



**YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI:  
TÜRKİYE'DE 2002 SONRASI DÖNEME  
İLİŞKİN BİR İNCELEME**

(Doktora Tezi)

**Kemal Çelik**

Kütahya-2017

T.C.  
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI

Doktora Tezi

**YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI: TÜRKİYE'DE 2002  
SONRASI DÖNEME İLİŞKİN BİR İNCELEME**

Danışman:  
Yrd. Doç. Dr. Güner TUNCER  
Prof. Dr. İstiklal Yaşar VURAL

Hazırlayan:  
Kemal ÇELİK

Kütahya-2017

## Kabul ve Onay

Kemal ÇELİK'in hazırladığı "Yoksullar Lehine Maliye Politikası: Türkiye'de 2002 Sonrası Döneme İlişkin Bir İnceleme" başlıklı Doktora tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

24.05.2017

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Red
Prof.Dr. İbrahim Attila ACAR		
Prof.Dr. Mustafa MIYNAT		
Doç Dr. Yavuz BOZKURT		
Yrd. Doç.Dr. Güner TUNCER (Danışman)		
Yrd. Doç. Dr. Fazlı YILDIZ		

Prof. Dr. İsmail KÜÇÜKAKSOY

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## **Yemin Metni**

Doktora tezi olarak sunduğum ‘‘Yoksullar Lehine Maliye Politikası: Türkiye’de 2002 Sonrası Döneme İlişkin Bir İnceleme’’ adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

24.05.2017

Kemal ÇELİK

## Özgeçmiş

1984 yılında Çorum'un Mecitözü ilçesinde doğdu. İlköğrenimini Mecitözü Atatürk İlk Öğretim Okulu'nda, orta öğrenimini Çorum Cumhuriyet Lisesinde tamamladı. 2002 yılında girdiği ÖSS sınavında Afyon Kocatepe Üniversitesi maliye bölümünü birincilikle kazandı ve 2006 yılında işletme çift anadal sahibi olarak maliye bölümünden birincilikle, fakültesinden ikincilikle mezun oldu. 2006 yılında Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans programına katılmaya hak kazandı ve 2009 yılında “*Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kuralların Rolü: Türkiye Örneği, 2000-2008.*” Konulu tezini savunarak programdan mezun oldu. 2009 yılında Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında Doktora Programına katıldı ve 2011 yılı güz döneminde yatay geçişle Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Doktora Programına kabul aldı. 2011 yılında Yrd. Doç. Dr. Ahmet TEKİN ile birlikte “*Yargı Kararları ve Örnek Uygulamalarla Veraset ve İntikal Vergisi*” adlı kitabı yazdı. 2012 – 2014 (Şubat) yılları arasında Gümüşhane Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Maliye Teorisi Anabilim Dalında Arş. Gör. olarak çalıştı. 2014 (Ekim) den itibaren de Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Mali İktisat Anabilim Dalında Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır.

## ÖZET

### YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI: TÜRKİYE'DE 2002 SONRASI DÖNEME İLİŞKİN BİR İNCELEME

**ÇELİK, Kemal**

**Doktora Tezi, Maliye Anabilim Dalı**

**Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Güner TUNCER**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. İstiklal Yaşar VURAL**

**Mayıs, 2017, 310 sayfa**

Yoksulluk, insan onuruna yakışır bir yaşam hakkını sınırlandıran ekonomik ve sosyal bir sorundur. Yoksullukla mücadelede ciddi görevler üstlenen hükümetlerin kamu kaynaklarını toplum refahını arttırıcı yönde kullanması esastır. Ancak bu kaynakların sınırlı olduğu ve yoksulların sürekli olarak sosyal yardımlarla desteklenmesinin sürdürülebilir olmadığı da acı bir gerçektir. Yoksulluğu azaltmayı hedefleyen ve bireylerin daha yüksek bir refah seviyesinde yaşamasını temin edecek politikaların uygulayıcısı konumunda olan hükümetler, maliye politikası araçlarını yoksulların varlık ve olanaklarını iyileştirici bir yönde etki oluşturacak biçimde kullanmaları halinde yoksullar lehine olumlu sonuçlar sağlayabilirler. Yoksullar lehine maliye politikası, sürdürülebilir ve geniş çaplı bir iktisadi büyümenin sağlanması, beşeri sermayenin geliştirilmesi ve yoksulluğa yol açan risk ve tehditlerin azaltılması için bir dizi etkin tedbirleri içeren ve yoksulluğu azaltmada hükümetler tarafından yürütülen en kapsamlı ve en etkili ekonomi politikası aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Literatürde yoksullukla mücadeleye yönelik çalışmalar genelde sosyal yardımlar açısından ele alınmakta ve bu ekseninde politika önerileri sunulmaktadır. Bu çalışmada ise yoksullar lehine maliye politikasının teorik altyapısı oluşturularak yoksulluğu azaltmaya yönelik politikalar makroekonomik açıdan maliye politikası temelinde bir bütün olarak ele alınmış ve Türkiye özelinde yoksullar lehine maliye politikasının önemi, başarı şansı ve uygulama sonuçları incelenmiştir. Tezin son kısmında yoksullukla mücadelede alınması gerekli tedbirler ışığında Türkiye'nin 2023 ve 2030 yılları hedefleri ile uyumlu olan yoksullar lehine alternatif bir politika stratejisi geliştirilmiştir.

Yoksullukla mücadele kapsamında son 15 yıllık süreçte Türkiye uygulaması incelendiğinde yoksullar lehine olumlu gelişmelerin yaşandığı ancak hala alınması gereken bazı tedbirlerin olduğu yadsınamaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapılan değerlendirme sonucunda Türkiye'de yoksullar lehine maliye politikasının başarı şansını belirleyen en önemli faktörün güçlü bir siyasi istikrarın varlığı ve beraberinde mali disiplinin sağlanarak sürdürülebilir ekonomik büyüme ve makroekonomik istikrarı tahsis edici politika uygulamalarından geçtiği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca Türkiye'de yoksullar lehine maliye politikası uygulamalarında daha etkili sonuçlar elde edilebilmesi için dolaylı yaklaşım temelinde ekonomik büyümenin sağlanması ile dolaysız yaklaşım temelinde beslenme, barınma, sağlık, eğitim vb. sosyal içerikli politikaların eşgüdümlü bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Ancak yoksulları doğrudan hedef alan sosyal politikaların yoksullar üzerindeki olumsuz etkisi düşünüldüğünde önceliğin makroekonomik istikrara ve ekonomik büyümeye verilmesi, hem yoksulluğa yol açan faktörlerin ortadan kaldırılmasına hem de mevcut yoksulların durumunun iyileştirilmesine katkı sunarak yoksullar lehine maliye politikasının başarı şansını arttırması kuvvetle muhtemeldir.

**Anahtar Kelimeler:** Yoksulluk, Sosyal Koruma, Kapsayıcı Büyüme, Yoksullar Lehine Maliye Politikası.

**ABSTRACT****PRO-POOR FISCAL POLICY: A REVIEW IN TURKEY RELATED TO THE PERIOD AFTER 2002****Kemal ÇELİK****Ph. D. Dissertation, Department of Public Finance****Supervisor: Asst. Prof. Güner TUNCER****Supervisor: Prof. Dr. İstiklal Yaşar VURAL****May, 2017, 310 pages**

Poverty is an economic and social problem limiting a human's right to live in dignity. It is essential that governments, which assume serious roles in the struggle against poverty, use public resources to promote social welfare. However, it is a sad truth that these resources are limited and that supporting the poor continuously by social assistance is not sustainable. Governments that aim to reduce poverty and implement policies that will enable individuals to live at a higher level of prosperity may enable fiscal policy to deliver positive results for the poor if fiscal policy tools are used in a way that improves the assets and capabilities of the poor. The pro-poor fiscal policy is the most comprehensive and effective economic policy instrument implemented by governments for reducing poverty, which includes ensuring a sustainable and widespread economic growth, developing human capital, and reducing the risks and threats that lead to poverty.

In the literature, studies conducted to examine the struggle against poverty are generally discussed in light of social assistance and policy recommendations are presented accordingly. In this study, however, a theoretical framework is proposed to study pro-poor fiscal policy holistically from a macro-economic perspective. As a case study, the framework is applied to the study of pro-poor fiscal policy in Turkey to examine the importance, successes and implementation results of the relevant policies. In the last part of the thesis, an alternative pro-poor fiscal policy strategy is developed, complying with also the macroeconomic targets of Turkey in 2023 and 2030.

When Turkey's application of the struggle against poverty for the last one and a half decade is examined, it is seen that despite the fact that there are some positive developments in favor of the poor, there are still some measures indisputably needed to be taken. As a result of the evaluation, the most important factor determining the success of the pro-poor fiscal policy in Turkey is found out to be the existence of a strong political stability and the sustainable economic growth and policy implications ensuring macroeconomic stability accompanied by fiscal discipline. Furthermore, in order to obtain more effective results in the implementation of pro-poor fiscal policies in Turkey, economic development should be achieved – as part of direct approach to struggle against poverty – and the policies with social content such as nutrition, housing, health, education should be coordinately implemented – as part of an indirect approach to struggle against poverty –. However, when the adverse effects of the social policies directly targeting the poor are considered, giving priority to macroeconomic stability and economic growth will contribute to the reducing of poverty via eliminating the factors leading to poverty and improving the situation of the existing poor.

**Key words:** Poverty, Social Protection, Inclusive Growth, Pro-Poor Fiscal Policy

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	V
ABSTRACT.....	VI
TABLolar LİSTESİ .....	XI
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	XIV
KISALTMALAR .....	XV
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YOKSULLUĞUN KAVRAMSAL VE KURAMSAL ANALİZİ

<b>1.1.YOKSULLUĞUN KAVRAMSAL ANALİZİ.....</b>	<b>6</b>
1.1.1. Yoksulluğun Tanımı ve Niteliği .....	7
1.1.2. Yoksulluğun Türleri .....	10
1.1.2.1. Mutlak Yoksulluk-Görelî Yoksulluk .....	11
1.1.2.2. Objektif Yoksulluk-Subjektif Yoksulluk .....	14
1.1.2.3. Gelir Yoksulluğu-İnsani Yoksulluk .....	16
1.1.2.4. Kırsal Yoksulluk-Kentsel Yoksulluk .....	18
1.1.2.5. Kronik Yoksulluk-Geçici Yoksulluk .....	21
1.1.2.6. Sosyal Dışlanma-Kapasite Yoksunluğu .....	22
1.1.2.7. Yoksulluk Kültürü.....	25
1.1.3. Yoksulluğun Ölçülmesi ve Yoksulluk Ölçütleri .....	26
1.1.3.1. Yoksulluk Sınırı, Türleri ve Hesaplanması .....	27
1.1.3.2. Yoksulluk Ölçütleri .....	34
1.1.3.2.1. Kafa Sayısı Yoksulluk Endeksi.....	34
1.1.3.2.2. Yoksulluk Açığı Endeksi .....	35
1.1.3.2.3. Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi.....	36
1.1.3.2.4. Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Endeksi.....	37
1.1.3.2.5. Sen Endeksi .....	38
1.1.3.2.6. Bileşik Yoksulluk Endeksleri.....	39
1.1.4. Yoksulluk ve Yoksulluğun Azaltılmasına Yönelik İktisadi Teoriler.....	43
1.1.4.1.Klasik Yoksulluk Teorisi .....	43
1.1.4.2.Neo-Klasik Yoksulluk Teorisi .....	45
1.1.4.3.Keynesyen-Liberal Yoksulluk Teorileri .....	47



1.1.4.4. Marksist-Radikal Yoksulluk Teorileri .....	48
1.1.4.5. İşlevsel Yoksulluk Teorisi.....	49
<b>1.2. YOKSULLUĞUN KURAMSAL ANALİZİ.....</b>	<b>51</b>
1.2.1. Yoksulluğa Yol Açan Faktörler .....	51
1.2.1.1. İktisadi Faktörler .....	53
1.2.1.2. Siyasi ve Politik Faktörler .....	59
1.2.1.3. Ekolojik ve Demografik Faktörler .....	60
1.2.1.4. Sosyolojik Faktörler .....	62
1.2.2. Teorik Çerçeve de Yoksullukla Mücadele Yaklaşımları .....	63
1.2.2.1. Dolaylı Mücadele Yaklaşımı.....	63
1.2.2.2. Dolaysız-Doğrudan Mücadele Yaklaşımı .....	64
1.2.3. Dünya’da ve Türkiye’de Yoksulluğun Genel Görünümü.....	65

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAVRAMSAL VE KURAMSAL BOYUTLARIYLA YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI

<b>2.1. MALİYE POLİTİKASININ TANIMI, NİTELİĞİ VE TÜRLERİ.....</b>	<b>70</b>
2.1.1. Maliye Politikasının Tanımı ve Niteliği.....	70
2.1.2. Maliye Politikasının Türleri .....	71
2.1.2.1. Otomatik Maliye Politikası .....	72
2.1.2.2. İsteğe Bağlı (İradi) Maliye Politikası .....	75
2.1.2.3. Kurallı Maliye Politikası .....	80
<b>2.2. YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI .....</b>	<b>83</b>
2.2.1. Yoksullar Lehine Maliye Politikasının Tanımı ve Niteliği.....	85
2.2.2. Yoksullar Lehine Büyüme yi Sağlamaya Yönelik Maliye Politikası .....	87
2.2.2.1. İstihdamın ve Nitelikli İşgücünün Teşviki .....	93
2.2.2.2. Tarımsal Üretimin Teşvik Edilmesi .....	98
2.2.2.3. Altyapı Yatırımlarının Teşvik Edilmesi .....	103
2.2.3. Yoksullar Lehine Vergi Politikası.....	104
2.2.4. Yoksullar Lehine Sağlık Politikaları .....	113
2.2.5. Yoksullar Lehine Eğitim Politikaları .....	117
2.2.6. Yoksullar Lehine Harcama Politikaları.....	122

2.2.6.1. Sosyal Güvenlik Ağları (Sosyal Yardımlar) .....	124
2.2.6.1.1. Nakdî Transferler .....	127
2.2.6.1.2. Aynî Transferler .....	132
2.2.6.1.3. Kupon Uygulamaları .....	133
2.2.6.1.4. Kamu İstihdam Programları .....	134
2.2.6.2. Sosyal Sigorta Uygulamaları .....	136
2.2.6.3. Sosyal Konut Politikası .....	140
2.2.6.4. Yoksulları Hedefleyen Diğer Harcama Programları .....	142
2.2.6.4.1. Aktif İşgücü Politikası Uygulamaları .....	142
2.2.6.9.2. Mikro-Finansman Uygulamaları .....	145
2.2.7. Fiyat Mekanizmasına Yönelik Yoksullar Lehine Müdahaleler .....	149
2.2.7.1. Asgari Ücret Uygulamaları .....	149
2.2.7.2. Kira Kontrolleri .....	152

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI UYGULAMALARININ ANALİZİ VE ALTERNATİF BİR POLİTİKA STRATEJİSİ

<b>3.1. TÜRKİYE’DE GELİR DAĞILIMI EŞİTSİZLİĞİ VE YOKSULLUKLA İLGİLİ GÖSTERGELER .....</b>	<b>156</b>
3.1.1. Harcamaya Dayalı Mutlak ve Görelî Yoksulluk Göstergeleri .....	156
3.1.2. Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Göstergeleri .....	158
3.1.3. Sürekli ve Maddî Yoksulluk Göstergeleri .....	164
3.1.4. Türkiye’nin İnsani Gelişim Endeksi Performansı .....	165
3.1.5. Gelir Dağılımı Göstergeleri .....	166
<b>3.2. TÜRKİYE’DE YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI UYGULAMALARININ ANALİZİ .....</b>	<b>171</b>
3.2.1. Yoksullar Lehine Büyümeyi ve Ekonomik İstikrarı Sağlamaya Yönelik Maliye Politikası Uygulamaları .....	171
3.2.1.1. İstihdamın ve Nitelikli İşgücünün Teşvikine Yönelik Politikalar .....	174
3.2.1.2. Tarımsal Üretimin Teşvikine Yönelik Politikalar .....	176
3.2.1.3. Altyapı Yatırımlarının Teşvikine Yönelik Politikalar .....	178

3.2.2. Yoksullar Lehine Vergi Politikası.....	181
3.2.3. Yoksullar Lehine Sağlık Politikaları.....	187
3.2.4. Yoksullar Lehine Eğitim Politikaları.....	194
3.2.5. Yoksullar Lehine Harcama Politikaları.....	199
3.2.5.1. Sosyal Yardım Uygulamaları.....	201
3.2.5.2. Sosyal Sigorta Uygulamaları.....	209
3.2.5.2.1. Genel Sağlık Sigortası.....	211
3.2.5.2.2. İşsizlik Sigortası.....	212
3.2.5.3. Sosyal Konut Uygulamaları.....	214
3.2.6. Yoksullar Lehine Kamu İstihdam Politikaları.....	216
3.2.6.1. Aktif İşgücü Politikası Uygulamaları.....	218
3.2.6.2. Mikro Kredi Uygulamaları.....	221
3.2.6.3. Yoksul Bölgeleri Kalkındırma Programları.....	224
3.2.7. Fiyat Mekanizmasına Yönelik Yoksullar Lehine Müdahaleler.....	228
3.2.7.1. Asgari Ücret Uygulaması.....	228
<b>3.3. TÜRKİYE İÇİN YOKSULLAR LEHİNE ALTERNATİF BİR POLİTİKA</b>	
<b>STRATEJİSİ.....</b>	<b>231</b>
3.3.1. Yoksullar Lehine Alternatif Politika (YAP) Stratejinin Ana Unsurları.....	234
3.3.2. Entegre Büyüme.....	237
3.3.3. Akıllı Büyüme.....	239
3.3.4. Sürdürülebilir Büyüme.....	242
3.3.5. Kapsamlı–Yoksullar Lehine Büyüme.....	244
3.3.5. Büyüme Teşvik Edici Yönetim.....	246
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>249</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>263</b>
<b>DİZİN.....</b>	<b>289</b>

## TABLOLAR LİSTESİ

		<b>Sayfa</b>
<b>Tablo 1.1.</b>	Farklı Boyutları İtibarıyla Yoksulluğun Tanımı	8
<b>Tablo 1.2.</b>	Yoksulluk Sınırını Hesaplamada Kullanılan Yöntemler	30
<b>Tablo 1.3.</b>	İnsani Gelişim Endeksinin Boyutları ve Göstergeleri	40
<b>Tablo 1.4.</b>	İnsani Gelişim Endeksinin Hesaplanmasında Kullanılan Asgari ve Azami Değerler	40
<b>Tablo 1.5.</b>	İnsani Gelişim Endeksine Göre Ülkelerin Sınıflandırılması	41
<b>Tablo 1.6.</b>	Yoksulluğa Yol Açan Faktörler	53
<b>Tablo 1.7.</b>	Yoksulluk Sınırı Kapsamında Dünya’da ve Türkiye’de Yoksulluğun Genel Görünümü	66
<b>Tablo 1.8.</b>	İnsani Gelişim Endeksi Kapsamında Dünya’da ve Türkiye’de Yoksulluğun Genel Görünümü	68
<b>Tablo 2.1.</b>	Nezih İş–Yaşam Döngüsü Yaklaşımı	94
<b>Tablo 2.2.</b>	İstihdamı Teşvik Edici Politikalar	95
<b>Tablo 2.3.</b>	Gıda ve Tarım Sektörlerine Yönelik Yeşil Büyüme Araç ve Politikaları	101
<b>Tablo 2.4.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Toplam Altyapı Yatırımları	104
<b>Tablo 2.5.</b>	GSYH’nin Yüzdesi Olarak Toplam Vergi Gelirleri (1965-2013)	106
<b>Tablo 2.6.</b>	OECD Ülkelerinde Vergilerin Yapısı (Toplam Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak)	108
<b>Tablo 2.7.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde KDV Oranları (%)	109
<b>Tablo 2.8.</b>	Seçilmiş Bazı Avrupa Ülkelerinde KV Oranları (%)	110
<b>Tablo 2.9.</b>	Sağlık Harcamaları İle İlgili Göstergeler	115
<b>Tablo 2.10.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Eğitim-Yaş Durumlarına Göre Çalışanların Göreceli Ücretleri	118
<b>Tablo 2.11.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Eğitim Durumuna Göre İstihdam-İşsizlik Oranları (2014)	119
<b>Tablo 2.12.</b>	Bölgeler İtibarıyla En Az Bir Sosyal Güvenlik Programı Uygulayan Ülke Sayısı (2015)	126
<b>Tablo 2.13.</b>	Seçilmiş Bazı Ülkelerde Uygulanan Büyük Ölçekli Nakit Transfer Programları	128
<b>Tablo 2.14.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Aile Yardımları (2011)	130
<b>Tablo 2.15.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Yaşlılık Aylıkları	131
<b>Tablo 2.16.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Engellilere Yönelik Yardımlar	131
<b>Tablo 2.17.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Aynı Transferler	132
<b>Tablo 2.18.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Dul ve Yetim Aylıkları (GSYH’nin % olarak)	138
<b>Tablo 2.19.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde İşgücü Piyasası Programları İtibarıyla Kamu Harcamaları ve Programlara Katılanların Stoğu	145
<b>Tablo 2.20.</b>	Dünyada Mikrofinansman Uygulaması Sunan Kurum ve Yararlanan Yoksul Sayıları	147
<b>Tablo 2.21.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Asgari Ücretle İlgili Göstergeler	150
<b>Tablo 3.1.</b>	Harcamaya Dayalı Mutlak Yoksulluk Sınırı Yöntemine Göre Fert Yoksulluk Oranları (%)	157
<b>Tablo 3.2.</b>	Harcamaya Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırı Yöntemine Göre Fert Yoksulluk Oranları (%)	158
<b>Tablo 3.3.</b>	Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırına Göre Yoksul Sayıları, Yoksulluk Oranı (%) ve Açığı	159

<b>Tablo 3.4.</b>	Türkiye İçin Hesaplanan Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırına Göre Bölgesel Yoksul Sayıları ve Yoksulların Oranı (%) – 1. Düzey	160
<b>Tablo 3.5.</b>	Bölgeler İçin Hesaplanan Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırına Göre Bölgesel Yoksulluk Sınırı, Yoksul Sayıları ve Yoksulların Oranı (%) – 1. Düzey	161
<b>Tablo 3.6.</b>	Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırına Göre Bölgesel Yoksulluk Sınırı, Yoksul Sayısı ve Yoksulluk Oranları (%) – 2. Düzey	162
<b>Tablo 3.7.</b>	Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırı Kullanılarak Eğitim Durumuna Göre Yoksul Sayıları ve Yoksulluk Oranları (%)	163
<b>Tablo 3.8.</b>	Sürekli Yoksulluk ve Maddî Yoksulluk Oranları (%) - Türkiye	164
<b>Tablo 3.9.</b>	Türkiye'nin 2000-15 Dönemi İnsani Gelişim Endeksine Göre Sıralaması ve Dünyadaki Yeri	165
<b>Tablo 3.10.</b>	Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar İtibariyle Yıllık Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirinin Dağılımı	167
<b>Tablo 3.11.</b>	Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Türkiye Geneli ve Bölgesel Gini Katsayıları ile P80/P20 Oranları (%)	168
<b>Tablo 3.12.</b>	Gelir Türlerine Göre Yıllık Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirinin Dağılımı, Türkiye (Dikey %)	169
<b>Tablo 3.13.</b>	Yoksul ve Yoksul Olmayan Çalışanların Sektörel Dağılımı ile Elde Ettikleri Gelirin Gelir Türlerine Göre Dağılımı (%), (2014)	170
<b>Tablo 3.14.</b>	Makroekonomik Göstergeler ve Yoksulluk Oranları (2002–2016)	172
<b>Tablo 3.15.</b>	İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler (2005–2016)	174
<b>Tablo 3.16.</b>	Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (2003–2015)	177
<b>Tablo 3.17.</b>	Tarımsal Destek Miktarları ve Tarımdaki Gelişmeler (2002–2015)	178
<b>Tablo 3.18.</b>	Vergi Gelirleri ile İlgili Temel Göstergeler ve Ortalama Vergi Takozu, (2000–2016)	181
<b>Tablo 3.19.</b>	Yoksullar Lehine Vergi Politikası Kapsamında Değerlendirilebilecek Vergisel Düzenlemeler	186
<b>Tablo 3.20.</b>	Başlıca Sağlık Göstergeleri ve Kamu Sağlık Harcamalarının Bütçe ve GSYH İçindeki Payları (%)	188
<b>Tablo 3.21.</b>	Şartlı Sağlık Yardımından Faydalanan Gruplar, Fayda Sahibi Sayıları ve Aktarılan Kaynak Tutarı (Milyon TL)	190
<b>Tablo 3.22.</b>	2016 Yılı Genel Sağlık Sigortası Gelir Tespiti Sınıflandırması ve Prim Ödeme Yükümlülüğü	192
<b>Tablo 3.23.</b>	Yeşil Kartlı ve GSS'si Devlet Tarafından Karşılana n Kişi Sayısı ile Aktarılan Kaynak Tutarı	133
<b>Tablo 3.24.</b>	Başlıca Eğitim Göstergeleri ve Kamu Eğitim Harcamalarının Bütçe ve GSYH İçindeki Payları (%)	194
<b>Tablo 3.25.</b>	Yoksullara Yönelik Eğitim Amaçlı Yardım Programları ve Aktarılan Kaynak (Milyon TL/Ton)	195
<b>Tablo 3.26.</b>	Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu'nun Burs, Barınma ve Beslenme Yardımları	197
<b>Tablo 3.27.</b>	Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Yoksul Öğrencilere Burs Hizmetleri	199
<b>Tablo 3.28.</b>	Sosyal Koruma Harcamalarının Yardım Türlerine Göre Dağılımı ve GSYH'ye Oranı (%)	200
<b>Tablo 3.29.</b>	Toplam Sosyal Yardım Harcamalarının ve Fayda Sahiplerinin Durumu	202
<b>Tablo 3.30.</b>	SYGM'nin Yoksullara Yönelik Uyguladığı Sosyal Yardım Programları	204

<b>Tablo 3.31.</b>	2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler ve Kişi Sayısı (2002–2016)	206
<b>Tablo 3.32.</b>	2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yaşlı, Engelli, Engelli Yakını ve Silikozis Hastalığı Yardımları	207
<b>Tablo 3.33.</b>	Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetlerinden Yararlanan Çocukların Eğitim Durumlarına Göre Sayısı ve Destek Miktarı (2016)	207
<b>Tablo 3.34.</b>	Aileye Dönüş ve Aile Yanında Destek Uygulaması Kapsamında Sosyal ve Ekonomik Destek Verilen Çocuk Sayısı ve Kullanılan Ödenek Miktarı (2003–2016)	208
<b>Tablo 3.35.</b>	Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Yoksul Vatandaşlara Yönelik Yardım hizmetleri ile Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Harcaması (2006–2016)	209
<b>Tablo 3.36.</b>	Primli Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı 2003–2015 (Bin Kişi)	210
<b>Tablo 3.37.</b>	Genel Sağlık Sigortası Primleri Kendileri Tarafından Ödenen Kişi Sayısı (2012–2015)	212
<b>Tablo 3.38.</b>	İşsizlik Sigortası Başvuruları, Ödemeleri ve Fon Durumu	213
<b>Tablo 3.39.</b>	TOKİ'nin Konut Uygulamaları Dağılımı (2002 – 2016)	215
<b>Tablo 3.40.</b>	Kamu İstihdam Hizmetlerine Yönelik Temel Göstergeler	217
<b>Tablo 3.41.</b>	Aktif İşgücü Politikası: Kurs Sayısı, Kursiyer Sayısı ve Harcamalar (Milyon TL)	220
<b>Tablo 3.42.</b>	KEDV'in MAYA Mikro Ekonomik Destek İşletmesi Aracılığıyla Sunduğu Mikro Kredi Çeşitleri ve Özellikleri	222
<b>Tablo 3.43.</b>	TGMP Kapsamında Sunulan Mikro Kredi Çeşitleri ve Özellikleri	223
<b>Tablo 3.44.</b>	SYGM'nin Gelir Getirici Proje Destekleri (2003–2015)	224
<b>Tablo 3.45.</b>	Yıllar İtibariyle Net, Brüt Asgari Ücret, İşverene Maliyeti ve İstihdam Oranları (%)	229
<b>Tablo 3.46.</b>	Yoksullar Lehine Alternatif Politika (YAP) Stratejisi	234
<b>Tablo 3.47.</b>	Yoksullar Lehine Alternatif Politika Stratejisi Ana Hedefleri	235
<b>Tablo 3.48.</b>	Kapsamlı Büyüme Sacayağı Kapsamında İstihdam İle İlgili Öneriler	245

## ŞEKİLLER LİSTESİ

	<b>Sayfa</b>	
<b>Şekil 1.1.</b>	Yoksulluk Kavramı ve Yoksulluğun Ölçüm Düzeyleri	15
<b>Şekil 1.2.</b>	Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksinin Boyutları ve Göstergeleri	42
<b>Şekil 2.1.</b>	Genişletici Maliye Politikası ve Dolaylı İtme Etkisi	77
<b>Şekil 2.2.</b>	İstihdamı Artırıcı Maliye Politikası	96
<b>Şekil 2.3.</b>	Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Vergi Takozu	111
<b>Şekil 2.4.</b>	Negatif Gelir Vergisi (Karma Model)	113
<b>Şekil 2.5.</b>	Eğitim Durumuna Göre Öğrenci Başına Yapılan Yıllık Harcamalar (2012) (Bin \$)	121
<b>Şekil 2.6.</b>	GSYH'nin Yüzdesi Olarak Eğitime Yapılan Toplam Harcamalar (2012)	122
<b>Şekil 2.7.</b>	Sosyal Harcamalar İle Yoksulluk Arasındaki İlişki (2013)	123
<b>Şekil 2.8.</b>	Sosyal Harcamalar (GSYH'nin Yüzdesi Olarak)	124
<b>Şekil 2.9.</b>	Sosyal Korumanın Bileşenleri	125
<b>Şekil 2.10.</b>	Asgari ücret Uygulamasının İstihdam Üzerindeki Etkileri	151
<b>Şekil 2.11.</b>	Asgari ücretli Birinin Görelî Yoksulluk Sınırının Üstüne Çıkması İçin Çalışması Gereken Haftalık Saat Toplamı (2013)	152
<b>Şekil 2.12.</b>	Kira Kontrollerinin Yoksullar Üzerine Etkileri	154
<b>Şekil 3.1.</b>	Yoksullar Lehine Alternatif Politika Stratejisi	236
<b>Şekil 3.2.</b>	Entegre Büyüme Sacayağı	239
<b>Şekil 3.3.</b>	Akıllı Büyüme Sacayağı	241
<b>Şekil 3.4.</b>	Sürdürülebilir Büyüme Sacayağı	243
<b>Şekil 3.5.</b>	Kapsamlı-Yoksullar Lehine Büyüme Sacayağı	246
<b>Şekil 3.6.</b>	Büyüme Teşvik Edici Yönetim Sacayağı	247

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ASPB</b>	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
<b>BELDES</b>	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
<b>BM</b>	Birleşmiş Milletler
<b>ÇBYE</b>	Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (Multidimensional Poverty Index–MPI)
<b>ÇHGM</b>	Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
<b>EFTA</b>	European Free Trade Agreement (Avrupa Serbest Ticaret Antlaşması)
<b>EUROSTAT</b>	Avrupa İstatistik Ofisi
<b>EYHGM</b>	Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü
<b>FAO</b>	Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı (Food and Agriculture Organization)
<b>GAP</b>	Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>GSS</b>	Genel Sağlık Sigortası
<b>GSYH</b>	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
<b>ILO</b>	Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization)
<b>IMF</b>	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
<b>IPARD</b>	Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma
<b>İGE</b>	İnsani Gelişme Endeksi (Human Development Index–HDI)
<b>İPA</b>	İşgücü Piyasası Analizi
<b>İŞKUR</b>	Türkiye İş Kurumu
<b>İYE</b>	İnsani Yoksulluk Endeksi (Human Poverty Index–HPI)
<b>KASDEP</b>	Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi
<b>KEDV</b>	Kadın Emeli Değerlendirme Vakfı
<b>KHK</b>	Kanun Hükümünde Kararname
<b>KKYDP</b>	Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Projesi
<b>KOBİ</b>	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
<b>KÖYDES</b>	Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi
<b>MEB</b>	Milli Eğitim Bakanlığı
<b>OECD</b>	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SHÇEK</b>	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
<b>SODES</b>	Sosyal Destek Programı
<b>SOKAP</b>	Su Kanalizasyon ve Altyapı Projeleri
<b>SOYBİS</b>	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
<b>SRAP</b>	Sosyal Riski Azaltma Projesi
<b>SSK</b>	Sosyal Sigortalar Kurumu
<b>SYDTF</b>	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu
<b>SYDV</b>	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
<b>SYGM</b>	Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
<b>TİSVA</b>	Türkiye İsrافی Önleme Vakfı
<b>TKDK</b>	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
<b>TOBB</b>	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
<b>TOKİ</b>	Toplu Konut İdaresi
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UMEM</b>	Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezi
<b>UNDP</b>	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme)
<b>VGM</b>	Vakıflar Genel Müdürlüğü
<b>WB</b>	Dünya Bankası (World Bank)
<b>WHO</b>	Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organization)
<b>YURTKUR</b>	Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu





**TEZ METNİ**

## GİRİŞ

Yoksulluk, asgari yaşam koşullarına erişememe nedeniyle hayatın idame ettirilmesini tehdit eden ve tüm toplumların üzerinde durduğu, küresel ölçekte mücadele edilmesi gereken bir sorundur. Bu sorunun temelinde kıt kaynakların yetersizliğinden ziyade özellikle piyasa ekonomisinin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan paylaşım adaletsizliği yer almaktadır. Tarih boyunca akrabalık, komşuluk ilişkileri, gelenekler, kültürel ve dini değerler ekseninde yürütülmüş olan yoksullukla mücadele, zaman içerisinde değişen koşullarla birlikte küresel ölçekte kamu hizmeti olarak üstlenilmesi zorunlu hale gelmiştir. Yoksulluğu azaltmaya yönelik uygulanan politikalar, ekonomiyi, bürokrasiyi, siyaseti, sivil toplum kuruluşlarını, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşları da kapsamakta ve bir o kadar da karmaşık bir süreçte yürütülmektedir.

Yoksulluğu azaltmayı hedefleyen ve bireylerin daha yüksek bir refah seviyesinde yaşamasını temin edecek politikaları uygulayıcı konumda olan hükümetler, maliye politikası araçlarını yoksulların varlık ve olanaklarını iyileştirici bir yönde etki oluşturacak biçimde kullanmaları halinde maliye politikasının yoksullar lehine olumlu sonuçlar sunmasına imkân sağlarlar. Bu amaçla uygulanan yoksullar lehine maliye politikası, yoksulluğu azaltmada hükümetler tarafından yürütülen en kapsamlı ve en etkili ekonomi politikası aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yoksullar lehine maliye politikası, sürdürülebilir ve geniş çaplı bir iktisadi büyümenin sağlanması, beşeri sermayenin geliştirilmesi ve yoksulluğa yol açan risk ve tehditlerin azaltılması için bir dizi etkin tedbirleri içermektedir. Bu tedbirler; yoksullar lehine kamu istidam politikası, vergi politikası, sağlık politikası, eğitim politikası ile sosyal korumaya yönelik sosyal yardım ve sosyal sigorta, sosyal konut politikaları ve fiyat mekanizmasına yönelik asgari ücret uygulamaları olarak sıralanabilir. Yoksullar lehine maliye politikası kapsamında uygulanan tüm bu politikalar yoksullukla mücadelede başarılı mıdır? sorusuna yanıt bulmak ve Türkiye için yoksullar lehine alternatif bir politika stratejisi ortaya koymak bu çalışmayı gerçekleştirmedeki temel çıkış noktasını oluşturmaktadır.

Bu bağlamda araştırmanın problemi, amacı, önemi, kapsam ve sınırlılıkları ile yöntemi şu şekilde oluşturulmuştur:

## **Araştırmanın Problemi**

İşsizlik, yoksulluk, eşitsizlik, iktisadi kriz gibi küresel boyuta sahip bir dizi risk ve tehditlere karşı birey ve firmaları korumak modern devletlerin günümüzde üstlendikleri yeni görev alanını meydana getirmektedir. Günümüzde gelir ve servet dağılımında adaleti sağlamak tek başına yeterli değildir. Zira gelir ve servet dağılımında eskiye kıyasla daha adil bir düzeye erişilse bile açlık ve yoksullukla karşı karşıya kalan çok sayıda insan bulunmaktadır. Küreselleşme bu kesimin maruz kaldığı sorunları ve bu sorunların şiddetini geometrik olarak artırmaktadır. Bu sorun klasik politika ve uygulamalarla giderilebilecek bir konumda değildir ve bu nedenle yoksulların durumunu modern ve etkili yöntem ve politikalarla iyileştirmeyi hedeflemek gerekmektedir. Yoksullar lehine maliye politikası, açlık ve yoksulluk sorunsalını bu türden bir yöntemle çözüme kavuşturacak yeni ve etkili bir politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda çalışmanın problemi, Dünyada ve Türkiye’de yoksulluğun boyutu ne durumdadır? Yoksulluğu azaltmayı hedefleyen bir maliye politikası nasıl olmalıdır? Uygulanan maliye politikaları yoksullukla mücadelede ne ölçüde başarılıdır? Şeklinde oluşturulmuştur.

## **Araştırmanın Amacı**

Küreselleşme sonrası boyutu, kapsamı ve şiddeti artan açlık ve yoksulluk sorununa çözüm bulmak için etkin, uygulanabilir yeni yol ve yöntemlerden biri olan yoksullar lehine maliye politikasının bütün boyutlarıyla araştırılıp teorik altyapısının oluşturulması; farklı ülke ve ülke gruplarında uygulanan bazı yoksullukla mücadele politikalarının maliye politikası ekseninde değerlendirilmesi; Türkiye’de yoksullar lehine maliye politikası uygulamalarının detaylı bir şekilde incelenmesi ve dünyadaki en iyi uygulama örnekleri yardımıyla Türkiye için yoksullar lehine alternatif bir politika stratejisinin belirlenmesidir.

## **Araştırmanın Önemi**

Açlık ve yoksulluğun asgari düzeye indirilmesi birçok açıdan önemlidir. Açlık ve yoksulluğun azaltılması küresel krizler karşısında kırılganlığı yüksek olan birey ve firmaların dayanıklılığını artırır ve krizlerden olumsuz bir biçimde etkilenme olasılığını asgari düzeye indirir. Açlık ve yoksulluğun azaltılması birçok ürün açısından iç piyasanın büyümesine katkı sağlayarak yerli firmaların ölçek ekonomilerinden daha fazla

faydalanıp ortalama maliyetlerini gerileterek rekabet güçlerini artırmalarına yardımcı olur. Açlık ve yoksulluğun azaltılması sosyal barışı sağlar, resosyalizasyonu güçlendirir ve iktisadi büyümeyi olumlu yönde etkiler. Sonuçta açlık ve yoksulluğun azaltılması toplumsal faydayı azamileştirerek toplumsal refahı en üst düzeye yükseltir. Bu derece olumlu sonuçların ortaya çıkacağı bir amaca ulaşmada yoksullar lehine maliye politikası son derece elverişli bir çözüm aracı gibi görünmektedir. Bu araştırma bu durumun gerçekliğinin araştırılıp en iyi yoksullukla mücadele uygulamaları kapsamında Türkiye’de yoksullar lehine maliye politikasının analiz edilmesi bakımından son derece önemlidir. Ayrıca yoksullar lehine maliye politikasının teorik altyapısının oluşturulması ve yoksulluk sorunsalının maliye politikası çerçevesinde ilk olarak bu çalışmada ele alınması literatüre ciddi bir katkı sağlayacağı için büyük bir önem arz etmektedir.

### **Araştırmanın Kapsam ve Sınırlılıkları**

Yoksullukla mücadelede ulusal düzeyde merkezi yönetim, il özel idareleri, belediyeler, sivil toplum kuruluşları ile uluslararası düzeyde Dünya Bankası, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Birleşmiş Milletler gibi örgütler de aktif rol oynamaktadırlar. Türkiye’de yoksullar lehine maliye politikası uygulamalarının analizi yapılırken sadece merkezi yönetim kapsamındaki idareler tarafından gerçekleştirilen hizmetler ve bu hizmetlere yönelik istatistiki bilgilere ulaşılması mümkün olduğundan diğer kuruluşların yoksullar lehine yapmış oldukları politikalar ve bu politikaların yoksullar üzerindeki etkileri çalışmanın konusu dışında tutulmuştur.

### **Araştırmanın Yöntemi**

Bu çalışmada ileri düzey literatür taraması ile ikincil veriler ve kaynaklar kullanılarak toplanan bilgiler, araştırma problemini cevaplamak için bir araya getirilmiş, özetlenmiş ve yoksullar lehine maliye politikasının yoksulluğu azaltmadaki etkisi değerlendirilmiştir.

Araştırmanın problemi, amacı, önemi, kapsam ve sınırlılıkları ve yöntemi ile uyumu sağlamak adına çalışma üç bölümden oluşturulmuştur. Birinci bölümünde yoksulluğun kavramsal ve kuramsal analizi yapılmıştır. Yoksulluğun kavramsal analizinde, yoksulluk olgusunun tüm yönleriyle anlaşılmasını kolaylaştırmak adına değişik açılardan tanımı, yoksulluğun türleri, yoksulluk sınırının hesaplanması, yoksulluğun ölçülmesi, yoksulluk ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik iktisadi teorilere

değinilmiştir. Yoksulluğun kuramsal analizinde, literatürde değişik şekillerde sınıflandırılan yoksulluğa yol açan faktörler (bireysel ve yapısal vb.) bu çalışmada iktisadi, siyasi, sosyal, ekolojik ve demografik şekilde gruplandırılmış ve her bir yoksulluk nedeni (işsizlik, küreselleşme, doğal afetler vb.) ayrı ayrı incelenmiştir. Ardından teorik düzeyde yoksullukla mücadele yaklaşımlarından bahsedilmiş ve Dünya’da ve Türkiye’de yoksulluğun genel görünümü Dünya Bankası (WB) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’nin yoksulluk göstergeleri dikkate alınarak yorumlanmıştır.

İkinci bölümde maliye politikasının tanımı, niteliği ve türlerinden kısaca bahsedilerek yoksullar lehine maliye politikası tanımlanmaya çalışılmıştır. Ardından yoksullar lehine genel politikalar, maliye politikasının amaçları ve araçları dikkate alınarak yoksullar lehine maliye politikası çerçevesinde sınıflandırılmış ve yoksullar üzerindeki etkileri hem teorik düzeyde hem de uygulamada incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde öncelikle Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından her yıl düzenli olarak yayınlanan “Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması” ve “Yoksulluk Çalışması” verileri ile UNDP’nin İnsani Gelişim Endeksi’nden yararlanılarak Türkiye’de gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksullukla ilgili göstergeler detaylıca incelenmiş ve Türkiye’nin son 15 yıllık süreçte yoksulluk profilindeki gelişmeler bu veriler ışığında yorumlanmıştır. Ardından Türkiye’de yoksullar lehine maliye politikası uygulamaları kapsamında 2002 yılı sonrası büyüme, eğitim, sağlık, vergi, sosyal güvenlik, sosyal sigorta, sosyal konut, istihdam, altyapı, tarımsal üretim, mikro kredi, asgari ücret vb. yoksullara yönelik uygulanan politikalar detaylı bir şekilde analiz edilmiş ve mevcut durum değerlendirilmesi yapılmıştır. Üçüncü bölümün son kısmında ise, Türkiye için yoksullar lehine alternatif bir politika stratejisi geliştirilmiştir.



**BİRİNCİ BÖLÜM**  
**YOKSULLUĞUN KAVRAMSAL VE KURAMSAL ANALİZİ**

## 1.1.YOKSULLUĞUN KAVRAMSAL ANALİZİ

Yoksulluk, hayatın idamesini tehdit etmesi bakımından sosyal risklerin öncüsü olduğu için bütün toplumların üzerinde durduğu en önemli ortak sorundur. Günümüzde ülkelerin farklı sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi temel alındığında yoksulluğun kavramsal anlamı ve boyutunun oldukça değiştiği görülür.<sup>1</sup> Gelişmiş ülkelerde belli bir refah düzeyine ulaşmak bilgi iletişim teknolojisi ile sosyo-kültürel faaliyetlerden faydalanma tarzında iken, gelişmemiş ülkelerde belirli bir yaşam standardına erişmek yalnızca açlıktan kurtulma olarak algılanmaktadır. Bu nedenle yoksulluk kavramı aşırı yoksulluğun hüküm sürdüğü ülkeler ile daha yüksek yaşam düzeylerinin erişildiği gelişmiş ülkeler için aynı anlamı ifade etmemektedir. Örneğin Türkiye’de yaşayan bir yoksul ile Somali’de yaşayan bir yoksul arasında önemli farklılıklar söz konusudur<sup>2</sup>.

Yoksulluk kavramı beşeri ihtiyaçlar kavramına dayanır. İnsan toplumsal bir varlık olduğu için fiziki varlığını sürdürmek amacıyla gerekli olan beslenme ihtiyacının yanı sıra giyim, barınma, eğitim, sağlık, kültür, dinlenme, estetik gibi sosyo-kültürel ihtiyaçlara da gereksinim duyar. İnsanın toplumsal bir varlık olmasının sonucunda ortaya çıkan bu beşeri ihtiyaçlar, özünde ekonomik koşullara bağlı olarak karşılanabilen ihtiyaçlar (maddi nitelikte) ve ekonomik koşullara bağlı olmayan ihtiyaçlar (manevi nitelikte) olmak üzere iki ana grupta toplanabilirler. Yoksulluk kavramının maddi nitelikte olmayan ihtiyaçların (sevgi, yaratıcılık, özgürlük vb.) karşılanmasını da içermesi bazı sorunlara yol açabilir. Örneğin, yalnız yaşayan ancak çok zengin olan birisi yoksul olarak nitelendirilebilir veya bekârken elde ettiği gelire yaşam standartlarını karşılayan birisi evlendiğinde ya da çocuk sahibi olduğunda aynı gelir düzeyinde yoksulluk riski sınırına girebilir<sup>3</sup>.

Çalışmanın bu kısmında yoksulluk kavramı analiz edilerek yoksulluk türleri incelenecektir. Ardından yoksulluğun ölçülmesi ve yoksulluk ölçütleri hakkında bilgi verilerek iktisat teorilerinin yoksulluk konusundaki yaklaşımları üzerinde durulacaktır.

<sup>1</sup> Sevda Demirbilek (2005), **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**, Legal Yayıncılık, İstanbul, s. 248.

<sup>2</sup> Stewart MacPherson ve Richard Silburn (1998), “The Meaning and Measurement of Poverty”, **Poverty: A Persistent Global Reality**, John DIXON and David MACAROV (Ed.), Routledge, London and New York, s. 1 – 2; Muharrem Es ve Tuncay Güloğlu (2009), “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk: Kocaeli Örneği,” **Uluslararası Yoksulluk Sempozyumu Bildirileri**, Deniz Feneri Yayınları, s. 235.

<sup>3</sup> Coşkun Can Aktan ve İstiklal Yaşar Vural (2002a), “Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can, AKTAN (Ed), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, s. 40.

### 1.1.1. Yoksulluğun Tanımı ve Niteliği

Sözlük anlamı ile yoksul, yeterli düzeyde parası olmayan, geçimini sağlamakta çok sıkıntı çeken veya rahat bir şekilde yaşamak için gerekli olan araçlara sahip olamayan kişi, toplum ya da ülkedir<sup>4</sup>. Yoksulluk ise genellikle maddi kaynaklardan bazen de kültürel kaynaklardan mahrum olunan bir durum için kullanılmaktadır<sup>5</sup>. Başka bir ifadeyle, yoksulluk kelimesi “yokluk” durumunu, yani gereksinimlerini karşılayacak temel maddi olanaklardan “yoksun” olmayı ifade etmektedir. Yoksulluğun tanımında ilk olarak üzerinde durulması gereken nokta, yoksulluk göstergesi olarak salt ekonomik ölçütlerin mi yoksa bunların ötesinde ve bunlara ek olarak sosyal ve hatta siyasal ölçütlerin mi dikkate alınacağı sorunsalıyla ilgilidir<sup>6</sup>. Ancak yapılan yoksulluk araştırmalarında yoksulluğun tanımı genellikle iktisat (gelir- tüketim yaklaşımı) ağırlıklı bir bakış açısıyla yapılmakta ve bu yaklaşımının yetersiz kaldığı bilinmektedir. Bu bağlamda asgari bir yaşam seviyesini sağlamaya yönelik gelir – tüketim düzeyine sahip olmanın yanı sıra yoksulluğun belirlenmesinde kaynaklara erişim, kamusal mal ve hizmetlere erişim ile otonomi, izzet ve onur gibi ölçütlerinde hesaba katılması gerektiği söylenmektedir<sup>7</sup>.

Aslında algılanması kolay olan ancak tanımlanması, sınırının belirlenmesi ve tutarlı bir kavram haline dönüştürülmesi güç olan yoksulluk; ekonomik boyutunun yanı sıra sosyo-kültürel, felsefi, politik ve hatta ahlaki boyutları da içermektedir<sup>8</sup> (Bkz. Tablo 1.1.). Bu açıdan bakıldığında birçok disiplinin ilgi alanına giren yoksulluk kavramı, gelirin bölüşümü açısından iktisadi, yoksulların farklı bir toplumsal sınıf oluşturmalarından dolayı sosyolojik, objektif ölçütlerin yanında subjektif algılamayla da ilişkili olması açısından psikolojik, yoksullar ile yoksul olmayanların yerleşim alanlardaki mekânsal farklılıklarından ötürü kent bilimsel özellikler taşımaktadır<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Şükrü Haluk Akalın vd., (2005), **Büyük Türkçe Sözlük**, 10 baskı, Türk Dil Kurumu, Ankara, s. 2188.

<sup>5</sup> Gordon Marshall (1998), **Sosyoloji Sözlüğü**, Derya Kömürcü ve Osman Akınhay (Çev.), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, s. 683.

<sup>6</sup> Levent Şahin ve Kadir Yıldırım (2007), “Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredi Modeli: Bangadeş ve Türkiye Uygulamaları”, **Prof. Dr. Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları**, Berrin CEYLAN – ATAMAN, (Ed.), A Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 595, Ankara. s. 565.

<sup>7</sup> Aktan ve Vural (2002a), **a.g.e.**, s. 41.

<sup>8</sup> Asuman Altay (2005), “Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme”, **Sosyo Ekonomi**, Yıl: 1, Sayı: 2, s. 158.

<sup>9</sup> Harun Önder ve Fikret Şenses (2005), “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksulluk Düşüncesi”, **İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar** – Prof. Dr. Kemali Saybaşı’ya Armağan, Burak, ÜLMAN ve İsmet, AKÇA (Ed.), Bağlam Yayınları, s.200.



**Tablo 1.1. Farklı Boyutları İtibarıyla Yoksulluğun Tanımı**

YOKSULLUK TÜRÜ	YOKSULLUĞUN TANIMI	YOKSULLUĞU AZALTMANIN AMACI
Mutlak Yoksulluk	Yaşamak için gerekli olan fiziki ihtiyaçları karşılayan kaynaklardan yoksun olma	Temel ihtiyaçların karşılanması
Görelî Yoksulluk	İçinde yaşanılan topluma göre normal kabul edilen bir hayat sürmek, toplumda kendisine biçilen rolleri oynayabilmek ve toplumsal ilişkilere katılabilmek için gerekli olan yaşam standartlarını gerçekleştirebilecek kaynaklardan yoksun olma	Toplumdaki diğer bireylere denk/eşit olma
Bağımlı Olma	Hayatını sürdürebilmek için başkalarının yardımına muhtaç olacak şekilde yaşam için elzem olan varlıklardan yoksun olma	Kendi kendine yeterlilik
Dışlanma	Kişiyi/aileyi ekonomik ve sosyal faaliyetlerden izole eden yoksunluk ve marjinalleşme süreci	Toplumsal dışlanmanın önlenmesi
Yetenek Yoksunluğu	Yeterli bir yaşam standardı sürdürmek ve medeni, siyasi, ekonomik ve sosyal haklardan yeterince yararlanabilmek için gerekli olan güç, güvenlik, tercih, olanak ve yeteneklerden yoksun olma	İnsani gelişim

**Kaynak:** Garry Loewen, (2009), s.5.

Yoksulluk kavramı, ilk olarak 1901 yılında B. Seebohm Rowntree tarafından sistematik bir şekilde ele alınmış ve anlamsal tanımı yapılmıştır<sup>10</sup>. Yapılan bu tanıma göre yoksulluk “*toplam kazançların biyolojik varlığın devamı için elzem olan yiyecek, giyim, barınma vb. asgari düzeydeki fiziki ihtiyaçları karşılamaya yetmemesidir*”<sup>11</sup>. Klasik iktisadın ünlü düşünürü Adam Smith 1776 yılında yayınladığı *Ulusların Zenginliği* adlı eserinde yoksulluğu, *utanç duymadan insan içine çıkma imkânı olarak tanımlamıştır*<sup>12</sup>. Drewnowski 1977 yılında yaptığı çalışmada yoksulluğu üç farklı şekilde tanımlamıştır. Yoksulluk; bireylerin ve hanehalklarının kendileri için uygun gördükleri tatmin düzeyini sağlamaya yetecek bir gelire sahip olamamaları (*subjektif yoksulluk*), bireyin ihtiyaçlarını karşılaması açısından, toplumdaki diğer bireylere göre konumu (*görelî yoksulluk*) veya bireyin geçimi için belirlenen yeterlilik düzeyinin altında bir gelire sahip olmasıdır (*mutlak yoksulluk*)<sup>13</sup>. 1997 yılında Lipton tarafından yapılan çalışmada ise yoksulluk *tüketim yaklaşımı* yönünden ele alınarak “*özel tüketimdeki yetersizliklere odaklanıp, kişi*

<sup>10</sup> Enzo Mingione (1996), “Urban Poverty in The Advanced Industrial World: Concept, Analysis and Debates”, **Urban Poverty and Underclass**, Enzo MINGIONE (Ed.), Blackwell, Oxford, s. 7

<sup>11</sup> Frank Field (1984), **The Minimum Wage**, Policy Studies Institute, London: Heinemann, s. 51. (Aktaran: Seda Topgül (2013), “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksulluğun Kadınlaşması”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, s. 279).

<sup>12</sup> Peter Saunder (2004), “Towards a Credible Poverty Framework: From income Poverty to Deprivation”, **Social Policy Research Centre**, Discussion Paper No: 131, s. 5.

<sup>13</sup> Jan Drewnowski (1977), “Poverty: its Meaning and Measurement”, **Development and Change**, Vol: 8, No: 2, s. 183 – 184.

başına özel tüketimin belirli bir seviyenin altında olduğu durum”<sup>14</sup> olarak tanımlanmaktadır. Maxwell 1999 yılındaki çalışmasında, yoksulluğu “gelir veya tüketim yoksulluğu, insani azgelişmişlik, toplumsal dışlanma, hastalık, yetenek ve işlevselliğin yoksunluğu, açlık, idame ettirilemeyen geçim şartları, temel ihtiyaçların eksikliği ve görelî yoksulluk”<sup>15</sup> olarak betimlemektedir. Pete Alcock ise yoksulluğu politik bir kavram olarak görmüş ve bilimsel olarak kabul edilmiş objektif bir yoksulluk tanımının bulunmadığını iddia etmiştir<sup>16</sup>.

Küresel boyutta yoksullukla mücadelede öncü bir kuruluş olan Dünya Bankası (WB), yoksulluğu daha çok parasal gelir açısından inceleyerek yoksulluğun genel tanımını şu şekilde yapmıştır; “Yoksulluk asgari yaşam standartlarına erişememe durumudur. Diğer bir ifade ile yoksulluk maddî nitelikteki mahrumiyetler nedeniyle kaynaklara ve üretim faktörlerine erişememe ve asgari bir yaşam düzeyini sağlayacak gelirden yoksul olma durumudur”<sup>17</sup>. WB’nin daha kapsamlı olan bir diğer tanımına göre ise yoksulluk; “açlık, barınacak bir evin olmaması, hasta olup da bir doktora görünememe, okula gidememe, okuma yazmayı öğrenememe ve bunun sonucunda eğitimsiz kalma, hiçbir işinin olmaması ya da iyi bir işe sahip olamama, gelecek korkusuyla yaşama ve çocuklarının geleceğinden endişe duyma, temiz olmayan su ile gelen hastalık sonucu çocuğunu kaybetme, güçsüzlük ve zayıflık sonucunda özgürlükten ve temsil ediliyor olmaktan yoksun olma” durumudur<sup>18</sup>. UNDP ise yoksulluk kavramını sadece parasal bir içeriğe hapsedmeden “insani gelişme için zorunlu olan imkânlardan (hayat boyu sağlık, kaliteli bir hayat, ortalama bir hayat standardı, özgürlük, kendine güven, saygınlık gibi) mahrum olma” şeklinde tanımlamıştır<sup>19</sup>. Birleşmiş Milletlerin Ekonomik ve Sosyal Konseyi de yoksulluğu tanımlamada iktisadi sınırları aşarak yoksulluğun “yeterli bir yaşam standardına ulaşma ve diğer sivil, kültürel, ekonomik,

<sup>14</sup> Michael Lipton (1997), “Poverty: Are There Holes in The Consensus?”, **World Development**, Vol: 25, No: 7, s. 1003 – 1007.

<sup>15</sup> Simon Maxwell (1999), “The Meaning and Measurement of Poverty” **Overseas Development Institute – Poverty Briefing**, Swedish and UK, s. 2.

<sup>16</sup> Pete Alcock (1993), **Understanding Poverty**, The Macmillan Press Ltd, s.3.

<sup>17</sup> World Bank (1990), **Poverty**, World Development Report, s. 24.

<sup>18</sup> Burcu Kümbül Güler (2011), “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Girişimcilik: Ashoka Üyelerinden Sosyal Yenilikçi Örnek Uygulamalar” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 3, s. 87.

<sup>19</sup> Micheal P. Todaro (2000), **Economic Development**, Seven Edition, Addison Wesley, Massachusetts, p. 169; Human Development Report (2001), Making New Technologies Work for Human Development, **UNDP**, s.14 – 16. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr\\_2001\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr_2001_en.pdf) (07.06.2014).

siyasal ve sosyal haklardan yararlanma açısından gerekli kaynaklardan, kapasite yoksunluğundan, seçeneklerden, güvenlikten ve güçten sürekli ya da kronik olarak yoksun olunmasıyla simgelenen bir insanlık durumu<sup>20</sup>” olduğunu belirtmektedir. Öte yandan, TÜİK yoksulluk tanımını dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı şekilde yapmaktadır. Dar anlamda yoksulluk, açlıktan ölecek durumda olma ve barınağa sahip olmama durumudur. Geniş anlamda yoksulluk ise gıda, barınma ve giyim gibi olanaklara sahip olarak yaşamını devam ettirebildiği halde toplumun genel refah düzeyinin gerisinde kalma durumunu ifade eder<sup>21</sup>.

Yoksulluk, bireylerin ve hanehalkının yaşamlarını devam ettirme ve temel ihtiyaçlarını karşılama adına demografik unsurlar, göç, işsizlik, ekonomik şoklar ve olağan üstü durumlar neticesinde bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri, nitelikli bir yaşama sahip olabilmeleri, eğitim olanaklarından faydalanabilmeleri, siyasi karar alma mekanizmasında yeterince sesini duyurma ve temsil edilebilme olanaklarına sahip olabilmeleri için gerekli niteliklere, mal ve hizmetlere sahip olamaması ve yeterli gelir kaynağına ulaşamaması şeklinde ifade edilebilir<sup>22</sup>. Yoksulluk kavramına yönelik ortaya koyulan bu farklı tanımlar aynı zamanda yoksulluk türlerini de oluşturmaktadır. Tüm bu farklı yoksulluk tanımları dikkate alınarak aşağıda yoksulluk türleri incelenecektir.

### 1.1.2. Yoksulluğun Türleri

Geçmişten günümüze her ülkenin farklı ekonomik, sosyal ve kültürel yapıları sahip olması, ülkelerin yoksulluk olgusuna karşı yaklaşımlarında ve değerlendirmelerinde farklılıkların orta çıkmasına yol açmıştır. Bu farklılıklar neticesinde çeşitli faktörlere bağlı olarak, yoksulluğa ilişkin farklı kavram ve yaklaşımlar geliştirilmiştir. Geliştirilen bu kavramlar literatürde yoksulluğun türleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

<sup>20</sup> BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi (2001), Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, Yoksulluk ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Anlaşması, E/C. 12/2001/10.

<sup>21</sup> Bürol Kovancılar ve Mustafa Miynat (2008), **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Kamu Kesimi**, Gazi Kitapevi, Ankara, s. 99; Samet Güneş (2009), *Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredi Uygulamaları ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Proje Destekleri*, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, s. 20; TÜİK, Metaveri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13594> (06.06.2014).

<sup>22</sup> Songül Sallan Gül (Mayıs 2002), “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelenin Sosyolojik Boyutları: Göreliden Mutlak Yoksulluğa”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Yasemin, ÖZDEK (Ed). TODAİE, Yayın No: 311, Ankara, s. 107; Pelin Karatay Gögöl (2012), *Düşük Gelirli Bireylerin Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Sorununa Yönelik Kamu Politikası Algısı: Diyarbakır Örneği*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 34.

### 1.1.2.1. Mutlak Yoksulluk-Görelî Yoksulluk

Yoksullukla ilgili temel yaklaşımlardan birisi olan *mutlak yoksulluk* kavramı ilk kez İngiltere de B. Seebom Rowntree tarafından tanımlanmıştır<sup>23</sup>. Mutlak yoksulluk, temel gıda maddelerinin yetersizliği olarak tanımlanmakta, hanehalkı ya da fertlerin biyolojik olarak yaşamlarını idame ettirebilmeleri için ihtiyaç duydukları asgari gelir ve harcama düzeyinden yoksun olmaları durumunu ifade etmektedir<sup>24</sup>. Başka bir deyişle, mutlak yoksulluk, bireyin hayatta kalabilmeleri için giyinme, barınma ve gıda gibi zorunlu olan temel ihtiyaçlarını karşılayacak refah düzeyine ulaşamamasıdır<sup>25</sup>.

Burada ifade edilen temel ihtiyaçlar; fiziksel var oluşu tanımlayan ve yaşamın devamlılığı için zorunlu ihtiyaçlar seti biçiminde günlük belirli bir dolar olarak para diline çevrilmiş ve mutlak yoksulluk sınırı olarak belirlenmiştir<sup>26</sup>. Birinci dereceden yardıma muhtaç olarak algılanması gereken bu fakirler temel insani ihtiyaçlarını bile karşılayamamakta, hatta bu duruma düşen bir kişiye dışarıdan yardım edilmediği takdirde ölüm riskiyle bile karşı karşıya gelmesi kaçınılmaz olabilmektedir<sup>27</sup>. Dikkat edilirse mutlak yoksullukta temel ihtiyaçların giderilmesi konusunda bir yetersizlik söz konusudur. Bu yetersizlik, temel ihtiyaçların giderilmesi için gerekli finansmandan yoksun olunması şeklindedir<sup>28</sup>.

Mutlak yoksulluk yaklaşımının, ekonomik yoksulluğu yaşayan birey ve hanehalklarının ekonomik durumlarının iyileştirilmesinde aktif rol oynamak gibi olumlu bir yana sahip olmasının yanı sıra, temel ihtiyaç sepetinin ne olacağı konusunda disiplinler ve ülkeler arasında farklı anlayışların olmasından ve periyodik olarak güncellenmesi gerektiğinden dolayı da olumsuz yanları vardır<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Şaduman Okumuş (2010), **Dünyada ve Türkiye’de Mikro Finansman ve Yoksulluğun Azaltılması**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2010 – 31, İstanbul, s. 71.

<sup>24</sup> Recep Dumanlı (1995), “Yoksulluk Kavramı, Ölçülmesi ve Gelir Dağılımı İlişkileri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 6, s. 213.

<sup>25</sup> Aldi Hagenars ve Klaas de Vos (1988), “The Definition and Measurement Of Poverty” **The Journal of Human Resources**, Vol: 23, No: 2, s. 212.

<sup>26</sup> Pierre Strobel, (1996), “From Poverty to Exclusion: A Wage-earning Society or A Society of Human Rights?” **International Social Science Journal**, Vol: 48, No: 148, s. 176.

<sup>27</sup> H. Yunus Taş ve Selami ÖZCAN (Ekim 2012), “Türkiye’de ve Dünya’da Yoksulluk Üzerine Bir Araştırma”, **International Conference Eurasian Ecobomies 2012**, Alma – Ata, Kazakistan, ss. 424.

<sup>28</sup> Udaya Wagle (2002), “Rethinking Poverty Definition and Measurement”, **International Social Science Journal**, Volume: 54, Issue: 171, s. 156.

<sup>29</sup> Mustafa Hatipler ve Ayhan Aytaç (2011), **Dünya’da ve Türkiye’de Yoksulluğun Özgün Yapısı ve Yoksullukla Mücadele**, Kriter Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul, s. 12.

Yoksulluğa yönelik bir başka yaklaşım *görelî yoksulluk* yaklaşımıdır ve en güçlü temsilcilerinden birisi Peter Townsend'dir. Townsend'e göre yoksulluk dinamik bir kavramdır ve insan, karmaşık ilişkiler ağı içinde yaşayan sosyal bir varlıktır. Herhangi bir toplumda ve her hangi bir zamanda o toplumun mevcut kaynaklarını, fiziksel koşullarını, yapısını ve düzenini dikkate almaksızın sağlığı ya da biyolojik yeterlilikleri sürdürmek için gerekli olan bir *yaşamın mutlak gereksinim listesi* (mutlak yoksulluk sınırı) yoktur. Bu nedenle, Townsend, *asgari geçim* (mutlak yoksulluk) kavramının bilimsel bir objektifliğe sahip olmaması ve statik bir öge olmasından dolayı yoksullukla ilgili yetersiz ve yanıltıcı bir kavram olduğunu ifade etmektedir<sup>30</sup>.

Adam Smith 18 yüzyılda kaleme aldığı *Milletlerin Zenginliği* adlı eserinde görelî yoksulluğu temel ihtiyaçlarını mutlak olarak karşılayabilen fakat kişisel kaynakların yetersizliği yüzünden toplumun genel refah düzeyinin altında kalan ve topluma sosyal açıdan katılımları engellenmiş olanlar şeklinde tanımlamıştır<sup>31</sup>. Yoksulluk bu şekilde tanımlandığında, bir kişinin yoksul olup olmaması sadece bireyin kendi gelirine bağlı olmamakta aynı zamanda toplumdaki diğer bireylerin de gelirlerinin ne olduğuna bağlı olmaktadır.

Görelî yoksulluk, kentlerde yoğun göçün olduğu toplumlarda daha fazla görülmektedir. Yoksullar, kendilerinden daha iyi yaşam koşullarına sahip insanlarla iletişime geçtiklerinde ya da beklentileri yükseldiğinde görelî yoksulluk olgusunu daha yoğun hissetmektedir<sup>32</sup>. Bu yoksulluk türünde yoksulluğun tespit edilmesi için esas olan, insanların yaşadıkları toplumun birer üyesi olarak o toplumun bütünü içindeki konumlarıdır<sup>33</sup>. Bir başka ifadeyle, bireyin ya da hanehalkının refah düzeyinin, toplumun

<sup>30</sup> Peter Townsend (1962), "The Meaning of Poverty" *The British Journal of Sociology*, Vol: 13, No: 3, s. 210 - 225,

[http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/cours/E756/The\\_Meaning\\_of\\_Poverty\\_-\\_Townsend.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/cours/E756/The_Meaning_of_Poverty_-_Townsend.pdf), (25/06/2014).

<sup>31</sup> Angus Deaton (2006), "Measuring Poverty", *Understanding Poverty*, Abhijit Vinayak BANERJEE, Roland BENABOU and Dilip MOOKHERJEE (Ed.), Oxford University, New York, s. 11; Peter Murray (1999), *Access to History: Poverty and Welfare 1830-1914*, Hodder&Stoughton, London, s. 1 - 2.

<sup>32</sup> Oscar Lewis (1969), "The Culture of Poverty. On Understanding Poverty", *Humanities, Social Sciences and Law*, Vol: 1, No: 1, s. 17 - 19. (Aktaran: Pelin Karatay Göğül (2012), *Düşük Gelirli Bireylerin Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Sorununa Yönelik Kamu Politikası Algısı: Diyarbakır Örneği*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 38.)

<sup>33</sup> Dordick Gwendolyn (2007), "Poverty", *Social Problems A Case Approach*, Norman a. DOLCH, Linda DEUTSCHMANN and Helen K. WISE (Ed.), 2b. , Lexington Books, s. 209. (Aktaran: Suat Söylemez (2009), *Küreselleşen Dünyada Yoksulluk Sorununun İnsan Hakları Açısından Değerlendirilmesi*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 60.

ortalama refah düzeyinin altında kalmasıdır. Burada refah ölçüsü olarak amaca göre tüketim ya da gelir düzeyi seçilebilmektedir<sup>34</sup>.

Görelî yoksulluk yaklaşımının en temel özelliği, yoksulluk olgusuyla eşitsizlik olgusunun birleştiği noktayı gözler önüne sermesidir. Mutlak yoksulluk yaklaşımında fazla dikkat çekici olmayan gelir dağılımındaki adaletsizlikler görelî yoksulluk yaklaşımında çok daha açık bir hal almaktadır<sup>35</sup>. Örneğin, gelir dağılımının daha adil olduğu yerlerde görelî yoksulluk oranı daha düşüktür<sup>36</sup>. Görelî yoksulluk yaklaşımı, eşitsizliğin objektif ve subjektif sonuçlarını kapsadığı için mutlak yoksulluk yaklaşımına alternatif olarak daha çok tercih edilen bir yaklaşımdır<sup>37</sup>. Bu nedenle Avrupa Birliği (AB), yoksulluğu tanımlamada görelî yoksulluk yaklaşımını benimsemiştir<sup>38</sup>.

Görelî yoksulluğu mutlak yoksulluktan ayıran bazı temel hususlar bulunmaktadır. Bunlardan ilki, mutlak yoksullukta hesaplamaların gıda yoksunluğu ön plana çıkarılarak kişi başına düşen harcama düzeyinde yapılması iken görelî yoksullukta bu hesaplamaların kişi başına düşen ortalama gelir ve alt sınıfın geliri vurgulanarak başka sosyal guruplarla birlikte karşılaştırılma yapılmasıdır<sup>39</sup>. İkincisi, görelî yoksulluk kavramına göre toplum içerisinde her zaman yoksul olan bir kesim mevcutken mutlak yoksulluk kavramına göre bir toplumda hiç kimsenin yoksul olmaması mümkün olabilmektedir<sup>40</sup>. Üçüncü ise, mutlak yoksulluk sınırının sabit olmasına karşılık görelî yoksulluk sınırının ülke içindeki ortalama gelir veya harcama seviyelerine göre değişmesidir. Ortalama harcama seviyesi ne kadar yüksekse görelî yoksulluk oranı da o kadar yüksek olmaktadır.

<sup>34</sup> Enis Bağdadioğlu (2003), “Yoksullukla Mücadeleye Yaklaşımlar”, **Sosyal Hizmet Sempozyumu 2003**, Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler, 9 – 11 Ekim Antalya, s. 4.

<sup>35</sup> Meryem Koray (2010), “Büyüyen Yoksulluk – Yoksunluk Sorunu ve Sosyal Hakların Sınırları”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 42, s.7.

<sup>36</sup> Ahmet İnel (Yaz – 2001), “İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri”, **Toplum ve Bilim**, Sayı: 89, s. 65.

<sup>37</sup> Peter Seaman (2006), “Relative Deprivation”, **Encyclopaedia of World Poverty**, M. ODEKON (Ed.), Sage Publication, USA, s. 906 – 907.

<sup>38</sup> İlhan Karakoyun (2008), *Türkiye’de 1980 Sonrasında Uygulanan Yoksullukla Mücadele Programları: Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) Örneği – Aydın İli Uygulaması*, Doktora Tezi, Andan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, s. 11.

<sup>39</sup> Gamze Aksan (2012), “Yoksulluk ve Yoksulluk Kültürünün Toplumsal Görünümleri”, **Selçuk Üniversitesi sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 27, s. 12.

