasasında genellikle erkeklere nazaran dezavantajlı durumda bulunması, eğitim durumu yetersizliği nedeniyle kalifiye işlerde yer alamamaları, işgücü piyasasının esnek yapısı nedeniyle güvencesiz ve düşük ücretli işlerde çalışmaları gibi sebepler tek ebeveynli aile reisliğini üstlenmeleri durumunda gelirlerinin tek erkek ebeveynli hanelere oranla daha fazla yoksulluk yaşamalarına neden olmaktadır. Türkiye şartlarında genellikle boşanma durumlarında çocukların velayetinin anneye verilmesi söz konusu olduğundan, en az bir çocuklu tek ebeveynli hanelerde ebeveynin anne olduğu hanelerin oranı baba ebeveynli hanelerden fazladır. Bu oran, 2012 yılı için %84,9 'a %15,1 olarak gerçekleşmiştir.

### 3.1.1.3. Açlık ve Yoksulluk Sınırları

Gelir yoksulluğu incelenirken açlık ve yoksulluk sınırları hesaplarının ele alınması önem arz etmektedir. TÜİK tarafından hanehalkı büyüklüğüne göre en son yayınlanan açlık ve yoksulluk sınırları verileri 2009 Yoksulluk Çalışması' na ait olup Çizelge 3.10 ve Çizelge 3.11'de yer almaktadır.

Çizelge 3.10. Hanehalkı büyüklüğüne göre Türkiye'de açlık sınırı (TL)

Hanehalkı Büyüklüğü	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	59	75	81	84	91	105	122	127	141
2	90	113	122	127	138	159	185	192	213
3	113	143	154	161	174	201	233	243	269
4	133	168	182	190	205	237	275	287	318
5	152	192	207	217	235	271	313	328	363
6	170	214	230	242	261	301	350	365	404
7	187	235	253	264	287	331	382	401	444
8	201	253	275	287	311	359	414	435	482
9	215	271	294	306	331	387	446	465	515
10	230	288	315	325	351	404	471	495	548

Kaynak: 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK Gıda harcamalarından oluşan yoksulluk sınırıdır Gıda yoksulluk sınırı, 2003 temel yıllı Tüketici Fiyat Endeksi'nin gıda ana grup indeksi ile; gıda ve gıda dışı bileşenlerden oluşan yoksulluk sınırı ise genel indeks ile genişletilerek 2010 yılına inflasyonla edilmiştir.

Çizelge 3.10'da 2002-2010 yılları arasında hanehalkı büyüklüğüne göre Türkiye'deki açlık sınırı tutarları gösterilmiştir. Buna göre 2010 yılında tek kişilik hanenin açlık sınırı 141 TL, 4 kişilik bir hanenin açlık sınırı 318 TL ve 10 kişiden oluşan bir hane için açlık sınırı 548 TL olarak belirlenmiştir.

Çizelge 3.11. Hanehalkı büyüklüğüne göre Türkiye'de yoksulluk sınırı (TL)

Hanehalkı Büyüklüğü	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	137	186	190	216	244	283	341	365	396
2	208	280	288	327	368	428	515	552	599
3	262	354	363	414	466	540	651	699	759
4	310	417	429	487	549	638	767	825	896
5	353	476	488	557	627	728	874	944	1.025
6	395	531	543	620	697	809	976	1.050	1.140
7	433	582	597	679	766	889	1.066	1.153	1.252
8	466	629	649	737	831	965	1.154	1.251	1.358
9	498	672	692	786	884	1.040	1.242	1.336	1.451
10	535	714	742	836	938	1.088	1.313	1.423	1.545

Kaynak: 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK. Gıda harcamalarından oluşan yoksulluk sınırıdır Gıda yoksulluk sınırı, 2003 temel yılı Tüketici Fiyat Endeksi'nin gıda ana grup indeksi ile; gıda ve gıda dışı bileşenlerden oluşan yoksulluk sınırı ise genel indeks ile genişletilerek 2010 yılına inflante edilmiştir.

Çizelge 3.11'de 2002-2010 yılları arası gıda ve gıda dışı harcamalardan oluşan hanehalkı büyüklüğüne göre yoksulluk sınırı tutarları verilmiştir. Buna göre Türkiye'de 2010 yılı için tek kişilik bir hanenin yoksulluk sınırı 396 TL, 4 kişilik bir hane için yoksulluk sınırı 896 TL, 10 kişilik bir hane için yoksulluk sınırı 1.545 TL olarak belirlenmiştir.

TÜİK tarafından 2010 yılından sonra açlık ve yoksulluk sınırı verilerinin yayınlanmamıştır. Bu durum hane yoksulluk oranlarında güncel rakamlara ulaşma konusunda sıkıntı yaratmaktadır. Bu noktada akademik çalışmalar ve araştırma kuruluşları ile sendikaların yapmış olduğu bağımsız nitelikte yoksulluk araştırmalarını incelemek faydalı olmaktadır. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) Aralık 1987'den itibaren düzenli olarak her ay, dört kişilik bir ailenin gıda harcaması tutarlarını hesaplayarak açlık ve yoksulluk sınırını

açıklamaktadır. Anılan gıda harcamasına esas olan beslenme şeması için Hacettepe Üniversitesi Sağlık Teknolojisi Yüksek Okulu referans vermiştir. Bu doğrultuda günlük kalori ihtiyacı sınıflandırması yetişkin erkek için 3500, yetişkin kadın için 2300, 15-19 yaş grubundaki erkek çocuk için 3200 ve 4-6 yaş grubundaki çocuk için 1600 kalori olarak belirlenmiştir.

Çizelge 3.12. Türk-İş araştırmasına göre 4 kişilik bir ailenin aylık açlık ve yoksulluk sınırı (TL)

	Mayıs 2014	Aralık 2014	Nisan 2015	Mayıs 2015
Yetişkin Erkek Gıda Harcaması	324,02	342,59	370,34	373,14
Yetişkin Kadın Gıda Harcaması	264,68	281,22	307,09	310,07
15-19 Yaş Grubu Çocuk Gıda Harcaması	341,96	365,81	395,47	402,68
4-6 Yaş Grubu Çocuk Gıda Harcaması	226,88	242,73	260,62	263,34
Açlık Sınırı	1.157,55	1.232,35	1.333,52	1.349,22
Yoksulluk Sınırı	3.770,52	4.014,17	4.343,70	4.394,87

Kaynak: Türk-İş Haber Bülteni, 27 Mayıs 2015. <http://www.turkis.org.tr/dosya/XTWEm8KHxUla.pdf>  
Gıda harcaması tutarı, yuvarlama nedeniyle, toplamda farklı olabilmektedir.

Çizelge 3.12'de TÜRK-İŞ araştırmasına göre 2014 Mayıs ve Aralık ayları, 2015 Nisan ve Mayıs ayları için hesaplanmış, dört kişilik bir ailenin açlık ve yoksulluk sınırı tutarları verilmektedir. Buna göre Mayıs 2015 için gıda harcaması tutarı (açlık sınırı) 1.349,22 TL olarak hesaplanmıştır. Yoksulluk sınırı (Gıda harcaması ile birlikte giyim, konut (kira, elektrik, su, yakıt), ulaşım, eğitim, sağlık ve benzeri ihtiyaçlar için yapılması zorunlu diğer harcamaların toplam tutarı) ise 4.394,87 TL olarak hesaplanmıştır. Aynı çalışmada bekar olan bir çalışanın yaşama maliyeti ise 1.644 TL olarak hesaplanmıştır.

#### 3.1.1.4. Çalışan Yoksulluğu

Türkiye'de yoksulluk sadece düzenli gelire sahip olmayanların değil, çalışan ve düzenli bir gelire sahip olan insanların da karşı karşıya kaldığı bir durumdur. TÜİK tarafından yayınlanan 2009 Yoksulluk Çalışması sonuçlarına göre işteki duruma göre fert yoksulluk oranları, 2002-2009 yılları için Çizelge 3.13'de verilmiştir.

Çizelge 3.13. İşteki duruma göre fert yoksulluk oranları, 2002-2009 (%)

İşteki durum	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
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
İşveren	8,99	8,84	6,94	4,80	3,75	3,15	1,87	2,33
Kendi hesabına	29,91	32,38	30,48	26,22	22,06	22,89	24,10	22,49
Ücretsiz aile işçisi	35,33	38,51	38,73	34,52	31,98	28,58	32,03	29,58

Kaynak: TÜİK 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları

2009 Yoksulluk Çalışması sonuçlarına göre düzenli ücret ve gelire sahip olduğu halde yoksul olan kesim nüfusun % 6,05'ini, yevmiyeli çalışanlardan yoksul olanlar ise % 26,86'sını oluşturmaktadır.

Çizelge 3.14'te temel ücret ve aylık türündeki gelirlerin 2015 Ocak ayı itibariyle miktarları yer almaktadır. Buna göre, en yüksek memur maaşı olan 8057,5 TL dışında hiçbir tutarın yoksulluk sınırı üzerinde olmadığı görülmektedir. Ortalama memur aylıklarının düzeyi dahi yoksulluk sınırı altında yer almaktadır. Emekli aylıkları ise 2015 yılına ait olmalarına rağmen TÜİK tarafından açıklanmış olan 2010 yılı aylık sınırının biraz üzerinde yer almaktadır.

Çizelge 3.14. Temel ücret ve aylık türündeki gelirlerin 2015 Ocak ayı itibariyle miktarları

Ücret ve Aylık Türü	2015 (TL)
En Düşük Memur Maaşı (1) (2)	1.910,4
En Yüksek Memur Maaşı (1) (2) (3)	8.057,5
Ortalama Memur Maaşı (1) (2)	2.232,1
Ortalama Kamu İşçisi Ücreti (4) (13)	3.043,5
Net Asgari Ücret (5)	949,1
En Düşük SSK Emekli Aylığı(6) (7) (11)	1.035,0
Ortalama SSK Emekli Aylığı(6) (7) (11)	1.084,7
En Düşük Bağ-Kur Tarım Emekli Aylığı (6) (7) (8)	617,2
Ortalama Bağ-Kur Tarım Emekli Aylığı (6) (7) (8)	738,2
En Düşük Bağ-Kur Esnaf Emekli Aylığı (6) (7) (9)	845,6
Ortalama Bağ-Kur Esnaf Emekli Aylığı (6) (7) (9)	1.128,7
En Düşük Emekli Sandığı Aylığı (6) (7) 376,5	1.267,0
Ortalama Emekli Sandığı Aylığı (6) (7)	1.575,3
Özürü Aylıkları (7)	416,6
65 Yaş Aylığı (7)	138,9
Muhtar Aylıkları	904,1
Öğrenim Kredisi (10)	330,0

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, TÜİK, TCMB.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Duyuru%20ve%20Haberler/Attachments/633/5HaziranBS.pdf>

- (1) Memur maaşlarının hesabında aile yardımı dikkate alınmış olup asgari geçim indirimi (2015 yılı Ocak ayı için 135,17 TL) dikkate alınmamıştır. (2) 2002 yılı Ekim ayında bütün memurlara seyyanen yapılan ödemeler 75 TL olarak dikkate alınmıştır. (3) En yüksek memur maaşı olarak Başbakanlık Müsteşarının maaşı dikkate alınmıştır. (4) İşçi ücret artışlarında sadece genel artış ve seyyanen artış oranları dikkate alınmış olup asgari geçim indirimi dikkate alınmamıştır. (5) Net asgari ücret hesabında bekar çalışan için yapılan asgari geçim indirimi dikkate alınmıştır. (6) SSK, Bağ-Kur Tarım, Bağ-Kur Esnaf ve Emekli Sandığı emekli aylıkları, 2002 yılı Aralık ayındaki düzeyler esas alınarak yapılan artışlara göre güncellenmiştir. (7) Vergi iadesi uygulaması yerine getirilen ek ödeme rakamları dahil edilmemiştir. (8) Bağ-Kur Tarım emeklilerinde en düşük emekli aylığı için 1. basamak, ortalama emekli aylığı için 6. basamak dikkate alınmıştır. (9) Bağ-Kur Esnaf emeklilerinde en düşük emekli aylığı için 1. basamak, ortalama emekli aylığı için 12. basamak dikkate alınmıştır. (10) Öğrenim kredisinde her yılın ilk aylarında açıklanan öğrenim kredisi miktarı esas alınmıştır. (11) 2013 yılından itibaren uygulamaya geçen intibak farkları dahil edilmemiştir. (12) Reel artış oranlarının hesabında, TÜİK 1994 temel yıllık TÜFE serisinin 2006 yılı sonrası için 2003 temel yıllık TÜFE serisine göre ileriye yürütülmüş hali kullanılmıştır. (13) 2015 yılı için kamu işçileriyle henüz toplu sözleşme yapılmadığı için ortalama kamu işçisi ücreti, memur maaş artışına paralel olarak %3 artış varsayımı kullanılarak artırılmıştır.

Memur ve emekliler ile kamu işçilerinin aylıkları yoksulluk sınırı altında yer aldığı halde, asgari ücret düzeyinde çalışan bireylerin durumu çalışan yoksulluğu açısından daha olumsuzdur. Hali hazırda 1201,5 TL olan asgari ücret, genel ihtiyaçların sağlanmasına yetecek düzeyde değildir. Örneğin oturduğu evi kiralamış olan bir ailenin gelirinin büyük bir bölümü kiraya ayrılacağından geriye temel ihtiyaçları karşılamaya yetecek bir tutar kalmayacaktır.

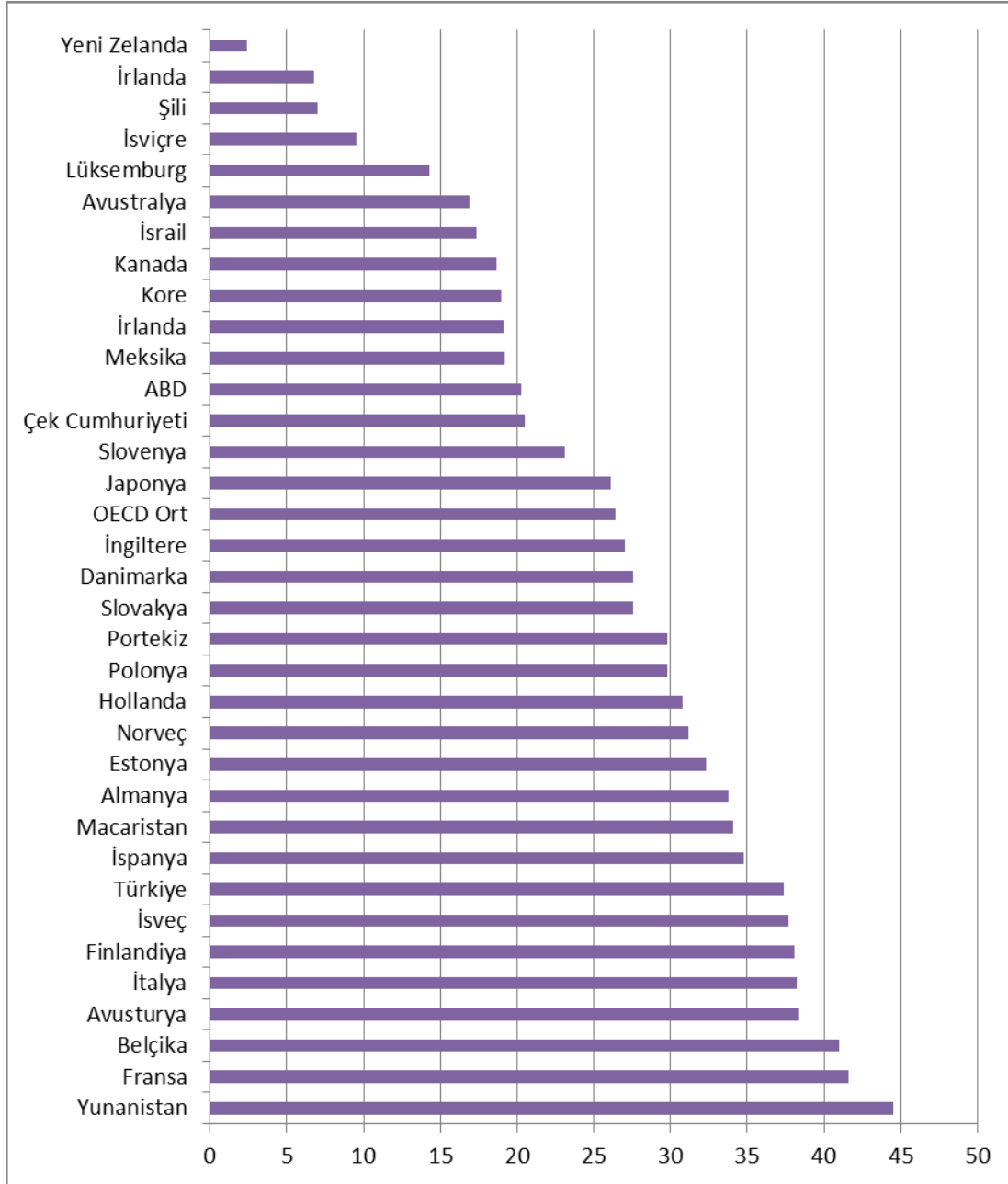
Çizelge 3.15. Asgari ücretin netinin net tutarının hesabı (TL/Ay)

ASGARİ ÜCRET	1.201,50	ASGARİ ÜCRET	1.201,50
Sgk Primi % 14	168,21	Sgk Primi % 15.5 ( İşveren Payı )	186,23
İşsizlik Sig.Fonu % 1	12,02	İşveren İşsizlik Sigorta Fonu % 2	24,03
Gelir Vergisi %15	63,06	İşverene Toplam Maliyet	1.411,76
Asgari Geçim İndirimi	90,11		
Damga Vergisi % 07,59	9,12		
Kesintiler Toplamı	252,43		
Net Asgari Ücret	949,07		

Kaynak:[http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cgm/asgariucet/2015\\_birinci\\_alti\\_ay](http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cgm/asgariucet/2015_birinci_alti_ay).

Çizelge 3.15’de 2015 yılı ilk altı aylık dönem için asgari ücretin netinin hesabı yer almaktadır. Buna göre, asgari ücretle çalışan bir kişinin brüt ücretinden toplam 272,96 TL kesilmektedir. Bu kesintide en yüksek pay % 15 ile gelir vergisi kesintisidir. Asgari ücret düzeyi yoksulluk sınırı altında seyrederken yapılan bu kesintinin azaltılması gerekmektedir. Tüm ücretliler açısından vergi yükü oldukça ağır hissedilmektedir. Ancak bu durum yalnızca vergi sisteminde yapılabilecek bir değişiklikle giderilebilecektir.

Şekil 3.1’de evli, eşi çalışmayan ve iki çocuklu ücretli üzerindeki vergi yükü oranları OECD ülkeleri düzeyinde yer almaktadır. Buna göre vergi yükünün en fazla olduğu ülkeler sırasıyla Yunanistan (%44,5), Fransa (%41,6) ve Belçika (%41); en düşük olduğu ülkelerin ise sırasıyla Yeni Zelanda(%2,4), İrlanda (%6,8) ve Şili (%7) olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye ise evli, eşi çalışmayan ve iki çocuklu ücretlinin vergi yükü yüksekliği açısından 34 ülke içinde 8. sırada yer almıştır.



Şekil 3.1. OECD ülkelerinde ücretliler üzerindeki vergi yükü (eşi çalışmayan iki çocuk sahibi, 2013)

Kaynak: OECD, TaxingWages 2014. <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-tax-burden-trends-previous-years.htm> (Erişim:09/05/2015).

Asgari geçim indirimi uygulaması da Türkiye’de uygulamada olmayan asgari gelir desteği sistemine bir noktada benzerlik göstermektedir. Net bir gelir olarak kişinin ücretine eklendiğinden bir gelir desteği olarak değerlendirilebilmektedir.

Çizelge 3.16. 2015 yılı birinci dönem asgari ücrete göre asgari geçim indirimi şablonu

ASGARİ GEÇİM İNDİRİMİ 2015 HESAPLANMASINA İLİŞKİN TABLO	
ÜCRETİNİN MEDENİ DURUMU	AYLIK TUTAR
- BEKAR	90,11 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞMAYAN	108,14 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞMAYAN 1 ÇOCUKLU	121,65 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞMAYAN 2 ÇOCUKLU	135,17 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞMAYAN 3 ÇOCUKLU	153,19 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞAN	90,11 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞAN 1 ÇOCUKLU	103,63 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞAN 2 ÇOCUKLU	117,15 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞAN 3 ÇOCUKLU	135,17 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞAN 4 ÇOCUKLU	144,18 TL
- EVLİ EŞİ ÇALIŞAN 5 ÇOCUKLU	153,19 TL

Kaynak: <http://www.muhasibetr.com/2015-asgari-gecim-indirimi-agi.html>

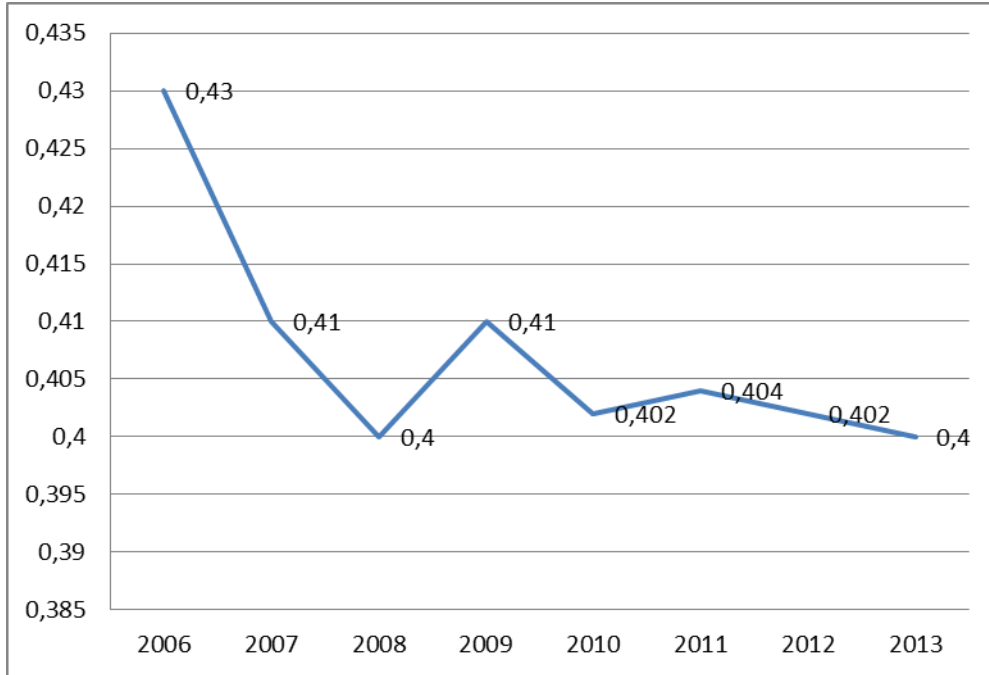
Çizelge 3.16'da yer alan tutarlar incelendiğinde en evli ve eşi çalışmayan 2 ve üzeri çocuğa sahip olan kişiler için ve eşi çalışan 3 ve üzeri çocuğa sahip kişiler için asgari geçim indirimi bekar bir kişiye göre, olması gerektiği üzere, daha yüksek belirlenmiştir.

Türkiye'de; asgari ücretlinin ödemesi gereken kişisel gelir vergisine herhangi bir vergi indirimi, iadesi ya da mahsubu uygulanmadığında, gelir vergisi yükü %15, sosyal güvenlik kesintisi, işsizlik fonu kesintisi ve damga vergisinden oluşan toplam mali yükü ise yaklaşık %28 olmaktadır. Ancak, Türk Vergi Sisteminde ücretlilerde vergi indirimi yerine 2008 yılından beri uygulanmakta olan AGİ uygulamasının asgari ücretlinin vergi yükünü hafifletmekte etkili olduğu anlaşılmaktadır. Bekâr bir yükümlünün asgari ücret gelirin AGİ uygulandığında gelir vergisi yükü %15'den yaklaşık %6-6,5 düzeyine, toplam mali yükü ise %28 düzeyinden yaklaşık %21 düzeyine düşmektedir. Başka bir anlatımla AGİ uygulaması, bekâr ve çocuksuz asgari ücretlinin mali yükünü yaklaşık %43,3 oranında azaltmaktadır. Ancak, AGİ uygulaması sonrasında dahi asgari ücretlinin toplam mali yükü %21'in altına düşmemektedir. Asgari ücretlinin net asgari ücretinin tamamını tükettiği ve bunun üzerinden yaklaşık %10'luk bir dolaylı vergi ödediği varsayıldığında toplam mali yük %30 düzeyine çıkmaktadır (Gök, Yalçın; 2015: 219-255).



### 3.1.2. Gelir Dağılımından Kaynaklanan Yoksulluk

Türkiye'deki mevcut gelir dağılımı tablosunun genel olarak anlaşılabilmesi için gini katsayısının, nüfusun yüzdelik dilimlerinin gelirden aldıkları payların ve eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirin yüzdelik dilimler arasında dağılımının ele alınması gerekmektedir.



Şekil 3.2. Gini katsayısı, 2006-2013 (%)

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2013

Şekil 3.2'de ve Çizelge 3.17'de gini katsayısının 2006 ile 2013 yılları arasındaki seyri görülmektedir. Buna göre Türkiye'de gelir eşitsizliği yedi yılda % 0,03 oranında azalmıştır.

Çizelge 3.17. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelire göre gini katsayısı, 2006-2013

Gini katsayısı	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Türkiye</b>	0,428	0,406	0,405	0,415	0,402	0,404	0,402	0,400
<b>Kent</b>	0,415	0,394	0,395	0,405	0,389	0,394	0,391	0,392
<b>Kır</b>	0,406	0,375	0,378	0,380	0,379	0,385	0,377	0,365

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2013.

Çizelge 3.17'de gini katsayısının yıllara göre kır-kent ayrımında değerleri verilmiştir. Buna göre, kentsel bölgelerde gelir eşitsizliği kırsal bölgelere kıyasla daha yüksek gerçekleşmektedir.

Çizelge 3. 18. Yüzde 20'lik Fert Grupları, Türkiye, 2006-2013 (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Toplam</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>İlk %20</b>	5,1	5,8	5,8	5,6	5,8	5,8	5,9	6,1
<b>İkinci %20</b>	9,9	10,6	10,4	10,3	10,6	10,6	10,6	10,7
<b>Üçüncü %20</b>	14,8	15,2	15,2	15,1	15,3	15,2	15,3	15,2
<b>Dördüncü %20</b>	21,9	21,5	21,9	21,5	21,9	21,7	21,7	21,4
<b>Beşinci %20</b>	48,4	46,9	46,7	47,6	46,4	46,7	46,6	46,6
<b>Gini Katsayısı</b>	0,43	0,41	0,40	0,41	0,402	0,404	0,402	0,40

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2013.