<sup>40</sup> Micheal Pacione (1997), “Urban Restructuring and The Reprduction of Inequality in Britain’s Cities”, **Britain’s Cities: Geographies of Division in Urban Britain**, Michael PACHIONE (Ed.), Routledge, London, s. 42; Kemal Aydın ve Tuncay Güloğlu (2011), “Türkiye’de Nispi Yoksulluğun Sosyo – Ekonomik Analizi”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı: 60, s. 91.

### 1.1.2.2. Objektif Yoksulluk-Subjektif Yoksulluk

Yoksulluk yaklaşımlarından bir diğeri olan ve “*refah yaklaşımı*” olarak da ifade edilen *objektif yoksulluk* kavramı, yoksulluğu neyin meydana getirdiği ve kişileri yoksulluktan kurtarmak için nelerin gerektiği konusunda önceden belirlenen değerlendirmeleri içerir<sup>41</sup>. Objektif yoksullukta tespit edilebilir ve doğruluğu kanıtlanabilir bir standart ya da standartlar setinin aşağısında kalma durumu söz konusudur. Bu yaklaşımda kimlerin yoksul olduğunun belirlenmesinde alınması gereken kalori miktarı ve elde edilen gelir ve tüketim harcaması gibi ölçütler anketler yapılarak toplumun geneline göre belirlenir<sup>42</sup>. Bu değişkenler için belirlenen sınır değerlerinin altında kalınması durumunda objektif yoksulluk söz konusu olmaktadır. Objektif yoksulluk anlayışında önemli olan gerçeklerin ölçülmesidir. Yani gelirin dolar bazında ölçülmesi, metrekaredeki yaşam alanının ölçülmesi buna örnek olarak gösterilebilir. Örneğin, günde 1,90 ABD dolarının altında bir gelire sahip bireylerin sayısı, günlük 2400 kalorinin altında kalan bireylerin sayısı şeklindeki ölçütler objektif yoksulluk göstergeleridir<sup>43</sup>.

*Subjektif yoksulluk* ise kişilerin ya da hanehalkının kendileri için uygun görecekları belirli bir tatmin düzeyini sağlamaya yetecek bir gelire sahip olamamalarıdır. Bu yaklaşımda önemli olan husus, bireylerin elde ettikleri gelir neticesinde duydukları tatmin ya da sahip oldukları iktisadi varlıkların yeterliliği konusunda kişilerin kendilerini yoksul olarak görüp görmedikleridir<sup>44</sup>. Bu noktada subjektif yoksulluk yaklaşımı, bireysel faydaya vurgu yapan bireylerin mal ve hizmetlere ne kadar değer verdiğini ve onlar hakkındaki tercihlerinin ne olduğu ile ilgilenen bir anlayış olarak karşımıza çıkar.

Subjektif yoksulluğun tanımlanmasında bireylerin tercihlerine (fayda yaklaşımı) önem verilmesi esastır ve bu tercihlere göre oluşturulan ihtiyaç bileşimleri esas alınarak asgari ihtiyaç düzeyi belirlenir. Bireylerin elde ettiği toplam faydanın belirlenmesinde karşılaşılan güçlükler nedeni ile iktisatçılar, geleneksel olarak, objektif yaklaşımı benimsemek eğilimindedirler. Bu yaklaşımda bireyler her zaman kendileri için neyin

<sup>41</sup> Aktan ve Vural (2002a), **a.g.e.**, s. 43.

<sup>42</sup> Renata Lok-Dessallien, (2000), “Review of Poverty Concepts and Indicators”, s. 3, [http://kambing.ui.ac.id/onnopurbo/library/liberalizminindin/ref-ind-1/application/povertreduction/Poverty/Review\\_of\\_Poverty\\_Concepts.pdf](http://kambing.ui.ac.id/onnopurbo/library/liberalizminindin/ref-ind-1/application/povertreduction/Poverty/Review_of_Poverty_Concepts.pdf) (20/06/2014).

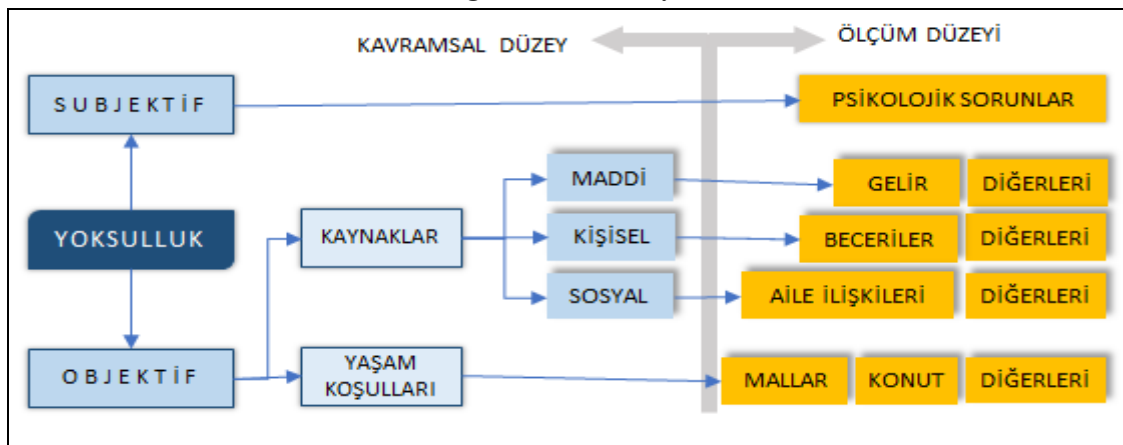
<sup>43</sup> Okumuş, **a.g.e.**, s. 74.

<sup>44</sup> Ruut Veenhoven (2004), “Subjective Measures of Well-being”, **WIDER Discussion Paper**, No: 2004/07, s. 1, <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/52848/1/389142379.pdf>. (28/06/2014).

doğru olduğunu değerlendirme yeteneğine sahip değildir. Örneğin, yoksulluğun ölçümünde kullanılan hemen hemen bütün yöntemler objektif yaklaşımı belirleyerek asgari besin gereksinimi konusu üzerinde durmakla beraber esasen her birey tükettiği yiyecek miktarı ve türleri konusunda farklı farklı değerlendirme ve tercihlere sahiptir. Bazıları hayatta kalabilmek için gerekli olan gıda maddelerini tercih ederken diğerleri bu türden yiyecekleri tercih etmeyebilir<sup>45</sup>. Bu nedenle, hanehalklarının ve bireylerin kendi değerlendirmelerine göre yoksulluğu tanımlandığı subjektif yaklaşım, aile gelir ve harcama anketlerinin sağlıksız oluğu, ülkelerarası mukayeseye bu yaklaşımın uygun olmaması ve hanehalkı bireylerinin arasında düşünce ve anlayış farklılıklarının bulunması gibi sebeplerle yoksulluğun makro düzeyde ölçülmesinde önemli sorun ve karışıklıklara yol açabilmektedir.

Subjektif yoksulluk yaklaşımında hanehalkı bireylerinin yaşadığı sosyo-ekonomik çevreye göre kendi bireysel durumlarını belirlemesi, minimum gelir tahmininde bulunulması ve subjektif yoksulluk sınırının belirlenmesinde tamamen bireyin kendine odaklanılmış olması bu yaklaşımın olumlu yanlarını ve objektif yoksulluk yaklaşımdan farklılığını ortaya koymaktadır<sup>46</sup>.

**şekil 1.1. Yoksulluk Kavramı ve Yoksulluğun Ölçümü Düzeyleri**



**Kaynak:** Moio, (2004), s.38.

şekil 1.1’de yoksullukla ilgili olan objektif ve subjektif yoksulluk kavramlarının nasıl türetildiği ve ölçümünün nasıl yapıldığı gösterilmektedir. şekilde yoksulluğun belirlenmesinde ya nesnel gözlemlenebilir olguların geçerli bir gösterge olduğu (objektif) ya da yoksulluğun bireysel bir algı ile belirlenebileceği (subjektif) gösterilmektedir.

<sup>45</sup> Aktan ve Vural (2002a), **a.g.e.**, s. 43 – 44.

<sup>46</sup> Graham Room (1990), **New Poverty in the European Community**, Macmillan Pressed, s. 40 – 45.



### 1.1.2.3. Gelir Yoksulluğu-İnsani Yoksulluk

Bir diğer yoksulluk yaklaşımı olan *gelir yoksulluğu*, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri ya da asgari bir hayat standardında yaşayabilmeleri için ihtiyaç duydukları temel gereksinimlerini temin edecek gelire sahip olamamaları şeklinde tanımlanabilir. Bu anlamda gelir yoksulluğu, satın alma gücünden yoksun olma yani bir nevi *parasızlık* durumunu ifade etmektedir. Gelir yoksulluğunda, genellikle asgari bir yaşam düzeyini sağlamak için gerekli olan gelir, *yoksulluk sınırı* şeklinde ifade edilmektedir<sup>47</sup>. Bu yoksulluk türünün hesaplanmasında kullanılan ölçüt, birey ya da hanehalkı fertlerinin parasal gelirdir ve ölçümde kullanılan temel veriler, tüketilen mal ve hizmet miktarı ile bu miktarı sağlayacak parasal gelirdir<sup>48</sup>. Gelir yoksulluğunun nedenleri arasında hızlı nüfus artışı, iklim koşulları, doğa koşulları, çalışma ahlakının kurumsallaşmamış olması, aylaklığın toplum kültüründe yaygın olması, işsizlik ile ekonomide büyüme ve kalkınma oranının düşük olması gibi durumları saymak mümkündür<sup>49</sup>.

Mutlak ve görelî yoksulluk kavramları, yoksulluğun tespitine yönelik yaygın olarak kullanılmasına rağmen yoksulluğu tam olarak karşılayamadığı ve insan kapasitesine vurgu yapmadığı, gelir yoksulluğu kavramının da insani yaşam koşulları üzerine yoğunlaşmadığı için bu üç kavramdan daha kapsamlı olan insanî yoksulluk kavramı geliştirilmiş ve küresel boyutta yoksulluk düzeyinin belirlemede yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. İlk defa 1997 yılında UNDP tarafından yayınlanan insani gelişim raporunda dile getirilen bu kavram, Amartya Sen'in *kapasite yaklaşımı* ve yoksulluğun sosyal boyutu temel alınarak oluşturulmuştur<sup>50</sup>. Bu yaklaşıma göre, yoksulluk kavramı yalnızca maddî boyuttan ibaret değildir. İnsanın yetenekleri ve işlevselliği ile de ilgili bir kavramdır<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Aktan ve Vural (2002a), **a.g.e.**, s.44.

<sup>48</sup> Duygu Yücel (2011), "Türkiye'de Yoksulluk Sorunu ve Kamu sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğa Etkileri Üzerine Bir Araştırma", **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, s. 387

<sup>49</sup> Coşkun Can Aktan, *Hastalığın Adı: Gelir Yoksulluğu*, <http://www.canaktan.org/ekonomi/ekonomik-hastaliklar/hastaliklar/gelir-yoksulluk.htm>, (02/07/2014).

<sup>50</sup> Federica Misturelli ve Claire Heffernan (2008), "What is Poverty? A Diachronic Exploration of the Discourse on Poverty from the 1970s to the 2000s." **The European Journal of Development Research**, Vol: 20, No: 4, s. 680.

<sup>51</sup> Ayşe Buğra (2005), Yoksulluk ve Sosyal Haklar, **STGM Raporu**, Ankara, s. 7.

*İnsani yoksulluk* kavramı, insanların yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan gelirin yanısıra bireyin insan olarak toplumsal hayata katılabilmesi veya insanca yaşam için gerekli olan iktisadi, sosyal ve kültürel temel olanaklardan yoksun olması durumudur<sup>52</sup>. Bu nedenle asgari gereksinimlerden daha fazla maddi refahın söz konusu olduğu insani yoksulluk, bir kısım bireyin insanca yaşam imkânlarına sahip olamaması anlamına gelmektedir. Başka bir ifadeyle, insani yoksulluk, yalnızca gelir yoksulluğunu değil, aynı zamanda olumsuz sağlık koşullarını, eğitimsizlik ve cehaleti, sosyal hizmetlere ulaşmadaki yoksunluğu ve insanların yaşamlarını etkileyen süreçlere katılmalarına yönelik daha az fırsatları içeren çok boyutlu bir olgudur<sup>53</sup>.

İnsani yoksullukla karşı karşıya kalan bireylerin imkânlarının az olması ve sosyal dışlanmaya maruz kalmaları nedeniyle iş bulma ve finansal piyasalara erişimleri zordur. Eğitim düzeyinin yetersiz olması yoksulların iş bulma ve yaşam kalitelerini artıracak bilgiye erişim kabiliyetlerini de olumsuz yönde etkilediği kabul edilen bir gerçektir. Yoksulların yetersiz beslenme ve sağlık hizmetlerinden faydalanamamaları iş imkânlarına kavuşmalarını engellediği gibi akli ve fiziki sağlıklarını koruma olanaklarını da ortadan kaldırır<sup>54</sup>. İnsani yoksulluğun başlıca sebepleri, eğitim, sağlık ve temiz içme suyuna ulaşmadaki yetersizlikler; cinsiyet eşitsizlikleri, insan hakları ihlalleri, demokratik hak ve özgürlüklerin güvencede olmaması ve yoksullukla mücadelede sivil toplum kuruluşlarının yeteri kadar yaygınlaşmaması olmak üzere üç ana başlık altında toplanabilir<sup>55</sup>.

UNDP tarafından her yıl düzenli olarak yayınlanan İnsani Gelişme Raporunda insani yoksulluk kavramı önemli bir yer teşkil etmektedir ve bu sayede ülkelerin yoksulluk profilleri insani yoksulluk kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. UNDP yoksulluğun tespitine yönelik 1990 yılından itibaren yayınladığı *İnsani Gelişme Raporlarında*, ülkelerin yaşam standartlarını ve kalitesini değerlendiren bir ölçüm birimi olarak *İnsani Gelişme Endeksi* (İGE)'ne ilaveten 1997 yılı ve sonraki raporlarında *İnsani Yoksulluk Endeksi* (İYE) geliştirmiştir. Bu endeks sayesinde UNDP, bir ülkedeki

<sup>52</sup> UNDP (1997), **Human Development Report 1997**, Oxford University Pres, New York, p. 15.

<sup>53</sup> UNDP (2008), **Human Development Report 2007/2008**, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr\\_20072008\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr_20072008_en_complete.pdf). (02/07/2014).

<sup>54</sup> Okumuş, **a.g.e.**, s. 75 – 76.

<sup>55</sup> Esra Acı ve Funda H. Sezgin (2009), “İnsani Yoksullukla Mücadelede Proje Örneği Üzerine Amprik Bir Uygulama”, **Öneri Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 31, s. 240.

yoksul sayısını ya da oranını göstermekten ziyade, yoksullukla mücadelede bir ülkenin aldığı yolu, yani yoksullukla mücadele politikalarının etkinliğini somut göstergeler ışığında değerlendirme olanağı sunmaktadır<sup>56</sup>. UNDP 2010 yılında yayınladığı raporunda insani yoksulluğu çok boyutlu bir bakış açısıyla değerlendirmiş ve yeni bir yoksulluk ölçüm yöntemi olarak *Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksini* (ÇBYE) tanıtmıştır. Yeni İnsani Gelişim Raporlarında İYE yerine sınırlı sayıdaki ülkeler için ÇBYE yayınlanmaktadır\*.

#### 1.1.2.4. Kırsal Yoksulluk-Kentsel Yoksulluk

Yoksulluğun bir diğer tasnifi de kırsal yoksulluk ve kentsel yoksulluk şeklinde yapılmaktadır. *Kırsal yoksulluk*, kırsal alanlarda geçinme olanaklarını ve umudunu yitiren kitlelerin yaşadığı yoksulluk türüdür. Bu yoksulluk türü kentsel yoksulluğun da temelini oluşturmaktadır<sup>57</sup>. Kırsal yoksulluk, gelişmekte olan ülkelerde tarım sektörünün hızla çözülerek mevcut gizli işsizliğin açık işsizliğe dönüşmesi olgusuna dayanır. ILO'ya göre kırsal yoksulluk, kırsal alandaki açık veya gizli işsizliktir. Azalan gelir düzeyleri nedeniyle kırsal alanlarda hızlı bir yoksullaşma süreci söz konusudur<sup>58</sup>.

Kırsal kesimdeki yoksullar daha çok tarım, hayvancılık, balıkçılık, ormancılık ve küçük ölçekli sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışırlar. Gelişmekte olan ülkelerde kırsal yoksulları, toprağa bağlı olan yoksullar (kendi toprağını işleyen veya kiraya veren toprak sahipleri ya da ortakçılık yapanlar) ve toprağa bağımlı olmayan yoksullar (işçiler-ırgatlar, köy esnafları ve çobanlar) şeklinde iki ana grupta incelemek mümkündür. Kırsal yoksulluğun temel ana kaynağı yeterli düzeyde toprak sahibi olamamaktır. Bununla birlikte kalifiye olmayan işçiler, siyasi istikrarsızlıklar ve iç çatışmalar, kırsal alan düalizmi\*\*, kırsal kesime yönelik uygulanan yanlış politikalar ve kötü yönetim kırsal yoksulluğu artıran diğer temel faktörlerdir<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Neslihan Sam (2008), “Yoksulluğa Bir Yaklaşım biçimi: Kapasite Yaklaşımı”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XXVII, Sayı: 1, s.60.

\* *İnsani Gelişim Endeksi, İnsani Yoksulluk Endeksi ve Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi* kavramları, daha sonra “Yoksulluk Ölçütleri” başlığı altında detaylıca incelenecektir

<sup>57</sup> Topgül (2013), **a.g.m.**, s. 282.

<sup>58</sup> DPT (2000), *Yoksullukla Mücadele Alt Komisyonu Raporu*, Ankara, s. 3.

\*\* Kırsal alanlarda büyük toprak sahipleri ile küçük toprak parçasına sahip köylülerin bir arada bulunması durumunda ortaya çıkan gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluk durumunu ifade eder.

<sup>59</sup> Mahmood Hasan Khan (2000), *Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies*, **IMF Working Paper**, WP/00/78, s. 6 – 8.

Literatürde genel olarak *yeni yoksulluk*\* ya da *sınıf-altı yoksulluğu*\*\* gibi benzer kavramlarla da ifade edilen *kentsel yoksulluk* ise kısaca kent özelinde yaşanan yoksulluk olarak tanımlanabilir. Bir kent tarafından sunulan hak ve olanaklara o kent halkının ulaşım ulaşmaması kentsel yoksulluğun düzeyini ortaya çıkarmaktadır<sup>60</sup>.

Kentsel yoksulluk kavramı, diğer kentlilerle aralarında önemli eşitsizlikler ve kopukluklar olan toplumsal kesimi anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Bu kavramla, kentlerde yaşayan nüfusun belli bir kısmının çeşitli unsurlarla tarihsel ve coğrafi olarak belirlenmiş asgari bir geçim standardını sağlayabilecek yeterli kaynaklara ve konuta ulaşamaması sonucunda maddi imkânsızlıkların yanısıra gerek davranışsal gerekse toplumsal ilişkiler bakımından sorunları olan toplumsal guruplar kastedilmektedir<sup>61</sup>. Kentsel yoksulluğun genel yoksulluk kavramından ayrılan yönü, küresel ekonomik alanlarda meydana gelen dönüşümler sonucunda daha önceden yoksulluk sorunu yaşamayan gurupların yoksullukla yüzleşmesi, yoksulluğun kalıcı sürece taşınması ve bu özellikteki gurupların giderek toplumsal ve mekânsal süreçten dışlanmasıdır<sup>62</sup>.

---

\* Kentsel yoksulluk kavramıyla da ifade edilen *yeni yoksulluk* kavramı, klasik yoksulluk kavramından farklı bir yoksulluk türüdür. Yeni yoksulluk kavramını açıklamaya yönelik net bir ifade bulunmamasıyla birlikte, bu kavram için farklı ülkelerde bazı nüansları içeren değişik kavramlar kullanılmaktadır. Mesela Fransa’da (genel olarak Avrupa ülkelerinde) yeni yoksulluk, *sosyal dışlanma* ifadesiyle açıklanırken Amerikan ve İngiliz söyleminde *sınıf-altı* kavramıyla, Latin Amerika da ise *kenardalık* şeklinde, özünde sisteme entegre olmamışları açıklamaktadır. Bauman (1999), *yeni yoksulluk* kavramını, yeterince tüketemeyen “defolu tüketiciler” olarak tanımlamıştır. (Ayrıntılı bilgi için bkz. Hilary Silver (1996), “Culture, Politics and National Discourses of the New Urban Poverty”, **Urban Poverty and Underclass**, Enzo MINGIONE (Ed.), Blackwell, Oxford, s . 105 – 106; Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (2003), “Yeni yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi”, **UNDP**, Ankara, s. 20 – 21; Zygmunt Bauman (1999), **Çalışma, Tüketicilik ve Yeni Yoksulluk**, Ümit Öktem (Çev.), Sarmal Yayınevi, İstanbul; Zygmunt Bauman (2004), **Sosyolojik Düşünmek**, Abdullah Yılmaz (Çev.), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, s. 230.)

\*\* *Kentsel yoksulluk* kavramı, bazı durumlarda, *sınıf-altı* yoksulluğu biçiminde de ele alınmakta ve bu sınıf-altı yoksulluğu kavramından kastedilen düzenli veya hiç bir işi olmayan, devlet yardımına muhtaç, suç işleme potansiyeli yüksek, herhangi bir barınağı olmayan ve sosyal ilişkilerden dışlanmış imtiyazsız guruplardır. Sınıf-altı biçiminde tanımlanan guruba daha çok Birleşik Devletler’in ve *dünya kenti* biçiminde tanımlanan Batılı ülkelerinin metropollerinde rastlanılmaktadır. Daha az olmakla beraber gelişmekte olan ülkelerin metropollerinde de benzer bir grubun ortaya çıktığı gözlenmektedir. (Ayrıntılı bilgi için bkz: Paul Spicker (2007), **The Idea of Poverty**, The Policy Pres University of Bristol.)

<sup>60</sup> Esra Banu Sipahi (2006), “Yoksulluğun Küreselleşmesi ve Kentsel Yoksulluk: Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla Konya Örneğinde Yoksulluk”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı: 11, s. 176.

<sup>61</sup> Helga R. Tılıç ve Sibel Kalaycıoğlu (2002) “Yapısal Uyum Programlarıyla Ortaya Çıkan Yoksullukla Başetme Stratejileri”, **Türk Sosyal Bilimler Derneği: Kentleşme Göç ve Yoksulluk**, Ahmet Alpay DİKMEN (Ed.), İmaj Yayınları, Ankara, s.201; A. Baran Dural ve Sedef Zeyrekli (2006), “Göç Sorunu ve Gecekondu Nüfusun İktidara Yürüyüşü”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 15, Sayı: 4, s.8.

<sup>62</sup> Doğan Bıçkı (2005), “Kentsel Yoksulluğun Yapısal Faktörlerle Analizi: Ekonomik ve Politik Yapının Yeniden Örgütlenmesi; Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **“İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt: 7, Sayı:1, s. 105 – 106.

Kentsel yoksulluk, ülkelerdeki hızlı kentleşmenin kendini göstermesi ile günümüz toplumsal tabakalaşmasının önemli bir unsurudur. Kentlerdeki toplumsal tabakalaşmanın yeni bir düzeyi olan bu yoksulluk, kentsel mekanların gökdelenleri altlarında ve metro banliyölerinde karton kutular üzerinde sürdürülen yaşamları sembolize etmektedir<sup>63</sup>. Ülkemizde sokak çocukları, baliciler vb. olarak nitelenenler yeni yoksulluk kavramı ile benzerlik kurulabilecek yaygın bir kitle olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel yoksullukla yüzleşen toplumlar; sağlık, eğitim, konut, kişisel güvenlik, altyapı gibi yokluklarla karşı karşıya gelirler. Bu yoksulların önemli bir bölümü, kırsal yoksulluğun itici gücüyle kentlere taşınan ama kentleşemeyen kırsal kesim insanından oluşur<sup>64</sup>. Kentsel yoksulluk, özellikle büyük kentlerde karşılaşılan ve varoş, gecekondu gibi isimlerle adlandırılan çarpık ve sağlıksız kentleşmeyi de beraberinde getirmektedir. Kentsel yoksulluğun başlıca nedenleri olarak; metropol alanlara ve büyük kentlere doğru yapılan göç, ekonomik ve endüstriyel dönüşüm sonrası işsizlik, kayıt dışı istihdamın ve sosyal güvencesi bulunmayan iş ortamlarının yaygınlaşmaya başlaması, yerel beşerî sermaye azlığı ve buna bağlı olarak ortaya çıkan düşük yatırım olanakları, yoksul kesimlerin dışlanması ve ailenin demografik özellikleri gösterilebilir<sup>65</sup>.

Kırsal yoksulluğun tespitinde, bağımsızlık, güvenlik, izzet-i nefis, özgüven, kimlik, sosyal ilişkilerin samimiyeti ve yakınlığı, karar alma özgürlüğü ile hukuki ve siyasi haklar gibi niteleyici boyut söz konusu olurken kentsel yoksulluğun tespitinde, gelir ve tüketim yetmezliği gibi niceliksel boyut söz konusu olmaktadır<sup>66</sup>. Yapılan bu yoksulluk tespitlerinde, kırsal yoksulluk kentsel yoksulluktan daha yaygın bir yoksulluk türü olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>67</sup>. Kırsal yoksulluk oranının fazla oluşu, kentlere göçü besleyerek kentsel yoksulluğun artışını da hızlandırmaktadır.

<sup>63</sup> Mehmet Karakaş (2010), “Küresel Yoksulluğun Öteki Yüzü: Yeni Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: XII, Sayı: 2, s. 9.

<sup>64</sup> Tülin Canbay ve Sibel Selim (2010), “Türkiye’de Hanehalkı Yoksulluğu”, **Ege Akademik Bakış**, Cilt: 10, Sayı: 2, s.638.

<sup>65</sup> Asuman Altay (2007), “Bir Kamu Malı Olarak Sosyal Sermaye ve Yoksulluk İlişkisi”, **Ege Akademik Bakış**, Cilt: 7, Sayı: 1, s. 350.

<sup>66</sup> Rachel Masıka, Arjen de Haan ve Sally Baden (1997), *Urbanisation and Urban Poverty: A Gender Analysis*, **Bridge Development – Gender**, Report No: 54, UK, s. 2 – 3;

<sup>67</sup> Tuna Alemdar, Alper Demirdöğen ve M. Necat Ören (2012), “Kırsal Yoksulluk Ölçüm Sorunu ve Türkiye”, **10. Uluslararası Tarım Ekonomisi Kongresi**, 5 – 7 Eylül 2012, Konya, s. 323.

### 1.1.2.5. Kronik Yoksulluk-Geçici Yoksulluk

Yoksulluk kavramına yönelik diğer bir yaklaşım, yaşanan yoksulluğun süresine göre kronik veya geçici yoksulluktur. *Kronik yoksulluk\**, artık kalıcı hale gelerek bireylerin yaşamlarında uzun süre etkili olan yoksulluktur<sup>68</sup>. Bu yoksulluk yaklaşımında zaman içerisinde gözlemlenen refah, minimum sosyal normların altında devam ederse, birey ya da hanehalkı kronik olarak yoksul kabul edilir<sup>69</sup>. Kronik yoksulluğun en belirgin özelliği nesilden nesile aktarıldığı için yoksulluğun yapışkan olmasıdır. Başka bir deyişle, bu yoksulların yoksulluktan kurtulma imkânları son derece zayıftır.

Bireylerin veya hanehalkının yoksul olarak geçirdikleri süre, kronik yoksulluğun tespitinde önemli bir unsurdur. Zira bu bireylerin kronik yoksul olarak nitelendirilmesi için geçmesi gereken süre (5 yıl ya da daha fazla) konusunda ortak bir yaklaşım olmasına rağmen bazen bu süre ülkeler arasında farklılık gösterebilmektedir<sup>70</sup>. Örneğin, ABD’de bu süre 4 yıla kadar düşmüştür<sup>71</sup>. Kronik yoksullar, düşük gelire sahip olmakla birlikte aynı zamanda açlık, kötü beslenme, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişememe, ayrımcılık ve istismar gibi durumlarla da karşı karşıya gelmektedir<sup>72</sup>. Bu yoksulluk türünde, sosyal desteklerden yoksun kalma ve yoksulluğu şiddetli bir şekilde yaşama gibi unsurlar da söz konusudur<sup>73</sup>.

---

\* FAO (Gıda ve Tarım Örgütü) ve WHO (Dünya Sağlık Örgütü), Dünya Bankası’nca saptanmış olan *mutlak yoksulluk* kriterini esas alarak, yoksulluğun yoğunluğunu ölçmek amacıyla *ultra yoksulluk* denilen ve özünde *kronik yoksullukla* özdeş olan yeni bir tanım geliştirmiştir. Bu kriter gereğince gelirinin tamamını harcadığı halde, mutlak yoksulluk kriterinde esas alınan günlük kalori miktarının (2400 k/cal) yalnızca %80’ini karşılayabilenler “ultra yoksul” olarak tanımlanmaktadır. Dünyada bu durumda olanlara ilişkin sayısal bilgi verilmemekle birlikte, WHO ikinci bir kriter daha geliştirerek bu yoksullukla ilgili süre belirlemektedir. WHO’nun belirlemesine göre, ultra yoksulların yoksulluk durumlarının beş yıldan daha fazla sürmesi halinde bu yoksulların durumlarının düzeltilmesinin olanaksız olduğu savunulmuş ve bu kategoridekilere *kronik yoksul* ifadesi kullanılmıştır (DPT, 2000: 4).

<sup>68</sup> Armando Barrientos ve Andrew Shepherd (2003), “Chronic Poverty and Social Protection”, **CPRC Conference on Chronic Poverty**, University of Manchester, s. 3.

<sup>69</sup> Armando Barrientos, David Hulme ve Andrew Shepherd (2005), “Can Social Protection Tackle Chronic Poverty”, **The European Journal of Development Research**, Vol: 17, No: 1, s. 13.

<sup>70</sup> David Hulme ve Andrew Shepherd (2003), “Conceptualizing Chronic Poverty”, **World Development**, Vol: 31, No: 3, s. 405 – 406.

<sup>71</sup> Peiyun She ve Gina A. Livermore (2009), “Long-Term Poverty and Disability Among Working-Age Adults”, **Journal of Disability Policy Studies**, Vol: 19, No: 4, , s. 248 - 249.

<sup>72</sup> David Hulme, Karen Moore ve Andrew Shepherd (2001), *Chronic Poverty: Meanings Analytical Frameworks*, **CPRC Working Paper**, No:2, UK: University of Manchester, s. 6 – 7.

<sup>73</sup> Hasan Ejder Temiz (2008), “Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt: 17, Sayı: 2, s. 65 – 67.

Kronik yoksulluğun nedenleri oldukça karmaşıktır ve birden fazla unsur söz konusudur. Yetersiz ve düzensiz gelir, yoksul kişilerin yoksulluktan kurtulmalarına olanak sağlayan beşerî sermaye ve diğer üretken varlıklara erişimini engelleyerek yoksulluklarını sürekli hale getirir<sup>74</sup>.

*Geçici yoksulluk* ise kısa vadeli ve kalıcı olmayan yoksulluktur. Bu yoksulluk türünde yaşam standartlarında yaşanan ani ve bir kerelik düşüşler söz konusudur. Geçici yoksulluğun nedenleri konjonktürel dalgalanmalar, kriz dönemleri, mevsimlik işsizlik, dışsal şoklar, doğal afetler ve enflasyon gibi dönemsel olarak ortaya çıkan çeşitli sorunlardır. Bu gibi durumların ortaya çıkması halinde geçici yoksulluk, ortalama bir gelir düzeyine sahip olan insanları bile etkileyebilen bir yoksulluk çeşididir. Geçici yoksulluk ve kronik yoksulluğu önlemeye (azaltmaya) yönelik alınması gereken tedbirlerin birbirinden farklı olarak belirlenmesi son derece önemlidir. Örneğin, uygun sigorta düzenlemeleri ve tüketimi yumuşatan tedbirler geçici yoksulluğu azaltmada etkili olurken kronik yoksulluk karşısında etkileri olmayabilir. Kronik yoksulluğu azaltmak için ise beşeri sermayeye yoğun yatırım yapmak ve toprak gibi varlıkların yeniden dağılımını gerekli kılan politikalar uygun olabilir<sup>75</sup>.

#### 1.1.2.6. Sosyal Dışlanma-Kapasite Yoksunluğu

Yoksulluk ve sosyal dışlanma kavramları kimi zaman birbiri yerine kullanılsa da aslında sosyal dışlanmanın yoksullukla eş anlamlı olmadığı ve yoksulluğu da kapsayan geniş ve çok boyutlu bir kavram olduğu söylenebilir<sup>76</sup>. İlk olarak Avrupa’da ve özellikle Fransa’da, 1960’lı yıllarda, popüler hale gelen *sosyal dışlanma*; bireylerin ya da gurupların tamamen ya da kısmen içinde yaşadıkları toplumla bütünleşememeleri, sosyal bağlarının zayıflaması veya ortadan kalkması olarak ifade edilebilir<sup>77</sup>. Bu yoksulluk türünde kişinin toplumla bütünleşmesini sağlayan sosyal, ekonomik, politik ve kültürel

<sup>74</sup> Armando Barrientos ve Miguel Nino Zarazua (2009), *Social Transfers and Chronic Poverty: Objectives, Design, Reasc and Impact*, **Chronic Poverty Research Centre**, UK: University of Manchester, s. 3.

<sup>75</sup> Eric Thorbecke (2004), “Conceptual Measurement Issues in Poverty Analysis”, **UNU-WINDER Discussion Paper**, No: 2004/04, s. 2.

<sup>76</sup> Sam Hickey ve Andries du Toit (2007), *Adverse Incorporation, Social Exclusion and Chronic Poverty*, **Chronic Poverty Research Centre**, CPRC Working Paper No. 81, Manchester, s. 2-5; Chris Horsell (2006), “Homelessness and Social Exclusion: A Foucauldian Perspective for Social Workers,” **Australian Social Work**, Vol. 59, No. 2, June 2006, s. 215-216.

<sup>77</sup> Wagle, **a.g.m.** , s. 160.

unsurların herhangi birinden kısmen ya da tamamen dışlanması söz konusudur<sup>78</sup>. Sosyal dışlanmaya maruz kalan bireyler, yeterli düzeyde gelir elde etmek için ya kaynaklardan ya da daha zengin topluluklarla sosyal bağlar kurmaktan yoksundurlar<sup>79</sup>.

Sosyal dışlamanın ekonomik, sosyolojik ve psikolojik olmak üzere üç boyutu vardır. Ekonomik boyutunda, bireylerin gelir veya tüketim durumu söz konusu iken sosyolojik boyutunda, ilgili toplumda hangi gelir veya tüketim seviyesinde dışlamanın gerçekleşeceği önemlidir. Psikolojik boyutunda ise sosyal dışlanma, sosyolojik boyut temelinde gerçekleşir ve sosyal dışlamanın şiddetine bağlı olarak birey kendisini yetersiz, eksik, değersiz veya suçlu olarak görür<sup>80</sup>. Bireyin ya da belirli bir gurubun toplumla olan ilişkilerinin veya farklı refah guruplarıyla olan bağlarının zedelenmesi veya kopması sosyal dışlanmanın en belirgin özelliğidir<sup>81</sup>. Bireyin toplumla bağlarının kopması (izolasyon), toplumda dayanışma düşüncesinin zayıfladığını ve sosyal dışlanmanın gerçekleştiğini gösterir<sup>82</sup>. Yoksul bireylerin yaşamış oldukları bu izolasyon sonucunda meydana gelen sosyal dışlanmanın nesilden nesile aktarılması söz konusu olabilmektedir<sup>83</sup>.

Sosyal dışlanmaya neden olan işgücü piyasasındaki değişim, gelir dağılımındaki adaletsizlik ve eşitsizlik, sosyal korumanın yetersizliği gibi faktörler, kişileri sosyal ilişkiden, iş, gelir, temel eğitim ve mesleki eğitim fırsatlarından uzaklaştırdığı için yoksulluk sosyal dışlanmanın hem nedeni hem de sonucu olma özelliğine sahiptir<sup>84</sup>. Çünkü yeterli ve düzenli gelir getiren bir işi olmayan kişi yoksulluk riskiyle karşılaşabileceği gibi, yoksul olduğu için yeterli temel ve mesleki eğitimden mahrum kalan kişinin düzenli bir işte çalışma ihtimalide zayıf olacak ve yoksulluktan kurtulamayacaktır.

<sup>78</sup> Ronaldo Munck, (2005), **Globalization and Social Exclusion: A Transformationalist Perspective**, Kumarian Pres, Bloomfield, s. 22.

<sup>79</sup> Marshall, **a.g.e.** , s. 150.

<sup>80</sup> Şansel Aldemir ve Ömer Özpinar (2004), “Kapitalizm, Yoksulluk ve Sosyal Dışlama”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, s. 5 – 6.

<sup>81</sup> Hilary Silver (1994), “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms”, **International Labour Review**, Vol: 133, Year: 1994/ 5 – 6, s. 533 – 534.

<sup>82</sup> Faruk Sapançalı (2005), “Avrupa Birliği’nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2005 /3 (6), s.55.

<sup>83</sup> Paul Makdissi ve Quentin Wodon (2006), “Defining and Measuring Extreme Poverty”, **Dynamics of Inequality and Poverty**, John CREEDY and Guyone KALB (Ed.), Research on Economic Inequality Vol: 13, JAI Pres Publication, Nedherlands, s. 335.

<sup>84</sup> Özlem Çakır (2002), “Sosyal Dışlanma”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı:3, s. 84 – 95.



Yoksulluğun anlaşılmasında yeni bir çerçeve ortaya koyan yoksullukla ilgili bir diğer önemli yaklaşım, A. Sen tarafından geliştirilen ve literatürde *kapasite yoksunluğu* ya da *yapabilirlik yoksulluğu* olarak da ifade edilen yoksulluk türüdür. Bu yaklaşım, yoksulluğu, standart yoksulluk ölçütü olan *yaşamın gerektirdiği asgari ihtiyaçlar için gerekli gelir düzeyine sahip olamama* görüşü<sup>85</sup> yerine  *kabul edilebilir bir hayat düzeyine ulaşmak için gerekli temel kapasiteden yoksun olma* şeklinde tanımlamaktadır<sup>86</sup>. Tanımın farklılığı, yoksulluğun tespitinde gelir veya fayda yerine birey özgürlüğünün vurgulanmakta olmasından ileri gelmektedir. Zira yoksulluğu anlamak için insanların *ne yapıp ne yapamadıkları ve ne olup ne olmadıklarına* odaklanması gereği üzerinde durulmaktadır<sup>87</sup>. Dolayısıyla bu görüş gelirin kendi içinde bir amaç olmayacağı; sadece bireyin refahı için bir araç olabileceğini ileri süren Aristo'nun düşüncesinin izlerini taşımaktadır<sup>88</sup>.

A. Sen'in *Kapasite yaklaşımına* göre, sahip olunan gelirin veya malların kendi başlarına önemlerinden çok, bunların bireylerin hayatlarını değiştirebilme kapasiteleri önemlidir. Dolayısıyla bir insan büyük bir donanıma veya kapasiteye sahipse, başarılı bir sonuca ulaşarak yoksulluktan kurtulur. Ancak bireyler baskıcı bir rejimin altında yaşıyorsa, ulaşacağı sonuçlar kısıtlanmışsa veya sosyal olarak dışlanmışsa yoksulluktan kurtulamazlar<sup>89</sup>. Örneğin, bireyin sahip olduğu daha iyi eğitim ve sağlık hizmetleri yaşam kalitesini artırarak, bireyin gelir edinme kapasitesini artırır ve gelir yoksulluğundan kurtulmasını sağlar.

Yapabilirlik yaklaşımındaki temel nokta, ülke ya da toplumdaki fertlerin uzun ve sağlıklı bir hayat sürmesi, okuryazar olması ve bulunduğu ortamda özgür bir şekilde fırsat ve kapasiteye sahip olmasıdır<sup>90</sup>. Bu anlayışta, kişi yardım edilecek bir varlık olarak değil, yapmak istediklerini gerçekleştirme durumundaki aktör olarak görülür<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> Amartya Sen (1982), **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation**, Oxford University Press, New York, s. 26 – 28.

<sup>86</sup> Amartya Sen (1992), **Inequality Reexamined**, Oxford University Press, New York, s. 102 – 116.

<sup>87</sup> Sen (1982), **a.g.e.**, s.28.

<sup>88</sup> Amartya Sen (1999), **Özgürlükle Kalkınma**, Yavuz Alagon (Çev.), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

<sup>89</sup> Erik Thorbecke (2005), *Multi-Dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues*, Paper prepared for *The Many Dimensions of Poverty International Conference*, **UNDP International Poverty Centre**, Brasilia, s. 6 – 7.

<sup>90</sup> Dessallien, **a.g.m.**, s. 11.

<sup>91</sup> Amartya Sen (2004), "Elements of a Theory of Human Rights", **Philosophy and Public Affairs**, Vol: 32, No: 4, s. 331-336.

Yukarıda bahsedilen sosyal dışlanma ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi ise tam olarak A. Sen'in bu kapasite yaklaşımı ortaya koymaktadır. Kapasite, toplumda etkin olarak işlev görme, toplumun geneline eşit ve tam olarak katılabilme yeteneği olduğundan eğer birey bir sosyal dışlanmaya muhatap ise topluma etkin olarak katılmada sınırlı bir kapasiteye (capability) sahiptir ve bu durum kişiyi yoksul kılmaktadır<sup>92</sup>. Birey yoksulluktan kurtulmak için gerekli kapasiteye (yapabilirliğe) sahipse sosyal dışlanmaya maruz kalmadan yoksulluktan kurtulabilmesi mümkün olabilmektedir.

### 1.1.2.7. Yoksulluk Kültürü

Yoksulluğa yönelik bir değer ve son yaklaşım olan yoksulluk kültürü kavramı, ABD'li Antropolog Oscar Lewis tarafından geliştirilmiştir. Lewis'e göre *Yoksulluk kültürü*, devamlı bir yoksulluk durumu olarak yoksulluğa maruz kalmış grupların ortak inanç, değer ve kültürlerinin tarihi süreç içinde kurumsallaşmasıdır. Bu yoksulluk türü daha çok kentlerde yoksullukla beraber ortaya çıkan dışlanma, umutsuzluk, kapalı yaşam tarzı gibi unsurların bir tabu haline gelerek sonraki kuşaklara aktarıldığı ve bu aktarımın kültürel kodlar aracılığıyla gerçekleştiği bir süreci ifade eder<sup>93</sup>. Yoksulluğun kuşaklar arası aktarılmasında belirleyici olan koşullar ise kabullenmişlik ve bu koşullara mükemmel bir biçimde uyum kültürüdür\*.

Yoksulluk kültürünün en belirgin özelliği ise “tevekkül” yani kabullenmişlik, sabır ve kaderciliktir<sup>94</sup>. Böyle bir yaşam tarzını benimseyenler için bu durumun nedeni ise aslında ekonomik olmaktan çok psikolojiktir. Ayrıca bu şekilde yaşayanlar yardım programlarına bağlı hale geldiklerinden çalışmazlar ve toplumun diğer çalışan kesiminin sırtında tabiri caizse kambur olarak görülürler<sup>95</sup>. Lewis, böyle bir toplumda yoksulluk kültürünü yok etmenin yoksulluğu yok etmekten çok daha zor olduğu iddia etmektedir.

<sup>92</sup> David Brady (2003), “Rethinking the Sociological Measurement of Poverty”, **Social Forces**, Vol:81, No:2, s. 723 – 724.

<sup>93</sup> Indrê Gajdosikienê (2004), “Oscar Lewis' Culture of Poverty Critique and Further Development”, **Sociologija. Mintis ir veiksmas**, No: 01 (2004), s. 89 – 90; Sibel Özbudun (2002), “Küresel Bir “Yoksulluk Kültürü” mü?”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Yasemin, ÖZDEK (Ed.), TODAİE Yayın No: 331, Ankara, s. 60.

\* Ögülmüş'ün 2011 yılında yaptığı çalışmaya göre ülkemizde yoksulluk kültürü bir kuşaktan diğer bir kuşağa aktarılmamaktadır. Çünkü insanların büyük bir bölümü (%88) çocuklarını sosyal yardımlarla büyütme istememektedir. (Ayrıntılı bilgi için bkz: Selahaddin Ögülmüş (2011), “Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü”, **Aile ve Toplum Bilim Kültür Araştırma Dergisi**, Tem – Ağus, ss. 83 – 96.)

<sup>94</sup> Oscar Lewis (1965), **İşte Hayat**, E Yayınları, İstanbul, s. 60.

<sup>95</sup> Fatih Özdoğan, (2010), “Yoksulluk Kültürü Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yardım ve Dayanışma**, Yıl:1, Cilt:1, Sayı: 1, Ankara, s.111 - 112; Aksan, **a.g.m**, s. 14.

Çünkü yoksulluk kültürü içindeki insanlar, güçsüzlükle birlikte yaygın bir aşağılanmışlık, marjinalleşme ve çaresizliği yoğun bir şekilde hissetmektedirler<sup>96</sup>. Yoksulluk kültürüne sahip insanlar taşraya ait ve yerel merkezli yaşadıkları ve sadece kendi konumlarından, kendi çevrelerinden haberdar oldukları için maruz kaldıkları bu aşağılanmışlık ve dışlanmışlıklarını kendilerine has tutum, değer ve davranışlar geliştirerek içinde yaşadıkları topluma uyum sağlamaya çalışırlar<sup>97</sup>.

### 1.1.3. Yoksulluğun Ölçülmesi ve Yoksulluk Ölçütleri

Ulusal ve uluslararası boyutta yoksulluğun ölçülmesinde en önemli unsur yoksulluk profilinin doğru bir şekilde oluşturulmasıdır. Bu nedenle yoksulluk ölçümlerinde, ekonomistler, yoksulluk profilini belirlemede bazı sorularla karşı karşıya kalırlar. Bunlar çoğunlukla bireylerin yaşam standartlarının nasıl ölçülmesi gerektiği, bir bireyin yoksul olup olmadığını gösteren sınırın nasıl tayin edileceği ve yoksul olduğu varsayılan bireylerin refah göstergelerinin nasıl bir araya getirileceği şeklindeki sorulardır<sup>98</sup>. Bu sorulardan ilk ikisinde hangi bireylerin yoksul olduğuna; üçüncü soruda ise kimlerin ne derece yoksul olduklarına cevap aranır<sup>99</sup>.

Yoksullukla mücadelede etkili programların belirlenmesi ve insanlığın daha yüksek bir refah seviyesinde yaşamasını sağlayacak politikaların hayata geçirilmesi için öncelikle kimlerin yoksul olduğunun belirlenmesi ve yaşanan yoksulluğun derecesinin geliştirilen bir endekisle ölçülmesi gerekir<sup>100</sup>. Yoksulluğun ölçülmesindeki ilk aşama yoksulluk göstergelerinin (yaşam standardı, yoksulluğun meydana gelme derecesi, yoksulluğun derinliği, göreceli yoksulluk, imkân yoksulluğu ve yoksulluk riskine maruz kalmayı belirleyen sosyal göstergeler) kullanılmasıyla yoksulluk sınırının belirlenmesidir.

<sup>96</sup> Oscar Lewis (1971), "The Culture of Poverty" **Poor Americans: How the White Poor Live**, Marc PILISUK and Phyllis PILISUK (Ed.), Transaction Publishers, USA, s. 20 – 22.

<sup>97</sup> Charles A. Valentine (1970), **Culture and Poverty**, The University of Chicago Press, Chicago, p. 60; Martin Slattery (2007), **Sosyolojide Temel Fikirler**, Ümit TATLİCAN ve Gülhan DENİZ (Haz.), Sentez Yayıncılık, İstanbul, s. 393.

<sup>98</sup> Martin Ravallion ve Monika Huppi (1991), "Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period", **The World Bank Economic Review**, Vol: 5, No:1, s. 60.

<sup>99</sup> Martin Ravallion (1992), *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*, **LSMS Working Paper**, No: 88, The World Bank, Washington D.C. , s. 4.

<sup>100</sup> Nanak Kakwani (1993), "Measuring Poverty: Definitions and Significance Test with Application to Côte d' Ivoire", **Including the Poor**, Michael LİPTON and Jacques VAN DER GAAG (Ed.), The World Bank, Washington, D.C. , s. 43.

### 1.1.3.1. Yoksulluk Sınırı, Türleri ve Hesaplanması

Yoksulluk sınırı (yoksulluk çizgisi), ülkelerarası veya aynı ülke içinde karşılaştırmalar yapılması, yoksul olanlarla olmayanların bir birinden ayırt edilmesi<sup>101</sup> ve toplam nüfus içinde kimlerin yoksul olduğunun belirlenmesi açısından önemli bir kavramdır<sup>102</sup>. En basit tanımla yoksulluk sınırı, yoksul olarak sınıflandırılan bir kişinin altındaki hayat standardı seviyesidir<sup>103</sup>. Bir başka ifadeyle, yoksul bireylerin geçinmelerine imkân tanımayan bir sınırın altındaki gelir ya da harcama düzeyidir<sup>104</sup>. Yoksulluk sınırı tanımında yer alan bu gelir veya harcama düzeyleri, bireylerin yoksulluktan kurtulması ve asgari refah düzeyine erişebilmeleri için zorunlu bireysel ihtiyaçlarının parasal karşılığını ifade eder<sup>105</sup>.

Yoksulluk sınırının belirlenmesi, dönemsel olarak yoksulluğun değişiminin gözlenmesi ve yoksulluk risk analizinin geliştirilerek hükümetler tarafından yapılması öngörülen transfer harcamaları için referans niteliği taşımaktadır. Yoksulluk sınırı ne kadar yüksek tespit edilirse artan transfer harcamalarını karşılamak için o ölçüde yüksek bir kaynağa ihtiyaç duyulur. Bu durumda yoksulluk sınırının tespit edilmesinin kamu maliyesine etkisi büyük önem arz eder<sup>106</sup>.

Yoksulluk sınırının tanımlanması konusunda çeşitli sorunlar da söz konusudur. Bu sorunlardan ilki yoksulluk sınırının belirlenmesinde gelir düzeyinin mi yoksa harcama düzeyinin mi temel alınacağıdır. İkinci sorun ise yoksulluk sınırının birey düzeyinde mi yoksa hanehalkı düzeyinde mi ele alınması gerektiğidir<sup>107</sup>. Uygulamada sıklıkla başvurulan yöntem gelişmemiş ülkelerde hanehalkı tüketim harcamasına, gelişmiş ülkelerde ise hanehalkı gelirine dayalı olarak yoksulluk sınırının belirlenmesidir<sup>108</sup>.

<sup>101</sup> Recep Dumanlı (1996), *Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları*, Yayınlanmış DPT Uzmanlık Tezi, **T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı**, Ankara, s. 9.

<sup>102</sup> T. Krishna Kumar, Anil P. Gore ve Vetury Sitaramam (1996), "Some Conceptual and Statistical Issues on Measurement of Poverty", **Journal of Statistical Planning And Inference**, Vol: 49, No:1, s.43.

<sup>103</sup> World Bank (1993), **Poverty Reduction Handbook**, Washington D.C. s. 14.

<sup>104</sup> Tefvik Erdem (2006), "Yoksulluk", **Feodaliteden Küreselleşmeye Temel Kavramlar ve Süreçler**, Tefvik ERDEM (Ed.), Lotus Yayınevi, Ankara, s. 327.

<sup>105</sup> Martin Ravallion, (1998), *Poverty Lines in Theory and Practice*, **LSMS Working Paper**, No:133, The World Bank, Washington, D.C. , s. 3; Güzin Erdoğan (2003), "Dünyada ve Türkiye'de Yoksulluk Ölçümleri", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 15, Sayı: 49, s. 176.

<sup>106</sup> Aktan ve Vural (2002a), **a.g.e.** , s. 57.

<sup>107</sup> Özcan Dağdemir (2002), "Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluğun Analizi: 1987 – 1994" **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can AKTAN (Ed.), Hak İş Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, s. 465.

<sup>108</sup> Jeanine Braithwaite, ve Daniel Mont (2008), *Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications*, **The World Bank SP Discussion Paper**, No: 0805, s.3.

Yoksulluk sınırının belirlenmesinde mutlak yoksulluk, göreceli yoksulluk ve subjektif (öznel) yoksulluk olmak üzere üç farklı yaklaşım söz konusudur ve bunlar aynı zamanda yoksulluk sınırı türleridir<sup>109</sup>.

*Mutlak yoksulluk sınırı*, bireylerin asgari düzeyde yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan minimum ihtiyaçların belirlendiği sınırı ifade eder. Bu sınırın altında kalan bireyler mutlak yoksul olarak nitelendirilir<sup>110</sup>. Yoksullukla ilgili uluslararası karşılaştırmalar yapmak ve ulusal yoksulluk sınırının belirlenmesinde ortak ölçütlerin geliştirilmesi için Dünya Bankası tarafından 2005 yılı satın alma gücü paritesine göre çeşitli mutlak yoksulluk sınırları belirlenmiştir<sup>111</sup>. Bu sınırlar kişi başına günlük 1.25 \$, 2 \$, 4 \$ ve 5 \$ olarak hesaplanmıştır\*.

Kişi başına günlük 1.25 \$ yoksulluk sınırı dünyanın en yoksul ülkelerinin mutlak yoksulluk sınırı olan *aşırı-marjinal* yoksulluk sınırını (açlık sınırı) temsil ederken 2 \$ yoksulluk sınırı ise tüm gelişmekte olan ülkeler ve biraz daha yüksek bir yaşam standardı için ortalama yoksulluk sınırını ifade eder<sup>112</sup>. Kişi başına günlük 1.25 \$ ve 2 \$ olan yoksulluk sınırları genellikle küresel yoksulluğu ölçmek ve az gelişmiş bölgelerdeki ülkeler arasında yoksulluğu karşılaştırmak için kullanılır<sup>113</sup>. Daha gelişmiş bölgelerde daha yüksek uluslararası yoksulluk sınırları olarak 4 \$ ve 5 \$'ni kullanmak daha uygundur. Örneğin, Latin Amerika ve Karayipler (LAK) bölgesindeki ülkeler arasında yoksulluk oranları karşılaştırıldığında, kişi başına günlük 4 \$ olan uluslararası yoksulluk sınırı kullanılırken Türkiye'nin de dâhil olduğu Doğu Avrupa ve Orta Asya bölgeleri için 5 \$ olan yoksulluk sınırı kullanılır<sup>114</sup>.

<sup>109</sup> Expert Group On Poverty Statistic – Rio Group (2006), **Compendium of Best Practices in Poverty Measurement**, Rio de Janeiro, s. 35.

<sup>110</sup> Aktan ve Vural (2002a), **a.g.e.**, s. 57.

<sup>111</sup> Mustafa Önen (Ekim – Aralık 2010), “Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi: Malatya Belediyesi Örneği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 79, s. 66.

\* Dünya Bankası 7 Ekim 2015 ‘den itibaren 2005 yılı SGP’ne göre 1.25\$ ve 2\$ olan küresel yoksulluk sınırlarını 2011 SGP göre yeniden hesaplamış ve 1.90\$ ve 3.10\$ olarak güncellemiştir.

<sup>112</sup> Hasan Memiş, Mehmet Kara ve Lütfü Tayfur (2010), “Yoksulluk, Yapısal Uyum Programları ve Sahra Altı Afrika Ülkeleri” **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 14, s. 327.

<sup>113</sup> Bünyamin Bacak ve Canan Öykü Dönmez Kara (2009), “Küresel Yoksulluğun Önlenmesinde Sendikaların Rolü”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, s. 85.

<sup>114</sup> The World Bank, Poverty & Equality Data FAQs, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:23012899~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:336992,00.html#FAQ05a>, (11/08/2015).

*Görelî Yoksulluk Sınırı*, toplam nüfusun belirli bir oranın yer aldığı, medyan gelirin yarısından az olmak üzere gelir veya harcama düzeyine sahip olan kesimlerin yoksul olarak kabul edildiği sınırdır. Bu yoksulluk sınırının avantajlı tarafı anlaşılır, şeffaf ve fonksiyonel olmasıdır. Ancak toplam nüfusun belirli bir yüzdesinin yoksul olarak adlandırılması zaman içerisinde yaşam standardındaki değişmelerin göz ardı edilmesine neden olduğu için zaman serisi analizlerinde uygun bir tanım ve yöntem değildir. Ayrıca bu yaklaşımda yoksulluk sınırının belirlenmesinde oldukça keyfilik söz konusu da olabilmektedir<sup>115</sup>. Gelire dayalı görelî yoksulluk sınırı OECD tarafından ortalama gelirin %50'si olarak belirlenirken EUROSTAT tarafından %60'ı olarak belirlenmektedir.

*Subjektif Yoksulluk Sınırı*, temel ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli olan asgari gelirin belirlenmesi ile ilgili sorulara hanehalkı tarafından verilen cevaplar temel alınarak belirlenen yoksulluk sınırıdır<sup>116</sup>. Geleneksel yoksulluk sınırı yaklaşımlarından farklı olan subjektif yoksulluk sınırı doğrudan haneler veya bireyler için neyin gerekli olduğuna odaklanarak daha basit süreçleri önermekte ve daha az veriye ihtiyaç duyduğu için doğal olarak yoksulluk yaklaşımı açısından daha demokratiktir<sup>117</sup>. Ancak yoksulluk sınırı olarak belirlenecek olan asgari gelir miktarının hanehalkının görüşleri doğrultusunda tespit edilmesi, subjektif yoksulluk sınırının diğer yoksulluk sınırlarına göre kullanım alanını oldukça daraltmaktadır.

Yoksulluk sınırına yönelik farklı yaklaşımlar (mutlak, görelî ve subjektif yoksulluk sınırı) beraberinde çeşitli hesaplama yöntemlerinin de geliştirilmesine neden olmaktadır. Yoksulluk sınırının hesaplanmasında kullanılan yöntemler Tablo 1.2.'de yoksulluk sınırı türleri temel alınarak tasnif edilmiştir. Bu yöntemlerden bazıları hem ülkemizde hem de uluslararası alanda birçok ülke ve kuruluşlarca yoksulluk sınırının hesaplanmasında yaygın olarak kullanılmaktadır.

<sup>115</sup> Aktan ve Vural (2002a), **a.g.e.** , s. 57

<sup>116</sup> **a.g.e.** s.57.

<sup>117</sup> Björn Gustafsson, Li Shi ve Hiroshi SATO (2004), "Can A Subjective Poverty Line be Applied To China? Assessing Poverty Among Urban Residents in 1999", **Journal of International Development**, Volume:16, Issue:8, s. 1092.

Tablo 1.2. Yoksulluk Sınırı Hesaplamada Kullanılan Yöntemler

YOKSULLUK SINIRI TÜRLERİ VE HESAPLAMA YÖNTEMLERİ			
<b>DiĞER YOKSULLUK SINIRI HESAPLAMA YÖNTEMLERİ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Harcamaların besin gruplarına ayrıştırılması yaklaşımı</li> <li>▶ Eş değerklik ölçekleri yaklaşımı</li> </ul>	<b>MUTLAK YOKSULLUK SINIRI HESAPLAMA YÖNTEMLERİ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Temel ihtiyaçlar maliyeti yaklaşımı; (1) alınması gereken asgari kalori miktarı yaklaşımı-gıda yoksulluğu (açlık sınırı), (2) temel gereksinimler yaklaşımı</li> <li>▶ Gıda ve gıda dışı yoksulluk-gıda/kalori (enerji) alımı yaklaşımı</li> <li>▶ Gıda-gelir oranı yaklaşımı</li> </ul>	<b>SUBJEKTİF YOKSULLUK SINIRI HESAPLAMA YÖNTEMLERİ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Leyden yoksulluk yaklaşımı</li> </ul>	<b>GÖRELİ YOKSULLUK SINIRI HESAPLAMA YÖNTEMLERİ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ortalama gelirin yüzdesi yaklaşımı</li> </ul>

a) *Temel İhtiyaçlar Maliyeti Yaklaşımı*: Bu yaklaşımla yoksulluk sınırının hesaplanması ilk olarak 1899 yılında Rowntree tarafından yapılmıştır. Mutlak yoksulluk sınırının hesaplanmasında öncelikle bireylerin temel tüketim ihtiyaçları için zorunlu olduğu düşünülen bir tüketim demeti belirlenir ve daha sonra yoksulluk profili karşılaştırılan alt gurupların her biri için tüketim demetinin maliyeti tahmin edilir<sup>118</sup>. Bu yaklaşımla mutlak yoksulluk sınırının belirlenmesinde gıda yoksulluğu (açlık sınırı) ve gıda dışı yoksulluk (temel gereksinimler yaklaşımı) sınırları ayrı ayrı hesaplanmaktadır.

i. *Alınması Gereken Minimum Kalori Miktarı Yaklaşımı-Gıda Yoksulluk Sınırı (Açlık Sınırı)*: Birey ya da hanehalkının fizyolojik ihtiyaçlarını sorunsuz bir şekilde sürdürebilmesi için günlük olarak alması gereken minimum seviyedeki kalori miktarını kapsayan temel gıda maddelerinden oluşan gıda sepetinin maliyeti gıda yoksulluğu ya da açlık sınırını ifade etmektedir<sup>119</sup>. Gıda yoksulluk sınırı, minimum temel gıda maddesinden oluşan gıda sepetinin maliyetiyle hesaplanmaktadır. Eğer hanehalkının toplam tüketim harcaması bu sınırın gerisinde kalıyorsa açlık sınırının altında yaşadığı kabul edilir<sup>120</sup>. Bu yöntemle hesaplama yapılırken farklı yaş ve cinsiyet guruplarındaki kalori ihtiyacının ulusal ağırlıklı ortalaması alınır ve birey bazında kalori ihtiyacı belirlenerek bireyin dengeli beslenmesinin günlük maliyeti hesaplanır<sup>121</sup>. Bu yaklaşım Hindistan gibi ciddi beslenme sorunlarının olduğu ülkelerde yaygın olarak kullanılmaktadır.

<sup>118</sup> Ravallion (1998), **a.g.e.**, s. 15.

<sup>119</sup> Abdülkadir Şenkal (2005), **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayıncılık – Siyaset ve Sosyoloji Dizisi, İstanbul, s. 397.

<sup>120</sup> Özge Arpacioğlu ve Metin Yıldırım (2011), “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluğun Analizi” **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, s. 62.

<sup>121</sup> Satya Paul (1989), “A Model of Constructing the Poverty Line”, **Journal of Development Economics**, Vol:30, No: 1, s. 132.

ii. *Temel Gereksinimler Yaklaşımı-Gıda ve Gıda Dışı Yoksulluk*: Önceleri mutlak yoksulluk sınırı belirlenirken temel ihtiyaçlar (gıda + gıda dışı yoksulluk) zaruri ihtiyaçların (gıda yoksulluk sınırının) maliyetinin üç katı ile çarpılmasıyla hesaplanırdı. Ancak zamanla zaruri ihtiyaçlarla alakalı diğer harcamaların maliyetindeki artış mutlak yoksulluk sınırı hesaplamalarında yetersiz kaldı ve temel ihtiyaçlar yaklaşımının revize edilerek gündeme gelmesine neden oldu<sup>122</sup>.

Mutlak yoksulluk sınırının, gıda yoksulluk sınırına ek olarak temel ihtiyaçları da (eğitim, sağlık, barınma, giyim vb.) içerecek şekilde hesaplanmasına temel gereksinimler yaklaşımı denir. Bu yaklaşımda bireylerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için minimum düzeyde barınmaya, giyime, gıdaya ve eğitim ile sağlık hizmetlerine yapmaları gereken harcamalar dikkate alınmaktadır<sup>123</sup>. Temel gereksinimler yaklaşımında birey ya da hanehalkının zorunlu ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için gerekli olan asgari harcama miktarını karşılayacak gelirden yoksun olma durumu söz konusudur<sup>124</sup>.

TÜİK 2002 yılından beri uyguladığı Hanehalkı Bütçe Anketi'nden elde ettiği verileri esas alarak harcamaya dayalı mutlak (gıda ve gıda dışı) ve harcama esaslı görelî yoksulluğu hesaplamaktadır. Bu anketler yardımıyla Türkiye'deki yoksulların sayısı ve oranı, tüketim harcamaları dikkate alınarak açlık sınırına, yoksulluk sınırına ve görelî yoksulluk sınırına göre hesaplanmaktadır<sup>125</sup>.

b) *Gıda Kalori (Enerji) Alımı Yaklaşımı*: Mutlak yoksulluk sınırının hesaplanmasında en sık kullanılan yöntemdir ve birçok ülkede uygulanmaktadır. Bu yöntem bireylerin önceden belirlenen günlük kalori gereksinimini karşılayabilmeleri için gerekli tüketim harcaması miktarını veya bunu karşılayabilecek gelir seviyesini esas almaktadır<sup>126</sup>. Temel İhtiyaçlar Maliyeti Yaklaşımı (TİMY) ile Gıda Kalori Alımı Yaklaşımı (GKAY) arasındaki en önemli farklılık gıdaya bağlı kalori ihtiyacının harcama

<sup>122</sup> John Iceland, (2005), **Experimental Poverty Measures**, National Academy Press, Washington, D.C. , s. 3 – 4.

<sup>123</sup> Hüner Kule ve Muharrem Es (2005), “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk: Kocaeli Örneği”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 50, s. 265.

<sup>124</sup> Şadan Çalışkan (2010), “Türkiye’de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı: 59, s. 100.

<sup>125</sup> Özlem Ayvaz Kizilgöl ve Çiğdem Demir (2010), “Türkiye’de Yoksulluğun Boyutuna İlişkin Ekonometrik Analizler”, **İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, s. 21.

<sup>126</sup> Paul (1989), **a.g.m.** , s. 132 – 136.



düzlemi üzerine nasıl oturturulacağıdır. Ayrıca GKAY yöntemi TİMY yöntemine göre daha az veriye ihtiyaç duyduğu için daha kolay hesaplanabilmektedir<sup>127</sup>.

Dünya bankası 1990'daki çalışmasında bir insanın yaşamını sürdürebilmesi için gerekli asgari günlük kalori miktarını 2400 olarak hesaplarken TÜİK ise 2008 yılı yoksulluk çalışmasında FAO ve WHO tarafından belirlenen yetişkin bir kişinin asgari alması gereken günlük kalori değerini 2100 olarak hesaplamıştır<sup>128</sup>. TÜİK bir kişinin günlük minimum 2100 kalori almasını sağlayacak gıda sepetinin içeriğini hanehalkı bütçe anketi verilerini kullanarak hanelerin gıda tüketiminde en önemli paya sahip 80 maddeyi gıda sepeti olarak tespit etmiştir. Bu kalori miktarını karşılayan gıda sepetlerinin maliyeti mutlak yoksulluk sınırı olarak hesaplanmıştır<sup>129</sup>.

c) *Gıda – Gelir Oranı Yaklaşımı*: Hanehalkı kullanılabilir gelirin belirli bir orandan (genellikle %40) fazlasının gıda harcamalarına ayrılması durumunda hanehalkının yoksul olduğunu gösteren yaklaşımdır. Bu yaklaşımın temeli, düşük gelirli hanehalklarının fizyolojik varlıklarını sürdürebilmeleri için gelirlerinin büyük bir kısmını gıda harcamalarına ayırmasıdır<sup>130</sup>. Mutlak yoksulluk sınırının hesaplanmasında bir diğer yaklaşımdır.

d) *Ortalama Gelirin Yüzdesi Yaklaşımı*: Toplumda yaratılan ortalama gelirin (harcamanın) ya da medyan gelirin (harcamanın) belirli bir yüzdesinin yoksulluk sınırı olarak hesaplandığı yaklaşımdır. Göreli yoksulluk sınırının hesaplanmasında kullanılan bu yöntemde ortalama gelirin ya da harcamanın çoğunlukla % 50 ya da % 60'ı yoksulluk sınırı olarak belirlenir ve bu sınırın altında kalanlar yoksul olarak kabul edilir. Bu yaklaşımla yoksulluk sınırı hesaplanırken atılması gereken ilk adım araştırmanın yapılacağı sosyal topluluğun ortalama refah seviyesinin belirlenmesidir. Çünkü araştırmaya konu olan topluluğun genel gelir düzeyi ne kadar yükseğe yoksulluk sınırı da buna bağlı olarak o kadar yüksek hesaplanacaktır<sup>131</sup>. Ayrıca bu yaklaşımla gelir

<sup>127</sup> Martin Ravallion, ve Benu Bidani (1994), “How Robust is a Poverty Profile?”, **The World Bank Economic Review**, Vol:8, No: 1, s. 79.

<sup>128</sup> Hasan Memiş (2014), “Küreselleşme ve Yoksulluk İlişkisi”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Vol:5, No:1, s. 148.

<sup>129</sup> Ferah Özkök (2006), “Yoksulluğun Azaltılmasında Turizmin Yeri” **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 15, s. 87

<sup>130</sup> Zeynep Ökten ve Tuncan Kale (Eylül 2009), “Türkiye’de Bölgesel Yoksulluğun Yapısı ve Yoksulluğa Karşı Politikalar” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 42, Sayı: 3, s. 65.

<sup>131</sup> Arpacıoğlu ve Yıldırım, **a.g.m.** , s. 63.

dağılımındaki bozukluğun da yoksulluk üzerine etkisi gözlemlenebilir. Eğer gelir dağılımı adaletsiz (adaletli) ise toplumsal ortalama gelirin altında bulunan fert sayısı fazla (az) ve yoksulluk da yüksek (düşük) bir seviyede olacaktır. Gelire veya harcamaya dayalı görelî yoksulluk sınırı hesaplamaları metodolojik bakımdan ülkeden ülkeye çok fazla değişmediği ve karşılaştırması da daha kolay olduğu için uluslararası kıyaslamalarda (EUROSTAT ve OECD) daha çok tercih edilmektedir<sup>132</sup>. Bu nedenle, TÜİK 2006 yılından beri, EUROSTAT tarafından belirlenen yöntemle uyumlu olarak gelire ve harcamaya dayalı görelî yoksulluk göstergelerini hesaplamaktadır\*.

e) *Leyden Yoksulluk Yaklaşımı*: Subjektif yoksulluk sınırının belirlenmesinde kullanılan bu yaklaşım Goedhart vd. (1977) tarafından geliştirilmiştir. Bu yaklaşımda yoksulluk sınırı iki farklı yöntemle hesaplanmaktadır. Bu yöntemlerden ilki, “minimum gelir sorusu” (MGS)’dur. MGS’de bireylerin ve hanehalkının gerekli tüm ihtiyaçlarını karşılamaları için ne kadar gelirin yeterli olduğuna yönelik soruya cevap aranır. İkinci yöntem ise “gelir değerlendirme sorusu” (GDS)’dur<sup>133</sup>. GDS’de hanelerin ve bireylerin gelir ve refah düzeylerini belirlemeye yönelik sorular yöneltilerek ne kadar gelir elde ederlerse geçinme düzeylerinin çok kötü, kötü, yetersiz, yeterli, iyi, çok iyi olacağı konusunda sözel olarak değerlendirme yapılır<sup>134</sup>. Büyük ölçekli anketler yardımıyla yapılan bu değerlendirmeler sonucunda subjektif yoksulluk sınırı hesaplanmaktadır<sup>135</sup>.

f) *Harcamaların Besin Guruplarına Ayrıştırılması Yaklaşımı*: Hanehalkı bireylerinin çeşitli özellikleri (yaş, cinsiyet ve meslek vd.) dikkate alınarak tükettikleri kalori miktarının bu değişkenlere göre ayrıştırılması yapılarak model kurulmakta ve alınması gereken miktar ile alınan miktar karşılaştırılarak yoksulluk sınırı hesaplanmaktadır. Bu yaklaşımla yoksulluk sınırı belirlenirken yaş, cinsiyet ve

<sup>132</sup> TÜİK (Eylül 2008), *Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı: Sorularla Resmi İstatistik Dizisi – 6*, Ankara, s. 37.

\* TÜİK 2002 yılından beri düzenli olarak yaptığı hanehalkı bütçe anketi verilerine göre eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin % 50 sini temel alarak harcama esaslı görelî yoksulluk sınırını hesaplamaktadır. Gelire bağlı yoksulluk sınırını ise eş değer fert başına medyan gelirin % 40, 50, 60 ve % 70’ni kullanarak hesaplamaktadır.

<sup>133</sup> Alparlan A. Başaran ve Murat Çetinkaya (2013), “Türkiye’de Subjektif Yoksulluk Profili: 2003 – 2008”, *Sosyoekonomi Dergisi*, Sayı: 1, s. 245 – 246.

<sup>134</sup> Theo Goedhart, Victor Halberstadt, Arie Kapteyn ve Bernard Van Praag (1977), “The Poverty Line: Concept and Measurement”, *The Journal of Human Resources*, Vol: 12, Issue:4, s. 503 – 508.

<sup>135</sup> TÜSİAD (2000), *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk: AB ile Karşılaştırma*, Yayın No: TÜSİAD-T/2000/12, İstanbul, s. 98.

mesleklere göre alınması gereken besin miktarları teker teker ayrıştırıldığı için oldukça titiz bir çalışma yapılmasını gerektirir<sup>136</sup>.

*g) Eşdeğerlik Ölçekleri Yaklaşımı:* Yoksulluk sınırının belirlenmesinde en önemli unsur olan hanehalkı tüketiminden yola çıkarak yoksulluk sınırının belirlendiği yaklaşımdır. Bu yaklaşımda farklı genişlik ve bileşenlerdeki (yetişkin ve çocuk sayısı itibariyle) hanehalkı arasında karşılaştırmalar yapılarak hanehalkı üyelerinin yetişkin eş değer ölçeğine göre dönüştürülmesi ve hanelerin kaç eşdeğer bireyden meydana geldiğinin eş değerlik ölçeğinin hesaplanmasıyla yoksulluk sınırının belirlenmesi söz konusudur<sup>137</sup>.

### 1.1.3.2. Yoksulluk Ölçütleri

Yoksulluğun ölçülmesinde yoksulluk sınırının belirlenmesinden bir sonraki aşama yoksulluğun boyutunu ve şiddetini belirlemek üzere uygun bir yoksulluk endeksinin seçilmesidir. Ancak yoksulluğun farklı disiplinler ve farklı düşünce akımları tarafından üzerinde uzlaşılan ortak bir tanımının bulunmaması yoksulluğun ölçülmesinde de çeşitli endekslerin geliştirilmesine neden olmuştur<sup>138</sup>. Yoksulluk ölçütlerinde yaygın olarak kullanılan endeksler, kafa sayısı yoksulluk endeksi, yoksulluk açığı endeksi, yoksulluk açığının karesi endeksi, FGT endeksi, Sen endeksi ve UNDP tarafından geliştirilen birleşik yoksulluk endeksleridir. Bu endekslerden kafa sayısı yoksulluk endeksi, yoksulluk açığı endeksi, yoksulluk açığının karesi endeksi ve FTG endeksi aynı yoksulluk endeksi ailesindedir<sup>139</sup>.

#### 1.1.3.2.1. Kafa Sayısı Yoksulluk Endeksi

En basit ve en yaygın biçimde kullanılan yoksulluk ölçütü endeksidir ve “kafa sayım oranı” veya “yoksulluk oranı” olarak da adlandırılmaktadır. B. Seebom Rowntree tarafından kullanılan bu endeks, yoksulluk sınırı altında bulunan nüfusun toplam nüfus

<sup>136</sup> Güzin Erdoğan (2002), “Türkiye’de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can, AKTAN (Ed), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, s. 371.

<sup>137</sup> Seda Şengül ve Reyhan Cafri (2010), “Yoksulluk Ölçümünde Engel ve Rothbarth Eşdeğerlik Ölçekleri”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 2, s. 48.

<sup>138</sup> Hamza Çeştepe ve Öner Genç (2011), “Bretton Woods Kuruluşlarının Yoksullukla Mücadele Yaklaşımları ve Stratejileri”, **Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 14, s.54.

<sup>139</sup> World Bank, Technical Note Measuring Poverty and Analyzing Changes in Poverty Over Time, [http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn\\_measuring\\_poverty\\_over\\_time.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn_measuring_poverty_over_time.pdf), (20/08/2015)

içindeki yüzdesini ifade etmektedir<sup>140</sup>. Kafa sayısı endeksi (H), yoksulluk sınırı altında kalan kişi sayısının (Q) toplam nüfusa (N) bölünmesi suretiyle elde edilir<sup>141</sup>:

$$H = Q/N$$

Yukardaki bu endeks 0 ile 1 arasında bir değer alır. Eğer endeks 1 değerini alırsa tüm nüfusun yoksul olduğu, 0 değerini alırsa toplumda yoksulluk sınırı altında hiçbir bireyin bulunmadığını gösterir<sup>142</sup>.

Bu endeksin en avantajlı tarafı kolay hesaplanabilir ve anlaşılabilir olmasıdır. Ayrıca yoksulluğun genel boyutunun görülmesi ve yoksulluğun azaltılması konusunda uygulamaya konulan kamu politikalarının başarısını tespit etmek için de uygun bir endekstir. Ancak bu endeksin yoksullar arasındaki gelir dağılımına duyarlı olması, yoksulluk sınırı altında olanların durumu hakkında bilgi vermemesi\* ve yoksulluğun derecesi ile dağılımı hakkında yetersiz kalması\*\* gibi dezavantajları vardır<sup>143</sup>.

#### 1.1.3.2.2. Yoksulluk Açığı Endeksi

İlk defa 1971 yılında Alan B. Batchelder tarafından kullanılan bu endeks literatürde fakirlik açığı endeksi veya yoksulluk farkı olarak da bilinir. Yoksulluğun derinliğini ifade eden yoksulluk açığı endeksi, yoksul bireylerin yoksulluk sınırının üzerine çıkabilmeleri için gerekli olan ortalama gelir ya da harcama düzeyini gösterir<sup>144</sup>. Bir başka ifadeyle bu endeks, bireylerin ya da hanehalkının yoksulluk sınırının ne kadar uzağında olduğu ve yoksul bir kişinin gelirini yoksulluk sınırının üzerine çıkartılabilmesi için ne kadar destekleme yapılması gerektiği konusunda bilgi verir. Yoksulluk açığı endeksinin artıyor olması yoksulluğun gittikçe derinleştiğini gösterir.

<sup>140</sup> Kumar, vd. , **a.g.m.** , s. 56.

<sup>141</sup> Amartya Sen (1979), "Issues in Measurement of Poverty", **Journal of Economics**, Vol: 81, Issue: 2, s. 294.

<sup>142</sup> Jonathan Haughton ve Shahidur R. Khandker(2009), **Handbook on Poverty And Inequality**, The World Bank, Washington DC. , s. 69.

\* Burada endeksin özellikle yoksulluk sınırı altında olan bireylerin ne kadar yoksulluk sınırı altında olduğuna yönelik bilgi vermemesi eleştirilmektedir. Örneğin yoksulluk sınırının 1\$ altında olan birey veya hanehalkı ile 50\$ altında olan birey veya hanehalkı aynı kabul edilmektedir. Endeksin yoksulluk sınırı altında bulunan birey ya da hanehalklarını homojen olarak kabul etmesi büyük bir eksikliklerdir.

\*\* Burada ise yoksul bir kişinin daha da yoksullaşması durumunda endeks de bir artış olmaması ve yoksul kişinin ölmesi durumunda yoksulluk oranının düşmesi gibi arzulanmayan durumlarla karşılaşılması kastedilmektedir.

<sup>143</sup> Martin Ravallion (September 1996), "Issues in Measuring and Modelling Poverty", **The Economic Journal**, Vol: 81, Issue:2, s. 1329.

<sup>144</sup> Ayşe Meral Uzun (2003), "Yoksulluk Olgusu ve Dünya Bankası", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, s. 157.

Yoksulluğun derinlemesine incelenmesine imkân sağlayan bu endeks gelir açığı kavramına dayanır. Çünkü endeksin hesaplanabilmesi için öncelikle gelir açığı oranının hesaplanması gerekir. Gelir açığı oranı (I), yoksulluk sınırı (z) ile i. bireyin geliri (Yi) arasındaki farka eşittir<sup>145</sup>. Yoksulluk açığı endeksine, gelir açığı oranı ile kafa sayısı endeksinin çarpılmasıyla ulaşılır<sup>146</sup>. PG yoksulluk açığı endeksini, H kafa sayısı endeksini ve I gelir açığı oranını göstermesi koşuluyla bu endeksin basit matematiksel ifadesi şu şekildedir:

$$PG = H \cdot I$$

Yoksulluk açığı endeksi de kafa sayısı endeksinde olduğu gibi gelirin yoksullar arasında nasıl dağıldığına karşı duyarlı olmadığı için yoksulluğun şiddetini yansıtmaz. Bu endeks kaç kişinin yoksul olduğu konusunda da bilgi vermez. Ayrıca yoksullar arasında yapılan transferlerin yoksulluk açığı endeksini etkilememesi bu endeksin bir diğer zayıf noktasıdır.

#### 1.1.3.2.3. Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi

Yoksulluğun şiddeti olarak da adlandırılan bu endeks, yoksulluk açığı endeksinin karesi alınarak hesaplanır ve yaşanan yoksulluğun şiddeti hakkında bilgi verir. Yoksulluk Açığının Karesi ( $P_2$ ), Yoksulluk Sınırı Altında Olan Kişilerin Sayısı (q), Nüfusun Büyüklüğü (N), Yoksulluk Sınırı (z) ve Bireyin Harcaması (Geliri) (yi) olması koşuluyla endeks matematiksel olarak şu şekilde ifade edilebilir:

$$P_2 = \frac{1}{N} \sum_i^q = 1 \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^2$$

Yoksulluk açığının karesi endeksi yoksullar arası eşitsizliği ölçmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu endeksin yoksulluk açığı endeksinden farkı tüketim harcamaları yoksulluk sınırından daha uzakta olan hanelere daha fazla ağırlık vererek yoksullar arasındaki eşitsizlikleri dikkate almasıdır. Böylece yoksulluk açığının karesi endeksi sayesinde en yoksul olanlara ulaşılabilmesi konusunda büyük kolaylık sağlanır<sup>147</sup>.

<sup>145</sup> Noriyuki Takayama (1979), "Poverty Inequality and Their Measures: Professor Sen's Axiomatic Approach Reconsidered", *Econometrica: Journal of The Econometric Society*, Vol: 47, No:3, s. 748.

<sup>146</sup> Aktan ve Vural (2002a), *a.g.e.*, s. 65.

<sup>147</sup> TUİK (2008), *a.g.e.*, s. 39 – 40.

Endeksin en önemli dezavantajı ise anlaşılması ve yorumlanmasının son derece güç olması nedeniyle yaygın olarak kullanılmamasıdır.

#### 1.1.3.2.4. Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Endeksi

1984 yılında Foster, Greer ve Thorbecke tarafından geliştirilen bu yoksulluk ölçütü yoksulluk endeksleri içerisinde en kapsamlı yöntemlerden biri olarak değerlendirilmektedir. FGT endeksi toplam yoksulluğun alt gurupların yoksulluk düzeylerinin ağırlıklı ortalamasının alınarak hesaplanabileceğini ve herhangi bir kişinin gelir açığı ölçümünün yalnızca yoksulluk sınırına ve o kişinin gelirine bağlı olması gerektiği görüşünü savunur. FGT endeksi ( $P_\alpha$ ), Yoksulluk Sınırı Altında Olan Kişilerin Sayısı ( $q$ ), Nüfusun Büyüklüğü ( $N$ ), Yoksulluk Sınırı ( $z$ ) ve Bireyin Harcaması (Geliri) ( $y_i$ ) ve Yoksulluk Ağırlık Parametresi ( $\alpha$ ) olması koşuluyla FGT endeksi aşağıdaki şekilde formüle edilebilir<sup>148</sup>:

$$P_\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha$$

FGT endeksinde yer alan  $\alpha$  parametresi aslında endeksin yoksulluğa karşı hassaslığını ve türünü belirler.  $\alpha=0$  ise yalnızca yoksul kişilerin sayısı temel alınır ve bu bize Kafa Sayısı Endeksini verir.  $\alpha=1$  ise yoksulluğun yoğunluğu veya derinliği ön plana çıkar ve bu bize *yoksulluk açığı endeksini* verir.  $\alpha=2$  olduğunda ise yaşanan yoksulluğun şiddeti önem arz eder ve buda bize *yoksulluk açığının karesi endeksini* verir<sup>149</sup>.

FGT endeksinin avantajı yoksul kitleleri değişik alt guruplara ayrıştırabilmesi ve bunlara ilişkin yoksulluk oranlarının ayrı ayrı hesaplanabilmesini sağlamasıdır<sup>150</sup>. Endeksin dezavantajı ise yoksulluğu zaman içerisinde sadece bir noktada ölçmesi ve ortalama tüketim etrafındaki dalgalanmaları ihmal etmesidir.

<sup>148</sup> James Foster, Joel Greer ve Erik Thorbecke (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", **Econometrica: Journal of The Econometric Society**, Vol: 52, No:3, s. 761 – 762.

<sup>149</sup> Björn Gustafsson ve Ludmila Nivorozhkina (1996), "Relative Poverty in Two Egalitarian Societies: A Comparison Between Taganrog, Russia During The Soviet Era and Sweden", **Review of Income And Wealth**, Series:42, No: 3, s. 330.

<sup>150</sup> Fikret Şenses (2013), **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, İletişim Yayıncılık, İstanbul, s. 67.

### 1.1.3.2.5. Sen Endeksi

Yoksulluğu ölçebilmek için en sık kullanılan başka bir yaklaşım ise Amartya Sen tarafından geliştirilen ve kendi adıyla anılan Sen Endeksidir. UNDP tarafından hesaplanan *insani kalkınma ve insani yoksulluk endeksleri* Sen endeksine dayanır. Çok boyutlu olarak hesaplanan bu endekste parasal olmayan göstergeler kullanılarak insani gelişimin ve yoksulluğun düzeyleri hesaplanmaktadır<sup>151</sup>.

A. Sen 1976 yılında yapmış olduğu çalışmasında yoksulluğun sağlıklı bir şekilde ölçülmesi için karşılaştığı iki probleme cevap aramıştır<sup>152</sup>. Birinci problem, kimlerin yoksul olduğunun belirlenmesidir. İkinci problem ise yoksulların tek bir gösterge altında nasıl toplanacağıdır. İlk problemin cevabı için gelir/harcama seviyeleri kullanılarak asgari geçim düzeyini gösteren yoksulluk sınırının hesaplanmasını; ikinci problemin cevabı için ise *kafa sayım oranı* ile *gelir açığı oranını* önermiştir. Ancak bu iki göstergenin yoksullar arasındaki gelir dağılımına duyarlı olmaması Sen Endeksi olarak bilinen daha geniş tabanlı bir endeksi geliştirmesine neden olmuş ve Sen Endeksi (Ps), Kafa Sayım Oranı (H), Gelir Açığı Oranı (I) ve Yoksullar Arasındaki Gelir Dağılımı-Gini Katsayısı (Gp) olması koşuluyla endeksi aşağıdaki şekilde formüle etmiştir:

$$P_s = H \cdot I + H (1 - I) \cdot G_p$$

Sen endeksinin avantajı, yoksullar arasında karşılaştırma yapılabilmesine imkân sağlayan bir yoksulluk ölçütü olmasıdır. Ayrıca düşük gelirin yoğunluğunu, dağılımını ve görülme sıklığını tek bir denklemde ele aldığı için ülkelerarası yoksulluk karşılaştırmalarında araştırmacılara büyük bir kolaylık sağlar<sup>153</sup>. Endeksin dezavantajı ise Sen endeksinin çok boyutlu bir endeks olmasından dolayı seçilen göstergelerin ve ağırlıklarının kurala bağlı olmadan ve keyfi bir şekilde oluşturulmasıdır<sup>154</sup>.

<sup>151</sup> Tolga Kabaş (2007), “Yoksulluğun Çok Boyutlu Olarak Ölçülmesi ve Ülkeler Arasında Yoksulluk Sıralamalarının Yapılması”, **Çukurova Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 16, Sayı:1, s. 375.

<sup>152</sup> Amartya Sen (1976), “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”, **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, Vol: 44, No:2, s. 219.

<sup>153</sup> Michael F. Förster (1994), *Measurement of Low Incomes and Poverty in A Perspective of International Comparisons*, **OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers**, No:14,s. 23.

<sup>154</sup> Mozaffar Qizilbash (2004), “On The Arbitrariness and Robustness of Multi – Dimensional Poverty Rankings”, **Journal of Human Development**, Vol:5, No:3, s. 356

### 1.1.3.2.6. Bileşik Yoksulluk Endeksleri

Yoksulluk ölçümlerinde son zamanlarda yaygın olarak kabul gören anlayış yoksulluğun tek bir ölçüt ile ölçülemeyeceği bu nedenle gelir ve tüketim harcamalarına ilişkin verilerin yanı sıra sağlık, eğitim ve diğer sosyoekonomik göstergelerin (fiziksel özürlülük ve engellilik vb.) birlikte bileşik göstergeler halinde kullanılmasıdır<sup>155</sup>. Yapılan yoksulluk tanımına göre kullanılan bu bileşik göstergelerde de büyük farklılıklar söz konusudur. Bu göstergeler arasında en çok kullanılanları, bebek ölüm oranları, doğumda yaşam beklentisi, ilk ve ortaokulda okullaşma oranları ve asgari ücret düzeyi gibi somut göstergelerden yola çıkarak yoksulluk ölçütlerinin belirlenmesidir<sup>156</sup>. Bu kapsamda, UNDP tarafından geliştirilen, zaman içerisinde kullanılan göstergelerde ve ölçüm yöntemlerinde bazı değişikliklerin söz konusu olduğu *insani gelişme endeksi* (İGE) ve *çok boyutlu yoksulluk endeksi* (ÇBYE) en yaygın kullanılan bileşik endeksleridir.

a) *İnsani Gelişme Endeksi (İGE)*: Birleşik ölçütler arasında en ilgi çekici olan ve genel kabul gören, UNDP tarafından geliştirilen ve 1990'dan beri İnsani Gelişim Raporlarında kullanılan endekstir<sup>157</sup>. Bu endeksin kuramsal temelini Amartya Sen'in *kapasite yoksunluğu* olarak ifade edilen kavram oluşturmaktadır. Endeksin amacı, gelir dışında eğitim ve yaşam beklentisi gibi çeşitli göstergelerin kullanılmasıyla ekonomik gelişmeyi ve artan refahı ölçmek ve böylece ülkeler arası sosyoekonomik gelişmişlik düzeylerini karşılaştırmaktır<sup>158</sup>.

1990'dan itibaren yayınlanan İGE'nin hesaplanmasında\* zaman içerisinde bazı değişiklikler olmakla birlikte 2011 yılından itibaren yayınlanan İnsani Gelişim Raporlarında endeksler uzun ve sağlıklı yaşam, bilgiye erişim ve kaliteli bir yaşam standardı olmak üzere üç boyutta insani gelişmeyi ölçmektedir.

<sup>155</sup> Ersin Kaya (Haziran 2009), *Yoksullukla Mücadelede Avrupa'nın ve Türkiye'nin Sosyal Yardım Modeli*, Yayınlanmış Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, **TC Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, Ankara, s. 17.

<sup>156</sup> Şenses (2013), **a.g.e.**, s. 99 – 100.

<sup>157</sup> Sevil Uygur ve Fetih Yıldırım (2011), "Cinsiyete Bağlı İnsani Gelişim Endeks Yaklaşımları: Türkiye Örneği", **TİSK Akademi**, Cilt:6, Sayı:11, s. 33.

<sup>158</sup> Mehmet Rauf Kesici (2007), "Yoksulluk Şiddet Döngüsünün Sosyal Politika Açısından Analizi", **Çalışma ve Toplum**, Cilt: 13, Sayı: 2, s. 125.

\* 1990 yılından 2010 yılına kadar yayınlanan İnsani Gelişim Raporlarında İGE üç temel göstergeden yola çıkarak hesaplanmaktaydı. Bunlar; doğumda yaşam beklentisi, yetişkin okuryazar oranı ve bileşik okullaşma oranı ile kişi başına GSYH göstergeleri idi. Bu verilere dayalı olarak oluşturulan sağlık (yaşam) endeksi, eğitim endeksi ve gelir endeksinin aritmetik ortalaması alınarak da İGE hesaplanmaktaydı. Endeks değerlerine göre ülkeler, yüksek insani gelişme, orta insani gelişme ve düşük insani gelişme olarak üç guruba ayrılmaktaydı.



**Tablo 1.3. İnsani Gelişim Endeksinin Boyutları ve Göstergeleri**

ÜÇ BOYUT	DÖRT GÖSTERGE	ÜÇ ENDEKS
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uzun ve Sağlıklı Bir Yaşam</li> <li>■ Bilgiye Erişim</li> <li>■ Kaliteli Bir Yaşam Standardı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ortalama Ömür Beklentisi</li> <li>■ Ortalama /Beklenen Okullaşma</li> <li>■ Kişi Başına GSYH (SAGP-ABD \$)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sağlık Endeksi</li> <li>■ Eğitim Endeksi</li> <li>■ Gelir Endeksi</li> </ul>
İNSANİ GELİŞİM ENDEKSİ		

**Kaynak:** UNDP, (2010), s.215.

Tablo 1.3.'te de görüldüğü üzere uzun ve sağlıklı bir yaşam boyutu, ortalama ömür beklentisi göstergesiyle, bilgiye erişim boyutu, ortalama okullaşma ve beklenen okullaşma oranı göstergeleriyle ve kaliteli bir yaşam standardı boyutu ise kişi başına GSMH ile ölçülmektedir.

İGE'nin hesaplanmasında ilk aşama 187 ülkeye ait her bir göstergenin asgari ve azami değerlerinin belirlenmesidir. UNDP tarafından belirlenen bu değerler Tablo 1.4.'te yer almaktadır.

**Tablo 1.4. İnsani Gelişim Endeksinin Hesaplanmasında Kullanılan Asgari ve Azami Değerler**

BOYUT	GÖSTERGE	ASGARİ	AZAMİ
Uzun ve Sağlıklı Bir Yaşam	Ortalama Ömür Beklentisi <sup>1</sup>	20	85
Bilgiye Erişim	Beklenen Okullaşma	0	18
	Ortalama Okullaşma	0	15
Kaliteli Bir Yaşam Standardı	Kişi Başına GSYH (SAGP, 2011 \$)	100	75000

<sup>1</sup> Yeni doğmuş bir bebeğin, doğduğu zamana özgü ölüm oranlarının mevcut durumunun bebeğin yaşamı boyunca aynı kalacağı varsayımı altında bebeğin yaşaması beklenen yıl sayısı

**Kaynak:** UNDP, (2014b), s.2.

İkinci aşama, her bir gösterge için alt endekslerin oluşturulmasıdır. Eğitim, sağlık ve gelir için öncelikle saptanan minimum ve maksimum değerler aracılığıyla 1994 yılından bu zamana kullanılan formül ile alt endeksler elde edilmektedir. Eğitim için iki ölçüt bulunduğu için öncelikle bu iki ölçütün alt endeksleri hesaplanmakta ve bu endekslerin önceki yıllardan farklı olarak geometrik ortalaması (aritmetik ortalaması alınıyordu) alınmaktadır. Ardından eğitim, sağlık ve gelir endekslerinin de geometrik ortalaması alınarak İGE hesaplanmaktadır<sup>159</sup>. Endeksin I ile simgelenmesi halinde, matematiksel olarak, İGE hesaplama formülü şu şekilde hesaplanmaktadır:

$$İGE = \sqrt[3]{I Yaşam. I Eğitim. I Gelir}$$

<sup>159</sup> E. Muhsin Doğan ve Halim Tatlı (2014), "İnsani Gelişim ve İnsani Yoksulluk Bağlamında Türkiye'nin Dünyadaki Yeri", *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 1, s. 104.

Yine eski uygulamadan farklı olarak endeks değerlerine göre (0 ile 1) ülkeler UNDP tarafından 4 gruba (önceden 3 guruba) ayrılmıştır. Bunlarda Tablo 1.5.'te kategorize edilerek gösterilmektedir.

**Tablo 1.5. İnsanı Gelişim Endeksine Göre Ülkelerin Sınıflandırılması**

ENDEKS DEĞERİ	SINIFLANDIRMA	ÜLKE SAYILARI (2015)
0-0,541	Düşük İnsani Gelişme	41
0,550-0,699	Orta İnsani Gelişme	41
0,701-0,796	Yüksek İnsani Gelişme	54
0,800-1	Çok Yüksek İnsani Gelişme	51

**Kaynak:** UNDP, (2016), ss.198-201.

b) *Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi:* UNDP tarafından yayınlanan İnsani Gelişim Raporları'nda 1997 yılından 2009 yılına kadar yoksulluğu ölçmek için *İnsani Yoksulluk Endeksi\** kullanılmıştır. Ancak UNDP 2010 yılında yayınladığı raporunda insani yoksulluğu çok boyutlu bir bakış açısıyla değerlendirmiş ve yeni bir yoksulluk ölçüm yöntemi olarak Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksini (ÇBYE) tanıtmıştır. Yeni İnsani Gelişim Raporlarında İYE yerine bu endeks yayınlanmaktadır. ÇBYE ile aynı hane içinde sağlık, eğitim ve yaşam standardı göstergeleri kullanılarak yaşanan birden fazla yoksulluğun ölçülmesi ve yoksulluğun yoksunluk temelinde hesaplanması hedeflenmektedir. Endeks, çok boyutlu yoksul insanların sayısını ve hane temelinde karşı karşıya kaldıkları yoksullukları göstermektedir.

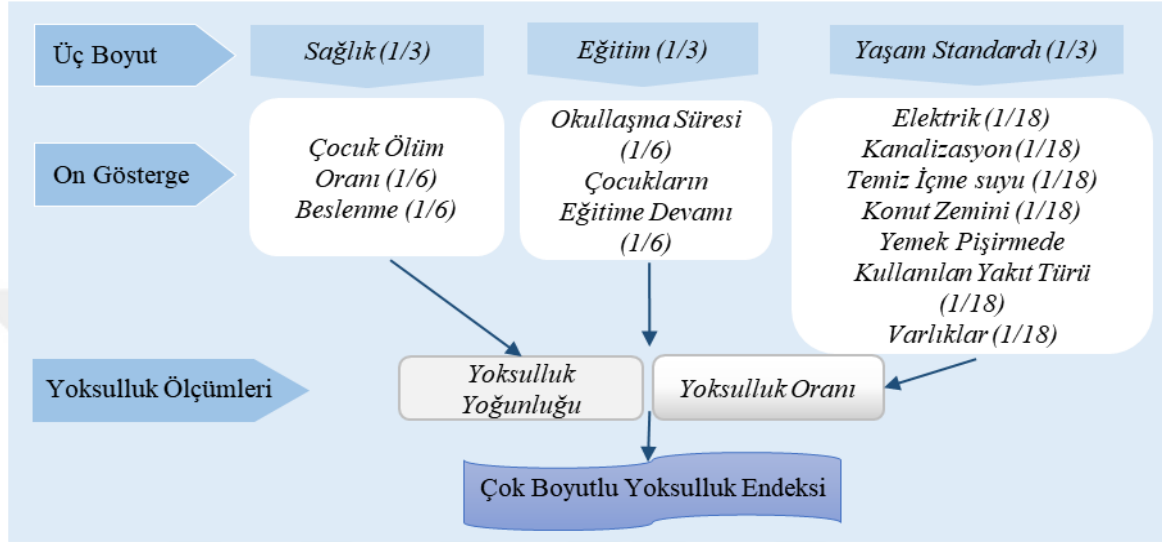
ÇBYE sayesinde hanehalkı anketlerinden elde edilen mikro veriler kullanılarak sağlık, eğitim ve yaşam standartlarında bireysel düzeyde var olan yoksulluk tespit edilmeye çalışılmaktadır. Böylece veri hanedeki her bir birey yoksulluk sayılarına bağlı olarak yoksul veya yoksul olmayan olarak sınıflandırılmaktadır. Daha sonra bu veriler ulusal yoksulluk ölçümünde bir araya getirilmektedir<sup>160</sup>. ÇBYE, üç farklı boyuttan (sağlık, eğitim ve yaşam standartı) ve on farklı göstergeye ait hanehalkı anketlerinden

\* *İnsani Yoksulluk Endeksi*, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde insani kalkınmayı sağlamak amacıyla insanların bazı temel ihtiyaçlardan ve haklardan mahrum olup olmadıklarını ortaya koymak ve bölgesel gelir farklılıklarına daha duyarlı olduğu için görece daha iyi bir endeks olarak yıllarca UNDP tarafından kullanılmıştır. Bu endeksle sağlanan insani gelişimin dağılımı ve yoksulluğun miktarı yansıtılmıştır. Gösterge olarak kaliteli su kaynaklarına erişim ve çocukların beslenme düzeyi ön plana çıkarılmıştır. Ayrıca ülkeler arasındaki farklılıklar düşünülerek bu endeksin ikinci versiyonu olan ve gelişmiş ülkeler için kullanılan İYE-2 geliştirilmiştir. Endeksin bu versiyonunda İYE'ne ek olarak gelişmiş ülkelerde göreceli yoksulluk oranını ve toplumsal yaşamdan dışlanmanın bir göstergesi olarak uzun dönem işsizlik oranını aynı endeks içinde birlikte dikkate alınmıştır. (Ayrıntılı bilgi için bkz: [http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/library/human\\_development/](http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/library/human_development/))

<sup>160</sup> UNDP (2010), **The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development**, 20th Anniversary Edition, UNDP, New York, s. 221.

elde edilen verilerden yola çıkarak hesaplanmaktadır. Endekste her bir boyut ve bu boyutlara ait göstergeler kendi aralarında eşit ağırlığa sahiptir<sup>161</sup>. ÇBYE'nin içeriği aşağıdaki Şekil 1.2.'te gösterilmiştir. Eğer bir hane bu 10 göstergeden en az 3'ünde yoksunluk çekiyorsa yoksul olarak tanımlanmaktadır.

Şekil 1.2. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksinin Boyutları ve Göstergeleri



Kaynak:UNDP, (2010), s. 215.

Bir hanenin Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksinin oluşturulmasında kullanılan tüm göstergeler aynı hanede yapılan anketten elde edilmektedir. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksinde yer alan göstergelerin ortalaması alınarak her bir hanedeki yoksulluk değeri hesaplanmaktadır. Ortalaması alınan göstergelerin üçte biri, bir başka ifadeyle % 33,3'ü yoksullarla yoksul olmayanlar arasındaki ayrımın yapılmasında eşik olarak kullanılmaktadır. Bir hanedeki yoksulluk değeri % 33,3 ya da daha büyükse bu hanedeki herkes çok boyutlu yoksul olarak kabul edilmektedir. Yoksulluk oranı % 33,3'den az olmak koşuluyla % 20'den büyük ya da eşitse hane *çok boyutlu yoksulluğa düşme riski altında* diye tanımlanmaktadır<sup>162</sup>. Yoksulluk oranını H, yoksulluğun yoğunluğunu (şiddetini) ise A ile simgelersek, matematiksel olarak, Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (MPI) hesaplanma formülü aşağıdaki şekilde gösterilebilir:

$$MPI = H.A$$

<sup>161</sup> Sabina Alkire, Jose Manuel Roche, M.E. Santos ve S. Seth (2011), "Multidimensional Poverty Index 2011: Brief Methodological Note", **Oxford Poverty & Human Development Initiative**, UK, s. 3 – 4.

<sup>162</sup> UNDP (2013), "Güneyin Yükselişi: Farklılıklar Dünyasında İnsani Gelişme: 2013 İnsani Gelişme Raporu'ndaki Muhtelif Göstergelerle İlgili Açıklama Notu", [http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/T%C3%BCrkiye%20De%C4%9Feri/2013/2013\\_Human\\_Development\\_Report\\_Turkey.pdf](http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/T%C3%BCrkiye%20De%C4%9Feri/2013/2013_Human_Development_Report_Turkey.pdf) (22/5/2014), s.7.

Özetle yoksulluk göstergeleri kullanılarak yapılan hesaplamalar sonucunda yoksulluk oranı ve yaşanan yoksulluğun yoğunluğu tespit ediliyor ve ardından bu iki değer in çarpımından Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksine ulaşıyor.

#### **1.1.4. Yoksulluk ve Yoksulluğun Azaltılmasına Yönelik İktisadi Teoriler**

Yoksulluğu azaltmayı hedefleyen politikalar, politikaları oluşturan ve karar alma mekanizmasında bulunan kesimlerin ihtiyacı olan ana çerçeveyi oluşturan ve uygulamaya konulacak politikaların sonuçlarının tahmin edilmesine yardımcı olan iktisat teorilerini esas alır. Yoksulluk ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik iktisadi teoriler on dokuzuncu yüz yılda yoksullukla ilgili ilk tanımlamaları yapan Klasik ve Neo-klasik teoriler; bu teorilerin varsayım, hipotez ve çıkarımlarına reaksiyon olarak ortaya çıkan ve klasiklerin temel yaklaşımlarını kabul etmekle birlikte bir dizi yenilik ortaya koyan Keynezyen/Liberal görüşler ile sorunu klasiklerin ele aldığı sosyo-ekonomik sistemden tamamen farklı bir boyutta ele alan Radikal/Marksist ekonomik teoriler ve son olarakta toplumlarda farklı sosyal mevkilerin olduğu ve alt düzeyde yoksulluğun kaçınılmaz olduğunu idda eden işlevsel yoksulluk teorisi olmak üzere beş ana başlık altında ele alınacaktır<sup>163</sup>.

##### **1.1.4.1. Klasik Yoksulluk Teorisi**

Klasik yoksulluk teorisi Klasik iktisatçıların değer ve dağılım kavramları ile ilgili görüşlerine dayanır. Bu görüşe göre bir ürünün değeri, büyük ölçüde, ürünün üretilmesi aşamasında ortaya çıkan maliyetlere bağlıdır. Örneğin, tarımsal bir ürünün üretiminde arazi sahibi arazisini kiraya vermesinin karşılığında rant, işçi emeğinin karşılığında ücret ve işletmeciliği üstlenen çiftçi ise yaptığı yatırım ve işletmecilik karşılığında kâr elde eder. Piyasada ortaya çıkan dağılım ve tahsis etkindir ve cari ücret düzeyi bireysel üretkenliği adil bir biçimde yansıtır. Dolayısıyla yoksulluk, bireylerin doğuştan sahip oldukları yeteneklerin farklılığı ve genetik özellikleri potansiyel yoksulluk kaynaklarından olmakla birlikte, bireysel üretkenliği etkileyen bireysel tercihlerin sonucunda ortaya çıkan bir olgudur. Bireylerin piyasa mekanizması içinde yaptıkları yanlış tercihler kendilerini yoksulluk tuzağı içinde bulmalarına yol açabilir. Piyasaya devlet tarafından yapılan müdahaleler piyasanın etkinliğini ortadan kaldıracığı için refah

<sup>163</sup> Nathaniel O. Agola ve Joseph L. Awange (2014), **Globalized Poverty and Environment: 21 st Century Challenges and Innovative Solutions**, Heildenberg: Springer, London, s.52-59.

programlarının devreye girmesi bu programlara bağımlılığı artırarak yoksulluğun yeniden üretilmesine yol açar. Hasta, malul veya çalışamaz konumda olan yoksulları desteklemek veya çalışanların üretkenliğini artırmayı amaçlayan programlar hariç piyasaya yönelik kamusal müdahaleler piyasanın etkinliğini ortadan kaldırdığı ölçüde yoksulluğu kronik bir hale getirir ve yoksulluğa yol açan ana faktörlerden birini oluşturur.

Klasik yaklaşımda zaman içinde ortaya çıkan davranışsal teori ve alt kültür teorisi olmak üzere iki farklı yaklaşımdan söz edilebilir<sup>164</sup>. Davranışsal teoriye göre bireyler büyük ölçüde bireysel farklılıklardan kaynaklanan yoksulluklarından sorumludurlar. Yoksulluğa yol açan bireysel farklılıklar çalışma etiğinden yoksun olma, gerekli eğitimi alamama veya piyasanın talep ettiği rekabetçi yeteneklere sahip olamama gibi farklılıklardır. Bu görüşe göre yoksulluğu bireysel farklılıklar yol açıyorsa ve bu farklılıkların kamu müdahalesiyle tamamen ortadan kaldırılmasına olanak yoksa yoksulluğu önlemek amacıyla devletin piyasaya müdahalesinin haklı bir gerekçesi de olamaz. Öte yandan, alt kültür teorisine göre “yoksulluk gereklidir zira yoksulluk olmasaydı çalışanların çalışmaya istekli hale gelmeleri mümkün olmazdı”<sup>165</sup>. Yoksulluk bireylerin kendilerinin seçimleri nedeniyle ortaya çıkar, piyasanın başarısızlığının bir sonucu değildir ve bireysel çaba ve yeteneklerin yetersizliğinden kaynaklanır. Bu nedenle yoksullara bireysel yeteneklerini geliştirmek amacıyla kamusal destekler sunmak yerine yalnızca moral destek vermek yeterlidir. Yoksulluğu azaltma ahlaki bir görev olarak görülürse, devlet desteği uygun bir yöntem olarak görülemeyeceği için, hayırseverlerin yardımları tercih edilmesi gereken tek destek yöntemi olarak ele alınmalıdır. Benzer bir biçimde, bireylerin yoksulluğa düşmelerinde içinde buldukları ekonomik-siyasi ortam yerine bireysel çaba ve yetenekleri sorumlu ise yoksulluğu azaltmak için devletin sübvansiyon politikalarına başvurması da gereksizdir.

Yoksulluğa yol açan davranışsal faktörler genetik yolla veya çocuk yetiştirme tarzları yoluyla nesilden nesile aktarılabilir. Yoksullukla alakalı davranışların nesilden nesile aktarılması var olan *yoksulluk kültürü* yoluyla sürekli bir hale gelebilir ve gelecek nesiller yetersiz ekonomik araçlarla içinde buldukları yoksullukla mücadele etmeyi

<sup>164</sup> E. Philip Davis ve Miguel Sanchez-Martinez (2015), **Economic Theories of Poverty**, JRF (Joseph Rowntree Foundation) Report, <https://www.jrf.org.uk/report/economic-theories-poverty> (15.12.2015), s.19-22.

<sup>165</sup> Peter Townsend, (1979) **Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living**, Allen Lane and Penguin Books, London, ss. 61 -87.

alışkanlık haline getirebilirler. Bu yaklaşım, yoksullukla mücadelenin piyasaya dayalı ve pahalı yeniden dağıtıcı politikalardan düşük maliyetli sosyal çalışma programları ve benzeri uygulamalara ağırlık vererek sürdürülmesine meşruiyet sağlar.

#### **1.1.4.2.Neo-Klasik Yoksulluk Teorisi**

İktisadi kalkınma teorileri zengin ve yoksul ülkeler arasındaki gelişmişlik farkları üzerinde dururlar ve yoksul ülkelerin kalkınmalarını hızlandırıp gelişmiş ülkelere yetişebilmeleri için kalkınma sürecinde sahip olmaları gereken niteliklere odaklanırlar. Geleneksel olarak iktisadi gelişme sürecinde kişi başına milli gelirin artacağı, yoksul kişilerin de kalkınma sürecinden olumlu etkileneneği ve sonuçta kalkındıkça yoksulluğun tedricen ortadan kalkacağı varsayılır. Ancak çok sayıda ülkenin kalkınma süreçleri ile ilgili deneyimler kalkınma hızlansa ve kişi başına milli gelirden belirgin bir artış ortaya çıksa bile yoksul kişilerin sayısında artış gözlemlenebileceğini ortaya koymaktadır. Kalkınma iktisatçıların gelir dağılımı sorununa önem vermemelerinin en önemli nedenlerinden biri neo-klasik kalkınma paradigmasının gelir dağılımı konusundaki yaklaşımıdır. Neo-klasik yaklaşım gelir dağılımı hususunda üç ana dogmaya sahiptir. Öncelikle, bu yaklaşıma göre, gelir dağılımı eşitsizliği iktisadi büyüme ve etkinlik için son derece gereklidir. Kişilerin sahip oldukları farklılıklar uzmanlaşma ve değiş-tokuşa neden olur. Başka bir deyişle, kişilerin gelirleri arasındaki farklılık doğaldır ve fiziki veya beşeri varlıkları arasındaki farklılığın doğal bir yansımasıdır. Üstelik gelir dağılımındaki farklılıklar tasarruf birikimini artırır, tasarruf birikiminin artması sermayenin temerküzüne yol açar ve sermayenin az sayıdaki kişi veya firmanın elinde toplanması yatırımların artmasına yol açarak iktisadi büyümeyi ve dolayısıyla refahı artırır. İkinci olarak, Neo-klasik iktisatçılara göre iktisadi değişim ve iktisadi büyümenin varlığı halinde gelir dağılımı eşitsizliği zaman içinde azalmaya mahkûm olduğundan yoksulluk da yavaş yavaş ortadan kalkmak zorundadır. Son olarak, öngörülen bu mekanizmaya rağmen arzu edilmeyen gelir dağılımı farklılıkları daima oluşmaktadır. Keynesyen yaklaşım, bu noktada, gelir dağılımı eşitsizliğini azaltmak için artan oranlı vergilere ve sübvansiyonlara ağırlık verildiğinde yoksulluğun ortadan kaldırılabileneğini ileri sürer.

Geleneksel Neo-klasik yaklaşımın gelir dağılımı eşitsizliği ve sonuçta yoksulluk konusunda sahip olduğu bu görüşlerin gerçek yaşamda isabet kaydetmemesi üç noktaya aşırı önem vermesinden kaynaklanmaktadır. Öncelikle kişisel gelir dağılımındaki

farklılıkların tek nedeni faktör yoğunluğundaki farklılıklar değildir. Kişisel kabiliyetteki, çalışma koşullarındaki, risk alma eğilimindeki, alınan eğitimdeki ve iş tecrübesindeki farklılıklar emeğin yetişkinler arasındaki dağılımında eşitsizliğe yol açarak gelir dağılımının eşitsizliğine neden olmaktadır<sup>166</sup>. Öte yandan, enflasyon ve iktisadi krizlerin yanı sıra sosyal norm ve düzenlemeler<sup>167</sup>, küreselleşme ve teknolojik gelişmeler de bu eşitsizliği artırmaktadır. İkinci olarak, yoksulluğun azaltılması için gereken transfer miktarının çok fazla olmadığı kabul edilmektedir. Nihayet, bu yaklaşım büyümeden sorumlu olan kurumların gelir dağılımı karşısında yansız olmadıkları gerçeğini gözden uzak tutar. Gerçek hayatta iktisadi büyümeden kaynaklanan milli gelir artışlarının en büyük hissesi en zenginlerin payına düşer.

Neo-klasik yoksulluk teorisi emeğin marjinal verimliliği kavramına dayanır. Marjinal verimlilik teorisine göre üretim faktörlerinin sahipleri faktörlerin marjinal geliri (MG)' ne denk düşen bir fiyat elde ederler. Bu sistemde verimliliği daha yüksek olanlar (özel yetenekleri veya sıkı çalışmaları gibi nedenlerle daha yüksek MG'ye sahip olanlar) daha düşük MG'ye sahip olanlara kıyasla daha fazla ücret geliri elde ederler. Bu yaklaşım ücret düzeyindeki dalgalanmaların eğitim düzeyi, yeteneklerdeki veya tecrübedeki farklılıklar gibi faktörlerle izah edilebilmesini kolaylaştırır. Bu yaklaşım ise beşeri sermaye teorisini ortaya çıkarır. Beşeri sermayesi işverence yeterince talep görmeyen kişiler daha az gelir elde ederek yoksullaşırken daha fazla talebe maruz kalanlar ise zenginleşirler.

Klasik yaklaşımda olduğu gibi Neo-Klasik yaklaşım da bireylerin üretkenliğini belirleyen başlangıçtaki beceri, yetenek ve sermaye farklılıklarının yoksulluk üzerinde ciddi etkileri olduğunu kabul eder. Dışsallıklar, eksik bilgi, ahlaki zarar ve ters seçim gibi piyasa başarısızlıkları yoksulluğu meydana getiren ana unsurlardır<sup>168</sup>. Öte yandan belirsizlikler de yoksulluğa yol açan önemli bir faktördür zira yoksul kişiler yoksulluğu düşmelerine yol açacak şoklara (hastalık, durgunluk, ailelerin yıkılması, savaş v.b.) karşı daha zayıf ve korunmasız bir durumdadırlar.

<sup>166</sup> William J. Baumol ve Alan S. Blinder (1988), **Economics: Principles and Policy**. Fourth Edition, Harcourt Brace Jovanovich, s.830.

<sup>167</sup>Vito Tanzi (1998), *Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government*. **IMF Working Paper**, WP/98/178.

<sup>168</sup> E. Philip Davis (2007), *A confrontation of economic and theological approaches to "ending poverty" in Africa*, **London School of Theology And Brunel University Working Paper 07-14**, London.

### 1.1.4.3. Keynesyen-Liberal Yoksulluk Teorileri

Liberal yoksulluk teorisi piyasa başarısızlıklarına ilaveten az gelişmişliğin yoksulluğu ortaya çıkardığı fikrini savunur. Keynesyen yoksulluk teorisi ise iktisadi büyümenin iktisadi kalkınmayı teşvik ederek yoksulluğu azaltacağını ve bu nedenle para ve maliye politikaları yoluyla gönüllü işsizliği ortadan kaldırmaya yönelik kamu müdahalelerinin yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunacağını savunur. Liberallere göre bir bölge veya ülkedeki az gelişmişlik beşeri sermayenin (sağlık, eğitim ve yetenekler), fiziki sermayenin (makine ve binalar), altyapının (ulaşım, enerji ve kanalizasyon), doğal sermayenin (arazi, su, hava), kurumsal sermayenin (hukuk devleti ilkesi ve güvenlik) ve bilgi sermayesinin (verimliliği artırabilmek için gerekli olan teknik bilgi, know-how) yetersizliği nedeniyle ortaya çıkar<sup>169</sup>. İktisadi kalkınmayı sağlayan makroekonomik faktörlerin piyasaya dayalı yöntemlerle teşvik edilmesi yoksullukla mücadelede en önemli araçlardan biridir. Bu çerçevede Neo-Klasik yoksulluk teorisiyle Keynesyen teori yoksullukla mücadelede en önemli unsurun iktisadi büyüme olduğu hususunda ortak görüşe sahiptir.

Keynesyen-Liberal teorilerde yoksulluk çalışmak istemelerine rağmen işsiz kalan, çalışamayan veya çalışma olasılığı kalmayan azınlık grupların şansızlığına bağlanır. Bu şansızlığı ortadan kaldırmak amacıyla devlet düzenlemeler yapar, destekler ve teşvik eder. Yoksulluk piyasa başarısızlıklarının bir yansıması olduğundan yeniden dağıtıcı bir vergilendirme gereklidir. Yoksulluğu azaltan bir iktisadi büyümenin gerçekleştirilmesi için işsizliği asgari düzeye indirme potansiyeline sahip olan toplam yatırımların artırılması gerekir. Zira özel kesimdeki yatırımlar düşük olduğunda işsizlik artar ve işsizliğin artması yoksulluğu da olumsuz yönde etkiler. Oluşan yoksulluk özel kesim kaynaklı olduğundan borçlanarak veya vergilerin artışıyla elde edilen ilave kamu gelirlerinin kamu yatırımlarının artırılması için kullanılması ve böylece işsizliğin ve yoksulluğun azaltılması gerekir. Öte yandan iktisadi büyüme doğrudan yoksulluğu azaltma kabiliyetine sahiptir zira büyüme toplumdaki herkesin gelirini artırır. İktisadi büyümenin yoksulluğun azaltılmasındaki olumlu etkisi gelir dağılımı düzeldiğinde veya düşük gelirli olanların gelirindeki artış yüksek gelirli olanlarınkine kıyasla daha fazla olduğunda yükselir. İşsizliğin yanı sıra enflasyonun, kamu kesimi borçlanmasının ve varlık

<sup>169</sup> Jeffrey D. Sachs (2005), **The End of Poverty**, Penguin, London.



piyasasındaki genişlemenin artması da yoksulluğu artırır. Piyasaya dayalı yöntemlerle bu türden makroekonomik gelişmelerin önlenmesi ise yoksulluğun azaltılmasına ciddi bir şekilde katkı sunar.

#### 1.1.4.4. Marksist-Radikal Yoksulluk Teorileri

Marksist iktisatçılara göre kapitalizm ve sınıf ayrımına dayalı diğer sosyo-ekonomik faktörler yoksulluğun temel nedenlerini meydana getirir. Bu görüşün taraftarlarına göre “piyasa doğası gereği işlevsizdir”<sup>170</sup>. Kapitalist toplumlarda emek maliyeti olması gerekene kıyasla çok düşük bir düzeyde belirlenir. Düşük ücretler ve süreç içinde ortaya çıkan işsizler ordusu yoksulluğu besler. Bu nedenle kapitalist bir ekonomide yoksulluk ancak asgari ücret uygulaması gibi piyasaya yönelik katı düzenlemeler yoluyla önenebilir. Son yıllarda çok sayıda politik iktisatçı yoksulluğun kaynağının işgücü piyasalarındaki katmanlaşma, önyargılar ve yozlaşma gibi yapısal faktörler olduğunu dile getirmektedir. Yoksullukla çevresel faktörler arasında kurulan ilişkiler de yoksullukla ilgili diğer radikal teorilere dayanak teşkil etmektedir.

Son yıllarda çok sayıda iktisatçı Neo-klasik iktisadın temel varsayımları ile gerçek yaşam arasındaki farklılıklar üzerinde önemle durmaktadır. Bu iktisatçıların bir kısmı ücret düzeyini belirleyen emek talebinin niteliği ve bireysel özelliklerin dışındaki faktörler üzerinde dururken diğerleri sendikalar, işverenlerin tekelci gücü ve hükümetlerin müdahaleleri gibi tam rekabet piyasası koşullarının mevcut olmadığına dair işaretler veren unsurlara odaklanmaktadır. Ülkeden ülkeye farklılık gösteren koşullar ve ülkeler içindeki yerel farklılıklar dikkate alındığında emek piyasasındaki şartların hem ülkeler arasında hem de ülke içinde aynı olmadığı ve emek piyasalarının “parçalı” bir yapıda olduğu görülmektedir. Tek bir firma içindeki ya da bir üretim alanındaki emek piyasasının yapısının bu firma veya alanın dışında kalan ulusal piyasadan bile yalıtılmış olabilir. Hem ülke içinde hem de farklı endüstrilerde nitelikleri farklılık gösteren *ikili emek piyasası* bulunabilir. Başka bir ifadeyle, istihdamın istikrarlı, ücret ödemelerinin tatminkâr ve sendikaların güçlü olduğu *birincil* sektörleri istihdamın istikrarsız, ücretlerin düşük ve sendikaların zayıf ve önemsiz olduğu *ikincil* sektörler bir arada faaliyet gösterebilirler. Dolayısıyla ancak ikincil sektörlerde iş bulabilen kişiler yoksul kalırken

<sup>170</sup> Rebecca M. Blank (2010) “Selecting among anti-poverty measures, can an economist be both critical and caring?”, **Review of Social Economy**, Vol. 61, No. 4, s. 448–450.

birincil sektörlerde iş bulma şansına kavuşanlar refah düzeylerini de artırma olanağına kavuşabilmektedirler. Ancak ikili emek piyasası yoksulluğun bütün boyutlarını izah etme yeteneğinden yoksundur.

Yoksulluğu ve fakirliği azaltmaya yönelik radikal iktisat teorisi büyük ölçüde Marksist geleneğe dayanır ancak Klasik Marksizm'in temel varsayımlarını modern sosyal ve tarihi gelişmelere cevap verecek bir biçimde yeniden modellendirir. Bu teoriye göre bir ürünün piyasa fiyatı o ürünün marjinal değerini etkiler. Tam rekabet piyasasındaki arz ve talep koşulları ise bireylerin verimliliğini belirler. Öte yandan, bu teoriye göre, toplumdaki sınıfsal bölünme ve sınıfların göreceli dağılımı bireysel gelir dağılımını da önemli ölçüde değiştirir. Değerin emek kuramına göre üretim sürecinde ortaya çıkan değer miktarı bir yandan işçilerin niteliklerine; öte yandan, bu süreçte kullandıkları emeklerinin karmaşık olup olmamasına göre belirlenir. Karmaşık işlerde çalışan bir işçi basit işlerde çalışan işçiye göre daha fazla değer üreteceğinden aldığı ücret de o ölçüde yüksek olacaktır ve basit işlerde çalışanlara kıyasla daha fazla zengin olacaktır. Kişisel çabalar, eğitim, tecrübe, doğuştan gelen fiziki veya entelektüel farklılıklar da alınan ücret düzeyinin farklı olmasına yol açar. Radikal iktisat teorisi ancak komünizm aşamasında "yeteneklerine göre herkesin katkıda bulunması, ihtiyaçlarına göre herkese katkı sağlanması" ilkesi benimseneceğinden yoksulluğun ortadan kaldırılabilmesi için yeniden dağıtıcı adalet anlayışı savunulur. Bu teoriye göre sosyalist ve komünist aşamalarda bile kişisel gelir farklılıklarının tamamen ortadan kaldırılması öngörülmez. Ortadan kaldırılması gereken temel eşitsizlikler sınıf ve etnik yapı farklılığından kaynaklanan eşitsizlikler ile siyasi-sosyal güç ve yetkilerin kullanımı sonrasında ortaya çıkan veya piyasa sisteminin işlemesinden kaynaklanan eşitsizliklerdir. Doğal farklılıklara (fiziki veya entelektüel farklılıklar) dayanan eşitsizlikler ile beceri ve bilgi edinimi ile kişisel tercihlerden (daha fazla çalışma ya da boşta kalma tercihleri gibi) kaynaklanan eşitsizlikler engellenemez ve meşru görülebilir. Bu nedenle radikal iktisat teorisi yeniden dağıtıcı politikaların azami ölçüde kullanılması halinde bile toplumda belirli ölçülerde yoksunluğa sahip yoksul kesimlerin olabileceğini öngörür.

#### **1.1.4.5. İşlevsel Yoksulluk Teorisi**

İşlevsel teoriye göre tüm toplumlarda farklı sosyal durumlar ve mevkiler bulunur. Her sosyal mevkinin toplum için sahip olduğu işlev farklıdır. Her mevki göreceli bir

öneme sahiptir ve her mevki kendi işlevini yerine getirmediğinde toplumsal düzeyde azami verimlilik ve refaha ulaşamaz. Bu nedenle her mevkinin işlevini yerine getirmesi için her bir mevkide görev üstlenecek kesimlerin mevki ve konumlarına uygun bir biçimde ödüllendirilmeleri esastır. H. Gans'a göre, yoksulluk farklı mekanizmalarla bu toplumsal mevki ve konumların doldurulmasına ve işlevlerini yerine getirmelerine katkıda bulunur<sup>171</sup>:

-Yoksulluk pis, tehlikeli, adi ve şerefli sayılmayan işleri yapacak insan kaynağını ortaya çıkararak toplum için elzem olan bu türden işlerin yapılabilmesine olanak sağlar;

-Yoksullar birçok işi daha ucuza yaparak zengin kesimlerin harcaması gereken paraların bir kısmını tasarruf etmelerini sağlayarak onları sübvansederler;

-Yoksulluk çok sayıda meslekte istihdam olanağı meydana getirir (uyuşturucu satıcılığı, fahişelik, rehincilik, askerlik ve polislik v.b.);

-Yoksullar döküntü, çalınmış ve hasarlı ürün ve eşyaları satın aldıklarından bu eşyaların ömrünü uzatarak ekonomik değerlerini artırır ve acemi veya mesleki açıdan yeterli deneyime sahip olmayan doktor veya öğretmen gibi kişilerden hizmet satın alarak bu kişilerin uzmanlaşmasına katkıda bulunurlar;

-Yoksulluk yoksul olmayanların mevki ve konumlarını garanti altına alır;

-Yoksullar eğitim olanaklarından yararlanamamaları bu olanaklardan yararlananların daha iyi işler bulmalarına dolaylı katkı sağlarlar ve böylece yoksul olmayanların dikey hareketliliğine destek sunarlar;

-Yoksullar, Mısır piramitlerinde, Uzungöl'de veya Antalya'da çalışarak turistik ve kültürel faaliyetlerin icra edilesini mümkün hale getirirler;

-Yoksullar daha zengin kesimin bir süre sonra beğenip benimsediği başlarda gözde olmayan kültürü (Ör. Caz, rap, arabesk, blues müzik) üretirler;

-Yoksullar kentsel dönüşüm, sanayileşme, değişim gibi büyümenin ekonomik ve siyasi maliyetlerini hafifletirler;

---

<sup>171</sup>Herbert J. Gans (1972), "The Positive Functions of Poverty", *American Journal of Sociology*, Vol: 78, No: 2, s. 275-289.

-Yoksullar siyasi süreçte görece önemsiz bir yer işgal ederek zenginlerin daha başar bir konuma ulaşmalarına ve çıkarlarını azamileştirmelerine dolaylı yoldan yardım ederler.

H. Gans'a göre yoksulluk zenginler için işlevsiz hale gelirse veya yoksullar sosyal tabakalaşma sistemini değiştirecek güce erişirse ancak o zaman ortadan kaldırılabilir.

## **1.2. YOKSULLUĞUN KURAMSAL ANALİZİ**

Yoksulluğun kavramsal analizinden sonra çalışmanın bu kısımda yoksulluğun kuramsal analizi yapılacaktır. Kuramsal analizde yoksulluğa yol açan faktörler iktisadi, sosyal, siyasi, demografik ve ekolojik olarak sınıflandırılarak incelenecek ve teorik çerçevede yoksullukla mücadele yaklaşımları (yoksullukla mücadelede doğrudan ve dolaylı yaklaşım) üzerinde durulacaktır. Ardından WB ve UNDP verileri ışığında Türkiye’de ve Dünya’da yoksulluğun genel durumu hakkında bilgi verilerek yoksulluğun genel profili ortaya konacaktır.

### **1.2.1. Yoksulluğa Yol Açan Faktörler**

Yoksulluk birçok nedene dayalı olarak ortaya çıkan bir sorundur. Ülkelerin iktisadi, coğrafi, siyasi ve diğer konular açısından sahip oldukları farklılıklar (yaş, ırk, dini inanç vb.) yoksulluğa yol açan unsurların ülkeden ülkeye ya da bölgeden bölgeye değişiklik göstermesine yol açmaktadır. Ayrıca yoksulluğa yol açan faktörler olarak görülen unsurlar aynı zamanda yoksulluğun sonucu olarak da değerlendirilebilir. Örneğin, eğitim seviyesinin düşüklüğü, işsizlik ve göç gibi yoksulluğa yol açan faktörler diğer taraftan yoksulluğun birer sonucu olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Yoksulluk ve korunmasızlık-kırılganlık ve bu iki kavramın zıddı olan zenginlik ile güvenli geçim kaynaklarına sahip olma bireylerin sahip oldukları yetenek ve özellikler ile dış koşullar arasındaki ilişkiler bileşimine bağlı olarak değişiklik gösterirler. Her birey çalışmak ve ürettiğini satmak için kendisine has beceri bileşimine sahiptir. Bu bileşimin ne ölçüde güçlü olduğu ve becerilerin yeterli miktarda geçimi sağlayacak kaynakları temin etmeye yetip yetmeyeceği bireylerin içinde yaşadıkları farklı ekonomik, sosyo-kültürel, fiziki ve siyasi ortam tarafından belirlenir. Dünyadaki insanların çok büyük bir kısmı geçimlerini yiyecek üretmek veya bir miktar gelir elde etmek için emekleriyle çalışarak sağlamaktadır. Bu nedenle emek yoksulların “en değerli varlığı” ve hatta sahip oldukları yegâne üretken varlıklarıdır.

Bu çerçevede gönüllü olmayan gelir ve tüketim yoksulluğu, *düşük verimlilik* (emeğin ve diğer gelir getirici girdilerin getirisinin yetersizliği), *korunmasızlık-kırılganlık* (gelir ve tüketimdeki ani azalmaların oluşturduğu sonuçlar ve bireylerin yoksunluklarını artıran riskler) ve *bağımlılık* (çalışma olanaklarının olmaması nedeniyle bağımsız bir biçimde geçimini sağlama yeteneğinin olmaması) gibi üç farklı faktör kümesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bu faktörlerden ilk ikisi (düşük verimlilik ve korunmasızlık-kırılganlık) emeği ile çalışanların düşük veya güvensiz gelir elde etmelerine; üçüncüsü (bağımlılık) ise geçimlerini sağlamak için emekleriyle çalışma kapasitelerinin olmaması anlamına gelmektedir<sup>172</sup>.

Literatürde yoksulluğa yol açan faktörler değişik şekillerde sınıflandırılmakta ve açıklanmaya çalışılmaktadır. Örneğin, Dünya Bankası 2000 yılında yayınladığı raporunda yoksulluğa yol açan üç unsur (gelir ve varlıktan yoksun olma, söz ve güç sahibi olamama ve kırılganlık) üzerinde durmuş ve yoksulluğu azaltmak için bu unsurların asgari düzeye indirilmesini savunmuştur<sup>173</sup>.

Yoksulluğa yol açan faktörlere yönelik bir diğer sınıflandırma yoksulluğun nedenini kişisel sebeplere (bireysel faktörlere) ve dışsal etmenlere (yapısal faktörlere) bağlayan görüştür. Bireyselci bakış açısı yoksulluğun sebeplerini kişilerin yetenekleri, sorumluluk ve disiplin anlayışları, tutumluluk derecesi ve gösterdikleri caba gibi kişinin bireysel özelliklerine dayandırmaktadır. Yapısalcı bakış açısı ise yoksulluğa neden olan etmenleri bireylerin dışında gelişen başta ekonomi politikaları olmak üzere, düşük ücretler, yetersiz büyüme, istihdam ve eğitim olanakları, ayrımcılık, savaşlar ve doğal afetler gibi birtakım faktörlere bağlı olduğunu savunmaktadır<sup>174</sup>. Çok net çizgelerle ayırmanın mümkün olmadığı yoksulluk nedenlerinden bazıları Tablo 1.6.'da gösterilmektedir.

<sup>172</sup> Stephen Devereux (2000), *Social Safety Nets For Poverty Alleviation In Southern Africa, A Research Report for the Department for International Development*, ESCOR Report R7017, The Institute of Development Studies at the University of Sussex, s.20.

<sup>173</sup> World Bank (2000), *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, World Bank, Washington, D.C. s. 34 – 37.

<sup>174</sup> Peter Taylor – Gooby (1991), *Social Change, Social Welfare and Social Science*, University of Toronto Press, Toronto, s. 40 – 45.

**Tablo 1.6. Yoksulluğa Yol Açan Faktörler**

<b>İKTİSADİ FAKTÖRLER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•İş gücü piyasası, işsizlik ve kayıt dışı istihdamın yapısı</li> <li>•Teknolojik gelişme</li> <li>•Küreselleşme</li> <li>•Yapısal uyum programları</li> <li>•Mülkiyet yapısı ve servetin dağılımı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Piyasanın yapısı (eksik rekabet)</li> <li>•Enflasyon</li> <li>•Ekonomik kriz ve şoklar</li> <li>•Yetersiz üretim ve büyüme</li> <li>•Kamusal mal ve hizmetlerin niteliği ve dağılımı</li> </ul>
<b>SİYASİ FAKTÖRLER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Siyasal karar alma mekanizmasına katılımın yetersiz olması</li> <li>•Hak ve özgürlüklerin sınırlanması ve insan hakları ihlalleri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Savaşlar</li> <li>•Yolsuzluk</li> <li>•Ayrımcılık (Irk, cins v.b.)</li> <li>•İç çatışma ve terörizm</li> </ul>
<b>EKOLOJİK-DEMOGRAFİK FAKTÖRLER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•İklim koşulları ve doğal afetler</li> <li>•Doğanın tahrip edilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hızlı nüfus artışı</li> <li>•Bölgesel gelişmişlik farklılıkları ve göçler</li> </ul>
<b>SOSYOLOJİK FAKTÖRLER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hanehalkının özellikleri (Boşanma, ölüm, eğitim durumu ve özürllülük)</li> <li>•Sosyal Dışlama, Bağımlılık</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Güçsüzlük ve sesini duyuramama</li> <li>•Zayıflık ve korunmasızlık</li> <li>•İzolasyon</li> </ul>

Tablo 1.6.'da yoksulluğa yol açan faktörler iktisadi, siyasi, politik, ekolojik, demografik ve sosyolojik olarak sınıflandırılmıştır. Böyle bir sınıflandırmaya gidilmesinin nedeni yoksulluğun çok boyutlu bir kavram olması ve yoksulluğun nedeninin sadece ekonomik unsurlara indirgenememesinden kaynaklanmaktadır. Unutulmamalıdır ki yoksulluğa yol açan bu faktörlerden bazıları direk; bazıları ise dolaylı etkiye sahiptir ve hiç birisi kendi başına ya da her toplum için geçerli yoksulluğa yol açan bir faktör değildir.

### 1.2.1.1. İktisadi Faktörler

Yoksulluğun ana nedeni olarak iktisadi nedenleri gören görüş oldukça yaygındır. Bu iktisadi nedenlerin temelini ulusal ve uluslararası kuruluşlarca küresel çapta uygulanan kalkınmayla ilgili plan, politika ve strateji uygulamaları oluşturur. İster ekonomiye devlet müdahalesini öngören politikaların isterse de devlet müdahalesinin minimum düzeyde olduğu neo-liberal politikaların uygulandığı dönemlerde olsun yoksulluk problemi özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin en önemli sorunu olmuştur. Devlet müdahalesinin yoğun olduğu 1950-1970 yılları arasında uygulanan bir dizi başarısız politikalar ödemeler dengesi kriziyle sonuçlanmış ve bu durum yoksulluğu artırmıştır. Neo-liberal politikaların hâkim olduğu 1970 sonrası dönemde ise büyüme istikrarı bozulmuş ve ortaya çıkan finansal krizler nedeniyle gelir dağılımı bozularak yine yoksulluğun artmasına neden olmuştur<sup>175</sup>.

<sup>175</sup> Hatipler ve Aytaç, **a.g.e.**, s. 71 – 72.

Yoksulluğa yol açan iktisadi faktörlerin başında piyasa yapısının mevcut durumu büyük önem arz eder. Günümüzde piyasa denildiği zaman çoğu kez anlaşılan tam rekabet piyasasıdır. Oysa piyasaların çok çeşidi olup, tam rekabet piyasası bunlardan sadece biri ve bilindiği üzere gerçek hayatta hiç rastlanmayan türüdür. Gerçek hayattaki piyasalar aksak rekabet piyasaları (monopol ve oligopol-monopson ve oligopson) diye adlandırılan piyasalardır. Aksak rekabet piyasalarında fiyatlar marjinal gelirden ve marjinal maliyetten büyük olduğu için üretimde ve tüketimde etkinlik sağlanamamakta ve buna bağlı olarak yetersiz üretim ve tüketim sonucunda kaynakların optimal dağılımı bozulmakta ve bu durum yoksulluğa neden olmaktadır. Böyle bir ortamda, firmaların ortalama geliri marjinal maliyete eşit olduğu üretim düzeyine zorlayacak olan gelir dağılımı ve yoksulluk politikalarına önem vermesi gerekmektedir. Ayrıca aksak rekabet piyasalarında olması gerekenden daha yüksek fiyatların oluşması nedeniyle firmalar rant şeklinde aşırı kârlar elde etmekte ve daha düşük fiyat düzeyinde ihtiyaç duydukları malları satın almak isteyen yoksul bireyler piyasadan dışlanarak daha da yoksullaşmaktadır<sup>176</sup>. Devletler aksak rekabet piyasalarının neden olduğu bu refah kaybını ortadan kaldırmak için yasal düzenlemeler getirmekte ve aşırı kârı vergilendirerek yoksullar lehine politikalar uygulamaya çalışmaktadır.

Yoksulluk, ekonomik büyüme ve gelir dağılımındaki adaletsizlikle de yakından ilişkilidir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde büyüme ve yoksulluk arasındaki ilişki son derece önemlidir. Ekonomik büyümenin doğrudan gelir dağılımı üzerinde etkisi söz konusu iken yoksulluk düzeyi üzerinde ki etkisi ise dolaylıdır. Ekonomik büyümenin doğrudan etkilediği gelir dağılımındaki eşitsizlikler yoksulluğun en önemli nedenlerinden birisidir. Bir başka ifadeyle gelir dağılımının yoksulluk düzeyi üzerinde belirleyici bir etkisi söz konusudur. Genellikle gelirden adil bir pay alamayan nüfusun fazla olduğu ülkelerde yoksulların sağlık, eğitim, beslenme ve barınma gibi en temel ve insani niteliklerini geliştirici hizmetlerden yeterince yararlanamadıkları bir gerçektir<sup>177</sup>. Gelir dağılımının bozuk olması ve yoksulluların bu hizmetlerden yeterince yararlanamaması yoksulluğun nedeni olarak görülmektedir.

<sup>176</sup> Nazım Öztürk ve Yasin Öztürk (2010), **Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları**, Palme Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, s. 50 – 57.

<sup>177</sup> Asuman Altay (2007), “Küreselleşen Yoksulluk Olgusunun Önlenmesinde Mikrofinansman Yaklaşımı”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt:44, Sayı: 510, s. 59.

Ekonomik büyümenin yoksulluğa neden olup olmayacağı veya var olan yoksulluğu azaltacağı/artıracağı konusunda tartışmalar da söz konusudur. Bu tartışmalardan ilki, ekonomik büyümenin faydalarının eninde sonunda fakirlere bile sızacağını, yoksulluğu azaltmak için büyümenin gerekli ve neredeyse en iyi strateji olduğunu savunan sızıntı ekonomisi savunucularına getirilen eleştiridir<sup>178</sup>. Çünkü uzun süre yüksek ekonomik büyümenin gözlemlendiği ülkelerde bile yoksulluğun ciddi boyutlara ulaştığı gözlemlenmiş ve salt ekonomik büyümenin tek başına yoksulluğu azaltmadaki başarısı sorgulanır olmuştur. İkinci tartışmalı nokta ise büyüme sürecinde gelir dağılımının ne yönde değişeceği. Sonuçta gelir dağılımı ile yoksulluk mutlak anlamda aynı şeyi ifade etmemekle birlikte gelir dağılımındaki adaletsizlik yoksulluk hakkında da bir fikir vermektedir<sup>179</sup>. Kuznets hipotezi bu tartışmalı duruma örnek olarak gösterilmektedir. Bu hipotez büyüme süresince gelir eşitsizliğin önce artmasını (beraberinde yoksulluğun artması), belirli bir kişi başına gelir düzeyine erişildikten sonra ise azalmasını (beraberinde yoksulluğun azalması) öngörmektedir. Yani ekonomik büyümenin yoksulluk üzerindeki etkisi gelir düzeyinin başlangıçtaki düzeyine ve bu dağılımın zamanla değişim seyrine bağlıdır. Üçüncü tartışmalı nokta ise büyümenin yoksulluk üzerindeki etkisinin gelir dağılımından mı; yoksa iş gücü piyasalarında mı kaynaklandığıdır. Değişik ülke deneyimleri, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin azaldığı, gerçek ücretlerin arttığı ve ücret eşitsizliklerinin ve işsizliğin azaldığı uzun dönemli istikrarlı bir büyüme sürecinin yoksulluk düzeyini aşağı çekmede etkili olduğunu göstermektedir<sup>180</sup>.

Yoksulluğa yol açan faktörlerden bir diğeri de küreselleşme\* sonucunda büyük önem kazanan ticari ve finansal serbestleşme ile uluslararası kuruluşlarca az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere dikte edilen yapısal uyum programlarıdır. Küreselleşmenin hem az gelişmiş hem de gelişmekte olan birçok ülkenin ve özellikle bu ülkelerde yaşayan dar gelirli yoksul kesimlerin aleyhine olduğu, global ekonomide istikrarı sağlayamadığı,

<sup>178</sup> Joseph E. Stiglitz (2004), **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural (Çev.), Plan b Yayıncılık, 3.b. , İstanbul, s. 99 – 101.

<sup>179</sup> Mehmet Şahin (2005), “Küreselleşme Kaynaklı Yoksulluk ve Yolsuzluk”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı: 25, s. 127.

<sup>180</sup> Şenses (2013), **a.g.e.**, s. 150 – 151; World Bank (2000), **a.g.e.**, s.35.