Çizelge 3.18'de Türkiye için yüzdeler dilimlere göre gelir dağılımı paylarının dağılımı verilmiştir. 2006 yılından 2013 yılına dek dördüncü ve beşinci yüzdeler dilimlerin paylarında azalma yaşanırken diğer üç dilimin paylarında artış olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.19. P80/P20 oranları, Türkiye, 2006-2013 (%)

P80/P20	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Türkiye</b>	9,5	8,1	8,1	8,5	8,0	8,0	8,0	7,7
<b>Kent</b>	8,6	7,5	7,5	7,9	7,3	7,4	7,2	7,2
<b>Kır</b>	8,3	6,9	6,8	7,2	7,1	7,4	7,2	6,5

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2013.

Çizelge 3.19'da yer alan yıllara göre P80/P20 oranı, gelir dağılımında en yüksek paya sahip yüzdeler dilimin en düşük paya sahip dilimden kaç kat fazla olduğunu ifade etmek için kullanılmaktadır. Buna göre, 2013 yılı için bu oran 7,7 olarak gerçekleşmiştir. Kentsel yerlerde 7,2 kırsal yerlerde ise 6,5 olarak hesaplanmıştır.

Çizelge 3.20. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelire göre gini katsayısı, 2006-2013, bölgesel

IBBS, 1.Düzyey	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TR1 İstanbul	0,375	0,346	0,362	0,363	0,373	0,371	0,384	0,392
TR2 Batı Marmara	0,350	0,321	0,331	0,361	0,360	0,365	0,356	0,337
TR3 Ege	0,426	0,376	0,387	0,381	0,387	0,397	0,382	0,370
TR4 Doğu Marmara	0,392	0,393	0,335	0,368	0,341	0,326	0,344	0,322
TR5 Batı Anadolu	0,413	0,379	0,402	0,408	0,367	0,374	0,369	0,396
TR6 Akdeniz	0,421	0,418	0,387	0,403	0,397	0,404	0,407	0,399
TR7 Orta Anadolu	0,342	0,328	0,339	0,395	0,362	0,366	0,360	0,342
TR8 Batı Karadeniz	0,372	0,360	0,366	0,382	0,348	0,335	0,338	0,331
TR9 Doğu Karadeniz	0,378	0,346	0,365	0,359	0,327	0,327	0,309	0,315
TRA Kuzeydoğu Anadolu	0,381	0,405	0,436	0,407	0,404	0,390	0,393	0,398
TRB Ortadoğu Anadolu	0,404	0,397	0,405	0,415	0,417	0,427	0,386	0,373
TRC Güneydoğu Anadolu	0,396	0,366	0,395	0,411	0,404	0,396	0,375	0,380

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2013.

Çizelge 3.20’de gini katsayısının yıllara göre dağılımı bölgesel olarak verilmiştir. Bölgeler düzeyinde de gini katsayısı yıllar itibariyle düşüş eğilimi göstermiştir.

### 3.1.3. İnsani Yoksulluk

Türkiye’nin yoksullukla ilgili gelir düzeyindeki gelişmeleri incelendikten sonra kaydetmiş olduğu insani gelişmelerin de değerlendirilmesi gerekmektedir.

#### 3.1.3.1. İnsani Gelişme Endeksi

Çizelge 3.21’de Türkiye’nin insani gelişme endeksi kapsamında 1980-2013 yılları arasında her bir İGE göstergesi açısından gelişimi görülmektedir. Buna göre, Türkiye’deki doğumda beklenen tahmini yaşam süresi 16,6 yıl; ortalama öğrenim görme süresi 4,7 yıl ve öğrenim görme süresi beklentisi de 6,9 yıl artmıştır. Türkiye’de kişi başına düşen Gayri Safi Milli Gelir ise, 1980-2013 arasında yüzde 112,5 civarı bir artış göstermiştir. Türkiye 0,759’luk İGE değeri ile 2013 yılında 69 uncu sırada bulunmaktadır uyarlanmış değeri 0.028 olarak gerçekleşmiştir (İnsani Gelişme Raporu, 2014).

Çizelge 3.21. Türkiye'nin İGE eğilimleri (1980-2013)

	Doğumda ortalama yaşam beklentisi	Öğrenim görme süresi beklentisi	Ortalama öğrenim görme süresi	Kişi başına düşen GSMG (2005 SGP\$)	İGE değeri
1980	58,7	7,5	2,9	8.656	0,496
1985	61,7	8,3	4	9.266	0,542
1990	64,3	8,9	4,5	10.546	0,576
1995	67	9,6	4,8	11.372	0,604
2000	70	11,1	5,5	12.890	0,653
2005	72,5	11,9	6	15.060	0,687
2010	74,3	13,9	7,2	16.587	0,738
2011	74,6	14,4	7,4	17.814	0,752
2012	74,9	14,4	7,6	18.011	0,756
2013	75,3	14,4	7,6	18.391	0,759

Kaynak: 2014 İnsani Gelişme Raporu

### 3.1.3.2. Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Endeksi (TCEE)

Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Endeksi (TCEE) cinsiyete dayalı eşitsizlikleri üreme sağlığı, kadının güçlendirilmesi ve ekonomik faaliyetler açısından olmak üzere üç gösterge ile ölçmektedir. Bu göstergelerdeki eşitsizlik dereceleri insani gelişme açısından kayıp olarak değerlendirilmektedir.

Çizelge 3.22. Türkiye'nin 2013 yılındaki TCEE değerlerinin seçilmiş ülkeler ve ülke gruplarıyla karşılaştırması

TCEE değeri	TCEE sıralaması	Üreme Sağlığı		Kadının Güçlendirilmesi			Ekonomik	
		Anne ölüm oranı	Ergen doğurganlık oranı	Kadın parlamenter oranı (%)	En az orta öğrenim görmüş nüfusun oranı (%)		İşgücüne katılım oranı (%)	
					Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
Türkiye	0,36	69	20	30,9	14,2	39	60	29,4
Avrupa ve Orta Asya	0,317	-	31	30,8	18,2	70,4	80,6	45,5
Yüksek İGE	0,315	-	42	26,4	18,8	60,2	69,1	57

Kaynak: 2014 İnsani Gelişme Raporu

Çizelge 3.22'de Türkiye, 2013 yılındaki TCEE değerleri ile seçilmiş ülkeler ve ülke grupları yer almaktadır. 2013 endeksinde Türkiye'nin TCEE değeri 0,360 olarak gerçekleşmiştir ve 149 ülke arasında 69 uncu olmuştur uyarlanmış değeri 0.028 olarak gerçekleşmiştir (İnsani Gelişme Raporu, 2014).

### 3.1.3.3. Cinsiyet Dayalı Gelişme Endeksi (CDGE)

2014 İnsani Gelişme Raporu'nda yer alan cinsiyet farkına dayalı, kadın İGE değerlerinin erkek İGE değerlerine oranının temel alındığı Cinsiyet Dayalı Gelişme Endeksi (CDGE) isminde yeni bir İnsani Gelişme Endeksi ölçümü yapılmıştır. Bu ölçüm CDGE, insani gelişmenin eğitim, sağlık ile ekonomik kaynaklar üzerindeki hâkimiyet olmak üzere üç temel boyutundaki cinsiyet eşitsizliklerini ölçmektedir

Çizelge 3.23. Türkiye'nin 2013 yılı CDGE değerleri ve bileşenlerinin seçilmiş ülkeler ve ülke gruplarıyla karşılaştırması

	Doğumda ortalama yaşam beklentisi		Öğrenim görme süresi beklentisi		Ortalama okula gitme süresi		Kişi başına düşen GSMG (SGP US\$)		İGE değeri		K-E Oranı
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	
Türkiye	78,7	71,8	13,8	15	6,4	8,7	8.813	28.318	0,704	0,796	0,884
Yüksek İGE	76,8	72,3	13,4	13,1	7,5	8,5	9.426	16.966	0,71	0,75	0,946
Avrupa ve Orta Asya	75,4	67,3	13,4	13,8	8,8	9,8	7.287	17.867	0,705	0,752	0,938

Kaynak: 2014 İnsani Gelişme Raporu

Çizelge 3,23'de yer alan verilere göre, Türkiye'de 2013 kadın İGE değeri 0,704 iken, erkek İGE değeri 0,796 olarak ölçülmüş, CDGE değeri 0,884 olarak hesaplanmıştır uyarlanmış değeri 0.028 olarak gerçekleşmiştir (İnsani Gelişme Raporu, 2014).

### 3.1.3.4. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (ÇBYE)

İlk olarak 2010 yılı İnsani Gelişme Raporu'nda kullanılan Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (ÇBYE), hanelerde, eğitim, sağlık ve yaşam standartlarındaki yoksunlukları tespit etmektedir.

Türkiye'deki ÇBYE endeksini tahmin etmek için kullanılan en son veriler 2003'te toplanmıştır. Türkiye'de nüfusun yüzde 6,6'sı çok boyutlu yoksulluk içinde yaşarken, (ÇBYE 'sayımı') yüzde 7,7'lik bir kesim çok boyutlu yoksulluk riski altında bulunmaktadır. Türkiye'de yoksunluğun şiddeti, yani çok boyutlu yoksulluk içinde yaşayan insanların ortalama yoksunluk oranı, yüzde 42 düzeylerinde iken ülkenin ÇBYE değeri, yani çok boyutlu yoksulluk çeken insanların oranının

yoksunluğun şiddetine uyarlanmış değeri 0.028 olarak gerçekleşmiştir (İnsani Gelişme Raporu, 2014) .

### **3.2. Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Kamusal Uygulamalar (Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler)**

Türkiye’de yoksulluk, her zaman asgari düzeyde de olsa var olan, bir mesele olup aniden ortaya çıkmamıştır. Benzer biçimde, yoksullukla mücadele ve sosyal yardım anlayışı da, geçmişten günümüze belirli bir vizyon çerçevesinde aktarılmıştır. Kurumsal kapasitelerde, teknolojik ve ekonomik imkanlarda yaşanan gelişmelerle vizyon ve uygulama farklılıkları ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti döneminde temeli atılan sosyal devlet ve sosyal yardım anlayışı, Türkiye’de kurumsal gelişmelerle hız kazanmış ve gelişmiştir.

Türkiye’deki sosyal yardım sisteminin tarihsel seyri ele alındığında, sosyal yardım amaçlı ilk vakıf kuruluşunun 1048 yılında kurulduğu bilinmektedir. Selçuklu Devleti dönemi için bugünkü sosyal güvenlik sistemlerinin temeli olan ve meslektaşlarına sosyal destek sağlamak üzere kurulan ve 18. Yüzyıla kadar “Ahilik” sonrasında “Gedik” ve “Lonca” isimlerini alan teşkilatlar ilk sosyal yardım teşkilatları olarak nitelendirilebilir. Osmanlı Devleti’nde ise, sosyal yardım uygulamaları etkin bir yardımlaşma kültürüne dayanmaktadır. Bu kültürde, üç tip sosyal destek uygulaması söz konusudur. İlk destek türü, aile desteği ve aile içi yardımlaşmadır. Aile içi yardımlaşma, sanayileşmenin gelişmediği, tarımsal ekonomik ilişkilerin hakim olduğu, kırsal alanlarda yaygın görülen bir yardımlaşma sistemidir (Hacımahmutoğlu, 2009: 66). Meta fetişizmi ve tüketim kültürünün henüz yerleşmemiş olduğu bir halk olarak Osmanlı halkı genel anlamda paylaşımcı, düşkünlere karşı sorumluluk sahibi ve dünya malına itibar etmeyen yapısı gereği ailesinde ve çevresinde bulunan yardıma muhtaç kişilere destek olan ve vakıf kültürünü teşvik eden bir halk olma özelliği taşımakta idi.

Osmanlı toplumunda ikinci tür sosyal destek uygulamaları olan vakıf kuruluşları devlet bütçesinden bağımsız, halkın sivil sosyal politika anlayışı çerçevesinde uyguladığı ve sosyal hizmet amacını da içine alan sosyal yardımlaşma ve dayanışma kurumlarıdır (Fidan, 2006: 52). Vakıflar sosyal yardımların yanı sıra

belediye ve şehircilik, sağlık ve eğitim gibi kamusal hizmetleri üstlenmişlerdir. Vakıflar başvuran kişilere yardım veren (hayır vakıfları: camiler, medreseler, mektepler, imaretler, kervansaraylar, aş evleri, hastaneler) ve hayır kurumlarını destekleyen biçimde (herhangi bir arazinin veya binanın gelirlerinin hayır kurumlarına bağışlanması) iki tip sosyal destek uygulaması gerçekleştirmişlerdir (Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010: 267). Modern sosyal güvenlik anlayışına yakın nitelikte olan sandık uygulamaları da vakıf anlayışının meslektaşlar lehinde pozitif ayrımcılıklı versiyonu olarak görülebilir.

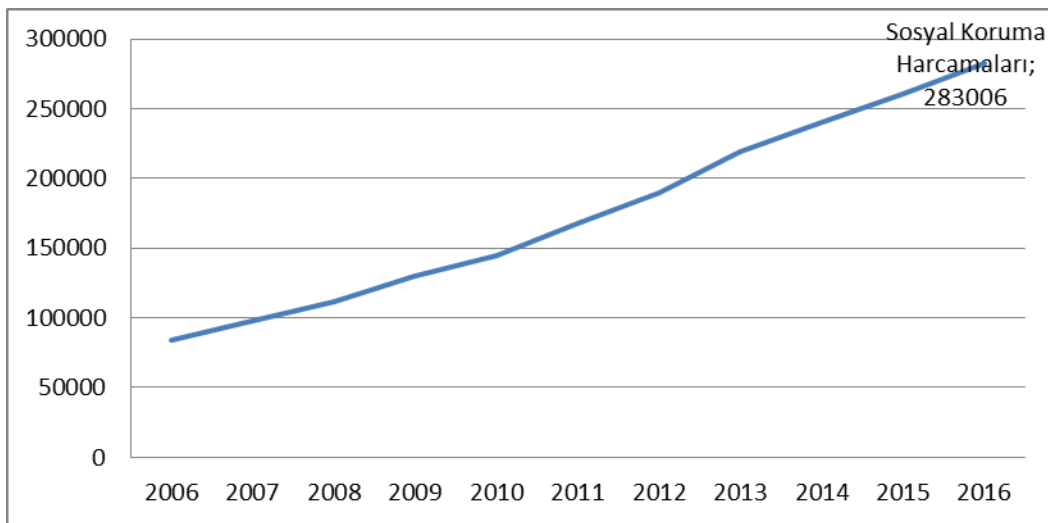
Osmanlı toplumu İslam inancının getirdiği insan sevgisi ve düşkünlere yardım ahlakına uygun biçimde, servet ve gelirlerinin oransal bir miktarı ile üçüncü tür sosyal destek uygulamasını, gelirleri yüksek olan kişilerden muhtaç durumdakilere zekât, fitre, bağış, sadaka, adak, kefare, kurban adı altında sosyal yardımlarda bulunarak gerçekleştirmişlerdir (İlter, 2009: 50). Zekât eldeki servetin belirli bir oranı ile ödenen bir vergi türüdür. Fitre ise bir bağış vergisidir ve cinsiyet yaş gibi ayrımlar yapmaksızın yoksul olmayan kişilerce yoksullara yapılan yardımlardır (Hacımahmutoğlu, 2009: 66).

Osmanlı Devleti'nin gerileme devri itibariyle vakıf ve sosyal yardım geleneğinin zayıflaması sosyal yardımlaşma ve dayanışma kültürünün toplumsal ihtiyaçları yeterince karşılayamamasına neden olmuştur. Bunun üzerine 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile belediyeler, aynı dönemde Himaye-i Eftal (Çocuk Esirgeme) ve Hilal-i Ahmer (Kızılay) de sosyal yardım alanında faaliyetlerde bulunmuştur (Hacımahmutoğlu, 2009: 68-69). Osmanlı'nın son döneminde ise sokaklarda yaşayanlar için kurulmuş Darülaceze, şehit çocukları için kurulan Darüleytamlar ve babası olmayan muhtaç çocukların okutulması için Darüşşafaka kurumları sosyal yardım alanında faaliyetlerde bulunmuştur (Taşçı, 2010: 70-71).

Cumhuriyet sonrası ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı oldukça değişime uğramış ve kamusal alanda birtakım uygulamalar başlatılması ve yeni kurumlar oluşturulması öngörülmüştür. Cumhuriyet döneminin yoksullukla mücadele amacıyla kurulan ilk önemli kurum 1935 yılında kurulan "Çocuk Esirgeme Kurumu"dur (Tekeli, 2000: 21).

Türkiye’de 1980 yılı itibariyle yaşanan önemli ekonomik, siyasi ve sosyal dönüşümler sonrasında yeni toplumsal yapı ile yoksulluğun boyutları değişmiş ve yoksullukla mücadele edilmesi gerekliliği anlaşılmıştır. Bu dönüşüm öncesinde çok sayıda önemli hamleler bulunmamakla birlikte ilk önemli doğrudan müdahale amaçlı mevzuat çalışması ve uygulama 1.7.1976 tarihli ve 2022 sayılı “Altmış Beş Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanun” dur. Bu kanun sonrasında, 1982 yılında Milli Eğitim Bakanlığı tarafından burs ve parasız yatılılık hizmeti, 1983 yılında ise mülga Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) tarafından muhtaç kişilere ayni ve nakdi yardım yapma uygulamaları başlamıştır. 1984 yılında ise, Vakıflar Genel Müdürlüğüne sosyal yardım yapma yetkisi verilmiştir (Hacımahmutoğlu, 2009:69). 29.5.1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu (Fak-Fuk-Fon) ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurularak bünyesinde sosyal yardımlar düzenlenmiş ve daha sonra 1992 yılında hayata geçirilen muhtaç durumdaki vatandaşlar için “yeşil kart” uygulaması da yoksullukla mücadele ile ilgili diğer kamusal gelişmeler olmuştur.

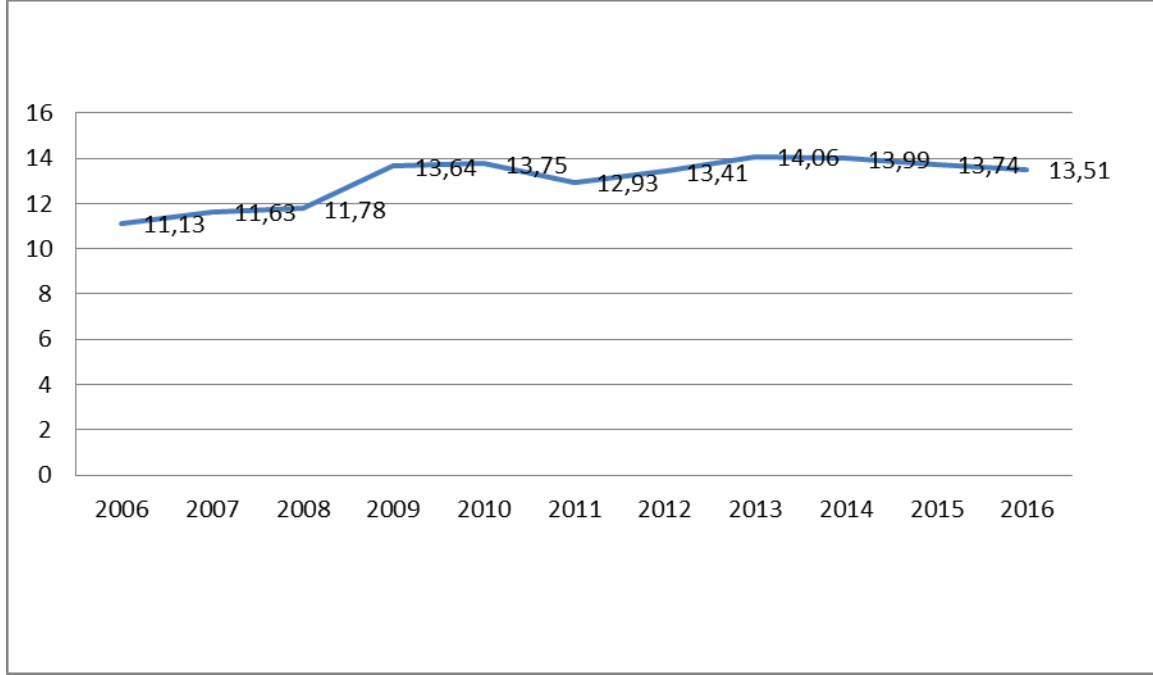
Son dönem sosyal güvenlik ve sosyal yardım programlarında yaşanan gelişmeler diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de toplam sosyal koruma harcamalarını ve bu harcamaların gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını yükseltmiştir.



Şekil 3.3. Gerçekleşen sosyal koruma harcamaları ve tahminleri (2006-2016), milyon TL



Şekil 3.3'de yıllar itibariyle sosyal koruma harcamaları tutarları verilmiştir. 2013 yılına kadar gerçekleşen tutarlar verilmiş, diğer yıllar için öngöründe bulunulmuştur. Buna göre, 2016 yılı için sosyal koruma harcamalarının 283 006 milyon TL'ye ulaşması beklenmektedir.



Şekil 3.4. Gerçekleşen sosyal koruma harcamaları/GSYH ve tahminleri (2006-2016), (%)

Kaynak: TÜİK 2013 Sosyal Koruma İstatistikleri ve <http://www.kahip.org> verileri.

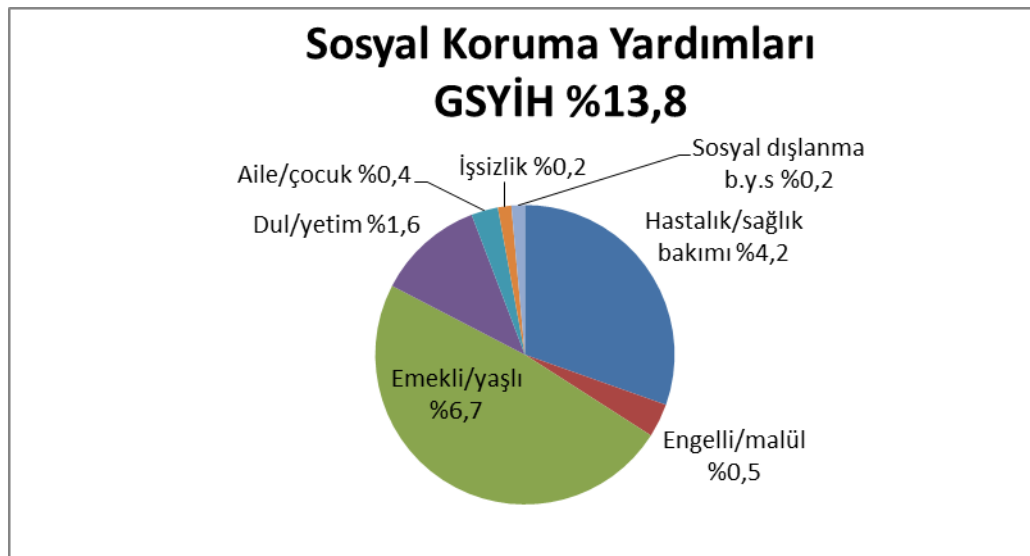
Şekil 3.4'te yıllar itibariyle sosyal koruma harcamaları tutarlarının GSYH'ye oranları verilmiştir. 2013 yılına kadar gerçekleşen tutarlar verilmiş, diğer yıllar için öngöründe bulunulmuştur. Buna göre, 2016 yılı için sosyal koruma harcamalarının GSYH'ye oranının % 13,51'e olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

Çizelge 3.24. Sosyal kamu harcamalarının gelişimi (2001-2013)

Yıllar	Sosyal Hrc. (milyar TL)	Sosyal Hrc. /GSYH (%)	Sosyal Hrc. / Konsolide Bütçe (%)
2001	28892	12	35
2002	47468	13,5	41
2003	64833	14,3	46
2004	79906	14,3	57
2005	93988	14,5	57
2006	108083	14,3	60
2007	123218	14,6	60
2008	141111	14,8	62
2009	163855	17,2	61
2010	186028	16,9	63
2011	216330	16,7	69
2012	246058	17,2	68
2013	280294	17,8	69

Kaynak: Maliye Bakanlığı (2013), "Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri", 2014 Bütçe Gerekçesi, Ankara, 8.

Çizelge 3.24'de Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının GSMH içindeki payı yer almaktadır son yılların ortalamasının %17 olduğu görülmektedir. Bu oran, Fransa ve İsveç gibi Avrupa ülkelerinde %25 ile %30 arasında değişmekteyken OECD ülkelerinin ortalaması %19,3 olarak gerçekleşmektedir. Bu noktada sosyal koruma harcamalarının OECD veya AB ülkeleri düzeylerine yaklaştırılması gerekmektedir (Eurostat, 2012).



Şekil 3.5. Sosyal koruma yardımlarının gayrisafi yurt içi hasılaya oranı 2013(%)

Kaynak: TÜİK Sosyal Koruma İstatistikleri-2013 verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (Rakamlar yuvarlamadan şekildeki toplamı vermeyebilir.)

Türkiye’ de Sosyal Koruma Yardımlarının Gayrisafi Yurtiçi hasılaya oranı 2012 yılında %13,5 iken 2013 yılında bu oran yükselerek %13,8 olarak gerçekleşmiştir. Risk/ihtiyaç grupları bazında bakıldığında, emekli/yaşlılara yapılan harcamaların %6,7 ile en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Bunu, %4,2 ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları ve %1,6 ile dul/yetim harcamaları takip etmektedir.

Çizelge 3.25’de yer alan TÜİK verilerine göre Türkiye’ de sosyal koruma harcamaları, 2013 yılında 2012 yılına göre %12,5 artış göstererek 219 milyar 894 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu harcamanın %98,2’sini (idari masraf ve diğer harcamalar hariç 215 milyar 924 milyon TL) sosyal koruma yardımları oluşturmuştur. Sosyal koruma yardımlarında ise en büyük harcama 104 milyar 139 milyon TL ile emekli/yaşlılara yapılan harcamalar olmuştur. Bunu, 65 milyar 859 milyon TL ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları takip ederken en düşük harcama ise 2 milyar 616 milyon TL ile işsizlik yardımı harcamalarında gerçekleşmiştir (TÜİK, 2013).