\* Küreselleşmenin belirli koşullar altında yoksulluk üzerinde olumlu etkisinin olduğunu belirten görüşlerinde vardır. Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: David Dollar and Aart Kraay (2002), “Globalleşme ve Refahın Yayılması”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Yıl:7, Sayı:27, ss. 65 – 73.



ileri teknolojinin hızla yayılmasıyla birlikte iş gücü piyasasını olumsuz yönde etkilediği, söz konusu sürecin kötü şekilde idare edilmesi ile yoksulluğu giderek arttırdığı iddia edilmektedir<sup>181</sup>. Ancak küreselleşme, yoksullar lehine ve toplumsal kalkınma ekseninde gerçekleşirse küresel yoksulluğun ortadan kaldırılmasında çok önemli ve etkili bir faktör olarak da değerlendirilmektedir<sup>182</sup>. Aslında küreselleşmenin yoksulluğu olumlu/olumsuz yönde etkilediğini savunan tezlerin temelinde UNDP ve WB olmak üzere iki temel veri sağlayıcı ve IMF gibi politika üretici kurumlar bulunmaktadır. Bu bağlamda IMF ile ortak strateji izleyen WB'nın verilerini (Mutlak Yoksulluk Sınırı) kullananlar küreselleşmenin yoksulluk üzerindeki etkisini pozitif olarak görürken UNDP'nin verilerini (İGE ve ÇBYE) kullananlar küreselleşmenin yoksulluk üzerindeki etkisinin negatif olduğu tezini savunurlar<sup>183</sup>.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yapısal uyum programları özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikaları sonucunda kamu kesiminde, ekonomik daralma ve sanayisizleşme sonucunda da özel kesimde düşük ücretlerle çalışan çok sayıda insanın işini kaybetmesine veya reel ücretlerde büyük düşüşlere yol açarak bu ülkelerde yoksulluğun artmasına neden olmuştur.

Ekonomik kriz, enflasyon ve beraberinde gelen işsizlik de yoksulluğa yol açan diğer önemli iktisadi faktörlerdir. Özellikle ekonominin tümünü kapsayan krizler milli gelirden hızlı düşüşlerin yaşanmasına, reel ücretlerin hızla düşmesine ve işsizlik oranının artmasına neden olmaktadır. Ekonomik krizler, yoksulların yoksulluktan kurtulma yeteneklerini azaltarak beşeri, mali ve fiziki sermaye birikimini olumsuz yönde etkilemektedir. Yoksulluk sınırı içinde bulunanlar için ekonomik krizlerin etkileri daha yıkıcı olmaktadır. Ekonomik kriz durumunda yoksulluk sınırındaki bireyler ya çocuklarının sağlık ve eğitimleri için harcama yapmaktan kaçınırlar ya da çocuklarını okuldan alıp çalıştırmak gibi kararlar alarak ilerde de yoksul kalmalarına neden olabilirler<sup>184</sup>.

<sup>181</sup> Hüseyin Çeken vd., (2008), "Eşitsizliği Derinleştiren Bir Süreç Olarak Küreselleşme ve Yoksulluk", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, ss. 79 – 95.

<sup>182</sup> Nevzat Fırat Kunduracı (2011), "Küreselleşme ve Yoksulluk Üzerindeki Etkileri", **Yardım ve Dayanışma**, Yıl: 2, Cilt: 2, Sayı: 3, Ankara, s. 100.

<sup>183</sup> Selim Çoşkun ve Münir Tireli (2010), "Dünya Bankası ve UNDP'nin Küreselleşme – Yoksulluk İlişisine Yönelik Yaklaşımları", **Yardım ve Dayanışma**, Yıl: 1, Cilt: 1, Sayı: 1, Ankara, s. 42.

<sup>184</sup> Öztürk ve Öztürk, **a.g.e.**, s. 57 – 58.

Enflasyon, ekonomik dengeyi bozan ve zengini daha zengin yoksulu ise daha yoksul yapan önemli bir ekonomik istikrarsızlık argümanıdır. Enflasyonun yoksul bireyler üzerindeki en olumsuz etkisi ise yoksulluğu arttırarak toplumda yeni yoksulların ortaya çıkmasına neden olmasıdır. Enflasyon, özellikle yoksulluk sınırının hemen üzerinde bulunan kesimlerin tasarruflarını eriterek veya gelirlerindeki düşüşe bağlı olarak insani yaşamın gerektirdiği temel ihtiyaçlarını karşılayacak gelirden yoksun olmalarına yol açarak onları yoksulluğa sürükleyecek bir güce sahiptir<sup>185</sup>.

İşsizliğin, bireyleri yoksulluk kısıyacına sürükleyip sürüklememesi veya işsizlikle yoksulluk arasındaki ilişkinin doğru analiz edilebilmesi önemli ölçüde ülkedeki işsizlik profiline (işsizlerin yaş ve eğitim durumu, işsizlik nedenleri ve işsizlik süreleri vb.) bağlıdır. Bazı ülkelerde işsizler, çalışacakları iş konusunda seçici olabilecek kadar mali güvenceye ve yüksek tahsile sahipken diğer bazı ülkelerde ise iş aradıkları halde iş bulamazlar ve durgunluk döneminde işini kaybederek yoksullaşır. İşsizlik profilinin birçok ülkede uzun dönem işsizlere doğru kayması da yoksulluk açısından endişe verici bir durumdur. Ayrıca işsizlik sigortası ve aile içi/toplumsal dayanışma düzeyinin düşük olduğu ülkelerde yoksulluk kaçınılmaz bir gerçektir. Yoksulluk açısından en olumsuz durum ise düzensiz istihdamla (yarı zamanlı çalışma) reel ücretlerin düşük olduğu iş gücü piyasalarının varlığıdır. Bu tarz iş gücü piyasaları yoksulluğun artmasında veya önlenmesinde en önemli sorundur<sup>186</sup>.

Kayıt dışı istihdam da yoksulluğa yol açan bir diğer önemli iktisadi faktördür. Kayıtlı sektörlerde iş bulamayan işgücü, kayıt dışı istihdama yöneldiği için işsizlik ile kayıt dışı istihdam arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur ve işsizlik arttıkça kayıt dışı istihdamın boyutları da genişlemektedir. Bu istihdam şeklinde daha çok kadın ve çocukların bulunması özelde kadın ve çocuk yoksulluğuyla (çalışan yoksulluğu) daha fazla yüz yüze gelinmesine sebep olmaktadır. Kayıt dışı istihdamın hızla arttığı gelişmekte olan ülkelerde (küreselleşen dünyada güçlü rekabet için karşılaştırmalı üstünlüklerin kazanılması, sürdürülmesi ve/veya iyileştirilmesi amacıyla bilinci olarak uygulanır) yoksulluğun yaygınlaştığı görülmektedir.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> Hatipler ve Aytaç, **a.g.e.**, s.76.

<sup>186</sup> Şenses (2013), **a.g.e.**, s. 164 – 170.

<sup>187</sup> Muharrem Eş ve Tuncay Güloğlu (2004), “Bilgi Toplumuna Geçişte Kentleşme ve Kentsel Yoksulluk: İstanbul Örneği”, **Bilgi Dergisi**, Cilt: 6, Sayı:1, s. 84.

Teknolojik gelişme düzeyi ve üretim faktörlerinden emeğin niteliği de yoksulluğu belirleyen iktisadi unsurlardandır. Emek yoğun üretim sisteminden sermaye yoğun üretim sistemine geçilmesi vasıflı iş gücü talebini artırırken vasıfsız iş gücünün işsiz kalmasına neden olmakta ve bu durum işsizliğin olduğu yerde yoksulluğu yoksulluğun olduğu yerde işsizliği kaçınılmaz kılmaktadır. Teknolojik gelişme düzeyinin vasıfsız iş gücüne yaptığı bu olumsuz etkiyi mesleki eğitim olanaklarının artırılarak vasıfsız iş gücünün vasıflı hale getirilmesiyle bertaraf edilmesi mümkündür<sup>188</sup>.

Yoksulluğa yol açan diğer iktisadi faktör ise mülkiyet yapısı ve servet dağılımıdır. Bireyler gelir getiren mali servetlerinin tamamını çalışarak elde etmezler. Bu mali ve beşeri\* servetlerin büyük bir kısmı miras yolu ile de edinilmektedir. Servet sahibi olan ve iyi yetişmiş ebeveynler çocuklarını iyi yetiştirmekte ve onların iyi eğitim almalarını sağlayarak mali servetlerinin yanı sıra beşeri servetlerini de çocuklarına aktararak yoksullukla karşılaşma riskini azaltmaktadırlar<sup>189</sup>. Aksi durumda bireylerin yoksullaşma riski artmaktadır. Mülkiyet yapısının yoksulluk üzerindeki etkisi ise toprak mülkiyetindeki eşitsizlikler, toprakların miras yoluyla giderek parçalanması ve daha sonra mülksüzleşme süreciyle yoksulluğun giderek şiddetlenmesidir.

Kamusal mal ve hizmetlerin niteliği ve dağılımı da yoksulluğa yol açan bir diğer iktisadi faktördür. Yoksulluk sınırı altında kalan bireylere, temel eğitim ve genel sağlık hizmetleri başta olmak üzere altyapı ve ulaşım gibi hizmetlerin fırsat eşitliği kapsamında sunulmaması yoksulluğun artmasına neden olmaktadır. Özellikle eğitim hizmetlerinin sunumunda yaşanan fırsat eşitsizliği bireysel anlamda bir yoksullukla sınırlı kalmamakta, ülke bazında beşeri sermayenin yetersizliği sonucunu da doğurmaktadır. Ayrıca bu tür mal ve hizmetlerin sunulması için yapılan harcamaların finansmanı üst gelir guruplarından ziyade ağırlıklı olarak toplumun genelinden (dolaylı vergilerle) toplanan vergilerle karşılanıyorsa yoksulluğun daha geniş tabana yayılması kaçınılmazdır.

<sup>188</sup> Öztürk ve Öztürk, **a.g.e.**, s. 59 – 65.

\* Beşeri servet, kalıtım yoluyla elde edilen bir mirastır. Aradaki bağlantı kesin olmamakla birlikte zeki ve yetenekli ebeveynlerin çocuklarının da zeki ve yetenekli olma ihtimali yüksek olduğu için yoksulluğa maruz kalma riskleri düşüktür.

<sup>189</sup> Coşkun Can Aktan ve İstiklal Yaşar Vural (2002), “Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Gelir Eşitsizliği: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can, AKTAN (Ed), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, s. 24.

### 1.2.1.2. Siyasi ve Politik Faktörler

Siyasi ve politik faktörlerin de yoksullukla yakından ilişkisi vardır. Siyasal karar alma mekanizmasına katılımın yersizliği ve örgütlenme düzeyinin düşük kalması yoksulluğa yol açan siyasi faktörlerdendir. Altyapının yetersiz olması, kamusal mal ve hizmetlerin yeterli düzeyde sunulmaması gelir düzeyi düşük olan kesimlerin siyasal karar alma mekanizmalarına katılmalarını engellemektedir. Ayrıca ekonomik açıdan örgütlenme olanakları kısıtlı olan yoksul bireylerin siyasal ve ekonomik taleplerini sendikalar ve dernekler yoluyla dile getirememeleri veya etkili bir baskı ve çıkar gurubu oluşturamamaları siyasal süreçte seslerini yeterince duyuramamalarına ve yoksulluktan kurtulamamalarına yol açmaktadır.

Savaşlar, iç çatışma ve terörizm de yoksulluk düzeyini etkileyen faktörler arasındadır. Özellikle son yıllarda yaşanan ve kıtlık boyutuna varan yoksulluk problemleri savaşlar\*, iç çatışmalar veya terörizmle ilişkilendirilmektedir. Global düzeyde bazı bölgelerde yaşanan bu iç çatışmalar ve terörizm faaliyetleri bölgede doğrudan ve dolaylı olarak birçok maliyete neden olmakta ve bölge halklarını olumsuz (bebek ölümleri, altyapı ve barınma sorunları vb) etkilemektedir. Terörizm ile mücadelede kullanılan kamu kaynakların verimli ve üretken sektörlerde kullanılamaması da (negatif fırsat maliyet) yoksulluğa yol açmaktadır<sup>190</sup>.

Yolsuzluk, doğrudan neden olduğu düşük büyüme hızı, dolaylı yönden zenginler lehine çalışan vergi sistemi nedeniyle yoksulluğa yol açan bir diğer siyasi faktördür. Yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olduğu ekonomilerde kamu kaynakları adil olmayan bir şekilde dağıldığından asgari sosyal harcamaya, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerde eşitsizliklere neden olarak yoksullar üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır.

Hak ve özgürlüklerin kısıtlanması ve insan hakları ihlallerinin de yoksullukla yakından ilişkisi vardır. İnsan kapasitesinin genişletilmesi ve insan haklarının güvence altına alınması yoksul olmayan bireylerin yoksulluk riskine maruz kalmalarını önleyen veya yoksul insanların yoksulluktan kurtulmalarını sağlayan önemli bir unsurdur. İnsan

\* Savaşların ve iç çatışmaların yoksulluk üzerindeki etkisi için ayrıntılı olarak bkz: Patricia Justino (2012), *War and Poverty, IDS Working Paper*, No:391, London.

<sup>190</sup> Oğuz Özdemir (2013), *Yoksulluk ve Terör İlişkisi*, Yayımlanmış Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlık Tezi, **T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı**, Ankara, s. 64.

hakları konusunda en büyük ihlal ise çocukların çalıştırılmasında ve cinsiyet eşitsizliği yapılarak kadın haklarının çiğnenmesiyle yaşanır<sup>191</sup>.

Ayrımcılık birçok ülkede değişik şekilde ortaya çıkabilen ve farklı toplum kesimlerini etkileyen çok yönlü bir oldur. Özellikle ırk, milliyet ve etnik köken gibi nedenlerden kaynaklanan ayrımcılığın bazı ülkelerde önemli boyutlara ulaştığı ve ciddi bir yoksulluk nedeni oluşturduğu bilinmektedir. Toplum içinde bazı kesimlerin dezavantajlı konumda olması, o konumda bırakılması veya o konuma sürüklenmesi ayrımcılığın yoksulluk üzerindeki etkisini en çok servet edinme, eğitimde fırsat eşitliği ve iş gücü piyasalarına herkesin eşit şekilde erişememesinde göstermektedir. Özellikle tek tip bir nüfus yapısına sahip olmayan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu tür ayrımcılık örneklerine çok rastlanmakta ve bu durum yoksullukla ilişkilendirilmektedir<sup>192</sup>.

### 1.2.1.3. Ekolojik ve Demografik Faktörler

İklim koşulları, doğal afetler ve doğanın tahrip edilmesi yoksulluğa yol açan ekolojik faktörler arasında bulunmaktadır. İklim koşulları açısından kuraklık ve beraberinde gelen uzun dönemli kıtlık yoksulluğa neden olmaktadır. Dünya genelinde bu durumun en can alıcı örneği Kuzey Afrika ülkelerinde yaşanmaktadır. Bu ülkelerde halkın geçimini sağlayacak sanayi ve hizmet sektörünün yetersizliği ve tarıma elverişsiz alanların varlığı yoksulluğun küresel boyutta yaygın bir şekilde bu bölgelerde görülmesine neden olmaktadır.

Deprem, sel, fırtına, toprak kayması ve yangın gibi doğal afetler de insanların yaşam standartlarını olumsuz yönde etkilemekte ve yoksulluğa neden olmaktadır. Doğal afetlerin yoksulluk üzerindeki etkisi, bu olayların meydana geldiği mekânın özellikleri (nüfus yoğunluğu) ve şiddeti gibi çeşitli faktörlere bağlıdır. Artan nüfus baskısı daha çok üretmek ve üretilenleri tüketmek adına doğanın bilinçsizce tahrip edilmesine yol açarak uzun vadede yoksulluğa neden olmaktadır<sup>193</sup>. Bu durum, yoksul çiftçilerin az miktardaki topraklarını gereğinden fazla kullanmaları, yakacak odun veya otlaklık alan sağlamak ve

<sup>191</sup> Hatipler ve Aytaç, **a.g.e.**, s. 81 – 82.

<sup>192</sup> Şenses (2013), **a.g.e.**, s. 173 – 174.

<sup>193</sup> Selim Kılıç (2013), “Çevre Sorunları ve Yoksulluk”, **Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt:5, Sayı: 1, s. 12 – 17.

ek gelir temin etmek amacıyla ormanları tahrip ederek çevrenin tahribatına ve oradan da yoksulluğa uzanan sürecin ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Hızlı nüfus artışı başta doğal kaynaklar (toprak) olmak üzere işgücü piyasasına, yiyecek talebine ve çevre kirliliğine yol açan unsurlara baskı yaratarak yoksulluğa neden olmaktadır. Günümüz dünyasında 7 milyarın üzerindeki nüfusun yaklaşık olarak 1 milyarı (günlük 1.90\$ altında gelire sahip olan nüfus) mutlak yoksulluk sınırının altında az gelişmiş, gelişmekte olan ve hızlı nüfus artışının olduğu ülkelerde yaşamaktadır. Nüfus artış hızının yüksek olduğu ülke ekonomilerinde uzun vadede iş gücü talebine olan baskı artarak var olan işsizlik sorununu şiddetlendirmekte, kişi başına düşen milli geliri düşürmekte ve daha çok işsiz gelir elde edememesinden kaynaklı yoksulluk sorunu ortaya çıkmaktadır. Dünyanın en az gelişmiş bölgesini oluşturan Güney Sahra ülkelerinde gözlenen kitlesel yoksullukta genel olarak bu bölgedeki hızlı nüfus artışıyla ilişkilendirilmektedir. Hızlı nüfus artışının doğal kaynaklara (toprak) baskı yapması ve gıda talebini arttırması özellikle durağan teknoloji ve kısıtlı sermaye stokuna sahip geri kalmış tarımsal ülkelerde giderek artan bir düzeyde doğal ve çevresel kaynaklara başvurulmasına ve çevrenin ortak kullanım alanlarının yok edilmesiyle yoksulluğa yol açtığı iddia edilmektedir<sup>194</sup>.

Bölgesel gelişmişlik farklılıkları sonucunda ortaya çıkan göçler de yoksulluğa yol açan bir diğer önemli faktördür. Ekonomik gelişmenin doğasındaki dengesizlikten dolayı her ülkenin bünyesinde öncelikle gelişmeye en uygun koşullara sahip bölgeler gelişmekte ve doğal olarak bölgelerarası sosyo ekonomik gelişmişlik farklılıkları söz konusu olmaktadır. Bu durum hem geri kalmış bölgeler hem gelişmiş bölgeler açısından ciddi bir sorun yaratmaktadır. Geri kalmış bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru meydana gelen göçler bir yandan geri kalmış bölgelerde yerel efektif talebi daraltırken diğer yandan da yerel gelişmenin temel unsurları olan genç işgücü ve sermayenin bölge dışına akmasına yol açmaktadır. Göçler sonucunda geri kalmış bölgelerin giderek durgunluğa itilmesi, ulusal ekonomi ve kaynak kullanımını açısından olumsuz sonuçlar doğurarak bu bölgelerin daha da yoksullaşmasına neden olmaktadır<sup>195</sup>. Nüfusun belirli bölgelere düzensiz ve hızlı bir şekilde birikimi büyük kentlerde yaşamının maliyetini artırarak negatif dışsallıkları

<sup>194</sup> Şenses (2013), **a.g.e.**, s. 152 – 156.

<sup>195</sup> Öztürk ve Öztürk, **a.g.e.**, s. 74 – 75.

meydana getirmekte (altyapı problemleri, trafik sıkışıklığı, çarpık kentleşme vb.) ve yoksulluk açısından olumsuz etkilere sebep olmaktadır.

#### 1.2.1.4. Sosyolojik Faktörler

Yoksulluğa yol açan sosyolojik faktörlerin başında hanehalkı özellikleri büyük önem arz etmektedir. Ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte yapılan çalışmalarda genellikle hanehalkı reisinin kadın olduğu ailelerde ve çok çocuklu büyük ailelerde yoksulluk riskinin yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Ancak bazı araştırmalarda aile reisleri kadın olan hanehalklarının erkek olanlara kıyasla daha yoksul olsalar da hanehalkı kaynaklarının dağılımında daha eşitlikçi davranmaları ve gelirlerinin büyük bir kısmını alkol, sigara vb. yerine çocuklarının eğitime, sağlığına ve beslenmelerine ayırmaları yoksulluk riskinin düşük gözlemlenmesine neden olmuştur. Ayrıca hanehalkı reisinin yaşlı veya çok genç olması ya da eğitim düzeyinin düşük olması da hanehalkının yoksul olma olasılığını arttırmaktadır<sup>196</sup>. Kişilerin ve hanehalkının yaşamlarında karşılaştıkları ve şok olarak nitelendirilebilecek ani olayların da (ölüm, sakatlık, boşanma, sürekli hastalık vb.) birçok ülkede önemli bir yoksulluk nedeni olduğu kabul edilmektedir.

Güçsüzlük ve sesini duyuramama ya da başka bir ifadeyle yeterince söz ve güç sahibi olamama da yoksulluğun kronik bir hale gelmesine yol açan sosyolojik faktörlerdendir. Yoksul kişiler genellikle kısıtlı tercihlerde bulunma ve seçim yapma hakkına sahip oldukları için başlarına gelen olumsuz şeyleri kontrol altına almak veya olumlu yönde değiştirmek için yeterince söz hakkına sahip değildirler<sup>197</sup>.

Yoksulluğa yol açan sosyolojik faktörlerden zayıflık ve korunmasızlık (kırılganlık); mevcut durumda yoksul olmayan birey veya hanehalkının geliri ya da tüketimi açısından her an yoksulluk sınırının altına düşme riski ile karşı karşıya kalmasını veya zaten yoksul ise yoksulluktan kurtulma şanslarının düşük olmasını ifade etmektedir<sup>198</sup>. Zayıflık ve korunmasızlık sağlıktan istihdama, barınmadan insan hakları ihlaline kadar bütün alanlar için söz konusu olmakta ve maddi ve beşeri yoksulluğun önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

<sup>196</sup> Şenses (2013), **a.g.e.**, s. 157 – 160.

<sup>197</sup> Aktan ve Vural (2002a), **a.g.e.**, s. 45.

<sup>198</sup> **a.g.e.**, s. 46.

Sosyal dışlanma, bağımlılık ve izolasyon da yoksulluğa yol açan diğer sosyolojik faktörlerdendir. Sosyal dışlanma, belirli kişilerin toplumsal bütünü ve sermaye birikim sürecinin dışında kalması ve ekonomik büyümeye yaptığı katkıdan daha az yararlanmasıdır<sup>199</sup>. Sosyal dışlanmaya uğramış kişiler veya guruplar eşitsizliğe uğradıkları (eğitim, sağlık, iş imkânı vb.), her türlü risklere karşı (ölüm, sakatlık, işten çıkarılma vb.) savunmasız ve korunmasız oldukları için yoksulluğun hem nedeni hem de sonucu olarak görülebilir<sup>200</sup>. İzolasyonun artması da ekonomik krizler ve doğal afetler sonrasında izole olmuş bireylerin (zayıf, dar görüşlü, korunmasız olan bireyler) geçimlerini sağlayacak gelirden mahrum kalmalarına neden olarak yoksulluğa katkıda bulunmaktadır.

### 1.2.2. Teorik Çerçevde Yoksullukla Mücadele Yaklaşımları

Yoksullukla mücadele, ekonomik unsurlarla birlikte içerisinde siyaseti, bürokrasiyi, uluslararası kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarını barından karmaşık bir süreçtir. Bu sürecin içerisinde devletin zamanla değişen rolü de etkili olmaktadır. Ülkelerin Keynesçi yoksullukla mücadele anlayışından Neo-liberal sosyal politika anlayışına geçmesi piyasa ve toplum merkezli yoksullukla mücadeleyi gündeme getirmektedir<sup>201</sup>. Yoksullukla mücadelenin gerekliliği konusunda fikir birliği olmasına rağmen nasıl mücadele edileceği konusunda literatürde dolaylı ve dolaysız mücadele yaklaşımı olmak üzere iki temel teorik yaklaşım vardır.

#### 1.2.2.1. Dolaylı Mücadele Yaklaşımı

1950’li yıllarda birçok kalkınma iktisatçısı tarafından savunulan ve 1980’li yıllarda Neo-liberal kalkınma modeli ile tekrar gündeme gelen bu yaklaşıma göre yoksullukla mücadelede en etkili yöntem ekonomik büyümedir. Bu yaklaşımın, hızlı ekonomik büyümeyle yoksulların parasal gelirlerinin ve yaşam kalitelerinin arttırılmasını (daha iyi eğitim ve kaliteli sağlık hizmeti), işsizliğin azaltılmasını, ekonomik istikrarın sağlanmasını hedefleyen sosyal politikaların uygulanmasıyla yoksulluğun azaltılmasında dolaylı katkı sağlayacağı iddia edilmektedir<sup>202</sup>. Bu yaklaşımın temelini yoksullukla

<sup>199</sup> Mustafa Öztürk ve Başak Işıl Çetin (2009), “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluk ve Kadınlar”, **Journal of Yasar University**, Vol: 3, No: 11, s. 2669.

<sup>200</sup> Tevfik Erdem vd. (2010), **Türkiye’de Yoksulluk Algısı**, Cansuyu Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, Ankara, s. 5.

<sup>201</sup> Songül Sallan Gül (2001 – 2002), “Dış Göçler, Yoksulluk ve Türkiye’de Göçmenlere Yönelik Yardımlar” **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt: 23 – 24, s. 84.

<sup>202</sup> Canbay ve Selim, **a.g.m.** , s. 640.



mücadelede ekonomik büyüme oluşturduğu için literatürde *büyüme odaklı yaklaşım* olarak da anılmaktadır. Ekonomik büyümenin yoksulluğun azaltılmasındaki etkisi konusunda farklı düşünceler söz konusu olsa da (büyümenin tüm toplum tarafından hissedilen homojen bir süreç olmadığı iddiası) büyümenin yoksulluğu azalttığı konusunda genel bir kanaat söz konusudur. Gerçekten de istikrarlı bir ekonomik büyümenin söz konusu olduğu dönemlerde yoksulluk oranlarında büyük düşüşlerin yaşandığı gözlemlenmektedir\*.

### 1.2.2.2. Dolaysız-Doğrudan Mücadele Yaklaşımı

Doğrudan mücadele yaklaşımında yoksulluğun azaltılmasına yönelik dolaysız somut politika ve programların uygulanması söz konusudur. Bu yaklaşımda devlet beslenme, sağlık, eğitim, konut vb. temel ihtiyaçların giderilmesine yönelik vergi, sosyal güvenlik, sosyal yardım, sağlık ve eğitim politikaları gibi temel araçlarla yoksullar lehine gelirin ikincil dağılımını sağlayarak daha aktif bir rol üstlenmektedir. Doğrudan yoksullukla mücadele yaklaşımının, radikal reformlar\*\*, yoksullar lehine kamu harcama politikaları ve uluslararası kuruluşların (WB – UNDP) yoksullukla mücadele programları olmak üzere üç temel sacayağı bulunmaktadır.

Yoksullukla doğrudan mücadelede uygulanan radikal reformlara örnek olarak toprak reformu gösterilebilir. Yoksullar lehine kamu harcamaları politikalarına ise kamu projeleri aracılığıyla istihdamın artırılması, yoksulların kullandığı mal ve hizmetlere yönelik sübvansiyon sağlanması, asgari ücret uygulaması, çocuk eğitim ve beslenme programları ile hanehalkının yaşam standartlarını artırmaya yönelik yapılan transfer harcamaları örnek olarak verilebilir<sup>203</sup>.

Yoksullukla mücadelede doğrudan yaklaşımın bir diğer şekli uluslararası arenada yoksulluk konusuna en çok ilgiyi gösteren WB ve UNDP'nin yoksullukla mücadele

---

\* Ekonomik büyüme ve yoksulluk arasındaki pozitif ilişkiye yönelik 1981-2000 yılları arasında Çin'de yapılan bir araştırma sonucuna göre % 8,5'lik bir büyüme oranı ile yoksulluğun % 50'den % 8'lere düştüğü sonucuna ulaşılmıştır. Aynı şekilde 1993-2002 yılları arasında Vietnam'daki yıllık % 6'lık bir büyüme, yoksulluk oranlarını % 58'den % 29'a düşürmüştür. (Ayrıntılı bilgi için bkz: J. Humberto Lopez (2006), *The Relative Roles of Growth and Inequality for Poverty Reduction*, **Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles**, The World Bank, Washington D.C., s. 57.)

\*\* Kaynakların köklü bir biçimde yeniden dağıtılarak üretim araçlarının mülkiyetinin ve üretim ilişkilerinin yeniden yapılandırılması ve bunlara eşitlikçi bir kimlik kazandırılmasını ifade eder.

<sup>203</sup> Fikret Şenses (2003), "Yoksullukla Mücadelenin Neresindeyiz? Gözlemler ve Öneriler", **İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, A.H. KÖSE, F. ŞENSES ve E. YELDAN (Ed.), İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 327 – 329.

politikaları yer almaktadır. WB 2000 yılı kalkınma raporunda yoksullukla mücadele stratejisini üç başlıkta (fırsatları artırma, yoksulları güçlendirme ve güvenliği artırma) ele almaktadır<sup>204</sup>. UNDP ise yoksullukla mücadele stratejisini Binyıl Kalkınma Hedefleri ve İnsani Gelişim Raporlarıyla kamuoyuna duyurmaktadır. Bu kapsamda WB proje kredileriyle BM ise kalkınma kredileriyle yoksullukla mücadelede doğrudan yaklaşım çerçevesinde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere mali yardımda bulunmaktadır. Ancak yoksulluk gündeminin oluşmasında belirleyici bir rol oynayan bu uluslararası kuruluşların ve gelişmiş ülkelerin yoksullukla mücadelede doğrudan yaklaşım kapsamındaki somut çabalarının ve sağladıkları parasal desteklerin yetersiz kaldığı da bir gerçektir<sup>205</sup>.

Yoksullukla doğrudan mücadele yaklaşımının başarılı olabilmesi için<sup>206</sup> ilk olarak kamuoyu tarafından yoksullukla mücadelenin öncelikli bir hedef olarak kabul edilmesi ve bu amaç doğrultusunda uygulanacak program ve politikaların toplumda yaygın destek bulmasının sağlanması gerekir. Ardından uygulanması düşünülen program ve politikaların hedef kitlesinin doğru tayin edilmesi ve uygulamada şeffaflığın mevcudiyetinin sağlanarak her kademede ivedilikli karar alabilecek bürokrasinin temini sağlanmalıdır.

Sonuç olarak yoksullukla mücadelede benimsenen her iki yaklaşımın da (dolaylı ve dolaysız) tek başlarına yetersiz kaldıkları ve yoksulluğun azaltılmasında kayda değer başarıların sağlanabilmesi için ulusal ve uluslararası arenada farklı yöntemlerin birlikte uygulamaya konulabileceği daha kapsamlı ve çok yönlü bir yaklaşımın gerekli olduğu ifade edilmektedir. Bir başka deyişle, yoksullukla mücadelede dolaylı ve dolaysız yaklaşımın bir birlerine alternatif olmadığı; tamamlayıcı olarak birlikte yürütülmesinin daha uygun olduğu uygulama örnekleri de dikkate alındığında net bir şekilde söylenebilir.

### 1.2.3. Dünya’da ve Türkiye’de Yoksulluğun Genel Görünümü

Çalışmanın bu kısımda WB ve UNDP’nin yoksulluk göstergeleri dikkate alınarak dünyada ve ülkemizde yoksulluğun genel durumu hakkında bilgi verilecektir.

<sup>204</sup> İsmet Galip Yolcuoğlu (2012), “Türkiye’de Sosyal Politika ve Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi”, **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt: 23, Sayı: 2, s. 152 – 153; World Bank (2000), **a.g.e.**, p. 37 – 41.

<sup>205</sup> Gonca Polat Uluocak ve Arzu İçağasıoğlu Çoban (2011), “Uluslararası Yardımların İnsani Boyutu: Küresel Yoksulluğun Azaltılmasına Yönelik Yardımların İnsan Hakları Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 2, s. 214 – 215.

<sup>206</sup> Şenses (2013), **a.g.e.**, s. 240.

Tablo 1.7.'de WB'nın 2002 ve 2013 yıllarına ait 1.90\$ ve 3.10\$ mutlak yoksulluk sınırı yaklaşımına göre çeşitli yoksulluk istatistiklerine yer verilmektedir.

**Tablo 1.7. Yoksulluk Sınırı Kapsamında Dünya'da ve Türkiye'de Yoksulluğun Genel Görünümü**

BÖLGE	Yoksulluk Oranı (1)		Yoksulluk Açığı (2)		Yoksulluk Açığının Karesi (3)		Yoksul Sayısı (Milyon)		Toplam Nüfus (Milyon)		
	2002	2013	2002	2013	2002	2013	2002	2013	2002	2013	
<b>2011 Yılı Satın Alma Gücü Paritesine Göre Günlük Geliri 1.90 ABD Dolarının Altında Olan</b>											
Doğu Asya/Pasifik	29,0	3,5	8,7	0,7	3,6	0,22	535	71	1848	2006	
Avrupa/Merkez Asya	6,3	2,2	1,9	0,6	1,0	0,27	29	10	466	479	
L.Amerika Karayipler	13,0	5,4	5,3	2,6	3,2	1,82	71	34	544	622	
Güney Asya	38,5	15,1	9,4	2,8	3,2	0,79	552	256	1437	1698	
Sahra Altı Afrika	55,6	41,0	25,0	16,0	14,6	8,37	391	389	704	948	
Dünya Geneli	25,3	10,7	8,1	3,2	3,8	1,53	1588	766	6277	7178	
<b>Türkiye</b>	<b>1,71</b>	<b>0,33</b>	<b>0,22</b>	<b>0,06</b>	<b>0,04</b>	<b>0,02</b>	<b>1,11</b>	<b>0,25</b>	<b>65</b>	<b>76</b>	
<b>2011 Yılı Satın Alma Gücü Paritesine Göre Günlük Geliri 3.10 ABD Dolarının Altında Olan</b>											
Doğu Asya/Pasifik	54,8	16,0	22,0	4,1	11,3	1,5	1013	321	1848	2006	
Avrupa/Merkez Asya	14,4	6,5	5,1	2,0	2,6	0,9	67	31	466	479	
L.Amerika/Karayipler	25,6	11,3	10,7	4,8	6,3	3,0	139	71	544	622	
Güney Asya	73,8	50,3	28,5	14,6	13,6	5,7	1060	854	1437	1698	
Sahra Altı Afrika	76,5	65,0	41,5	30,8	26,9	18,2	539	616	704	948	
Gelişmekte Olan Dünya*	55,0	31,7	23,3	10,9	12,5	5,3	2923	1932	6103	6026	
<b>Türkiye</b>	<b>9,94</b>	<b>2,62</b>	<b>2,28</b>	<b>0,54</b>	<b>0,75</b>	<b>0,17</b>	<b>6,47</b>	<b>2,0</b>	<b>65</b>	<b>76</b>	

(1) Yoksulluk sınırı altında bulunan birey sayısının toplam nüfusa oranını ifade eder; (2) Yoksulluğun derinliğini ifade eder ve yoksul bireylerin yoksulluk sınırının ne kadar uzağında olduğunu gösterir; Yoksulluk açığının artıyor (azalıyor) olması yoksulluğun gittikçe derinleştiğini (hafiflediğini) gösterir; (3) Yaşanan yoksulluğun şiddeti hakkında bilgi verir. Yoksullar arası eşitsizliği ölçmek amacıyla kullanılır; \* Dünya Bankasının sınıflandırmasında düşük ve orta gelir gurubundaki ülkeleri ifade eder. Kişi başına GSYH'si 1.045\$ ve daha az olan ülkeler düşük, 1.045\$ ve 12.735\$ arasında olan ülkeler orta gelir gurubunu temsil etmektedir.

**Kaynak:** WB verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur. <http://data.worldbank.org/topic/poverty> ve <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> (20/10/2016)

Tablo 1.7.'de en dikkat çekici gelişme 2002 yılında günlük geliri 1.90\$ (açlık sınırı) olan insan sayısı dünya genelinde yaklaşık olarak 1,6 milyar iken (yoksulluk oranı %25,3) 2013 yılında bu sayı yaklaşık yarıya düşerek 766 milyona (yoksulluk oranı %10,7) gerilemiştir. Benzer durum Türkiye içinde geçerli olmuş, 2002 yılında 1,11 milyon (%1,71) insan açlık sınırının altında yaşarken 2013 yılında 250 bin kişiye (%0,33) gerilemiştir. Dünya çapında yoksulluğun en az olduğu bölge ise Türkiye'nin de içinde bulunduğu Avrupa ve Merkez Asya ülkeleri iken yoksulluğun en fazla olduğu bölge ise

Sahra Altı Afrika ülkeleri olduğu görülmektedir. Sahra Altı Afrika ülkeleri hariç dünyanın diğer bütün bölgelerinde yoksulluk oranlarında kayda değer düşüşler yaşansa da (özellikle Doğu Asya/Pasifik) dünyanın halen en ciddi probleminin yoksulluk olduğunun ve yeryüzünde halen 800 milyona yakın insanın açlıkla karşı karşıya kaldığını belirtmekte fayda vardır.

Mutlak yoksulluk sınırı kişi başına günlük 3.10\$ kabul edildiğinde kaçınılmaz olarak yoksulluk ile ilgili göstergeler çok daha yukarılara sıçramaktadır. 2002 yılında gelişmekte olan dünya ülkelerinde 3 milyara yakın (yoksulluk oranı %55) insan yoksulluk sınırı altında yaşarken 2013 yılında bu sayı 1,9 milyar (yoksulluk oranı % 32) gibi hala ciddi seviyelerdir. 2013 yılında dünya genelinde yoksulluk sınırının altında yaşayan 1,9 milyar insanın çoğunluğu daha az gelişmiş olan Sahra Altı Afrika, Güney Asya, Doğu Asya ve Pasifik bölgelerinde yaşayan insanlardan oluşmaktadır. Türkiye’de 2002 yılında 6,5 milyon insan (nüfusun %10’u), 2013 yılında ise 2 milyon insan (nüfusun %2,6’sı) halen yoksulluk sınırı altında yaşamaktadır. 2013 yılı itibariyle Dünya’da yoksulluğun en az görüldüğü yer ise yine hiç kuşkusuz Avrupa ve Merkez Asya (%6,5) ile Latin Amerika ve Karayipler (%11,3) bölgeleridir.

Yoksulluğun derinliğini ifade eden yoksulluk açığı ve yaşanan yoksulluğun şiddetini ölçen yoksulluk açığının karesi endeksleri açısından da yoksulluk sınırının ister 1.90 \$ isterse de 3.10 \$ olarak belirlenmesi durumunda hem dünya genelinde hem de Türkiye’de yoksulluk göstergelerinde ciddi iyileşmelerin yaşandığı söylenebilir. Ancak Tablo 7 genelinde rakamlarda görülen bu olumlu gelişmelere rağmen 21. yüzyılda ekonomik gelişme ve refahın bazı ülke ve bölgelerde zirve yaptığı bir dönemde bile dünya genelinde halen bu kadar ciddi bir yoksulluk probleminin olması ve zenginlik ve refahın tüm dünyaya yeterince yayılamaması ayrıca düşündürücü görülmektedir. Yoksulluğun daha çok gelişmemiş ve az gelişmiş bölgelerde kendisini bu derece hissettirmesi de yoksulluğun asıl kaynağının düşük gelişme düzeyi olduğunu göstermektedir. Burada şüphesiz yoksullukla mücadelede uluslararası kuruluşlara ve zengin ülkelere çok iş düşmekte ve yoksulluğun azaltılmasında daha etkin bir rol oynayarak fakir ülke ve bölgelere yönelik daha fazla cömert olmaları gerekmektedir.

Tablo 1.8.'da önemli bir yoksulluk göstergesi olan İGE'nin 2000 – 2013 yılları arasında Dünya'da ve Türkiye'deki seyri gösterilmiştir. Tabloda yer alan bilgiler dikkatlice incelendiğinde Dünyada ve Türkiye'deki İGE'nin ifade ettiği değerler WB'nın mutlak yoksulluk sınırı yaklaşımıyla benzerlik gösterdiği görülmektedir. Zira İGE'nin en düşük olduğu bölgeler WB'nın yoksulluk oranlarının da yüksek olduğu Sahra Altı Afrika ve Güney Asya bölgeleridir. İGE'nin en yüksek olduğu yerler ise WB'nın yoksulluk oranlarının da görece düşük olduğu Avrupa ve Merkez Asya ile Latin Amerika ve Karayipler bölgeleridir.

**Tablo 1.8. İnsani Gelişme Endeksi Kapsamında Dünya'da ve Türkiye'de Yoksulluğun Genel Görünümü**

BÖLGE	İnsani Gelişim Endeksi (İGE) Değerleri					Yıllık Ortalama İGE Artışı (%)
	2000	2005	2008	2011	2013	2000 - 2013
Doğu Asya ve Pasifik	0.595	0.641	0.671	0.695	0.703	1.29
Avrupa ve Merkez Asya	0.665	0.700	0.716	0.733	0.738	0.80
Latin Amerika-Karayipler	0.683	0.705	0.726	0.737	0.740	0.62
Güney Asya	0.491	0.533	0.560	0.582	0.588	1.39
Sahra Altı Afrika	0.421	0.452	0.477	0.495	0.502	1.37
Dünya	0.639	0.667	0.685	0.698	0.702	0.73
<b>Türkiye</b>	<b>0.653</b>	<b>0.687</b>	<b>0.710</b>	<b>0.752</b>	<b>0.759</b>	<b>1.16</b>

**Kaynak:** UNDP, (2014a), s. 164 – 167.

2000-2013 yılları arasındaki İGE hem Dünya genelinde hem de Türkiye'de sürekli olarak yükselmektedir. Türkiye 2013 yılında 187 ülke arasında İGE sıralamasında 0.759 değerle 69. sıraya yükselmiş ve yüksek İGE kategorisinde ki ülkeler içinde yerini almıştır. 2013 yılında İGE'nin en yüksek olduğu ülke Norveç (0.944) iken en düşük olduğu ülke ise Nijer Cumhuriyetidir (0.337). 2000 – 2013 yılları arasında bölgeler itibariyle İGE'nin yıllık ortalama artışı en fazla Güney Asya da görülmektedir. Türkiye'nin 2000 – 2013 arası dönemde İGE açısından dünya ortalamasının üstünde bir endeks değerine sahip olması yoksulluğun azaltılmasında diğer birçok ülkeden daha başarılı olduğunu göstermektedir.



**İKİNCİ BÖLÜM**  
**KAVRAMSAL VE KURAMSAL BOYUTLARIYLA YOKSULLAR LEHİNE**  
**MALİYE POLİTİKASI**

## 2.1. MALİYE POLİTİKASININ TANIMI, NİTELİĞİ VE TÜRLERİ

20 yüzyıla kadar modern devlet anlayışında çok önemli gelişmeler yaşanmış, klasiklerin savunduğu daha küçük kamu harcaması ve kamu gelirleri uygulaması geçerliliğini kaybetmiş ve devletin ekonomik ve mali fonksiyonları artmıştır. Devletin sadece kamu hizmeti üretmek ve bunları finanse etmekle sorumlu olmadığı, aynı zamanda dünya ekonomik buhranı ile beraber gelen işsizlik sorunun giderilmesinde de aktif görev üstlenmesi gerektiği inancı tartışılmaya başlanmıştır<sup>207</sup>. 1929 Büyük Buhran'ın yaşanması ve John M. Keynes'in iktisat sahnesine çıkmasıyla birlikte bir ekonomide istikrar, büyüme ve adil gelir dağılımı amaçlarına ulaşmada maliye politikası araçlarından yararlanma imkânı doğmuş ve maliye politikasının ekonomik faaliyetleri etkilemede kullanılması düşüncesi önem kazanmıştır. Keynes 1936 yılında kaleme aldığı *Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi* adlı ünlü eserinde çağdaş ekonomik düşüncenin temellerini atarak ekonomik alandaki tarafsızlık anlayışını eleştirmiş ve devletin ekonomiye müdahalesini savunarak maliye politikasını ekonomi politikasının bir dalı olarak gelişmesini ve kabul görmesini sağlamıştır.

Çalışmanın bu kısmında öncelikle maliye politikasının tanımı ve amaçlarından kısaca bahsedilecek ve ardından maliye politikasının uygulanmasında kullanılan yöntemler dikkate alınarak maliye politikasının türleri hakkında bilgi verilecektir.

### 2.1.1. Maliye Politikasının Tanımı ve Niteliği

Maliye politikası; “*genellikle makroekonomik politika hedeflerine ulaşmak için devletin harcama ve vergi programlarındaki yaptığı değişmelerin uzlaştırılması*”<sup>208</sup> veya “*istihdamı, fiyatı ve toplam talebi düzenlemek için kamu harcamaları, vergiler ve borç yönetimi gibi araçların kullanılması ya da devletin ekonomik işleyişini etkilemek amacıyla kullandığı vasıtaların tamamı*”<sup>209</sup> olarak tanımlanabilir. Başka bir ifadeyle, “*bir ekonomide, temel makroekonomik amaçlara ulaşmak için kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin miktarı ve bileşiminde yapılması gereken düzenlemelerin tümü*”<sup>210</sup> maliye politikası olarak adlandırılır. Maliye politikası, “*devletin sahip olduğu mali*

<sup>207</sup> Ahmet Ulusoy (2013), **Maliye Politikası**, Derya Kitapevi, 7.b. , Trabzon, s. 24.

<sup>208</sup> G.K. Shaw (1975), **Maliye Politikası**, Ömer Faruk Batırel (Çev.), İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, İstanbul, s. 196.

<sup>209</sup> Engin Öner (2015), **Kamu Maliyesi**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, s. 191.

<sup>210</sup> Beyhan Ataç (2009), **Maliye Politikası**, Engin ATAÇ (Ed.), 6.b. , Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, s. 3.

*araçları; fiyat istikrarını, tam istihdamı, ekonomik büyüme ve gelişmeyi, adil gelir ve servet dağılımını sağlamak ve konjonktürel dalgalanmalardan arınmış istikrarlı bir ekonomik yapıyı korumak amacıyla kullanması*<sup>211</sup>” şeklinde de tanımlanmaktadır.

Hükümet topladığı vergilere, yaptığı transfer harcamalarına ya da satın aldığı mal ve hizmetlere karar verdiği zaman aslında maliye politikasını uygulamaktadır. Devletin ekonomiye müdahalesi maliye politikası yoluyla olup burada devlet, optimum kaynak dağılımını, tüketim alışkanlıklarını değiştirmeyi, temel mallar arzını güvence altına almayı, nüfus artışını ve yapısını kontrol altına almayı, ekonomik istikrarı, dış ticaret dengesini, tam istihdamı, fiyat istikrarını, ödemeler bilançosu dengesini, üretim artışını sağlamayı ve çevre kirliliğini önlemeyi, sürdürülebilir iktisadi büyümeyi ve kalkınmayı sağlamayı, kurumsal gereksinimleri karşılamayı, sektörel ve bölgesel gereksinimleri belirlemeyi, uluslararası rekabet gücünü arttırmayı, adil gelir dağılımını sağlamayı ve yoksullukla mücadeleyi amaçlamaktadır<sup>212</sup>.

### 2.1.2. Maliye Politikasının Türleri

Maliye politikası, uygulanan yöntemler dikkate alındığında, otomatik, isteğe bağlı (ihtiyarî-takdiri) ve kurallı maliye politikası olmak üzere üçe ayrılır. *Otomatik maliye politikası* mali sisteme yerleştirilen bazı araçların ikinci bir müdahaleye gerek kalmaksızın kendiliğinden iktisadi dalgalanmaları bastırıcı yönde etki göstermesi olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla otomatik istikrar sağlayıcı (otomatik) maliye politikası birincil maliye politikası olarak tercih edilmeli ve uygun araçlarla sisteme yerleştirilmelidir. Otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikasının çeşitli nedenlerle başarısız olması halinde ikinci en iyi seçenek olarak *isteğe bağlı maliye politikası* devreye sokulmalıdır. İsteğe bağlı maliye politikası mali olmayan amaçları gerçekleştirmek için hükümetin dilediği zamanda, dilediği araçlarla ve dilediği şiddette gerçekleştirdiği ayarlamalarla piyasaya müdahale etmesidir. İsteğe bağlı maliye politikasının, gecikmeler sorunu, dışlama etkisi veya siyasî iktidarın geniş takdir yetkisini kullanarak ekonomik istikrarı bozucu kararlar alması gibi nedenlerle başarısız olması halinde ise siyasî iktidarın istikrar bozucu eylemlerini sınırlandırmayı amaçlayan *kurallı maliye politikası* uygulamaya konulur.

<sup>211</sup> Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya ve Erhan Gümüş (2015), **Kamu Maliyesi**, 6.b. , Ekin Yayınevi, Bursa, s. 510.

<sup>212</sup> Öner, **a.g.e.** , s. 191 – 192.



### 2.1.2.1. Otomatik Maliye Politikası

Otomatik (otomatik istikrar sağlayıcı) maliye politikası, belirli bütçe kalemlerinin konjonktürel dalgalanmalara bağlı olarak otomatik değişmelerini (anti konjonktürel etki göstererek) ve böylece sosyo-ekonomik sistemde ortaya çıkan istikrarsızlıkları ortadan kaldırarak ekonominin kendiliğinden dengeye gelmesi ilkesine dayanmaktadır<sup>213</sup>. Başka bir ifadeyle, otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası, herhangi bir makroekonomik istikrarsızlık durumunda bu istikrarsızlığın giderilmesi için herhangi bir yasama tasarrufuna, idari karara, iktisadi teşhise, bu teşhise uygun iktisadi mali tedbirlere ve bu tedbirlerin kendilerinden beklenen sonuçları meydana getirebilmeleri için herhangi bir zamana ihtiyaç göstermemeleri temeline dayanır<sup>214</sup>. Otomatik istikrar sağlayıcı araçlar arasında kamu harcamaları (refah ödemeleri), artan oranlı vergiler, tarımsal destekleme politikası, işsizlik sigortası ödemeleri, kurum ve aile tasarrufları gösterilebilir.

Konjonktürel esnekliği yüksek olan kamu harcamalarının, konjonktürel canlanma ve refah aşamalarında otomatik olarak azalması, duraklama ve daralma dönemlerinde ise artması yoluyla anti-konjonktürel bir maliye politikası aracı olarak kullanılması mümkündür. Ancak uygulamada kamu harcamalarının çoğu ekonomik konjonktüre karşı vergiler kadar duyarlı olmadığı için genellikle sosyal harcamalar ile işsizlik sigortası uygulamalarının otomatik istikrar gücü üzerinde durulmakta ve diğerleri sabit sayılmaktadır<sup>215</sup>. Kamu harcamaları içerisinde işsizlik sigortası uygulaması konjonktürel esnekliği en yüksek olan transfer harcamasıdır. İşsizlik sigortasını kabul etmiş olan ülkelerde ekonominin refah devrelerinde işçi ve işveren paylarıyla ödenen paralar işsizlik sigortası fonunda birikmekte, bu şekilde meydana gelen sosyal fonlar başka amaçlar için kullanılmadığında toplam talep kısılmış olmaktadır. Buna karşın, ekonominin duraklama ve gerileme dönemlerinde işsiz sayısı arttığından işçilerin sosyal güvenceleri işsizlik fonundan yapılan ödemelerle karşılanarak yoksulluğa düşmeleri önlenmekte ve böylece ekonomide belli düzeyde talebin sürdürülmesi amaçlanmaktadır<sup>216</sup>. Başka bir ifade ile bireylerin gelirleri arttığında (azaldığında) vergi yükümlülükleri de artmakta (azalmakta)

<sup>213</sup> Hubert Brochier ve Fierra Tabatoni (1971), **Mali İktisat**, Adnan Erdaş (Çev.), İstanbul, s. 514-516

<sup>214</sup> Nihal Avcı (1988), Bütçe ve Para Politikalarının Makro Ekonomik Etkileri, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara, s. 22.

<sup>215</sup> Salih Turhan (1993), “ Maliye Politikasının Konjonktürel Etkilerini Değerlendirmeye İlişkin Yaklaşımlar” **Maliye Politikası**, Eskişehir, s. 149.

<sup>216</sup> İsmail Türk (2013), **Maliye Politikası: Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, 25.b. , Turhan Kitapevi, Ankara, s.105.

ve yiyecek pulları ile işsizlik sigortası gibi ödemelerden yarar elde edenlerin sayısı azalmaktadır (artmaktadır)<sup>217</sup>.

Vergilerin otomatik istikrar sağlayıcı özelliği, vergi sistemine başlangıçta kazandırılan “yapısal esneklik” sayesinde (vergi yasalarında herhangi bir değişikliğe gerek kalmaksızın) vergi gelirlerinin milli gelirdeki değişmelere paralel olarak artmaları veya azalmaları (anti-konjonktürel bir etki göstermeleri) ve bu sayede ortaya çıkan bütçe fazlaları (enflasyonist dönemde) ve bütçe açıkları (deflasyonist dönemde) yolu ile ekonomik istikrarın sağlanması temeline dayanır<sup>218</sup>. Vergi sistemi içerisinde bulunan her bir verginin otomatik istikrar sağlayıcı bir araç olarak konjonktürel esnekliği birbirinden farklıdır. Vergi gelirlerinin istikrar sağlayıcı özelliği, milli gelirdeki değişmelere bağlı olarak *vergilerin gelir esnekliğine\** ve *vergi esnekliğine\*\** bağlıdır. Bir verginin otomatik istikrar sağlayıcı bir araç olması öncelikle, vergi matrahının konjonktürel gelişmelere dolayısıyla milli gelire büyük ölçüde bağlı olmasına; ikinci olarak, vergi tarifesinin artan oranlı düzenlenmesine ve son olarak, vergilerin, vergi tekniğine bağlı olarak yapısal özelliklerinin vergi gelirlerinin gerek düzeyini gerekse tahsil edilme zamanını ne ölçüde etkilediğinin bilinmesine bağlıdır<sup>219</sup>. Bu açıdan bakıldığında, esnekliği en yüksek olan vergi, artan oranlı olarak düzenlenen gelir vergisidir. Gelir vergisi tarifesi artan oranlı olması nedeniyle ekonominin genişleme evrelerinde bu verginin hâsılatı vergi matrahından daha süratli artmakta ve vergi yükümlülerinin tüketim ve yatırım harcamalarını artırmalarına engel olmaktadır. Ekonominin daralma dönemlerinde ise vergi yükümlülerinin gelirlerinin azalmasına karşın, ortalama vergi oranı düştüğü için tüketim ve yatırım harcamalarını büyük ölçüde devam ettirebilmektedirler. Ancak burada gelir vergisinin otomatik istikrar sağlayıcı olarak gücünü etkileyen bazı etkenlerin sözü konusu olduğunu da belirtmek gerekir. Bu etkenler; gelir vergisinin her çeşit kazancı vergilendiren genel bir vergi olup olmadığı, sahip olduğu artan oranlılığın derecesi,

<sup>217</sup> Douglas W. Elmendorf ve Jason Furman (2008), **If ,when, how: A primer on fiscal stimulus**, The Brookings Institution, s. 7

<sup>218</sup> Salih Turhan (2002), “İktisadi İstikrar ve Vergi Politikası Uygulamasına İlişkin Sorunlar” **İstanbul Ticaret Odası Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, s. 61.

\* *Vergilerin gelir esnekliği*; vergi gelirlerindeki nispi değişiklik ile milli gelirdeki nispi değişiklik arasındaki oranı ifade eder.

\*\* *Vergi esnekliği*; bir vergi gelirlerinde meydana gelen mutlak değişikliklerin aynı dönemde milli gelirden meydana gelen mutlak değişikliklere olan oranıdır.

<sup>219</sup> Aytaç Eker, Asuman Altay ve Mustafa Sakal (1997), **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, 2.b. İzmir, s. 155.

ekonomideki vergi kaçakçılığının yaygınlık durumu ve verginin tahsil edilme biçimi gibi konulardır<sup>220</sup>.

Vergi türleri içinde, kurumlar vergisi genellikle düz oranla uygulandığından, marjinal ve ortalama vergi oranları birbirine eşittir. Kurumlar vergisinin bu özelliği nedeniyle, ekonomi genelinde efektif talep üzerinde gelir vergisi uygulamasında olduğu gibi otomatik istikrar sağlayıcı özelliği yoktur\*. Çünkü kurumlar vergisinde kurum kazancı arttıkça mükellefin harcanabilir geliri artan oranlı tarife uygulandığı durumdaki gibi azalmamaktadır<sup>221</sup>. Tüketimden alınan vergilerin ise konjonktür üzerinde daha dolaylı etkileri söz konudur. Tüketim üzerinden alınan vergiler eğer genel bir muamele vergisi veya genel bir kişisel harcama vergisi niteliğinde ise gelir düzeyindeki değişimleri daha yakından izler ve otomatik istikrar sağlayıcı etkisi artar. Ancak özel bir tüketim vergisinin gelir düzeyindeki herhangi bir değişikliğe karşı duyarlılığı, gelir vergisi ile karşılaştırıldığında çok daha azdır<sup>222</sup>. Servet vergilerinin otomatik istikrarı sağlamadaki gücü konusunda bir ekonomideki servetin bileşimi ve dağılımı büyük rol oynamaktadır. Ayrıca bu vergilerin konjonktürel esnekliğinin düşük olduğu ve bu tür vergilerin konjonktürel dalgalanmalar karşısında çoğunlukla yansız kaldıkları bilinmektedir<sup>223</sup>.

Tarım sektöründe devletin uyguladığı tarımsal destekleme politikaları da önemli bir otomatik istikrar sağlayıcı olarak görülmektedir. Tarımsal ürünlerin fiyatları, üretimdeki değişimler kadar mevsimsel özelliklere bağlı olarak değişebilmektedir. Devlet, ürünlerin fazla (az) olduğu dönemlerde fiyatların aşırı derecede düşmesini (artmasını) önlemek ve ilgili kesimin gelirlerindeki ani düşüşleri (yükselişleri) engellemek için taban (tavan) fiyat uygulaması yaparak bu kesimde ortaya çıkabilecek gelir kaybını (artışını) önlemeye yönelik tedbirler alabilmektedir<sup>224</sup>.

<sup>220</sup> Ataç (2009), **a.g.e.** , s. 97.

\* Ancak ABD gibi bazı ülkelerde kurumlar vergisi artan oranlı tarifelerle uygulanmaktadır. Bu nedenle, bu ülkelerde kurumlar vergisinin otomatik istikrarı sağlayıcı gücü bulunmaktadır. Yine de kurumlar vergisinin artan oranlı tarifesi gelir vergisi gibi dikleşmediği için, otomatik istikrarı sağlayıcı gücü gelir vergisine göre daha zayıftır. Türkiye’de kurumlar vergisi oranının düşüklüğü, vergi istisna ve muafiyetlerinin kurum kazancının yarısını geçmesi, kooperatiflerin yaygın olmaması, aile şirketlerinin yaygınlığı nedeniyle ortak sayısının az olması gibi nedenlerle, kurumlar vergisinin otomatik istikrarı sağlamada rolünün olmadığı söylenebilir.

<sup>221</sup> Orhan Şener (2008), **Kamu Ekonomisi**, Beyhan ATAÇ (Ed.), 4. Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, s. 200-201.

<sup>222</sup> Eker, vd. (1997), **a.g.e.** , s. 156.

<sup>223</sup> Turhan (2002), **a.g.m.** , s. 66.

<sup>224</sup> Coşkun Can Aktan ve Mustafa Sakal (2007), “Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri” **Kurumsal Maliye Politikası**, Coşkun Can AKTAN, vd. (Ed.), 1.b. , Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 27.

Kurumlar, deflasyonist dönemlerde dağıtılan kâr paylarının azaltılması yerine, kurum tasarruflarının azaltılması yoluna giderek, dağıtılmamış kurum kazançlarında indirim yapmak suretiyle kişisel harcanabilir gelirdeki azalışları engellemeye çalışarak ekonominin canlanması için efektif talep düzeyini artırmayı amaçlarlar. Enflasyonist dönemlerde ise kurumlar otofinansmana ağırlık vererek dağıtılan kâr payı düzeyini öncekiyle aynı seviyede tutarak kişisel harcanabilir gelirdeki aşırı artışları engellemeye çalışırlar ve efektif talep düzeyinin azalmasını sağlarlar<sup>225</sup>. Aile tasarrufları da buna benzer bir durum sergiler. Ekonominin daralma (genişleme) devrelerinde bireyler azalan (artan) gelirlerine rağmen eski yaşam seviyelerini ne derece korurlarsa o derece otomatik istikrar sağlayıcı vazifesi görürler<sup>226</sup>.

Otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası uygulamalarının bazen amaçlarının ötesinde bir etki yaratarak ekonomik işleyişi bozucu durumlara da yol açabilmektedir. Örneğin, ekonominin genişleme döneminde otomatik istikrar sağlayıcıların esnekliğinin çok yüksek olması durumunda artan vergi gelirleri genişlemeyi olumsuz yönde etkileyerek ekonominin tam istihdam düzeyine gelmesini engelleyebilmektedir. Bu sürece ise “mali engel” ya da “mali sürüklenme” denilmektedir<sup>227</sup>.

### 2.1.2.2. İsteğe Bağlı (İradi) Maliye Politikası

Maliye politikasının uygulanmasında kullanılan bir diğer tür de isteğe bağlı, ihtiyari ya da takdiri istikrar politikası diye de isimlendirilen iradi maliye politikasıdır. Bu maliye politikası türünün temel özelliği, istikrar politikası çerçevesinde müdahale ve önlemlerin yalnızca maliye politikasını yürütmekle yetkili siyasi karar birimlerinin takdirine (herhangi bir kurala bağlı olmaksızın belli tercihlerde bulunması) dayalı olmasıdır. Diğer bir deyişle ekonomik istikrarsızlıkları önlemek için maliye politikası araçlarında yapılması gereken düzenlemelerin hükümet ve parlamentonun iradesiyle uygulanmaya konulmasıdır. Ekonomideki konjonktürel gelişmelerin değerlendirilmesi, araçların seçimi, alınacak önlemlerin dozu, zamanlaması ve geçerlilik süreci iradi maliye politikası uygulamasının etkinliğini belirleyen en önemli faktörlerdir<sup>228</sup>. İradi maliye politikası uygulamasında araçlarının hangi sıklıkla ve ne boyutta kullanılacağı konusu

<sup>225</sup> Abdurrahman Akdoğan (2006), **Kamu Maliyesi**, 10.b, Gazi Kitapevi, Ankara, s. 486.

<sup>226</sup> İsmail Türk (1960), “İstikrarda Maliye Politikasının Yeri ve Rolü” **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, No: 4, s. 14-15.

<sup>227</sup> Abuzer Pınar (2006), **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, 2.b. , Naturel Yayıncılık, Ankara, s. 62.

<sup>228</sup> Aktan ve Sakal (2007), **a.g.e.** , s. 24.

siyasi otoritenin tasarrufuna bırakılmaktadır. Fiyat istikrarı ve ekonomik büyüme gibi makroekonomik amaçları gerçekleştirmek için maliye politikası araçları bilinçli bir şekilde kullanılarak politikacıların aldıkları iradi kararlarla kamu harcamalarında, vergilerin miktar ve bileşiminde, borçlanma ve bütçe politikalarında ayarlamalar yapılmakta ve ekonomik istikrarsızlıklar giderilmeye çalışılmaktadır.

Ekonomik istikrarı sağlamada iradi maliye politikasının uygulanmasını sınırlayan bazı faktörler vardır. Bunlardan ilki, ekonominin içinde bulunduğu *konjonktüre ilişkin doğru teşhis ve tahminin* yapılmasındaki güçlüktür. Çünkü ekonominin içinde bulunduğu durum maliye politikası müdahalelerini gerektirmiyor olabilir ve uygulanacak maliye politikası yarardan çok zarar getirebilir. Ayrıca konjonktüre uygun bir teşhisin yapılabilmesi için sağlıklı ve sürekli istatistikî verilerin toplanması ve milli gelirdeki gelişmeleri kısa sürede izleyebilecek iyi bir milli muhasebe sisteminin varlığı zorunludur<sup>229</sup>. İkincisi, uygun *araçların seçimidir*. Uygulanacak araçların türü, dozu, süresi ve zamanlaması ile ilgili kararların verilmesi çok önemlidir. İhtiyari maliye politikası uygulamalarında maliye politikasına ilişkin araçların seçiminde kamu harcamalarındaki artış ya da azalışlar, vergi indirim ve artışlarının toplam talep üzerindeki net etkisi, istikrarsızlık hallerinde kamu kesiminin nispi genişliği ile ilgili yargılar ve yapılacak düzenlemelerin genel iktisadi koşullara ve gelir dağılımı üzerinde yaratacağı etkilere de dikkat edilmesi gerekir<sup>230</sup>.

İradi maliye politikası uygulamasını sınırlayan üçüncü faktör *gecikmeler sorunudur*\*. Bu sorun bir maliye politikası işlemine gerek duyulduğunda buna gerek duyulan zaman ile bu işlemin başlatılabildiği ve bu işlemin ekonomi üzerindeki etkilerinin hissedilmeye başladığı zaman arasındaki gecikmeler olarak tanımlanabilir. Ekonomik istikrarsızlıkla mücadele için seçilerek uygulamaya konulmuş araçların kendisinden beklenen etkiyi göstermesi için belirli bir zamana ihtiyaç duyulur<sup>231</sup>.

<sup>229</sup> Eker, vd. (1997), **a.g.e.** , s.151 – 152.

<sup>230</sup> Aktan ve Sakal (2007), **a.g.e.** , s. 24

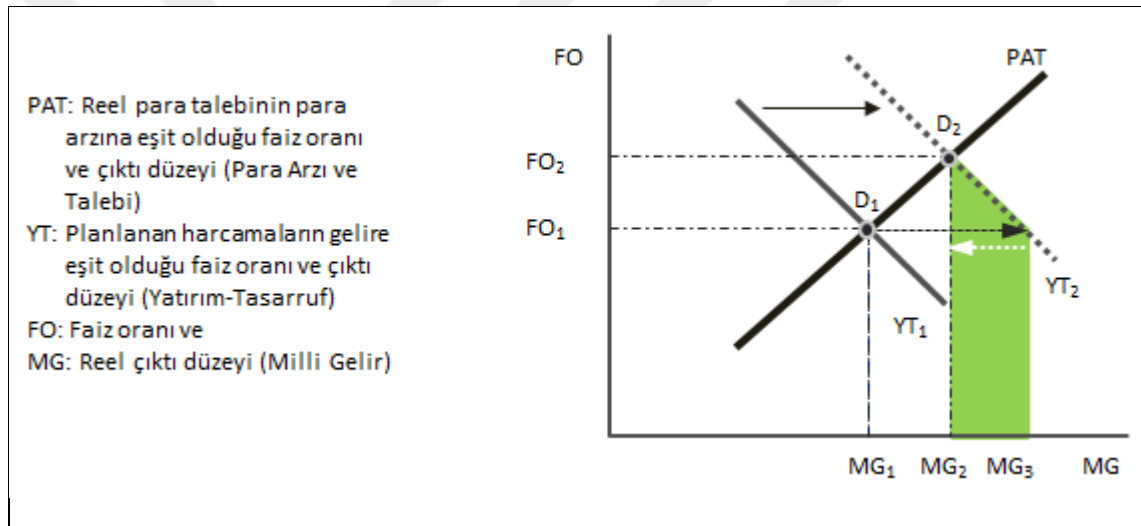
\* Bu gecikmeler politikacıların ekonomideki konjonktürel değişimin hemen farkına varamaması (veri gecikmesi), politikacıların bu durumu fark etse bile bekle – gör politikası uygulayarak acil ve radikal tedbirleri almakta gecikmesi (bekle – gör gecikmesi), politikacıların maliye politikası uygulamalarına karar verse bile gerekli düzenlemelerin belirli bir süre sonra gecikmeli olarak devreye girmesi (yasama gecikmesi), düzenlemeler yapılsa bile hayata geçirilmelerinin zaman alması (sirayet gecikmesi) ve son olarak da bir mali işlemin uygulamaya konulması ile ekonomi üzerinde etkili olması arasındaki gecikme (etki gecikmesi) olarak belirtilebilir.

<sup>231</sup> Ataç (2009), **a.g.e.** , s. 94.

Örneğin, ekonomide istikrarı sağlamaya yönelik uygulanacak bir vergi politikasında gelirin elde edildiği dönem ile verginin alındığı dönem arasında gecikmeler söz konusu olmakta ve vergilerin ekonomi üzerindeki istikrarı sağlayıcı etkisi gecikmeli olarak gerçekleşmektedir.

İradi maliye politikası uygulamasını sınırlayan dördüncü etken hükümetin genişletici maliye politikası uygulayarak kamu harcamalarını artırması ve bu artışın kişi ve firmalardan yapılan borçlanma yoluyla finanse edilmesi sonucu (özel kesim harcamalarında meydana gelen azalmayla) ortaya çıkan *dolaylı itme etkisidir\**. Dolaylı itme etkisinin iradi maliye politikası uygulamasını nasıl sınırladığı Şekil 2.1. yardımıyla izah edilebilir<sup>232</sup>.

Şekil 2.1. Genişletici Maliye Politikası ve Dolaylı İtme Etkisi



Kamu harcamalarının artırılması halinde, başlangıçta  $YT_1$  konumunda olan YT eğrisi, bu artışın etkisiyle sağa kayarak  $YT_2$  konumunu alır. Böylece denge noktası da  $D_1$ 'den  $D_2$  noktasına hareket eder.  $D_2$  noktasında denge faiz oranı-çıktı düzeyi de  $(FO_1, MG_1)$ 'den  $(FO_2, MG_2)$ 'ye kayar. Görüldüğü gibi kamu harcamalarında meydana gelen bu artış denge çıktı düzeyini  $MG_1$ 'den  $MG_2$ 'ye çıkarırken, denge faiz oranını da  $FO_1$ 'den

\* İtme etkisi iki farklı şekilde ortaya çıkabilmektedir. İlki, genişletici maliye politikası uygulaması sonucunda faiz oranlarının yükselmesine bağlı olarak yatırım maliyetlerinin artması ve özel kesim yatırım harcamalarının azalması sonucunda ortaya çıkan *dolaylı itme* etkisidir. İkincisi ise artan kamu harcamaları sonucunda özel kesimde üretilmekte olan mal ve hizmetlerin kamu kesimindekilerle ikame edilmesi ile ortaya çıkan (örneğin, kütüphaneler için yapılan kamu harcamalarının kitap satışlarını azaltması gibi) *doğrudan itme* etkisidir.

<sup>232</sup> Kemal Çelik (2009), *Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kuralların Rolü: Türkiye Örneği, 2000 – 2008*, Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, s. 62 -63.

FO<sub>2</sub>'ye yükseltmektedir\*. Faiz oranlarının bu yolla yükselmesi ise yatırımları olumsuz yönde etkileyecektir. Çünkü faizlerin yükselmesi ile birlikte yatırımların maliyeti artacak ve bu nedenle yatırımlar düşecek ve dolayısıyla yatırımlarda meydana gelen düşüş sonucunda çıktı düzeyi azalacaktır. Dolaylı itme etkisinin en önemli sonucu izlenen genişletici maliye politikasının milli gelirden (çıktıda) meydana getirdiği artışın (MG<sub>1</sub>, MG<sub>2</sub>), yüksek faiz pahasına (FO<sub>1</sub>, FO<sub>2</sub>) gerçekleşmesi sonucunda beklenen çıktı artışına (MG<sub>1</sub>'den MG<sub>3</sub>'e çıkmasına) engel olmasıdır. Böyle bir uygulama yukarıda da değinildiği üzere özel yatırım harcamalarının azalmasıyla birlikte, özel yatırımların ekonomiden dışlanmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak dolaylı itme etkisi ile çıktı düzeyinde şekilde gösterilen sarı taralı alan kadar gerçekleşemeyen bir milli gelir artışı kaybı söz konusu olmaktadır.