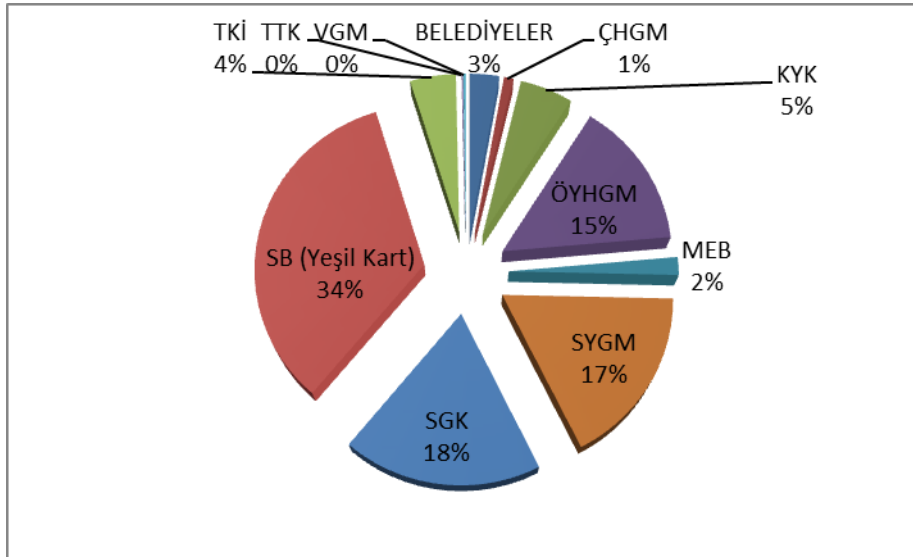
Çizelge 3. 25. Ayni ve nakdi sosyal koruma yardımlarının risk/ihtiyaç gruplarına göre dağılımı, 2012-2013 Milyon TL

	Toplam yardımlar		Nakdi yardımlar		Ayni yardımlar	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
<b>Sosyal koruma yardımları toplamı</b>	190.843	215.924	123.874	141.011	66.969	74.913
Hastalık/sağlık bakımı	59.047	65.859	888	1.154	58.160	64.705
Engelli/malül	6.794	7.798	3.420	3.956	3.375	3.843
Emekli/yaşlı	91.805	104.139	91.653	103.978	152	161
Dul/yetim	22.414	25.587	22.260	25.422	153	165
Aile/çocuk	5.669	6.738	3.065	3.586	2.604	3.152
İşsizlik	2.395	2.616	2.005	2.206	391	410
Sosyal dışlanma b.y.s	2.719	3.186	584	709	2.135	2.477
<b>İdari Masraf ve Diğer Harcamalar</b>	4.576	3.970				

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri-2013.

Türkiye’de sosyal yardım sistemi çok parçalı ve dağınık bir yapıya sahiptir. Mevzuatta ve uygulamada mevcut karışıklıklar yardımların etkinliğini azaltmakta, denetim ve takip sistemlerinin bulunmayışı nedeniyle yardımlarda mükerrerlikler

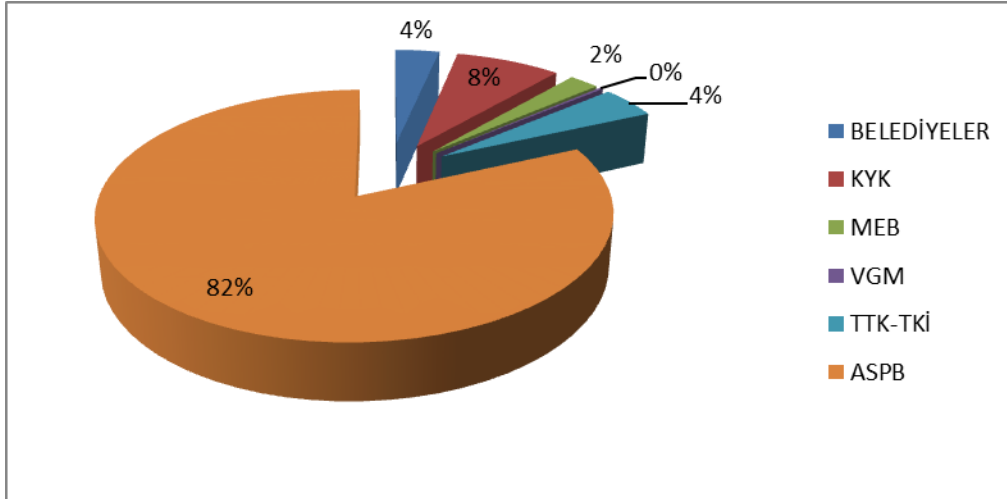
yaşanmasına sebep olmakta ve yardımlardan adil yararlanma hakkını zedelemektedir. Bu durumun önlenmesine yönelik birtakım tedbirler alınması son dönem gelişmeleri arasındadır. Mevzuatta ve uygulamada birlik, yararlanıcılar ve politika yapıcılar açısından istenir bir durumdur. Bu duruma ulaşabilmek amacıyla 03.06.2011 tarihinde yayınlanan 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK), Türkiye’de sosyal yardım sistemi için bir dönüm noktasıdır. 633 sayılı KHK ile Türkiye’de sosyal yardım ve hizmet faaliyeti yürütmekte olan birçok kamu kurumu tek çatı altında, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) ismiyle bir araya gelmiştir ve yardım faaliyetlerini yürüten farklı kamu kurumları da bu görevlerini ASPB’ye devretmiştir.



Şekil 3.6. Türkiye’de yapılan sosyal yardım harcamalarının kurumsal dağılımı (2011)

Kaynak: SYGM Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2012 ile ASPB AR-GE ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı Verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Şekil 3.6’da 2011 yılı itibariyle yapılan sosyal yardım harcamaları kurumsal bazda yer almaktadır. 633 sayılı KHK sonrası kurumsal dağılım ise aşağıda görülen şekilde yer almaktadır. Şekil 3.7’de ise tüm sosyal yardım türlerinin ASPB’ye devri neticesinde 2012 yılı sosyal yardım ödemelerinde sosyal yardımların yeni kurumsal dağılımı gösterilmektedir. En büyük pay yardımların %82’si olmak üzere ASPB’ye aittir.

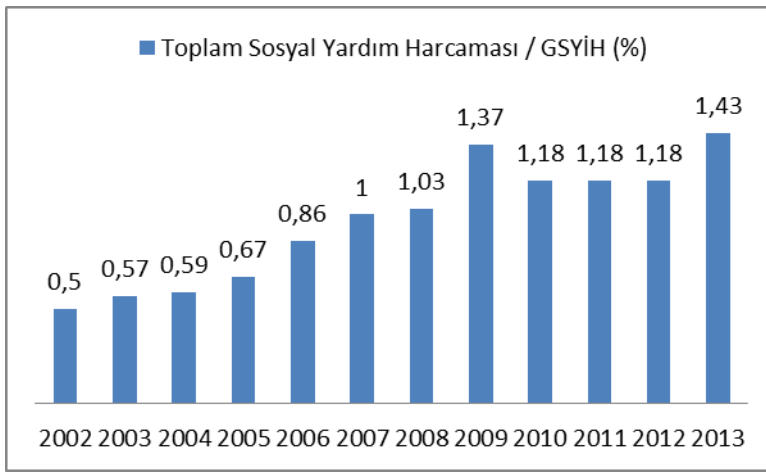


Şekil 3.7. Türkiye'de yapılan sosyal yardım harcamalarının kurumsal dağılımı (2012)

Kaynak: SYGM Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2012 ile ASPB AR-GE ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı Verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye'de uygulanmakta olan sosyal yardımları genel sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler başlıkları altında incelemek mümkündür.

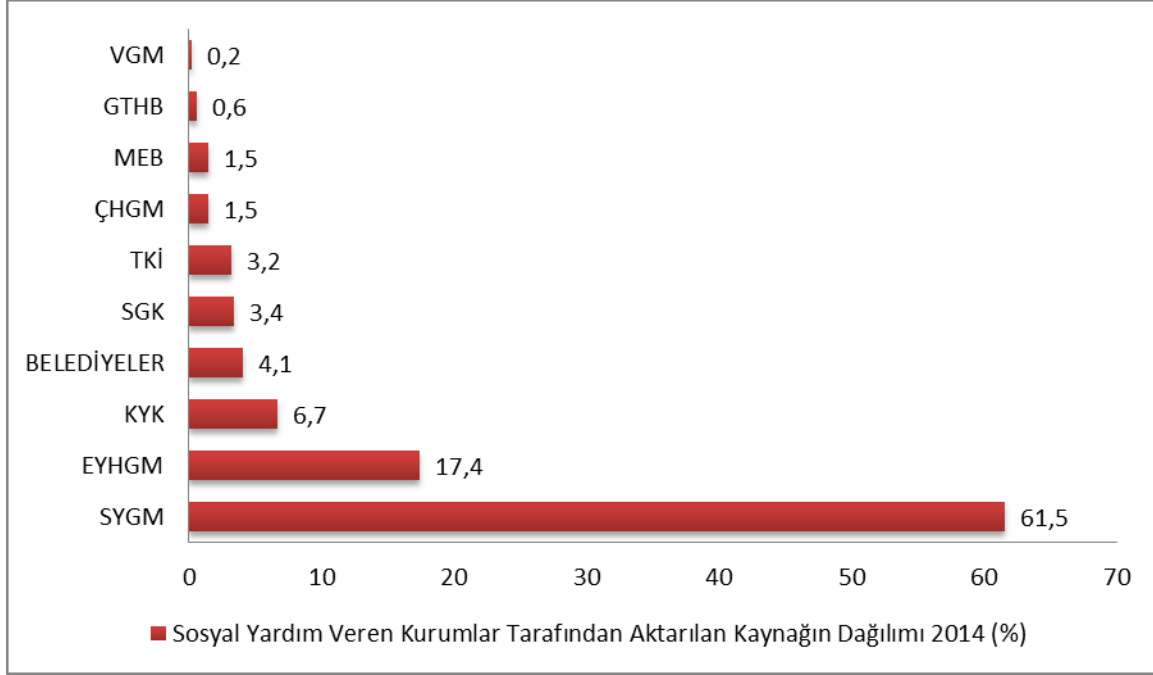
Sosyal yardım harcamalarının GSYH'ye oranı sosyal koruma harcamalarına paralel biçimde yıllar itibariyle artış göstermiştir. Şekil 3.8'de yer alan sosyal harcamalar 2002 yılında %0,5 iken bu oran 2013 yılında %1,43'e yükselmiştir.



Şekil 3.8. Sosyal yardım harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı 2002-2013 (%)

Kaynak: ASPB-2013 yılı Sosyal Yardımlar İstatistik Bülteninden yararlanılmıştır.

SYDTF tarafından yapılan yardımların ASPB kuruluşu sonrasında SYDGM bünyesinde devam ettirildiği göz önünde bulundurulduğunda, sosyal yardımların 2014 yılı kurumsal şemasında en büyük paya SYDGM'nin sahip olduğu Şekil 3.9'da incelenebilir.



Şekil 3.9. Sosyal yardım veren kurumlar tarafından aktarılan kaynağın dağılımı 2014 (%)

Kaynak: 2014 Sosyal Yardım Analiz Raporu

2014 yılı itibariyle SYGM'den sonra en fazla kaynak aktarımı Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Kredi Yurtlar Kurumu tarafından gerçekleşmiştir. Belediyeler, Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Vakıflar Genel Müdürlüğü sosyal yardımlara toplam tutarın yaklaşık % 15'i kadar kaynak aktarmıştır.

Çizelge 3.26'da SYDGM tarafından yürütülen sosyal yardımların başlıkları yer almaktadır. Her bir başlık altında ayni ve nakdi yardım programları yer almaktadır. Çalışmada sosyal yardımların tümü ayni ve nakdi yardımlar temelinde bir ayrımla incelenecektir.

Çizelge 3.26. SYDGM tarafından yürütülen sosyal yardımlar

AİLE YARDIMLARI	EĞİTİM YARDIMLARI	SAĞLIK YARDIMLARI	ÖZEL AMAÇLI YARDIMLAR	YAŞLI VE ENGELLİ YARDIMLARI	İSTİHDAM YARDIMLARI	DESTEK PROJELERİ
Gıda Yardımları Barınma Yardımları Sosyal Konut Projesi Yakacak Yardımları Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	Eğitim Materyali Yardımları Şartlı Eğitim Yardımları Öğle Yemeği Yardımı Ücretsiz Ders Kitabı Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı Engelli Öğrelerin Ücretsiz Taşınması Yurt Yapımı	Şartlı Sağlık Yardımları (Sağlık ve Gebelik) (ŞSY) Engelli İhtiyaç Yardımları GSS Gelir tespiti ve Prim Desteği	Aşevleri Afet (Acil Durum) Yardımları Yabancı Uyruklulara Yönelik Yardımlar	Yaşlılık Yardımı- 2022 Engelli Yardımı- 2022 Engelli Yakını Yardımı(18 Yaşından Küçük Engelliler)- 2022 Silikozis Yardımı-2022 Evde Bakım Yardımı	İşe Yönlendirme Yardımı İşe Başlama Yardımı	Gelir Getirici Proje Destekleri Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi * İstihdam Eğitimi Projeleri Sosyal Hizmet Projeleri

Kaynak: 2014 Sosyal Yardımlar Analiz Raporu

### 3.2.1. Nakdi Sosyal Yardımlar

Türkiye’de yapılan nakit sosyal yardımların bir kısmı belirli programlar dahilinde şarta bağlanarak verilmekte iken bir kısmı herhangi bir koşula bağlanmamıştır. Çizelge 3.27’de yer alan TÜİK verilerine göre Türkiye’ de şartlı yardımlar içinde 2012 ve 2013 yıllarında en büyük payı ile aile/çocuk yardımları oluşturmaktadır. Bunu sırasıyla engelli/malül yardımları ve hastalık/sağlık bakımı yardımları takip etmektedir. Şartsız yardımlar içinde ise 2012 ve 2013 yıllarında en büyük payı emekli/yaşlı yardımları oluşturmaktadır.

Çizelge 3.27. Şartlı ve şartsız sosyal koruma yardımlarının risk/ihtiyaç gruplarına göre dağılımı, 2012-2013 Milyon TL

	Toplam yardımlar		Şartlı yardımlar		Şartsız yardımlar	
	2012 <sup>(r)</sup>	2013	2012 <sup>(r)</sup>	2013	2012	2013
<b>Sosyal koruma yardımları toplamı</b>	<b>190.843</b>	<b>215.924</b>	<b>17.216</b>	<b>19.874</b>	<b>173.627</b>	<b>196.050</b>
Hastalık/sağlık bakımı	59.047	65.859	3.486	3.752	55.562	62.107
Engelli/malül	6.794	7.798	5.102	6.029	1.692	1.770
Emekli/yaşlı	91.805	104.139	1.183	1.141	90.622	102.999
Dul/yetim	22.414	25.587	573	969	21.841	24.618
Aile/çocuk	5.669	6.738	5.185	6.122	484	616
İşsizlik	2.395	2.616	132	50	2.263	2.567
<b>Sosyal dışlanma</b>	<b>2.719</b>	<b>3.186</b>	<b>1.555</b>	<b>1.813</b>	<b>1.164</b>	<b>1.373</b>

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri-2013.

Türkiye’de nakit transferi biçiminde verilen sosyal yardımlar çok çeşitli olmakla birlikte kapsam genişliği ve erişilebilirlik açısından en yaygın olanlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklı nakdi yardımlardır. Bu yardımların dışında yine Fon kaynaklı ancak proje bazında verilen proje destekleri yardım harcamaları kalemi olarak önemli bir bütçeye sahip bulunmaktadır. Son yıllarda refah devleti politikalarına örnek teşkil edecek biçimde düzenlenmiş olan Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Sosyal Yardımı projesi de önemli bir gelişme sayılmaktadır. Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından aylık olarak verilmekte olan Muhtaçlık Aylığı da diğer bir nakdi sosyal yardımdır.

### 3.2.1.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu Yardımları

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklı Şartlı Nakit Transferi Programları, Özürlü Yardımları ve bunlar dışında SYD Vakıflarınca vatandaşların acil ihtiyaçları hallerinde verilen nakdi yardımlardır.

#### Şartlı Nakit Transferi Programı

Programın resmi adı Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımları’dır. Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında yoksullukla mücadele amacıyla Dünya Bankası desteğiyle uygulanan "Sosyal Riski Azaltma Proje"sinin bir parçasıdır. 2003 yılında 6 pilot ilde uygulanmaya başlanmış olup 2004 yılından bu yana kademeli olarak



ülke çapında yaygınlaştırılmıştır. 2007 yılında Sosyal Riski Azaltma Projesi'nin sona ermesinden sonra Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu kaynaklarıyla uygulanmaya devam etmiştir. 2011 yılı itibariyle faaliyetlerine ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adı altında devam etmektedir. Uzun vadeli beşeri sermayenin geliştirilmesi hedefinin yanı sıra Türkiye'de uygulana ŞNT programının amaçları aşağıdaki gibidir:

- Okul masrafları, aileleri çocuklarını okula gönderme konusunda isteksiz olmaya sevk ettiği için okul masraflarını karşılamaya destek olarak yoksul ve yoksulluk riski altındaki ailelerde yaşayan çocukların okullaşma oranı ve eğitime devam sürelerini artırmak;
- Yoksul ailelerdeki çocukların temel sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlamak;
- Hamilelikte karşılaşılan sorunlara müdahale etme, hastanede güvenli doğum yapılmasını sağlama, lohusa döneminde annelerin sağlık kontrollerini yapmalarını teşvik etme ve yeni doğan bebeklerin tüm aşılarını eksiksiz ve zamanında yapılmasını sağlamak.

Bu amaçlara ulaşmak amacıyla program kapsamında üç bileşen vardır:

1. Şartlı Eğitim Yardımı
2. Şartlı Sağlık Yardımı
3. Şartlı Gebelik Yardımı

Programın hedef kitlesi ekonomik güçlükler nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen veya düzenli sağlık kontrolleri yaptıramayan, nüfusun en yoksul kesimi olarak belirlenmiştir. SYGM tarafından yürütülen ŞNT programı bu hedef kitlesi içinde bulunan ailelere, eğitim çağında bulunan çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri, 0-6 yaş arası okul çağı öncesi çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptırmaları ve anne adaylarının sağlık kontrollerini düzenli yaptırmaları ve doğumlarını hastanede yapmaları şartıyla düzenli nakdi yardım sağlanması şeklinde yürütülmektedir (ASPB, 2014). Yardımların detayı ilgili başlık altında verilecektir.

### Engelli İhtiyaç Yardımları

Engelli İhtiyaç Yardımı Programı, SYGM tarafından sosyal güvenceden yoksun özürlü vatandaşların topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yürütülen bir sosyal yardım programıdır. Engelli Destek Yardımları kapsamında, akülü araç alımı, cihaz yardımı, motorlu araç yardımı, protez yardımı ve özel eğitim yardım gibi engelli bireylerin topluma uyumlarını kolaylaştıracak her türlü kapsamında olmak üzere, 2013-2012 yılları arasında 17.741.470 TL kaynak aktarılmış, 2013 yılında 744 kişi için 807.941TL kaynak aktarılmıştır. 2014 yılında ise toplam 881 hanede yaşayan 904 kişi için 1.038.578 TL kaynak kullanılmıştır (2014 Sosyal Yardımlar Analiz Raporu).

### Sosyal ve Özel Amaçlı Yardımlar

Yukarıda anlatılan yardım programları dışında diğer bir yardım programı olarak belirlenen sosyal ve özel amaçlı yardımlar çerçevesinde işsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde, SYD Vakıflarınca deprem, sel ve yangın gibi "afetlerden ve terör olaylarından zarar gören kişilere" de SYDTF'den destek sağlanması öngörülmüştür.

#### **3.2.1.2. Proje Destekleri**

SYDTF'den sağlanan proje desteklerinin temel amacı, çalışabilir durumda bulunan yoksul ve muhtaç durumdaki kişilerin kendi işlerini kurarak geçimlerini sağlamaları ve sürdürülebilir gelir elde ederek sosyal yardımların hedef kitlesi olmaktan çıkarılması ve bu sayede söz konusu kişilerin ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılmasıdır (SYDGM, 2011). Bu katılım neticesinde işsizlik ve sosyal dışlanma gibi risklerin elimine edilmesi ve bu kişilerin yaşam kalitelerinin yükseltilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanması söz konusu olabilmektedir (Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2012: 31).

### Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi

Kırsal alanda sosyal destek projesi ile 3294 sayılı Kanun kapsamında bulunana kırsal alanda yaşayan ve tarımsal üretim yapabilmek için yeterli kaynağa sahip

olmayan, süt sgirciliği, koyunculuk ve seracılık yaparak gelir elde etmek isteyen vatandaşların kooperatifler aracılığıyla örgütlenerek desteklenmeleri sağlanmaktadır. Hedef kitlenin belirlenmesi ve proje için kooperatif Şeklinde koordine edilmesi Vakıflar ile İl Tarım Teşkilatı tarafından gerçekleştirilmektedir (SYDGM, 2011). Proje kapsamında fayda sahiplerine verilen faizsiz destek verilmektedir. Geri ödeme planı ilk iki yıl ödemesiz, sonraki altı yıl altı eşit taksitte olmak üzere 8 yıl vade ile gerçekleştirilmektedir. Proje, 2010 yılı itibariyle sona erdirilmiŐ olup, bugüne kadar programa alınan kooperatifler kapsamında faaliyetler devam etmektedir.

### Gelir Getirici Projeler

Gelir getirici projelerin amacı yoksul birey ya da hanelerin kendi geçimlerini sağlayacak işleri kurmaları, gelir elde etmeleri ve baŐlattıkları çalışmaları uzun süre devam ettirebilmeleridir. Hedef kitleye uygun üretime yönelik, el emeği ve zanaata dayalı kısa sürede gelire dönüŐebilecek alanlar (süt sgirciliği, koyunculuk, seracılık, kuaförlük, terzilik, tamir-onarım vb.) desteklenmektedir (SYDGM, 2011). Verilen destek faizsizdir ve ödeme planı ilk iki yılı ödemesiz sonraki 6 yılı 6 eşit taksitte olmak üzere 8 yılda gerçekleştirilmektedir.

### Sosyal Hizmet Projeleri

SYGM tarafından tamamen geri ödemesiz olarak sosyal hizmet projeleri de yrtlmektedir. Sosyal hizmet proje destekleri kapsamında engellilere yönelik projeler, sokak çocuklarının rehabilitasyonu projeleri, yaşlı ve hastaların evde bakımı ile sosyal market projeleri desteklenmektedir. 2012 yılında ise 262 proje için 12, 4 milyon TL kaynak tahsis edilmiş ve 199.547 kişi bu kapsamda desteklenmiŐtir (SYGM, 2012: 40). 2014 yılı için 198 proje kapsamında 940.454 haneye toplam 18.261.812 TL kaynak aktarılmıştır.

### Geçici İstihdam Projeleri

SYGM tarafından yürütülen geçici istihdam projelerinin amacı, toplumun ortak yararı için uygulanacak çeşitli projelerde ihtiyaç duyulan işgücünün yoksul

durumda bulunan işsizlerin kısa süreli istihdamı ile karşılanması, ve bu kişilerin geçici de olsa para kazanıp aile geçimine katkı sağlamasıdır. Bu program kapsamında 2012 yılında 30 projeye 13.835 kişi için toplam 4,4 milyon TL kaynak aktarımı yapılmıştır (SYGM, 2012:38-40). 2014 yılında proje desteklenmemiştir (2014 Sosyal Yardımlar Analiz Raporu).

### Toplum Kalkınması Projeleri

SYGM tarafından yürütülen toplum kalkınması projelerinin amacı, birbirini tamamlayıcı nitelikte olan projeleri birlikte uygulamak ve gelir getirici, eğitim içerikli ve sosyal hizmet projelerinin kalkınma çalışmaları ile eşanlı yürütülmesini sağlamaktır. Söz konusu program kapsamında 2012 yılında 255 projeye 189.336 kişi için toplam 55,5 milyon TL kaynak aktarılmıştır (SYGM, 2012:38-40).

#### **3.2.1.3. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÇHGM) Yardımları**

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK), 8 Haziran 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 633 sayılı “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanmış ve adı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÇHGM) olarak değiştirilmiştir.

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu kapsamında; sosyo-ekonomik yoksunluk içinde bulunan çocuk, genç, yetişkin, özürü ve yaşlılara yönelik sosyal hizmetleri ve yardımları planlamak, uygulamak, rehberlik ederek yönlendirmek, teşvik ve koordine etmek ve denetlemekle görevlendirilmiştir. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünün yoksullukla mücadele alanındaki görevleri 19235 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “Sosyal ve Ekonomik Destek Yönetmeliği” ile düzenlenmiş ve yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardım yapılmasına dair esas ve usuller belirlenmiştir.

Belirlenen bu esaslar çerçevesinde muhtaç durumda olan kişilere nakdi ve aynı yardım ÇHGM tarafından yapılmaktadır. ÇHGM tarafından yapılan nakdi yardımların geçici ve süreli olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Geçici yardım, sosyal ve ekonomik bir sorunun çözümüne yardımcı olabilmek amacıyla yılda bir, zaruri hallerde en çok iki defaya mahsus olmak üzere yapılacak yardımları ifade etmektedir. Süreli yardım, muhtaç kişilere karşılaştıkları hayat güçlüklerini gidermek amacıyla Kurumun bütçe imkanları ölçüsünde yapılacak yardımları göstermektedir. Aynı yardım ise, yiyecek, giyecek, yakacak, kırtasiye, tıbbi araç-gereç ile rehabilitasyon amaçlı protez araç-gereçleri gibi sosyal inceleme raporuyla müracaat eden kişinin ihtiyacına göre verilecek mal ve malzeme yardımını ifade etmektedir (Sosyal ve Ekonomik Destek Yönetmeliği, 1986).

Yardım talebiyle müracaat eden veya yardıma ihtiyacı olduğu duyulan veya tespit edilen kişiler Sosyal Çalışmacılar tarafından bir ön görüşmeye tabi tutulmaktadır. Bu görüşme neticesinde, yardım talebinde bulunan kişilerin durumlarının aynı veya nakdi yardım yapılmasına ihtiyaç bulunduğu kanaatine varıldığı takdirde ilgili için dosya açılmakta ve gerekli incelemelere başlanmaktadır (Sosyal ve Ekonomik Destek Yönetmeliği, 1986).

Yönetmeliğin 15.04.2011 tarihinde değişen 16'ncı maddesine göre, 12 aya kadar süreli ve geçici sosyal yardımlar, il veya ilçe sosyal hizmetler müdürünün; 12 aydan uzun süreli yardımlar ise vali veya kaymakamın onayı ile yapılmaktadır. 12 aydan uzun süreli yardımların il veya ilçe sosyal hizmetler müdürünün onayı ile yapılması hususunda mülki idari amir yetki devrinde bulunulabilmektedir. Geçici yardım miktarı, muhtaç durumda bulunan kişinin ihtiyacına göre belirlenmekte iken, süreli nakdi yardım türünde sosyal yardım tutarı, ek gösterge dahil en yüksek devlet memuru aylığıdır.

#### **3.2.1.4. Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Sosyal Yardımı**

29.12.2011 tarih ve 2011/8 sayılı Fon Kurulu kararı ile 3294 sayılı kanun kapsamında olan ve eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakdi sosyal yardım programı uygulaması hayata geçirilmiştir. Yardım programından yararlanmasına karar verilen eşi vefat etmiş kadınlara muhtaçlıkları devam ettiği süre içerisinde

aylık 250 TL olmak üzere 2 aylık periyotlarla 500 TL düzenli yardım verilmektedir (Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2012: 46). Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Sosyal Yardım Programından 2012 yılında yararlanan kişi sayısı 244.108 olmuş ve toplamda 371,4 milyon TL bu program dahilinde hak sahiplerine ödenmiştir (Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2012: 46). 2014 yılı için 814,7 milyon TL aktarılmıştır (2014 SYAR).