İrادی maliye politikası uygulamasını sınırlayan beşinci faktör *mali aldanmadır*. Mali aldanma, seçmenlerin devlet tarafından sunulan kamusal mal ve hizmetlerin kendilerine olan maliyetini tam olarak bilememeleri nedeniyle bu mal ve hizmetlere olan taleplerini sürekli olarak artırmalarıdır. Kısa vadeli düşünen seçmenlerin çoğu ortanca seçmen olduğu için ciddi iktisadi sorunların olduğu dönemlerde radikal tedbirleri uygulamayı vadeden partiler yerine kişisel çıkarlarını azamileştirecek maliye politikası uygulamalarını (yüksek kamu harcaması-düşük vergi) vadeden siyasi partileri desteklemektedirler. Seçmenlerin desteğiyle iktidara gelen siyasi partiler çok ciddi bütçe ve zaman sınırlamalarıyla karşı karşıya kalsalar bile seçmenlere hoş gelecek mali uygulamaları hayata geçirmektedirler. Seçmenlerin bu mali aldanma nedeniyle başarısız maliye politikası uygulamalarını cezalandırmamaları ve popülist politikaları desteklemeleri, ihtiyari maliye politikası uygulamalarının etkinliğini sınırlandırmaktadır<sup>233</sup>.

İrادی maliye politikası uygulamasını sınırlayan altıncı faktör, bütçe açıklarının borçlanmayla finansmanı ile vergiyle finansmanının aynı etkiyi yaratacağını öne süren

---

\* Bunun nedenine gelince, kamu harcamalarındaki artışın devletin tahvil satması (tahvil arzı) yani, borçlanma yoluna giderek piyasadan para talebini artırmasıdır. Para talebinin artması da doğal olarak (tahvil arzının artması ile birlikte, tahvil fiyatlarının düşmesi sonucu) faiz oranlarını yükseltecektir. Başka bir açıdan bakıldığında ise, devletin özel sektörün sermaye kaynaklarını tahvil satarak emmesi ile söz konusu kaynaklar azalacağından, faiz oranlarının yükselmesi kaçınılmaz olacaktır.

<sup>233</sup> İstiklal Y. Vural (2007), "Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları", **Kurumsal Maliye Politikası**, Coşkun Can AKTAN, vd. (Ed.), 1.b. , Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 107.

*Ricardocu Denklik Teorisidir.* Bu teoriye göre hükümet, bütçe açıklarını borçla finanse ederek kamu giderlerini ve böylece toplam talebi artırıcı politikalarla ekonomide genişletici bir etkide bulunmayı istese bile yapılan borçların daha sonraki bir dönemde daha yüksek vergilerle geri ödemek zorunda kalacağını hisseden bireyler olumsuz bir beklenti içine girerler ve zor anlarında kullanmak üzere tasarruflarını arttırırlar. Bu durumda uygulanan genişletici maliye politikası, arzulanan amacın dışında daraltıcı bir etki göstererek uygulanan genişletici maliye politikasını kısmen ya da tamamen etkisiz hale getirebilir.

İradi maliye politikası uygulamasını sınırlayan son faktör ise *hükümetlerin takdir yetkilerini fazla kullanması ve bunun sonucunda ortaya çıkan mali disiplinsizlik sorunu* dur. Hükümetlerin ihtiyari maliye politikasına yönelik kararları, özellikle 1970’li yıllardan itibaren uygulamada önemli sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bu sonuçların en önemlisi açık finansman politikalarının olağan hale gelmesi olmuştur. İhtiyari maliye politikalarının sonucunda ekonomik konjoktüre uygun vergi politikalarından ziyade politik konjoktüre uygun vergi politikaları uygulanmış ve bu durum seçim süreci sonrasında aşırı vergi yükü ile sonuçlanmıştır. Bütçe açıklarının kapatılması ve ekonomik kalkınmanın sağlanması amacıyla kullanılan kamu borçlanma politikası da birçok ülkede borç yükünü arttırmış ve borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkararak kamu mali dengesini bozmuştur. Bütçe açıklarının kapatılması için sıklıkla emisyon mekanizmasına başvurulması ekonomilerde enflasyonu kronikleştirerek bütçe açıklarının kapatılmasında artık ne emisyonu nede iç borçlanmayı kullanılabilir kılmıştır<sup>234</sup>. Son otuz yılda ülkelerin çoğunda görülen büyük çaplı bütçe açıklarının varlığı, hükümetlerin büyük hacimli açık finansmanı üzerinde daha ciddi bir biçimde durmalarını sağlamıştır. Politik müdahalelerin mali etkilerinin farkına varılmasıyla iradi maliye politikasının mali disiplini bozucu uygulamalarını bertaraf etmek amacıyla kamu açıklarını kısıtlayacak kurullarla sınırlandırılması gerektiği önerileri ortaya çıkmıştır<sup>235</sup>.

<sup>234</sup> Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve Ahmet Özen (2007), “Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar” **Kurumsal Maliye Politikası**, Coşkun Can AKTAN, vd. (Ed.), 1.b. , Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.68-70.

<sup>235</sup> Giancarlo Corsetti ve Nouriel Roubini (1996), “European Versus American Perspectives on Balanced – Budget Rules”, **The American Economic Review**, Vol: 86, No: 2, s. 408.



### 2.1.2.3. Kurallı Maliye Politikası

İradi maliye politikasında ekonomik kararları alma durumunda olan kamu yöneticilerinin ekonomi politikaları hakkına yeterli düzeyde bilgiye sahip oldukları ve ekonomik konjoktüre uygun politikalar üretebildikleri varsayılır. Oysa kamu yöneticilerinin bu denli kapsamlı olan ekonomi politikasının araçları, araçlar arasındaki etkileşim ve uygulama sonuçları hakkında yeteri kadar bilgiye sahip olmadıkları bilinen bir gerçektir. Ayrıca bu duruma birde siyasal karar alma sürecinde tercihte bulunan seçmenlerin ilgisizliği ve eksik bilgi ile tercihte bulunması eklenince politikacıların tekrar seçilebilmek için uygulamaya koydukları politikalar, bazen ekonomide mevcut olan istikrarsızlığı gidermekten ziyade bu istikrarsızlığın ana kaynağı olabilmektedir. İradi maliye politikasına karşı kurallı maliye politikası uygulamasının ortaya konulmasına ilişkin temel gerekçe tam da bu noktada ortaya çıkmakta ve ekonomik birimlerin, herhangi bir ekonomik istikrarsızlık durumunda politikacıların nasıl hareket etmeleri gerektiği konusunda mali kuralların kılavuzluk yaparak alınacak önlemleri tahmin etmelerini kolaylaştırmaktadır. İradi maliye politikası uygulamalarını sınırlayan faktörler olan dışlama etkisi, gecikmeler sorunu, kamu yöneticilerinin politik çıkarları uğruna zaman zaman takdir yetkilerini kötüye kullanmaları ve bunun sonucunda ortaya çıkan mali disiplinsizlik gibi sorunların bertaraf edilmesini sağlamak amacıyla maliye politikasının uygulanmasında kullanılan bir diğer türde kurallı maliye politikasıdır.

Kurallı maliye politikası\*, *maliye politikası uygulamalarının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların yol açtığı etkinsizliği ortadan kaldırmak amacıyla bütçe, borçlanma, harcama ve vergiler gibi mali araç veya göstergeler kullanılarak maliye politikasına getirilen yasal veya anayasal sınırlamalar*<sup>236</sup> olarak tanımlanmaktadır. Kurallı maliye politikasının özü, kamu bütçesinin denklğine yönelik düzenlemelerin yapılmasına, kamu borçlanma stokuna veya yıllık borçlanma düzeyine sınır getirilmesine, kamu gelirlerinin olması gerekenin üzerinde artırılmasının önlenmesine ve piyasa etkinliğinin sağlanmasına yönelik kamu harcamalarının popülist ve siyasi oy amacıyla kısıtlanmasına dayanmaktadır<sup>237</sup>. Kurallı maliye politikası, daha

\* Literatürde *kurallı maliye politikası* kavramı “maliye politikası kuralları”, “kurallara-kurala bağlı maliye politikası” veya “mali kural” olarak da ifade edilmektedir.

<sup>236</sup> Vural, a.g.e. , s.98

<sup>237</sup> Besim Bülent Bali ve Mustafa Çelen (2007), **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, 1.b. , Beta Yayıncılık, İstanbul, s. 27.

çok neo-liberal düşüncenin gelişmesiyle birlikte ortaya çıkmış ve genellikle hedef, kamunun daraltılması noktasına odaklanmıştır. Uygulamada ise kurallı maliye politikası pek çok nedenle oluşturulmuştur. Japonya’da makroekonomik istikrarı garantilemek, bazı Kanada eyaletlerinde hükümetin maliye politikasının ve açık azaltma araçlarının güvenilirliğini artırmak, Yeni Zelanda’da nüfusun yaşlanması karşısında uzun dönemli maliye politikası sürdürülebilirliğini garantilemek, Avrupa Para Birliğinde bir federasyon içinde veya uluslararası düzenleme içinde negatif dışsallıkları minimize etmek gibi gerekçelerle kurallı maliye politikası uygulanmaktadır<sup>238</sup>. Kurallı maliye politikası uygulaması bazı ülkelerde ise hükümetlerin kredibilitésinin artırılması, siyasi popülizmin engellenmesi ve diğer finansal politikalara yardımcı olması amacıyla da uygulanmaktadır.

Kurallı maliye politikası değişik şekilde sınıflandırılmakla beraber (esnek-katı, reel-nominal, anayasal-yasal vb. kurallar) sınırlanan maliye politikası araçları dikkate alınarak da üç değişik şekilde sınıflandırılmakta ve uygulanmaktadır. Bunlar;

a) *Vergi ve Harcama Sınırlamaları*: Bu sınırlamalar, birden çok mali yılı kapsayacak şekilde gelecekteki vergi ve harcamaların ne düzeyde artacağını belirleyen yasal düzenlemelerdir<sup>239</sup>. Bir başka ifadeyle, hükümetlerin vergilendirme ve harcama yetkisini doğrudan kısıtlayan mali kuraldır. Uygulamada bazı ülkelerde harcama sınırlamaları ile kamu harcamaları bir yılı aşkın bir süre için nominal sınırlamaya tabi tutulurken diğerlerinde GSYH’ye kıyasla kamu harcamaları sınırlandırılmaktadır. Vergi sınırlamaları ise daha çok eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde uygulama alanı bulmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerini aşan giderlerde bulunmasını önlemek amacıyla vergi gelirlerindeki artış yerel yönetim gelirleri, nüfus artış hızı ve enflasyona endekslenerek sınırlandırılmaktadır<sup>240</sup>

b) *Bütçe Sınırlamaları*: Bütçe açığının hacmini sınırlandıran veya altın kural uygulamasında olduğu gibi cari harcamaların finansmanı haricinde sadece yatırımların finansmanı için borçlanmaya izin veren ya da faiz dışı fazla uygulamasında olduğu gibi

<sup>238</sup> Suzanne Kennedy, Janine Robbins ve François Delorme (2001), “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, **Department of Fiscal Working Paper**, Canada, s. 239.

<sup>239</sup> Barry W. Poulson (2004), **Tax And Spending Limits: Theory, Analysis and Policy**, İndependence Institute, IP-2, Colarado, s.2.

<sup>240</sup> Coşkun Can Aktan ve İstiklal Y. Vural (2007), “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar” **Kurumsal Maliye Politikası**, Coşkun Can AKTAN, vd. (Ed.), 1.b, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

belirli miktarlarda bütçe fazlası verilmesini zorunlu kılan uygulamalardır<sup>241</sup>. Bütçe sınırlamaları kapsamında değerlendirilebilecek diğer bazı mali kurallar da vardır. Bunlardan ilki, bütçe gelir ve giderlerinin denk olmasını gerekli kılan *denk bütçe* kuralıdır. İkincisi, bütçe açığının hedeflenen enflasyonla büyüme oranının toplamının parasal tabanla çarpımı sonucunda ortaya çıkan miktar kadar *büyüme ve bütçe açığı* kuralıdır. Üçüncüsü ise, denk bütçe kuralının katı ve uygulanmasının zor olmasından dolayı bütçe açığının GSYH'nin belirli bir oranıyla (Maastricht kriterleri örneğinde bütçe açığının GSYH'ye oranının en fazla %3 olması) sınırlandırılmasını zorunlu kılan *bütçe açığı* kuralıdır<sup>242</sup>.

c) *Borçlanma Sınırlamaları*: Bu sınırlamalar kamu idari birimlerinin borçlanmasına belirli bir endeksleme ile bir üst sınırın getirilmesini ön gören mali kuraldır. Devlet borçlarına getirilen en eski ve fonksiyonel sınırlamalardır. Borçlanmaya getirilen sınırlamalar özellikle finansman kaynağına (merkez bankasından borçlanmaya veya tüm iç kaynaklardan borçlanmaya) ve borçlanan idarenin ulusal veya yerel yönetim olmasına göre belirlenmektedir. Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devletin merkez bankasından doğrudan finansman yoluyla borçlanmaları yasaklanmıştır<sup>243</sup>. Maastricht Kriterlerine göre kamu borçlarının GSYH'ye oranının en fazla %60 olması kuralıda borçlanma sınırlamalarına yönelik bir mali kural uygulamasıdır.

Kurallı maliye politikası uygulaması, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede yukarda belirtilen maliye politikası araçlarına getirilen bazı sınırlamalar ile uygulama alanı bulmuş ve uygulandıkları ülkelerde mali disiplinin teminine yönelik ciddi başarılar elde edilmiştir. Kurallı maliye politikası uygulaması sayesinde artan bütçe açıkları ve hükümetlerin popülist harcama eğilimlerinin siyaset dışı tutulması hedeflemektedir<sup>244</sup>.

<sup>241</sup> Carl Emmerson, Chris Frayne ve Sarah Love (2006), **The Government's Fiscal Rules**, The Institute for Fiscal Studies Briefing Note, No:16, s. 2.

<sup>242</sup> Fatih Saraçoğlu, İsmail Engin ve Haydar Lütfü Ejder (2014), **Maliye Ders Notları**, Gazi Kitapevi, Ankara, s. 363.

<sup>243</sup> George Kopits ve Steven Symansky (1998), **Fiscal Policy Rules**, IMF Working Paper, Washington DC: IMF, No: 162, s. 25.

<sup>244</sup> Kamil Güngör (2011), **Küresel Kriz, Mali Kural ve Türkiye**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, s. 163.

## 2.2.YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI

Yoksullar lehine politikalar yoksulluğun çok boyutlu olma özelliğini dikkate alarak yoksulların sayısını ve yoksulluğun şiddetini azaltmayı amaçlayan veya yoksulların durumunu iyileştirmeyi hedefleyen politikalarlardır. Yoksullar lehine politikalar, *maddi mahrumiyeti* (yetersiz gelir, tüketim, çevre koşulları, fiziki güvenlik, su, bakım, ortalama ömür beklentisi vb.), *fiziki zaafiyeti* (yetersiz beslenme, açlık, hastalık, sakatlık ve maluliyet, güçten düşme), *psikolojik yetersizlikleri* (kendini bayağı hissetme, mutsuzluk, izolasyon, marjinalleşme, dışlanma, refah düzeyinin düşüklüğü, nefrete maruz kalma) ve *güçsüzlük* ile *katılımın yetersizliğini* (yaşam ve geçimi tehlike altında bırakan olaylara ve iktisadi, sosyal ve doğal şoklara maruz kalma, güvenli bir iş ve konuta sahip olmama, gelir dağılımı eşitsizliği, yetersiz eğitim, özgürlüğün yetersiz olması) dikkate alınmalıdır<sup>245</sup>. Başka bir ifadeyle, yoksullar lehine politikalar yoksulların varlıklarını ve imkânlarını artıran politikalar<sup>246</sup>. Bu türden politikalar ya doğrudan doğruya yoksul kişileri hedef alır veya genel olarak yoksulluğun azaltılmasını amaçlar.

Sanayileşmemiş ülkelerde doğal afetlerden etkilenen aşırı yoksul kişileri hedef alan yoksullar lehine programlar doğrudan nakit transferlerini, gıda yardımlarını, fiyat sübvansiyonlarını ve kamu istihdam programlarını içerirken iç savaş ve çatışmalardan etkilenen kişiler için yardım kuruluşları yoluyla destek sağlama ve rehabilitasyon ile iç barışın inşasına yönelik yardımların devreye alınması gibi politikaları kapsamaktadır. Öte yandan, sosyal güvenlik sistemi, okulu terk eden veya sokakta yaşayan çocuklara yardım, çalışma programları, mikro-finansman, anne ve çocuk sağlığı hizmetleri ve malul-yaşlılara yönelik yardımlar gibi sosyal güvenlik ağı programları yoksullar lehine politikaların önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Benzer bir biçimde *sosyal yardımlar* (engelli ve dullara yönelik ödemeler, yoksul yaşlılara yönelik maaş uygulaması), *sosyal sigorta* (emeklilik, sağlık sigortası, annelik ödemeleri, işsizlik sigortası ve cenaze-defin ödemeleri), *sosyal hizmet* (yetim ve terk edilmiş çocuklara yönelik yurt ve bakım hizmetleri, huzurevleri, mültecilere sunulan hizmetler), *sosyal eşitliği sağlamayı amaçlayan hizmetler* (şiddet veya cinsel saldırı kurbanlarına yönelik yardımlar, marjinalleşmiş azınlıklara yönelik ödemeler), *insani gelişimi artıran yardımlar* (eğitim,

<sup>245</sup> Federica Misturelli ve Claire Heffernan, (2010), "The Concept of poverty: A Synchronic Perspective", **Progress in Development Studies**, Vol:10, No:1, s.38.

<sup>246</sup> Zaza Curran ve Paolo de Renzio (2006), "What do we mean by 'pro-poor policies' and 'pro-poor policy processes'?" **Overseas Development Institute** (ODI), London.

sağlık, üretim ve bireysel becerileri geliştirmeye yönelik destekler), *yoksulları güçlendirmeyi amaçlayan destekler* (beceri kursları, bilgiye erişimi artırmayı amaçlayan uygulamalar, yoksulların üyeliğe dayalı örgüt ve ağlarının desteklenmesi, yasal altyapının iyileştirilmesi) yoksullar lehine iyi politikalar olarak değerlendirilebilir.

Yoksullar lehine politikaların bir kısmı doğrudan yoksulları hedefleyebilir. Yoksulların imkânlarını geliştirerek veya varlıklarını artırarak yoksul kişilerin ihtiyaçlarını, tercihlerini ve olanaklarını geliştirmek üzere düzenlenebilirler. Başka bir deyişle, yoksullar lehine politikalar ile sosyo-ekonomik, demografik veya coğrafik bir grup hedeflenebilir ya da sosyal hakları geliştirerek, ayrımcılığa karşı kampanyalar yürüterek veya haklarını koruyabilmeleri için bilgi ve yardım sağlayarak yoksul kişilerin toplumla, siyasi mekanizmalarla veya ekonomiyle olan ilişkilerinde koşullar elverişli bir hale getirilebilir. Doğrudan yoksulların hedeflendiği yoksullar lehine politikaları sosyal güvenlik ağları, şartlı nakit destekleri; mikro-finansman ve mikro-sigorta uygulamaları; ayrımcılığın önlenmesini amaçlayan politikalar; sosyal yatırım fonları; ulaşım-iletişim-bilgi altyapısı ile ilgili muafiyetler; su, elektrik ve gıda sübvansiyonları gibi yoksulları hedefleyen sübvansiyonlar; kamu istihdam (çalışma) programları gibi aynı programlar ve burslar olarak sıralanabilir.<sup>247</sup>

Bu politikaların dışında kalan yoksullar lehine politikaların yoksulları doğrudan hedeflememesine rağmen yoksullar lehine sonuçlar üreteceği varsayılmaktadır. Bu politikaların yoksul kişilerin gelir, tüketim ve olanaklarının korunmasına ve artırılmasına, yoksulluktan kurtulmak için daha elverişli bir ortama ve olanaklara erişmesine ve gelecekte zenginleşmelerini sağlayacak yeni imkânlarla kavuşmalarına yardımcı olabileceği genel olarak kabul görmektedir. Yoksulların durumunu iyileştireceği varsayılan genel politikalar ise enflasyonun kontrol altına alınması, yoksullar lehine maliye politikası, iş ve çalışma ortamının elverişli bir hale getirilmesi, temel sosyal hizmetlerin sağlanması, altyapı yatırımlarının geliştirilmesi, şeffaflık ve saydamlığı artırıcı kurumsal reformların yapılması ve herkese yönelik temel eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunulması ana başlıkları altında toplanabilir<sup>248</sup>.

<sup>247</sup> Kate Bird ve Stefanie Busse (2006), **Pro-Poor Policy: An Overview**, <https://www.shareweb.ch/site/Poverty-Wellbeing/resources/Archive%20files/Pro-Poor%20Policy%20-%20An%20Overview%202006.pdf>, (05.03.2016), s.3.

<sup>248</sup> **A.g.e.**, s.3.

### 2.2.1. Yoksullar Lehine Maliye Politikasının Tanımı ve Niteliği

Yoksullar lehine politikalar, yoksul kişilerin varlıklarını ve olanaklarını artırmayı amaçlayan politikalardır. Bu politikalar doğrudan yoksul kişileri hedefleyen politikalar ile genel olarak yoksulluğu azaltmayı amaçlayan politikalar olmak üzere ikiye ayrılabilir. Bazı politikalar yoksulları özellikle hedefler. Yoksulların temel ihtiyaçlarını, tercihlerini ve olanaklarını iyileştirmek için tasarlanırlar. Örneğin, kronik olarak yoksul olan kişilerin varlıklarını ve imkânlarını artırmak üzere özel olarak oluşturulurlar. Benzer bir biçimde, yoksul bir grubu sosyo-ekonomik, demografik veya coğrafik özelliklerini dikkate alarak hedefleyebilirler. Bu türden politikalar hedeflenmiş sosyal koruma uygulamalarını, yoksullar lehine arazi düzenlemelerini, ayrımcılığa karşı kota politikalarını ve sağlık hizmetlerine yoksulların bedava erişimini içeren uygulamaları kapsar<sup>249</sup>. Nihayet bu politikalar yoksul kişilerin işçi haklarını iyileştirerek, ayrımcılığa karşı kampanyalar düzenleyerek ve haklarını korumak amacıyla bilgi ve yardım sağlayarak yoksulların içinde yaşadıkları toplumla, siyaset ve ekonomi dünyasıyla ilişkilerini geliştirmeyi ve iyileştirmeyi amaçlar.

Dar anlamda yoksullar lehine maliye politikası yoksulluğu azaltmak için kamu harcamalarının, vergilerin, devlet borçlarının ve bütçesinin miktar ve bileşiminde yapılan ayarlamalardır. Maliye politikası araçlarının yoksulların varlık ve olanaklarının artırılması ve iyileştirilmesi yönünde bir etki oluşturacak biçimde kullanılması maliye politikasının yoksullar lehine olmasına yol açar. Geniş anlamda yoksullar lehine maliye politikası ise maliye politikası araçlarının miktar veya bileşiminde yapılan ayarlamalar ile yoksulların karşı karşıya kaldığı *maddi mahrumiyeti* (yetersiz gelir, tüketim, çevre koşulları, fiziki güvenlik, su, bakım, ortalama ömür beklentisi vb.), *fiziki zaafiyeti* (yetersiz beslenme, açlık, hastalık, sakatlık ve maluliyet, güçten düşme), *psikolojik yetersizlikleri* (kendini bayağı hissetme, mutsuzluk, izolasyon, marjinalleşme, dışlanma, refah düzeyinin düşüklüğü, nefrete maruz kalma) ve *güçsüzlük ile katılımın yetersizliğini* (yaşam ve geçimi tehlike altında bırakan olaylara ve iktisadi, sosyal ve doğal şoklara maruz kalma, güvenli bir iş ve konuta sahip olmama, gelir dağılımı eşitsizliği, yetersiz eğitim, özgürlüğün yetersiz olması) önlemeyi ya da azaltmayı amaçlayan politika olarak tanımlanabilir.

<sup>249</sup> A.g.e. s. 3.

Yoksullar lehine maliye politikasının etkin olabilmesi, büyük ölçüde, başlangıçtaki gelir dağılımının adil olmasına, iktisadi büyümenin sürdürülebilir olmasına ve makroekonomik istikrarın sağlanmasına bağlıdır. Başka bir deyişle, yoksullukla mücadeleyi amaçlayan bir maliye politikası sürdürülebilir ve geniş çaplı (yoksullar lehine/kapsayıcı) iktisadi büyümenin sağlanması, beşerî sermayenin geliştirilmesi ve yoksulluğa yol açan risk ve tehditlerin azaltılması için koruma ve sigorta sağlanması gibi üç temel alanda etkin tedbirleri içermelidir<sup>250</sup>. İktisadi büyümenin sağlanması yoksulluğun azaltılması ve refahın paylaşılması açısından ön koşul niteliğinde bir amaçtır. Sürdürülebilir iktisadi büyüme, etkin bir liderlik ve yönetimi, makroekonomik istikrarın sağlanmasını, yapısal değişimin piyasa ekonomisi kuralları içerisinde gerçekleşmesini, mali disiplinin sağlanmasını ve tasarrufların ve yatırımların artırılmasını gerektirir. Beşerî sermayenin geliştirilmesi yoksulların çok boyutlu yoksunluklarının çözüme kavuşturulmasında ve yoksullar lehine büyümenin sağlanmasında önemlidir. Beşerî sermayenin sağlanmasında önemli olan yatırımlar eğitim, sağlık, temiz içme suyu ve halk sağlığını korumaya yönelik (altyapı, kanalizasyon, hijyen vb.) alanlara yapılan yatırımlardır. Bu alanda yürütülecek hizmetlerin miktar ve kalitesinden en fazla etkilenecek kesim hayatlarının ilk yıllarında karşı karşıya kaldıkları fırsat ve olanakların gelecekteki yaşamlarını büyük ölçüde belirleyeceği çocuklardır. Son olarak sosyal politikalar yoksulları her türlü mahrumiyetten ve zayıf ve korunmasız kesimleri ise risklerden korurlar. Bu politikalar aileleri geri döndürülemez nitelikteki kayıplara uğramaktan ve gelecekte yüksek maliyetlere neden olan yanlış kararlar (varlıkların satılması, çocukların eğitimden alıkonması v.b.) almaktan alıkoyarlar.

Makroekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülebilir iktisadi büyüme yoksulluğun azaltılmasında öncelikle yerine getirilmesi gereken koşullardır. Düşük ve öngörülebilir enflasyon, sürdürülebilir bütçe açığı, reel döviz kurunun makul bir biçimde dalgalanması ile nitelenen istikrarlı bir makroekonomik ortam yöneticilerin ekonomiyi etkin bir biçimde yönettiklerine dair özel kesime güçlü bir işaret göndermeleri anlamına gelir<sup>251</sup>. Makroekonomik istikrar özel kesimin geleceğe dönük beklentilerini olumlu yönde etkiler, uzun vadeli planlamaları teşvik eder ve sonuçta kapasite kullanımını ve

<sup>250</sup> World Bank (2016), **Development Goals in an Era of Demographic Change**, Global Monitoring Report 2015/2016, Washington, DC. , ss.67-70.

<sup>251</sup> Dhaneshwar Ghura, Carlos A. Leite ve Charalambos Tsangarides (2002), *Is Growth Enough? Macroeconomic Policy and Poverty Reduction*, **IMF Working Paper**, WP/02/118, s.10.

yeni yatırımları artırır. Kapasite kullanımının ve yeni yatırımların artması ise ücret gelirleriyle geçinen yoksul kesimin iş bulabilmesine ve kendilerini yoksulluktan kurtaracak bir geçim kaynağı bulabilmelerine olanak sağlar. Ekonomik istikrarsızlık milli geliri, enflasyonu ve işsizlik üzerindeki etkileri nedeniyle yoksulların durumunu olumsuz yönde değiştirebilir. Ekonomide istikrarın sağlanması yoksulların durumunu üç farklı mekanizma ile değiştirebilir<sup>252</sup>. Öncelikle, makroekonomik istikrar milli gelirin artması anlamına geldiğinden milli gelir arttıkça bireylerin ortalama gelirlerinde de bir artışa yol açarak yoksulluğu geriletebilir. Başka bir deyişle, ortalama gelirin artması durumunda bu gelir civarında bir gelire sahip olan kişi ve ailelerin bir kısmının yoksulluk sınırı üzerinde bir gelire sahip olmak suretiyle yoksulluktan kurtulmaları mümkün olacaktır. İkinci olarak, makroekonomik istikrar sonucunda milli gelir artar, milli gelirden meydana gelen artış istihdamı ve işgücü ücretlerini olumlu yönde etkiler ve sonuçta işsizliğin azalması ile işgücü ücretlerinin artmasından en fazla düşük gelir düzeyindeki işgücü yarar elde eder. En düşük gelir düzeyine sahip olan bir kısım kişi veya ailenin gelirinin yoksulluk sınırının üzerine çıkması halinde ise yoksullukta belirgin bir gerileme yaşanabilir. Nihayet, makroekonomik istikrar sonucunda enflasyonda oluşacak gerileme yoksulları olumlu yönde etkiler. Bunun temel nedeni, enflasyonun alacaklılardan borçlulara doğru geliri yeniden dağıtması, nominal gelirleri sabit olan kişilerin reel gelirlerini olumsuz yönde etkileyerek bu kesimin yaşam standartlarını bozması ve kişilerin gelirlerinin satın alma gücünde meydana getirdiği gerileme ile piyasa ekonomisinin kâr azamileştirme mekanizmasının işlemesi yoluyla zengini (değişken gelir elde eden kesimleri) daha zengin; yoksulu (sabit gelir elde eden kesimleri) ise daha fakir bir hale getirmesidir.

### **2.2.2. Yoksullar Lehine Büyüme Sağlamaya Yönelik Maliye Politikası**

İktisadi büyümenin kendiliğinden daha iyi ve daha fazla istihdam imkânının ortaya çıkmasına ve böylece yoksulluğun önlenmesine yol açacağı varsayımı nedeniyle son yıllara dek iktisadi büyüme ve kalkınma politikalarında istihdam konusuna gerektiği kadar önem verilmemekteydi. Ancak, özellikle 2008-2012 yılları arasında etkin olan küresel kriz sonrasında, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda yüksek büyüme hızlarına rağmen istihdamda artış olmazken gelir yoksulluğunun geriletilmemesi; eğitim ve sağlık alanlarındaki ilerlemeler karşısında gençler, kadınlar ve yoksullar için üretken istihdam

<sup>252</sup> Christina D. Romer ve David H. Romer (1998), *Monetary Policy and the Well-Being of the Poor*, **NBER Working Paper**, No: 6793, s. 27-29.



olanaklarının yetersiz kalması ve doğal kaynaklara ve sermaye yoğun üretim tarzına dayalı iktisadi büyümeden elde edilen gelirlerin tabana yayılamaması iktisadi büyümenin istihdamı artırıp yoksulluğu önleyeceği varsayımını geçersiz kılmaktadır. Bu durumun ana nedeni dar gelirli kesimlerin iktisadi büyümeden paylarına düşen kısmı almalarını sağlayacak yapısal dönüşümlerin yapılamaması ve üretim kapasitesinin arzu edildiği düzeyde artırılamamasıdır<sup>253</sup>.

Hızlı bir iktisadi büyümenin özellikle mutlak yoksulluğun azaltılmasında önemli bir role sahip olduğu genel olarak kabul gören bir görüş<sup>254</sup> olmasına karşılık son yıllarda gelişmekte olan ülke deneyimi iktisadi büyümenin sosyal ve insani gelişim alanlarında ciddi bir katkı sağlamadığı görülmektedir<sup>255</sup>. Başka bir ifadeyle hızlı ekonomik büyüme gelir dağılımı eşitsizliği ve işsizlik gibi sorunların çözümünde yeterince başarılı sonuçlar ortaya koyamamaktadır. Bu nedenle tek başına iktisadi büyümeye odaklanmak yerine iktisadi büyümenin ilerleme hızına, yapısına ve bileşimine odaklanılması gerektiği yaklaşımının benimsenmesine yol açmaktadır<sup>256</sup>. World Bank (2009)'a göre yoksullukta hızlı ve sürdürülebilir bir gerileme meydana getirmek için bireylerin iktisadi büyümeye katkı sağladığı ve büyümeden yararlanabildiği *kapsayıcı büyüme* (inclusive growth)'ye ihtiyaç vardır. Başka bir deyişle, yoksullukta ciddi bir gerilemenin oluşması hızlı, uzun vadede sürdürülebilir, bütün sektörlerle dayanan ve işgücünün tamamına yakınına kapsayan bir iktisadi büyüme temel şarttır. Kapsayıcı büyüme kavramı iktisadi büyümenin büyük ölçüde *yoksullar lehine* (pro-poor) olduğu kabulüne dayalıdır. *Yoksullar lehine büyüme\** (pro-poor growth), mutlak anlamda, iktisadi büyümenin yoksul kişilerin ortalama gelirinin yükseldiği ve bunun sonucunda gelir yoksulluğunun azaldığı

<sup>253</sup> Pedro Martins ve Paula Lucci (2013), "Recasting MDG 8: Global Policies for Inclusive Growth", **Overseas Development Institute** (ODI), London.

<sup>254</sup> David Dollar, Tatjana Kleineberg ve Aart Kraay (2013), *Growth Still Is Good for the Poor*, **Policy Research working Paper**, WPS6568, The World Bank, Washington D.C.

<sup>255</sup> Pedro Martins (2013) "Growth, Employment and Poverty in Africa: Tales of Lions and Cheetahs", World Development Report 2013, **Overseas Development Institute** (ODI), London; UNECA (2012), "Unleashing Africa's Potential as a Pole of Global Growth", **UN Economic Commission For Africa**, s. 2-7.

<sup>256</sup> World Bank (2009), "What is Inclusive Growth?" **World Bank**, Washington DC. <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/4689801218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf> (25.03.2016).

\* Yoksullar lehine büyüme kavramı yerine kullanılan benzer kavramlardan ilki *paylaşımlı büyüme* (shared growth) büyümenin gelir dağılımında adaleti artıracak yönde olmasına vurgu yaparken *geniş tabanlı büyüme* (broad-based growth) büyümenin bütün sektörleri kapsayacak şekilde olmasını içermektedir.

iktisadi büyüme; göreceli anlamda ise yoksulların gelirlerinin yoksul olmayanlara göre daha yüksek bir oranla arttığı iktisadi büyüme olarak tanımlanabilir<sup>257</sup>.

Raniere ve Ramos (2013)'a göre kapsayıcı büyüme ile yoksullar lehine büyüme arasında belirgin bir farklılık bulunmamaktadır. World Bank (2009) kapsayıcı büyümeyi, yoksulların ortalama gelirlerinde artışa yol açtığı için gelir yoksulluğunun gerilediği, verimliliğin-üretkenliğin arttığı ve yeni istihdam olanaklarının ortaya çıktığı büyüme şekli olarak tanımlar. Benzer bir biçimde, büyüme ve yoksulluk konularına odaklanan yoksullar lehine büyümeye karşılık kapsayıcı büyüme sürdürülebilir, hızlı ve yoksulluğu azaltan büyümenin kaynaklarına ve bu büyüme önündeki engellere vurgu yapar<sup>258</sup>. İktisadi büyüme toplumdaki herkesin katılımı ve katkısı ile meydana geliyorsa ve gelir dağılımında eşitsizliği azaltıyorsa kapsayıcı büyümedir<sup>259</sup>. Kapsayıcı büyümenin en önemli unsuru önceki dönemlere kıyasla daha fazla sayıda yoksulun kendi geçimlerini temin edecek kadar iyi bir iş bulabilmeleridir<sup>260</sup>. Başka bir ifadeyle, başta yoksullar olmak üzere işgücünün büyük bir kısmı eskiye kıyasla daha yüksek gelire sahip istihdam olanaklarından yararlanabiliyorsa iktisadi büyümenin kapsayıcılığı artar<sup>261</sup>. İslam (2012)'ye göre ise kapsayıcı büyüme, istikrarlı ve sürdürülebilir bir büyüme, yoksulluk ve gelir dağılımında eşitsizlikte gerileme, üretken ve çalışanların geçimini sağlamaya yetecek düzeyde gelir sağlayan iş olanaklarının artması, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimde iyileşme ve herkese temel sosyal korumanın sağlanması olmak üzere beş ana unsura sahip olmalıdır. Öte yandan kapsayıcı bir büyüme endeksi oluşturan McKinley (2010) kapsayıcı büyümeyi olumlu yönde etkileyen faktörleri hızlı büyüme, üretken istihdam, gelişmiş iktisadi altyapı, gelir yoksulluğunun azalması, gelir dağılımında eşitsizliğinde gerileme, beşerî imkân ve kabiliyetlerde artış ve sosyal korumada iyileşme olarak belirlemektedir.

<sup>257</sup> Kyle Alexander (2015), **Inclusive Growth: Topic Guide**, GSDRC Applied Knowledge Services, , Birmingham, www.gsdrc.org (25.03.2016), s. 3.

<sup>258</sup> **A.g.e.** , s.4.

<sup>259</sup> Stephan Klassen (2010), *Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals*, **Asian Development Bank, Sustainable Development Working Paper**, No:12, s.1-3.

<sup>260</sup> ILO, UNCTAD, UNDESA, WTO (2012) *Macroeconomic Stability, Inclusive Growth and Employment*, **UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda**, s. 5-7.

<sup>261</sup> World Bank (2012) **World Development Report 2013: Jobs**, The World Bank, Washington, D.C., s.76-86.

İktisadi büyümenin hızı yoksulluğun uzun vadeli ve sürdürülebilir bir biçimde azaltılmasında kritik bir role sahiptir<sup>262</sup>. İktisadi büyüme ile yoksulluğun azalması arasında olumlu ve güçlü bir ilişki mevcuttur. Ancak gelişmekte olan ülkelerde, son yıllarda, görülen hızlı büyüme eğilimine rağmen iktisadi büyümenin, özellikle Afrika’da, insani ve sosyal gelişim alanında orantılı bir ilerleme meydana getirmediği gözlenmektedir<sup>263</sup>. Asya ülkelerinde ise hızlı iktisadi büyümeyi takip eden gelir dağılımındaki eşitsizliklerdeki artış insani gelişim ve yoksulluk hususlarında arzu edilen ilerlemelerin sağlanamayacağı konusunda endişelere yol açmaktadır<sup>264</sup>. İktisadi büyümenin yoksulluk üzerinde olumlu bir etkide bulunabilmesi için büyümenin sürdürülebilir olması gereklidir. Sürdürülebilir büyümede ise makroekonomik istikrar ve elverişli bir yatırım ortamının varlığı temel ön koşul niteliğindedir.

İktisadi büyümenin yoksulluğun azaltılmasında daha hızlı, daha sürdürülebilir ve daha etkin olabilmesi büyümenin yoksullar lehine bir yapı ve bileşime sahip olmasına bağlıdır<sup>265</sup>. İktisadi büyümenin yoksullar lehine bir yapı ve bileşime sahip olması yoksulların büyüme sürecine katılma ve katkı sağlama olanaklarına sahip olmasıyla yakından ilişkilidir. Öte yandan gelir dağılımı eşitsizliğinin yüksek olması iktisadi büyümenin yoksulluğu azaltıcı etkisini büyük ölçüde törpüler. Eşitsizlik yoksulların büyüme sürecine katılımını zayıflatır ve yoksullar lehine büyüme için gerekli olan siyasi istikrar ve sosyal uyumu sekteye uğratar. Benzer bir biçimde yoksulların riske maruz kalması ve korunmasızlıklarının artması da büyüme sürecine katılımlarını engelleyerek yoksullukla mücadelenin sekteye uğramasına neden olabilir.

Yoksullar lehine büyüme, ilk aşamada iktisadi büyümenin hızlı ve sürekli olmasını, ikinci aşamada bu büyümeden tüm yoksulların yararlanabilmesi için fırsat eşitliğinin sağlanmasını ve üçüncü aşamada ise bir sebeple iktisadi büyümenin nimetlerinden (istihdam, gelir artışı vb.) yararlanamayan kesimlerin yoksulluk ve korunmasızlığını önlemek için sosyal korunmaya alınmalarını içerir. Finansal kapsayıcılığı artıran tedbirlere (kredi olanaklarının artırılması ve şartlarının iyileştirilmesi) ilaveten eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik ağlarına yapılan kamu

<sup>262</sup> OECD (2005), **Development Co-operation Report 2005**, OECD, Paris, s.35.

<sup>263</sup> Martins (2013), **a.g.e.** s. 7–10; UNECA (2012), **a.g.e.** , s.2–5.

<sup>264</sup> Pedro Martins and Terry McKinley (2011), “Social Inclusiveness of Growth in Asia’s Middle-Income Countries”, **Overseas Development Institute** (ODI), London, s. 6–17.

<sup>265</sup> OECD (2005), **a.g.e.**, s.36.

harcamalarının artırılması iktisadi büyüme için kapsayıcı bir hale getirir<sup>266</sup>. Duflo (2011)'ya göre iktisadi büyüme için gelir dağılımında eşitsizliği önlemek ve iktisadi büyümeden her kesimin adil bir biçimde yararlanmasını sağlamak için iktisadi büyüme belirleyen faktörleri maliye politikasıyla etkilemeye çalışmak yerine yoksulların iktisadi büyüme sonucu ortaya çıkan fırsatlara erişimini artıracak politikaların tercih edilmesi gereklidir<sup>267</sup>. Öte yandan, iktisadi büyüme yavaşlatan ve yoksulluk düzeyini artıran sapmaların ortaya çıkmasına neden olan gelir dağılımı eşitsizliğini azaltmayı hedefleyen ancak kötü bir biçimde tasarlanmış politikalar yerine yoksulların büyümenin nimetlerinden yararlanmasını kolaylaştıran iyi hedeflenmiş devlet yardımları, *aktif işgücü piyasası politikaları* ve piyasa başarısızlığı ile servet dağılımındaki eşitsizliği azaltıcı politikalar uygulanmalıdır<sup>268</sup>.

İktisadi büyüme belirleyen üç önemli faktör bulunmaktadır<sup>269</sup>. Üretim ve yatırımların artırılabilmesi gerekli olan temel üretim faktörlerinden biri olan sermaye iktisadi büyüme için olumlu yönde etkileyebilmek için kamu yatırımları yoluyla doğrudan; maliye politikası araçlarıyla ise özel kesimin yatırım ve sermaye birikimini yönlendirmek suretiyle dolaylı yoldan etkilenebilir. İstihdam hacmi ve işgücünün verimliliği iktisadi büyüme belirleyen ikinci stratejik unsurdur. Mal ve hizmetlerin üretilmesi için gerekli olan tüm faaliyet ve süreçlerle ilgili bilgi ve yeteneklerin toplamı olarak tanımlanabilen teknoloji iktisadi büyüme belirleyen son etmendir.

İktisadi büyüme artırmayı hedefleyen bir maliye politikasını devreye almadan önce hükümetlerin ekonomik istikrarı sağlamayı öncelikli olarak düşünmeleri gereklidir. Düşük enflasyon ve düşük faiz oranlarının varlığı geleceğe dönük beklentileri olumluya döndürür, iş yapma maliyetlerini azaltarak firmaların kârlılığını artırır ve üretim ve yatırımları olumlu bir biçimde etkiler. Ekonomik istikrar sağlandıktan sonra iktisadi büyüme artırmak için özel kesim iktisadi faaliyetlerini *özendirici maliye politikası* uygulanabilir. Özendirici maliye politikası bir yandan özel yatırımların finansmanına

<sup>266</sup> Ravi Balakrishnan, Chad Steinberg ve Murtaza Syed (2013), *The Elusive Quest for Inclusive Growth: Growth, Poverty, and Inequality in Asia? IMF Working Paper*, Washington DC, No: 13/152, s. 8–13.

<sup>267</sup> Esther Duflo (2011), “Balancing Growth with Equity: The View from Development”, (Federal Reserve Bank of Kansas City Jackson Hole Sempozyumunda, 1 Ağustos 2011’de sunulan bildiri). [https://www.kansascityfed.org/publicat/sympos/2011/Duflo\\_final.pdf](https://www.kansascityfed.org/publicat/sympos/2011/Duflo_final.pdf). (27. 03. 2016), s. 94–102.

<sup>268</sup> Alexander, **a.g.e.**, s.13.

<sup>269</sup> Salih Turhan (2004), **Maliye Politikası**, Engin ATAÇ (Ed.), Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1580, Eskişehir, s.201-219.

ilişkin olanakları daha elverişli bir hale getirirken öte yandan özel yatırımların ve özel sektörün risk alma eğilimlerinin artırılmasını amaçlar. Bu amaçla uygulanabilecek maliye politikası araçları iki farklı ana başlık altında ele alınabilir. Yatırımların teşviki amacıyla dağıtılmayan kârların yatırımlara aktarılmaları halinde daha düşük bir biçimde vergilendirilmesi, sermaye birikimini artırmak ve kârlılığı olumlu yönde etkilemek için amortisman kolaylıklarının sağlanması, sektörel veya bölgesel seçici vergi uygulamalarına başvurulması ve *yatırım indirimi*\* uygulaması diğer araçlara kıyasla daha modası geçmiş uygulamalardır. *Vergi tatili*\*\* , özel-serbest-nitelikli-teknoloji bölgeleri\*\*\*, yabancı sermaye girişinin teşviki, sermaye gelirlerinin daha düşük vergi yüküne tabi tutulması ve genel vergi yükünün azaltılması gibi uygulamalar küreselleşme sonucu vergi ve yabancı sermaye rekabetinin artması karşısında özel kesim yatırımlarının teşviki için yaygın olarak uygulanan araçlar niteliğindedir.

İktisadi büyümeyi teşvik etmeyi hedefleyen bir maliye politikası kamu kesiminin iktisadi büyümeye katkısını doğrudan artıran araç ve uygulamaları da içerir. Bu amaç doğrultusunda nakliye giderlerini azaltan, özel kesimin iç ve dış pazarlara erişimini artıran ve yoksul kesimin olanaklarını iyileştiren altyapı hizmetlerinin güçlendirilmesi gayesiyle kamu kesiminin altyapı yatırım harcamaları artırılabilir. İşgücü verimliliğini yükselten ve az gelirliilerin dikey hareketliliğine katkı sunarak nesiller arası gelir dağılımı eşitsizliği ile kronik yoksulluğun önlenmesine yardımcı olan beşeri sermayeyi geliştiren eğitim ve sağlık hizmetlerine yönelik kamu harcamalarının bütçedeki payı genişletilebilir.

---

\* Türkiye’de de uygulanan ve 2003 yılında yürürlükten kaldırılan yatırım indirimi uygulaması, ana amacı genel kalkınma planları ile yıllık programlarda belirlenen sektör ve konularda yapılacak yatırımlarla ilgili harcamaların belirli bir tutarının, vergiye tabi matrahın tespitinde indirim konusu yapılarak yatırımların teşvik edilmesi ve bunun sonucunda kalkınmanın hızlandırılmasıdır. Verimsiz yatırımların teşvik edilmesine yol açtığı ve yozlaşmayı artırdığı gibi gerekçelerle diğer ülkelerde de uygulanmaktan vazgeçilen bir teşvik aracı niteliğindedir.

\*\* Vergi tatili belirli kişi, önceden belirlenmiş konular veya belirli bir miktarı aşan yatırım faaliyetlerinin belirli bir süre için vergi dışında tutulmasıdır. Vergi tatili beş-on yıl gibi geçici bir süre için de olsa vergi yükünü azaltmak suretiyle yatırımları özendirici bir etki gösterir.

\*\*\* Özel-serbest-nitelikli-teknoloji bölgeleri; serbest ticaret bölgeleri, serbest üretim bölgeleri, yatırım bölgeleri, anrepolar, serbest limanlar ve kıyı bankacılığı (off-shore banking) olmak üzere sınıflandırılmaktadır. Serbest ticaret bölgeleri, malların gümrüksüz ithaline, havaalanı ve liman yakınlarında serbest ticaret yapılmasına ve ticarete konu olan malların belirli bir süre için depolanmasına izin verilen alanlardır. Yatırım bölgeleri, ekonomik açıdan geri kalmış bölgelerde yatırımları ve istihdamı arttırmak amacıyla firmalara özel avantajların sağlandığı alanlardır. Serbest üretim bölgeleri, imalat sanayi üretimi ve ihracata yönelik montajların yapıldığı alanlardır. Serbest limanlar, ihracat ve ithalata konu olan malların transit ticaret ve taşımacılığının yapıldığı limanlardır. Antrepolar, yabancı malların tarife ödemeden ve gümrük memurlarının denetimi altında uzunca bir süre saklanıp depolanmasına imkân sağlayan yerlerdir. Kıyı bankacılığı, vergilemenin ve kambiyo kontrollerinin olmadığı veya en aza indirildiği, bankacılık mahremiyetinin yüksek düzeyde temin edildiği alanlardır.

Üretim ve yatırımların artırılıp ulusal rekabet gücünü ve dolayısıyla ülke refahını olumlu yönde etkileme potansiyeli çok yüksek olan araştırma-geliştirme, teknolojik yenilenme ve teknoloji geliştirme ile yenilik-icatların artırılması için devlet yardımları ve teşvikleri sağlanabilir veya devletin kendisi bu alanlara yaptığı harcamaları artırılabilir.

### 2.2.2.1. İstihdamın ve Nitelikli İşgücünün Teşviki

Yoksullar lehine büyümenin sağlanabilmesi için yoksulların büyüme sürecine katkı sunmaları ve bu süreçten istifade edebilmeleri önemlidir. Bu nedenle yoksullar lehine büyümenin sağlanmasında üretken (kazancı bol) istihdamın artırılması son derece önemlidir. 2013 yılındaki Dünya Kalkınma Raporu'na göre üretken istihdamın artırılabilmesi için ülkelerin daha fazla iş olanakları meydana getirmek amacıyla büyümeyi önceleyen politikalar yerine bu amaca yönelik iş stratejileri üretmeleri gerekir<sup>270</sup>. Zira iktisadi büyümeyi artırmayı hedefleyen politikalar işgücü piyasasına girebilmek için özel bazı desteklere ihtiyaç duyan kadınları, genç erkekleri ve diğer zayıf ve korunmasız kesimleri öncelikle dikkate almazlar. Oysa bu kesimlerin iktisadi büyümeyi sağlayacak tedbirler alınırken öncelikle göz önünde bulundurulması bu kesimlerin gelirlerini artırarak yoksulluğa düşmemelerine katkıda bulunabilir. Özel sektör bol gelir getiren istihdam olanaklarının ana kaynağı olduğu için maliye politikası bu türden işleri teşvik edecek şekilde kullanılmalı, yüksek verimliliğe ve üretkenliğe sahip olan iş alanlarını daha yüksek düzeyde teşvik edecek şekilde kaynaklar yeniden tahsis edilmeli ve istihdam piyasasında kadınlara pozitif ayrımcılık tanıyan politikalar desteklenirken mesleki eğitimi teşvik edecek şekilde kamu harcamaları artırılmalıdır<sup>271</sup>.

Yoksul kesim büyük ölçüde dar gelirli (genellikle tek kaynaktan ve emek geliriyle geçinmek zorunda kalan) kesimlerden oluştuğundan istihdam olanaklarının ve istihdamın kalitesinin artırılması yoksulluğun azaltılmasında çok önemlidir. Başka bir ifadeyle, yoksulluğun azaltılmasında işsizliğin önlenmesi önemlidir ancak üretilen ilave istihdamın emek geliriyle geçinmek zorunda kalan çalışanlara insana yaraşır bir gelir düzeyi ve nezih bir ortam ve şartlarda çalışma imkânı da sunması gerekir. Bu çerçevede, yoksulluğun önlenmesinde “bütün kadın ve erkeklere özgür, adil, güvenli ve insan onuruna yaraşır koşullarda nezih ve üretken bir iş” edinmek için gerekli fırsat ve olanakların tanınması

<sup>270</sup> World Bank (2012), *a.g.e.*, s.298.

<sup>271</sup> OECD (2009), *Promoting Pro-Poor Growth: Employment*, OECD, Paris, s.48.

daha önemlidir<sup>272</sup>. *Nezih iş* (decent work) kavramı, kadın ve erkeklerin işsiz kalmamasını, buldukları işin kendilerine insanca yaşamaları için gereken geliri sağlayabilmesini, çalışma koşullarının evrensel çalışma standartlarına uygun olmasını, yeterli düzeyde bir sosyal koruma sisteminden yararlanabilmelerini ve çalışma koşulları hususunda söz sahibi olacak ortamın varlığını gerektirmektedir (Bkz. Tablo 2.1.)<sup>273</sup>.

**Tablo 2.1. Nezih İş–Yaşam Döngüsü Yaklaşımı**

DOĞUM	ÇOCUKLUK	GENÇLİK	YETİŞKİNLİK	EMEKLİLİK
Anne sağlığı ve gebelikte korunma, çocuk bakımı, sosyal yardım	Çocuk işçi olmama hakkı, eğitime erişimde cinsler arası eşitlik, sosyal koruma	Çalışma hayatına başlama; mesleki ve akademik eğitim, İş bulabilme, Ayrımcılığın olmaması	İstihdama erişim; cinsler arası eşitlik, çalışma hakkı, işyerinde söz hakkı, sağlık ve güvenlik, sosyal güvenlik, sürekli eğitim	Emeklilik hakkı ve uygun sağlık-bakım

**Kaynak:** Bell ve Newitt, (2010), s.17.

Gelişmekte Olan Ülkelerin çoğunda çalışanların çok büyük bir kısmı çalışma hayatına ilişkin standart ve düzenlemelerin uygulanmadığı kayıt dışı ekonomide istihdam edilmektedirler. Kayıt dışı istihdam düşük gelir, kötü çalışma koşulları, işgücü temsiliyetinde sorunlar, yetersiz sosyal koruma ve çalışanların haklarının ihlali ile nitelendirilebilir. Riske maruz kalma ve iş güvenliğinin olmaması kayıt dışı istihdamın diğer özelliklerini oluşturur. Benzer bir biçimde, kadınlar erkeklere kıyasla daha büyük ekonomik dezavantajlarla karşılaşır. Kadınlarda yoksulluk daha yaygındır. Daha kötü çalışma koşullarına ve daha düşük ücrete maruz kalırlar. Öte yandan, yoksulluk kırsal alanlarda kentlere kıyasla daha fazla görülür. Bu şartlar altında, yoksulluğun azaltılabilmesi için, birey ve ailelerin tüm yaşamı dikkate alınarak herkese nezih bir işin sağlanması amaçlanmalıdır<sup>274</sup>.

İstihdamın teşviki yoksulluğun azaltılmasında çok önemli bir role sahiptir. İstihdamın teşviki maliye politikası gibi iyi düzenlenmiş kamu müdahalelerinin başarısının yanı sıra iktisadi büyümenin artırılmasına, özel kesimin iş yapma maliyetlerinin olumlu yönde etkilenmesine ve elverişli bir iş ve çalışma hayatının oluşturulmasına ve ticaretin canlandırılmasına büyük ölçüde bağlıdır. Tablo 2.2’de de görüldüğü gibi istihdamın artırılmasını teşvik edici çok sayıda ve birbirinden farklı

<sup>272</sup> ILO (1999), **Decent work**, Report of the Director-General, International Labour Conference.

<sup>273</sup> Stuart Bell ve Kirsten Newitt (2010), **Decent Work and Poverty Eradication: Literature Review and Two-Country Study**: A Study for the Decent Work and Labour Standards Forum, Ergon, London, s.15.

<sup>274</sup> a.g.e., s.16.

politikalar hükümetlerin tercihlerine göre aynı anda veya ayrı ayrı olarak uygulamaya konulabilir.

**Tablo 2.2.. İstihdamı Teşvik Edici Politikalar**

<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Yoksullar lehine büyümenin sağlanması</li> <li>▶ Emek-yoğun altyapı programlarının teşviki</li> <li>▶ İstihdam artırıcı makro-ekonomik politikaların ve maliye politikasının uygulanması</li> <li>▶ Mesleki eğitim ve genel olarak eğitimin teşviki</li> <li>▶ Girişimci faaliyetleri destekleyen elverişli bir iş ve çalışma ortamının oluşturulması</li> <li>▶ Yerel iktisadi kalkınmaya odaklanılması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Çalışma piyasasını istikrarlı bir hale getirecek emek piyasası politikalarının benimsenmesi</li> <li>▶ Çalışanların gelirlerini artıracak adil bir ücret sisteminin oluşturulması</li> <li>▶ Genç işsizliğin azaltılmasını hedefleyen politikaların uygulanması ve gençlerin istihdam edilebilirliğinin teşviki</li> <li>▶ İşgücünün bölgeler arası hareketliliğinin teşviki</li> </ul>
--	--

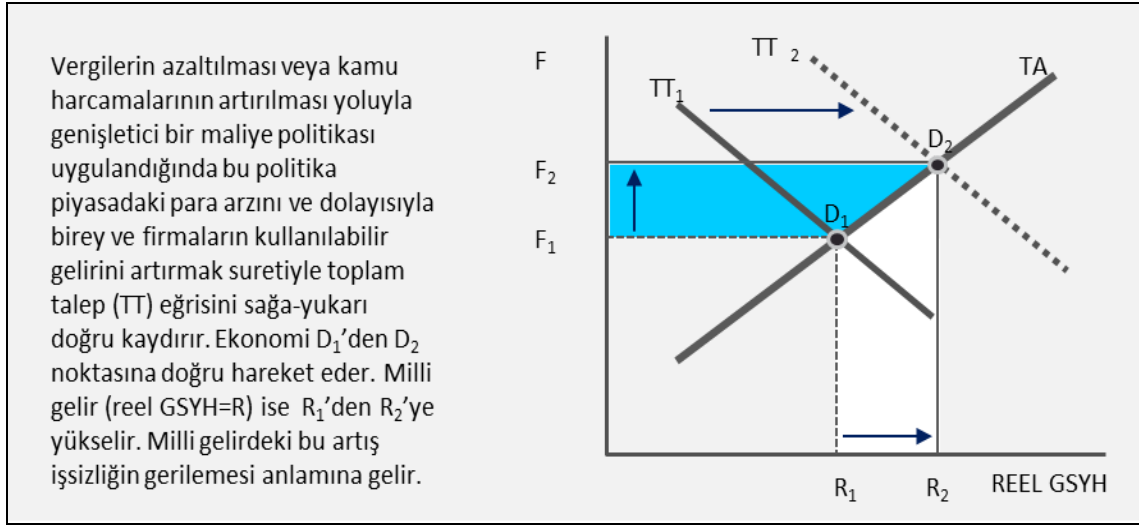
**Kaynak:** Bell ve Newitt, (2010), s.17 ve Bell ve Gibsons, (2007).

İstihdamın artırılmasında talep yetersizliğinden kaynaklanan (durgunluğun neden olduğu) işsizliği azaltacak talep yönlü politikalar ve yapısal işsizliği (doğal işsizlik oranı) geriletecek arz yanlı politikalar olmak üzere iki farklı maliye politikası uygulanabilir. Talep yönlü politikalar küresel kriz dönemlerinde olduğu gibi iktisadi durgunluk meydana geldiği veya dönemsel işsizlikte artış olduğunda önem kazanan politikalarlardır. Maliye politikaları toplam talebi ve dolayısıyla iktisadi büyüme oranını artırmak suretiyle işsizliği azaltabilir.

Hükümetler vergileri azaltmak veya kamu harcamalarını artırmak yoluyla genişletici maliye politikası uygulayarak bunu gerçekleştirebilirler. 2008 krizi sonrasında aralarında Türkiye'nin de yer aldığı çok sayıda ülke KDV veya benzeri tüketim vergilerinin oranlarında indirim yaparak tüketimi ve sonucunda da toplam talebi canlandırmayı başarmışlardır. Toplam talepte artış meydana geldiğinde, ekonomide atıl kapasite var olduğu sürece, reel gayrisafi yurtiçi hâsıla artar. Reel gayrisafi hâsıla artınca firmalar daha fazla üretim yapacağından işgücü talebi de artar ve bunun sonucunda talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizlik azalır (Bkz. Şekil 2.2.). Öte yandan talebin artması ve iktisadi büyümenin canlanması daha az firmanın iflas ederek piyasa dışına itilmesi anlamına geleceğinden istihdam kaybında da ciddi bir gerileme söz konusu olur. İktisadi durgunluk dönemlerinde üretim faktörleri (emek, sermaye, teknoloji) atıl durumda olacağından durgunluktan kurtulmanın yegâne yolu hükümetlerin işsizliği azaltıp durgunluğu ortadan kaldırmak amacıyla ilave talep oluşturmak için maliye politikasını devreye almalarıdır.



Şekil 2.2. İstihdamı Artırıcı Maliye Politikası



Genişletici maliye politikasının reel gayrisafi yurtiçi hasılayı artırması ve böylece işsizliği geriletmesi bir dizi faktörün bu sonucu ortaya çıkaracak şekilde aynı anda gerçekleşmesine bağlıdır. Öncelikle, geleceğe dönük beklentilerin olumsuz olması veya hükümete olan güvenin güçlü olmaması halinde kişiler tasarruf etmeyi tercih edeceklerinden vergilerde gerçekleştirilen bir indirim tüketici harcamalarının artmasına yol açmayacaktır. Öte yandan, bir süre sonra vergilerin yeniden artırılma olasılığı gündemde iken vergi yükünde meydana gelen bir gerileme sonucu ortaya çıkan kullanılabilir gelirdeki artışı bireyler hemen tüketim için harcamazlar. İkinci olarak, kamu harcamalarının artırılmasına yönelik bir kararın uzun bir sürede alınabilmesi (*gecikmeler sorunu*) genişletici bir politikanın toplam talep üzerindeki canlandırıcı etkisini hafifletebilir. Üçüncü olarak, Ekonomi tam kapasiteye yakın bir konumda faaliyette bulunuyorsa genişletici bir maliye politikası enflasyona yol açabilir. Dördüncü olarak, açık finansman (borçlanılarak) yoluyla finanse edilecek bir genişletici maliye politikası kamu borçlanma senetlerinin faiz ve fiyatını artırarak tüketimi, üretimi ve yatırımları olumsuz yönde etkileyebilir ve mali sürdürülebilirliği sekteye uğratabilir. Nihayet, genişletici maliye politikası, uzun vadede, *dolaysız* (kamu giderleri arttığından özel giderlerin azalması) veya *dolaylı* (artan kamu giderleri borçla finanse edilince faiz oranının artması nedeniyle özel harcamaların gerilemesi) *itme etkisi* (crowding-out)'nin ortaya çıkmasına yol açabilir ve sonuçta toplam talep başlangıçta tasarlandığı ölçüde artmayabilir.

İstihdamın artırılmasında yapısal işsizliği önlemek amacıyla uygulanabilecek arz yanlı politikaların ilki eğitim, öğretim ve mesleki eğitime yönelik kamu harcamalarının ve desteklerinin artırılmasıdır. İşgücü piyasasına ilk defa katılacak olan gençlerin çağın gerektirdiği bilgi ve beceriyle donatılarak daha kolay ve daha yüksek ücretlerle iş bulabilmelerini sağlamak ya da herhangi bir sektörde işini kaybetmiş kişilerin başka sektörlerde iş bulabilmelerini sağlamak için yeniden beceri kazanmalarını temin etmek ana hedeftir. Ancak kamu kesimince desteklenen eğitim ve öğretim programlarının varlığına rağmen işsiz kalan bazı kişiler yeni bilgi ve beceri öğrenmede yeterince istekli olamayabilirler. Bu durumda işsizliğin azaltılması uzun bir süre alabilir.

İstihdam sübvansiyonları uzun süre işsiz kalan kişileri işe almaları için firmalara sağlanan sübvansiyonlar veya vergi indirimleridir. Başka bir ifadeyle, işverenlere yeni işçi istihdam etmeleri veya işten çıkarılmak durumunda olan işçileri işten çıkarmamaları karşılığında sağlanan doğrudan transferler, vergi indirimleri ya da sosyal yardımlardır<sup>275</sup>. İşçilerin firmaya olan maliyetini azaltarak firmaların maliyet etkin çalışmalarına ve daha fazla işçi istihdamı için teşvik edilebilmelerine olanak sağlayan bir uygulamadır. Ücret sübvansiyonları kendi becerilerini göstermek için fırsat bulamamış genç işsizler veya *yaralı-bereli olma etkisi*\* ile karşı karşıya kalmış uzun süreli işsizler gibi grupları hedef aldığı daha etkili olurlar. Ücret sübvansiyonları ile ilgili çok sayıda araştırma bu uygulamaların yeni istihdam oluşturmada ve çalışanların elde ettiği gelirlerin artırılmasında arzu edilen başarıyı göstermediklerini ortaya koymaktadır<sup>276</sup>. Ücret sübvansiyonlarının kamuya olan gerçek maliyetinin tespiti oldukça zordur zira firmalar sübvansiyonlardan yararlanmak için ya mevcut çalışanlarını uzun süredir işsiz olanlarla değiştirmektedirler veya hâlihazırdaki çalışanları önce kovup sonra ise sübvansiyon kapsamında yeniden işe almaktadırlar<sup>277</sup>. Bu uygulamalar, zaten işe alınacak işçilerin istihdam edildiği için refah kaybına yol açtıkları ve bazı firmalardaki çalışan sayısını artırsa bile bu artışın diğer firmalardaki azalmaya karşılık geldiği ve böylece işgücünün

<sup>275</sup> World Bank (2012), **a.g.e.**, s.298.

\* *Yaralı-bereli olma etkisi* (scarring effect) benzer durumdaki iki kişiden işsiz kalmayana kıyasla işsiz kalan kişinin gelecekte de işsiz kalma olasılığının yüksek olması veya yeterli istihdam üretemeyen bir ekonominin gelecekte de yüksek işsizlik ve verimlilikte azalma ile karşı karşıya kalma ihtimalinin yüksek olması olarak tanımlanabilir.

<sup>276</sup> Gordon Betcherman, Karina Olivas ve Amit Dar, (2004), **Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries**, Social Protection Discussion Paper Series, No: 0402, World Bank, Washington, DC. .s. 74–93.

<sup>277</sup> World Bank (2012), **a.g.e.**, s.268.

firmalar arasında yer değiştirmesinden başka bir amaca hizmet etmediği şeklinde eleştirilmektedir<sup>278</sup>. Finlandiya'daki uygulamanın yarı zamanlı çalışan işçilerin tam zamanlı olarak çalışmasına yardımcı olmakla birlikte genel olarak istihdamda bir artışa katkısı olmadığı görülmektedir<sup>279</sup>.

#### 2.2.2.2. Tarımsal retim Teşvik Edilmesi

Tarım sektöründeki verimlilik ve üretim artışları, tarihin her döneminde, iktisadi büyümeye, yoksulluğun azaltılmasına ve refah ile medeniyetin gelişmesine ciddi katkılarda bulunmuştur. Tarımsal retimdeki artışlar küresel lkte gıda fiyatlarının gerilemesine yol açarak yoksul kişilerin aldıkları kalori miktarının artmasına, yetersiz düzeyde beslenen kişilerin sayısının azalmasına ve sonuçta yoksulların durumunun önceki duruma kıyasla iyileşmesine neden olur. Tarımsal retim arttıķa tarımdan geçinenlerin gelir seviyesi yükselir, geliri artan kesimin tüketim mallarına ve hizmetlerine olan talebi artar, artan talep nedeniyle bu mal ve hizmetlerin arzı artacağından iktisadi büyüme ve genel olarak milli refah artar ve böylece yoksulların sayısı azalırken durumu iyileşir. Tarımsal retim artması yoksulların temel varlıkları olan arazi ve emeklerinin verimliliğini artırarak, gıda fiyatlarını düşürür ve istikrarlı bir hale getirir. Bu durum yoksullara emek-yoğun bir istihdam olanağı sağlayarak ve kırsal kesimde iktisadi canlanmaya yol açarak yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunur<sup>280</sup>.

İstihdam ve milli geliri büyük lde tarıma dayanan ülkelerde yoksulluk düzeyi yükselerek olduğundan ve çok az varlık ve gelir getirecek yeteneğe sahip olan yoksul hanehalklarının geçiminin büyük lde tarım kesimine dayandığı veya bu kesimin gelir ve iş elde etmek için tarım dışı sektörlerle irtibatlarının zayıf olduğundan yoksulluğun azaltılmasında tarım sektörü son derece önemli bir sektördür<sup>281</sup>. Tarım sektörü yoksul ve kalifiye olmayan işgücüne istihdam oluşturmada ön planda olduğu lde iktisadi büyümenin yoksullar lehine olmasına katkı sağlar.

<sup>278</sup> Ursula Jaenichen ve Gesine Stephan (2007), *The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-place Workers*, **IAB Discussion Paper**, No 16, s.6.

<sup>279</sup> Kristiina Huttunen, Jukka Pirttil ve Roope Uusitalo (2010), *The Employment Effects of Low-Wage Subsidies*, **IZA Discussion Paper**, No. 4931, Bonn, s. 6–9.

<sup>280</sup> OECD (2006), **Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture**, OECD, Paris, s.16.

<sup>281</sup> Bhajan Grewal, Helena Grunfeld ve Peter Sheehan (2012), *The Contribution of Agricultural Growth to Poverty Reduction*, **ACIAR Impact Assessment Series 76**, Canberra, s.29.

Çevresel kirlilik, küresel ısınma, biyolojik çeşitliliğin azalması, ozon tabakasının delinmesi, ormanların tahribi ve yok olması, tarımsal alanların vasfını yitirmesi gibi bir dizi çevre sorunu birçok ülkede hem mevcut nesillerin hem de gelecekteki nesillerin geçim kaynaklarını azaltma ve yoksulluğa düşmelerine yol açma potansiyeline sahiptir. Yoksulluğun azaltılıp refahın artırılmasının temel şartlarından ilki iktisadi büyümenin sağlanmasıdır. Ancak iktisadi büyüme sürdürülebilir olduğu ölçüde bu amaca hizmet eder. İktisadi büyümenin sürdürülebilirliği *yeşil büyüme* kavramı ile açıklanabilir. Yeşil büyüme, geçim kaynaklarımızın ve refahımızın kaynağı olan doğal kaynakları ve çevresel olanakları sağlayan doğal varlıkların sürdürülebilirliğini garanti altına almak koşuluyla iktisadi büyüme ve kalkınmayı hızlandırmak olarak tanımlanabilir<sup>282</sup>. Yeşil büyüme stratejisi, kaynak kullanımında verimliliği artırıp doğal sermayeye yapılan yatırımları hızlandırarak hem iktisadi büyümeyi artırmayı hem de çevreye en az zarar vermeyi hedefleyerek “çifte kâr” elde etmeyi amaçlar.

İktisadi büyümeyi hızlandırmayı ve çevre sorunlarını çözmeyi hedefleyen bir *yeşil büyüme* politikası iktisadi büyüme için yeni olanaklar ortaya koyabilir<sup>283</sup>. Yeşil büyüme, kaynakların ve doğal varlıkların kullanımında verimliliği artırarak çevresel atıkların ve enerji tüketiminin geriletmesini ve iktisadi kaynakların en yüksek verimlilikle kullanılmasını sağlayacak olan verimlilik ve etkinliğin artırılmasına yönelik yeni araç ve uygulamaları devreye almayı amaçlar. Çevresel sorunlara yeni çözüm önerileri sunan politika, uygulama ve araçları ortaya çıkaracak yenilik ve icatları destekler. Yeşil teknolojilere, mal ve hizmetlere olan talebi canlandırarak ve yeni iş imkânları üretecek yeni piyasaları oluşturur. Hükümetlerin temel çevresel sorunlarla nasıl mücadele edeceğine yönelik daha olumlu beklentilere ve daha istikrarlı bir ortamın ortaya çıkmasına yol açarak yatırımcıların geleceğe dönük beklentilerini iyileştirir. Daha dengeli makro-ekonomik koşulların varlığını, fiyatlardaki istikrarsızlığın geriletmesini, mali disiplini ve kirliliğin fiyatlanması suretiyle kamu gelirlerinin artırılmasını gerektirir.

Nüfusun gittikçe arttığı dünyamızda yoksulluğun azaltılabilmesi için tarım ve gıda sektörlerine yönelik bir yeşil büyüme stratejisi yeterli gıdanın etkin ve sürdürülebilir bir biçimde artan nüfusa sağlanmasını hedeflemelidir. Bu ise tarımsal-gıda üretimini

<sup>282</sup> OECD (2013), **Policy Instruments to Support Green Growth in Agriculture**, OECD Green Growth Studies, Paris, s.7.