### **3.2.1.5. Muhtaç Aylığı**

Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanunda Genel Müdürlüğün görevleri arasında vakfiyelerde yazılı hayır şart ve hizmetleri yerine getirmek üzere her seviyeden eğitim-öğretim tesisleri, öğrenci yurtları, sağlık ve sosyal yardım kurumları, aşevleri gibi tesisler açmak, yönetimini sağlamak, öğrencilere eğitim yardımı yapmak, ihtiyaç sahibi insanlara sosyal yardımlarda bulunmak, muhtaç ve engellilere aylık bağlamak sayılmıştır.

Genel Müdürlüğün uyguladığı nakdi yardım programının adı muhtaç aylığıdır ve yasal dayanağı 27.09.2008 tarih ve 27010 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Vakıflar Yönetmeliği"dir. Yönetmeliğe göre annesi ya da babası olmayan muhtaç çocuklar ile %40 ve üzeri engelli olan muhtaç kişilerden sosyal güvencesi olmayan, herhangi bir gelir ve aylığı bulunmayan, mahkeme kararı veya kanunla bakım altına alınmamış olan ve gelir getirici taşınır ve taşınmaz malı mevcut olmayan veya olup da bunlardan elde edeceği aylık ortalama gelirin anılan yönetmelikle belirlenen muhtaç aylığı miktarını geçmeyenler aylığa hak kazanmaktadır.

Muhtaç aylığı kapsamında aynı aileden sadece bir kişiye aylık bağlanabilmektedir. Muhtaç aylığı bağlanacakların sayısı Vakıflar Genel Müdürlüğünce belirlenmekte olup aylık ödeme miktarı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen ve memur taban aylıklarına uygulanan taban aylığı katsayısının 400 gösterge rakamı ile çarpımından elde edilecek miktardır.

### 3.2.2. Aynı Sosyal Yardımlar

#### 3.2.2.1. Aile Yardımı

Fon'dan yapılan sosyal yardımlardan aile yardımları gıda, yakacak ve barınma ihtiyaçlarını içermektedir. Buna göre gıda yardımları, ihtiyaç sahibi hanelerin gıda ve giyim gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yılda iki kez (Ramazan ve Kurban Bayramı dönemlerinde) SYD Vakıflarına gönderilen kaynağı; barınma yardımları ise oturulamayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç ailelere evlerinin bakım ve onarımı için aynı veya nakdi olarak yapılan yardımları ifade etmektedir (SYDGM, 2011).

2008 ve 2009 yılında gıda ve yakacak yardımları bütçesi daha yüksek iken sonraki yıllarda bu yardım kalemi bütçesinde kısıntıya gidilmiştir. Bu kapsamda 2012 yılı içinde gıda için toplam 131 milyon TL, yakacak için ise iki milyon TL kaynak Fondan Vakıflara aktarılmıştır (SYGM, 2012: 24).

Yakacak yardımları 2003 yılından itibaren uygulanmakta olup, Türkiye Kömür İşletmeleri'nden bedelsiz olarak sağlanan kömür, Vakıflarca belirlenen ihtiyaç sahibi ailelere en az 500 kg olmak üzere bedelsiz olarak ulaştırılmaktadır. Kömürün illere kadar sevkiyatı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından sağlanmakta olup dağıtım işlemi SYD Vakıfları tarafından gerçekleştirilmektedir (SYGM, 2011: 93). 2012 yılında yakacak yardımı olarak 2.082.620 aileye 1.974.455 ton kömür dağıtılmıştır (SYGM, 2012:24). Çizelge 3.28'de yakacak için aktarıldığı görülen tutarlar, kömürün muhtaç durumda olan vatandaşlara dağıtım sürecinde oluşan nakliye, hamaliye vb. giderlerini ifade etmektedir.

Barınma yardımları kapsamında, sosyal güvenceden yoksun, fakir ve ihtiyaç sahibi vatandaşların sağlıksız ve eski evlerinin yerine yeni ev yapılmakta ya da evlerinin onarımı gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda Fon'dan 2011 yılında 3.469 kişi için toplam 29.289.708 TL kaynak aktarılmıştır (SYGM, 2011:93). 2012 yılında ise, barınma yardımları kapsamında 5.372 kişiye toplam 50,2 milyon TL kaynak tahsis edilmiştir (SYGM, 2012:25).

Çizelge 3.28. Aile yardımları kapsamında aktarılan kaynak tutarı (2008-2013)

YIL	GIDA	YAKACAK	BARINMA
2008	218 440 000	6 615 750	40 095 703
2009	378 950 000	9 126 000	50 001 966
2010	92 360 000	6 350 200	14 842 429
2011	106 350 000	3 431 307	29 289 707
2012	131 370 000	2 745 873	50 240 000

Kaynak: SYGM, 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni ve 2011 Faaliyet Raporu

2014 yılı için 185,86 hane için 675.193 milyon TL gıda, 22.609 hane için 85,5 milyon TL barınma yardımı için kaynak aktarılmıştır (2014 SYAR).

### 3.2.2.2. Sosyal Konut Projesi

Sosyal konut projesi, SYGM ile Toplu Konut İdaresinin (TOKİ) işbirliği içerisinde yürüttüğü bir projedir. Bu proje ile 3294 sayılı Kanun kapsamında bulunan sosyal güvenceden yoksun fakir ve muhtaç durumdaki kişilere yönelik, geri ödemeli olarak sosyal konut yapımı hedeflenmiştir. Proje kapsamında geri ödemeler 270 ayda tamamlanmakta ve hak sahipleri konutlarını 10 yıl boyunca başka kişilere devredememektedirler. Söz konusu projenin toplam tahmini maliyeti 1 milyar TL olup 2011 yılında TOKİ'ye sosyal konut projesi kapsamında Fon'dan 200 milyon TL kaynak aktarılmıştır. Proje kapsamında 2023 yılına kadar 100 bin konutun yapılıp muhtaç durumda olan kişilere teslim edilmesi planlanmaktadır (SYGM,2011: 80). 2014 yılı için 210 milyon TL kaynak aktarılmıştır (2014 SYAR).

### 3.2.2.3. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÇHGM) Yardımları

ÇHGM'nin sunduğu ayni yardımlarda kullanılacak mal ve malzeme, Aile ve Sosyal Politikalar İl ve İlçe Müdürlüklerince piyasadan satın alınmaktadır. Ayni ve nakdi yardımlar, ÇHGM'nin bütçe ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirleri ölçüsünde yürütülmekte ve giderleri, acil olanlar hariç, yardım yapılacak kişi sayısı, yıllık bütçe ödeneklerini aşmayacak ve ilave ödenek gerektirmeyecek şekilde tespit edilmek şartıyla Genel Müdürlükçe gönderilen ödenek ile karşılanmaktadır (Hacımahmutoğlu, 2009:124).



### 3.2.2.4. Diğer Gıda Yardımları ve Aşevi Hizmetleri

SYDF kaynaklı belirlenen yardım programları arasında belirtilen sosyal ve özel amaçlı yardımlar çerçevesinde işsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde, dul, hasta, yaşlı, özürsüz, kimsesiz ve muhtaç vatandaşlara “aşevleri” aracılığıyla günlük sıcak yemek verilmesi öngörülmüştür. Aktif olarak faaliyet gösteren 52 aşevi bulunmaktadır. (SYGM, 2011: 95). 2012 yılında 44 bin kişinin aşevlerinden faydalanması için 11,3 milyon TL kaynak tahsis edilmiştir (SYGM, 2012: 32). 2014 yılında Fondan aşevi yardımı kapsamında 45 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına 11.472.660- TL kaynak aktarılmıştır (2014 SYAR).

Ayrıca Vakıflar Genel Müdürlüğü’ nün işletmekte olduğu aşevleri de bulunmaktadır. Vakıflar Yönetmeliğinin 66’ıncı maddesine göre; vakfiyelerde yazılı hayır şartlarını yerine getirmek üzere Vakıflar Genel Müdürlüğü’nce sıcak yemek ve kuru gıda verilecek muhtaç sayısı belirlenmekte ve gerekli yerlerde aşevleri açılmaktadır. Aşevlerinden yararlanabilmek için sosyal güvencesi bulunmamak veya geliri net asgari ücret miktarından fazla olmamak ya da 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” kapsamında aylık alıyor olmak gerekmektedir.

### 3.2.3. Sağlık Yardımları

Türkiye’de uygulanan sağlık yardımları muhtaç durumdaki vatandaşlar için Şartlı Sağlık Yardımı, Tedavi Yardımı, Yeşil Kart uygulaması ve bunun sona ermesi sonrasında genel sağlık sigortası kapsamında sağlık hizmeti alınması olarak sıralanabilir.

#### 3.2.3.1. Şartlı Sağlık Yardımı (ŞSY) ve Şartlı Gebelik Yardımı (ŞGY)

2003 yılından itibaren uygulanmakta olan şartlı sağlık yardımları 0-6 yaş grubu çocuklarının sağlık kontrollerini düzenli olarak yaptıramayan ve bir sağlık kuruluşunda gebelik takibi ve doğum yapamayan yoksul durumdaki aileleri nakdi transferler yoluyla desteklemeyi ve bu durumlar için teşvik etmeyi hedeflemektedir.

(Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü [SYDGM], 2006). Programdan belirlenmiş şartların yerine getirilmesi halinde sağlık ve gebelik alanlarında nakdi yardımdan yararlanmak söz konusudur. ŞSY kapsamında yoksul ailelerin 0-6 yaş arasındaki çocuklarının sağlık muayenelerini ve aşılarını düzenli olarak yaptırmaları, sağlık kontrollerini düzenli yaptırmaları ve sağlık birimlerinde verilen eğitim programlarına düzenli olarak katılmaları şartıyla periyodik nakdi yardımlar yapılmaktadır. Bu program Sağlık Bakanlığı ile koordineli olarak uygulanmaktadır.

2010 yılı Ocak ayından itibaren uygulanmakta olan ŞSY gebelik yardımı bileşeni kapsamında, hedef kitle içerisinde yer alan anne adaylarının, gebelik dönemi süresince düzenli olarak sağlık kontrollerini yaptırmaları, doğumlarını sağlık kuruluşlarında gerçekleştirmeleri ve doğum sonrası gerekli bakım hizmetlerinin ilgili sağlık kuruluşlarından sağlanması koşulu ile düzenli nakdi yardımlar yapılmaktadır (Ortakaya, 2010).

0-6 yaş aralığındaki çocuklarını düzenli sağlık kontrolüne götürmeleri şartıyla ailelere aylık 30 TL nakit yardımı yapılmaktadır.

Çizelge 3.29. Şartlı sağlık yardımları kapsamında aktarılan kaynak (2003-2013)

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)	FAYDALANICI ÇOCUK SAYISI
2003-2011	750.10	
2011	142.29	747,507
2012	188.13	887,926
2013 Eylül	210.16	811,725

Kaynak: ASPB, 2014.

Şartlı Gebelik Yardımı kapsamında hamilelik boyunca ve doğumdan sonraki ilk 2 ay içerisinde düzenli sağlık kontrolüne gitmeleri şartıyla hamile kadınlara gebelik süresince aylık 35 TL nakit yardımı yapılmaktadır. Ayrıca hastanede doğum yaptıkları takdirde hamile kadınlara 75 TL daha nakit yardımı yapılmaktadır. Çizelge 3.29 ve 3.30'da ŞSY kapsamında yapılan yardımlar yer almaktadır.

Çizelge 3.30. Şartlı gebelik yardımları kapsamında aktarılan kaynak (2003-2013)

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)	FAYDALANICI ÇOCUK SAYISI
2003-2011	4.98	
2011	1.01	9,764
2012	2.7	25,665
2013 Eylül	7.96	50,365

Kaynak: ASPB, 2014

Çizelge 3.31. 2014 yılı şartlı sağlık yardımları ve ŞSY'de yıllara göre Kadın-Çocuk ayrımı (Milyon TL)

ŞSY	Hane	Fayda Sahibi	Yıl	ŞSY	
Erkek Çocuk				Çocuk	Kadın
Kız Çocuk	387.198	493.306			
Gebelik	88.789	88.503	2003-2012	938,23	7,68
Lohusalık	31.211	31.232	2013	229,23	14,77
Doğum	37.396	37.469	2014	269,56	15,55

Kaynak: 2014 SYAR.

Çizelge 3.31'de 2014 yılı Şartlı Sağlık Yardımları ve ŞSY'de yıllara göre Kadın-Çocuk Ayrımı tutarları milyon TL olarak gösterilmiştir. ŞSY'den yararlanan kadın sayısı çocuk sayısından oldukça düşüktür.

### 3.2.3.2. Yeşil Kart Uygulaması ve Genel Sağlık Sigortası İşlemleri

1992 yılında 3816 sayılı "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun" ile birlikte hiçbir sosyal sigorta sistemine dâhil olmayan ve asgari ücretin üçte birinden daha az geliri olanlara sağlık hizmeti vermek amacıyla Yeşil Kart uygulaması başlamış ve Sağlık Bakanlığı ödeme gücü olmayan kişilerin tedavi giderlerini bu kanun uyarınca karşılamıştır. Kapsam, 1998 yılında sokak çocuklarını içeren şekilde genişletilmiştir (Kentleşme Şurası, 2009: 8).

Anılan Kanunun birinci maddesinde yeşil kart programının, Genel Sağlık Sigortası (GSS) sistemi devreye girinceye kadar uygulanacak yani "geçici" bir hizmet olarak olduğu belirtilmiştir (Taşçı, 2010: 89). 1 Ekim 2008 tarihi itibarıyla 5510 sayılı

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, yürürlük tarihi itibariyle yeşil kart uygulamasına son verilmesini ve ödeme gücünü çeken kişilerin Genel Sağlık Sigortası kapsamına dâhil edilerek ve bu kişilerin GSS primlerinin devlet tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Bahsedilen uygulamaya 5510 sayılı kanunun bütünüyle yürürlüğe girdiği 1 Ekim 2008 tarihinden itibaren üç yıl sonra geçilmesi planlanmıştır (Hacımahmutoğlu, 2009: 96).

Yeşil kart uygulamasından yararlanabilmek için, aylık geliri veya aile içindeki geliri, asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olmak, sosyal güvencesi olmamak, TC vatandaşı olmak ve Türkiye'de ikamet ediyor olmak şartları aranmıştır.

Yeşil kart uygulaması 31 Aralık 2011 tarihi itibariyle son bulmuş ve 1.1.2012 tarihinden itibaren uygulamaya sokulan zorunlu Genel Sağlık Sigortası ile ülkedeki tüm vatandaşlar Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamına alınmıştır. GSS uygulamasına geçilmeden önce Sağlık Bakanlığı'nca karşılanan yeşil kart gideri ve toplam yeşil kartlı sayısı Çizelge 3.32'de gösterilmiştir.

Çizelge 3.32. Yıllar İtibariyle yeşil kartlı sayısı ve toplam yeşil kart harcaması (2002-2011)

Yıllar	Faydalanıcı Sayısı	Toplam Yeşil Kart Harcaması (Bin TL)
2002	11.793.656	160.000
2003	13.296.108	648.300
2004	6.722.444	1.062.000
2005	10.811.554	1.809.000
2006	12.550.892	2.910.000
2007	9.132.942	3.913.000
2008	9.225.745	4.031.000
2009	9.647.131	5.506.000
2010	9.498.246	4.951.215
2011	8.928.943	5.164.328

Kaynak: SYGM (2013), AR-GE ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı Verileri

633 sayılı KHK ve 28 Aralık 2011 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Gelir Tespiti, Tescil ve İzleme Sürecine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik doğrultusunda GSS gelir tespiti işlemleri 01.01.2012 tarihinden itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından yapılmaktadır. Vakıflara başvuru yapan kişilerin sistem üzerinden merkezi veri

tabanlarında kayıtlı mal varlığı bilgileri ve gelir durumları incelenmekte, gerekli görülen durumlarda hane ziyaretleri yapılmaktadır. SYDV Mütevelli Heyetleri ilgili mevzuat çerçevesinde hanelerin ortalama aylık gelirlerinin seviyesini belirlemektedir. Mütevelli Heyetlerince alınan kararlar sistem üzerinden SGK'ya gönderilmekte ve kişilerin GSS tescil, tebligat ve prim tahsilatı işlemleri SGK tarafından yapılmaktadır (Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2012: 39).

5510 sayılı Kanunda, GSS primleri Devlet tarafından ödenecek kişilerin belirlenmesinde brüt asgari ücretin üçte birinden az gelire sahip olma şartı öngörülmektedir. Hanelerin aylık ortalama gelir düzeyleri G0, G1, G2 ve G3 olmak üzere dört kategoride değerlendirilmektedir. Çizelge 3.33'de kişi başına aylık gelir durumuna göre kişilerin gelir seviyesi ve prim durumları gösterilmektedir.

Çizelge 3.33. 2015 Ocak-Temmuz dönemi gelir testi sınıflandırması

Gelir Seviyesi	Kişi Başına Aylık Gelir Durumu	Gelir Aralığı Ocak (TL)	Gelir Aralığı Temmuz (TL)	Prim Durumu
<b>G0</b>	Brüt asgari ücretin üçte birinin altında	0-357	0-378,00	Prim devlet tarafından ödenecektir.
<b>G1</b>	Brüt asgari ücretin üçte biri ile asgari ücret arasında	357-1071,50	378,00 – 1.134,00	Primi kişi ödeyecek. (378 x %12= 45,36 TL)
<b>G2</b>	Brüt asgari ücret ile asgari ücretin iki katı arasında	1071-2142	1.134,00- 2.268,00	Primi kişi ödeyecek. (1.134 x %12= 136,08 TL)
<b>G3</b>	Brüt asgari ücretin iki katından fazla	2142-...	2.268,00- ∞	Primi kişi ödeyecek. (2.268 x %12= 272,16)

Kaynak: SYAR, 2014.

G1, G2 ve G3 gelir düzeyinde bulunan kişiler, kendi gelir düzeylerine tekabül eden prim borçlarını Sosyal Güvenlik Kurumuna ödemektedirler. 5510 sayılı Kanuna göre G0 gelir düzeyinde bulunan kişilerin primleri ilgili kamu kurumu tarafından SGK'ya ödenmektedir.

### 3.2.3.3. Tedavi Yardımları

Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından sağlık güvencesi bulunmayan, fakir ve garip olduğu tespit edilen hastaların tedavileri vakfiye şartları doğrultusunda hastane

imkânları ile sınırlı olarak ve diğer hastalarla aynı kalitede ücretsiz yapılmaktadır. Söz konusu tedaviler Vakıf Gureba Hastanesi'nde yapılmakta ve tedavi giderleri Vakıflar Genel Müdürlüğüne karşılanmaktadır.

Vakıflar Yönetmeliğinde sözü edilen fakir ve garip hasta haklarından yararlanacaklar kişiler şöyle belirtilmiştir:

- Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilen muhtaç aylığı alanlar,
- 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun”a göre maaş alanlar,
- 2828 sayılı “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu” gereğince, korunmaya muhtaç çocuklar hakkında mahkemece verilmiş ilamı olanlar,
- Vakıf aşevi hizmetinden faydalananlar,
- Şehit aileleri ve gaziler.

### **3.2.4. Eğitim Yardımları**

SYDTF kaynaklı olarak verilen eğitim yardımları Eğitim Materyali Yardımı, Şartlı Eğitim Yardımı, Öğle Yemeği Yardımı, Ücretsiz Kitap Yardımı, Özürlü Öğrencilerin Okullarına Taşınması ile Öğrenci Taşıma, Barınma ve İaşe Yardımı alanlarında yapılmaktadır.

#### **3.2.4.1. Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY)**

“Şartlı eğitim (ŞEY)” programı, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında bulunan ve yoksulluk nedeniyle çocukları okula devam edemeyen yoksul durumdaki aileleri nakdi transferler yoluyla desteklemeyi ve teşvik etmeyi hedeflemektedir. (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü [SYDGM], 2006).

ŞEY kapsamında yoksul ailelerin eğitim çağındaki çocuklarını okullara kaydettirmeleri ve okula kayıtlı ilk ve orta öğretim çağındaki (1-12. sınıflar)

çocuklarının ise en az eğitimlerine %80 devam oranıyla devam etmeleri şartıyla periyodik olarak nakdi yardımlar yapılmaktadır.

Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) Programı maddi imkânsızlıklar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen yoksul ailelere, ilk ve orta öğretime giden çocuklarının okula düzenli olarak devam etmeleri şartıyla her ay nakdi olarak yapılan ödemeleri içermektedir. Bu program kapsamında aylık olarak yapılan ödemeler Çizelge 3.34'te gösterilmiştir.

Çizelge 3.34. Şartlı eğitim yardımı kapsamında yapılan aylık ödemeler

	Öğrenci Başına Aylık Şartlı Eğitim Yardımı (TL)	Öğrenci Başına Aylık Şartlı Eğitim Yardımı (\$)	Toplam Faydalanıcı Sayısı
Erkek İlköğretim Öğrencisi	30	28.75	909,328
Kız İlköğretim Öğrencisi	35	33.54	878,617
Erkek Lise Öğrencisi	45	43.12	129,493
Kız Lise Öğrencisi	55	52.71	117,177
<b>TOPLAM YARARLANICI ÖĞRENCİ SAYISI</b>			<b>2,034,615</b>

Kaynak: ASPB, 2014.

Kız çocuklarına ve ortaöğretim öğrencilerine verilen teşvik daha fazladır. Kız çocukları için verilen yardım tutarının daha fazla olmasında hedeflenen, kız çocuklarının okuldan daha kolay alınması nedeniyle okullaşma oranlarını artırmak ve ilköğretimden ortaöğretime geçerek eğitimlerinin devamını sağlamaktır. 2012 yılında 501 490 000 TL kaynak Şartlı Eğitim Yardımı kapsamında aktarılmış olup, bu programdan faydalanan çocuk sayısı 1.863.099 kişiye ulaşmıştır (SYGM, 2011: 88).

Şartlı Eğitim Yardımı kapsamında 2003- 2013 yılları itibariyle yapılan ödemeler Çizelge 3.35'te görülmektedir.

Çizelge 3.35. Şartlı eğitim yardımı kapsamında yapılan ödemeler (2003-2013)

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON TL)
2003-2011	2.013,48
2011	397.48
2012	501.49
2013 EKİM-EYLÜL	463.43

Kaynak: ASPB, 2014.

Çizelge 3.36. Şartlı eğitim yardımı kapsamında yapılan ödemeler (2014)

Şartlı Eğitim Yardımı	Hane Sayısı	Fayda Sahibi Sayısı
<b>İlkokul Şartlı Eğitim Yardımı</b>		
Erkek Öğrenci	393.490	469.634
Kız Öğrenci	374.277	454.088
<b>Ortaokul Şartlı Eğitim Yardımı</b>		
Erkek Öğrenci	400.378	496.841
Kız Öğrenci	379.225	479.466
<b>Lise Şartlı Eğitim Yardımı</b>		
Erkek Öğrenci	201.157	228.570
Kız Öğrenci	189.189	221.282

Kaynak: 2014 SYAR.

Çizelge 3.35 ve Çizelge 3.36 incelendiğinde ŞEY kapsamında yapılan ödemelerden en fazla ortaokula devam eden erkek öğrenci ailelerinin yararlandığı görülmektedir. 2014 yılı için ŞEY kapsamında toplam 570,75 milyon TL kaynak aktarılmıştır.

Çizelge 3.37. Eğitim yardımı kapsamında aktarılan kaynak, 2008-2012 (Milyon TL)

Aktarılan Kaynak	2008	2009	2010	2011	2012
Şartlı Eğitim Yardımı	290.641.940	345.057.088	267.112.689	397.486.970	501.490.000
Eğitim Materyali Yardımı	96.153.150	181.858.142	92.106.529	103.443.271	117.120.000
Öğle Yemeği Yardımı	167.000.000	180.000.000	190.000.000	200.000.000	235.000.000
Ücretsiz Kitap Yardımı	217.000.000	235.000.000	250.000.000	265.000.000	265.000.000

Kaynak: SYGM, 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni ve 2011 Faaliyet Raporu

Çizelge 3.37’te 2008- 2012 yılları arasında eğitim yardımları için aktarılan kaynak tutarları yer almaktadır. Görüldüğü üzere eğitim yardımlarında en fazla yapılan ödeme ŞEY programına aittir.

### 3.2.4.2. Eğitim Materyali Yardımı

Eğitim materyali yardımı, ilk ve ortaöğretime devam eden yoksul durumdaki öğrencilerin önlük, üniforma, çanta, ayakkabı ve kırtasiye masraflarının karşılanması amacıyla her eğitim-öğretim yılı başında yapılan yardımları, öğrenci



barınma, taşıma ve iaae yardımları ise taşımali sistem dışında kalan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım, barınma vb. ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yapılan yardımları içermektedir (SYDGM, 2011: 87). Eğitim Materyali Yardımı programı kapsamında 2012 döneminde Vakıflara toplam 117,1 milyon TL kaynak aktarımı yapılmıştır (SYGM, 2012:25).

#### **3.2.4.3. Öğrenciler için Öğle Yemeği Yardımı**

2003-2004 öğretim yılından itibaren sekiz yıllık temel eğitim kapsamında ve taşımali ilköğretim adı altında öğrenim gören ve okulların bulunduğu merkezlere taşınan öğrencilere öğle yemeği verilmesi biçiminde uygulanmaya başlanan program, Fondan Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) bütçesine taşımali ilköğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderlerinde kullanılmak üzere kaynak aktarılması biçiminde uygulanmaktadır. 2012 yılı için Fon'dan 235 milyon TL Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine aktarılmıştır (SYGM, 2012:27).

#### **3.2.4.4. Ücretsiz Kitap Yardımı**

2003-2004 eğitim ve öğretim yılından itibaren yoksulluk durumuna bakılmaksızın tüm ilköğretim öğrencilerinin kitapları Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ücretsiz verilmekte, bu kapsamda oluşan harcama tutarı Fon'dan MEB'in bütçesine aktarılmaktadır. 2012 yılında ücretsiz kitap yardımı kapsamında 265.000.000 TL Maliye Bakanlığı'nca kaynaktan kesilerek Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine aktarılmıştır (SYGM, 2012:28).

#### **3.2.4.5. Özürlü Öğrencilerin Okullarına Ücretsiz Taşınması Programı**

Özürlü Öğrencilerin Okullarına Ücretsiz Taşınması Programı ise özürlü öğrencilerin okullarına erişimlerinin kolaylaştırılması, okullaşma oranlarının artırılması ve özürlü öğrencilerin öğrenimlerine devam etmelerinin teşvik edilmesi amacıyla uygulanmaktadır. 2012 yılında 40 bin öğrencinin 77,3 milyon TL tutarında taşıma bedeli Fon tarafından karşılanmıştır (SYGM, 2012:29).

### 3.2.4.6. Taşınma, Barınma ve İaşe Yardımları

Taşınmalı sistem dışında genel olarak taşıma, barınma ve iaşe yardımları ele alındığında öğrencilerin yurt, pansiyon, ulaşım giderleri için 8.917.925 TL, SYD Vakıflarına ait yurtların işletme gideri kapsamında ise 829.566 TL olmak üzere 2011 yılında toplam 9,7 milyon TL kaynak Vakıflara aktarılmıştır. 2012 yılı itibariyle ise, bu yardım bileşeni kapsamında 4,35 milyon TL kaynak aktarımı gerçekleşmiştir (SYGM, 2012:28).

### 3.2.4.7. Milli Eğitim Bakanlığı Parasız Yatılı Ve Burslu Öğrenci Yardımları

İlköğretim ve orta öğretim öğrencilerinin parasız yatılı veya burslu okumalarına ve bunlara yapılacak sosyal yardımlara ilişkin yasal dayanak 2684 sayılı “İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun”dur. Bu Kanun Milli Eğitim Bakanlığı’na konu ile ilgili sorumluluklar yüklemiştir. Parasız yatılı ve burslu öğrenci kontenjanları illerin gelişmişlik durumları ve öğrenci sayıları dikkate alınarak her yıl Milli Eğitim Bakanlığınca tespit edilmektedir.

2684 sayılı Kanuna göre parasız yatılı ve burslu okumak için maddi imkanlardan yoksun ve başarılı olmak esastır..

26932 sayılı “İlköğretim ve Ortaöğretim Kurumlarında Parasız Yatılılık, Burs ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği”ne göre, ilköğretim kurumlarında burslu, orta öğretim kurumlarında ise parasız yatılı veya burslu okumak üzere sınava girmek için aşağıdaki koşulların sağlanması gerekmektedir.

- Türkiye Cumhuriyeti veya Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı olmak,
- Öğrenim görmek istedikleri okulun yönetmeliğinde tespit edilen kayıt şartlarını taşımak,
- Buldukları sınıfta bir yıllık olup sınıfını geçmiş olmak,

- Orta öğretim kurumlarında, sınava girdiği ders yılında ve daha önceki yıllarda okuldan tasdikname ile uzaklaştırma ve daha ağır bir ceza almamış olmak,
- Ailenin yıllık gelir toplamından fert başına düşen net miktarın, içinde bulunulan mali yılın bütçe kanununun (M) işaretli cetvelinde belirtilen Milli Eğitim Bakanlığı okul pansiyon ücretinin en azının dört katını geçmemek kaydıyla maddi imkanlardan yoksun bulunmak (26932 Sayılı Yönetmelik, 2008).

Milli Eğitim Bakanlığınca her yıl tespit edilen parasız yatılılık ve bursluluk kontenjanlarının; 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu kapsamına giren öğrencilere %10'u, ailesinin oturduğu yerleşim biriminde ortaokul veya imam-hatip ortaokulu bulunmayan öğrencilere %5'i, çalışan, emekli olan veya vefat eden öğretmen çocuklarına %15'i ve diğer öğrencilere ise %70'i ayrılmaktadır (26932 Sayılı Yönetmelik, 2008).

İlköğretim öğrencilerinin burs, ortaöğretim öğrencilerinin ise burs ve parasız yatılılığa hak kazanabilmeleri için Milli Eğitim Bakanlığı tarafından düzenlenen Parasız Yatılılık ve Bursluluk Sınavını kazanmaları gerekmektedir. Sınavı kazanan öğrenciler parasız yatılılık veya bursluluk hakkını kazanmaktadırlar. Parasız yatılı okumak isteyen öğrenciler MEB tarafından sınav kılavuzunda ilan edilen pansiyonlu okullar içerisinde tercihlerini yapmaktadır. Sınavda başarılı olup kontenjana giren öğrenciler, tercihlerine göre pansiyonlu okullara yerleştirilmektedir (Hacımahmutoğlu, 2009: 128).

Parasız yatılı öğrencilere Bakanlığın bütçe imkanları doğrultusunda eğitim araç ve gereçleri, yiyecek, giyecek, harçlık ve diğer ihtiyaçları ile ilgili sosyal yardımlar yapılmaktadır. Bunun yanında, parasız yatılı ve burslu öğrencilerin muayene ve tedavi giderleri Milli Eğitim Bakanlığınca karşılanmaktadır. Her türlü giyim ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her öğrenciye düzenli olarak aynı yardım yapılmaktadır. Bunun yanında ilköğretim öğrencilerine 100, orta öğretim öğrencilerine 125 gösterge rakamlarının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarlarda; yabancı uyruklu soydaş öğrencilere ise bu miktarların 2,5 (iki buçuk) katı harçlık olarak öğrenimi süresince yaz tatiline

rastlayan aylar da dahil olmak üzere her ay nakdi yardım yapılmaktadır (26932 Sayılı Yönetmelik, 2008).

### **3.2.4.8. Yükseköğrenim Kredi ve Bursları**

1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin 5102 Sayılı Kanun kanunla, MEB'e bağlı olarak kurulan ve daha sonra bir süre Başbakanlığa bağlı olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (YURTKUR), 08.07.2011 tarihli ve 27988 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile Gençlik ve Spor Bakanlığı'na bağlanmıştır.

YURTKUR, yurt içi ve yurt dışında yükseköğrenim gören ihtiyaç sahibi öğrencilere kredi ve burs verilmesi hususunda yetkili tek kurum olarak görevlendirilmiştir (Hacımahmutoğlu, 2009: 90).

5102 sayılı "Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun" hükümlerine göre verilen burstan yararlanan kişiler şunlardır:

- Ön lisans öğrencileri,
- Lisans öğrencileri,
- Açık öğretim öğrencileri (sadece öncelikli öğrenciler; şehit veya gazi çocuğu, anne ve babası her ikisi de ölü olanlar vb.),
- İki yıllık okullardan mezun olup, dört yıllık okulların üçüncü sınıfına dikey geçiş sınavı ile ara vermeden kayıt yapan öğrenciler (intibak veya hazırlık sınıfında burs verilmez),
- Yüksek lisans ve doktora öğrencileri (hazırlık sınıfında burs verilmez),
- Vakıf üniversitesi öğrencileri,
- ÖSS sonucunda sayısal, sözel, eşit ağırlık ve yabancı dil dallarında ilk 100'e giren öğrenciler (öncelikli olarak),

- Üniversite kontenjanından bildirilen öğrenciler,
- Ülke adına müsabakalara katılan, milli olmuş amatör sporcu olan öğrenciler,
- İkinci öğretim de okuyan öğrenciler (KYK, 2012).

Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu Burs Kredi Yönetmeliği'ne göre Kurum bütçesi dikkate alınarak ilk defa burs verilecek öğrenci sayısını, aylık burs miktarlarını, ödeme zamanını ve öğrencilerin Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi sınavı sonucundaki başarılarına göre burs kontenjanlarını belirlemeye Yönetim Kurulu yetkilidir. Kurumca burs verilecek öğrenciler; öğrenci ve ailesinin sosyal, ekonomik durumu ile öğrencinin burs isteğinde bulunduğu tarihte yüksek öğretim kurumuna girişte aldığı puan ve puan türü, ara sınıfta ise yılsonu başarı durumu dikkate alınarak her yıl Yönetim Kurulunca belirlenen kıstaslar doğrultusunda değerlendirilmektedir. Öğrenciye; öğrencilik halinin devam etmesi ve burs almasına engel bir durumunun olmaması koşuluyla, öğretim gördüğü öğretim kurumunun normal öğrenim süresi kadar burs verilmektedir. Öğretim kurumunca başarısız olduğu bildirilen öğrencilerin ise bursu kesilmektedir (KYK, 2012). 1989 yılından itibaren dar gelirli ailelerin yükseköğrenim gören çocuklarına başarılı olmaları şartıyla Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yükseköğrenim bursu verilmekteydi. Söz konusu bursu verme görevi, 2003-2004 eğitim ve öğretim yılından itibaren Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından, müracaatta bulunan öğrencilerden durumuna göre başarılı ve ihtiyaç sahibi olanlara burs, geri kalan tüm ön lisans, lisans ve lisansüstü öğrencilerine öğrenim kredisi, yalnız ön lisans ve lisans (ikinci öğretim ve vakıf üniversitesi öğrencileri hariç) öğrencilerine ise katkı kredisi verilmektedir. Burs ve öğrenim kredisi ödemeleri üçer aylık dönemler halinde yapılmakta iken, 01 Ocak 2005 tarihinden itibaren aylık olarak ödenmeye başlanmıştır. 2014 yılında ödenen aylık burs ve kredi tutarı 300 TL iken, 2015 yılında 330 TL olarak belirlenmiştir (KYK, 2015).

### **3.2.4.9. Vakıflar Genel Müdürlüğü Eğitim Yardımı**

Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından vakfiyelerde yer alan hayır şartlarının yerine getirilmesi amacıyla, ailelerinin maddi durumu yeterli olmayan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine eğitim yardımı yapılabilmektedir. Vakıflar Yönetmeliğine göre eğitim yardımı, aynı aileden sadece bir öğrenciye verilebilmektedir. Ayrıca Vakıflar Genel Müdürlüğü'nden muhtaç aylığı alanlar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca bakım altına alınan ya da burs alan öğrencilere eğitim yardımı yapılmamaktadır.

Eğitim yardımı verilecek öğrenci sayısı, miktarı, yıllık artış oranı, ödeme zamanı ve illere göre dağılımı Vakıflar Genel Müdürlüğünce belirlenmektedir. Eğitim yardımından yararlanmak isteyen öğrenciler, ilgili eğitim ve öğretim yılının başında Vakıflar Bölge Müdürlüklerine müracaat etmek suretiyle başvuru yapabilmektedirler. Eğitim yardımı almaya hak kazanan öğrenciye, öğrencilik halinin devamı ve eğitim yardımı almasına engel bir durumun olmaması koşuluyla öğrenim süresince burs verilmektedir (Vakıflar Yönetmeliği, 2008).

### **3.2.5. Diğer Sosyal Yardım ve Hizmetler**

#### **3.2.5.1. Belediye Yardımları**

5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14'üncü maddesinin a fıkrasında; "Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır." hükmüne yer verilmiştir Kanunun bu hükmüne göre, Belediyeler yoksullukla mücadele alanında da faaliyet göstermekte, hizmet ettikleri bölgelerde bulunan muhtaç kişilere yardım yapmaktadırlar. Belediyelerin görevleri arasında sayılan sosyal hizmet ve yardım, belediyenin büyüklüğüne, bütçesine, hizmet götürdüğü bölgedeki sosyoekonomik gelişmişlik düzeyine göre değişiklik göstermektedir.

Ayrıca belediyelerin sosyal yardım faaliyetlerini yürütmeye belirli bir genel düzenleme bulunmadığı ve birçok belediye sistematik bir yardım programına sahip olmadığından Türkiye genelinde belediyeler tarafından yardım yapılan kişiler ve kişi sayıları da bilinmemektedir.

Kanunun 14. maddesinin (a) fıkrasında sosyal hizmet ve sosyal yardımlardan bahsedilmiş Büyükşehir Belediyelerine ve nüfusu 50.000'i geçen belediyelere kadın ve çocuklar için koruma evleri açma yetkisi verilmiştir. Kanunun 15. maddesinde izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetlerine son verilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda mallarının gıda bankalarına, cezası ödenmeyen ve otuz gün içerisinde geri alınmayan gıda dışı malların ise yoksullara dağıtılması hükmü yer almaktadır. 60. maddede dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar belediye bütçesinden yapılacak giderler arasında sayılmıştır. Belediye başkanının görevleri arasında sayılan 38. maddede, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere hizmet götürmek ve özürü merkezleri oluşturmaktan bahsedilmiştir (Zengin, Şahin, Özcan: 2012).

### **3.2.5.2. İl Özel İdareleri Yardımları**

İl Özel İdarelerinin sosyal yardımlara ilişkin görevleri 5302 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Kanunun 6. Maddesinin (a) fıkrasında “gençlik ve spor, sağlık, kültür, sosyal hizmetler ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına” ilişkin hizmetleri yapmakla görevlendirilmiştir. Kanunun 43. maddesinin (h) fıkrasında “yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar”, (m) fıkrasında “sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler” İl Özel İdareleri'nin görevleri arasında sayılmıştır. 5302 sayılı kanunla İl Özel İdareleri'ne birçok görev verilmiştir ancak verilen görevleri gerçekleştirmek için yeterli kaynaklar henüz tahsis edilmemiştir.

### **3.2.6. Primsiz Ödemeler**

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 1'inci maddesi uyarınca, Sosyal Güvenlik

Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılarak söz konusu Kurumun 2022 sayılı Kanun kapsamında yürüttüğü işler Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

### **3.2.6.1. Engelli Aylığı ve 65 Yaş Aylığı**

2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanununun 1’inci maddesinde; “65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve muhtaçlığını İl veya İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından alacakları belgelerle kanıtlayan Türk Vatandaşlarına hayatta buldukları sürece, 300 gösterge rakamının her yıl bütçe kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır.” hükmüne yer verilmiştir. Herhangi bir Sosyal Güvenlik Kurumundan bir gelir veya aylık hakkından faydalanmayan ve 01.01.2013 tarihi itibarıyla 119,616 TL tutardan daha az aylık ortalama geliri olan muhtaç Türk Vatandaşlarından, 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük özürsüzler ve Kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürsüz yakını bulunan kimselere aylık bağlanmaktadır.

Engelli yardımı 2014 yılında 40-%69 için 283,13 TL, %70 ve üzeri engel durumu için 424,69 TL olarak; engelli yakını aylığı 283,13 TL olarak; yaşlı yardımı ise 141,56 TL olarak belirlenmiştir (SYAR 2014).

### **3.2.6.2. Silikozis Meslek Hastalığına Özel Aylık**

Ayrıca, 6111 sayılı Kanunun geçici 2’nci maddesiyle sosyal güvenlik mevzuatına tabi olarak çalışmayan, sosyal güvenlik kurumlarından ya da yabancı bir ülke sosyal güvenlik kurumundan her ne ad altında olursa olsun herhangi bir gelir veya aylık almayan ve silikozis hastalığı nedeniyle meslekte kazanma gücünü en az %15 kaybettiğine Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Kurulunca meslek hastalıkları



tespiti hükümleri çerçevesinde karar verilen kişilere aylık bağlanması imkânı getirilmiştir. 2022 sayılı Kanun kapsamında bağlanan aylıklar her yılın Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere üç ayda bir peşin olarak ödenmektedir (Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, 2012:38).

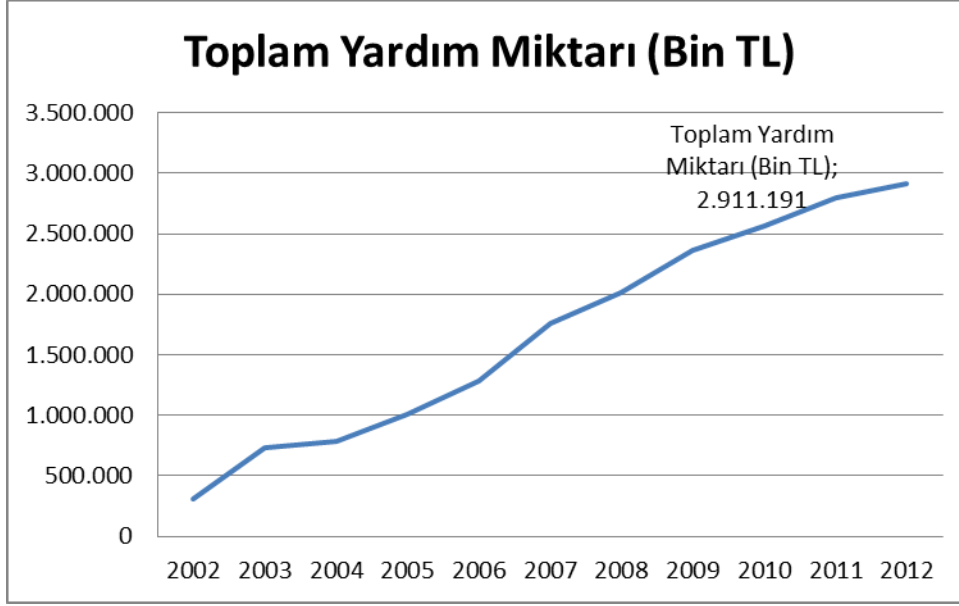
Buna göre %15-%34 iş kaybı: 611,78 TL; %35-%54 iş kaybı: 699,17 TL; 55 ve üzeri iş kaybı: 779,08 TL tutarında üç ayda bir toplu ödeme yapılmaktadır(SYAR 2014).

**Çizelge 3.38. 2022 Sayılı kanun kapsamında yapılan yardımlar ve faydalanıcı sayısı, 2012**

Aylık Türü	Aylık (TL)	Faydalanıcı Sayısı	Aktarılan Toplam Kaynak (TL)
Yaşlı Aylığı (+65)	121,76	668.351	1.046.021.987
Özürlü Aylığı (%40-69)	243,53	298.617	848.563.035
Bakıma Muhtaç Özürlü Aylığı (+%70)	365,30	201.670	847.471.944
Özürlü Yakını Aylığı	243,53	59.517	167.883.076
Silikozis	526,17-676,51	200	1.251.136
<b>TOPLAM</b>	<b>1.228.355</b>	<b>2.911.191.180</b>	<b>TOPLAM</b>

Kaynak: SYGM 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni

Çizelge 3.38'deki verilere bakıldığında, 2012 yılında 2022 sayılı Kanun kapsamında 2,9 milyar TL tutarında yardım yapıldığı görülmektedir. Söz konusu Kanun kapsamında faydalanıcı sayısı en çok olan yardım türünün 668.351 kişiyle 65 yaşını doldurmuş yaşlı aylığı olduğu görülmektedir. Bunun yanında özürlülere yapılan yardım miktarı, 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan yardımlar toplamının neredeyse üçte ikisini oluşturmaktadır. Toplam faydalanıcı sayısına bakıldığında 1.228.355 kişinin 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan yardımlardan yararlandığı görülmektedir.



Şekil 3.10. Yıllara göre 2022 sayılı kanun kapsamında yapılan yaşlı ve özürlü yardımları (2002-2012)

Kaynak: SYGM (2013B), AR-GE ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı Verileri

Çizelge 3.38 incelendiğinde, yıllar itibariyle 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan yaşlı ve özürlü yardımlarının faydalanıcı sayısının çok fazla değişmediği ancak, 2002 yılında 311 milyon TL olan toplam yardım tutarının 2012 yılına gelindiğinde 2,9 milyar seviyelerine ulaştığı görülmektedir. Şekil 3.10'da ise yıllar itibariyle toplam yardım tutarı verilmektedir.

### 3.2.6.3. Özürlü Yakını (Evde Bakım) Aylığı

Özürlü yakını aylığı, sosyal güvencesi olmayan, herhangi bir sigorta koluna tabi olmayan ve bir kurumdan düzenli gelir veya aylık sahibi bulunmayan ve bütün gelirleri (ile Medeni Kanundan doğan nafaka haklarının) tutarının aylık ortalaması muhtaçlık sınırının altında olan vatandaşların hak ettiği bir aylıktır. Yasal olarak bakmakla yükümlü olduğu 18 yaş altı yakınlarının bakımlarını gerçekleştirmeleri kaydıyla ödenir (SGK, 2008).

Özürülüler İdaresi Başkanlığı, 8 Haziran 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 633 sayılı "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanmış ve adı Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÖYHGM) olarak

değiştirilmiştir. 633 sayılı KHK ile “yaşlıların ve bakıma muhtaç özürülerin, yaşamlarını evlerinden ve sosyal çevrelerinden ayrılmadan sürdürebilecekleri sosyal desteklerin verilmesi için gerekli mekanizmaları kurmak, var olanları standardize etmek, uygulamaları takip etmek ve denetlemek” görevi Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir. “Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik” kapsamında mülga Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen hizmetler Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü’ne devrolmuştur. Adı geçen Yönetmeliğe göre; özürülük sınıflandırmasına göre ağır özürlü olduğu belgelendirilenlerden; günlük hayatın alışılmış, tekrar eden gereklerini önemli ölçüde yerine getirememesi nedeniyle hayatını başkasının yardımı ve bakımı olmadan devam ettiremeyecek derecede düşkün olduğu, her ne ad altında olursa olsun her türlü gelirleri toplamı esas alınmak suretiyle; kendilerine ait veya bakmakla yükümlü olduğu birey sayısına göre kendilerine düşen ortalama aylık gelir tutarının, bir aylık net asgari ücret tutarının 2/3’ünden daha az olduğu bakım raporu ile tespit edilenler bakıma muhtaç özürlü olarak nitelendirilmektedir.

Bakıma muhtaç özürlülerin inceleme ve tespiti Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı İl ve İlçe Müdürlükleri tarafından yapılmaktadır. Yönetmeliğe göre İl veya İlçe Müdürlüğüne bildiri yapılan özürlü ve ailesi hakkında, bakım hizmetleri değerlendirme heyeti, özürlüyü ve ailesini ikametgahında, ikametgah adresinde yaşamıyorlar ise fiilen yaşadıkları yerde ziyaret ederek, bakım raporunu hazırlamakla görevlidir. Bakım hizmetleri, bakım raporu doğrultusunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı bakım ve rehabilitasyon merkezlerinde, Bakanlığın izni ile açılan diğer resmi kurum veya kuruluşlara ait merkezlerde, gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine ait özel bakım merkezlerinde veya bakıma muhtaç özürlünün ikametgahında verilmektedir. Söz konusu Yönetmeliğin 13’üncü maddesine göre bakıma muhtaç özürlülere verilecek bakım hizmeti karşılığında ödenecek ücret tutarları aşağıda belirtilmiştir.

- Yatılı bakım merkezlerinden, günde yirmi dört saat süreyle bakım hizmeti alan bakıma muhtaç özürllüer için iki aylık net asgari ücret tutarında,
- Gündüzlü bakım merkezlerinden, günde sekiz saat süreyle tam gün hizmet alan bakıma muhtaç özürllüer için bir aylık net asgari ücret tutarında,
- Gündüzlü bakım merkezlerinden, günde dört saat süreyle yarım gün bakım hizmeti alan bakıma muhtaç özürllüer için bir aylık net asgari ücretin yarısı tutarında,
- Gündüzlü veya yatılı bakım merkezlerinde istihdam edilen bakıcı personel tarafından bakıma muhtaç özürllünün ikametgahında günde üç saat süreyle hizmet alan bakıma muhtaç özürllüer için bakım merkezine bir aylık net asgari ücret tutarında,
- Akraları tarafından günde yirmi dört saat süreyle bakılan bakıma muhtaç özürllüer için bir aylık net asgari ücret tutarında, ödeme yapılmaktadır.

### **3.3. Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminde Aksaklıklar ve Öneriler**

Türkiye’de son dönem sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki oranı artmakla birlikte gelişmekte olan ülkelerin sosyal koruma harcamaları ile rekabet edebilecek bir düzeye ulaşamamıştır. OECD verilerine göre, 2012 yılında OECD ülkelerinin sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranı ortalama % 28.1 iken Türkiye’nin sosyal koruma harcamasının GSYH’ya oranı % ise 13,41’dir. Bu noktada yoksullukla ve dışlanma ile mücadele politikalarının geliştirilmesi, kapsamlarının genişletilmesi ve ilgili fonlara kaynak aktarımının artırılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerce verilen yardımlar ile merkezi olarak planlanmış yardımların mükerrerleşmesi ya da hakkaniyet problemleri yaşanması nedeniyle yardım alıcıların saptanması konusunda objektiflik unsuru eksik kalabilmektedir.

Sosyal yardım için başvuran kişilerin yardıma muhtaç olup olmadığını tespit etmek için kullanılacak bir veri tabanı oluşturularak Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS)

hayat geçirilmiştir. Bu sistem sayesinde kurumlar arasında veri paylaşımı söz konusu olacaktır. Böylece merkezi veri tabanlarında kayıt tutma ve mükerrer yardımları önlenme kolaylaşacaktır. Söz konusu sistem sosyal yardım-istihdam ilişkisinin kurulması açısından da işlev göstermektedir. Bunun yanında sosyal yardım yararlanıcılarının tespitinin objektif biçimde yapılabilmesine olanak sağlayacak puanlama sistemi çalışmaları mevcuttur. Ancak tüm bu gelişmeler yardım alacak hedef grubun başarıyla tespit edilmesi için henüz yeterli olmamaktadır. E-devlet dönüşümü aşaması gibi geçiş dönemlerinde mevzuat ve uygulama rayına oturuncaya dek sistemsel sıkıntılar yaşanmakta ve birtakım veri kayıpları yaşanmaktadır. Bu durumlar gelecekte ileriye dönük olarak yapılması planlanan projeksiyonlarda hatalı sonuçlara ve dolayısıyla hatalı politikalara neden olabilmektedir. Sorun yaşanma ihtimali, reformdan kaçınılması için kabul edilebilir olmamakla birlikte SOYBİS sisteminin işleyişinin zaman içerisinde etkinliğinin artacağı da unutulmamalıdır.

Sosyal yardım sisteminin karmaşık ve dağınık yapısı nedeniyle mevzuatta ve uygulamada birlik konusunda sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu husus 2011 yılında ASPB'nin kurulması ile çözülmüş izlenimi verse de, tıpkı farklı sigorta mevzuat ve kuruluşlarının SGK çatısı altında birleştirilmesi gibi, geçmişten gelen kurumsal kültür ve uygulama sorunları kısa vadede çözümlenmeyecektir. Dağınıklığın etkisi bir müddet daha devam edecek ve yoksullukla mücadele yolunu kısmen tıkayacaktır.

Türkiye'de sosyal yardımlar hak temelli bir anlayışa dayanmamaktadır. Hak temelli olması düzenli olmasını beraberinde getirecektir. Düzenli nakdi transferlerin psikolojik etkisi tali ve ivedi desteklerin etkisinden daha fazladır. Ancak uygulamada sosyal harcamaların çoğunluğunun düzenli nakdi transfer şeklinde olmadığı görülmektedir. Bu konuda diğer bir sorun ise düzenli nakit transferleri halinin de istihdam karşıtı tutumlara neden olabilmesidir. Bu durumda düzenli nakit transferlerinin asgari ücret düzeyinden daha aşağı bir sınırdan belirlenmesi önerilebilir.

Ayrıca düzenli olarak verilen yardımlar genel olarak kategorik sınıflandırmaya dayalı olarak hedef grubunu seçmektedir. Engelli, çocuk, yaşlı, kadın gibi sınıflar dışında kalan yoksullara yönelik düzenli nakit transferi tasarlanmamıştır.

Sistemin muhtemel en önemli sorunu yardımların karşılıksız ve şartsız verilmesidir. Bu durum bireylerde çabalama güdüsünü ortadan kaldırmakta; istihdama ve çalışmaya bakış açılarını, tutumlarını değiştirebilmektedir. Bu sorunun üstesinden gelmek için AB ülkelerinde karşılık esası ve çalışabilirlik kriteri gibi koşulların yer aldığı entegrasyon sözleşmeleri kullanılmaktadır. Kamu yararına çalışma veya istihdam büroları aracılığıyla kişisel danışmanlık hizmetleri verilerek önerilecek işlerde çalışma kriterleri getirilerek yardımlar şartlı hale getirilebilecektir. Ancak kamu yararına çalışma durumunda sigorta açısından kişinin durumu belirsizleşecektir. Normal şartlarda gelir testi G0 kapsamında olan kişiler için çek biçiminde olmak üzere kamu yararına ve günlük olarak çalışma karşılığı yardım verilmesi düzenlenebilir.