<sup>283</sup> OECD (2011), **Towards Green Growth**, OECD Green Growth Studies, Paris.

artırırken su gibi doğal kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasını, gıda zinciri boyunca olumsuz çevresel etkilerle karbon salınımının azaltılmasını ve sel ve kuraklığın önlenmesi ile biyoçeşitliliğin korunması gibi çevresel mal ve hizmetlerin sunumunun artırılmasını zorunlu kılar<sup>284</sup>.

Hükümetler tarım sektöründe yeşil büyümeyi sağlamak amacıyla bir dizi araç kullanabilir (Bkz. Tablo 2.3.). Tarım sektörünün çevreye duyarlı bir bakış açısıyla yeterli miktar ve kalitede gıda, besin ve gıda dışı ürün üretme kapasitesi teknolojik gelişme ve yenilik düzeyi ile alakalıdır. Ürünlerin kalitesindeki iyileşmeler biyoloji (Örneğin, tahıl ve ürün çeşitliliği, hayvanların üremesi), makineler (Örneğin, çiftlik ekipmanları) ve yönetim (Örneğin, bütünleşik haşarat yönetimi) gibi alanlarda tamamıyla araştırma-geliştirme yoluyla gerçekleştirilmektedir<sup>285</sup>. Benzer bir biçimde yenilik ve icatlar yeşil büyüme açısından temel bir role sahiptir. Tarım sektörünün ekonomik etkinliğini artıran, çiftçilerin mali açıdan ayakta kalma kapasitesini iyileştiren ve aynı anda çevresel performansı artıran yeni teknolojilere ve icatlara yönelik kamu desteğini artıran bir harcama politikası “üçlü kâra” yol açarak yoksullukla mücadelenin başarılı olmasını sağlayabilir.

Araştırma-geliştirmeyi teşvik etmeyi amaçlayan bir politika bir dizi mali ve mali olmayan\* teşvik aracını kullanabilir<sup>286</sup>. Mali nitelikteki çok sayıdaki uygulama maliye politikası aracı olarak etki gösterir. Araştırma-geliştirmeyi teşvik etmeyi amaçlayan mali nitelikteki bu uygulamalar beş ana başlık altında toplanabilir. Öncelikle hükümetler araştırma-geliştirme faaliyetlerini kamu kurumları ve devlet üniversiteleri üzerinden doğrudan kendisi üstlenerek gerçekleştirebilir ya da özel kurum ve üniversitelere doğrudan kaynak temin ederek finanse edebilir. Doğrudan finansman uygulamasında devlet üniversiteleri, kamu kesimi araştırma geliştirme kurumları (Örneğin, TÜBİTAK) ile bilim parkları kamu kesimince desteklenebilir.

<sup>284</sup> OECD (2011), **Food and Agriculture**, OECD Green Growth Studies, Paris.

<sup>285</sup> OECD (2013), **a.g.e.**, s.34.

\* Mali olmayan araçlar ve uygulamalar arasında fikri mülkiyet haklarının korunması; endüstriyel standartların oluşturulması; kamu kuruluşları, araştırma kurumları ile sanayi arasında koordinasyonun sağlanması ve uluslararası işbirliklerinin temini gibi uygulamalar sayılabilir.

<sup>286</sup> Alain de Serres, Fabrice Murtin ve Giuseppe Nicoletti (2010), *A Framework for Assessing Green Growth Policies*, **OECD Economics Department Working Papers**, No. 774, OECD, Paris, s. 25.

**Tablo 2.3. Gıda ve Tarım Sektörlerine Yönelik Yeşil Büyüme Araç ve Politikaları**

<b>ÇEVRESEL DÜZENLEMELER VE STANDARTLAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Tarımsal üretimde kullanılan gübre ve kimyasalların aşırı kullanımının kontrolü</li> <li>▶ Su, toprak kalitesi ve arazi yönetimiyle alakalı kural ve standartların güçlendirilmesi</li> </ul>
<b>DESTEK TEDBİRLERİ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Tarımsal ürünlerin arzını ve fiyatını destekleyecek tarımsal desteklerin sağlanması</li> <li>▶ Çevresel kamu mallarının sunumunun artırılması</li> <li>▶ Uygulanma olasılığı güçlüyse çevresel hedeflerin gözetilmesi; aksi takdirde üretim miktarının çevre ile uyumlu bir hale getirilmesi</li> <li>▶ Kamu yatırımlarının yeşil teknolojilere odaklanması</li> </ul>
<b>EKONOMİK ARAÇLAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fiyatların doğal kaynakların kıtlık derecesini yansıtacak şekilde belirlenmesi</li> <li>▶ Çevreyi kirleten-zarar veren girdilerin kullanımını üzerinden vergi veya harç alınması</li> <li>▶ Su tüketimi veya karbon emisyonu haklarının satılabilir hale getirilmesi</li> </ul>
<b>TİCARİ TEDBİRLER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Biyoçeşitliliğin ve sürdürülebilir kaynak kullanımının artırılması amacıyla gıda ve tarımsal ürünler üzerindeki tarife ve tarife dışı engellerin azaltılması</li> <li>▶ Tarımsal ürünler üzerindeki ihracat sübvansiyonlarının azaltılması</li> <li>▶ İyi işleyen girdi ve çıktı piyasalarının desteklenmesi</li> </ul>
<b>ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Sürdürülebilir gıda ve tarım sistemlerine yönelik kamu kesimi araştırmalarının artırılması</li> <li>▶ Hibe ve vergi indirimleri yoluyla özel kesim tarımsal araştırma-geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesi</li> <li>▶ Yeşil tarımsal araştırmalara yönelik kamu-özel kesim ortaklıklarının oluşturulması</li> </ul>
<b>KALKINMA YARDIMLARI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gıda ve tarım alanında çevresel açıdan sürdürülebilir girişimlere yönelik kalkınma yardımlarının tahsisi</li> <li>▶ Yoksulluğun azaltılması stratejilerinde tarımın konumunun iyileştirilmesi</li> </ul>
<b>BİLGİ, EĞİTİM VE TAVSİYE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Çevreci etiketler ve sertifikasyon yoluyla sürdürülebilir tüketime yönelik farkındalığın artırılması</li> <li>▶ Eğitim, mesleki eğitim ve tavsiye programlarına sürdürülebilir yaklaşımın dâhil edilmesi</li> </ul>

**Kaynak:** OECD, (2013), s.14.

İkinci olarak, hükümetler sosyal getirisi yüksek olan projeleri öncelikli olarak desteklemek amacıyla özel kesimin araştırma-geliştirme faaliyetlerine hibe yoluyla destek sağlayabilir. Hükümetler maliyetleri azaltarak araştırma geliştirme faaliyetlerinin miktar ve niteliğini artırmak için dolaylı bir önlem olarak vergi teşviklerini kullanabilir ya da bu faaliyetlerin kaynak-etkin teknolojiler (Örneğin, yeşil teknolojiler) geliştirmeye yönelik olmasını sağlamak için çevreye zararlı etkileri olan ürünlere yönelik sübvansiyonları azaltabilir. Nihayet hükümetler risk sermayesi veya benzeri finansal araçları teşvik ederek kaynak-etkin teknolojilerin geliştirilmesine yönelik faaliyetler için firmaların uzun vadeli ve düşük faizli kredi bulmalarını kolaylaştırabilir. Tarım ve gıda sektöründeki araştırma-geliştirme yatırımlarını teşvik etmek için hedefe yönelik kamu yardımları, vergi kredileri ve kamu-özel kesim ortaklığı gibi araçlar yaygın bir biçimde kullanılmaktadır<sup>287</sup>.

<sup>287</sup> OECD (2013), a.g.e. , s.39.

Çevre yoksulluğunu ortadan kaldırmak, artan nüfusa sürdürülebilir ve yeterli düzeyde gıda temin etmek ve refahı sürdürülebilir bir biçimde artırarak mutlak yoksulluğu önlemek isteyen bir hükümet piyasaya dayalı olan\* veya olmayan bir dizi aracı iktisadi büyümenin olumsuz çevresel etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla kullanabilir. Piyasaya dayalı araçlar çevre vergileri, harçları ve ücretleri; ticari izinler ve kirliliği azaltmayı hedefleyen sübvansiyonlardır. Piyasaya dayalı olmayan araçlar ise çevresel düzenlemeler ile bilgiye dayalı araçlar gibi gönüllü yaklaşımlardır. Hükümetler tarımsal ürünlerin arzını artırmak, maliyetlerini azaltmak, üreticilerin gelirlerini yükseltmek ve sosyal-çevresel diğer amaçlarını gerçekleştirmek için çiftçilere ve tarımsal işletmelere doğrudan mali destekte bulunabilir. Bu türden destekler üretim arttıkça (çevre kirlendikçe) arttığından çevreye en az zarar veren desteklerdir. Az sayıdaki ülke (Örneğin, Danimarka) gübre ve böcek öldürücü ilaçlar gibi çevreye zararlı etkiye sahip girdiler üzerine çevre vergileri yüklemektedir. Karbon vergileri, emisyon vergileri ve benzeri çevre vergileri uygulamaları ise Avrupa Birliği ülkelerinde yaygınlaşmaktadır. Vergilerde olduğu gibi çevre kotaları, izinleri veya kısıtlamalarına dayalı ticari haklar da tarım-çevre politikasında yaygın bir kullanıma sahip değildir.

Çevre kotaları, izinleri ve kısıtlamalarına dayalı *ticari haklar*, diğer sektörlerde çevre politikasının bir aracı olarak yaygın bir biçimde kullanılmasına karşılık, tarım sektöründe çevre politikalarının tasarlanmasında önemli bir role sahip değildir. OECD (2013:71)'e göre, ticari haklar su yönetimi (Avustralya ve ABD) ve tarımsal gıdalar (Kanada'da Ontario Eyaleti, Hollanda ve ABD) gibi alanlarda kullanılmaktadır<sup>288</sup>. Avustralya ve Yeni Zelanda *ticari izinleri* tarımdan kaynaklanan sera gazları sorununu azaltmak amacıyla kullanmaktadır.

Düzenleme ve standartlar gibi piyasaya dayalı olmayan araçlar tarımsal ürün üreticilerinin çevresel maliyetleri içselleştirmeleri için kullanılabilir. Örneğin, bu araçlar yardımıyla tarım alanlarına, suya ve suyollarına tehlikeli materyallerin atılması önlenebilir. Toprak, arazi ve besin yönetimi ile ilgili düzenlemeler tarımsal üretimden kaynaklanan sera gazlarını azaltabilir. Hayvan yetiştiriciliğine yönelik düzenlemeler

---

\* Piyasaya dayalı araçlar olumsuz dışsal etkiye sahip iktisadi faaliyetleri üretilen veya tüketilen mal ve hizmetlerin fiyatını artırmak suretiyle daha maliyetli bir hale getirmek suretiyle azaltarak olumlu etki oluşturan araçlardır.

<sup>288</sup> A.g.e, s.71.

metan gazı emisyonunu asgari düzeye indirebilir. Gıda ürünleri için sıkı sağlık ve güvenlik standartlarının oluşturulması çevreyi kirletici tarımsal kimyasalların (azot ve fosfor) kullanımını azaltabilir. Temiz çevre uygulamalarına yönelik devletçe sağlanan teknik destek ve bilgi tarımsal ürün üreticilerinin sürdürülebilir ve çevreci bir üretim yapmalarını temin edebilir.

### 2.2.2.3. Altyapı Yatırımlarının Teşvik Edilmesi

Altyapı yatırımlarının yoksulluk üzerindeki etkileri birkaç ana başlık altında ele alınabilir<sup>289</sup>. Altyapı yatırımları, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırarak, temiz enerji sağlayarak ve doğal afetlere karşı koruyarak (gelir dışı yoksulluk kaynaklarını azaltır) birey ve hanehalkının yoksulluğunun azalmasına doğrudan katkı sağlar. Altyapı yatırımların artması veya iyileştirilmesi, dolaylı yoldan, tarımsal verimliliği artırır, ulaşım maliyetlerini azaltır, daha fazla istihdam meydana getirir ve iktisadi büyümeyi artırarak bireylerin ve hanehalkının gelirini artırır. Yoksulluğun azaltılabilmesi için sağlam bir makroekonomik politika ve iyi yönetimle oluşturulan sürdürülebilir ve kapsamlı bir büyüme sürecinin varlığı gereklidir.

Altyapı yatırımlarının artması iktisadi büyümeye yol açarak yoksulluğu azaltır<sup>290</sup>. Altyapı yatırım ve hizmetlerindeki artışlar üretim maliyetlerinde azalmaya yol açar, altyapı hizmetlerine erişim olanaklarını artırır ve altyapı hizmetlerinin daha güvenli olmasına yardımcı olur. İş ve çalışma ortamı eskiye kıyasla daha elverişli bir hale gelir. Bu nedenle yerli ve yabancı sermaye yatırımları artacağından iktisadi büyüme olumlu yönde etkilenir, gelir artar ve yeni istihdam imkânları ortaya çıkar. İlave yatırımlar yapılsa bile mevcut iktisadi faaliyetlerin verimliliğinde artışlar meydana gelir ve yeni iş fırsatları doğar. Örneğin, piyasalara ve bilgiye erişimin iyileşmesi tarımsal verimliliği artırır, tarımsal ürünlerde çeşitliliği geliştirir ve kırsal alanlarda çiftlik harici endüstriyi canlandırır. Öte yandan, altyapı inşasının artması efektif talebi olumlu yönde etkiler. Altyapı yatırımlarının artması kamu kesiminin piyasadan mal ve hizmet satın almasına yol açacağından kamuya üretim faktörü satanların gelirlerinin artmasına ve yeni istihdam imkânlarının ortaya çıkmasını sağlayarak yoksulluğun minimize edilmesine katkı sağlar.

<sup>289</sup> Selim Jahan ve Robert McCleery (2005), **Making Infrastructure Work for the Poor: Synthesis Report of Four Country Studies: Bangladesh, Senegal, Thailand and Zambia**, UNDP, New York, s.10-11.

<sup>290</sup> A.g.e., s.11-12.



Altyapı hizmetlerinin kalitesinin iyileşmesi, özellikle ulaşımın daha erişilebilir olması ve enerji arzının daha yeterli bir hale gelmesi, temel sosyal-kamusal mal ve hizmetlere erişimi artırarak yoksulların yaşam standartlarında yükselmeye sebep olur. Bir sonraki aşamada ise iktisadi büyümedeki artış kamu gelirlerinin de artmasına neden olarak yoksulların yaşam koşullarını iyileştirmek için gerekli ilave fonların elde edilmesini kolaylaştırır. Özel kesim harcamalarında iktisadi büyüme nedeniyle ortaya çıkan ilave artışlar ise çarpan mekanizması yoluyla bu fonların miktarının daha da yükselmesine ve sonuçta yoksullar lehine bütçe olanaklarının katlanarak artmasına neden olabilir. Bu döngü ise yoksulluğun azaltılmasını sürdürülebilir bir hale getirir. Aşağıdaki Tablo 2.4.'de seçilmiş bazı OECD ülkelerinin ulaşım sektöründeki altyapı yatırım harcamaları ve bu harcamaların GSYH'ye oranları gösterilmiştir.

**Tablo 2.4. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Toplam Altyapı Yatırımları (Ulaşım)**

ÜLKELER	GSYH'NİN YÜZDESİ OLARAK				MİLYON (AVRO)			
	2000	2005	2010	2014	2000	2005	2010	2014
KANADA	0,5	0,7	1,3	1	4,335	6,078	16,092	..
FİNLANDİYA	0,5	0,5	0,7	0,9	0,721	0,877	1,280	1,777
FRANSA	0,9	0,9	0,9	1	13,654	15,618	17,110	20,525
ALMANYA	0,9	0,6	0,6	0,6	18,100	14,401	16,147	17,105
İRLANDA	0,8	0,8	0,8	0,3	0,865	1,357	..	..
İTALYA	0,9	1,3	0,5	0,4	11,509	19,397	8,204	..
JAPONYA	1,7	1,3	1,1	1	89,400	46,145	47,082	..
KORE	..	1,4	0,9	1	..	9,865	7,795	..
HOLLANDA	0,6	0,6	0,6	0,6	2,839	3,020	3,649	..
NORVEÇ	0,7	0,7	1	1,2	1,271	1,655	3,153	..
POLONYA	0,7	0,9	2	0,7	1,217	2,117	7,225	..
İSPANYA	1	1,5	1,4	0,7	6,632	14,344	15,520	7,308
İSVEÇ	0,5	0,8	0,8	0,7	1,502	2,421	3,101	3,051
<b>TÜRKİYE</b>	0,4	0,3	1,3	1	1,075	1,147	6,912	6,156
İNGİLTERE	0,6	0,6	0,7	0,7	10,438	11,389	12,875	15,615
ABD	0,7	0,6	0,7	0,6	72,714	..	..	..

**Kaynak:** <https://data.oecd.org/> (06.08.2016)

### 2.2.3. Yoksullar Lehine Vergi Politikası

Yoksullar lehine bir vergi politikası vergilemenin mali ve mali olmayan amaçlarını yoksulların durumunu iyileştirecek şekilde gerçekleştirme potansiyeline sahip olan bir vergi politikasıdır. Vergilemenin ilk ve birincil amacı vatandaşların çeşitli ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanması için yapılan kamu harcamalarını finanse etmek için gerekli gelirleri elde etmek demek olan mali (fiscal) amaçtır. Vergilemenin ikincil amacı ise mali olmayan (extra-fiscal) amaçtır ve mali amacı gerçekleştirirken yoksulluğun önlenmesi, ekonomik istikrarın sağlanması, işsizliğin azaltılması, üretim ve yatırımların artırılması gibi bir dizi sosyal ve iktisadi amacın gerçekleştirilmesi olarak

tanımlanabilir. Yoksullar lehine bir vergi politikası, öncelikle, devlet tarafından üretilen ve yoksul kesimlerin en fazla yararlandığı mal ve hizmetlerin finansmanı için gerekli olan gelir ihtiyacını karşılamaya yetecek düzeyde vergi gelirinin elde edilebilmesine olanak tanınmalıdır. Başka bir ifadeyle toplam kamu gelirleri içinde vergi gelirleri ne kadar yüksek düzeyde bir paya sahip olursa vergi politikası o ölçüde yoksullar lehine sonuçlar verir. Bütçe açıklarının ağırlıklı bir biçimde borçlanma ve para basarak finanse edildiği ve bu iki finansman aracının enflasyon (zengini daha zengin yoksulu daha yoksul kılar), milli paranın değerinin azalması (genellikle sabit gelirli olan yoksulları olumsuz yönde etkiler) ve iktisadi krizler (yoksulların karşı karşıya kaldığı riskleri ve kırılganlıklarını artırır) gibi yoksulları son derece olumsuz yönde etkileyen sonuçların ortaya çıkmasına neden olduğu düşünüldüğünde vergilerle finanse edilen bir denk bütçe yoksullar lehine olumlu sonuçlar doğurur. Üstelik vergi gelirlerinin yeterli düzeyde olması işsizliği azaltan ve istikrara yol açan hızlı, refahı ve insani gelişimi iyileştiren ve rekabet gücünü sağlamlaştıran bir kalkınma sürecini de sürdürülebilir bir biçimde finanse edebilir. İkinci olarak, yoksullar lehine bir vergi politikası mali olmayan amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan mali kaynağı sağlamalı ve bunu yaparken adil ve etkin olmalıdır.

Vergi sisteminin yoksullukla mücadelede için uygulanan programların finansmanının sağlanması için yeterli düzeyde kamu gelirinin elde edilmesine olanak sağlaması hayati bir öneme sahiptir. Seçilmiş bazı OECD ülkeleri dikkate alındığında, 1965 ila 2013 yılları arasında, GSYH'ye kıyasla daha düşük düzeyde vergi toplayan ülkelerin vergi gelirlerinde artış olurken daha yüksek düzeyde vergi geliri elde edenlerin vergi gelirlerinde ise belirgin bir gerilemenin olduğu görülmektedir (Bkz.Tablo 13). 1965-2013 arasında vergi gelirleri/GSYH oranında görülen hızlı artışın en önemli nedeni kalkınmanın ve sosyal koruma sisteminin finansmanıdır. Başka bir deyişle, günümüzde sanayileşmiş ve gelişmiş olarak nitelendirilen ve dolayısıyla daha yüksek bir refah (daha az sayıda yoksul) düzeyine sahip olan ülkelerin vergi sistemleri 1965 yılından beri yüksek bir vergi gelirleri/GSYH oranına sahipken görece daha az gelişmiş olan ve refah düzeyi düşük olan ancak son yıllarda kalkınma hızı artan ülkelerde başlangıçta düşük olan vergi gelirleri/GSYH oranının son yıllarda OECD ortalamasına yaklaştığı görülmektedir. Tablo 2.5.'deki veriler yüksek düzeyde vergi geliri elde eden ve bunu on yıllar boyunca sürdürebilen ülkelerin diğerlerine kıyasla daha fazla yoksullar lehine bir vergi politikası uyguladıklarına karine teşkil etmektedir.

Tablo 2.5. GSYH'nin Yüzdesi Olarak Toplam Vergi Gelirleri, (1965-2013)

ÜLKELER	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013
AVUSTRALYA	20,6	21,1	25,4	26,2	27,8	28,1	28,2	30,4	29,9	25,6	27,5
KANADA	25,3	30,3	31,5	30,5	31,9	35,3	34,9	34,9	32,3	30,4	30,5
FİNLANDİYA	30,0	31,2	36,1	35,3	39,1	42,9	44,5	45,8	42,1	40,8	43,7
FRANSA	33,6	33,6	34,9	39,4	41,9	41,0	41,9	43,1	42,8	41,6	45,0
ALMANYA	31,6	31,5	34,3	36,4	36,1	34,8	36,2	36,2	33,9	35,0	36,5
İRLANDA	24,5	27,6	27,9	30,1	33,7	32,4	31,8	30,9	29,2	27,5	29,0
İTALYA	24,7	24,8	24,5	28,7	32,5	36,4	38,6	40,6	39,1	41,8	43,9
JAPONYA	17,8	19,2	20,4	24,8	26,7	28,5	26,4	26,6	27,3	27,6	30,3
KORE	-	-	14,9	16,9	15,8	18,8	19,1	21,5	22,5	23,4	24,3
MEKSİKA	-	-	-	14,5	15,2	15,5	14,9	16,5	17,7	18,5	19,7
HOLLANDA	30,9	33,4	38,2	40,3	39,8	40,2	38,9	36,8	36,1	36,2	36,7
NORVEÇ	29,4	34,3	38,8	41,9	41,9	40,2	40,0	41,9	42,6	41,9	40,5
İSPANYA	14,3	15,5	18,0	22,0	26,8	31,6	31,3	33,4	35,3	29,9	32,7
İSVEÇ	31,4	35,7	38,9	43,7	44,8	49,5	45,6	49,0	46,6	43,2	42,8
<b>TÜRKİYE</b>	<b>10,6</b>	<b>8,6</b>	<b>12,0</b>	<b>13,4</b>	<b>11,5</b>	<b>14,9</b>	<b>16,8</b>	<b>24,2</b>	<b>24,3</b>	<b>26,2</b>	<b>29,3</b>
İNGİLTERE	29,3	35,0	34,2	33,4	35,1	32,9	31,9	34,7	33,8	32,8	32,9
ABD	23,5	25,7	24,6	25,5	24,6	25,9	26,4	28,2	25,9	23,2	25,4
<b>OECD</b>	<b>24,8</b>	<b>26,7</b>	<b>28,6</b>	<b>30,1</b>	<b>31,5</b>	<b>32,1</b>	<b>33,6</b>	<b>34,2</b>	<b>33,9</b>	<b>32,8</b>	<b>34,2</b>

Kaynak: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/table-2-total-tax-revenue--gdp-1965-2013.htm>, (10.08.2016)

Gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya kaldığı bazı sınırlamalar ve engeller bu ülkelerin yoksullukla mücadele etmek için elzem olan vergi gelirlerini yeterli düzeyde toplama yeteneğini ortadan kaldırmaktadır<sup>291</sup>. Küreselleşme sürecinin KDV'nin önemini artırması, tasarruf ve yatırımların teşviki için vergi sistemlerinin basitleştirilip sermaye gelirlerinin vergi yükünün azaltılmasına yönelik reformların yapılmak zorunda kalınması ve dış ticaret vergilerinin azaltılması bu kısıtların başında gelmektedir. Vergi teşviklerinin rasyonel olmaması, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, kurumsal kapasitedeki yetersizlikler ve vergi sistemi içerisindeki uyumsuzluk bu ülkelerin vergi toplama kapasitesini olumsuz yönde etkileyen diğer faktörlerdir.

Vergi sisteminin bileşimi ve vergi sistemini oluşturan farklı vergileri mükelleflerin ödeme koşulları yoksullar üzerinde ciddi etkilere sahiptir. Yoksullar lehine bir vergileme politikasının yoksulların durumunu önceki dönemlere kıyasla iyileştirme potansiyeline sahip olması (*artan oranlı\**) ya da bunu gerçekleştiriyorsa, en azından, daha da kötüleştirmemesi (*etkin<sup>ψ</sup> ve adil<sup>•</sup> olması*) gerekir. Bir vergi sistemi sermaye

<sup>291</sup> Deborah Itriago (2011), *Owning Development: Taxation to Fight Poverty*, OXFAM Research Report, s.22.

\* Gelir veya kazanç arttığında birey veya firmaların ödediği vergi miktarının artması, vergi yükünün gelir-kazanç arttıkça artması ya da az kazanandan az çok kazanandan çok vergi almayı sağlayacak şekilde gelir-kazanç arttıkça bu gelir-kazanca uygulanan vergi oranlarının da artması.

<sup>ψ</sup> Bir vergi sistemi birey ve firmaların tüketim, tasarruf ve yatırım gibi alanlardaki iktisadi kararlarına mümkün olduğunca az müdahalede bulunuyorsa o vergi sistemi etkindir.

• Vergi sisteminin adil olması ile kastedilen aynı durumda olanların aynı biçimde vergilendirilmesi (aynı düzeyde gelir elde edenlerin aynı vergi yüküne tabi olması-yatay adalet), farklı durumda olanların farklı

gelirleri yerine ücretleri vergilendirmeye dayanıyorsa bu vergi sistemi yoksulluk ve eşitsizlikle mücadeleye katkı sunmayan adaletsiz bir mali sistemdir<sup>292</sup>. Benzer bir biçimde, vergi sonrası kârlılıklarının düşmesine yol açtığı için firmaların yatırım yapmamalarına ve dolayısıyla daha az üretim yapmalarına yol açacak biçimde kurum kârlarının vergilendirildiği bir vergi sistemi de etkin değildir.

Vergi politikası yoluyla yoksulluğun azaltılması için uygulanması önerilen ilk araç vergi sisteminin artan oranlı bir yapıya sahip olmasıdır. *Artan oranlılık* vergi yükümlülerinin geliri arttıkça vergi oranlarının da artması ve böylece geliri yüksek olanların yoksullara kıyasla oransal olarak daha fazla vergi ödemek zorunda kalmaları olarak tanımlanabilir. Artan oranlılık, geniş anlamda tanımlandığında ise, belirli yükümlü gruplarını etkileyen vergi politikalarının bu grupların bazılarını zenginleştirirken geriye kalanını yoksullaştırmasıdır<sup>293</sup>. Vergi sisteminin artan oranlılık düzeyi, yoksulları yoksulluk riskinden uzaklaştırmaya yetecek düzeyde kamu harcaması yapılmasına imkân sağlayacak kadar çok vergi geliri sağlayabiliyorsa yoksullukla mücadelede ideal artan oranlılık düzeyidir. Vergi sistemi herhangi bir ülkenin mali kapasitesini belirler. Halkın tümünden yeterli miktarda vergi toplayabilen ülkeler bir yandan artan oranlı vergilemeyle zenginden daha çok, fakirden daha az vergi alarak gelir dağılımını dengeleyebilirken öte yandan elde ettiği yüksek miktardaki gelirin büyük bir kısmını transfer harcamaları yoluyla yoksulluğu azaltmada kullanabilirler. Bu nedenle vergilerin nasıl toplandığı gelir dağılımı ve yoksulluğun düzeyini etkileyen en önemli faktörlerden birini oluşturur.

Vergilerin artan oranlılığı ve yoksulluk üzerindeki etkileri türlerine göre farklılık gösterir. Gelir vergisi esnek ve artan oranlı yapısıyla ekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunan bir otomatik istikrar sağlayıcıdır. Gelir vergisinin *gelir esnekliği* bu verginin matrahının milli gelire bağlı olarak değişebilmesinden (milli gelir arttıkça artar, azalınca azalır) kaynaklanır. Artan oranlı bir tarifeye sahip olan bu vergide matrah arttıkça vergi gelirin geometrik olarak artması nedeniyle iktisadî genişleme dönemlerinde matrahtaki genişlemeye paralel bir biçimde vergi gelirlerinde de ciddi artışların ortaya çıktığı bir vergidir. Gelir vergisi, sahip olduğu bu iki özelliği nedeniyle, ekonomik

---

biçimde vergilendirilmesi (dikey adalet), zenginlerden alınan daha fazla verginin dezavantajlı kesimlere aktarılması ve “ödeme gücü ilkesi” dikkate alınarak ikincil dağılımın gerçekleştirilmesidir.

<sup>292</sup> Itriago (2011), *a.g.e.*, s.13.

<sup>293</sup> Council of Europe (2013), *Living in Dignity in the 21st Century-Poverty and Inequality in Societies of Human Rights: The Paradox of Democracies*, The Council of Europe, Paris, s.133.

istikrarı sağlayarak yoksulları enflasyon ve diğer iktisadi dalgalanmalara karşı korur, iktisadi büyüme için gerekli finansmanı temin ederek yoksullara iş sağlar ve artan oranlılık dolayısıyla yoksulları görece daha az vergi yüküne maruz bırakır. OECD ülkelerine ait son elli yıldaki veriler incelendiğinde gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payında yaklaşık % 1’lik bir gerileme gözlenmektedir (Bkz.Tablo 14). Bunun nedeni daha önce gelir vergisi tecrübesi olmayan eski Doğu Bloku ülkelerinin gelir vergisi yükünün düşük olması, küreselleşme sonucu ortaya çıkan vergi rekabeti nedeniyle düz ve ikili gelir vergisi uygulamalarının yaygınlaşması ve gelir vergisinin düz ve tek oranlı bir yapıya doğru evrilmesidir.

**Tablo 2.6.. OECD Ülkelerinde Vergilerin Yapısı (Toplam Vergi Gelirlerinin Yüzdesi Olarak)**

VERGİ TÜRLERİ	1965	1975	1985	1995	2005	2010	2013
Kişisel Gelir Vergisi	26,2	29,8	29,8	26,0	24,1	24,0	24,8
Kurumlar Vergisi	8,8	7,6	8,0	7,9	10,0	8,5	8,5
Sosyal Güvenlik Vergisi (İşçi)	5,7	6,9	7,4	8,6	8,7	9,4	9,6
Sosyal Güvenlik Vergisi (İşveren)	9,8	13,8	13,3	14,4	14,4	15,0	14,6
Ücretlerden Alınan Vergiler	1,0	1,3	1,1	0,9	1,0	1,0	1,1
Emlak Vergileri	7,9	6,4	5,4	5,3	5,6	5,5	5,6
Genel Tüketim Vergileri	11,9	13,4	15,8	19,4	20,2	20,3	20,2
Özel Tüketim Vergileri	24,3	17,7	16,2	12,7	11,1	10,9	10,5
Diğer Vergiler	2,3	2,0	1,7	2,9	3,1	3,4	3,3

**Kaynak:** <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/table-c-tax-structures-in-the-oecd-area.htm>, (10.08.2016)

Gelir vergisi ile kurumlar vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payında görülen kısmi gerileme, gelirlerinin büyük bir kısmını yoksulluk riski ile karşı karşıya kalan kişilerin ödediği sosyal güvenlik vergilerinde tersine artan oranlılığın artması ile telafi edilmektedir (Bkz. Tablo 2.6.). Sosyal güvenlik vergilerinin ücretlerin belirli bir yüzdesi olarak alınması bu vergilerin yeniden dağıtıcı rolünü sınırlamaktadır. Avrupa ülkelerinin birçoğunda bu vergilerin vergi öncesi ve sonrasında gelir dağılımı üzerindeki etkileri negatiftir. Başka bir ifadeyle, bu ülkelerde sosyal güvenlik vergileri vergi yükü daha az gelir elde eden çalışanların üzerinde ağırlıklı olarak kaldığı tersine artan oranlı bir yapı arz etmektedir<sup>294</sup>. Tablo 14’de de görüleceği üzere tüketim üzerinden alınan vergiler (katma değer vergisi, satış vergileri ve özel tüketim vergileri) 2013 yılı itibarıyla, OECD ülkelerinde, toplam vergi gelirlerinin %30’unu oluşturmaktadır.

İlk kez 1954’te Fransa’da yürürlüğe konan ve Avrupa ülkelerine yayılan KDV tipik bir düz oranlı vergi olduğundan tersine artan oranlı bir etkiye sahiptir. Başka bir

<sup>294</sup> Council of Europe (2013), **a.g.e.** , s.137.

ifadeyle, vergi yükü, büyük ölçüde, mal ve hizmet tüketmek için gelirine kıyasla bütçesinin daha büyük bir kısmını tüketime harcıyıp KDV ödeyen düşük gelirli kesimler üzerinde kalır. Bu nedenle, yoksulluk içinde yaşayan kesimler, gelirinin yüzdesi olarak yüksek gelirli kesimlere kıyasla daha fazla KDV (dolaylı vergi) öderler. Öte yandan, dolaysız vergilere (gelir, kurumlar) göre iktisadi kararları saptırıcı veya mükelleflerin çalışma şevklerini azaltıcı etkisi daha az olan dolaylı vergiler (KDV, ÖTV) iktisadi krizlerle mücadelede daha gözde bir kamu finansman kaynağıdır. Dolaylı vergilerin artırılması bir yandan yoksulların bütçelerinden daha fazla kaynağı vergi olarak devlete aktarmalarına öte yandan ise mal ve hizmetlerin fiyatını artırması nedeniyle daha az tüketmelerine yol açtığından yoksullar aleyhine bir etkinin ortaya çıkmasına neden olur. Bu nedenle yoksullar lehine olumlu bir sonuç elde etmek isteyen bir maliye politikası temel mal ve hizmetler başta olmak üzere emek yoğun sektörlerde üretilen mal ve hizmetlerden alınan KDV ve ÖTV'nin azaltılmasını sağlamayı hedefler. Aşağıdaki Tablo 2.7.'de seçilmiş OECD ülkelerindeki KDV oranları gösterilmiştir. 2016 yılı itibarıyla en yüksek KDV oranına %25 ile Norveç ve İsveç sahipken en düşük KDV oranına %5 ile Kanada sahiptir.

**Tablo 2.7. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde KDV Oranları (%)**

ÜLKELER	1980	1990	2000	2010	2016	İndirimli Oranlar
AVUSTRALYA	-	-	-	10,0	10,0	0,0
KANADA	-	-	7,0	5,0	5,0	0,0
FİNLANDİYA	-	-	22,0	22,0	24,0	0.0/10.0/14.0
FRANSA	17,6	18,6	20,6	19,6	20,0	2.1/5.5/10.0
ALMANYA	13,0	14,0	16,0	19,0	19,0	7,0
İRLANDA	20,0	23,0	21,0	21,0	23,0	0.0/4.8/9.0/13.5
İTALYA	14,0	19,0	20,0	20,0	22,0	4.0/5.0/10.0
JAPONYA	-	3,0	5,0	5,0	8,0	-
KORE	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0
MEKSİKA	10,0	15,0	15,0	16,0	16,0	0,0
HOLLANDA	18,0	18,5	17,5	19,0	21,0	6
NORVEÇ	20,0	20,0	23,0	25,0	25,0	0.0/10.0/15.0
İSPANYA	-	12,0	16,0	16,0	21,0	4.0/10.0
İSVEÇ	23,5	23,5	25,0	25,0	25,0	0.0/6.0/12.0
<b>TÜRKİYE</b>	-	<b>10,0</b>	<b>17,0</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>	<b>1.0/8.0</b>
İNGİLTERE	15	15	17,5	17,5	20,0	0.0/5.0
<b>OECD</b>	<b>16,1</b>	<b>15,5</b>	<b>16,8</b>	<b>16,8</b>	<b>17,9</b>	

**Kaynak:** <http://www.oecd.org/ctp/consumption/Table-2.A2.1-VAT-GST-Rates-2016.xlsx>, (10.08.2016)

Kurumlar vergisi, kişisel gelir vergisi ile birlikte, iktisadi büyümenin ve dolayısıyla işsizlik ile yoksulluğun azaltılmasının en önemli finansman araçlarından biridir. Bu vergi, konjonktürel açıdan esnek ve dolaysız bir vergi olmasına rağmen düz ve genellikle tek oranlı olması itibarıyla artan oranlı bir yapıda değildir. Kurumlar vergisi oranları, son yıllarda, küreselleşme süreci sonucu oluşan vergi rekabeti nedeniyle hızla

gerilemektedir. Günümüzde AB ülkeleri kurum kazançları üzerinden ortalama olarak % 22,8 vergi almaktadır (Bkz.Tablo 2.8.). 1996 yılında AB’nde kurumlar vergisi oranları ortalama % 35 iken 2015 itibarıyla bu oranlarda görülen 12,2 baz puanlık gerilemenin temel nedeni sermayenin hareketliliğinin artması nedeniyle meydana gelen vergi tabanındaki kaymaya karşı ülkelerin aldıkları bir tedbir ve politika değişikliğidir. Kurumlar vergisi oranlarındaki gerilemeyi içeren bu politikada 2008 krizi sonrasında bile herhangi bir değişiklik emaresi görülmemektedir. Türkiye de aynı dönem içerisinde kurumlar vergisi oranlarını % 46’lardan % 20 düzeyine indirerek benzer bir politikayı uygulamaya devam etmektedir.

**Tablo 2.8. Seçilmiş Bazı Avrupa Ülkelerinde KV Oranları (%), (Ek Vergiler Dâhil)**

ÜLKELER	1996	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ÇEKYA	39,0	31,0	26,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
DANİMARKA	34,0	32,0	28,0	25,0	25,0	25,0	25,0	24,5	23,5
FİNLANDİYA	28,0	29,0	26,0	26,0	26,0	24,5	24,5	20,0	20,0
FRANSA	36,7	37,8	35,0	34,4	36,1	36,1	38,0	38,0	38,0
ALMANYA	56,7	51,6	38,7	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2
İRLANDA	38,0	24,0	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
İTALYA	53,2	41,3	37,3	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4
MACARİSTAN	19,6	19,6	17,5	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6
POLONYA	40,0	30,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
PORTEKİZ	39,6	35,2	27,5	29,0	29,0	31,5	31,5	31,5	29,5
HOLLANDA	35,0	35,0	31,5	25,5	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
NORVEÇ	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	27,0	27,0
İSPANYA	35,0	35,0	35,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	28,0
İSVEÇ	28,0	28,0	28,0	26,3	26,3	26,3	22,0	22,0	22,0
<b>TÜRKİYE</b>	<b>46,0</b>	<b>33,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>
İNGİLTERE	33,0	30,0	30,0	28,0	26,0	24,0	23,0	21,0	20,0
<b>AB-28</b>	<b>35,0</b>	<b>32,0</b>	<b>25,3</b>	<b>23,2</b>	<b>23,0</b>	<b>22,9</b>	<b>23,2</b>	<b>22,9</b>	<b>22,8</b>

**Kaynak:** Eurostat, (2015), ss.144–145.

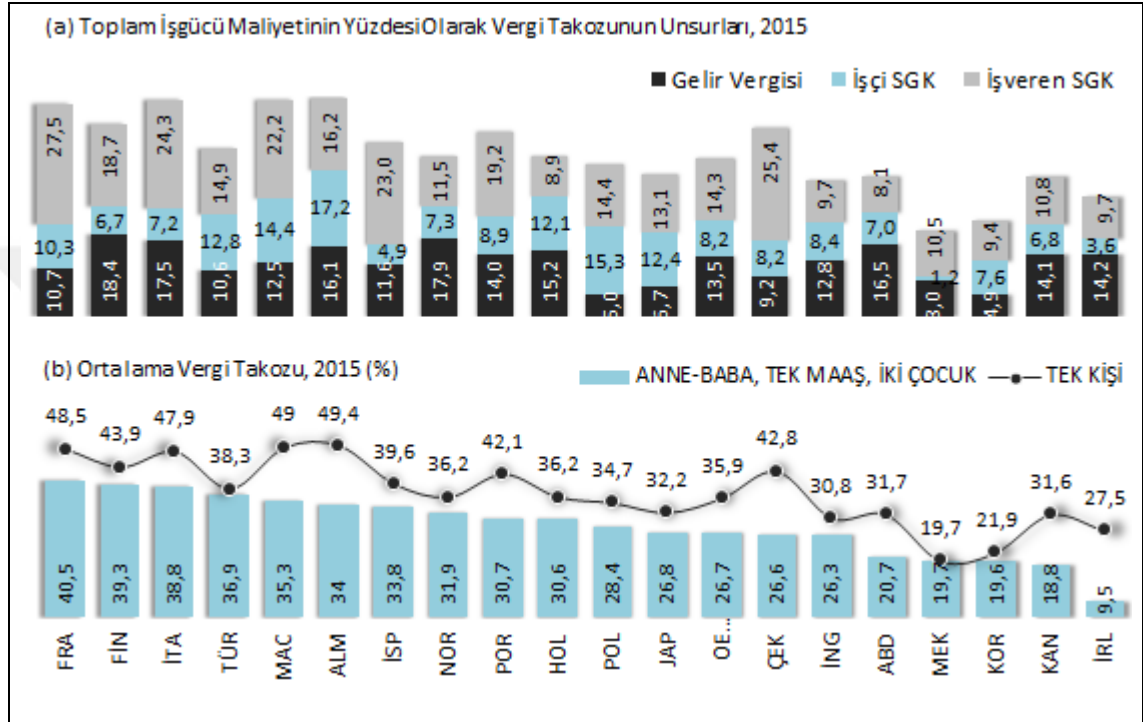
Yoksulluğu önlemek açısından vergilemenin temel amacı, ulusal ekonomiye en az zararı vererek ve en az sapmaya yol açarak, yoksulların durumunu iyileştirecek kamu harcamaları ile iktisadi büyümeyi finanse etmek ve ulusal rekabet gücünü artıracak elverişli bir ortamı meydana getirmektir. Vergi gelirleri kamusal nitelikli mal ve hizmetlerin kamu kesimince üretilmesi için gereklidir ancak vergiler nimet (ücret, gelir) ile külfet (çalışma) arasında bir engel ya da takoz (wedge) olarak da işlev görür. Herhangi bir çalışanın vergi öncesi geliri (brüt gelir) ile vergi sonrası geliri (net gelir) arasındaki farka *vergi takozu* (tax wedge) denir<sup>295</sup>. Vergi takozu ne kadar büyük olursa kişilerin üretken faaliyetlerde bulunma isteği o ölçüde azalırken boşta kalma isteği ise o ölçüde

<sup>295</sup> N. Gregory Mankiw (2008), **Principles of Microeconomics**, Fifth Edition, South-Western ve Cengage Learning, Australia, s.128.



artar. Vergi kısıtlaması olmaksızın iktisadi karar alma birimleri üretim, tüketim, yatırım ve tasarruf konularında serbestçe karar verdiklerinde iktisadi büyümede olumlu yönde etkilenir. Dolayısıyla vergi takozu iktisadi büyümeyi olumsuz yönde etkiler. Öte yandan vergileme ile iktisadi büyüme arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmaların büyük bir kısmı vergilerin iktisadi büyüme üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir<sup>296</sup>.

Şekil 2.3. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Vergi Takozu



Kaynak: OECD, (2016b), s. 19.

İşverenlerin üstlendiği toplam işgücü maliyeti ile işçilerin eline geçen net ücret arasındaki vergi takozu 2015 yılında en düşüğü Meksika (% 19,7), en yükseği Almanya (% 49,4) ve OECD ortalaması (% 35,9) olmak üzere farklılık göstermektedir (Bkz. Şekil 2.3.). Benzer bir biçimde işgücü maliyeti içinde gelir vergisinin payı en düşüğü Kore (% 4,9), en yükseği Finlandiya (% 18,4) ve OECD ortalaması (% 13,5) olacak şekilde bir dağılım gösterirken işçilerin sosyal güvenlik katkıları (SGK) en düşüğü % 1,2 (Meksika) ve en yükseği % 17,2 (Almanya) ve OECD ortalaması % 8,2 düzeyinde gerçekleşmektedir. İşverenlerin sosyal güvenlik katkıları (SGK)'nda da benzer bir eğilim bulunmaktadır. Bu alanda ABD % 8,1 ile en düşük, Fransa % 27,5 ile en yüksek işveren sosyal güvenlik katkısına sahipken OECD ortalaması % 14,3 civarındadır. 2007-2010

<sup>296</sup> William McBride (2014), "Empirical Evidence on Taxes and Growth: A Response to CBPP." **Tax Foundation**, <http://taxfoundation.org/blog/empirical-evidence-taxes-and-growth-response-cbpp>, (10.07.2016).



arasında gelir vergisi oranlarındaki gerileme nedeniyle toplam işgücü maliyetinin yüzdesi olarak vergi takozunda bir miktar gerileme olsa da 2010-2015 arasında % 0,9 civarında bir yükselme meydana gelmiştir.

Mevcut refah programlarının bir kısmını, sosyal transferleri ve yardımları kaldırıp bu uygulamaların yerine daha sade ve daha iyi şahsileştiği için yoksulluğu önlemede daha başarılı olacağı varsayılan negatif gelir vergisi\* yoksullar lehine vergi politikasının etkin bir aracı olarak uygulanabilir<sup>297</sup>. Yoksulluğu önlemeyi amaçlayan mevcut sosyal politika ve uygulamalar yüksek bir maliyete sahiptirler, piyasa mekanizmasının işleyişini bozarlar, enflasyonist etkileri yüksektir ve kişilere tanınan avantajlar mevcut durumu dikkate aldığından yoksulları kayırcı nitelikleri zayıftır<sup>298</sup>. Öte yandan, muhtaç durumdaki kişiler haklı bir gerekçeye (hastalık, yaşlılık, sakatlık vb.) sahip değillerse bu programlardan yararlanamadıkları için kapsayıcı olmayan mevcut sosyal politika ve uygulamalar kimlerin kamu yardımına ihtiyaç duyduğunu objektif bir biçimde belirlemekten de uzaktır ve genellikle nakdi nitelikte olmadıklarından subjektif yoksulluğu azaltmada başarısızdırlar<sup>299</sup>. Negatif gelir vergisi açlık veya yoksulluk sınırı gibi belirli bir gelir düzeyinin üzerindeki gelirleri artan oranlı vergiye tabi tutarken (pozitif vergileme) bu düzeyin altında gelir elde eden kişi ya da hanehalkına açlık veya yoksulluk sınırını oluşturan gelir düzeyini garanti edecek biçimde nakdi yardım yapmayı (negatif vergileme) amaçlayan bir uygulamadır.

Negatif gelir vergisinin nasıl çalıştığı kuramsal bir model ile izah edilebilir<sup>300</sup>. Şekil 2.4.'de başa baş düzeyinin üstündeki gelir seviyelerinde artan oranlı bir vergilemenin olduğu, iki çocuklu bir aile için yoksulluk sınırının aylık bazda 4600 TL ve başa baş düzeyinin 5412 TL olduğu varsayılmaktadır. Buna göre üçgen alan yoksulluk sınırı altında gelir elde edenlere yapılan nakdi transferleri, 45<sup>0</sup>'lik çizginin altında kalan alan ise başa baş düzeyinin üzerinde artan oranlı vergileme sonucu oluşan dağılımı

\* Milton Friedman, Robert Lampman, Robert Theobald ve James Tobin'in de aralarında yer aldığı bir grup iktisatçı tarafından önerilen bu verginin ilk örneğini zekât vergisi oluşturur.

<sup>297</sup> Coşkun Can Aktan ve İstiklal Yaşar Vural (2006), "Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması Açısından Negatif Gelir Vergisi Önerisi", **Vergileme Ekonomisi ve Vergileme Psikolojisi**, Coşkun Can, AKTAN vd. (Ed), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 115.

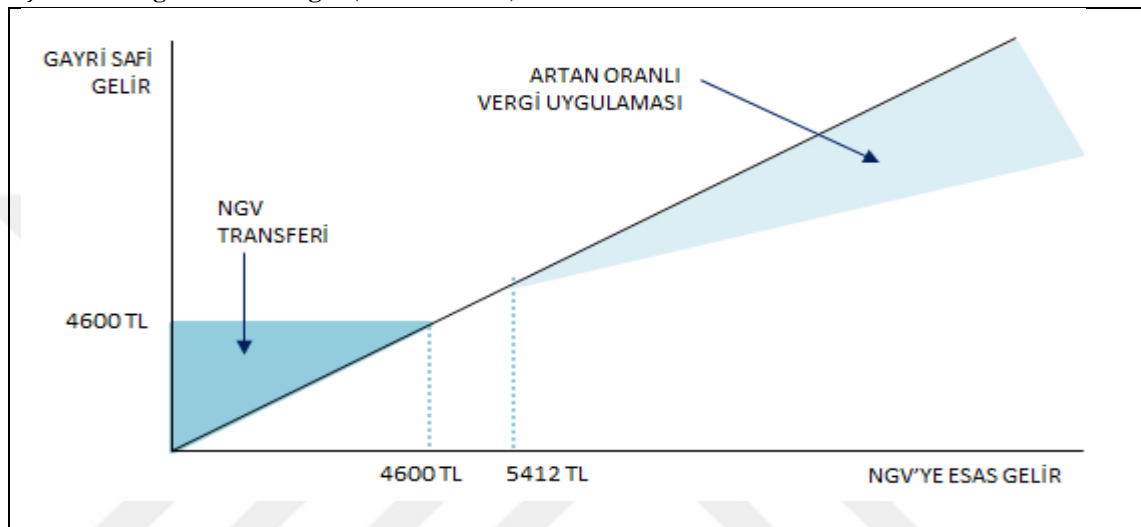
<sup>298</sup> Türkan Öncel (1982), "Gelirin Yeniden Dağılım Politikası Aracı Olarak Negatif Gelir Vergisi", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi**, 28. Seri, İstanbul, s.4.

<sup>299</sup> Coşkun Can Aktan ve İstiklal Yaşar Vural (2002c), "Yoksullukla Mücadele ve Negatif Gelir Vergisi Önerisi", **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can, AKTAN (Ed), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, s. 622.

<sup>300</sup> Aktan ve Vural (2006), **a.g.e.** s.119–120.

(ikincil dağılım) göstermektedir. Aylık geliri 4600 TL'nin altında olan aileler pozitif vergilemeye tabi değildir. Bu miktarı aşan gelirler, 5412 TL'den itibaren, artan oranlı vergilemeye tabidir. Modelde hiç geliri olmayan bir ailenin aylık 4600 TL gelir elde etmesi söz konusudur. Elde edilen garanti edilmiş asgari gelir ailenin geliri arttıkça artacak ve aile, geliri başa baş düzeyinin altında kaldığı sürece, gelir transferinden yararlanacaktır.

**Şekil 2.4. Negatif Gelir Vergisi (Karma Model)**



Negatif gelir vergisinin en büyük avantajı çalışan yoksullara asgari düzeyde de olsa karşılıksız bir gelir transferinde bulunulmasıyla hem çalışan hem de çalışanın işini kaybetmesi durumunda işsizlik sigortası gibi işlev görmesiyle çalışmayan yoksul bireyleri koruma altına almasıdır. Ayrıca diğer yardım programlarından farklı olarak negatif gelir vergisi uygulamasının yoksulluğu yoksulların onurunu incitmeden, çok daha az bir maliyetle ve birçok sosyal koruma programında olan sayısız istisna ve bürokratik işlemler olmaksızın önleyeceği iddia edilmektedir<sup>301</sup>.

#### 2.2.4. Yoksullar Lehine Sağlık Politikaları

Elde edilebilen en yüksek standartta sağlık hizmetlerinden yararlanmak ırkı, dini, siyasi görüşü ve ekonomik-sosyal koşulları dikkate alınmaksızın her bireyin en doğal hakkıdır<sup>302</sup>. Öte yandan, bireylerin sağlığının korunması ve yaşadıkları ortamın sağlığa elverişli bir hale getirilmesi yoksulluğun önlenmesi açısından hayati bir öneme sahiptir.

<sup>301</sup> Aktan ve Vural (2002c), **a.g.e.**, 626.

<sup>302</sup> Constitution of the World Health Organization (1948), "Basic Documents, Forty-Fifth Edition, Supplement", [http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf), (12.07.2016), s. 1.

Bu nedenle Birleşmiş Milletler Binyıl Deklarasyonunda, 2015 yılına kadar, ülkelerin aşırı yoksullukla mücadele etmelerini ve sağlık koşullarında iyileştirmeler yapmalarını taahhüt etmelerini talep etmektedir. Binyıl Kalkınma Amaçlarının 3/8'i sağlıkla alakalıdır. Binyıl Kalkınma Amaçları çocuk ölümlerinde 2/3'lük ve anne ölümlerinde 1/3'lük bir indirim öngörürken HIV/AIDS, sıtma ve veremin yayılmasının önlenmesini hedeflemektedir.

Yoksullar, dünyanın her yerinde, diğer alanlarda karşı karşıya kaldıkları yoksunluklara ilaveten daha kötü sağlık koşullarında yaşayıp daha genç ölmek zorunda kalmaktadırlar. Anne ve çocuk ölüm oranları ortalamalardan daha yüksektir, hastalığa duyar olma oranları daha fazladır, sağlık hizmetleri ile sosyal korumaya erişim düzeyleri sınırlıdır ve cinsler arası gelir dağılımı eşitsizliği kadın ve kızların sağlık bakımından dezavantajlı durumlarını şiddetlendirmektedir<sup>303</sup>. Yoksullar için sağlık son derece önemli bir ekonomik varlık durumundadır zira çoğu emeği ile geçindiğinden geçimleri sağlıklı olmalarına bağlıdır. Başka bir ifadeyle, bir yoksul veya sosyal açıdan korunmasız konumda olan kişi hastalandığında tüm hanehalkı gelirlerinde büyük çaplı bir azalma ve yüksek tedavi maliyetleri tuzağı ile karşı karşıya kalmaktadır. Ailenin diğer bireyleri hastalanan kişiye bakmak için ya çalışmamak, okula devam etmemek ya da varlıklarını (ev eşyaları, üretimde kullandıkları aletler vb.) satmak seçeneklerinden birini tercih etmek zorunda kalabilmektedir.

Sağlık hizmetlerine yapılan yatırımlar iktisadi büyüme ve kalkınmanın en önemli araçlarından biridir. Gelişmekte olan ülkeler yoksulluktan kurtulmak istiyorsa sağlık hizmetlerini iyileştirmek ve sağlık sektörüne yaptıkları yatırımları artırmak zorundadır<sup>304</sup>. Sağlık hizmetlerinin kalitesinin ve bu sektöre yapılan yatırımların artırılması emeğin verimliliğini yükselterek, iç ve dış yatırımların artmasına yol açarak, beşeri sermayenin niteliğini iyileştirerek ve ulusal tasarruf oranını artırarak iktisadi büyüme ve kalkınmayı olumlu yönde etkileme kapasitesine sahiptir<sup>305</sup>.

Kişi başına düşen milli gelir düzeyi arttıkça ülkelerin tümünde sağlık hizmetlerinin kalitesi yükselmektedir. Ancak gelir düzeyi arttıkça sağlıklı olma eğiliminin artması iktisadi büyüme hızlandıkça sağlık sektöründeki tüm sorunların

<sup>303</sup> OECD (2003), **Poverty and Health, DAC Guidelines and Reference Series**, OECD, Paris, s.21.

<sup>304</sup> WHO (2001), **Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development**, Report of the Commission on Macroeconomics and Health, WHO, Geneva.

<sup>305</sup> OECD (2003), **a.g.e.**, s.21.

çözüleceği ve alınan sağlık hizmetlerinin kalitesinin otomatikman artacağı sonucunu doğurmaz. Tam tersine ortalama milli gelirin artması sağlıkla ilgili daha iyi çıktıların oluşmasına yol açar; bu ise verimliliği yükselterek gelecekte daha yüksek bir gelir düzeyinin oluşmasına yardımcı olur. Öte yandan, aynı gelir seviyesinde bulunan kişilerin aldığı sağlık hizmetlerinin kalitesinde de büyük farklılıklar söz konusudur. Bunun nedeni, sağlık ile gelir düzeyi arasındaki ilişkiyi aralarında sağlık politikalarının da olduğu başka bir dizi faktörün etkilemesidir<sup>306</sup>. Seçilmiş bazı OECD ülkelerine ait veriler incelendiğinde milli gelirdeki artışla sağlık hizmetlerine yapılan harcama ve sağlık hizmetlerinden memnuniyet arasında olumlu bir ilişki kurulabileceği görülmektedir (Bkz.Tablo 2.9.).

**Tablo 2.9. Sağlık Harcamaları İle İlgili Göstergeler**

SEÇİLMİŞ BAZI OECD ÜLKELERİ	GSYH'nin Yüzdesi Olarak Toplam Sağlık Harcamaları (%)		Sağlık Durumunun İyi- Çok İyi Olduğunu Söyleyenlerin Nüfustaki Yüzde Payı (En Düşük %20'lik Gelir Grubu)		GSYH (Milyar \$)		Kamu Kesimi Sosyal Sağlık Sigortası (Toplam Nüfusun Yüzdesi Olarak)	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
KANADA	9,2	10,0	..	79	1315,5	1783,8	100	100
ÇEKYA	6,2	7,7	51,3	47,4	155,2	205,3	100	100
FİNLANDİYA	8,0	9,5	56,1	55,4	216,5	272,3	100	100
FRANSA	10,1	11,1	59,1	60,7	2324,9	2829,2	99,9	99,9
ALMANYA	10,1	11,0	50	51,6	3002,3	3868,3	89,5	88,9
MACARİSTAN	7,8	7,2	41,7	53,9	114,7	138,3	100	95
İRLANDA	7,5	10,1	71,2	76	232,0	250,8	100	100
İTALYA	8,5	9,1	51,3	64,8	1942,5	2138,5	100	..
JAPONYA	8,1	11,4	..	..	4356,7	4596,2	100	..
KORE	5,4	7,1	..	26,6	1011,8	1410,4	100	100
MEKSİKA	5,7	5,8	..	..	965,3	1294,7	58,8	92,9
HOLLANDA	9,3	10,9	69,7	66,2	726,6	879,3	99,5	99,8
NORVEÇ	7,9	9,3	65,6	70,4	345,4	500,5	100	100
POLONYA	5,8	6,4	57,1	53,5	343,3	545,0	99,3	91,3
PORTEKİZ	9,1	9,0	34,1	38,9	208,6	230,1	100	100
İSPANYA	7,8	9,1	56,4	71,9	1264,5	1381,3	98,3	99,1
İSVEÇ	8,2	11,2	69,2	70,4	420,0	571,1	100	100
<b>TÜRKİYE</b>	<b>5,4</b>	<b>5,1</b>	<b>57</b>	<b>60,8</b>	<b>530,9</b>	<b>798,4</b>	<b>90,3</b>	<b>98,4</b>
İNGİLTERE	7,5	9,9	64,4	61,5	2588,1	2990,2	100	100
ABD	14,7	16,6	..	74,6	13855,9	17348,1	27,4	34,5

**Kaynak:** <http://stats.oecd.org/> (13.08.2016)

Yoksullar lehine bir sağlık politikası yoksul kesimlerin sağlıklarını korumaya ve iyileştirmeye öncelik veren politikadır. Yoksullar lehine bir sağlık politikası dört ana sacayağından oluşur<sup>307</sup>. Öncelikle, sağlık personeli tarafından sunulan önleyici, koruyucu, tedavi edici ve rehabilite edici hizmetlerin tümünü ve bu hizmetlere yönelik

<sup>306</sup> Martin Ravallion (2016), **The Economics of Poverty: History, Measurement and Policy**, Oxford University Press, New York, s.487.

<sup>307</sup> OECD, (2003), **a.g.e.**, ss.22-23.

destek hizmetlerini (Ör. ilaç satın alma sistemleri) kapsayan bir sağlık sistemi gereklidir. Böyle bir sağlık sisteminde hem kamu hem de özel kesim hizmet sunabilmeli ve resmî-gayriresmî, geleneksel, evde bakım gibi sağlık hizmetlerini de kapsamalıdır. İkinci olarak, sağlık hizmetlerinin yoksullaştırıcı maliyetlerinden yoksulları ve sosyal açıdan korunmasız kesimleri korumak için sağlık finansmanı ve kapsamlı bir sosyal koruma sistemi elzemdir. Üçüncü olarak, Sağlık sektörü dışında olan ancak yoksulların sağlığını etkileyen bir dizi alanda da kamu harcamaları artırılmalıdır. Yoksulların sağlığı gelir, eğitim seviyesi, gıda güvenliği, çevre koşulları ve suya-sihhi altyapıya erişim gibi bir dizi faktöre bağlıdır. Son olarak, küreselleşen dünya HIV/AIDS'in hızla yayılması ve biyoterörizm gibi bireylerin sağlığına yönelik yeni riskler içermektedir. Ancak aynı zamanda hastalıklardan korunmayı ve kaçınmayı kolaylaştıran bir dizi fırsatı da sunmaktadır. Yoksullar lehine sağlık politikalarıyla küresel kamusal malların sunumu ve ticaret, yatırımlar ya da çevreyle alakalı çok taraflı anlaşmalar gibi uluslararası faaliyetlerle uyumlu bir hale getirilmelidir.

Yoksullara yönelik bir sağlık politikasını önceleyen bir maliye politikası uygulaması sağlık harcamalarının yeterli düzeyde olmasının sağlanmasını, sağlık hizmeti üreten birimlere yeterli teşviklerin verilmesini ve tüm vatandaşların etkin kamu sağlık hizmetlerine ve kişisel sağlık hizmetlerine erişiminin teminini hedeflemelidir. Yoksullar lehine bir sağlık politikası birkaç unsur üzerinde odaklanmalıdır<sup>308</sup>. Yoksullar için temel sağlık hizmetlerine erişim çok önemlidir. Bu hizmetlerin ücretlendirilmesi hizmet kalitesini artırmak için gerekli olan finansmanı sağlamada yetersiz kalacağından temel sağlık hizmetlerinin bedava sunulması zorunludur. Sağlık hizmetlerine erişimin artırılmasında azınlık gruplar, çocuk ve yetişkinler veya mülteciler gibi korunmasız kesimlerin hedef alınarak bedava sağlık hizmetinden yararlanmalarının temini de önemlidir. Benzer bir biçimde, çocuklar, gebelik ve doğumla ilgili sağlık hizmetlerinin bedava sunulması yoksulların sağlık durumunu iyileştirir. Buna karşılık üniversite veya uzmanlaşmış hastanelerin sunduğu hizmetlerin yüksek bir ücretle sunulması veya bu hizmetlerden aşırı yararlananların devlet yardımlarından mahrum bırakılması da savunulabilir.

---

<sup>308</sup> OECD, (2003), **a.g.e.**, s.48.

### 2.2.5. Yoksullar Lehine Eğitim Politikaları

Eğitim hizmetlerinin miktar ve niteliğinin artırılması yoksulluğu azaltmak için uygulanan dolaysız tedbirlere (gıda yardımları, gelir desteği, kamu istihdam programları vb.) ilaveten sağlık hizmetlerine yönelik harcamalarla birlikte uzun vadede etkisi olan dolaylı bir tedbir niteliğindedir. Kamu kesiminin eğitim harcamaları, bireylerin beceri ve yeteneklerini artırarak gelecek yaşamlarında daha fazla gelir elde etmelerini sağlayarak, daha fazla beceri elde ederek üretkenliğini artıran bireylerin daha iyi bir iş ve yaşam standartlarına kavuşturacak mesleklere geçiş yapmalarını (sosyal katmanlar arasında dikey geçiş) kolaylaştırarak ve böylece marjinaliteye ve içinde buldukları yoksunluktan kurtararak, bireylerin verimliliklerini artırmak suretiyle ülkenin iktisadi büyüme ve refah düzeyinin iyileşmesine (ulusal rekabet gücünün artmasına) yönelik katkısını artırarak ve daha iyi eğitim alan bireyleri sağlıklarını daha çok koruyan ve gelecek kuşakların daha iyi yetişmesine çabalayan bilinç düzeyine sahip bireyler haline getirerek yoksullukla uzun vadede etkin mücadele edilmesini sağlar.

Eğitim harcamalarının miktar veya bileşimi ile ilgili ayarlamalar ulusal zenginliğin en önemli belirleyicisi olan ulusal rekabet gücünün nasıl şekilleneceği ile yakından alakalıdır. Küreselleşme\* küresel ölçekte rekabeti artırdığı ölçüde ulusal rekabet gücünü\*\* artırmak isteyen ülkelerin bilgi ekonomisine geçiş yaparak beşeri sermayenin miktar ve niteliğini, bilgi-yoğun teknolojilere dayalı üretimi ve ileri ve uzmanlık gerektiren üretim faktörleri artırmaya çabalamalarına yol açmaktadır. Dışsal büyüme teorilerine göre ulusal rekabet gücünün artması (ve dolayısıyla yoksulluğun azalması) teknolojik ilerlemelere, bilgi birikiminin artmasına ve beşeri sermayenin üstün bir nitelikte olmasına bağlıdır. M.Porter'ın Elmas Modeline göre temel üretim faktörleri (doğal kaynaklar, iklim, ülkenin konumu, işgücü ve finansman kaynakları)'ne bol miktarda ya da düşük maliyetle sahip olması; ileri ve uzmanlık gerektiren üretim faktörleri (özel niteliklere sahip altyapı, özgün bilgi birikimine sahip nitelikli işgücü, farklılaşmış ve yeniliklere dayalı ürünler ve tescilli üretim teknolojileri)'ne sahip olunması; ülke içinde uluslararası rekabet gücüne sahip endüstri, yan sanayi ve

\* Sosyal faaliyetlerin (siyasi, iktisadi, askeri, kültürel v.b.) zaman ve mekân sınırlaması olmaksızın gittikçe daha fazla sınır aşan bir hale gelmesi.

\*\* Ulusal rekabet gücü, serbest ve adil piyasa koşulları altında (dış ticarete korumacı uygulamalara ve yapay bir biçimde değersiz tutulan döviz kuru gibi uygulamalara başvurmaksızın) kişi başına düşen milli gelirini artırırken aynı anda küresel piyasalarda talep edilen fiyat, maliyet ve şartlara uygun mal ve hizmetleri üretip kârlı bir biçimde satabilme yeteneği olarak tanımlanabilir.

destekleyici sanayilerin var olması; ulusal firmaların strateji ve yapılarının rekabetçi olması; devletin ulusal rekabet gücünü artıracak politikalar izlemesi ve şans olmak üzere ulusal rekabet gücünü belirleyen altı temel faktör söz konusudur<sup>309</sup>.

Günümüzde bilgi ve bilgi-iletişim teknolojilerinin temel üretim faktörü olduğu yeni bir iktisadi sistemi ifade eden bilgi ekonomisi (yeni ekonomi) özgün bilgiye; bilginin etkin bir şekilde kullanılmasına, işlenmesine, yeniden üretilmesine ve bilgi-iletişim teknolojileri ile yeteneklerinin yoğun bir biçimde kullanılmasına dayalı yeni bir sosyo-ekonomik sistemi ifade eder. Bu yeni sistemde bilgi ve beceriye, yenilik ve icatlara ve daha genel anlamda eğitime yatırım yapan ülkeler bu tercihlerinin sayesinde ekonomik ve sosyal açıdan daima kazançlı çıkmaktadırlar. Başka bir ifadeyle, vergi yükümlülerinden toplanarak eğitime ve beşerî sermayenin nitelik ve kalitesinin artırılmasına harcanan her Lira iktisadi büyümeyi artırarak daha fazla kişi başına milli gelir ve istihdam olarak geri dönmektedir. OECD ülkelerinin tamamında eğitim düzeyi arttıkça elde edilen kazanç artmaktadır; lise eğitimine sahip olanlar ilköğretim mezunlarına göre daha yüksek bir kazanç elde ederlerken yükseköğretim mezunları lise mezunlarına göre daha yüksek ücretli işlerde istihdam edilebilmektedir (Bkz.Tablo 2.10).

**Tablo 2.10. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Eğitim-Yaş Durumlarına Göre Çalışanların Göreceli Ücretleri\***

ÜLKELER VE ÜLKE GRUPLARI	İLK VE ORTAOĞRETİM			LİSE			ÖNLİSANS			LİSANS			YÜKSEKÖĞRETİMİN TÜMÜ		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
AVUSTRALYA	83	86	84	99	95	108	114	111	129	137	121	146	134	119	149
KANADA	84	91	86	119	141	111	118	114	116	153	136	137	143	128	150
DANİMARKA	82	77	86	134	151	116	114	114	109	111	97	120	129	113	139
FİNLANDİYA	93	93	94	128	134	124	129	115	128	127	114	166	148	126	165
FRANSA	82	83	77	-	-	-	127	120	134	136	129	165	153	136	191
MACARİSTAN	75	79	70	99	105	-	102	108	-	174	168	176	201	178	213
İRLANDA	83	99	75	92	90	101	144	140	153	204	175	199	184	164	182
KORE	71	79	67	-	-	-	115	111	141	150	130	185	145	125	193
NORVEÇ	77	74	80	101	85	139	120	90	147	116	105	124	128	107	150
PORTEKİZ	71	85	51	102	108	94	162	140	159	169	154	203	168	153	195
İSVEÇ	78	72	84	117	78	134	106	90	113	115	98	135	125	107	140
<b>TÜRKİYE</b>	<b>65</b>	<b>70</b>	<b>57</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>188</b>	<b>177</b>	<b>242</b>
İNGİLTERE	74	76	79	-	-	-	123	112	127	154	154	161	151	149	158
ABD	70	71	76	-	-	-	116	118	110	165	157	161	176	159	178
<b>OECD</b>	<b>77</b>	<b>81</b>	<b>73</b>	<b>112</b>	<b>111</b>	<b>113</b>	<b>125</b>	<b>116</b>	<b>132</b>	<b>157</b>	<b>140</b>	<b>167</b>	<b>160</b>	<b>141</b>	<b>177</b>
<b>AB21</b>	<b>79</b>	<b>83</b>	<b>74</b>	<b>113</b>	<b>111</b>	<b>113</b>	<b>128</b>	<b>118</b>	<b>137</b>	<b>152</b>	<b>134</b>	<b>166</b>	<b>157</b>	<b>137</b>	<b>173</b>

\* Fransa 2011; Avustralya, Kanada, Finlandiya 2012; diğer ülkeler ise 2013 yılı verilerini kapsamaktadır. İrlanda ve Türkiye verileri GV sonrası net ücretleri ihtiva etmektedir. Lise eğitimi sonu itibarıyla elde edilen gelir 100 kabul edilmiştir. A: 25-64 yaş grubu; B:25-34 yaş grubu; C:55-64 yaş grubu.

**Kaynak:** <http://dx.doi.org/10.1787/888933285052> (15.08.2016)

<sup>309</sup> İstiklal Yaşar Vural, (2006), “Uluslararası Rekabet Gücünün Teşvikinde Devletin Rolü”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, Coşkun Can AKTAN, vd. (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.179–200.

İyi bir iş sahibi olmak bireylerin daha yüksek bir niteliğe ve beceri düzeyine sahip olmalarının olumlu bir sonucu olarak ortaya çıkarken OECD verileri yüksek bir eğitim düzeyindeki bireylerin daha iyi bir iş ve daha yüksek bir kazanç elde etme aracı olduğunu ortaya koymaktadır<sup>310</sup>. Veri elde edilebilen OECD ülkelerinde eğitim düzeyi ne kadar yükselirse elde edilen gelir o ölçüde artmaktadır. Aynı durum beceri ve yetenekler için de söz konusudur: Yüksek düzeyde bir okuryazarlık, uzmanlık ve beceriye sahip olan bireyler yüksek düzeyde bir ücret elde ederken düşük düzeyde bilgi ve beceriye sahip olanlar en düşük düzeyde gelir elde edebilmektedirler<sup>311</sup>.

İstihdam imkânı bularak işsiz kalmamak bireyler için yoksulluktan kurtulmanın en önemli yollarından biridir. Eğitim düzeyi arttıkça işsiz kalma riski azalır. OECD ülkelerine ait veriler incelendiğinde ilkökul düzeyinden daha az eğitime sahip olanların %15,8'i, ilkökul mezunlarının %14,8'i, ortaokul mezunlarının % 12,9'u işsizken lise mezunlarının % 7,5'i, lisans mezunlarının % 5,6'sı doktora mezunlarının ise yalnızca % 3,4'ünün işsiz olduğu görülmektedir (Bkz.Tablo 2.11.).

**Tablo 2.11. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Eğitim Durumuna Göre İstihdam-İşsizlik Oranları (2014)**

ÜLKE	EĞİTİM DURUMUNA GÖRE İSTİHDAM ORANLARI							EĞİTİM DURUMUNA GÖRE İŞSİZLİK ORANLARI						
	İLK	ORTA	LİSE	ÖNL.	LİS.	YLS	DOK.	İLK	ORTA	LİSE	ÖNL.	LİS.	YLS	DOK.
ÇEK	-	44	78	89	79	86	94	-	20,7	5,4	-	3,8	2,3	-
DAN	42	67	79	85	84	90	96	9,9	7,9	5,2	4,8	4,0	5,0	-
FİN	38	60	73	81	82	86	91	13,9	12,1	8,2	4,5	5,9	4,8	-
FRA	43	61	73	84	82	87	87	13,2	14,1	8,5	4,8	6,0	5,3	5,1
ALM	47	61	78	90	88	87	93	16,0	11,0	5,0	-	2,4	2,8	1,9
MAC	25	47	71	82	80	85	88	29,2	16,2	6,7	-	3,1	2,0	-
İTA	28	55	70	-	69	80	90	19,9	14,5	9,1		11,6	6,8	3,9
KOR	63	69	72	76	78	-	-	2,8	2,6	3,3	3,3	3,1	-	-
MEK	62	67	73	71	79	-	-	2,9	4,2	4,4	5,9	5,0	-	-
HOL	51	64	78	84	87	89	94	11,1	9,4	7,1	4,6	4,0	3,6	-
NOR	50	62	82	84	91	93	97	7,1	6,7	2,4	3,3	1,2	1,8	0,9
POL	40	44	66	50	82	87	93	16,9	27,6	8,7	0,0	6,0	3,7	0,9
POR	60	72	78		72	85	91	14,5	14,5	12,5	-	14,1	7,7	-
İSP	39	55	66	74	77	79	87	36,6	29,0	21,6	17,0	12,9	12,4	8,2
İSV	44	68	85	84	89	92	94	26,2	11,7	4,6	5,7	3,8	3,3	-
<b>TÜR</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>62</b>	<b>68</b>	<b>78</b>	<b>87</b>	<b>95</b>	<b>8,0</b>	<b>9,5</b>	<b>9,1</b>	<b>10,0</b>	<b>8,1</b>	<b>4,6</b>	<b>-</b>
İNG	61	60	83	83	85	86	91	9,8	7,7	3,2	2,6	2,7	2,1	-
ABD	58	53	68	76	80	84	86	7,5	12,5	7,2	4,9	3,9	2,6	2,3
<b>OECD</b>	<b>47</b>	<b>59</b>	<b>74</b>	<b>79</b>	<b>82</b>	<b>87</b>	<b>91</b>	<b>14,8</b>	<b>12,9</b>	<b>7,5</b>	<b>5,1</b>	<b>5,6</b>	<b>4,5</b>	<b>3,4</b>
<b>AB21</b>	<b>42</b>	<b>56</b>	<b>73</b>	<b>79</b>	<b>80</b>	<b>86</b>	<b>90</b>	<b>18,6</b>	<b>16,3</b>	<b>9,0</b>	<b>5,2</b>	<b>6,8</b>	<b>5,2</b>	<b>3,9</b>

**Kaynak:** <http://dx.doi.org/10.1787/888933284983> ve <http://dx.doi.org/10.1787/888933284991> (15.08.2016)

<sup>310</sup> OECD, (2015), **Education at a Glance 2015: OECD Indicators**, OECD, Paris, s.116.

<sup>311</sup> OECD, (2014b), **Education at a Glance 2014: OECD Indicators**, OECD, Paris, s. 132–134.



Benzer bir biçimde OECD ülkelerinde ortaokul mezunlarının yalnızca %59'u lise mezunlarının % 74'ü istihdam edilebilirken üniversite mezunlarının % 82'si ve doktora mezunlarının % 91'i istihdam edilebilmektedir.

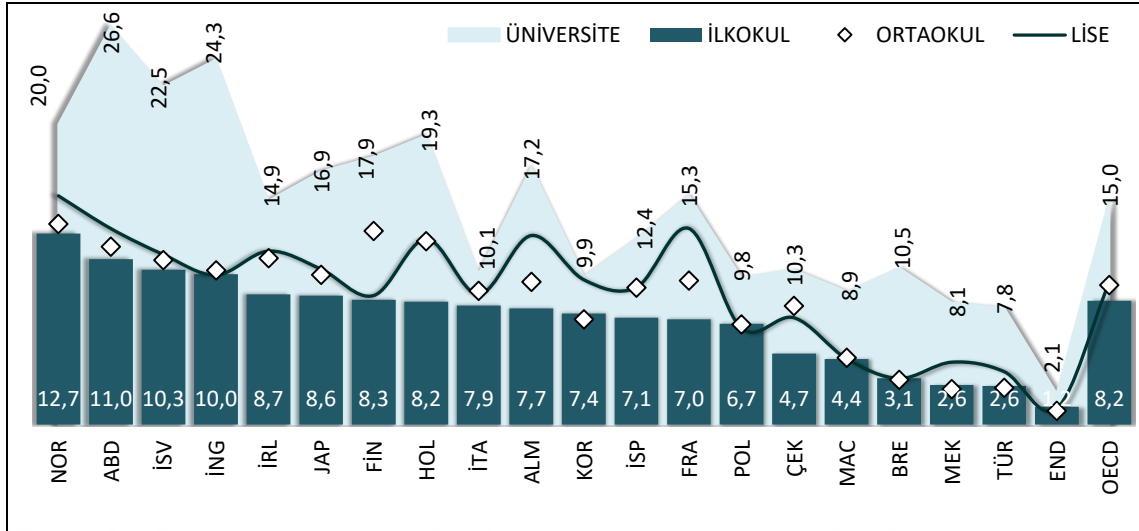
Yükseköğretimini başarıyla tamamlayan bir kişi daha yüksek düzeyde bir gelir elde etmek, daha kolay bir biçimde ve daha iyi işlerde istihdam olanağı bulmak ve daha saygın bir hayat sürdürme imkânına kavuşmak gibi kendisini yoksulluktan uzak tutacak yararlar elde eder. Eğitim bu hizmetten faydalanan bireylerin yanı sıra daha fazla kazanan eğitilmiş bireylerden devletin daha yüksek vergi geliri elde etmesi; verimliliği, yenilik ve icatta bulunma yeteneği artan eğitilmiş bireylerin iktisadi faaliyetleri canlandırması ve üretim-ihracata olumlu katkıda bulunmaları nedeniyle kamu gelirlerinin artması ve eğitilmiş bireylerin sosyal yaşama her alanda olumlu katkıda bulunmaları gibi sosyal faydalar da yoksulluğun azaltılmasına katkı sağlarlar. Örneğin, OECD ülkelerinde yükseköğretim mezunu bir kadının yaşamı boyunca üreteceği toplumsal fayda 65,5 bin Dolar (eğitim maliyetinin 1,2 katı) iken bir erkeğin üreteceği toplumsal fayda 127,4 bin Dolar (eğitim maliyetinin 2,5 katı)'dır<sup>312</sup>.

Yüksek kaliteli eğitim hizmetlerinin getirisinin yüksekliğinden bu hizmetlere yönelik talep ve dolayısıyla öğrenci başına düşen maliyet artmaktadır. Kamu kesimince yürütülen bütün mal ve hizmetlerinin maliyeti nihai aşamada vergilerle finanse edildiğinden eğitim hizmetlerine yönelik talep ile diğer kamusal hizmetlere yönelik talep arasında etkin bir tahsisin yapılması ve toplam vergi yükü üzerindeki etkisini dikkate alan maliye politikalarının devreye sokulması gerekmektedir. Eğitim düzeyi itibarıyla öğrenci başına yapılan harcamalardaki eğilim incelendiğinde artış eğilimine rağmen harcamaların artan okullaşma oranlarına ayak uyduramadığı görülmektedir. Nitekim OECD ülkelerinde 2012 yılında öğrenci başına yapılan harcama ilkökulda 8,2 bin \$, ortaokulda 9,3 bin \$, lise 9,5 bin \$ iken üniversitede 15 bin \$'a çıkmaktadır. Eğitim durumuna göre öğrenci başına yapılan en yüksek yıllık harcama ABD'ye aitken en düşük harcama ise Endonezya'ya aittir. Türkiye de ise eğitim düzeyi itibarıyla öğrenci başına yapılan harcamalardaki eğilim OECD ortalamasının bir hayli altında olduğu görülmektedir (Bkz. Şekil 2.5.).

---

<sup>312</sup> OECD, (2015), *a.g.e.*, s.132.

Şekil 2.5. Eğitim Durumuna Göre Öğrenci Başına Yapılan Yıllık Harcamalar (2012) (Bin \$)



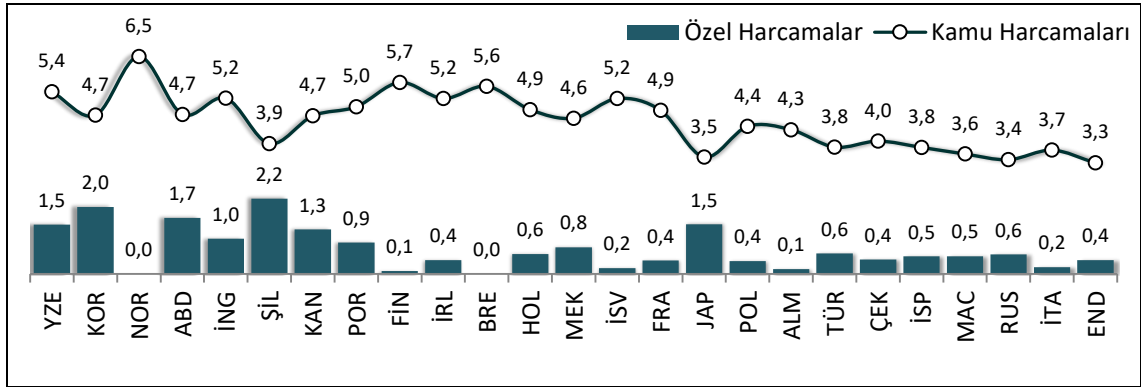
Kaynak: <http://dx.doi.org/10.1787/888933283903> (16.08.2016)

Ülkeler, iktisadi büyümeyi ve verimliliği artırmak, beşeri ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak ve gelir dağılımı eşitsizliği ile yoksulluğu azaltmak için eğitim hizmetlerine ve kurumlarına yatırım yapmaktadırlar<sup>313</sup>. GSYH'nin yüzdesi olarak eğitime yapılan harcamalar kamu ve özel kesimdeki çok sayıda birimin yaptığı tercihleri yansıtır. Eğitim kamusal özellikte yüksek bir mal olduğu için bu alanda yapılan harcamalar daha çok kamu kesimi kaynaklı olmak zorundadır. Yoksullar lehine bir eğitim politikası öncelikle herkesin temel eğitim hizmetlerinden bedava yararlanmasını daha sonra ise yeteneğine göre herkesin üstün nitelikli bir uzmanlaşmaya dayalı (yükseköğretim ve benzerleri) bir eğitim olanağından kolaylıkla ve ucuz bir biçimde faydalanmasını gerektirir. Bununla birlikte eğitim hizmetlerine yapılan yatırım ülkenin okul çağındaki nüfusuna, öğretmenlerin ücret düzeyine ve müfredatın uygulanma biçimine bağlı olarak değişir. OECD ülkelerinde eğitim hizmetlerine yapılan harcamaların 2/3'ü lise ve alt düzeydeki birimlere yöneliktir. Üniversite eğitimi için yapılan harcamalar ise ortalama olarak GSYH'nin %1,5'i düzeyindedir<sup>314</sup>. Yeni Zelanda, Kore, Norveç, ABD ve İngiltere GSYH'nin %5'ine yaklaşan eğitim harcaması ile ilk sıralarda yer alırlarken Rusya, İtalya ve Endonezya %4 civarındaki harcama yapısıyla gelişmiş ülkeler arasında sonlarda bulunmaktadır (Bkz. Şekil 2.6.). Türkiye son yıllarda yaptığı atılımla OECD ortalamasına hızla yaklaşmaktadır.

<sup>313</sup> A.g.e., s.226.

<sup>314</sup> OECD, (2015), a.g.e., s.227.

Şekil 2.6. GSYH'nin Yüzdesi Olarak Eğitime Yapılan Toplam Harcamalar (2012)



**Kaynak:** <http://dx.doi.org/10.1787/888933283940> (18.08.2016)

Yoksullar lehine bir eğitim politikası, öncelikle, geçimini sağlamak için okumak yerine genellikle marjinal işlerde ve kayıt dışı bir biçimde çalışmak zorunda kalan veya evde boş vakit geçiren okul yaşındaki tüm çocukların okula devamını garanti altına almalıdır. Temel eğitimin ve hatta lise eğitiminin zorunlu ve vergilerle finanse edilen bedava bir hizmet olması bu amacın gerçekleştirilebilmesini sağlar. İkinci olarak, nesiller arası yoksulluğun önlenmesi, büyük ölçüde, yoksulların aldıkları kaliteli eğitimin bir sonucu olarak sosyal katmanlar arasında dikey geçiş yapabilme şanslarının varlığına bağlıdır. Kamu kesiminde işe alma ve terfi sisteminin objektif esaslara bağlanması, temel eğitimin zorunlu ve bedava olması, temel eğitimin dezavantajlı kesimleri koruyacak şekilde düzenlenmesi ve işe almaların herkese açık ve adil sınavlarla yapılması sosyal katmanlar arasındaki dikey geçişi mümkün hale getirir. Üçüncü olarak, okulların eğitim kalite ve standartlarını homojen hale getirecek şekilde yeni yatırım ve düzenlemelerin yapılması mezun öğrencilerin fırsat eşitliğini artırır. Aynı durum öğretmen kalitesinde de geçerlidir. Son olarak, küreselleşen dünyada özgün bilgi ve uzmanlık sahibi olma rekabet gücü açısından en önemli belirleyicilerden biri olduğundan eğitim sisteminin herkese fırsat eşitliği sağlayacak ölçüde demokratik; ancak yetenekli olanların seçilmesine ve ileri düzeyde eğitimine olanak verecek ölçüde de elitist olması gerekir.

### 2.2.6. Yoksullar Lehine Harcama Politikaları

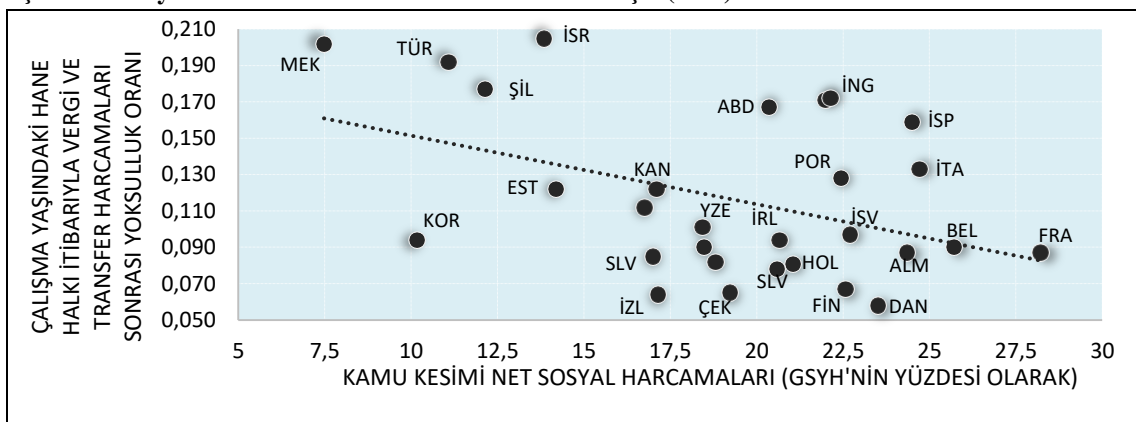
Yoksullar lehine bir kamu harcamaları politikası, kısa vadede yoksulların varlık, gelir ve durumlarını olumlu yönde etkilemesi olası olan temel hizmetlere (sağlık, eğitim, beslenme) ve sosyal korumaya yönelik kamu harcamalarının miktarını ve bütçe içindeki ağırlıklarını artırmayı gerektirir. Yoksulların durumunu uzun vadede olumlu yönde etkileyecek olan tarım, altyapı ve özel sektörün gelişimi gibi alanlara yönelik kamu

harcamalarının artırılmasına özen gösterilmesi yoksullar lehine kamu harcamaları politikasının ikinci ayağını oluşturur<sup>315</sup>.

Yoksullar lehine maliye politikası uygulanırken hükümetlerin bir yandan kamu gelirlerini toplayıp vergi yükünü yoksullar lehine düzenlemesini öte yandan kamu harcamalarını artan oranlılığı olumlu yönde etkileyecek ve dolayısıyla yoksulların gelir, tüketim ve hizmetlere daha fazla erişimini artıracak şekilde ayarlamasını gerektirir. Kamu harcamaları yoluyla yoksul kesimlere aktarılan transferler, kamusal mal ve hizmetlerin vatandaşlar arasındaki dağılımı, kamu harcamalarıyla finanse edilen hizmet ve yardımlara erişilebilirliğin yoksullar lehine olup olmaması ve kamu harcamaların gelir dağılımındaki eşitsizliği azaltıcı ve sosyal kaynaşmayı artırıcı bir tarzda kullanılıp kullanılmadığı maliye politikasının ne ölçüde yoksullar lehine olduğu konusunda önemli göstergelerdir.

Sosyal harcamalarla yoksulluk arasında güçlü bir bağlantı bulunmaktadır<sup>316</sup>. Geleneksel olarak güçlü refah devleti uygulamalarına sahip olan Avrupa Birliği ülkelerinde çalışma yaşında olan bireyler işsizlik sigortası, emeklilik programları ve benzer sosyal yardım uygulamalarından yararlanmaktadır. Dünyada da bu türden uygulamaların yoksulluk ve iktisadi risklere maruz kalan vatandaşların korunması amacıyla yaygınlaştığı görülmektedir. Şekil 2.7’de de görüldüğü gibi OECD ülkelerine ait veriler incelendiğinde kamu kesimi sosyal harcamaları ile yoksulluk oranları arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Başka bir deyişle, GSYH’nin yüzdesi olarak kamu kesimi net sosyal harcamaları arttıkça çalışma yaşındaki hanehalkı itibarıyla vergi ve transfer harcamaları sonrası yoksulluk oranı gerilemektedir.

Şekil 2.7. Sosyal Harcamalar İle Yoksulluk Arasındaki İlişki (2013)



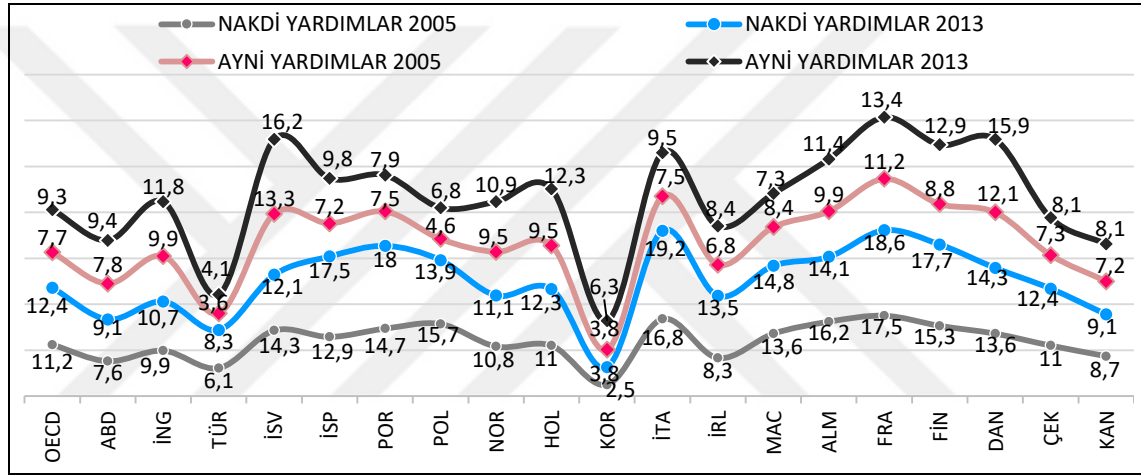
Kaynak: <https://stats.oecd.org> (20.08.2016)

<sup>315</sup> Becky Carter (2015), “Pro-Poor National Budgets”, **GSDRC Applied Knowledge Services**, s.4.

<sup>316</sup> Council of Europe (2013), **a.g.e.**, s.140.

Sosyal harcamalar, konuta erişimi hızlandırmak, doğum oranını artırmak veya yoksulluğu önlemek gibi amaçlarla uygulanan etkin bir harcama politikası aracıdır. Sosyal transferler genellikle vergi gelirleriyle finanse edilirler. Yoksulluğu azaltmak isteyen ülkelerin, aynı ve nakdi sosyal harcamalarında son yıllarda ciddi bir sıçrama göze çarpmaktadır (Bkz. Şekil 2.8.). Bu artışın en önemli gerekçesi sosyal harcamaların göreceli yoksulluğu geriletmedeki üstün rolüdür. Örneğin, emeklilik sistemleri ve sosyal transferlerin olmaması halinde Avrupa Birliği'nde nüfusun %42,3'ünün yoksul olması kaçınılmaz iken emeklilik sistemleri yoksulların oranını %25,1'e; sosyal transferler ise %17,3'e geriletebilmektedir<sup>317</sup>.

Şekil 2.8. Sosyal Harcamalar (GSYH'nin Yüzdesi Olarak)



Kaynak: <https://stats.oecd.org> (21.08.2016)

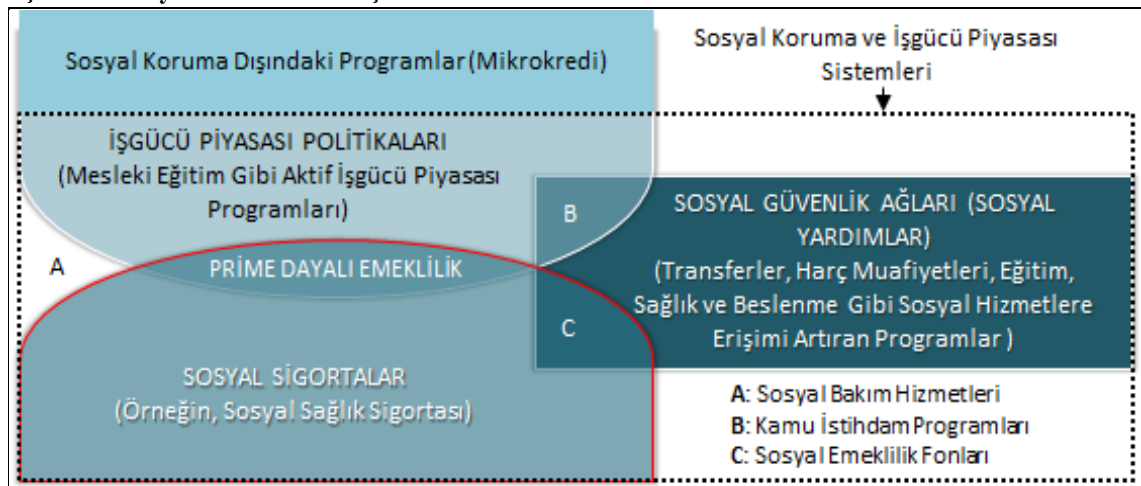
### 2.2.6.1. Sosyal Güvenlik Ağları (Sosyal Yardımlar)

Sosyal koruma sisteminin bir unsuru olarak nitelendirilebilecek çok sayıda araç bulunmaktadır. Sosyal güvenlik ağları, yoksullara ve korunmasız durumda olan kişilere düzenli ve öngörülebilir maddi destek sağlayan ancak destek alan kişilerin katkıda bulunmadığı sosyal koruma uygulamalarıdır<sup>318</sup>. Sosyal güvenlik ağları, güvenlik ağları, sosyal yardımlar veya sosyal transferler olarak da adlandırılır ve sosyal korumanın bileşenlerinden birini oluşturur. İşgücü piyasası politikaları, sosyal sigortalar ve sosyal güvenlik ağları sosyal korumanın üç ana unsurudur. Prime dayalı emeklilik sistemi, hem sosyal sigortaların hem de işgücü piyasası politikalarının altbileşeni kapsamında değerlendirilmektedir (Bkz. Şekil 2.9.).

<sup>317</sup> Council of Europe (2013), a.g.e., s.142.

<sup>318</sup> World Bank (2015), **The State of Social Safety Nets 2015**, International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank, Washington, DC., s.7.

Şekil 2.9. Sosyal Korumanın Bileşenleri



Kaynak: World Bank, (2015:8).

Sosyal koruma araçları geniş bir biçimde sınıflandırılırsa nakit transferler, sigorta mekanizmaları, sosyal hizmetler ve sosyal nitelikli sağlık koruma uygulamaları olmak üzere dört ana kategori altında toplanabilir<sup>319</sup>. Yoksulluğu en aza indirmek açısından kronik yoksullukla mücadele etmek, yeni yoksulların ortaya çıkmasına mâni olmak ve yoksulluktan kurtuluşu sürdürülebilir bir hale getirmek gibi üç farklı amacı gerçekleştirmek gereklidir<sup>320</sup>. Herkese asgari düzeyde bir yaşam standardının sağlanması için ise maliye politikasının üç temel alanı hedeflemesi son derece önemlidir<sup>321</sup>. Öncelikle yoksulları insan onuruna yaraşır bir yaşam standardına yaklaştıran, zor zamanlarda onlara sosyal güvenlik ağı oluşturan ve yoksulluktan kurtulmaları için gereken yatırımları yapmakta ve riskleri almakta cesaretlendiren *sosyal transferler* sistemi oluşturulup sürdürülmelidir. İkinci olarak, yoksulları yoksulluktan kurtaran, üst sosyal katmanlara tırmanmalarına yardımcı olan ve kriz dönemlerinde kurtarıcıları olan *eğitim yatırımları* artırılmalıdır. Nihayet insanları yoksulluğa düşmelerine yol açan hastalıklardan koruyacak bir tüm ülkeyi ve herkesi kapsayan *sağlık hizmetleri* sistemi oluşturulmalıdır.

World Bank (2015)'e göre dünyadaki her ülkede en az bir sosyal güvenlik ağı programı bulunmaktadır. Okul beslenme programları (131 ülke) ile koşulsuz nakit transferler (130 ülke) en yaygın uygulamalardır. Ülkelerin yaklaşık üçte birinde (37 ülke)

<sup>319</sup> European Commission (2015), **Supporting Social Protection Systems**, Tools and Methods Series, Concept Paper No: 4, European Commission (EC), Luxembourg, s.44.

<sup>320</sup> CPAN (Chronic Poverty Advisory Network), (2014), **The Chronic Poverty Report 2014-2015: The road to zero extreme Poverty**, Overseas Development Institute, London, s. 126.

<sup>321</sup> Romilly Greenhill, Paddy Carter, Chris Hoy ve Marcus Manuel, (2015), **Financing The Future: How International Public Finance Should Fund A Global Social Compact To Eradicate Poverty**, ODI (Overseas Development Institute), London, s.29.

nakdi transferler sosyal emeklilik programları şeklinde yürürlükte. Doksan dört ülkede uygulanan kamu istihdam programları ise en yaygın ikinci uygulamadır. En az bir sosyal güvenlik ağı programı uygulayan ülkelerin yaklaşık yarısında (94 ülke) uygulanan koşullu nakdi transferler ise hızla yaygınlaşmaktadır. Sosyal güvenlik ağı programları ülkeden ülkeye ve ülkelerin gelir düzeylerine göre farklılık göstermektedir (Bkz. Tablo 2.12.).

**Tablo 2.12. Bölgeler İtibarıyla En Az Bir Sosyal Güvenlik Programı Uygulayan Ülke Sayısı (2015)**

PROGRAM TÜRÜ	Afrika	Doğu Asya/Pasifik	Avrupa/Orta Asya	Latin Amerika/Karayipler	Orta Doğu/Kuzey Afrika	Güney Asya
Koşullu Nakit Transferler	18	7	7	22	5	4
Koşulsuz Nakit Transferler	41	11	29	28	14	7
Koşulsuz Aynı Transferler	42	7	8	24	7	4
Okul Beslenme Programları	45	12	23	28	16	7
Kamu İstihdam Programları	39	9	17	17	7	5
Okul Harcı Muafiyetleri	12	7	14	10	3	3
Toplam Ülke Sayısı	48	21	30	29	19	8

**Kaynak:** World Bank, (2015:11)

Avrupa ve Orta Asya'daki tüm ülkeler (30 ülkenin 29'u) koşulsuz nakdi transferleri uygularken Afrika'da aynı transferler (48 ülkenin 42'si) ve kamu istihdam programları (48 ülkenin 39'u) yaygındır. Öte yandan, koşullu-koşulsuz aynı transferler hem düşük ve orta gelirli ülkelerde hem de üst-orta gelirli ülkelerde ağırlıklı bir biçimde kullanılmaktadır. 2014 yılı itibarıyla gelişmekte olan ülkelerdeki 1,9 milyon kişi (bu ülkelerin toplam nüfusunun üçte biri) sosyal güvenlik ağı programlarından istifade etmektedir (World Bank: 2015:10). Benzer bir biçimde 600 milyon kişi aynı yardımlar ile gıda yardımlarından, 276 milyon kişi (Dünya nüfusunun %14'ü) okul beslenme programlarından ve 381 milyon kişi ise (Dünya nüfusunun %19'u) üniversite harç muafiyetleri ile hedeflenmiş sübvansiyonlardan yararlanmaktadır. Aralarında kamu istihdam programlarının da olduğu koşullu-koşulsuz nakdi transferler Dünya nüfusunun %36'sını (718 milyon kişi) ilgilendirmektedir. Nakdi transferler, tek başına, sosyal güvenlik ağı programlarının yarısını oluşturmaktadır (Bkz. Tablo 2.12.).

World Bank (2015:21)'e göre gelişmekte olan ülkelerin 2010-14 arasında sosyal güvenlik ağlarına harcadıkları toplam tutar olan 329 milyar Dolar günde 1,25 dolar bulamadıkları için aşırı yoksulluk içinde hayatlarını sürdüren herkesi bu yoksulluktan kurtarmak için gereken miktarın üç katıdır.



### 2.2.6.1.1. Nakdî Transferler

Nakit transferler, kişi veya hanehalkının gelirlerini artırmak suretiyle yoksulluk ve zafiyetinin azaltılması amacıyla birey veya hanehalkına yapılan doğrudan, düzenli ve öngörülebilir ancak yardım yapılanların katkısının aranmadığı ödemelerdir<sup>322</sup>. Nakit transferler koşullu olabileceği gibi herhangi bir koşula bağlı olmaksızın da hak sahiplerine ulaştırılabilir. Koşullu nakit transfer programları, belirli alanlardaki davranışları istenilen şekilde değiştirmeleri karşılığında kamu kesimince yoksullara sağlanan nakit yardımlardır<sup>323</sup>. Kamu kesimince sağlanan nakit yardım karşılığında yardım yapılan ailelerden çocuklarının okula devam etmelerini ve aşılarının eksiksiz yapılmasını sağlamaları ve varsa hamile kadınların sağlık hizmetlerinden yararlanmalarını temin etmesi beklenir. Koşullu nakit transfer programları, kamu harcamalarının artmasına yol açan ve yoksulluğu azaltmayı hedefleyen yeni bir sosyal koruma aracıdır. Koşullu nakit transfer programları, yoksul aileleri hedef alır ve nakit yardımlar genellikle annelere verilir<sup>324</sup>.

Nakit transferlerin uygulanma gerekçeleri birkaç ana başlık altında toplanabilir<sup>325</sup>. Bireyler yaşam standartlarını korumak için yeterli miktarda kaynağa ve bu kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasına ihtiyaç duyarlar. Nakit transferler ılımlı düzeyde, düzenli ve güvenli bir gelir akımına, varlıklarını elden çıkarmadan veya borçlanmadan hanehalkı tüketim düzeyinin muhafazasına ve gıda, okul ve sağlık için sürdürülebilir harcamalarda bulunulmasına olanak sağlar. Uzun vadede ise hanehalkının beşeri sermayelerini geliştirmesi, üretken varlıklarını artırması ve daha iyi koşullarda kredi bulabilmesine izin verir. Hanehalkına yapılan doğrudan nakit transferler eğitim ve sağlık gibi kamu kesiminin rol üstlendiği temel mal ve hizmetlerin daha iyi koşullarda sunulmasına bir alternatif teşkil etmez ancak bunları tamamlayıcı bir role sahiptir. İyi düzenlenen ve uygulanan bir nakit transfer programı kronik yoksulluk ve yoksunluklar üzerinde ciddi

<sup>322</sup> Catherine Arnold, Tim Conway ve Matthew Greenslade (2011), **Cash Transfers**, DFID Cash Transfers Evidence Paper, s.2.

<sup>323</sup> Daniel Salvatory Masunzu (2014), **Conditional Cash Transfers (CCTs) and Poverty Alleviation: A Comparative Study between Jamaica and Tanzania**, Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, s.9.

<sup>324</sup> Michelle Adato ve John Hoddinott (2007), Conditional Cash Transfer Programs: "A 'Magic Bullet' For Reducing Poverty?", **2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People**, [http://www.environmentportal.in/files/cash-transfer-beijingbrief\\_adato.pdf](http://www.environmentportal.in/files/cash-transfer-beijingbrief_adato.pdf), (23.04.2016), s. 1-4.

<sup>325</sup> Arnold vd. (2011), **a.g.e.**, s.3-4.



ölçüde etki gösterir. Benzer bir biçimde temel mal ve hizmetlere erişimin önündeki maliyet engellerini ortadan kaldırarak yoksullara yardımcı olur.

Son yıllarda küresel ölçekte gelişen bir dizi olay ve uygulama nedeniyle nakit transfer uygulamaları kalkınma politikalarında ve yoksullukla mücadele çabalarında öne çıkmaktadır. Bu olay ve uygulamaların ilki yoksullukla mücadelede başarılı olabilmek için yoksulluğun yanı sıra yoksulluk riskine maruz kalan, zayıf ve korunmasızların da koruma kapsamına alınmasına yönelik kabul ve uygulamalardır<sup>326</sup>. Yoksul ve yoksulluk sınırındaki hanehalkları, genellikle, daha iyi bir yaşam standardına erişmelerini zorlaştıran bir dizi risk (tarımsal ürün kaybı, doğal afet, hastalık, kaza, işsizlik v.b.) ile karşı karşıya bulunur. Yoksullar, nadiren, kendilerini bu risklere karşı sigortalamaya imkânına sahiptir. Bu nedenle bu türden risklerle başa çıkabilmek için üretken varlıklarını satmakta, çocuklarını okuldan almakta veya aldıkları besin miktarını kısmaktadırlar<sup>327</sup>. Nakit transferler yoksulluk riski ile karşı karşıya bulunan veya çeşitli riskler nedeniyle yoksulluğu düşme tehlikesi ile karşı karşıya bulunan kesimlerin sorunlarını hafifletmede en etkili yollardan biridir<sup>328</sup>.

**Tablo 2.13. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Uygulanan Büyük Ölçekli Nakit Transfer Programları**

ÜLKE	PROGRAMIN ADI	KAPSADIĞI KİŞİ/HANEHALKI SAYISI
ÇİN	Asgari yaşam standardı programı	22 milyon (2006)
MEKSİKA	Oportunidades (1997'de başladı)	5 milyon hanehalkı
BREZİLYA	Bolsa Familia Yaşlılık aylığı/sigortası	12 milyon hanehalkı 2,4 milyon hanehalkı (2008)
G. AFRİKA	Çocuk destek yardımı Yaşlılık aylığı/sigortası	2009 sonunda 10 milyon çocuk 2,4 milyon hanehalkı
ENDONEZYA	Güvenlik ağı programı	15 milyon hanehalkına ulaşması bekleniyor
HİNDİSTAN	Ulusal kırsal istihdam garanti programı	48 milyon hanehalkı (2008)
ETİYOPYA	Üretken güvenlik ağı programı	1,5 milyon hanehalkı

**Kaynak:** Arnold, Conway ve Greenslade (2011), s.11.

Nakit transfer programları, gelişmekte olan ülkelerde, 2010 itibarıyla, yaklaşık bir milyar kişiyi kapsamaktadır ve bu programlar hedefleri, düzenlenme biçimleri ve kurumsallaşma düzeyleri bakımından büyük çeşitlilik göstermektedir<sup>329</sup>. Meksika,

<sup>326</sup> Armando Barrientos ve David Hulme, (2008), *Social Protection For The Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution*, **BWPI Working Paper 30**, s. 12 – 14.

<sup>327</sup> Carlo Cafiero ve Renos Vakis (2006), *Risk and Vulnerability Considerations in Poverty Analysis: Recent Advances and Future Directions*, **SP Discussion Paper**, No:0610; Stefan Dercon (2005), *Vulnerability: a Micro Perspective*, **QEH Working Paper Series-QUEHWPS149**, <http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps149.pdf> (08.05.2016), s.4–8.

<sup>328</sup> Arnold vd. (2011), **a.g.e.**, s.8.

<sup>329</sup> Armando Barrientos ve Miguel Nino-Zarazua (2010), *Effects of Non-Contributory Social Transfers in Developing Countries: A Compendium*, **Working Paper ILO**, Geneva.

Brezilya, Çin, Güney Afrika ve Endonezya gibi yeni sanayileşen ülkeler yoksulların kendilerine aktarılan kamu harcamasını etkin bir biçimde değerlendirebileceklerine güvenerek nakit transfer programlarına ağırlık vermektedirler ve bu programlar çerçevesinde yoksullara aktardıkları miktarın değer ve kapsamını genişletmektedirler (Bkz. Tablo 2.13.).

Nakit transferlerin çoğu yoksulluğun azaltılmasını hedeflediğinden birey veya hanehalkının geliri belirli bir düzeyin altına indiğinde birey ya da hanehalkı nakit transfer almaya hak kazanır. Nakit transfer uygulaması ömür boyu sosyal korumayı amaçladığında ise doğrudan yoksulluğu hedef alabileceği gibi herkese yönelik olarak da uygulanabilir. Birey veya hanehalkının bir ömür boyunca karşılaşacağı belirli riskleri ortadan kaldırmak için uygulanan nakit transferler arasında aile yardımları veya çocuk yardımları, yaşlılık aylıkları, engellilere yapılan yardımlar ve kamu çalışma programları yer almaktadır<sup>330</sup>.

*Aile veya çocuk yardımları*, çocuğu olan kişi veya ailelere yoksulluğu, yoksunluğu, korunmasızlığı ve çeşitli riskleri ortadan kaldırmak ve çocukların eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlere erişimlerini artırmak amacıyla sağlanan nakit transferlerdir. Bu yardımlar çocukların beşeri sermayelerini geliştirmelerine fırsat sağlayarak yetişkin olduklarında daha verimli olmalarına katkıda bulunmak ve böylece iktisadi büyüme ile refahı artırabilmektir. Bu uygulamalar nüfusunun büyük bir kısmını çocukların oluşturduğu yoksul ülkelerde son derece önemlidir.

OECD ülkelerinde GSYH'nin yüzdesi olarak aile yardımları İngiltere ve İrlanda gibi liberal refah devletlerinde en üst düzeyde iken bu ülkeleri İskandinav ülkeleriyle kıta Avrupa'sına ait Almanya, Fransa ve Hollanda gibi ülkeler izlemektedir. OECD ülkelerinde, 2011'de, GSYH'nin yüzde 2,63'ü kadar ve toplamda ise yaklaşık 1,2 trilyon dolarlık aile yardımı gerçekleştirilmektedir (Bkz. Tablo 2.14).

<sup>330</sup> Rachel Slater (2011), "Cash Transfers, Social Protection and Poverty Reduction" **International Journal of Social Welfare**, Vol: 20, ss.250–259; EC (2015), **a.g.e.**, s.44.

**Tablo 2.14. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Aile Yardımları (2011)**

ÜLKELER	GSYH'NİN YÜZDESİ OLARAK (%)				SATIN ALMA GÜCÜ PARİTESİNE GÖRE MİLYAR \$			
	Nakit	Hizmetler	Vergi İndirimleri	Toplam	Nakit	Hizmetler	Vergi İndirimleri	Toplam
İNGİLTERE	2,60	1,37	0,29	4,26	60,20	31,69	6,75	98,65
İRLANDA	2,93	0,96	0,11	4,00	6,13	2,00	0,23	8,36
İSVEÇ	1,49	2,14	0,00	3,64	6,16	8,86	0,00	15,02
FRANSA	1,57	1,36	0,68	3,61	38,21	33,23	16,63	88,07
FİNLANDİYA	1,58	1,65	0,00	3,22	3,42	3,57	0,00	7,00
NORVEÇ	1,29	1,79	0,11	3,20	4,01	5,58	0,35	9,94
ALMANYA	1,21	0,97	0,87	3,05	41,68	33,55	29,98	105,21
HOLLANDA	0,74	0,88	0,51	2,13	5,71	6,83	3,91	16,46
İTALYA	0,74	0,76	0,52	2,01	15,76	16,17	11,00	42,93
POLONYA	0,75	0,59	0,41	1,76	6,47	5,10	3,48	15,05
JAPONYA	0,88	0,47	0,38	1,74	38,73	20,64	16,73	76,11
İSPANYA	0,54	0,84	0,13	1,51	8,26	12,74	1,94	22,93
ABD	0,09	0,63	0,47	1,19	14,59	97,41	72,40	184,40
KORE	0,05	0,89	0,22	1,16	0,78	13,82	3,46	18,06
MEKSİKA	0,43	0,70	0,00	1,13	8,20	13,17	0,00	21,37
<b>OECD</b>	<b>1,28</b>	<b>1,06</b>	<b>0,28</b>	<b>2,63</b>	<b>581,52</b>	<b>482,71</b>	<b>127,25</b>	<b>1191,48</b>

Kaynak: <https://data.oecd.org/> (25.08.2016)

*Yaşlılık aylıkları*, çalışma yaşını (genellikle 65 yaş) aşan bireylere belirlenen asgari gelir düzeyini karşılayacak şekilde ödenen nakit transferlerdir. Sosyal aylıklar olarak da adlandırılan bu ödemeler emekli aylığı almaya hak kazanacak düzeyde emeklilik primi ödemesinde bulunmayan ya da hiçbir prim ödemesi gerçekleştirilmemiş olan yoksul yaşlıların temel ihtiyaçlarının karşılanmasını hedefler. Bu transferler bu türden bir konumda bulunan yaşlıların onur ve izzetini korur zira bu ödemelerin yapılmaması halinde ailelerine yük olarak kabul edilen bu yaşlılar aşırı yoksulluk riski ile karşı karşıya kalabilirler. Öte yandan, sosyal aylıklar bu aylıklardan yararlananlar aylıklarını aile üyeleriyle paylaşma eğiliminde olduklarından, aylığı olan yaşlıya ailenin geri kalanı yardım etmek zorunda kalmadığından ve yaşlılık dönemlerinde asgari bir geliri olacağını düşünen bireyler gençlik yıllarında gelirlerini daha üretken bir biçimde kullanma eğilimine gireceğinden ailenin tümüne de yarar sağlarlar. Tablo 2.15'deki OECD ülkeleri ile alakalı veriler, birçok ülkede, nüfusun yaşlanması nedeniyle yaşlılık aylıklarında artış eğilimi olduğunu göstermektedir.

*Engellilere yönelik yardımlar*, Birleşmiş Milletler Engellilerin Hakları Sözleşmesinde “uzun süreli olarak fiziki, akli, entelektüel veya duyu organlarıyla alakalı engellere sahip olan ve diğer kişilerle eşit ölçülerde topluma etkin ve tam olarak katılım gösteremeyen” engellilere yönelik yardımları içerir. Bu yardımlar işgücü piyasasına tam

olarak katılmayan bu kişilerin farklı ihtiyaçlarını karşılamalarına ve kendilerini yoksulluktan kurtaracak asgari bir gelir düzeyine sahip olmalarına yardımcı olur<sup>331</sup>. Brezilya'nın sürekli nakit yardım programı<sup>332</sup> ve Güney Afrika'nın engelli bağış programı bu uygulamalara örnektir. Tablo 2.16.'da seçilmiş bazı OECD ülkelerindeki engellilere yönelik yardımların toplam kamu harcamalarına ve GSYH'ya oranı gösterilmiştir.

**Tablo 2.15. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Yaşlılık Aylıkları**

ÜLKELER	GSYH'NİN YÜZDESİ OLARAK (%)				TOPLAM KAMU HARCAMALARININ YÜZDESİ OLARAK (%)			
	1995	2000	2005	2011	1995	2000	2005	2011
FRANSA	10,0	10,0	10,2	11,8	18,4	19,4	19,0	21,1
ALMANYA	7,0	7,7	8,4	8,0	12,8	17,1	17,9	17,6
İRLANDA	2,4	1,6	1,8	4,1	6,0	5,3	5,3	8,6
İTALYA	10,1	10,7	9,2	10,5	19,4	23,4	19,2	21,1
JAPONYA	5,0	6,1	7,2	8,7	14,0	15,9	19,9	20,8
KORE	0,8	0,9	1,1	1,8	4,1	4,2	4,0	6,1
HOLLANDA	5,0	4,6	4,6	5,2	8,9	10,4	10,3	10,5
NORVEÇ	5,1	4,4	4,4	4,9	10,0	10,4	10,5	11,2
POLONYA	7,2	6,6	6,7	7,1	15,1	16,1	15,4	16,4
İSPANYA	7,5	5,9	5,4	6,9	16,8	15,2	14,0	15,1
İSVEÇ	7,3	6,6	6,8	6,7	11,2	12,0	12,7	13,0
<b>TÜRKİYE</b>	<b>2,1</b>	<b>0,0</b>	<b>4,7</b>	<b>6,0</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>16,0</b>
İNGİLTERE	4,0	4,0	4,1	4,8	9,5	10,6	9,4	9,9
ABD	5,1	4,8	5,0	6,0	13,6	14,2	13,6	14,3
<b>OECD</b>	<b>5,4</b>	<b>5,3</b>	<b>5,3</b>	<b>6,1</b>	<b>..</b>	<b>13,1</b>	<b>12,7</b>	<b>13,5</b>

Kaynak: <http://stats.oecd.org/> (28.08.2016)

**Tablo 2.16. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Engellilere Yönelik Yardımlar**

ÜLKELER	GSYH'NİN YÜZDESİ OLARAK (%)				TOPLAM KAMU HARCAMALARININ YÜZDESİ OLARAK (%)			
	1995	2000	2005	2011	1995	2000	2005	2011
FRANSA	2,1	1,7	1,9	1,7	3,9	3,3	3,5	3,0
ALMANYA	2,3	2,2	2,0	2,0	4,2	4,9	4,4	4,5
İRLANDA	1,9	1,3	1,6	2,3	4,7	4,1	4,8	4,8
İTALYA	1,8	1,6	1,7	1,8	3,4	3,5	3,6	3,7
JAPONYA	0,7	0,8	0,7	1,0	2,0	1,9	2,0	2,4
KORE	0,4	0,4	0,5	0,5	1,8	1,7	2,0	1,6
HOLLANDA	5,0	3,9	3,5	3,3	8,9	8,8	7,8	6,6
NORVEÇ	4,7	4,6	4,4	3,9	9,1	11,0	10,5	8,8
POLONYA	5,7	3,5	2,7	2,5	11,9	8,4	6,3	5,7
İSPANYA	2,5	2,4	2,5	2,6	5,6	6,1	6,6	5,8
İSVEÇ	4,9	5,1	5,5	4,3	7,6	9,3	10,2	8,3
<b>TÜRKİYE</b>	<b>0,2</b>	<b>..</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>0,8</b>
İNGİLTERE	2,9	2,4	2,3	2,5	6,7	6,5	5,3	5,1
ABD	1,1	1,0	1,2	1,4	3,0	3,1	3,3	3,4
<b>OECD</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>..</b>	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>

Kaynak: <http://stats.oecd.org/> (28.08.2016)

<sup>331</sup> EC (2015), a.g.e., s.46.

<sup>332</sup> Marcelo Medeiros, Debora Diniz ve Flavia Squinca (2006), *Cash Benefits to Disabled Persons in Brazil: An Analysis of the BPC – Continuous Cash Benefit Programme*, **International Poverty Centre Working Paper**, No. 16.

### 2.2.6.1.2. Aynı Transferler

Hükümetler doğrudan gelir transferleri yerine veya onlara ilaveten sosyal korumanın gerektirdiği amaçları gerçekleştirmek için sübvansiyonları veya aynı yardımları kullanmaktadır. Nakdî transferlerin aksine aynı transferler ya doğrudan doruya mal ve hizmet üreten kesimlere (Örneğin, sübvansiyon edilmiş sigorta veya altyapı hizmetleri) verilir veya parasal olmayan yardımlar (gıda sübvansiyonları) şeklinde hak sahiplerine dağıtılır<sup>333</sup>. Nakdî transferler yerine aynı transferlerin kullanılmasının gerekçesi bu uygulamaların yoksulların tüketimini daha fazla artırırken idari maliyetleri azaltma eğiliminin yüksek olmasıdır. Bu nedenledir ki son dönemlerde OECD ülkelerinin genelinde aynı transferlerin GSYH'ye ve toplam kamu harcamalarına oranlarında birkaç puanlık artış gözlenmektedir (Bkz. Tablo 2.17.).

**Tablo 2.17. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Aynı Transferler**

ÜLKELER	GSYH'İN YÜZDESİ OLARAK (%)				TOPLAM KAMU HARCAMALARININ YÜZDESİ OLARAK (%)			
	1995	2000	2005	2013	1995	2000	2005	2013
KANADA	7,0	6,8	7,2	8,0	15,0	16,8	18,7	19,7
FİNLANDİYA	7,9	7,3	8,4	10,9	12,9	15,2	17,1	18,9
FRANSA	10,5	10,2	10,9	11,4	19,3	20,0	20,5	20,0
ALMANYA	9,1	9,1	9,5	10,4	16,7	20,4	20,6	23,5
İRLANDA	5,6	5,0	6,3	7,3	13,8	16,3	19,0	18,5
İTALYA	5,2	6,3	7,4	7,8	10,1	13,9	15,6	15,3
JAPONYA	6,3	7,2	8,2	10,7	17,5	18,5	22,5	25,2
KORE	1,5	2,3	3,6	5,3	7,0	9,1	12,3	16,7
HOLLANDA	7,0	6,6	9,0	10,2	13,0	15,8	21,2	22,1
NORVEÇ	8,6	8,8	9,4	10,4	17,1	21,0	22,2	23,7
POLONYA	4,3	4,2	4,9	-	9,1	10,1	11,0	-
İSPANYA	5,7	6,1	7,1	8,2	12,9	15,6	18,5	18,1
İSVEÇ	12,5	11,7	12,7	14,0	19,7	21,8	24,0	26,8
<b>TÜRKİYE</b>	<b>1,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	<b>4,5</b>	-	-	-	-
İNGİLTERE	8,0	8,3	9,5	10,9	19,3	21,7	22,2	24,4
ABD	6,9	6,8	7,9	9,4	18,5	20,1	21,7	24,2
<b>OECD</b>	<b>6,3</b>	<b>6,7</b>	<b>7,4</b>	<b>8,3</b>	<b>14,1</b>	<b>16,5</b>	<b>18,4</b>	<b>18,0</b>

**Kaynak:** <http://stats.oecd.org/> (28.08.2016)

Yoksul ailelerde kaynakların kontrolünün daha çok kadınların elinde olması nedeniyle fiyat ve gıda sübvansiyonları ile gıda pullarının kullanımı hanehalkı tüketimini artırır. En önemli aynı transferlerden biri herhangi bir yoksul kesimi hedeflemeyen doğrudan sübvansiyonlardır. Ancak katma değer vergisi veya diğer satış vergileri muafiyetleri, ulaşım gibi alanlarda uygulanan dolaylı fiyat sübvansiyonları ihracat

<sup>333</sup> Raj M. Desai (2007), *The Political Economy of Poverty Reduction: Scaling up Antipoverty Programs in the Developing World*, **Wolfensohn Center for Development Working Paper 2**, November, s.13.

vergilerini de kapsayan ikili döviz kurları, üretici kotaları, ulaşım sübvansiyonları ve bir malın uluslararası fiyatın altında iç piyasada satılması fiyat sübvansiyonu uygulamaları da söz konusudur. Kotalar, sübvansiyon edilmiş mal ve hizmetlerin hedef gruplara hasredilmesi, kupon ve pul uygulamaları benzeri sosyal amaçlarla devreye alınan uygulamalardır. Aynî transferlerin yaygın bir biçimde uygulanan türlerinden biri de hedefe yöneltilmiş sübvansiyonlardır. Gıdaların satın alınması için kullanılan kupon veya pul uygulamaları yoluyla veya doğrudan gıdaların sunumuna endekslenmiş sosyal güvenlik ağı programları bunlara iyi bir örnek teşkil eder. Gıdaya dayalı transferlerin en yaygın uygulamaları, tamamlayıcı beslenme programları (anne ve çocuk beslenmesi başta olmak üzere birey veya hanehalkını hedefleyen doğrudan gıda transferi uygulamaları), gıda için çalışma programları, gıda pulları, tüketici gıda fiyatı sübvansiyonları olarak sıralanabilir<sup>334</sup>.

### 2.2.6.1.3. Kupon Uygulamaları

Kupon uygulaması “mal ve hizmetler ile değiş-tokuş edilecek bir iktisadi kıymet”, “para yerine geçen senet-çek” veya “finansmanını alış-veriş yapan birimler yerine devletin karşıladığı ve belirli mal ve hizmetlerin satın alınmasına yönelik devlet yardımını içeren bir belge” olarak tanımlanabilir<sup>335</sup>. Hem özel hem de kamu kesiminde uygulanan çok fazla sayıda ve türde kupon uygulaması bulunmaktadır<sup>336</sup>. Özel kesimde bazı mal ve hizmetlerin değerinin bir kısmını karşılayan “nakit kuponlar” tüketicilere verilebilir. Mağazalar satışta sundukları ürünlerin değerinin bir kısmına karşılık gelen “hediye kuponlar” verebilir. Yemek fişleri ise işverenlerin çalışanlarının belirli lokantalardan yemek yemesi için sağladığı kuponlardır. Kamu kesiminde uygulanan kuponlar özelleştirme kuponları, istihdam kuponları ve hizmet kuponları olmak üzere üç ana grup altında toplanabilir. Özelleştirme kuponları özelleştirilen işletmelerin hisse senedini satın almaları için kayıt ücreti karşılığında veya tamamen ücretsiz olarak vatandaşa verilen kuponlardır ve sermayenin tabana yayılmasını amaçlar. Devlet tarafından bazı iş veya eğitim programları istihdam kuponları ile sübvansiyon edilerek istihdam artırılmaya çalışılır. Bu kupon uygulamasının belirli niteliklere sahip işçilerin istihdam edilmesi halinde sınırlı bir süre boyunca işçi ücretinin bir kısmının devlet tarafından karşılandığı iş kuponları ve

<sup>334</sup> Raj M. Desai (2007), *a.g.e.*, s.14.

<sup>335</sup> Martin Cave (2001), “Voucher Programmes and Their Role in Distributing Public Services”, *OECD Journal of Budgeting*, Vol: 1, Num: 1, s.59.

<sup>336</sup> Stephen J. Bailey (2004), *Strategic Public Finance*, Palgrave-Macmillan, New York, s.243–251.

hizmet içi eğitim giderlerinin bir kısmının veya tamamının devlet tarafından karşılandığı eğitim kuponları olmak üzere ikiye ayrılır. Hizmet kuponları ise kamu kesiminde kurumun kendi bünyesinde sunulan hizmetler ile dışarıdan temin edilen hizmetlerin tüketim giderlerinin bir kısmının devletçe karşılanması olarak tanımlanabilir. Kamu çalışanlarına spor, yemek, gıda kuponları verilebilir; kamu çalışanlarının çocuklarının belirli kurslardan yararlanmaları için mini kuponlar temin edilebilir veya kamu çalışanlarının ilgili kamu birimlerinden hizmet satın almaları için ev, çocuk bakımı, evde bakım ve hemşirelik, taksi, sağlık hizmetleri, sanat veya okul kuponları gibi hizmet kuponları sağlanabilir. Kamu çalışanları, kamu kesimi yerine daha kaliteli hizmet sunduklarını düşündükleri özel kesimden hizmet satın almak yoluna girerlerse, özel kesimin talep ettiği ilave ücreti kendilerinin karşılaması şartıyla, harici (opt-out) kuponları tercih edebilirler.

Kupon uygulamaları, özellikle yerel yönetimlerde olmak üzere, kamu kesimince sunulan mal ve hizmetler için geleneksel metotlara alternatif bir sunum yöntemi olarak işlev görmektedirler. Tahsis edildikleri kesimlerin yoksullar lehine seçilmesi, uygulamada ödeme gücü ilkesinin dikkate alınması ve sağlık ile sosyal ihtiyaçların hizmet sunumunda öncelikli hale getirilmesi durumunda iktisadi ve sosyal adaletin sağlanması ve yoksulluğun önlenmesinde etkin bir araç olarak kullanılabilirler<sup>337</sup>.

#### **2.2.6.1.4. Kamu İstihdam Programları**

*Kamu istihdam programları\**, yoksul nüfusun yaşam standartlarını yükseltmeyi sağlayacak bir iktisadi büyüme hızına ulaşamayan, yoksullar lehine büyümeyi gerçekleştiremeyen ve işsizlik sorununa tatminkâr bir cevap bulamayan ülkelerin gündeme getirdiği bir sosyal yardım programı ve kısa vadeli bir güvenlik ağı uygulamasıdır. Yoksulluğu önlemek veya yapısal işsizliği azaltmak amacıyla uygulanırlar. Günümüzde uygulanan kamu istihdam programları kamu kesiminin altyapı inşaatlarında istihdam olanağı oluşturması şeklindeki geleneksel programlardan farklı olarak kamu iş ve istihdam programlarının tamamını içerir. Kamu istihdam programları, kısa süreli ve tek bir istihdam olanağının sağlandığı programlar, belli ölçüde istihdam garantisi sağlayan büyük ölçekli kamu istihdam programları, kamu altyapı

<sup>337</sup> Bailey (2004), a.g.e., s.269.

\* Kamu istihdam programlarına örnek olarak Güney Afrika'nın "Genişletilmiş Kamu Çalışma Programı" (EPWP) ve Etiyopya'nın Üretken Güvenlik Ağı Programı (PSPN) gösterilebilir.

harcamalarında emeğin yoğunluğunu teşvik eden programları ve istihdam edilebilirliği artıran programları içerir . Dünya Bankası bu programları kamu kesimince sağlanan bir işte çalışma karşılığında yoksullara, gıda veya nakit desteği yerine, ücret olarak temin edilen bir gelir desteği olarak tanımlamaktadır .

Üretim faktörlerinin ve insan faaliyetlerinin sınır aşan hareketliliğinin artması olarak tanımlayabileceğimiz küreselleşme sürecinde ulusal sınırları aşma yeteneği daha fazla olan sermaye sahipleri ve yüksek vasıflı çalışanların refahında artış meydana gelirken vasıfsız işgücü ve genel olarak dar gelirli kesimler daha yoksul bir hale gelmektedirler. Yoksulluğun azaltılması için daha fazla istihdamın üretilmesi ve yoksulluk sınırı altında gelire sahip olanların gelir düzeyinin artırılması gereklidir. Küreselleşme bir yandan sınır aşan hareketliliği yüksek olanların durumunu iyileştirip diğerlerini yoksullaştırırken öte yandan meydana getirdiği risklerle (artan küresel rekabet sonucu işyeri iflasları, küresel kriz ve çatışmalar v.b.) piyasa mekanizmasının yoksulluğun azaltılmasına yetecek düzeyde ve kalitede iş üretmesini engellemektedir. Çin gibi yüksek bir hızla büyüyen ülkelerde bile % 3-8 arasındaki bir büyüme hızının istihdamda meydana getirdiği artış yalnızca % 1 düzeyinde kalmaktadır. Gelişmekte Olan Ülkelerde istihdamda belirgin bir artış olsa bile oluşturulan istihdamın kalitesi son derece düşüktür (çalışan yoksullar artmaktadır). Bu ülkelerde büyüme sonucu üretilen istihdamın önemli bir kısmı ise sosyal yardım ve korumadan yoksun işgücü durumundadır. Gelişmekte Olan Ülkelerin çoğunda işsizlik yardımı ve sosyal güvenlik sistemleri olmadığından ya da arzu edilen düzeyde bulunmadığından yoksulların geçimlerini kolaylaştıran veya doğrudan istihdam üretmeyi hedefleyen sosyal yardım programları devreye alınmaktadır. Bu nedenlerle kamu istihdam programları, başta bu ülkelerde olmak üzere, yaygınlaşmaktadır.

Kamu istihdam programları, iktisadi dalgalanmalar sonucu ortaya çıkan işsizlik veya yapısal işsizlik sorununa muhatap olan ve genellikle düşük vasıflı işçilere olan talebin artırılmasına yönelik tedbirlerden biridir. Kamu istihdam programları, yapısal işsizliği ve iktisadi dalgalanmalar sonucu oluşan işsizliği azaltır, ücret düzeyinin kamu istihdamında belirlenen tabanın altına inmesini önler, ücret ve fiyatların yanı sıra hem yerel ekonomilerin hem de ulusal ekonominin istikrarını artırır. Ancak bu tip politikalar vergi yükünün artmasına, ortalama ücretlerin yükselmesine ve uzun vadede özel kesim istihdamı verimliliğini azaltacak şekilde itme etkisinin ortaya çıkmasına yol açar. Öte



yandan, bu programların uzun vadede sürdürülmesi oldukça zordur. Zira kamu kesimi istihdam düzeyini artırmaya yönelik politikalar uzun vadede kamunun gider yükünü de artırır. Bu ise ek kaynak ihtiyacını karşılamak amacıyla vergilerin artırılmasını gündeme getirir. Keza kamu kesimi istihdam düzeyinin artmasıyla birlikte kaynakların tahsisinde meydana gelen sapmalar da bu politikanın uzun vadede sürdürülmesini zorlaştırır.

Kamu istihdam programları GOÜ'lerde yoksul kesimin büyük bir kısmının yer aldığı kırsal kesimdeki yoksulluğun azaltılmasında başarıyla kullanılabilir. Tarım sektöründe ve genel olarak kırsal kesimlerde istihdam genellikle sezonluktur ve ücretler son derece düşüktür. Çalışma süresinin kısalığı ve ücretlerin görece daha düşük olması ise kırsal alanlardaki yoksulluğun en önemli nedenlerinden biridir. Tarım kesimi ve tarıma dayalı endüstriler sürekli ve emek-yoğun bir büyümeye sahip olurlarsa kırsal alanlardaki yoksullar daha kolay iş bulabilir ve daha yüksek bir ücret alabilirler. Kamu istihdam programları bu anlamda önemli bir politik araç konumundadır ve ödenen ücretlerin piyasa seviyesinin altında olması halinde sadece hedef alınan kesimleri etkiler ve tarım sektörü açısından aktif olmayan dönemlerde istihdam yaratırlar. Bu programlar yarattıkları ilave istihdam ile yararlanan kesimin net gelirini (ve dolayısıyla tüketim düzeyini) artırır. İyi bir şekilde yönetilirse maliyet-etkin olabilirler ve kırsal kesimdeki yoksulların pazarlık gücünü artırarak uzun dönemde ortalama gelirlerini de artırabilirler. Öte yandan, köyden kente göçü önlemek suretiyle önemli düzeyde dışsal fayda meydana getirebilirler.

#### **2.2.6.2. Sosyal Sigorta Uygulamaları**

Sigorta uygulamaları birkaç açıdan yoksulluğun ve yoksulluğa yol açan risklerin önlenmesinde önemli bir araç niteliğindedirler<sup>338</sup>. Sigorta mekanizmaları riskleri azaltma araçları olarak hizmet görürler ve ekonomik ya da sosyal şoklara karşı koruma sağlayarak bireylerin güvenliğini temin ederler. Sigorta uygulamaları sigortalıların karşılaştığı riskleri sigortalıların arasında dağıtarak geçim güvenliğini sağlar. Başka bir ifadeyle, sigortalı bireyler aynı fona ödeme yaparlar ancak yalnızca şoktan etkilenen sigortalıya fondan ödeme yapılır. Sigortalıların hepsi şoktan aynı anda etkilenmediği için riske maruz kalanlara ödeme yapılabilmesi ve fonun sürdürülebilirliği mümkün hale gelir. Riskler sistematik bir hale gelirse, örneğin doğal afetler nedeniyle bir bölgedeki tüm

<sup>338</sup> EC (2015), a.g.e. , s.47-48.

sigortalılar sigorta sisteminin korumasına muhtaç olurlarsa, sigorta sisteminin başarılı olması zorlaşır. Sağlık, işsizlik ve hayat sigortası gibi uygulamalar ise yaşam boyu bir açıdan riskleri toplum nezdinde dağıtır ancak sigorta uzun vadede işlev gördüğünden diğer sosyal koruma araçlarında olduğu gibi sigorta sistemi yoksulluk üzerinde ani bir etki meydana getirmez.

Sigorta genellikle özel kaynaklarca sağlanmakla birlikte devlet tarafından fonlanan *sosyal sigortalar* sosyal güvenliğin kapsamını artırır. Sosyal sigorta uygulamaları ile devletler özel sigorta uygulamalarından yararlanamayan yoksul ve marjinal gruplar başta olmak üzere tüm toplumun kendilerini yoksulluğa düşürecek risklere karşı korurlar. Yoksul ve zayıf-korunmasız kesimleri risklere karşı korumada etkili olan bir diğer sigorta uygulaması *mikro-sigorta* uygulamalarıdır. Mikro-sigorta normal sigorta uygulamalarına benzer bir mantıkla çalışır ancak onlardan farklı olarak sigortalılardan alınan küçük primler karşılığında yoksulları ve yüksek düzeyde riske maruz kalan kesimleri hedefler. Sosyal nitelikli korumanın yanı sıra sosyal koruma sistemindeki en önemli sigorta mekanizmaları istihdam, yaşlılık ve benzeri transferlere olanak sağlayan dul ve yetim aylıkları, maluliyet tazminatları ve doğum yardımı gibi uygulamalardır<sup>339</sup>.

Bireyler, güvenlikleri sağlandığında, düşünce ve ifade hürriyetine sahip olduklarında ve örgütlenme hakkına sahip olduklarında ve geçimlerini sağlayacak bir gelire sahip olduklarında insanca yaşamaya elverişli bir yaşam standardına kavuşabilirler. Bu yaşam standardını iyi gelir getiren bir iş, tasarruf birikimi, arazi ve ev gibi varlıklara sahip olmanın yanı sıra sosyal koruma araçları yardımıyla elde edebilirler. Güvenli bir gelir kaynağına sahip olma uzun vadeli planlama yapmaya yol açarak istikrarı destekler, toplam talebin öngörülebilirliğini artırarak ekonomik büyümeyi canlandırır ve işgücünü daha üretken ve esnek bir hale getirerek firmaları güçlendirir. Sosyal güvenlik uygulamaları bireylerin sağlık hizmetlerine erişimini sağlamayı ve bireylerin gelir güvenliğini artırmayı amaçlar<sup>340</sup>. Sosyal güvenlik, geniş anlamda, konut yardımlarını, gıda güvenliğini, çocuklara yönelik eğitim yardımlarını, tedavi giderlerini, aile

<sup>339</sup> EC (2015), *a.g.e.*, s.48.

<sup>340</sup> ILO (2001), *Social security: Issues, challenges and prospects*, International Labour Conference 89th Session, Report VI, **International Labour Office**, Geneva, s.13.

yardımlarını, hastalık yardımlarını, işsizlik ödemelerini, yaşlılara yönelik yardımları, annelik yardımlarını ve benzeri yardımları da kapsar.

Sosyal sigorta sosyal istikrara katkı sağlayarak ve işgücü verimliliğini artırarak iktisadi büyümeyi teşvik eder. İktisadi büyümenin artması ise yoksul kişilerin daha iyi koşullarda iş bulmasına veya geçimlerini sağlayacak düzeyde gelir getiren bir işte çalışma şansı elde etmelerine yardımcı olarak yoksulluğu azaltır<sup>341</sup>. Örneğin, sosyal güvenlik çerçevesinde sağlanan sağlık ve tedavi hizmetleri işgücü verimliliğinin artmasına katkı sağlar. Emeklilik sistemleri verimliliği gittikçe azalan yaşlı çalışanların sancısız bir biçimde işgücü piyasasından ayrılmalarını kolaylaştırarak toplam işgücü verimliliğinin artmasını sağlar. Hasta işçilere yapılan yardımlar çalışanların hasta olmalarına rağmen mali zorluklar nedeniyle düşük verimlilikle çalışmalarına ve hastalıklarını yaymalarına imkan tanımaz. Annelik sigortası bir yandan çalışan annelerin sağlığını korurken öte yandan sağlıklı işgücünün yeniden üretilebilmesine yardımcı olur. İşsizlik sigortası uygulamaları ise işsizlere geçimlerini sağlamaya devam ederlerken kendilerine uygun bir iş bulabilmeleri için fırsat sunar. Çocuk yardımları ise çocukların sağlıklı bir biçimde beslenmesine ve eğitime katkıda bulunarak gelecek nesilleri güvence altına alır ve onların verimliliğini sürekli hale getirir. Seçilmiş bazı OECD ülkelerinde dul ve yetim aylıklarının GSYH'ya oranı Tablo 2.18.'de gösterilmiştir.

**Tablo 2.18. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Dul ve Yetim Aylıkları (GSYH'nin % olarak)**

ÜLKELER	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
KANADA	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
ÇEKYA	-	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
FRANSA	1,9	2,0	1,6	1,6	1,5	1,8	1,7	1,7
ALMANYA	0,9	0,7	2,9	2,8	2,6	2,3	2,1	2,0
İRLANDA	1,2	1,4	1,2	1,1	0,8	0,8	1,1	1,1
İTALYA	1,7	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6
JAPONYA	1,0	1,0	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4
KORE	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
MEKSİKA	-	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
HOLLANDA	0,8	0,7	0,9	0,7	0,4	0,3	0,2	0,2
NORVEÇ	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
POLONYA	-	-	1,1	1,9	2,1	2,1	2,0	1,9
PORTEKİZ	0,6	0,8	0,9	1,2	1,3	1,5	1,8	1,8
İSPANYA	1,7	1,8	0,9	0,9	2,1	2,0	2,2	2,3
İSVEÇ	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4
<b>TÜRKİYE</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>
İNGİLTERE	1,7	1,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1
ABD	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
<b>OECD</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Kaynak: <http://stats.oecd.org/> (30.08.2016)

<sup>341</sup> A.g.e., s.15-16.

Hükümetler sosyal sigorta uygulamaları aktüeryal denge sorunu ile karşı karşıya kaldığında sosyal güvenlik açıklarını bütçe ile finanse ederek genişletici maliye politikası oluşturabilir. Benzer bir biçimde işsizlik sigortasından veya diğer sigorta uygulamalarından yararlananların sayısını artırarak veya yararlanma koşullarını iyileştirerek genişletici bir etki meydana getirebilir. Sigortalardan en çok yararlanan kesimler yoksullar olacağı için yoksulların mali durumunu iyileştiren bu türden politikalar onların refahını iyileştirecek, yoksulların karşı karşıya kaldığı riskleri azaltacak ve dolayısıyla yoksullar lehine bir politika olacaktır.

İşsizlik sigortası sistemi çalışanların belirli bir süre işsizlik sigortası primi ödemeleri ve ilave yararlanma koşullarını yerine getirmeleri halinde işsiz kaldıklarında belirli bir süre işsizlik ödeneği almalarına dayanır. Bu nedenle hem vergi hem de harcamaya dayalı bir araç niteliğindedir. Çalışanların ödedikleri primler vergi (parafiskal gelir) niteliğinde iken hak sahibi işsizlere ödenen işsizlik ödenekleri kamu harcaması ile aynı etkiyi gösterir.