Yardımların niteliği ile ilgili bir sorun da yardım tutarlarının büyük bir kısmını olumlu anlamda artan nakdi yardımlar oluştursa da, halen aynı yardımların miktarının da ciddi meblağlarda devam etmesidir. Nakdi yardımların düzensiz ve keyfi nitelikte olmasının kaynak israfı olarak değerlendirilebilmesi mümkündür.

## 4.TÜRKİYE İÇİN ASGARI GELİR DESTEĞİ PROGRAMI ÖNERİSİ

Türkiye için önerilecek bir asgari gelir desteği uygulaması, asgari gelir sisteminin yıllardır uygulanmakta olduğu Avrupa Birliği ülke örneklerine benzer, ancak ülkenin kendine has ekonomik ve kültürel şartlarına uyarlanmış bir tasarıma sahip olmak durumundadır. Bunun için öncelikle, olası bir asgari gelir sistemi için hangi kriterlerin belirlenmesi gerektiğine bakılmalıdır.

Çalışmanın bu bölümünde önerilecek asgari gelir programının hak ediş şartları, ödenek tutarı ve toplam maliyetinin belirlenmesi ele alınacaktır.

### 4.1. Asgari Gelir Desteğinden Yararlanma Kriterleri

AB üye ülkelerine benzer biçimde Türkiye için önerilecek asgari gelir desteği sistemi için de birtakım mevzuat düzenlemelerine ihtiyaç duyulmaktadır.

#### 4.1.1. Vatandaşlık ve/veya İkamet Kriteri

Türkiye için önerilen programda ilk ölçüt ikametgah ilkesi olarak ele alınmaktadır. Vatandaşlık kriteri zorunlu olmayıp Türkiye’de ikamet edenler ile üç yıl süre ile oturma iznine sahip olan yabancı uyruklu kişilerin programdan yararlanması öngörülmektedir.

Buna göre, Gelir Vergisi Kanunu’nun 4 üncü maddesine göre, ikametgahı Türkiye’de bulunanlar ile bir takvim yılı içinde Türkiye’de devamlı olarak altı aydan fazla oturanlar Türkiye’de yerleşmiş sayıldığından ikamet şartı bu şekilde kabul edilecektir.

#### 4.1.2. Yaş Kriteri

Türkiye sosyal güvenlik sisteminde bağımlı nüfus tanımlanırken yaş ve öğrenim kriterleri dikkate alınmaktadır. 5510 sayılı Kanun’ un üçüncü maddesi onuncu fıkrası (b) bendinde sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kişi olarak çocukların

tanımlanmasında “18 yaşını, lise ve dengi öğrenim veya 5/6/1986 tarihli ve 3308 sayılı Meslekî Eğitim Kanununda belirtilen aday çıraklık ve çıraklık eğitimi ile işletmelerde meslekî eğitim görmesi halinde 20 yaşını, yüksek öğrenim görmesi halinde 25 yaşını doldurmamış ve evli olmayan çocukları ile yaşına bakılmaksızın bu Kanuna göre malûl olduğu tespit edilen evli olmayan çocuklarını” ifadesi kullanılmaktadır. Buna göre, önerilecek asgari gelir programı için yaş kriteri, asgari 18, anılan kurumlarda öğrenime devam edenler için 20, yüksek öğrenim görmesi halinde 25 olarak belirlenecektir.

Asgari gelir için üst yaş sınırı bazı AB üye ülkelerde belirlenmemiş, bazı ülkelerde emeklilik yaşı esas alınarak belirlenmiştir. Ancak AB genelinde çoğunlukla 65 yaş sınırı kabul edilmiştir. 5510 sayılı Kanun’ un kabulüne dek Türkiye’de emeklilik yaşı karmaşık bir sisteme sahip olduğundan ilk seçeneğin uygulanabilirliği kanımızca mümkün görünmemekte ikinci uygulama kısmen makul kabul edilmektedir.

Buna göre,

a) AGD uygulamasının yürürlüğe girmesinden sonra halen Türkiye’de 65 yaş üzeri muhtaç kişiler için uygulamada olan 2022 aylığının devam etmesi şartıyla üst yaş sınırının 65 olarak belirlenmesi,

b) AGD uygulamasının yürürlüğe girmesi ile 2022 aylığının kaldırılması söz konusu olması halinde asgari gelir için üst yaş sınırı belirlenmemesi,

seçenekleri Türkiye için tarafımızdan önerilecek program için yaş kriteri ile ilgili seçenekler olup sosyal politika ve mevzuat şartlarının gidişatına göre tercih yapılması uygun görünmektedir.

#### **4.1.3. Çalışmaya Uygunluk Kriteri**

Asgari gelir desteği üye ülkelerde, tüm nakit sosyal yardımlarda olduğu gibi kişilerin işgücü piyasasına katılma şevkini kırma olasılığı nedeniyle çalışma şartı kabulü ile sunulmaktadır. Türkiye için önerilecek programın şartları arasında da çalışmaya uygunluk kriterinin bulunması gerekmektedir.



Çalışmaya istekli olmanın ölçütü resmi veya özel iş ve işçi bulma kurumlarına kayıtlı olma ile ölçülmektedir. Bu noktada, programda, Türkiye İş Kurumu'na kayıtlı olma, önerilen uygun işlere ve mesleki eğitimlere katılma şartı getirilmektedir. 1 yıl ve üzerindeki sürede çalışmaya uygun nitelikte iş bulunamayan kişiler için ise topluma yararlı işler niteliğinde geçici ve ücretsiz işlerde çalışma zorunluluğu getirilmektedir.

#### **4.1.4. Gelir Düzeyi Kriteri**

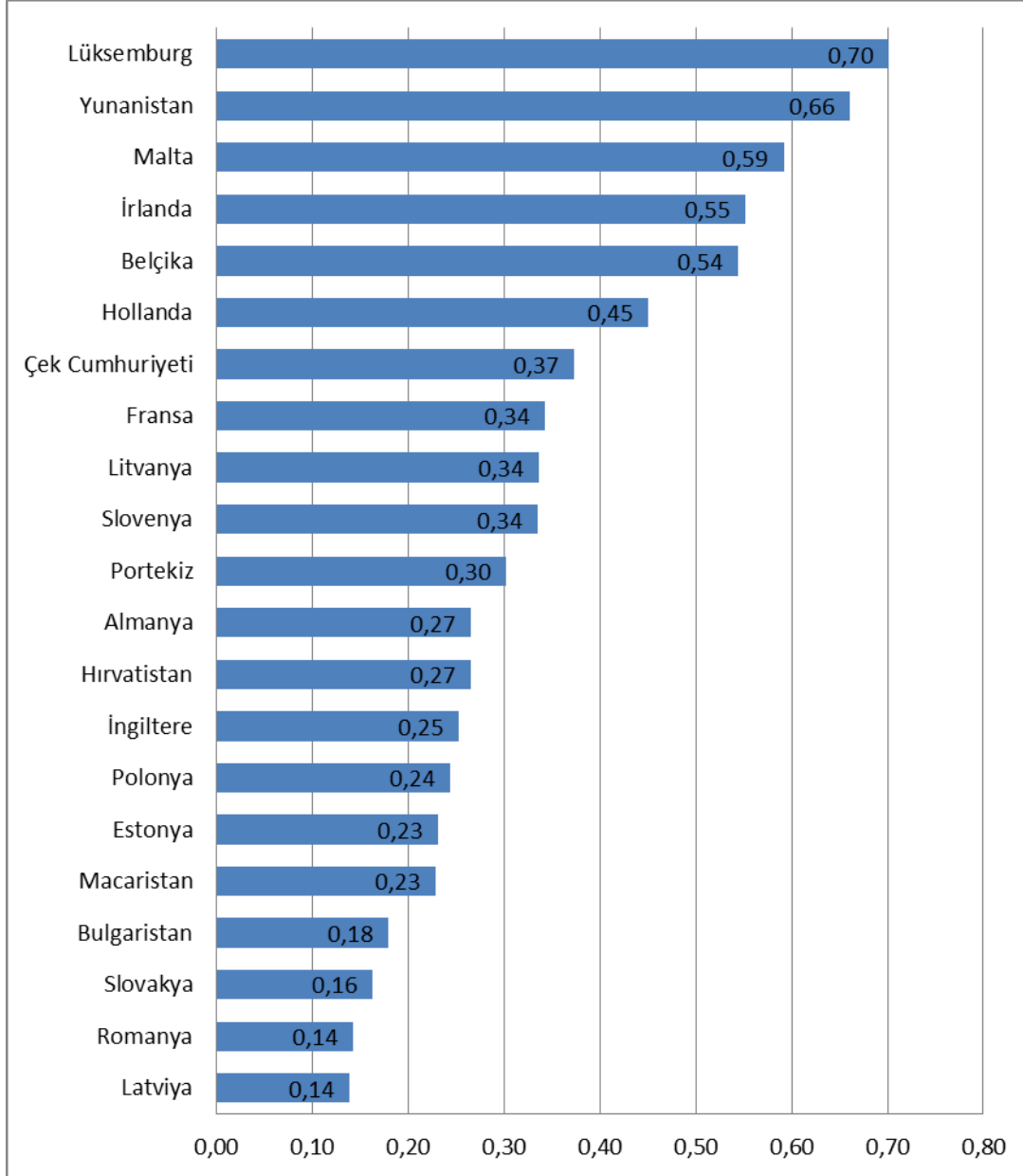
Asgari gelir desteği programında gelir düzeyi kriteri gelir testi ile belirlenmektedir. Buna göre, programdan yararlanmak isteyen kişilerin gelir testleri ikametgah adresine en yakın noktada bulunan ilçe kaymakamlıklarınca yapılacaktır. Gelir düzeyi asgari ücretin üçte birinin (2015 Temmuz itibarıyla 400,5 TL ) altında yer alan kişilerin programdan yararlanmaya hakkı bulunduğu varsayılmaktadır.

Ayrıca, programdan yararlanacak kişilerin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı sosyal yardım bilişim sistemine (SOYBİS- Sosyal Yardım Bilgi Sistemi) kayıtlı olması gerekmektedir.

#### **4.2. Asgari Gelir Desteği Tutarının Belirlenmesi**

Asgari gelir desteği uygulamalarının asıl hedefi, gelir düzeyi yetersizliklerini azaltmak, mümkünse ortadan kaldırmaktır. Bu noktada yardım seviyesi çalışma isteğini azaltmayacak biçimde, ancak ihtiyaçları karşılamaya yetersiz olmayacak düzeyde belirlenmelidir.

AB üye ülkelerinde ilgili tutar brüt asgari ücret düzeyi üzerinden belirlenmektedir. Türkiye için önerilecek tutar da bu şekilde belirlenecektir.



Şekil 4.1. AB Üye ülkelerde kişi başı asgari gelir desteğinin asgari ücrete oranı, Ocak 2015

Kaynak: EUROSTAT News Release 35/2015 - 26 Şubat 2015 ve MISSOC çevrimiçi verilerinden oluşturulmuştur, 2015.

Şekil 4.1'de AB Üye ülkelerde kişi başına asgari gelir desteğinin asgari ücrete oranı, Ocak 2015 tutarları ile verilmiştir. Buna göre, asgari gelir desteği için üye ülkelerde uygulanan en yüksek oran %70 ile Lüksemburg'da iken en düşük tutar %14 ile Latviya'dadır.

Türkiye için belirlenecek asgari gelir ölçütünün ülkeler arasında asgari ücretlerdeki farklar ile sosyoekonomik farklılıklar ihmal edilerek belirlenmesi gerekmektedir. Bu

çalışmada, öncelikle Türkiye için önerilecek asgari gelir tutarı asgari ücret üzerinden iki farklı asgari gelir desteği tarifesi ile sunulacaktır. Daha sonra ise bu tutarlar için İBBS Düzey 1 bölge sınıflandırması esas alınarak iki farklı senaryoya uygun tasarlanmış bölgesel asgari gelir desteği tarifeleri anlatılacaktır.

#### 4.2.1. Senaryo 1

Türkiye için önerilecek tutar, tek kişilik bir hanede brüt asgari ücretin üçte biri (%33,33) olarak planlanmaktadır. Hanede birden fazla kişinin yaşaması durumunda, ikinci kişi ilavesinde anılan tutarın % 50'si birinci kişi için verilen tutara eklenecek ve hanede daha fazla kişi olması durumunda sonraki her kişi için, anılan tutarın % 30'u haneye asgari gelir desteği olarak verilecektir. Buna göre, 2015 yılı birinci dönem asgari ücret dikkate alınarak hesaplanan asgari gelir desteği tarifesi Çizelge 4.1'de verilmiştir.

Çizelge 4.1. Türkiye için önerilen asgari gelir desteği tutarının asgari ücret üzerinden hesaplanması, senaryo 1

2015 2. dönem		Kişi sayısı	Aylık TL	Yıllık TL
1201,5	400,5	1	400,5	4806
		2	600,75	7209
		3	720,9	8650,8
		4	841,05	10092,6
		5	961,2	11534,4
		6	1081,35	12976,2
		7	1201,5	14418
		8	1321,65	15859,8
		9	1441,8	17301,6
		10	1561,95	18743,4

Çizelge 4.1'de yer alan tutarlar incelendiğinde, bir kişilik haneye yapılacak ödeme aylık 400,5 TL ve yıllık 4 806 TL iken dört kişilik bir hanede aylık olarak ödenecek tutar 841,05 TL ve yıllık toplam tutar 10 092 TL olarak hesaplanmıştır.

#### 4.2.2. Senaryo 2

Türkiye için önerilecek tutar, tek kişilik bir hanede brüt asgari ücretin üçte biri (% 33,33) olarak planlanmaktadır. Hanede birden fazla kişinin yaşaması durumunda,

ikinci kişi ilavesinde anılan tutarın % 50'si, üçüncü kişi için % 30'u, dördüncü kişi için %20'si ve beşinci ve sonraki her kişi için % 10'u haneye ilave asgari gelir desteği olarak verilecektir. Buna göre, 2015 yılı birinci dönem asgari ücret dikkate alınarak hesaplanan asgari gelir desteği tarifesi Çizelge 4.2'de verilmiştir.

Çizelge 4.2. Türkiye için önerilen asgari gelir desteği tutarının asgari ücret üzerinden hesaplanması, senaryo 2

2015 2. dönem		Kişi sayısı	Aylık TL	Yıllık TL
1201,5	400,5	1	400,5	4806
		2	600,75	7209
		3	720,9	8650,8
		4	801	9612
		5	841,05	10092,6
		6	881,1	10573,2
		7	921,15	11053,8
		8	961,2	11534,4
		9	1001,25	12015
		10	1041,3	12495,6

Çizelge 4.2'de yer alan tutarlar incelendiğinde, bir kişilik haneye yapılacak ödeme aylık 400,5 TL ve yıllık 4 806 TL iken dört kişilik bir hanede aylık olarak ödenecek tutar 801 TL ve yıllık toplam tutar 9 602 TL olarak hesaplanmıştır.

İkinci senaryo, birinci senaryo sonucunda hesaplanması planlanan asgari gelir desteği programı toplam maliyetinin yeterli kaynak bulunamayacak kadar yüksek çıkması ihtimaline karşılık alternatif olarak tasarlanmıştır. Programın toplam maliyetinin yüksek olması karar mercilerini politikanın uygulamaya konması için isteksizliğe sevk edebileceği gibi cömert bir programın istihdamı olumsuz yönde etkilemesi ihtimali ikinci senaryonun maliyetinin de dikkate alınmasını gerekli kılmaktadır. İki senaryo arasındaki aylık ve yıllık tutar farkları Çizelge 4.3'de yer almaktadır.

Çizelge 4.3. Türkiye için önerilen asgari gelir desteği senaryolarının aylık ve yıllık bazda farkları (TL)

Kişi sayısı	Aylık TL	Yıllık TL
1	0	0
2	0	0

3	0	0
4	41,05	492,16
5	120,15	1441,8
6	200,25	2403
7	280,35	3364,2
8	360,45	4325,4
9	440,55	5286,6
10	520,65	6247,8

Çielge 4.3 incelendiğinde iki senaryo arasında hanedeki ilk üç kişi için fark bulunmamaktadır. Dört kişilik bir haneye verilecek yardım miktarı ayda 41,05 TL, yılda ise 492,16 TL farklılık göstermektedir. Ancak bu fark hanedeki kişi sayısı arttıkça artış göstermekte ve 10 kişilik bir hanede senaryolar arası aylık fark 520,65 TL'ye, yıllık fark ise 6 247,8 TL'ye kadar çıkmaktadır. Sosyal yardım sisteminin cömertliği istihdam düzeyi ve koşulları için risk faktörü oluşturduğundan programlarda ödeneklerin üst sınırının belirlenmesi önem arz etmektedir. İlk senaryonun uygulanması halinde üst sınır uygulaması zorunlu görünmekteyken ikinci senaryoda maliyet hesabına göre üst sınır koyulup koyulmayacağı belirlenebilecektir.

#### **4.3. Asgari Gelir Desteğinde Bölgesel Ayrıma Gidilmesi**

Yoksulluk, her zaman beraberinde gelir eşitsizliğini getiren bir olgudur ve yoksulluğun bu özelliği sosyal koruma programlarının geniş bir vizyonla ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Asgari gelir desteği programında bölgesel ayrıma gidilmesi Türkiye için, yoksulluk ve gelir eşitsizliğini eşanlı olarak azaltmaya veya ortadan kaldırmaya yönelik önemli bir adım olacaktır.

İBBS TR 1 düzeyinde belirlenmiş olan bölgeler için yayınlanan TÜİK verileri gelir dağılımında en avantajsız konumda olan bölgenin Güneydoğu Anadolu Bölgesi, en avantajlı durumda olan bölgeninse İstanbul Bölgesi olduğunu göstermektedir. Buna göre belirlenecek bölgesel tarifede en yüksek asgari gelir payı Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ne, en düşük asgari gelir payı ise İstanbul Bölgesi'ne ait olacaktır.

Yukarıda yer alan asgari gelir desteği senaryolarına göre iki ayrı biçimde hesaplanan bölgesel asgari gelir desteği tutarları tarife sistemi ile ele alınmıştır. Bu

tarifelerden hareketle Türkiye için önerilecek programın toplam maliyetinin hesaplanması ve bölgesel gelir farklılıklarının giderilmesi için önerilerde bulunulması mümkün kılınacaktır.

Gelir dağılımında ve yoksulluğun bölgesel görünümünün saptanmasında TÜİK tarafından 2013 yılı için yapılmış olan Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması verileri dikkate alınmıştır.

Çizelge 4.4'de eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelire göre sıralı yüzde 20'lik gruplar itibariyle yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlerin bölgesel dağılımı 2013 yılı itibariyle yer almaktadır. İBBS Düzey 1 sınıflandırmasına göre en yüksek ortalama ve medyan gelir İstanbul bölgesinde görülmektedir. En düşük ortalama ve medyan gelir ise Güneydoğu Anadolu bölgesindedir.

Çizelge 4.4. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelire göre sıralı yüzde 20'lik gruplar itibariyle yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlerin bölgesel dağılımı, 2013

TR1 İstanbul			TR5 Batı Anadolu			TR9 Doğu Karadeniz					
Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)	Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)	Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)			
100,0	18 248	13 140	100,0	16 294	11 936	100,0	12 366	10 510			
1	7,1	6 502	6 722	1	6,7	5 399	5 706	1	8,3	5 041	5 388
2	11,1	10 101	10 128	2	10,6	8 660	8 654	2	12,7	7 831	7 791
3	14,5	13 195	13 140	3	14,8	11 992	11 961	3	16,8	10 467	10 519
4	19,9	18 217	17 981	4	20,9	17 185	17 042	4	23,2	14 046	13 888
5	47,4	43 253	33 798	5	47,0	38 297	32 089	5	39,1	24 810	21 930
TR2 Batı Marmara			TR6 Akdeniz			TRA Kuzeydoğu Anadolu					
Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)	Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)	Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)			
100,0	13 400	10 911	100,0	11 849	8 609	100,0	8 521	6 141			
1	7,7	5 145	5 419	1	6,7	3 935	4 069	1	6,5	2 744	2 819
2	12,2	8 201	8 250	2	10,5	6 238	6 217	2	10,7	4 535	4 613
3	16,3	10 924	10 911	3	14,5	8 600	8 609	3	14,6	6 238	6 141
4	22,0	14 737	14 559	4	21,1	12 491	12 361	4	21,4	9 132	9 109
5	41,8	28 004	23 766	5	47,2	28 011	22 551	5	46,8	19 979	16 405

Çizelge 4.4. (devam). Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelire göre sıralı yüzde 20'lik gruplar itibariyle yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlerin bölgesel dağılımı, 2013

TR3 Ege			TR7 Orta Anadolu			TRB Ortadoğu Anadolu		
Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)	Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)	Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)
100,0	15 243	11 667	100,0	11 174	9 017	100,0	7 740	5 972
1 7,1	5 431	5 631	1 7,5	4 153	4 420	1 6,9	2 647	2 857
2 11,4	8 690	8 694	2 11,8	6 675	6 799	2 11,0	4 302	4 280
3 15,4	11 765	11 667	3 16,3	9 075	9 055	3 15,5	5 990	5 972
4 21,2	16 172	15 956	4 22,6	12 636	12 439	4 22,2	8 604	8 473
5 44,8	34 150	28 266	5 41,8	23 375	20 380	5 44,4	17 177	14 214
TR4 Doğu Marmara			TR8 Batı Karadeniz			TRC Güneydoğu Anadolu		
Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)	Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)	Yüzde	Ortalama (TL)	Medyan (TL)
100,0	14 098	11 850	100,0	11 515	9 477	100,0	6 920	5 204
1 8,1	5 715	6 030	1 7,6	4 374	4 634	1 6,8	2 358	2 445
2 12,7	8 943	8 906	2 12,5	7 156	7 166	2 11,1	3 854	3 874
3 16,8	11 867	11 868	3 16,5	9 543	9 486	3 15,3	5 271	5 204
4 21,7	15 325	15 209	4 22,4	12 875	12 615	4 21,3	7 388	7 276
5 40,6	28 679	23 888	5 41,0	23 679	20 595	5 45,5	15 736	12 500

Kaynak : TÜİK, 2012 ve 2013 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması

Çizelge 4.4 incelendiğinde bölgelerin medyan ve ortalama gelire göre büyükten küçüğe sıralanmış hali aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.5. Bölgelerin medyan ve ortalama gelir sıralamasına göre asgari gelir desteği puanları

Bölge	Ortalama (TL)	Bölge	Medyan (TL)	Oran (%)
İstanbul	18 248	İstanbul	13 140	10%
Batı Anadolu	16 294	Batı Anadolu	11 936	15%
Ege	15 243	Doğu Marmara	11 850	25%
Doğu Marmara	14 098	Ege	11 667	30%
Batı Marmara	13 400	Batı Marmara	10 911	40%
Doğu Karadeniz	12 366	Doğu Karadeniz	10 510	50%
Akdeniz	11 849	Batı Karadeniz	9 477	60%
Batı Karadeniz	11 515	Orta Anadolu	9 017	65%
Orta Anadolu	11 174	Akdeniz	8 609	70%
Kuzeydoğu Anadolu	8 521	Kuzeydoğu Anadolu	6 141	80%
Ortadoğu Anadolu	7 740	Ortadoğu Anadolu	5 972	90%

Güneydoğu Anadolu	6 920	Güneydoğu Anadolu	5 204	100%
-------------------	-------	-------------------	-------	------

Bölgelerin medyan gelir sıralamasına göre tasarlanan asgari gelir desteği oranları yukarıda Çizelge 4.5'te yer almaktadır. Bu oranlar asgari ücret üzerinden belirlenmiş olan senaryoların bölgesel düzeyde uygulanmasını mümkün kılacaktır. Birbirine yakın medyan gelirleri olan bölgeler arasında genellikle % 5'lik, diğer bölgeler arasında %10'luk oran farkları bulunmaktadır.

#### 4.3.1. Bölgesel Asgari Gelir Desteği Senaryo 1

Programın birinci tasarımında asgari gelir desteği tutarları sırasıyla asgari ücretin % 100, % 50 ve % 30'luk oranları ile oluşturulmuştur. Bölgesel tarifede ise, gelir dağılımında en düşük paya sahip bölgede programdan yararlanacak kişilerin bu oranlar ile hesaplanan tutarın % 100'ünden faydalanması hedeflenmektedir.

Çizelge 4.6'da Türkiye için tasarlanan bölgesel tarife aylık olarak TL cinsinden verilmektedir.

#### Çizelge 4.6. Bölgesel asgari gelir desteği aylık şablon senaryo 1

TR Düzey 1		Hanedeki Kişi sayısı									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 +
	Tutar	400,5	600,75	720,9	841,05	961,2	1081,35	1201,5	1321,65	1441,8	1561,95
Bölgeler	Oran										
TR1 İstanbul	10%	40,05	60,08	72,09	84,11	96,12	108,14	120,15	132,17	144,18	156,20
TR5 Batı Anadolu	15%	60,08	90,11	108,14	126,16	144,18	162,20	180,23	198,25	216,27	234,29
TR4 Doğu Marmara	25%	100,13	150,19	180,23	210,26	240,30	270,34	300,38	330,41	360,45	390,49
TTR3 Ege	30%	120,15	180,23	216,27	252,32	288,36	324,41	360,45	396,50	432,54	468,59
TR2 Batı Marmara	40%	160,20	240,30	288,36	336,42	384,48	432,54	480,60	528,66	576,72	624,78
TR9 Doğu Karadeniz	50%	200,25	300,38	360,45	420,53	480,60	540,68	600,75	660,83	720,90	780,98
TR8 Batı Karadeniz	60%	240,30	360,45	432,54	504,63	576,72	648,81	720,90	792,99	865,08	937,17
TR7 Orta Anadolu	65%	260,33	390,49	468,59	546,68	624,78	702,88	780,98	859,07	937,17	1015,27
TR6 Akdeniz	70%	280,35	420,53	504,63	588,74	672,84	756,95	841,05	925,16	1009,26	1093,37
TRA Kuzeydoğu Anadolu	80%	320,40	480,60	576,72	672,84	768,96	865,08	961,20	1057,32	1153,44	1249,56



TRB Ortadoğu Anadolu	90%	360,45	540,68	648,81	756,95	865,08	973,22	1081,35	1189,49	1297,62	1405,76
TRC Güneydoğu Anadolu	100%	400,50	600,75	720,90	841,05	961,20	1081,35	1201,50	1321,65	1441,80	1561,95

Çizelge 4.7'de Türkiye için tasarlanan bölgesel tarife yıllık olarak TL cinsinden verilmektedir.

Çizelge 4.7. Bölgesel asgari gelir desteği yıllık şablon senaryo 1

TR Düzey 1	Tutar	Hanedeki Kişi sayısı									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		4806	7209	8650,8	10092,6	11534,4	12976,2	14418	15859,8	17301,6	18743,4
Bölgeler	Oran										
TR1 İstanbul	10%	4806	720,9	865,08	1009,26	1153,44	1297,62	1441,8	1585,98	1730,16	1874,34
TR5 Batı Anadolu	15%	720,9	1081,35	1297,62	1513,89	1730,16	1946,43	2162,7	2378,97	2595,24	2811,51
TR4 Doğu Marmara	25%	1201,5	1802,25	2162,7	2523,15	2883,6	3244,05	3604,5	3964,95	4325,4	4685,85
TTR3 Ege	30%	1441,8	2162,7	2595,24	3027,78	3460,32	3892,86	4325,4	4757,94	5190,48	5623,02
TR2 Batı Marmara	40%	1922,4	2883,6	3460,32	4037,04	4613,76	5190,48	5767,2	6343,92	6920,64	7497,36
TR9 Doğu Karadeniz	50%	2403	3604,5	4325,4	5046,3	5767,2	6488,1	7209	7929,9	8650,8	9371,7
TR8 Batı Karadeniz	60%	2883,6	4325,4	5190,48	6055,56	6920,64	7785,72	8650,8	9515,88	10380,96	11246
TR7 Orta Anadolu	65%	3123,9	4685,85	5623,02	6560,19	7497,36	8434,53	9371,7	10308,87	11246,04	12183,2
TR6 Akdeniz	70%	3364,2	5046,3	6055,56	7064,82	8074,08	9083,34	10092,6	11101,86	12111,12	13120,4
TRA Kuzeydoğu Anadolu	80%	3844,8	5767,2	6920,64	8074,08	9227,52	10380,96	11534,4	12687,84	13841,28	14994,7
TRB Ortadoğu Anadolu	90%	4325,4	6488,1	7785,72	9083,34	10380,96	11678,58	12976,2	14273,82	15571,44	16869,1
TRC Güneydoğu Anadolu	100%	4806	7209	8650,8	10092,6	11534,4	12976,2	14418	15859,8	17301,6	18743,4

Çizelge 4.6 ve Çizelge 4.7 incelendiğinde 2015 birinci dönem asgari ücretin aylık tutarı olan 1201,5 TL ve yıllık toplamı olan 14 418 TL üzerindeki tutarlar işaretlenmiştir. Bu işaretli alanlar ödenemeyecek tutarları göstermektedir. Başka bir deyişle Senaryo 1'de asgari gelir desteği tutarı asgari ücretin %100'ü ile sınırlandırılmıştır. Hane, kişi sayısından ve ikamet ettiği bölgeden bağımsız bir biçimde en fazla bir brüt asgari ücret tutarı kadar gelir desteği alabilecektir.

### 4.3.2. Bölgesel Asgari Gelir Desteği Senaryo 2

Programın ikinci tasarımında asgari gelir desteği tutarları hanedeki ilk dört kişi için sırasıyla asgari ücretin % 100, % 50, % 30 ve % 20'lik oranları ile daha sonraki kişiler için ise %10'luk oranda ödenek ilave edilmesi ile oluşturulmuştur. Bölgesel tarifede ise, gelir dağılımında en düşük paya sahip bölgede programdan yararlanacak kişilerin bu oranlar ile hesaplanan tutarın % 100'ünden faydalanması hedeflenmektedir.

Çizelge 4.8'de Türkiye için tasarlanan bölgesel tarife aylık olarak TL cinsinden verilmektedir.

Çizelge 4.8. Bölgesel asgari gelir desteği aylık şablon senaryo 2

TR Düzey 1		Kişi sayısı									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 +
	Tutar	400,5	600,8	720,9	801	841,05	881,1	921,15	961,2	1001,25	1041,3
Bölgeler	Oran										
TR1 İstanbul	10%	40,05	60,08	72,09	80,1	84,105	88,11	92,115	96,12	100,125	104,13
TR5 Batı Anadolu	15%	60,075	90,11	108,14	120,15	126,16	132,17	138,17	144,2	150,188	156,2
TR4 Doğu Marmara	25%	100,13	150,2	180,23	200,25	210,26	220,28	230,29	240,3	250,313	260,33
TTR3 Ege	30%	120,15	180,2	216,27	240,3	252,32	264,33	276,35	288,4	300,375	312,39
TR2 Batı Marmara	40%	160,2	240,3	288,36	320,4	336,42	352,44	368,46	384,5	400,5	416,52
TR9 Doğu Karadeniz	50%	200,25	300,4	360,45	400,5	420,53	440,55	460,58	480,6	500,625	520,65
TR8 Batı Karadeniz	60%	240,3	360,5	432,54	480,6	504,63	528,66	552,69	576,7	600,75	624,78
TR7 Orta Anadolu	65%	260,33	390,5	468,59	520,65	546,68	572,72	598,75	624,8	650,813	676,85
TR6 Akdeniz	70%	280,35	420,5	504,63	560,7	588,74	616,77	644,81	672,8	700,875	728,91
TRA Kuzeydoğu Anadolu	80%	320,4	480,6	576,72	640,8	672,84	704,88	736,92	769	801	833,04
TRB Ortadoğu Anadolu	90%	360,45	540,7	648,81	720,9	756,95	792,99	829,04	865,1	901,125	937,17
TRC Güneydoğu Anadolu	100%	400,5	600,8	720,9	801	841,05	881,1	921,15	961,2	1001,25	1041,3

Çizelge 4.9'da Türkiye için tasarlanan bölgesel tarife yıllık olarak TL cinsinden verilmektedir.

Çizelge 4.9. Bölgesel asgari gelir desteği yıllık şablon senaryo 2

TR Düzey 1		Hanedeki Kişi sayısı									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Tutar	4806	7209	8650,8	9612	10092,6	10573,2	11053,8	11534	12015	12496
Bölgeler	Oran										
TR1 İstanbul	10%	480,6	720,9	865,08	961,2	1009,26	1057,32	1105,38	1153,4	1201,5	1249,6
TR5 Batı Anadolu	15%	720,9	1081	1297,6	1441,8	1513,89	1585,98	1658,07	1730,2	1802,3	1874,3
TR4 Doğu Marmara	25%	1202	1802	2162,7	2403	2523,15	2643,3	2763,45	2883,6	3003,8	3123,9
TTR3 Ege	30%	1442	2163	2595,2	2883,6	3027,78	3171,96	3316,14	3460,3	3604,5	3748,7
TR2 Batı Marmara	40%	1922	2884	3460,3	3844,8	4037,04	4229,28	4421,52	4613,8	4806	4998,2
TR9 Doğu Karadeniz	50%	2403	3605	4325,4	4806	5046,3	5286,6	5526,9	5767,2	6007,5	6247,8
TR8 Batı Karadeniz	60%	2884	4325	5190,5	5767,2	6055,56	6343,92	6632,28	6920,6	7209	7497,4
TR7 Orta Anadolu	65%	3124	4686	5623	6247,8	6560,19	6872,58	7184,97	7497,4	7809,8	8122,1
TR6 Akdeniz	70%	3364	5046	6055,6	6728,4	7064,82	7401,24	7737,66	8074,1	8410,5	8746,9
TRA Kuzeydoğu Anadolu	80%	3845	5767	6920,6	7689,6	8074,08	8458,56	8843,04	9227,5	9612	9996,5
TRB Ortadoğu Anadolu	90%	4325	6488	7785,7	8650,8	9083,34	9515,88	9948,42	10381	10814	11246
TRC Güneydoğu Anadolu	100%	4806	7209	8650,8	9612	10092,6	10573,2	11053,8	11534	12015	12496

Çizelge 4.8 ve Çizelge 4.9 incelendiğinde ikinci senaryoda 2015 birinci dönem asgari ücretin aylık tutarı olan 1201,5 TL ve yıllık toplamı olan 14 418 TL tutarlarını aşan veya bu tutarlara ulaşan bir meblağ bulunmadığından üst sınır olarak 10 kişilik hane ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi için belirlenmiş olan aylık 1041,3 TL ve yıllık 12 496 TL tutarları uygulanacaktır.

#### 4.3.3. Asgari Gelir Desteği Programının Maliyeti

Bu bölümde yukarıda verilmiş olan bölgesel asgari gelir desteği şablonları kullanılarak programın ortalama maliyeti hesaplanacaktır.

Maliyet hesabına esas tutulacak veriler Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir. 2012, 2013 ve 2014 yıllarında verilmiş olan düzenli ve süreli yardımların toplam hane ve kişi sayıları ile aktarılan kaynak tutarlarının ortalamaları alınarak 2015 yılı için ortalama değerler belirlenmiştir. Bu değerler kullanılarak 2015 yılı birinci dönem asgari ücret düzeyi üzerinden maliyet hesabı yapılmıştır.

Çizelge 4.10. Asgari gelir desteğinden faydalanan hane sayısı

Bölgeler	Hane sayısı			
	2012	2013	2014	2015*
TR1 İstanbul	171 964	199 198	192 321	187 828
TR2 Batı Marmara	107 559	111 868	109 582	109 670
TR3 Ege	290 416	305 968	309 498	301 961
TR4 Doğu Marmara	158 685	174 785	167 783	167 084
TR5 Batı Anadolu	160 083	162 758	164 824	162 555
TR6 Akdeniz	394 772	438 313	435 205	422 763
TR7 Orta Anadolu	162 758	163 606	166 799	164 388
TR8 Batı Karadeniz	207 530	215 304	218 410	213 748
TR9 Doğu Karadeniz	117 656	122 642	123 683	121 327
TRA Kuzeydoğu Anadolu	187 996	202 805	202 267	197 689
TRB Ortadoğu Anadolu	315 088	330 079	321 180	322 116
TRC Güneydoğu Anadolu	582 101	600 910	608 865	597 292
<b>TOPLAM</b>	<b>2 856 608</b>	<b>3 028 236</b>	<b>3 020 417</b>	<b>2 968 420</b>

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir.

\*2015 yılı değerleri diğer üç yılın ortalamaları esas alınarak hesaplanmıştır.

Çizelge 4.10'da il bazlı sosyal yardım istatistiklerinden yararlanılarak hesaplanan asgari gelirden yararlanacak hane sayıları bölgesel dağılımı verilmiştir. Buna göre 2015 yılı için toplam 2 968 420 hane asgari gelir desteğinden yararlanacaktır.

Çizelge 4.11. Senaryo 1 için 2015 yılı için asgari gelir desteği toplam maliyeti (TL)

Bölge	Oran	2015			
		Hane başına Kişi	Toplam Hane	Hane başına AGD	Toplam Tutar
TR1 İstanbul	% 10	2,74	187.828	7929,9	148.945.461,39
TR2 Batı Marmara	% 40	2,27	109.670	7209	316.243.450,80
TR3 Ege	% 30	2,37	301.961	7209	653.050.333,80
TR4 Doğu Marmara	% 25	2,63	167.084	7929,9	331.240.513,73
TR5 Batı Anadolu	% 15	2,77	162.555	7929,9	193.356.734,18
TR6 Akdeniz	% 70	2,68	422.763	7929,9	2.346.729.669,90
TR7 Orta Anadolu	% 65	2,90	164.388	7929,9	847.325.542,64
TR8 Batı Karadeniz	% 60	2,59	213.748	7929,9	1.017.000.159,12
TR9 Doğu Karadeniz	% 50	2,64	121.327	7929,9	481.055.488,65
TRA Kuzeydoğu Anadolu	% 80	3,50	197.689	9371,7	1.482.148.100,16
TRB Ortadoğu Anadolu	% 90	3,73	322.116	9371,7	2.716.894.253,97
TRC Güneydoğu Anadolu	% 100	4,01	597.292	10092,6	6.028.229.239,20
TOPLAM			2.968.421		16.562.218.947,53

Çizelge 4.11’de birinci senaryo için belirlenmiş olan bölgesel asgari gelir desteği tarifesi kullanılmış olup toplam 2.968.421 hane için 16.562.218.947,53 TL kaynak aktarılması öngörülmektedir.

Çizelge 4.12. Senaryo 2 için 2015 yılı için asgari gelir desteği toplam maliyeti (TL)

Bölge	Oran	2015			
		Hane başına Kişi	Toplam Hane	Hane başına AGD	Toplam Tutar
TR1 İstanbul	% 10	2,74	187.828	7929,9	148.945.461,4
TR2 Batı Marmara	% 40	2,27	109.670	7209	316.243.450,80
TR3 Ege	% 30	2,37	301.961	7209	653.050.333,80
TR4 Doğu Marmara	% 25	2,63	167.084	7929,9	331.240.513,73
TR5 Batı Anadolu	% 15	2,77	162.555	7929,9	193.356.734,18

Çizelge 4.12. (devam). Senaryo 2 için 2015 yılı için asgari gelir desteği toplam maliyeti (TL)

		2015			
TR6 Akdeniz	% 70	2,68	422.763	7929,9	2.346.729.669,90
TR7 Orta Anadolu	% 65	2,90	164.388	7929,9	847.325.542,64
TR8 Batı Karadeniz	% 60	2,59	213.748	7929,9	1.017.000.159,12
TR9 Doğu Karadeniz	% 50	2,64	121.327	7929,9	481.055.488,65
TRA Kuzeydoğu Anadolu	% 80	3,50	197.689	9131,4	1.444.144.302,72
TRB Ortadoğu Anadolu	% 90	3,73	322.116	9131,4	2.647.230.298,74
TRC Güneydoğu Anadolu	% 100	4,01	597.292	9612	5.741.170.704,00
TOPLAM			2.968.421		16.167.492.659,66

Çizelge 4.12'de ikinci senaryo için belirlenmiş olan bölgesel asgari gelir desteği tarifesi kullanılmış olup toplam 2.968.421 hane için 16.167.492.659,66 TL kaynak aktarılması öngörülmektedir.

İki gelir tarifesinin toplam maliyeti arasındaki fark 394.726.287,87 TL tutarında gerçekleşmiştir. Buna göre hane başına 132,98 TL farklılık söz konusudur.

Türkiye için bölgesel ayrıma gitmeden önceki asgari gelir programı senaryolarında dört kişilik bir haneye verilecek yardım miktarı ayda 41,05 TL, yılda ise 492,16 TL farklılık göstermektedir. Ancak bu fark hanedeki kişi sayısı arttıkça artış göstermekte ve 10 kişilik bir hanede senaryolar arası aylık fark 520,65 TL'ye, yıllık fark ise 6247,8 TL'ye kadar çıkmaktadır. Yaklaşık üç milyon hane için (ortalama 4 kişilik) bu tutarın getirisi 1.476.480.000 TL ve üzerinde olacaktır.

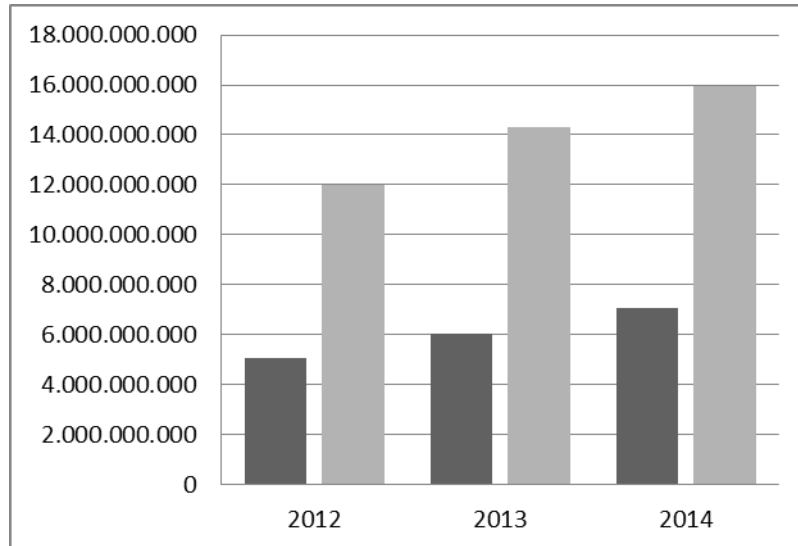
Bölgesel ayrıma gidilerek tasarlanan asgari gelir senaryolarında (iki programda ortak olan ilk üç kişilik değerler hariç) asgari gelir tutarları arasındaki farklılık Çizelge 4.13'de yer almaktadır. Buna göre, ilk programda üst sınır uygulaması hane başına önemli tutarda kaynak tasarruf etmektedir. TRC Güneydoğu Anadolu bölgesi için üst sınır uygulaması 10 kişilik bir hane için 1561,95 TL yerine 1201,50

TL ödenmesi öngörülmektedir. Ancak bu tutar üst sınıra rağmen ikinci programın azami tutarı olan 1041,3 TL'den yüksektir.

Çizelge 4.13. Bölgesel asgari gelir senaryolarında tutarları arasındaki farklılık

Senaryo 1, Bölgesel		4	5	6	7	8	9	10
TRA Kuzeydoğu Anadolu	80%	672,84	768,96	865,08	961,20	1057,32	1153,44	1249,56
TRB Ortadoğu Anadolu	90%	756,95	865,08	973,22	1081,35	1189,49	1297,62	1405,76
TRC Güneydoğu Anadolu	100%	841,05	961,20	1081,35	1201,50	1321,65	1441,80	1561,95
Senaryo 2, Bölgesel								
TRA Kuzeydoğu Anadolu	80%	640,8	672,84	704,88	736,92	769	801	833,04
TRB Ortadoğu Anadolu	90%	720,9	756,95	792,99	829,04	865,1	901,125	937,17
TRC Güneydoğu Anadolu	100%	801	841,05	881,1	921,15	961,2	1001,25	1041,3

Programda ödenen tutarlar hali hazırda yapılmakta olan süreli ve düzenli yardımlar toplamı ile karşılaştırıldığında programın maliyeti daha net anlaşılmaktadır.



Şekil 4.2. Yıllara göre sosyal yardımlar ile asgari gelir desteği maliyetinin karşılaştırılması

Kaynak: Sosyal Yardımlar Analiz Raporu ile çalışma kapsamında hesaplanan verilerden hazırlanmıştır.

Çizelge 4.13'de yer alan ve ilk senaryoya göre hazırlanan bölgesel asgari gelir şablonundan hesaplanan asgari gelir 2012 yılı için 11.979.990.670,73 TL, 2013 yılı için 14.316.038.492,36 ve 2014 yılı için 15.969.739.127,58 TL olarak hesaplanmıştır. Bu tutarlar sosyal yardımlar kapsamında aktarılan kaynaklardan en az iki kat fazladır. Buna göre asgari gelir sistemini aynı hanelere uygulayabilmek için 2012 yılı için 2,35; 2013 için 2,25 ve 2014 yılı için 2,26 kat daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulması söz konusu olacaktır.

#### **4.4. Türkiye için Önerilen Asgari Gelir Desteği Programının Avantaj ve Dezavantajları**

Asgari gelir desteği programları geliri hiç olmayan ya da yetersiz olan kişilerin gelirlerini ve dolayısıyla yaşam standartlarını yükseltmek amacıyla uygulanmaktadır. Bu anlamda Türkiye için önerilen asgari gelir desteği ve bölgesel asgari gelir desteği uygulamaları yaşam standartlarını yükseltecek ölçüde gelir düzeyi sağlamaktadır. Maddi kaynakların yetersizliğinden dolayı yaşanan psikolojik sorunlar göz önüne alındığında, haneye girecek düzenli nakdi destek hane fertleri için maddi bir destek olmanın yanında manevi bir destek olacaktır.

Sistemin bir diğer avantajı, oldukça düşük rakamlarla yapılan parça parça sosyal yardım sistemlerinin yerine tek parçalı, merkezi yapılı ve makul düzeyde yaşam standartlarını sağlayabilecek bir sosyal koruma sistemi olarak önerilmesidir.

Önerilen programlar çerçevesinde yapılacak ödemelerin iş piyasasına katılımı ve aktif olarak çalışmayı önleyici düzeyde olmaması programın bir diğer olumlu özelliğidir. Brüt asgari ücret düzeyi üzerinden yapılan ödeme, gelir vergisine de tabi kılınacağından bu durumun istihdam konusunda yararlanıcıları ikna etmeye yarayan bir çözüm olabilecektir. Ayrıca, program çalışan kesimde yoksulluk çeken kişi ve hanelerin gelir yetersizliklerine de katkıda bulunmayı hedeflemektedir.

Asgari gelir desteği programından yararlanacak çalışan yoksullar için sistem, kayıtdışılığa karşı bir koruyucu pozisyonundadır. Normal şartlarda güvencesiz biçimde ve düşük ücretlerle çalışmaya mecburen razı olan kişiler programdan yararlanmaları halinde, bu tür kararları daha farklı değerlendireceklerdir. Ayrıca



programda sosyal dışlanmanın gelir seviyesinin artırılması suretiyle önlenebileceği düşünülmektedir.

Programın bölgesel nitelikte uygulanması gelir düzeyi en düşük seviyede gerçekleşen bölgelerin gelir eşitsizliklerinden kaynaklanan olumsuz durumlarını bir derece düzeltmeyi amaçlamaktadır. Yalnızca gelir dağılımından en düşük payı alan birinci yüzdalık dilime transfer edilecek tutarlar, bu dilimde yer alan kişilerin gelirlerini, dolayısıyla gelir dağılımındaki konumlarını iyileştirecektir. Bölgesel ve ulusal nitelikte açlık ve yoksulluk sınırları altında bulunan kişilerin bu sınırların üzerinde gelir düzeyine sahip olması bölgesel asgari gelir desteği sistemiyle mümkün olabilecektir.

Programın uygulanması, sosyal koruma harcamaları ve sosyal yardım uygulamaları konularında Türkiye'yi yaygın ve köklü bir biçimde asgari gelir desteği uygulamalarını sürdüren AB ülkeleri standartlarına biraz daha yaklaştıracaktır. Ayrıca, kamu kaynaklarından yapılan sosyal koruma harcamalarını artırıcı nitelikteki program önerileriyle OECD ülkeleri sosyal koruma harcamalarına yakın bir düzey elde etme ihtimali doğmaktadır.

Programın birçok avantajının yanı sıra olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bunlardan ilki yüksek maliyetli bir uygulama olmasıdır. Ancak, kamu kaynaklarından yapılacak sosyal transfer ödemelerinin OECD ülkeleri düzeyine çıkarılabileceği seviyede kamu gelirlerinin yaratılması halinde programın uygulamaya konulması için herhangi bir neden bulunmamaktadır.

Programın bir diğer olumsuz özelliği bölgesel puanlamanın birtakım riskler barındırması ile ilgilidir. Örneğin İstanbul bölgesinde yaşayan on kişilik bir hane, açlık sınırı altında gelir düzeyine sahip olsa dahi birinci senaryoda aylık 156,2 TL; ikinci senaryoda aylık 104,13 TL alabilecektir. Ancak bu durumun tersi geçerli değildir; Güneydoğu Anadolu bölgesinde yaşayan ve en düşük gelir diliminin en iyi gelirene sahip olan bir hanenin en yüksek oranda ödenek alması söz konusu olmamaktadır. Çünkü, asgari gelir sisteminden yararlanabilmek için bazı sosyal yardımlar için konulmuş olan gelir düzeyi ölçütü bu durumu önlemektedir. Buna göre, gelir düzeyi hane içi kişi başı gelir düzeyi net asgari ücretin 1/3'ünden az olmaması halinde hane ve bireylerin asgari gelir sisteminden yararlanması mümkün bulunmamaktadır.



## SONUÇ

Kalkınma literatüründe özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarını engellemesi açısından önemli bir sorun olarak ele alınan yoksulluk, çok boyutlu bir olgudur. Yoksulluk kavramı ilk olarak 1901 yılında Rowntree tarafından tanımlanmış olup yoksulluk; “toplam kazançların biyolojik varlığın devamı için gerekli olan birincil ihtiyaçlardan olan yiyecek, giyim, barınma vb. asgari düzeydeki fiziki ihtiyaçları karşılamaya yetmemesi” olarak ifade edilmiştir. Mutlak yoksulluk temel gıda ihtiyaç maddelerini içeren sepetin alınmasına yetecek gelirin bulunmaması iken görelî yoksulluk kişinin toplumdaki orta standartlı bir yaşam düzeyine erişmesi için gerekli gelir miktarına mesafesi olarak tanımlanabilir. Yoksulluğun düzeyinin belirlenmesinde farklı yoksulluk sınırı kavramları kullanılmaktadır, gelire veya tüketim harcamalarına dayanarak tanımlanan gıda yoksulluğu sınırı, gıda ve gıda dışı yoksulluk sınırı, ortanca (medyan) gelirin yarısına eşit olarak tanımlanan görelî yoksulluk sınırı, kişi başına günde 1 ABD doları 2,15 ABD doları 4,3 ABD doları altında gelir veya tüketim harcaması sınırı kullanılan başlıca yoksulluk sınırı tanımlamalarıdır. Kimin yoksul olduğunun belirlenmesi konusunda ise yoksulluğun ölçülmesi gündeme gelmekte ve yoksulluk ölçütleri olarak kafa sayısı endeksi, yoksulluk açığı endeksi, FGT endeksi, Sen endeksi, insani gelişme ve insani yoksulluk endeksler, çok boyutlu yoksulluk endeksi kullanılan başlıca ölçütlerdir.

Yoksulluğun kaynağını belirleyemeye çalışan klasik yaklaşımlardan bireysel kuram olan İşlevselci yaklaşım yoksulluğun nedenini bireyin kendisi olarak işaret ederken Marksist teori yoksulluğun nedeni olarak kapitalist bölüşüm ilişkilerini işaret etmektedir. Yoksulluk kültürü yaklaşımını ele alan Lewis ise, yoksulluğu bir alt kültür olarak betimleyerek insanların yoksul doğdukları için yoksul olduklarını (fırsat eşitsizliği), aileden edindikleri alışkanlıklar ile öğrendikleri tutum ve davranışların yoksul kalmalarına neden olduğunu belirtmektedir. Bunların dışında yoksulluğu belirleyen işgücü piyasası ile makroekonomik gösterge değişiklikleri gibi iktisadi, nüfus ve göç yoğunlukları ile birey ve hanehalkı özellikleri gibi sosyoekonomik değerler ile politik faktörler yoksulluğu belirlemektedir. Yoksulluğun nedenleri ve kimin yoksul olduğu belirlendikten sonra yoksulluktan

kurtulmak için izlenecek büyüme, gelir dağılımı eşitsizliklerini azaltma gibi dolaylı ve aynı ve nakdi direkt yardımlar gibi dolaysız (doğrudan) politikalar, sosyoekonomik değişiklikler yaratsa da, yoksulluğun ortadan kaldırılabilmesi, uzun yıllar çalışmalar ve istikrarlı programlar gerektirmektedir.

Yoksullukla mücadelede dolaysız politikalardan nakit gelir destekleri, belirlenmiş bir gelir düzeyinin altında yaşayan ve toplumdaki dışlanan kişilere, insana yakışır bir hayat seviyesine erişebilmeleri için devlet tarafından düzenli ve nakdi transferlerin gerçekleştirilmesidir. Yoksullara yardım anlamında ilk mevzuat 1601'de İngiltere tarafından düzenlenmiş, nakit gelir desteği sağlanması gereğini ifade eden ilk yaklaşım 1791 yılında Thomas Paine tarafından öne sürülmüştür. Nakit gelir desteği hususunda bugün gelinen noktada, hak temelli ve eşitlikçi bir yaklaşımla toplumda ihtiyaç/ hak kazanma koşullarını sağlayan herkesin üretilen ülke gelirinden bir payının bulunduğu yani temel bir gelir hakkı bulunduğu anlayışı tartışılmaktadır. Birçok AB üyesi devletin uyguladığı AGD uygulamaları gelişmekte olan ülkeler için de örnek teşkil etmektedir.

AGD uygulamalarının genel özellikleri arasında gelir testi ile hak kazanımı eşik gelirin altında gelire sahip olma şartıyla kazanma, ikamet veya vatandaşlık esası, genellikle 25 veya 18 yaş üzerinden emeklilik yaşına dek ya da 65 yaşına kadar hak kazanma imkanı, toplumda özel durumdaki bireylere ek yardımlar sunan kategorik uygulamalar, konut ve sağlık yardımı eklentileri, sosyal yardımların toplumsal dışlanmayı, kayıtdışı istihdamı, işsizliği ve çalışmama tercihini artırma ihtimaline karşılık entegrasyonu sağlayacak önlemler alınması gerekliliği sayılabilir. Entegrasyonu sağlayacak önlemler arasında çalışmaya uygunluk ya da çalışabilirlik kriteri önem taşımaktadır. İşgücünün mesleki entegrasyonu için bu kriterin katı bir biçimde uygulandığı İngiltere, Fransa gibi ülkeler bulunmaktadır.

Türkiye'de mevcut aynı ve nakdi sosyal yardımlar içerisinde en büyük payı geçmişte SYDF'den yapılan yardımlar almışsa da, bu kurumun ve diğer bazı sosyal yardım kuruluşlarının bu fonksiyonlarının ASPB'ye devri ile birlikte sosyal yardımların tek kurum üzerinden verilmesi söz konusu olmuştur. Yardımların çok parçalı kurumsal yapısı yeniden düzenlenmiştir.

Bu noktada Türkiye için önerilen asgari gelir desteği programı sosyal yardımlarda dönüşüm gerçekleştirilmesi açısından önem arz etmektedir. Yardımlardaki çok başlılığı ortadan kaldıran ve insanca yaşamayı mümkün kılacak bir asgari gelir sistemi kurulması gerekmektedir.

Türkiye için önerilecek bir asgari gelir desteği uygulaması tespit, takip, finansman mekanizmaları ile mevzuat düzenlemelerini gerektirmektedir. Mevzuat düzenlemeleri hali hazırda uygulanan diğer sosyal yardımlarla mükerrerliğin önüne geçecek biçimde tasarlanmak durumundadır. Bu durumun teknik desteği SOYBİS sistemi ile sağlanabilecektir. Asgari gelir politikasından yararlanacak kişilerin takibi bu sistem üzerinden gerçekleştirilebilecektir. Yararlanacak kişilerin tespitinde gelir testi kullanılacaktır ve hane içinde kişi başına düşen gelir net asgari ücretin üçte birinden az olmak durumundadır.

Program ikamet esasına dayalı olacaktır, asgari yaş sınırı 18 ve yükseköğrenimine devam eden kişiler için 25 olarak belirlenmiştir. Azami yaş sınırı ise 65 yaş olarak belirlenmiştir. 2022 sayılı Kanun kapsamında ödenmekte olan aylıklar ile engelli yardımları özel kategorik yardımlar kabul edildiğinden asgari gelir sisteminin dışında devam ettirilecektir. Bu nedenle üst yaş sınırı bu şekilde belirlenmiştir.

Program kapsamında çalışmaya uygunluk kriteri önem arz etmektedir. Sosyal yardım faydalanıcılarının çalışmaya karşı isteksiz olma ihtimali ya da kayıtdışı çalışma biçimlerine yatkın olmaları durumlarını engelleme amaçlı olarak önerilen çalışabilirlik kriteri Türkiye için önerilen asgari gelir programı açısından İş-Kur'a kayıtlı olma, teklif edilen işlere ve eğitimlere katılma olarak önerilmektedir. Bu koşulların kabul edildiğine dair bir sözleşme imzalamak mümkün olmakla birlikte, koşulları yerine getirmeyen kişilerin asgari gelir desteklerinin kesilmesi mümkün olabilecektir.

Asgari gelir desteği tutarları AB üye devletlerde 2015 yılı için brüt asgari ücretin %14'ü ile % 70'i arasındaki tutarlarda belirlenmiştir. Ailede ilave kişiler için bu tutarın bir kısmı oranlanarak gelir desteğine ilaveler yapılmaktadır. Türkiye için de benzer tasarıma sahip iki ayrı asgari gelir şablonu belirlenmiştir. Her iki şablon da 2015 yılı ilk altı aylık brüt asgari ücretin üçte biri (1201,5\*%33,33 TL) üzerinden

hesaplanmıştır. Buna göre, şablonlardan ilkinde hanedeki birinci kişi için brüt asgari ücretin üçte biri (%33,33), ikinci kişi için bu tutarın yarısı (%50), üçüncü kişi ve sonraki tüm kişiler için bu tutarın yüzde otuzu (%30) asgari gelir desteği olarak hesaplanmaktadır. İkinci şablonda ise, ilk üç kişiye kadar oranlar aynı olup, hanedeki dördüncü kişiye anılan tutarın %20'si, beşinci kişi ve sonraki her kişiye bu tutarın %10'u ilave asgari gelir olarak ödenecektir.

Daha sonra hesaplanan tutarlarla oluşturulan sistemde puanlama yoluyla bölgesel farklılaştırmaya gidilmektedir. Hesaplanan tutarlar İBBS Düzey 1 bazında bölgelere %10 ile %100 arasında belirlenen oranlarda puanlama yoluyla dağıtılmaktadır. En yüksek puan medyan gelirin en düşük olduğu ve gelir dağılımında en düşük paya sahip bölge olan Güneydoğu Anadolu Bölgesi iken, en düşük puan en yüksek medyan gelire sahip İstanbul bölgesine verilmektedir.

Programların maliyeti incelendiğinde, birinci şablonla ikinci şablon arasında dört kişilik ve üzerinde bireye sahip hanelerin asgari gelirden yararlanması ile farklılık yaşanmaktadır. İki senaryo arasında dört kişilik bir haneye verilecek yardım miktarı ayda 41,05 TL, yılda ise 492,16 TL farklılık göstermektedir. Ancak bu fark hanedeki kişi sayısı arttıkça artış göstermekte ve 10 kişilik bir hanede senaryolar arası aylık fark 520,65 TL'ye, yıllık fark ise 6247,8 TL'ye kadar çıkmaktadır. Asgari gelir için 2015 b dönem asgari ücretin aylık tutarı olan 1201,5 TL ve yıllık toplamı olan 14 418 TL asgari gelir üst sınırı olarak belirlenmiştir.

Bölgesel asgari gelir desteği programının maliyeti ise, birinci senaryo için toplam 2.968.421 hane için 16.562.218.947,53 TL olarak hesaplanmıştır. İkinci senaryoda ise bu tutar 2.968.421 hane için 648.613.498,53 TL tutarında daha düşük gerçekleşmiş ve 15.913.605.449 TL olarak hesaplanmıştır. Buna göre hane başına 218,505 TL' lik bir fark söz konusu olmuştur.

İkinci senaryo hem genel hem bölgesel bazda daha az maliyete sahip olsa da, geçmiş üç yıl için yapılan kıyaslamalarda her iki asgari gelir sisteminin de daha yüksek maliyetli (ortalama 2,5 kat) olduğu görülmektedir. Ancak önerilen programlarda yer alan asgari gelir tutarlarının insani yaşam için ancak yeter düzeyde olduğu göz önünde bulundurulduğunda, maliyetin katlanılabilir olduğu

düşünülmektedir. Ayrıca, 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Eki olan Vergi Harcamaları Listesi'nde 2014 yılı için vergi harcaması tutarı 23,88 milyar TL, 2015 yılı içinse bu tutar 26,41 milyar TL olarak tahmin edilmiştir. Vergi harcamalarının teşvik, muafiyet, indirim ve istisna gibi uygulamalar sonucu devletin vazgeçtiği önemli bir potansiyel gelir kaynağı olduğu bilinmektedir. Vergi harcamalarının ortadan kaldırılmasa da, azaltılması halinde dahi toplamda 15-16 milyar TL tutarında bir vergi geliri elde edilmesi olasılığı her zaman imkân dahilinde görünmektedir. Asgari gelir desteği uygulaması için gerekli kaynağın sağlanması vergi harcaması uygulamalarının gözden geçirilmesi veya köklü bir vergi reformu sonrası mümkün olabilecektir.





## KAYNAKLAR

- Arpacioğlu, Ö. ve Yıldırım, M. (2011). Dünyada Ve Türkiye’de Yoksulluğun Analizi, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(2):60-76.
- Baulch, B. (1996). *The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus*, IDS Bulletin.
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009). *Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar*, Kentleşme Şurası, Ankara.
- Bonny, Y. and Bosco, N. (2002). “Income Support Measures for the Poor in European Cities”, Saraceno Chiara, *Social Assistance Dynamics in Europe*, The Policy Press, Bristol, 107.
- Bourguignon, F. (2004). “The Poverty-Growth-Inequality Triangle”, The Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, 4 Feb.
- Boz, Ç. (2012). Adam Smith ve Amartya Sen, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(3):71-96.
- Briggs, A. (1961). “The Welfare State in Historical Perspective” *European Journal of Sociology*, 2(2):221-258.
- Buğra, A. ve Sınmazdenir, N. T. (2007). “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği”, *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, Der. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Çev. İsmail Çekem, 85-114. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra, A. (2005). “Yoksulluk ve Sosyal Haklar”, *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu*, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, s.1–18.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2003). *New Poverty and The Changing Welfare Regime of Turkey*, UNDP, Ankara.
- Casas, R. (2005). “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes, Setting Minimum Social Standards Across Europe” Working Paper II, European Commission, Italy.
- CPRC, The Chronic Poverty Report 2008-09. *Escaping Poverty Trap*. Chronic Poverty Research Centre New York.
- CPRC, The Chronic Poverty Report 2014-2015. *The road to zero extreme poverty* Chronic Poverty Advisory Network, London.
- Credit Suisse Research Institute (2014). *Global Wealth Report, October*, s. 24-32.
- Dansuk, E. (1997). *Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi Ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla İlişkisi*, Uzmanlık Tezleri, DPT.

- Dedeoğlu N. (Ocak- Şubat 2004). *Sağlık ve Yoksulluk*, Toplum ve Hekim Dergisi, Cilt 19, sayı1.
- Demirtürk, R. B., Bozkuş, N., Cephe, A., Aktaş, B., Taşdemir Afşar, S. ve Çingı, H. (2011). Yoksulluk Düzeyinin Modellenmesi Üzerine Bir Araştırma, *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*, 14(1): 29-67.
- Dereli, T. (2002). *"Introduction to Social Policy"*, (Ders Notlan), İstanbul.
- Ditch, J. and Oldfield, N. (1999). "Social Assistance: Recent Trends and Themes", *Journal of European Social Policy*, 9: 65-76.
- Doğan, E. (2014). *Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi*, Uzmanlık Tezleri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.
- Doğan, E. M. ve Tatlı, H. (2014). İnsani Gelişme Ve İnsani Yoksulluk Bağlamında Türkiye'nin Dünyadaki Yeri, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 28(1):99-124.
- Dumanlı, R. (1996). *Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları*. Ankara: DPT.
- Durdu, Z. (2009). Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Bahar, (22):37-50.
- Durgun, Ö. (2011). Türkiye'de Yoksulluk Ve Çocuk Yoksulluğu Üzerine Bir İnceleme, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi* VI(1).
- Erdem, I. (2005). *Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu, İstanbul.
- Erdugan, F. E. (2010). *Türkiye'de Özürlü Yoksulluğu ve Mücadele Politikalarının Değerlendirilmesi: Ankara-Keçiören Örneği*, Özürlüler Uzmanlığı Tezi, T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations Of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 93.
- Ferrera, M. (1996). "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, University of Pavia, Italy, 18.
- Fields, G. S. (2001). *Distribution and Development: A New Look at the Developing World*, Russel Sage Foundation, New York, Cambridge and London.
- Gans, H. J. (1995). *The War Against the Poor: The Underclass and Antipoverty Policy*, Basic Books, New York.
- Genç, Ö. (2010). *Uluslararası Ekonomik Kuruluşların Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak.

- Gültekin, S. (2015). Etik Yönetim Yolsuzluk Ve Yoksulluk İlişkisi Üzerine Bir İnceleme Yıl:7, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (14):1307-9832.
- Günder, Z. (2011). *Asgari Gelir Desteği Programlarının Yoksullukla Mücadelede Etkinliği Ve Verimliliği: Türkiye Örneği*, Uzmanlık Tezleri, SGK.
- Işık, O. (2009). *Nöbetleşe Yoksulluk* (Gecekondulaşma ve Kent Yoksulları: Sultanbeyli Örneği), İletişim Yayınları; İstanbul.
- İncedal, S. (2013). *Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları Mücadele Politikaları ve Müdahale Araçları*, Uzmanlık Tezleri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.
- İnsel, A. (2001). İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri, *Toplum ve Bilim Dergisi*, 89: 62-73.
- İnternet: Aktan, C. C. ve Vural, İ. Y. (2002). *Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri* <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-vural-yoksulluk.pdf> adresinden 10 Ekim 2014’de alınmıştır.
- İnternet: Duclos, J.Y. (2002). “Vulnerability and Poverty Measurement Issues for Public Policy”, World Bank Institute, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/79646/Dc%202003/courses/dc2003/readings/rva.pdf> adresinden 18 Aralık 2014’de alınmıştır.
- İnternet: *Dünya Bankası Grubu – Türkiye İşbirliği: Ülke Programının Görünümü Nisan 2015*. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Turkey-Snapshot-tr.pdf> adresinden 12 Aralık 2014’de alınmıştır.
- İnternet: Ekdemir, A. Şadi (2009). “Avrupa Birliği-Türkiye-Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları”, Hak İş Yayınları, Ankara, 2009. [http://www.hakis.org.tr/yayinlar/sosyal\\_guv\\_es\\_gudum.pdf](http://www.hakis.org.tr/yayinlar/sosyal_guv_es_gudum.pdf) adresinden 28 Ocak 2015’de alınmıştır.
- İnternet: Eurostat, *Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of the European Union 2010* <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5723553/KS-EP-09-001-EN.PDF/beb36abc-ff29-48a0-8518-32b64ad73ca5?version=1.0> adresinden 20 Mayıs 2014’de alınmıştır.
- İnternet: European Parliament, (2010). *The Role of Minimum Income in Combating Poverty and Promoting an Inclusive Society in Europe*, 2010/2039 (INI). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:070E:0008:0018:EN:PDF> adresinden 20.12.2014 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Gök, M. ve Yalçın, A. Z. (2015). Türkiye’de Asgari Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükünün Diğer Yükümlü Grupları ile Karşılaştırılması, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi* 13(1): 219-255 Doi: <http://dx.doi.org/10.11611/JMER580>. adresinden 18 Ocak 2015’de alınmıştır.

İnternet: Gündoğan, N. (2008). *Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele*, <http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedy/ocaksubat2008/Dosya.pdf>, adresinden 1 Mart 2014’de alınmıştır.

İnternet: <http://data.worldbank.org/topic/poverty> adresinden 01 Eylül 2014’de alınmıştır.

İnternet: [http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1206111890151/15185\\_ICRIER\\_paper-final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1206111890151/15185_ICRIER_paper-final.pdf) adresinden 5 Ekim 2014’de alınmıştır.

İnternet: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=47991> adresinden 01 Aralık 2014’de alınmıştır.

İnternet: [http://www.kahip.org/site\\_media/docs/SOSYAL-KORUMA-INFOGRAFIK.pdf](http://www.kahip.org/site_media/docs/SOSYAL-KORUMA-INFOGRAFIK.pdf) adresinden 15 Mayıs 2015 tarihinde alınmıştır.

İnternet: <http://www.muhasabetr.com/2015-asgari-gecim-indirimi-agi.html> adresinden 25 Mart 2013’de alınmıştır.

İnternet: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>  
<http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> adresinden 28 Nisan 2015’de alınmıştır.

İnternet: <http://www.undp.org.tr/Gozlem2.aspx?WebSayfaNo=4527>, 31 Aralık 2014’de alınmıştır.

İnternet: *Human Development Report 1990*, <http://www.undp.org.tr/Gozlem2.aspx?WebSayfaNo=4527>, adresinden 31 Aralık 2014’de alınmıştır.

İnternet: *Human Development Report 2014*, UNDP, USA, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-English.pdf>, adresinden 28 Nisan 2015’de alınmıştır.

İnternet: Lok-Dessallien R. 2000. Review of Poverty Concepts and Indicators, [http://mirror.kioss.undip.ac.id/pustaka-bebas/library-ref-ind/refind1/application/povertyreduction/Poverty/Review\\_of\\_Poverty\\_Concepts.pdf](http://mirror.kioss.undip.ac.id/pustaka-bebas/library-ref-ind/refind1/application/povertyreduction/Poverty/Review_of_Poverty_Concepts.pdf), adresinden 31 Aralık 2014’de alınmıştır.

İnternet: MISSOC Çevrimiçi verileri, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> adresinden 20 Aralık 2014’de alınmıştır.

İnternet: OECD, çevrimiçi verileri, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=47991>, adresinden 6 Ocak 2015’de alınmıştır.

İnternet: OECD, (2008). *Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, <http://www.oecd.org/els/soc/41527936.pdf> adresinden 18 Aralık 2014’de alınmıştır.

İnternet: OECD, (2014a). *Focus on Inequality and Growth: Does income inequality hurt economic growth?* <http://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf> adresinden 18 Aralık 2014'de alınmıştır.

İnternet: OECD, (2014b). *Society at a Glance 2014* <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocietyAtAGlance2014.pdf> adresinden 18 Aralık 2014'de alınmıştır.

İnternet: OECD, (2014c). *Society at a Glance: Asia/Pacific 2014*, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8114171e.pdf?expires=1434434718&id=id&ccname=guest&checksum=32B5314EA421B053F2B060B5EFC370EE> adresinden 18 Aralık 2014'de alınmıştır.

İnternet: OECD, (2015a). *In It Together Why Less Inequality Benefits All* <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf> adresinden 23 Mayıs 2015 tarihinde alınmıştır.

İnternet: OECD, (2015b). *Economic Surveys: Indonesia 2015* <http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview-Indonesia-2015.pdf> adresinden 18 Aralık 2014'de alınmıştır.

İnternet: Önder, H. ve Şenses, F. (2006). *"Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksulluk Düşüncesi"*, <http://tekniksosyoloji.wordpress.com/2010/04/26/turkiyede-yoksulluk-veyoksulluk-dusuncesi/>, adresinden 1 Ocak 2013'de alınmıştır.

İnternet: SGK (2014), *Primsiz Ödemeler Raporu* (çevrimiçi) [http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/27e8177a-1cf9-4a91-bb0d-699e010ab7ff/B1\\_C5\\_802.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=27e8177a-1cf9-4a91-bb0d-699e010ab7ff](http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/27e8177a-1cf9-4a91-bb0d-699e010ab7ff/B1_C5_802.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=27e8177a-1cf9-4a91-bb0d-699e010ab7ff) adresinden 12 Ekim 2014'de alınmıştır.

İnternet: Şahin L. (2015) <http://www.sosyalpolitikalar.com.tr/makale/1831-nedenler-bakimindan-calian-yoksulluu.html> adresinden 20 Nisan 2015'de alınmıştır.

İnternet: Taş, Y. ve Özcan, S. (2012). *"Türkiye'de ve Dünya'da Yoksulluk Üzerine Bir Araştırma"* International Conference On Eurasian Economies Alma-ata, Kazakistan, s.423-430, [<http://www.eecon.info/papers/544.pdf>] adresinden 18 Ocak 2014'de alınmıştır.

İnternet: The World Bank (2005). *Introduction to Poverty Analysis*, <http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>, adresinden 28 Ocak 2014'de alınmıştır.

İnternet: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) <http://www.tuik.gov.tr> adresinden 12 Aralık 2014'de alınmıştır.

İnternet: UNDP, (1997). *Human Development Report*. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr\\_1997\\_en\\_complete\\_nos tats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nos tats.pdf) adresinden 12 Aralık 2014'de alınmıştır.

İnternet: UNDP, (2005). *Human Development Report*, New York: UNDP.  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdr05\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdr05_complete.pdf)  
 adresinden 12 Aralık 2014'de alınmıştır.

İnternet: UNDP, (2014). *Human Development Report*.  
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf> adresinden 12  
 Aralık 2014'de alınmıştır.

İnternet: UNDP, (2014). Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi,  
[http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/faq\\_ mpi-  
 TR\\_ece%20FU.pdf](http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/faq_mpi-TR_ece%20FU.pdf) adresinden 12 Aralık 2014'de alınmıştır.

İnternet: UNDP. (2014). *Gender and Poverty Reduction Retrieved*  
[http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/  
 povertyreduction/focus\\_areas/focus\\_gender\\_and\\_poverty.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/povertyreduction/focus_areas/focus_gender_and_poverty.html) adresinden  
 20 Mayıs 2015'de alınmıştır.

İnternet: UNDP, (2013). *Human Development Report 2013: The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, United Nations Development Programme.  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf)  
 adresinden 20 Ekim 2014 tarihinde alınmıştır.

İnternet: UNDP, (2014). *Levy Institute, Measure of Time and Consumption Poverty*.  
[http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/PovRed/LIMTC  
 P\\_policybrief.pdf](http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/PovRed/LIMTCP_policybrief.pdf) adresinden 10 Şubat 2015 tarihinde alınmıştır.

Kaya, Z. (2011). *"Türkiye'de Yoksulluk Analizi: Bir Probit Model Uygulaması"*,  
 Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.

King-Mary, C. (2002). *Strong Families or Patriarchal Economies? Southern European Labor Markets and Welfare in Comparative Perspective*, EUI Working Papers, RSC No: 14, 9.

Kocatepe, H. (2011), *"Yoksulluk ve Kent Yoksulluğu: Yalova İli Örneği"*,  
 Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yalova.

Kovancı, O. (2003), *"Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları"*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Temmuz, Ankara, 26.

Leibfried, S. (1993). *"Towards a European Welfare State"*, New Perspectives on the Welfare State in Europe, (Ed.: C. Jones), London: Routledge Press, 133–156.

Lipton, M.(1997). *Defining and Measuring Poverty: Conceptual Issues*, UNDP Human Development Paper, New York.

Lok-Dessallien, R. (2000). *Review of Poverty Concepts and Indicators*. UNDP Human Development Paper, New York.

- Lustig, N. and Nicholas, S. (2000). *“Broadening the Agenda for Poverty Reduction: Opportunity, Empowerment, Security”*, Finance & Development, IMF, Washington, DC, December.
- Madenoğlu, K. (2010). *Yoksullukla M¼cadelede Asgari Gelir Desteği: T¼rkiye’deki Uygulama*, T¼RK-İŞ T¼rkiye İŞçi Sendikaları Konfederasyonu Yayın Organı, Ankara, 389.
- Oktik, N. (2008), *Yoksulluk Olgusuna Kavramsal ve Kuramsal Bakış*, T¼rkiye’de Yoksulluk alıŐmaları, (Edit¼r: Ayça Duru Salıcı), Yakın Kitabevi Yayınları, 21-56.
- Oscar, L. (1971). *İŞte Hayat*, Akt. Erdem, T. (2003). *Yoksulluk Üzerine Sosyolojik Bir Araştırma*, Ankara Kent Yoksulları, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstit¼s¼, Doktora Tezi, Ankara, (40):97.
- Özdemir, S. (2007). *K¼reselleŐme S¼recinde Refah Devleti*, İstanbul, 2. baskı, İstanbul, İTO Yayınları.
- Rey, G.M. (2014). *“Report on Minimum Income Schemes in Spain 2014”*, European Minimum Income Network; October.
- Ritzer, G. (1986). *Social Problems*. Random House, NewYork.
- Rosanvallon, P. (2004). *Refah Devletinin Krizi*, ev: B. Őahinli, Ankara, Dost Kitabevi.
- Rothchild, E. (1992). *“Adam Smith and Conservative Economics”*. Economic History Review, XLV: 74-96.
- Sallan-G¼l, S. (2004). *T¼rkiye’de Yoksulluk ve Devletin Yoksullukla M¼cadelesinin Sosyolojik Değerlendirilmesi: Fak-Fuk-Fon*, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara, 27.
- Sen, A. (1999). *Development As Freedom*, NY: Knopf Publishers.
- Sen, A. (2004). *Özg¼rl¼kle Kalkınma*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Seyyar, A. (2003). *Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı M¼cadele*, Bilgili, A.E, Atlan, İ., (eds.), Yoksulluk Sempozyumu, (38–69), Cilt I, İstanbul, Deniz Feneri Derneği Yayınları.
- Şenses, F. (2006). *“K¼reselleŐmenin Öteki Y¼z¼: Yoksulluk”*, 4. Baskı, İletifim Yayınları, İstanbul.
- TEPAV (Őener Ü.) (2010). *Yoksullukla M¼cadelede Sosyal Güvenlik*, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İŞ G¼c¼ Politikaları,
- TKB (2010), *“Tarım ve K¼y İŞleri Bakanlığı Kırsal Kalkınma Planı 2010-2013”*, Ankara.
- T¼İK, *“2006 Yılı Yoksulluk alıŐması Sonuçları”*, Haber B¼lteni.

TÜİK, (2006- 2013). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması*.

TÜİK, (2008). *Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı*, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi - 6, Ankara.

TÜİK, (2013). *Yoksulluk Çalışması*. Haber Bülteni.

TÜİK, (2014). *İstatistiklerle Aile*. Haber Bülteni.

Uzun, A. M. (2003). Yoksulluk Olgusu ve Dünya Bankası, Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4( 2).

UNICEF (September 2014) Children in the Developed World, Innocenti Report Card 12.

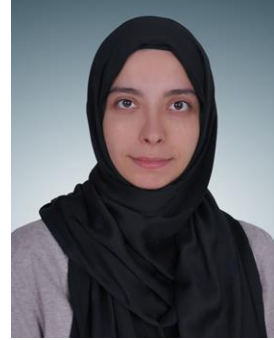
Zülfikar, B. Ş. (2010). *“Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Yöntemleri: Katılımcı Bir Yaklaşımla Sosyal Riski Azaltma Projesi'nin Başarı Değerlendirmesi-Ankara İli Örneği”*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.



## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : GÜNER, Fatma Canan  
Uyruğu : T.C.  
Doğum tarihi ve yeri : 07/01/1987, Bingöl  
Medeni hali : Evli  
Telefon : 5436353546  
e-mail : fcananozbek@gmail.com



### Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	.....	.....
Lisans	Hacettepe Üniversitesi İktisat Bölümü	2009
Lise	Ankara Gölbaşı Anadolu Lisesi	2005

### İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2010-	Sosyal Güvenlik Kurumu	Sosyal Güvenlik Uzmanı

### Yabancı Dil

İngilizce





*GAZİ GELECEKTİR..*



*Gazi gelecektir*