İşsizlik sigortası uygulamaları, mali sisteme bir defa yerleştirildikten sonra hükümetin müdahalesine gerek olmaksızın iktisadî dalgalanmaları otomatik olarak engelleyen veya hafifleten maliye politikası araçlarından biridir. İşsizlik sigortası iktisadî dalgalanma karşısında esnek olan ve bu nedenle otomatik istikrar sağlayıcı olma niteliğine sahip olan bir malî araçtır. İktisadî genişleme dönemlerinde işsizlik azaldığı ya da çalışan sayısı eskiye kıyasla arttığı için çalışanların ödemiş olduğu işsizlik sigortası primleri artarken işsizlik sigortası sistemi vasıtasıyla işsizlik ödeneği adı altında işsizlere yapılan giderler azalmaktadır. Böylece iktisadî genişleme dönemlerinde çalışanların işsizlik sigortası primi ödemeleri yoluyla piyasadan devlete aktarılan para miktarı artarken işsizlere yapılan ödemeler vasıtasıyla devletten piyasaya aktarılan para miktarı azalmaktadır. Bu durum önceki duruma kıyasla çalışanların kullanılabilir gelirinin (satın alma gücü-nün) bir kısmının parafiskal gelir aracılığıyla devlete aktarılması (para arzının bir miktar gerilemesi) anlamına geleceği için talebin kısılmasına ve dolayısıyla enflasyonist eğilimin bastırılmasına yardımcı olur. Bu dönemde işsiz sayısı da azaldığı için işsizlik ödeneği yoluyla kamunun piyasaya aktardığı para miktarı da geriler ve bu yolla talep artışına katkı sağlanmamış olur. Milli gelirin azaldığı ve istihdamın gerilediği durgunluk ve daralma dönemlerinde ise sistem tersine işler. Eskiye kıyasla çalışan ve devlete işsizlik sigortası ödeyen kişi sayısı azaldığı için devletin prim ödemeleri yoluyla

piyasadan emdiği para miktarı gerilerken (vergi gelirleri azalır) işsizlik nedeniyle daha çok çalışanın işsizlik sigortası tazminatı alması sayesinde devlet eliyle piyasaya aktarılan para miktarı artar (kamu harcamaları artar). İki taraflı işleyen bu akımlar sonuçta para arzını ve kullanılabilir geliri artırarak toplam talebi canlandırıcı, yani durgunluğu önleyici bir etki meydana getirir.

İşsizlik sigortası uygulamaları işsiz kalan kişinin kaybettiği ücretinin bir kısmını, geçici bir süre için bile olsa, geri alabilmesine ve makul bir seviyede tüketim düzeyini muhafaza etmesine yardımcı olur. İşsizlik sigortasının tüketim düzeyini ne ölçüde etkileyeceği belirli faktörlere bağlıdır<sup>342</sup>. Bu faktörlerin ilki, işsiz kalmadan önce işsizlik sigortasından yararlanan kişinin kötü günlerde harcamak üzere yaptığı tasarrufun miktarıdır. Yapılan tasarrufun miktarı ne kadar fazlaysa işsiz kaldıktan sonra tüketim düzeyindeki gerileme o kadar az olur. Ancak düşük gelir elde eden kesimlerin tasarrufu yok denecek kadar az olduğundan işsizlik sigortası işsiz kalmadan önceki tüketim düzeyini muhafazaya yetecek seviyede değilse bu kesimin tüketiminde ciddi gerilemeler meydana gelebilir. İkinci olarak, bazı kişiler kendilerine yapılan işsizlik sigortası ödemelerini harcamak yerine borçlarını ödemede kullanabilirken bazıları ise başka gelir kaynaklarına sahip olabilir. Benzer bir biçimde ailede bir kişi işsiz kalınca çalışan diğer üyeler ailenin tüketim kalıplarını koruyacak şekilde harcamalarını artırdıklarından dolayı tüketimde herhangi bir gerileme oluşmayabilir. Bütün bu nedenlerden dolayı işsizlik sigortası uygulamaları işsiz bireyin üye olduğu ailenin tüketim düzeyini korumaya ciddi bir şekilde katkı sağlamaktadır<sup>343</sup>.

### 2.2.6.3. Sosyal Konut Politikası

Konut ve dolayısıyla barınma ihtiyacı insanlar için temel gereksinimlerin başında gelir. Bir eve ya da barınacak elverişli bir yuvaya sahip olmak ailelerin güvenliğini artırıp refah içinde oldukları duygusunu pekiştirirken evsiz kalmak veya çok kötü koşullarda barınma olanağına erişmek sefaleti ortaya çıkaran ana faktördür. Barınacak yeri dahi olmayan yoksul bireyler toplumsal huzurun ve güvenliğin tahsisi için tehdit oluştururlar.

<sup>342</sup> Robert A. Moffitt (2014), “Unemployment Benefits and Unemployment”, **IZA World of Labor 2014**, No:13, s.4-5.

<sup>343</sup> Jonathan Gruber (1997), “The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance” **American Economic Review**, Vol: 87, No:1, s.192–193; Martin Browning ve Thomas F. Crossley (2001), “Unemployment Insurance Benefit Levels and Consumption Changes.” **Journal of Public Economics**, Vol:80, No:1, s.2–3.

Ülkeler dışsal ekonomilerin varlığı, piyasa başarısızlıkları ve gelir dağılımındaki eşitsizlik nedeniyle konut piyasasına müdahalelerde bulunmak ve yoksulluğu önlemek için sosyal konut uygulamalarını gerçekleştirmek zorunda kalmaktadırlar. Konut üçüncü kişiler üzerine olumlu ya da olumsuz fayda taşmalarına yol açması nedeniyle tam anlamıyla bir özel mal olarak nitelendirilemez. Bakımlı ve güzel bir ev civarındaki konutların değerini olumlu yönde etkileyebilir (pozitif dışsallık); masraflı olacağı gerekçesiyle konutlarında bakım yaptırmayan sakinler diğer konutların ve semtin değerini olumsuz yönde etkileyebilir (negatif dışsallık); iyi koşullara sahip bir evde yaşayanlar daha sağlıklı, daha iyi eğitim alma ve daha az suç işleme potansiyeline sahip olacaklarından komşularını olumlu yönde etkileyebilirler (pozitif dışsallık). Öte yandan, çeşitli nedenlerle konut piyasasında piyasa başarısızlıkları görülebilir. Örneğin, tüketicilerin satın almak istedikleri konutlar hakkında yeterli bilgisi yoktur (tam bilgi eksikliği); yeni bir eve taşınmak ev arama, bulma, taşınma vb. nedeniyle ortaya çıkan yüksek düzeyde zaman ve parasal maliyetlere (işlem maliyetleri) yol açar. Benzer bir biçimde ev yapımı uzun sürdüğü için talepte bir değişme olduğunda konut arzı buna anında cevap veremez, konut inşa faaliyetleri ekonomik dalgalanmalardan çabuk etkilenir ve ev sahipleri talep arttıkça fiyatları hızla yükselttikleri için kiralari pahalı bulan veya karşılayamayanlar açısından konut sıkıntısı ortaya çıkabilir. Son olarak gelir dağılımı eşitsizliğini önlemek hükümetlerin bu piyasaya müdahale etmesine neden olur. Yoksullar konut satın almak için elverişli koşullarda ve yeterli düzeyde kredi bulamayabilirler ve bu nedenle ev sahibi olamayabilirler. Ev sahibi olamayan kesimler yoksullaşıp düşük yaşam kalitesine mahkûm olurken konut mülkiyetinin biriktiği zenginler lehine gelir dağılımı bozulur. Asgari koşullarda olsa bile insanca yaşam için gerekli olan barınma (konut) ihtiyacını gidermek bu eşitsizliği (ve dolayısıyla yoksulluğu) azaltır.

Hükümetler konut piyasasına çeşitli yollarla müdahale ederler<sup>344</sup>. Hükümetler oluşturdukları birimler vasıtasıyla doğrudan konut üretebilecekleri gibi kamu-özel kesim ortaklığı veya işbirliği yöntemiyle de konut sunumuna katkıda bulunabilirler. İkinci müdahale aracı vergi ve sübvansiyonlardır. Vergiler devletin sosyal konut üretmesi halinde bunların temel finansman kaynağı olarak işlev görebileceği gibi sübvansiyonlarla birlikte konutların maliyetini etkilemekte de kullanılabilir. Fiyat sübvansiyonları

<sup>344</sup> Lois Duff, (1997), **The Economics of Governments and Markets: New Directions in European Public Policy**, Longman, London, s.84-85.

konutların dış görünüşünün değiştirilmesi ve gecekonduların önlenmesini amaçlayabilir. Adaleti sağlamak amacıyla düşük gelirli hanehalklarına kira yardımı yapılabilir. Benzer bir biçimde, devletler, konut satın almak isteyen yoksullara toplam maliyetin bir kısmını karşılayarak yardımda bulunabilir.

#### **2.2.6.4. Yoksulları Hedefleyen Diğer Harcama Programları**

Yoksulları hedefleyen diğer harcama programları kapsamında değerlendirilebilecek olan aktif işgücü politikası uygulamaları ve mikro-finansman uygulamaları yoksullukla mücadelede etkili bir maliye politikası aracı olarak kabul edilebilir.

##### **2.2.6.4.1. Aktif İşgücü Politikası Uygulamaları**

Büyük bir kısmı kendi emeği ile geçimini idame etmek zorunda olan yoksulların durumunu iyileştirmenin en önemli aracı istihdam olanaklarının artırılması (veya işsizliğin azaltılması) ve çalışanların korunarak daha iyi olanaklara kavuşmasının sağlanmasıdır. Hükümetler istihdamın artmasını ve daha iyi çalışma olanaklarının oluşmasını engelleyen ya da emek arz ve talebi üzerinde etkili olan faktörleri dolaylı veya doğrudan yönlendirerek işsizliği azaltıp çalışanların koşullarını iyileştirerek yoksullukla mücadelede başarılı olabilirler. İstihdamın artmasını ve daha iyi çalışma olanaklarının oluşmasını engelleyen ya da emek arz ve talebi üzerinde etkili olan faktörler birkaç ana başlık altında toplanabilir<sup>345</sup>.

Emeğin performansını etkileyen ilk faktör makroekonomik koşullardır. Enflasyon ve faiz oranları mümkün olduğu ölçüde düşük tutulduğunda iktisadi büyüme ve ekonomik istikrar bundan olumlu etkilenir ve hem işsizlik geriler hem de çalışanlar iktisadi büyümeden daha fazla pay alacakları için daha yüksek bir refah düzeyine erişebilirler. İktisadi düzenlemelerin adil ve dengeli olduğu, hükümetin faaliyet ve uygulamalarının saydam olduğu, vergilerin iktisadi faaliyetlerin artmasını desteklediği, girişimcilerin yeterli ve elverişli finansman kaynaklarına sahip olduğu, fiziki altyapının gelişmiş olduğu ve hukuki altyapının adil ve etkin olduğu bir yatırım iklimi istihdamı ve dolayısıyla yoksulları destekler. Emek piyasası politikaları ve kurumları etkin ise işverenler daha yüksek ücretle daha çok işçi çalıştırmak isterken işçiler verimliliklerini artırarak daha çok

<sup>345</sup> WORLD BANK (2008), "MILES to Go: A Quest for an Operational Labor Market Paradigm for Developing Countries", **Social Protection and Labor Sector.** World Bank, Washington DC.

çalışmak isteyeceklerdir. Eğitim ve mesleki eğitim düzeyinin yüksek olması halinde emek piyasasının talep ettiği koşullarda işçi yetiştirilebilir. Yaşam boyu öğrenimin güçlü olması halinde ise rekabetçi bir ekonomi için gereken yeni koşullara uygun işçi eğitimi sağlanabilir. Sosyal risk yönetimi programları ve sosyal sigortalar uygulamalarıyla desteklenmiş bir sosyal koruma sistemi ise çalışma şevk ve isteğine sahip işçiler için yeterli sosyal güvenlik ağının mevcut olduğunu gösterir.

Küresel rekabetin arttığı günümüzde istihdam artırıcı politikalardan pasif ve aktif işgücü piyasası politikalarıyla işsiz kalan çalışanların korunup desteklendiği politikalara doğru bir geçiş söz konusudur<sup>346</sup>. Pasif işgücü piyasası politikaları işsizlik sigortası, kıdem tazminatı, işsizlik sigortası tasarruf hesapları ve kamuda çalışma programları gibi uygulamaların söz konusu olduğu “gelir desteği politikaları” olarak da bilinir. Bu politikaların amacı gönüllü olmayan işsizlikten etkilenen kişilerin gelirlerini artırarak yeterli bir tüketim düzeyine erişmelerini sağlamak ve gelir dağılımı eşitsizliğini azaltmaktır. Aktif işgücü piyasası politikaları ile desteklendiğinde gelir desteği sunan pasif işgücü piyasası politikalarının da etkisi artar. Aktif işgücü piyasası politikaları, eğitim yoluyla emek arzını artıran politikalar, çeşitli istihdam hizmetleriyle emek piyasasının daha iyi işlenmesini sağlayan politikalar ve kamu istihdam politikaları veya sübvansiyonlar yoluyla emek talebini artıran tüm politikaları kapsar. Aktif işgücü piyasası politikalarının %40-60’lık bir kısmını eğitim ve yeniden eğitim programları oluşturmaktadır<sup>347</sup>. Bu politikalar, beşerî sermayenin geliştirilmesini ve işsizliğin azaltılmasını amaçlar<sup>348</sup>. Latin Amerika ülkelerindeki uygulama sonuçlarına göre eğitim programlarının kalitesi ne kadar iyi olursa elde edilen sonuçlar o kadar iyi olmaktadır; sınıfta verilen eğitimlere kıyasla işbaşında verilen eğitimler daha etkilidir; firmaların sermaye yoğunluğu arttıkça mesleki eğitim talepleri artmaktadır; eğitimler iş bulma olasılığını artırırken ücretlerde herhangi bir artışa yol açmamaktadır; eğitim alan işçiler önceki işlerinden ayrılıp yeni bir iş bulduklarından toplam işsizlik üzerinde bir etkiye sahip değildir ve erkeklere kıyasla kadınlar üzerinde daha büyük bir etkiye sahiptirler<sup>349</sup>.

<sup>346</sup> Raj Nallari, Breda Griffith, Yidan Wang, Soamiely Andriamananjara, Derek H. C. Chen ve Rwitwika Bhattacharya (2012), **A Primer on Policies for Jobs**, The World Bank, Washington DC, s.57.

<sup>347</sup> Maria Laura Sanchez-Puerta (2010), *Labor Market Policy Research for Developing Countries: Recent Examples from the Literature What Do We Know and What Should We Know?* , **Social Protection Discussion Paper**, No: 1001, The World Bank, Washington, DC. , s. 17.

<sup>348</sup> Nallari vd. (2012), **a.g.e.** , s.66.

<sup>349</sup> Sanchez-Puerta (2010), **a.g.e.** , s.18-21.



Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Rusya'daki aktif işgücü piyasası politikaları incelendiğinde bu politikaların kendi işini kurmak isteyenlere veya küçük işletmelere yapılan yardımlar, istihdam hizmetleri, mesleki eğitim, ücret ve istihdam sübvansiyonları ve kamu istihdam programları olmak üzere beş alt başlık altında toplanabileceği görülmektedir<sup>350</sup>. Kendi işini kurmak isteyenlere veya küçük işletmelere yapılan yardımlar, iş planlarının hazırlanması ve yazılması, danışmanlık hizmetleri ve finansal destek gibi destek ve yardımlarla küçük işletmelerin veya kendi işinde çalışmak isteyenlerin oluşturacağı istihdamın artırılmasını amaçlamaktadır.

İstihdam hizmetleri, danışmanlık, işe yerleştirme işlemleri, iş değiştirmek isteyenlere yönelik yardımlar ve benzeri uygulamaları kapsamaktadır. Mesleki eğitim uygulamaları ise iş piyasasında arz ve talebin çakışmaması sorununu çözmeyi hedeflemektedir. Ücret ve istihdam sübvansiyonları işsiz bir kişiyi işe alan firmalara yönelik mali destekleri içerir ve istihdam süresi arttıkça desteğin büyüklüğü de artar. Son olarak, kamu (özellikle belediyeler) tarafından üretilen istihdam özellikle uzun dönemli işsizleri hedefler ve genellikle inşaat ile genel hizmetler (bakım, tamir, temizlik vb.) alanında çalışmaya meyilli düşük vasıflı işçileri kapsar.

*Aktif tedbirler* (Örneğin, iş arama destekleri, mesleki eğitim, kamu kesimi istihdam programları ve özel kesimde istihdam sübvansiyonları) ve *pasif tedbirler* (işsizlik sigortası ve işsiz kalanlara yönelik diğer refah ödemeleri) olarak ikiye ayrılan işgücü piyasası politikaları ile alakalı OECD verileri incelendiğinde kamu harcamalarının ülkeden ülkeye farklılık arz ettiği görülmektedir<sup>351</sup>. Aktif ve pasif tedbirler birlikte değerlendirildiğinde bu programlara yönelik yapılan kamu harcamalarının GSYH'ye en yüksek oranla (%3) Hollanda sahipken en düşük orana (%0,29) ABD sahiptir. İşgücü piyasası politikaları için 2014'te OECD ülkeleri, ortalama olarak, GSYH'nin %1,34'ü kadar kamu harcaması yaptıkları görülmektedir. Yalnızca aktif tedbirler dikkate alındığında Danimarka GSYH'nin %1,9'u oranında kamu harcamasıyla ilk sırada iken ABD, GSYH'nin %0,1 ile son sıradadır (Bkz. Tablo 2.19.).

<sup>350</sup> Anne Marie Spevacek, (2009), *Effectiveness of Active Labor Market Programs: A Review of Programs in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, **USAID Knowledge Services Center (KSC)**, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADM044.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADM044.pdf). (03.09.2016).

<sup>351</sup> OECD (2016), **OECD Employment Outlook 2016**, OECD Publishing, Paris, s. 146–147.

**Tablo 2.19. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde İşgücü Piyasası Programları İtibarıyla Kamu Harcamaları ve Programlara Katılanların Stoğu (2014)**

ÜLKELER/ ÜLKE GRUPLARI	GSYH'NİN YÜZDESİ OLARAK (%) KAMU HARCAMALARI				İŞGÜCÜNÜN YÜZDESİ OLARAK (%) KATILIMCI STOĞU	
	TOPLAM	AKTİF TED**	KİS* HARİÇ AKTİF TED**	PASİF TED**	KİS* HARİÇ AKTİF TED**	PASİF TED**
AVUSTRALYA	0,94	0,26	0,09	0,68	1,93	6,96
KANADA	0,79	0,22	0,12	0,57	0,49	2,64
ÇEKYA	0,59	0,37	0,24	0,23	1,56	2,19
DANİMARKA	3,33	1,91	1,60	1,42	6,17	5,52
FINLANDİYA	2,89	1,07	0,91	1,82	4,77	11,27
FRANSA	2,47	0,99	0,73	1,48	6,24	10,60
ALMANYA	1,59	0,66	0,29	0,94	3,06	6,67
MACARİSTAN	1,12	0,86	0,77	0,26	5,31	4,25
İTALYA	1,97	0,36	0,28	1,61	4,44	6,46
HOLLANDA	3,03	0,83	0,55	2,20	3,99	9,85
Y. ZELANDA	0,72	0,33	0,16	0,39	2,18	2,68
NORVEÇ	0,88	0,50	0,37	0,38	1,92	2,15
PORTEKİZ	1,89	0,57	0,53	1,32	5,30	6,94
İSVEÇ	1,95	1,34	1,08	0,62	5,35	5,09
ABD	0,29	0,11	0,08	0,18	-	-
OECD	1,34	0,55	0,42	0,80	3,77	5,48

\* KİS: Kamu İstihdam Programları; TED: Tedbirler

Kaynak: OECD (2016: 241)

Bu harcamalar OECD ülkelerinde 2007 yılında GSYH'nin %1,2'si düzeyinde<sup>352</sup> olduğu düşünüldüğünde işgücü piyasası politikalarına yönelik kamu harcamalarının iktisadi kriz sonrasında arttığı sonucuna ulaşılabilir. İşgücü piyasası politikalarına katılım oranları (toplam işgücünün yüzde kaçının işgücü piyasası politikalarından yararlandığı) verileri de benzer bir sonucu ortaya koymaktadır: OECD ülkelerinde, ortalama olarak, 2011'de toplam işgücünün %4'ü bu uygulamalardan yararlanırken 2014'te bu oran %4,62'ye yükselmiştir.

#### 2.2.6.9.2. Mikro-Finansman Uygulamaları

Mikro-finansman uygulamaları yoksullukla mücadelede en fazla gelecek vaat eden yaklaşımların başında gelmektedir. Mikro-finansman uygulamaları, ekonomik açıdan avantajlı olmayan gruplara krediye erişim olanakları sağlar ve mütevazı bankacılık hizmetlerinden yararlanma imkânı tanınırsa kendi küçük işletmelerini kurup refah düzeylerini ve ailelerinin yaşam standartlarını artırebilecekleri fikrine dayanır. "Mikro-finansman\*, kendi küçük işletmelerini veya kendi işlerini kurup geliştirmek

<sup>352</sup> John P. Martin (2014), *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, **IZA Policy Paper**, No: 84, s.6.

\* Mikro-finansman uygulamalarını 1974 yılındaki çalışmaları ile başlatan Bangladeşli bir iktisatçı olan ve "mikro-finansmanın babası" olarak bilinen Dr. Muhammed Yunus'tur.

isteyen geçim düzeyi son derece zayıf olan ya da marjinal bir biçimde yoksullaşmış bulunan birey veya ailelere yönelik bütünleşik bir finansal hizmetler (krediler, tasarruflar, sigorta) paketi” olarak tanımlanabilir<sup>353</sup>. Bu finansal hizmetler, gerekli teminatları karşılayamadığı, asgari mevduat şartını sağlayamadığı, kötü bir kredi geçmişine sahip olduğu ya da cinsiyle veya azınlık statüsüyle alakalı olarak banka hizmetlerine erişemediği için geleneksel bankacılık hizmetlerinden yararlanma olanağı olmayan yoksul aileler açısından birincil derecede önemli hizmetlerdir. Mikro-finansman kurumlarınca sağlanan temel finansman ürünü miktarı küçük kredilerdir. Bu krediler için genellikle teminat aranmaz ve kredinin türüne bağlı olarak bireylere veya gruplara verilebilir ancak bazı durumlarda mikro-finans kurumları grup garantileri (dayanışma grupları, köy bankacılığı) veya TV seti gibi teminatları kabul edebilir.

Mikrofinansman uygulamalarının doğası mikro kredilerin yapısı, talebi, arzı, araçları ve sınıflandırılması açısından ele alınabilir<sup>354</sup>. Mikrofinans, elverişli koşullara sahip finansal hizmetlerin düşük düzeyde bir gelire sahip olan ya da geliri olmayan müşterilere sunulmasını ifade eder. Küçük ölçekli işletmelerin hayatını sürdürmek veya müşterilerin yaşamlarını kolaylaştırmak amacıyla bankacılık sektöründe söz konusu olan geleneksel garantiler olmaksızın verilen küçük miktarlı krediler (microcredit) ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Büyük bir kısmı devletler veya ulus üstü organizasyonlar tarafından bağışlanan fonların oluşturduğu kaynaklar hükümet dışı örgütler veya yerel ortaklar vasıtasıyla mikrofinansman müşterilerine aktarılmaktadır.

Geleneksel olarak mikrofinansman uygulamalarından yararlanan kesimler kendi ihtiyaçlarını karşılamak için üretmek zorunda olan ve “yoksulun da yoksulu” olarak adlandırılan gelişmekte olan ülkelerin vatandaşlarıdır. Bu ülkelerde finansal dışlanmadan en fazla etkilenen, borç geri ödeme kapasitesi yüksek olan ve elde ettiği fonu en kârlı alanlara yatırabilen kesim olan kadınlar mikrofinansman talebini oluşturan en önemli grubu meydana getirir. Son zamanlarda yoksul olmadığı halde banka kredisi bulmakta zorluk çeken küçük aile işletmelerinde çalışan kişilere yönelik mikrofinansman uygulamalarında artış gözlenmektedir. Başka bir ifadeyle, modern mikrofinans “uygun

<sup>353</sup> Marguerite H. Griffin (2016), Microfinance: A Primer for Donors and Investors, **Northern Trust**, [http://wwwac.northerntrust.com/content/media/attachment/data/white\\_paper/0809/document/Q23154\\_MicroFinance\\_white\\_paper.pdf?gsntcom](http://wwwac.northerntrust.com/content/media/attachment/data/white_paper/0809/document/Q23154_MicroFinance_white_paper.pdf?gsntcom), (24.08.2016), s. 3.

<sup>354</sup> Mario La Torre ve Gianfranco A. Vento (2006), **Microfinance**, Palgrave Macmillan, New York, s.2-10.

koşullarda finansal hizmetlere erişim olanağı olmayan” (finansal dışlanma) kişileri hedeflemektedir.

Mikrofinansman kuruluşları, faaliyetlerini gerçekleştirdikleri düzenleyici katmana bağlı olarak gayriresmî, yarıresmî ve resmî olmak üzere üç ana kategori altında toplanabilirler. Gayriresmî kuruluşlar (yardımlaşma grupları, kredi kooperatifleri, aileler ve bireysel kreditorler) kuruluş statüsüne (tüzel kişiliğe) sahip değildir. Mikro-finansman hizmetlerini gönüllü bir biçimde temin ederler ve herhangi bir kontrol ve regülasyona tabi tutulmazlar. Yarıresmî kuruluşlar yasalara tabi tüzel kişiliğe haiz mikro-finans finansal aracı kuruluşlardır. Çeşitli finansal hizmetler sunmalarına karşılık genellikle mevduat toplamazlar; mevduat topladıklarında ise posta tasarruf bankaları gibi kredi veremezler. Dolayısıyla mikro-finans finansal aracı kuruluşları (finansal hükümet dışı organizasyonlar, finansal kooperatifler ve posta tasarruf bankaları) finansal aracılık faaliyetlerine bağlı olarak düzenlemelere tabidirler ancak bankalarda olduğu kadar sıkı düzenlemelere tabi tutulmazlar. Bu kategori altında en tanınmış olan kuruluşlar finansal nitelikteki hükümet dışı organizasyonlardır. Bu kuruluşlar genellikle kalkınma projelerinin bir parçası olarak mikro-kredi sağlarlar. Nihayet resmî kuruluşlar mikro-finans bankaları, mikro-finans ağırlıklı bankalar ve mikro-finansmana duyarlı bankalar olmak üzere üçe ayrılır. Kredi verip mevduat toplayabildiklerinden bankacılık düzenlemelerine tabidirler. 1997 yılından itibaren raporlama yapan mikrofinansman kurumu sayısı 2014 yılı itibariyle 3897’ye, bu kapsamda dünya genelinde mikrofinansmandan yararlanan kişi sayısı 117,4 milyonu aşırı yoksul olmak üzere toplam da 215 milyon kişiye ulaşmıştır. 2014 yılı itibariyle programın ağırlıklı hedef kitlesi 147 milyon yoksul bayan mikrofinans uygulamasından yararlanmıştır (Bkz. Tablo 2.20.).

**Tablo 2.20. Dünyada Mikrofinansman Uygulaması Sunan Kurum ve Yararlanan Yoksul Sayıları**

YILLAR	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Raporlama Yapan MFK Sayısı	618	1065	2186	2931	3133	3552	3589	-	3725
Toplam Yararlanan Sayısı*	13,5	23,5	55,0	80,8	113,3	154,8	190,2	195,1	211,2
Toplam Yararlanan Yoksul Kadın Sayısı*							140,2	146,8	157,7
Yararlanan Aşırı Yoksul Sayısı*	7,6	13,8	26,9	41,6	82,0	106,6	128,2	124,3	114,3

Not: Rakamlar kümülatif toplamı ifade etmektedir. (\*) Milyon Kişi

**Kaynak:** Reed (2015), s. 5– 16.

Mikro-kredi uygulamalarının başarısı, “ortak sorumluluğa dayalı krediler-grup kredileri”, “dinamik teşvikler”, “borç servisi vadesinde esneklik”, ve “kadınlar üzerinde odaklanma” gibi bu uygulamalara özel bir dizi tekniğin kullanılmasına bağlıdır<sup>355</sup>. Kredi veren kuruluşların kayıt dışı ekonomide aktif olan düşük gelirli aile ve işletmelere erişememelerinin en önemli nedeni *bilgi asimetrisi* nedeniyle ortaya çıkan aşırı risklerdir. Borç geri ödeme sorumluluğunun bir grup borçlu arasında paylaşıldığı grup kredileri bu sorunu ortadan kaldırır. Ortak sorumluluk sigorta mekanizmasının yanı sıra gözetleme mekanizmalarını da içerdiğinden gözetlemenin gruba bırakılmasıyla “asıl-vekil” sorunu giderileceğinden kreditor için risk azalır ve düşük gelirli gruplara mikro-kredi verilebilir. Grup kredilerinde yüksek düzeyde bir geri ödemeyi garanti altına almak için geçmişteki geri ödemelere bağlı olarak zaman içinde verilen kredi miktarının artırılması gibi *dinamik teşvik* uygulaması bulunmaktadır<sup>356</sup>. Tekrar ve daha yüksek miktarda borçlanabilme taahhüdü borçluyu borç servisi hususunda disiplin altına alırken alacaklının riskini azaltır. Öte yandan mikro-kredilerin geri ödeme vadesi son derece esnektir ve bu durum stresi azaltarak borç servisini olumlu yönde etkilemektedir. Son olarak mikro-kredi uygulamaları daha çok resmi finansal hizmetlere uzak durma eğiliminde olan kadınları hedef almaktadır.

Yoksulluk, yoksul hanehalklarının yüksek bir gelir standardı veya refah için gereken varlıklara erişiminin olmaması veya yetersizliği olarak tanımlanabilir. Erişimin yetersiz olduğu varlıklar insan (eğitime erişememe), doğa (arazi sahibi olamama), fiziki (altyapıya erişememe), sosyal (sosyal ağlara erişememe) veya finansal (krediye erişememe) olabilir. Yoksullar, finansal okuryazar olmamaları, finansal işlemlerin karmaşıklığı veya bankalara vermeleri gereken teminatlara sahip olmamaları gibi nedenlerle geleneksel finansal kurumların kredilerine erişemeyebilirler. Bu nedenle yoksullar ya yüksek faiz ve riskle tefecilerden borç almak veya arzı kısıtlı akrabalarına başvurmak zorundadır. Dolayısıyla mikro-finansmanın yoksulluğu azaltıcı mekanizması basit bir biçimde işler<sup>357</sup>. Krediye erişim iyileştirilebilirse üretken faaliyetlerini finanse

<sup>355</sup> Thorsten Beck (2015), *Microfinance: A Critical Literature Survey*, **IEG Working Paper** 2015/4, Independent Evaluation Group, The World Bank Group, Washington, DC., s.16.

<sup>356</sup> Naveen Kumar K. (2012), “Dynamic Incentives in Microfinance Group Lending: An Empirical Analysis of Progressive Lending Mechanism”, **SAGE Open**, <http://sgo.sagepub.com/content/spsgo/early/2012/04/19/2158244012444280.full.pdf> (28.08.2016), s.2.

<sup>357</sup> Heather Montgomery ve John Weiss (2005), *Great Expectations: Microfinance and Poverty Reduction in Asia and Latin America*, **ADB Institute Research Paper Series**, No: 63, s.5.

edecek olan yoksullar üretip sattıklarından aldıkları kredinin geri ödemelerini yapabilecekleri gelirleri elde edebilirler. Bu sayede kronik yoksullar yoksulluktan kurtulabilirler. Geçici yoksullar ise yoksulluk sınırına yaklaştıkları bir anda mikro-kredi yardımıyla tekrar düzenli gelir elde ederek yoksulluk sınırından hızla uzaklaşabilirler. Yoksullar lehine bir maliye politikası uygulamak isteyen bir hükümet öncelikle makro-ekonomik istikrarı sağlayacak şekilde para ve maliye politikalarını uygulamak durumundadır. Zira mikro-kredi uygulamasının başarısı faiz oranlarının aşırı yükselmesine neden olacak bir enflasyonist sürecin oluşmamasına bağlıdır. İkinci olarak, banka denetleme kapasitesini artıracak şekilde yeni kurumlar oluşturabilir veya mevcutların personel sayısını artırabilir. Son olarak, kamu bankaları yoluyla devlet mikro-kredi uygulamalarını artırabilir veya sübvansede edebilir. Başka bir deyişle, bu uygulamanın maliye politikası boyutunun olabilmesi için devletin kamu harcamalarını artırarak veya vergileri azaltarak bu uygulamayı bir biçimde desteklemesi gereklidir.

### **2.2.7. Fiyat Mekanizmasına Yönelik Yoksullar Lehine Müdahaleler**

Bazı dönemlerde piyasanın kendi dinamiklerinde oluşan mal ve hizmetlerin fiyatlarından veya bu mal ve hizmetlere yönelik arz ve talepten en çok yoksul kesim etkilenmektedir. Bu nedendir ki fiyat mekanizmasına yönelik yoksullar lehine müdahaleler son derece önem arz etmektedir. Bu kapsamda değerlendirilebilecek iki uygulama söz konusudur. Bunlar asgari ücret uygulamaları ve kira kontrolleridir.

#### **2.2.7.1. Asgari Ücret Uygulamaları**

“İşçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücreti” olarak tanımlanan asgari ücret\*, günümüzde, 34 OECD üyesi ülkenin 24’ününün yanı sıra gözlemci olan veya üyelik sürecinde bulunan Brezilya, Çin, Hindistan, Endonezya, Rusya, Güney Afrika, Kolombiya, Kosta Rika, Letonya ve Litvanya’da yasal bir biçimde uygulanmaktadır<sup>358</sup>.

Asgari ücret düzeyi (medyan veya ortalama ücretlerin yüzdesi olarak) OECD ülkeleri arasında büyük ölçüde farklılık göstermektedir. Asgari ücret düzeyi Çek Cumhuriyeti, Meksika, ABD, Estonya ve Japonya’da medyan ücretlerin %40’ının

\* Asgari Ücret Yönetmeliği’nin 4. Maddesinin (d) bendi.

<sup>358</sup> OECD (2015), **OECD Employment Outlook 2015**, OECD, Paris, s.37.

altındayken Türkiye, Şili, Fransa ve Slovenya’da %60 ve daha üstünde seyretmektedir. Asgari ücret rakamları işçilerin vergi sonrası net ücret düzeylerini ve ödemek zorunda kaldıkları vergi ve katkılar hakkında bize doğru bir bilgi vermediği gibi asgari ücretli birini istihdam etmenin maliyeti (asgari işgücü maliyeti) hususunda da bize tam bir bilgi sağlamaz. Bunun nedeni asgari ücret üzerinden alınan vergi ve katkıların brüt asgari ücret ile net asgari ücret arasında bir takoz meydana getirmesidir. OECD ülkelerinde gelir vergisi ve sosyal katkıların (vergi takozu) asgari ücretle çalışan işçiler üzerindeki toplam yükü brüt ücretlerinin 1/3’üne ulaşmaktadır ve bu yük bazı ülkelerde %50’yi aşmaktadır (Bkz. Tablo 2.21.).

**Tablo 2.21. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Asgari Ücretle İlgili Göstergeler**

SEÇİLMİŞ BAZI OECD ÜLKELERİ	ASGARI ÜCRET DÜZEYİ (%)		BRÜT ÜCRETİN YÜZDESİ OLARAK ASGARI ÜCRET ÜZERİNDEN ÖDENEN VERGİLER		
	ASGARI ÜCRET/ MEDYAN ÜCRET	ASGARI ÜCRET/ ORTALAMA ÜCRET	NET ÜCRET	İŞÇİLERİN ÖDEDİĞİ GV VE KATKILAR	İŞVERENLERİN ÖDEDİĞİ VERGİ VE KATKILAR
MEKSİKA	36,8	27,4	100,00	17,01	40,50
İRLANDA	47,9	44	95,13	4,87	8,30
İNGİLTERE	46,9	38,8	89,89	10,11	5,74
KORE	44,2	35,1	91,34	8,66	10,36
KANADA	44,1	39,4	88,96	11,04	11,67
ABD	37,4	26,8	86,28	13,72	14,58
JAPONYA	39	33,9	82,68	17,32	14,83
PORTEKİZ	55,8	38,3	89,00	11,00	23,34
İSPANYA	41,3	34,6	93,61	6,39	30,08
FRANSA	62,9	50,7	77,75	22,25	14,78
HOLLANDA	47,4	41,7	80,61	19,39	20,75
TÜRKİYE	69,4	38,3	78,68	21,32	19,99
ALMANYA	47,8	42,1	74,20	25,80	19,47
POLONYA	49,7	39,7	73,83	26,17	20,33
MACARİSTAN	53,9	40,2	65,50	34,50	20,63

**Kaynak:** OECD, (2015), s.37-38.

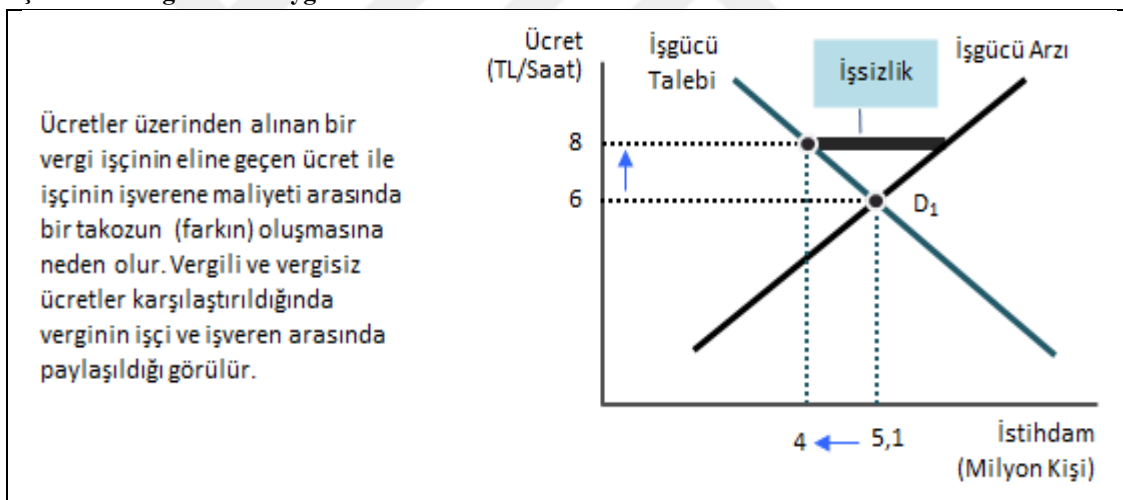
Bazı ülkeler, asgari ücret düzeyinin artması nedeniyle asgari ücretli işçinin işverene olan maliyetini veya işsizliğin artması riskini azaltmak için asgari ücretli işçi istihdam eden firmalara yönelik olarak ücret bordrolarını dikkate alan vergi *iadeleri* (tax rebates) uygulamasını yürürlüğe koymaktadır<sup>359</sup>. Meksika’da ise düşük ücretli çalışanlar için negatif gelir vergisi söz konusudur.

Aşağıdaki Şekil 2.10.’da asgari ücret uygulamasının istihdam üzerindeki etkisi gösterilmektedir. Asgari ücret uygulaması işverenlerin asgari ücret (saat başı 8 TL)

<sup>359</sup> OECD (2015), a.g.e. , s.38.

düzeinden daha düşük bir ücretle işçi çalıştırmasını engellerse artan işçi maliyetini karşılayamayan işverenler daha az işçi istihdam edeceğinden istihdam düzeyi 5,1 milyon kişiden 4 milyon kişiye geriler. Dört milyon işçi eskiye kıyasla daha fazla ücret geliri elde ederken 1,1 milyon işçi işsiz kaldığından gelir elde etme olanağından mahrum kalır. Asgari ücretin mevcut seviyesi çok düşükse veya asgari ücrette beklenen artış yüksek değilse asgari ücretin istihdam üzerindeki olumsuz etkisi zayıflarken asgari ücretin artması mevcut işçilerin bir kısmının işsiz kalmasına yol açmasa bile istihdamdaki artışın hız kesmesine neden olabilir<sup>360</sup>. Asgari ücretteki artışın istihdam düzeyini olumsuz etkilememesinin ana sebepleri firmaların ücretleri belirlemede tek (monopsony) gücüne sahip olması; asgari ücretteki artışın meydana getirdiği maliyet artışının firmaların üretim sürecinde karşı karşıya kaldığı diğer maliyet artışlarına göre önemsiz olması; işverenlerin işçi çıkarmak yerine eğitim giderlerini veya ücret dışı ödemeleri kısmaları, çalışma saatlerini azaltması veya daha az kâr elde etmeyi göze almaları olarak sıralanabilir<sup>361</sup>.

Şekil 2.10. Asgari ücret uygulamasının İstihdam Üzerindeki Etkileri



Asgari ücret uygulamalarının gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluğu azaltmada çok güçlü olmayan bir araç olduğu hususunda görüş birliği bulunmaktadır<sup>362</sup>. Asgari ücretin yoksulluğun azaltılmasında sınırlı bir role sahip olmasının ana nedenleri arasında yoksul ailelerin çoğunda ailede çalışan hiç kimsenin olmaması, asgari ücretle çalışan

<sup>360</sup> Morley Gunderson (2007), *Minimum Wages: Issues and Options for Ontario*, **Report prepared for the Ontario Ministry of Finance**, <http://www.fin.gov.on.ca/en/publications/2007/Gunderson.pdf>, (04.04.2016).

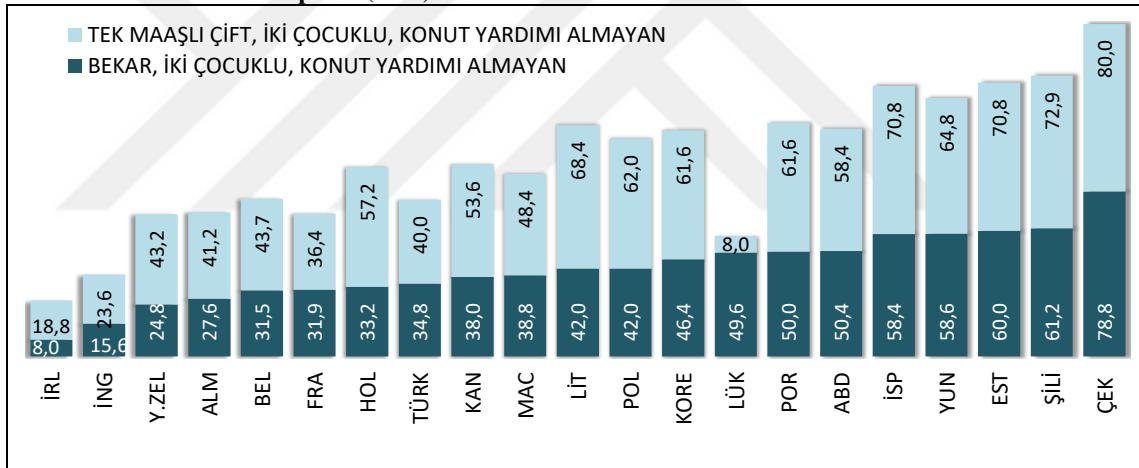
<sup>361</sup> OECD (2015), **a.g.e.**, s.46.

<sup>362</sup> **A.g.e.**, s.49; David Card ve Alan B. Krueger (1995), **Myth and Measurement: The New Economics of The Minimum Wage**, Princeton University Press, New Jersey; David Neumark ve William L. Wascher (2008), **Minimum Wages**, MIT Press, Cambridge.



işçilerin birçoğunun ortalama gelir düzeyi üzerinde gelire sahip olan ailelerde yaşaması ve çalışan yoksulluğunun düşük ücret almaktan ziyade çalışma saatlerinin az olmasından kaynaklanması yer almaktadır<sup>363</sup>. Öte yandan, çok düşük bir düzeyde belirlenen asgari ücretin yoksulluğu azaltıcı etkisi yok denecek kadar az olabilir ya da asgari ücretin çok yüksek bir düzeyde olması veya önemli ölçüde artırılması meydana getireceği işsizlik etkisi nedeniyle yoksulların gelirlerinde azalmaya yol açabilir<sup>364</sup>. Benzer bir biçimde, asgari ücretin uygulandığı bazı ülkelerde çalışma saatlerinin çok uzun olması asgari ücretle çalışanların gelir yoksulluğundan kurtulmak için yeterli zamana sahip olmamalarına (zaman yoksulluğu) yol açabilir. Avustralya ve İngiltere’de iki çocuklu bir ailenin yoksulluktan kurtulabilmesi için yarı zamanlı bir asgari ücretli işte istihdamı yeterliyken Japonya’da işsizlere yapılan yardımlar iki çocuklu bir ailenin yoksulluk sınırının üstünde bir gelire sahip olmasına yetmektedir (Bkz. Şekil 2.11.).

**Şekil 2.11. Asgari ücretli Birinin Görelî Yoksulluk Sınırının Üstüne Çıkması İçin Çalışması Gereken Haftalık Saat Toplamı (2013)**



\* Görelî yoksulluk sınırı hanehalkı medyan net gelirinin %50’si olarak esas alınmıştır.

**Kaynak:** OECD, (2015), s.51.

### 2.2.7.2. Kira Kontrolleri

Kira kontrolleri özel kesimdeki kira artışlarını dondurmaya veya yoksullar lehine endeksleme ile kontrol altına almayı hedefleyen uygulamalardır. Bu uygulamadan amaç dar gelirli kesimlerin hanehalkı bütçe giderleri içerisinde önemli bir yekûn tutan kira ve konut giderlerini azaltmak ya da en azından hızlı bir biçimde artmasını engellemek suretiyle bu kesimin diğer ihtiyaçlarını karşılamak için daha fazla kaynağa sahip olmasını sağlamaktır. Öte yandan, bu kontroller, kira artışlarının enflasyonu azdirmasını önleyerek

<sup>363</sup> OECD (2009), **OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis**, OECD, Paris, s. 6.

<sup>364</sup> OECD (2015), **a.g.e.**, s.49.

“zengini daha zengin yoksulu ise sefil eden” enflasyonist artışların yoksullar üzerindeki olumsuz etkilerini de törpüler. Kira kontrollerinin savaş dönemlerinde herkese yaşanabilir konutta ikamet etme olanağı sağladığı genel olarak kabul edilmekle birlikte normal zamanlardaki yararları hususu tartışmalıdır<sup>365</sup>.

Bu uygulamanın taraftarlarına göre kira kontrolleri yoksul ailelerin uygun ve elverişli koşullarda konut edinmelerine veya uygun koşullarda yaşayabilmelerine olanak sağlamaktadır. Bu uygulamalarla ilgili asıl mesele kira kontrollerinin uygulamada yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizliği azaltmada etkili bir politik araç olup olmadığıdır. Örneğin, Turner ve Malpezzi (2003)’e göre “kira kontrolleri oldukça etkisiz bir geliri yeniden dağıtıcı mekanizmadır”<sup>366</sup>. Buna karşılık, vergi sistemi (Örneğin, düşük gelirliye yönelik bir negatif gelir vergisi) veya transferler yoluyla doğrudan gelir desteğinin sağlanması bu türden uygulamalara göre daha iyi bir seçenektir<sup>367</sup>.

Kira kontrolleri diğer amaçların yanı sıra yoksulluğu önlemek amacıyla uygulanırsa da ciddi maliyetlere yol açabilir<sup>368</sup>. Konut piyasasında tam rekabet koşullarının geçerli olduğu varsayımı altında piyasada geçerli olan fiyat üzerinden ve sıfır işlem maliyetiyle tüketiciler arzu ettikleri konutları satın alabilirken üreticiler de talep edilen miktarda konut üretirler. Piyasadaki geçerli bu fiyatın altında bir kira tavanının uygulanması durumunda aşırı talep oluşacaktır. Öte yandan, kira kontrolü mülk sahiplerinin bakım, tamir ve mülklere yapacakları diğer yatırımları azaltarak varoşların ve gecekondu mahallelerinin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Başka bir deyişle, kira kontrolünün oluşturduğu fiyat düzeyinde mülk sahipleri her bir konut için sundukları hizmeti azaltma yoluna gideceklerdir. Gerçek hayatta işlem ve kiralık ev arama maliyetleri yüksektir, asimetric bilgi sorunu vardır (mülk sahipleri iyi kiracıyla kötü olanı kolaylıkla birbirinden ayıramaz) ve konutlar ve kiracıların zevk ve talepleri heterojen olduğundan piyasada tam rekabet yoktur (çok sayıda konut ve çok sayıda kiracı olmadığından piyasa fiyatı tam rekabete uygun belirlenemez). Bu nedenlerle konut piyasasında arz ve talep dengelenemez ve kiracı bekleyen çok sayıda ev boş dururken on binlerce evsiz ortaya çıkabilir.

<sup>365</sup> Ravallion (2016), **a.g.e.**, s.507.

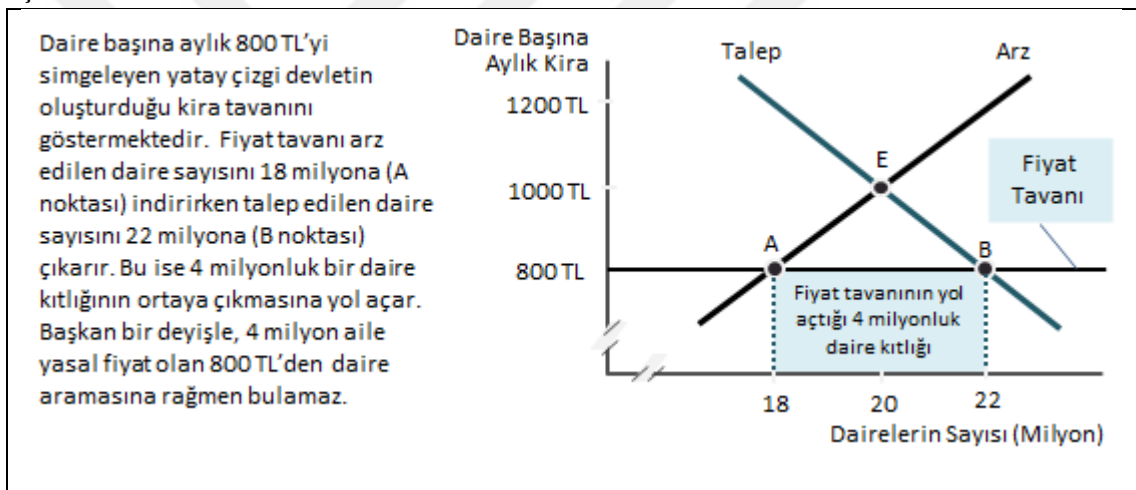
<sup>366</sup> Bengt Turner ve Stephen Malpezzi (2003), “A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control” **Swedish Economic Policy Review**, Vol: 10, s. 15–17.

<sup>367</sup> Ravallion (2016), **a.g.e.**, s.507.

<sup>368</sup> **A.g.e.**, s.507.

Kira kontrollerinin yoksullar üzerine etkisi Şekil 14 yardımıyla gösterilebilir<sup>369</sup>. Şekil 2.12.'de 800 TL'lik kira tavanı oluşturulduğunda mülk sahipleri piyasada geçerli olan 1000 TL'lik kira bedelinde sundukları miktarda konut kiralamaya istekli olmayacaklardır. Arz eğrisi üzerindeki A noktasına hareket edeceklerinden kiralık daire sayısı 18 milyona gerileyecek ve kiralık konut miktarı düzenlenmemiş piyasa denge düzeyine (E noktası) göre 2 milyon adet azalacaktır. Bu durum zaten barınma sorunuyla karşı karşıya kalan yoksul bireyleri daha zor bir duruma düşürmesi muhtemel bir sonuç ortaya çıkaracaktır. Öte yandan tüketiciler daire başına bin TL olan piyasa fiyatı yerine daha avantajlı olan 800 TL'den daha fazla konut kiralamak isteyeceklerdir. Talep 22 milyon TL'ye yükselecek (B noktası) ve arz edilene kıyasla 4 milyon daha fazla daire kiralanmak istenecektir.

**Şekil 2.12. Kira Kontrollerinin Yoksullar Üzerine Etkileri**



**Kaynak:** Krugman ve Wells, (2015; 134-35)

Kira kontrolleri, diğer fiyat tavanı uygulamalarında olduğu gibi, kiralanan daire miktarını azaltarak, kiralık dairelerin etkin tahsisini önleyerek, kiralık daire arayan kişilerin zaman ve çabalarının israf edilmesine neden olarak ve mülk sahiplerinin etkin düzeyin (piyasa fiyatının geçerli olduğu 20 milyon daire) altında yetersiz bir miktarda sunmasına yol açacaktır. Sonuç olarak kira kontrollerin yoksullar lehine bir sonuç ortaya koyabilmesi için yeterli düzeyde konut arzının piyasada mevcut olması gerekmektedir.

<sup>369</sup> Paul Krugman ve Robin Wells (2015), *Microeconomics*, Fourth Edition, Worth Publishers, New York, s.134-135.



**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE'DE YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI**  
**UYGULAMALARININ ANALİZİ VE ALTERNATİF BİR POLİTİKA**  
**STRATEJİSİ**

### 3.1. TÜRKİYE’DE GELİR DAĞILIMI EŞİTSİZLİĞİ VE YOKSULLUKLA İLGİLİ GÖSTERGELER

Türkiye’de yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliği göstergelerine yönelik çalışmaların ilki Dünya Bankası ve Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE\*) tarafından 1987 ve 1994 yıllarına ilişkin Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketlerinden elde edilen veriler dikkate alınarak yapılmıştır. 2001 yılından itibaren Dünya Bankası’ndan sağlanan kredi desteği ile yürütülmekte olan “Sosyal Riskin Azaltılması Projesi” kapsamında, hanehalkı bütçe anketlerinin uygulanması ve anketin sonuçlarına dayalı olarak yoksulluk verileri oluşturulmuştur. Bu kapsamda 2002 yılında uygulanan Hanehalkı Bütçe Anketi’nden (HBA) elde edilen verilere dayalı olarak Türkiye’de “*harcamaya dayalı mutlak ve görelî yoksulluk oranları*” ve buna ilişkin çeşitli istatistikler TÜİK tarafından her yıl düzenli olarak yayınlanmaktadır. 2006 yılından itibaren ise TÜİK, uluslararası karşılaştırılabilirliği olan “*görelî gelir yoksulluğuna*” ilişkin rakamları ve gelir dağılımı istatistiklerini Avrupa Birliği uyum çalışmaları kapsamında panel anket yönteminin kullanıldığı ve periyodik şekilde her yıl uygulanan Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (GYKA) sonuçlarına dayalı olarak hesaplamakta ve yayımlamaktadır. Çalışmanın bu kısmında TÜİK tarafından her yıl düzenli olarak yayınlanan GYKA ile Yoksulluk Çalışması verilerinden yararlanarak Türkiye’deki gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksullukla ilgili göstergeler yorumlanacaktır.

#### 3.1.1. Harcamaya Dayalı Mutlak ve Görelî Yoksulluk Göstergeleri

TÜİK (2015) Yoksulluk Çalışmasında elde edilen bulgulara göre 2002’de açlık sınırının altında yaşayan nüfus %1,35 iken bu oran yıllar itibariyle düşerek 2008 yılında %0,54 gerilemiştir (Bkz. Tablo 3.1.). Diğer bir ifadeyle az gelişmiş ülkelerin sorunu olarak bilinen gıda yoksulluğu (açlık-aşrı yoksulluk) konusunda Türkiye ciddi oranda iyileşme kaydetmiştir. Benzer bir eğilim gıda ve gıda dışı harcamaları kapsayan mutlak yoksulluk sınırı ile ilgili verilerde de gözlenmektedir. Aynı dönemlerde söz konusu yoksulluk oranlarına yerleşim yeri ayrımı açısından bakıldığında ise gıda yoksulluğunun kentsel bölgelerde 2002 yılında %0,92’den 2008’de %0,25’e, kırsal bölgelerde ise 2002 yılında %2,01’den 2008’de %1,18 yarı yarıya gerilemiştir. Kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanların açlık riskinin kentsel yerlerde yaşayanlardan daha fazla olması bu alanlarda

\* 2005 yılında Türkiye İstatistik Kurumu-TÜİK olarak isim değişikliğine gidilmiştir.

yerleşik olanların tarımdan yeterli gelir elde edemediklerini, kentlere kıyasla daha az ve yetersiz bir sosyal güvenlik hizmeti aldıklarını ve iş olanaklarının daha düşük olduğunu göstermektedir. 2002-2008 yıllarında Gıda ve gıda dışı yoksulluk rakamlarında ise kentsel alanlarda ciddi düşüşler söz konusu iken (%21,95'den %9,38'e) kırsal alanlarda hemen hemen aynı düzeyde (%34) kaldığı görülmektedir. Gıda ve gıda dışı yoksul nüfusun büyük bir kısmının kırsal alanlarda yaşamasının nedeni olarak piyasa aksaklıkları, demokratik sorumluluğun (bu kırsal kesimlerde yaşayan güçsüzlerin yeterince sesini duyuramaması) ve bağımsız medyanın bulunmaması gösterilebilir.

**Tablo 3.1. Harcamaya Dayalı Mutlak Yoksulluk Sınırı Yöntemine Göre Fert Yoksulluk Oranları (%)**

Yoksulluk Sınırı Hesaplama Yöntemleri	Türkiye: Fert Yoksulluk Oranları (%)								
	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	
Gıda Yoksulluğu (açlık) (1)	1.35	1,29	0.74	0.54	-	-	-	-	
Yoksulluk (gıda+gıda dışı) (1)	26.96	25.60	17.81	17.11	-	-	-	-	
Kişi Başı Günlük 1\$'ın Altı (2)	0.20	0.02	-	-	-	-	-	-	
Kişi Başı Günlük 2.15 \$'ın Altı (2)	3.04	2.49	1.41	0.47	0.21	0.06	0.03	0,06	
Kişi Başı Günlük 4.3 \$'ın Altı (2)	30.30	20.89	13.33	6.83	3.66	2.27	1.62	1,58	
Yoksulluk Sınırı Hesaplama Yöntemleri	Yer. Yeri	Kır – Kent: Fert Yoksulluk Oranları (%)							
		2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014*	2015
Gıda Yoksulluğu (açlık) (1)	Kır	2.01	2.36	1.91	1.18	-	-	-	-
	Kent	0.92	0.62	0.04	0.25	-	-	-	-
Yoksulluk (gıda+gıda dışı) (1)	Kır	34.48	39.97	31.98	34.62	-	-	-	-
	Kent	21.95	16.57	9.31	9.38	-	-	-	-
Kişi Başı Günlük 1\$'ın Altı (2)	Kır	0.46	0.02	-	-	-	-	-	-
	Kent	0.03	0.01	-	-	-	-	-	-
Kişi Başı Günlük 2,15 \$'ın Altı (2)	Kır	4.06	4.51	3.36	1.11	0.57	0.14	-	-
	Kent	2.37	1.23	0.24	0.19	0.04	0.02	-	-
Kişi Başı Günlük 4,3 \$'ın Altı (2)	Kır	38.82	32.62	25.35	15.33	9.61	5.88	-	-
	Kent	24.62	13.51	6.13	3.07	0.97	0.60	-	-

Notlar: (1) 2010 yılından itibaren metodolojik revizyon çalışmaları nedeniyle hesaplanmamaktadır. (2) 1 \$'ın SGP üzerinden TL karşılığı olarak ilgili yılın cari değerleri kullanılmıştır. (\*) 2014 yılında örneklem tasarımında yeni idari bölünüş temel alındığı için kır ve kent düzeyinde tahmin üretilmemiştir.

**Kaynak:** TÜİK, Yoksulluk Çalışması, (2015)

Uluslararası karşılaştırmalarda kullanılan kişi başına mutlak yoksulluk sınırları dikkate alındığında Tablo 3.1.'de görüldüğü gibi günlük geliri Satınalma Gücü Paritesine (SGP) göre 1\$ altında olan nüfusun oranları 2002 ve 2004 yıllarında son derece düşüktür. Söz konusu bu oranlar 2006 yılından itibaren %0,01'in altında kalarak toplumda günlük geliri 1\$ altında yaşayan nüfusun olmadığını (yok denecek kadar az) göstermektedir. Mutlak yoksulluk sınırına göre günlük geliri 2,15\$ ve 4,3\$ altında kalan fert yoksulluk oranlarında da 2002 ve 2015 yılları arasında önemli derecede azalma görülmektedir. 2002 yılında nüfusun %3,04 ü 2,15\$, %30,30'u 4,3\$ altında yaşarken 2015 yılında bu oran 2,15\$ için %0,06'ya, 4,3\$ için %1,58'e gerilemiştir. Sonuç olarak mutlak yoksulluk sınırı

4,3\$ olarak belirlendiğinde yoksulluk oranları yaklaşık 20 kat, 2,15\$ olarak belirlendiğinde ise 50 kat daha azalarak Türkiye'nin mutlak yoksullukla mücadelede başarılı olduğu söylenebilir.

**Tablo 3.2. Harcamaya Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırı Yöntemine Göre Fert Yoksulluk Oranları (%)**

Fert Yoksulluk Oranı (%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türkiye Geneli	14.74	15.51	14.18	16.16	14.50	14.70	15.06	15.12
Kır	19.86	22.08	23.48	26.35	27.06	29.16	31.00	34.20
Kent	11.33	11.26	8.34	9.89	6.97	8.38	8.01	6.59

Notlar (\*) 2010 yılından itibaren metodolojik revizyon çalışmaları nedeniyle hesaplanmamaktadır. (\*\*) Harcamaya dayalı görelî yoksulluk sınırı hesaplamasında eş değer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

**Kaynak:** TÜİK, Yoksulluk Çalışması, (2014)

Tablo 3.2.'de HBA sonuçları kapsamında harcamaya dayalı görelî yoksulluk oranları Türkiye geneli ve kır-kent ayrımıyla birlikte gösterilmektedir. 2002-2009 yılları arasında Türkiye geneli harcamaya dayalı görelî fert yoksulluk oranlarında önemli bir değişiklik görülmemiş yoksulluk oranları %15 düzeyinde gerçekleşmiştir. Ancak 2002-2009 yıllarında kırsal yoksulluk oranları yaklaşık 1,5 kat artarken (%19,86'dan %34'e) aynı dönemlerde kentsel yoksulluk oranları yaklaşık olarak yarı yarıya (%11,33'den %6,59'a) azalmıştır. Kırsal yoksulluk oranlarının zamanla yüksek seviyelere ulaşmasında şüphesiz son 20 yılda kırsal alandan (kırsal alanda daha iyi şartlarda yaşayan nüfusun) kentlere yapılan göçün büyük etkisi vardır.

### 3.1.2. Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Göstergeleri

TÜİK (2015) GYKA sonuçlarına göre Türkiye genelinde gelire dayalı görelî yoksulluk oranları 2006-2015 döneminde Tablo 3.3.'de görüldüğü üzere %3,5 azalarak %25,4'den %21,9'e düşmüştür\*. Benzer şekilde Türkiye genelinde yoksul fert sayısı 2006 yılında 17,2 milyon kişiden 460 bin kişi daha azalarak 2015 yılında 16,7 milyon kişiye gerilemiştir. 2006 yılında 17,2 milyon olan yoksul fert sayısı dokuz yıl gibi uzun bir zamanda 460 bin kişi azalarak 2015 yılına 16,5 milyon kişiye gerilemesi her ne kadar pozitif bir sonuç gibi görünse de 80 milyonluk nüfusun yaklaşık %0,6'sı oranında yoksul

\* 2014 yılında AB üyesi 28 ülke için medyan gelirin %50'si dikkate alınarak belirlenen görelî yoksulluk oranı %10,8 olarak hesaplanmıştır. Türkiye'de ise görelî yoksulluk oranı medyan gelirin %50'si dikkate alındığında 2014 yılında da %15 iken 2015 yılında %14,7 olarak hesaplanmıştır. Türkiye'de görelî yoksulluk oranlarının 2014 yılı verileri itibariyle AB üyesi 28 ülkeden %4,2 oranında daha yüksek olması yoksullukla mücadele konusunda AB üyesi ülkelerin gerisinde kaldığını göstermektedir. Avrupa genelinde görelî yoksulluk oranının en yüksek olduğu ülkeler Romanya (%19,1), Bulgaristan ve İspanya (%15,9) iken en düşük olduğu ülkeler ise Çek Cumhuriyeti (%5,2), Finlandiya (%5,5) ve Hollanda (%5,9) olarak sıralanmaktadır(Eurostat ve TÜİK veri tabanı).

fert sayısında azalma yaşanmıştır. Aynı dönem içerisinde Türkiye geneli yoksulluk sınırı 2006 yılında 2.821TL'den 2015 yılında 2,7 kat artarak 7.495TL'ye yükselmiştir. Kırsal ve kentsel yoksulluk oranları arasında her ne kadar belirgin bir fark (%1-2) olmasa da kırsal ve kentsel yoksul fert sayısına bakıldığında 2006-2012 döneminde kentsel nüfus içerisindeki yoksul fertlerin sayısının kırsal nüfus içerisindeki yoksul fertlerin sayısından yaklaşık olarak 5,5 milyon kişi fazla olduğu görülmektedir. Bunda 2006-2012 yılları arasında kentsel ve kırsal alandaki yoksulluk sınırı arasındaki makasın ortalama olarak 1,5 kat düzeyinde olmasının etkisi de söz konusudur.

**Tablo 3.3. Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırına Göre Yoksul Sayıları, Yoksulluk Oranı (%) ve Açığı**

Yıl	Yerleşim Yeri	Yoksulluk Sınırı (TL)	Yoksul Sayısı (Bin Kişi)	Yoksulluk Oranı (%)	Yoksulluk Açığı**
2006	Türkiye	2.821	17.165	25,4	33,6
	Kır	1.999	5.222	25,7	31,1
	Kent	3.262	11.320	23,9	28,7
2008	Türkiye	3.797	16.714	24,1	27,9
	Kır	2.754	4.976	22,0	24,8
	Kent	4.359	10.366	22,2	26,7
2010	Türkiye	4.457	16.963	23,8	28,7
	Kır	3.171	5.101	23,0	27,6
	Kent	5.071	10.410	21,2	26,9
2012	Türkiye	5.418	16.741	22,7	29,2
	Kır	3.938	5.309	22,9	27,9
	Kent	6.163	10.621	21,1	26,8
2014*	Türkiye	6.665	16.501	21,8	27,2
2015	Türkiye	7.495	16.706	21,9	26,8

Notlar: (1) Yoksulluk sınırı hesaplamasında eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirin %60 esas alınmıştır. (2) Türkiye, kentsel ve kırsal yerler için ayrı ayrı yoksulluk sınırları hesaplandığından kent ve kır toplamı Türkiye sonuçlarını vermemektedir. (\*) 2014 yılında örnekleme tasarımında yeni idari bölünüş temel alındığı için kır ve kent düzeyinde tahmin üretilmemiştir. (\*\*) Yoksulluğun derinliğini ifade eder ve yoksul bireylerin yoksulluk sınırının ne kadar uzağında olduğunu gösterir. Yoksulluk açığının artıyor (azalıyor) olması yoksulluğun gittikçe derinleştiğini (hafiflediğini) gösterir.

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2015).

Yoksulluk açığına baktığımızda ise 2006 yılında %33,6 olan açık 2015 yılında %26,8'e düşmüştür. Yoksulluk açığındaki bu düşüş kırsal ve kentsel yerleşim yerlerinde ise 2008 yılından itibaren (kırsal alanlar hariç) sabit kalmıştır. 2006-2012 yılları arasında 2008 yılı hariç kırsal alanda yoksulluk açığı kentsel alanlardan %1 ile %2 arasında daha yüksek gerçekleşmiştir. 2008 yılında kentsel alanda yoksulluk açığı kırsal alandan yaklaşık olarak %2 oranında daha fazla olmasında 2008 küresel krizinin kentsel alanlarda daha yoğun hissedilmesinden kaynaklandığı söylenebilir.



Tablo 3.4.'de Türkiye için hesaplanan gelire dayalı yoksulluk sınırına göre yoksulluk oranları ve sayısı gösterilmektedir\*. 2006 yılında yoksulluk oranının ve sayısının en fazla olduğu yer Güneydoğu Anadolu (%26,7- 4,5 milyon kişi) ile Akdeniz (%16,2- 2,8 milyon kişi) bölgesidir. 2015 yılında ise Türkiye'de yoksulların çoğu (%26,4- 4,4 milyon kişi) yine Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yaşarken onu Akdeniz Bölgesi (%16,2- 2,7 milyon kişi) takip etmiştir. Yoksul sayısının ve oranının en düşük olduğu yerler ise sırasıyla Doğu Karadeniz (%2,5 – 426 bin kişi), Batı Marmara (%3,3 – 559 bin kişi) ve Doğu Marmara (%4,4 – 736 bin kişi) bölgeleridir.

**Tablo 3.4. Türkiye İçin Hesaplanan Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırına Göre Bölgesel Yoksul Sayıları ve Yoksulların Oranı (%) – 1. Düzey**

Bölge Kodu	Bölge Adı	Yoksul Sayısı (Bin kişi) Yoksulların Oranı (%)	Yıl					
			2006	2008	2010	2012	2014	2015
TR	Türkiye	Yoksul Sayısı	17.165	16.714	16.963	16.741	16.501	16.706
		Yoksulların Oranı	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TR1	İstanbul	Yoksul Sayısı	862	666	994	838	1.053	1.355
		Yoksulların Oranı	5,0	4,0	5,9	5,0	6,4	8,1
TR2	Batı Marmara	Yoksul Sayısı	478	547	552	529	434	559
		Yoksulların Oranı	2,8	3,3	3,3	3,2	2,6	3,3
TR3	Ege	Yoksul Sayısı	1.638	1.642	1.412	1.162	1.310	1.339
		Yoksulların Oranı	9,5	9,8	8,3	6,9	7,9	8,0
TR4	Doğu Marmara	Yoksul Sayısı	705	527	969	859	691	736
		Yoksulların Oranı	4,1	3,2	5,7	5,1	4,2	4,4
TR5	Batı Anadolu	Yoksul Sayısı	949	977	1.032	853	813	782
		Yoksulların Oranı	5,5	5,8	6,1	5,1	4,9	4,7
TR6	Akdeniz	Yoksul Sayısı	2.785	2.489	1.936	2.638	2.841	2.709
		Yoksulların Oranı	16,2	14,9	11,4	15,8	17,2	16,2
TR7	Orta Anadolu	Yoksul Sayısı	724	962	917	826	784	782
		Yoksulların Oranı	4,2	5,8	5,4	4,9	4,8	4,7
TR8	Batı Karadeniz	Yoksul Sayısı	1.304	1.236	1.049	857	924	939
		Yoksulların Oranı	7,6	7,4	6,2	5,1	5,6	5,6
TR9	Doğu Karadeniz	Yoksul Sayısı	440	442	557	451	330	426
		Yoksulların Oranı	2,6	2,6	3,3	2,7	2,0	2,5
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Yoksul Sayısı	976	939	963	1.036	935	838
		Yoksulların Oranı	5,7	5,6	5,7	6,2	5,7	5,0
TRB	Ortadoğu Anadolu	Yoksul Sayısı	1.724	1.822	1.904	1.931	1.823	1.833
		Yoksulların Oranı	10,0	10,9	11,2	11,5	11,0	11,0
TRC	Güneydoğu Anadolu	Yoksul Sayısı	4.581	4.464	4.679	4.763	4.564	4.408
		Yoksulların Oranı	26,7	26,7	27,6	28,4	27,7	26,4

Not: Yoksulluk sınırı hesaplamasında (Türkiye için) eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirin %60 esastır.

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2015)

\* TÜİK, 2006 yılından itibaren GYKA kapsamında yoksulluk sınırlarını, yoksul fert sayısını ve yoksulluk oranlarını İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) 1. Düzey bazında hem Türkiye hem de 12 bölge için ayrı ayrı hesaplayıp açıklanmıştır. 2014 yılından itibaren ise TÜİK ilk defa GYKA bülteniyle İBBS 2.Düzey temelinde 26 bölge için yoksulluk sınırlarını, yoksul sayısını ve yoksulluk oranlarını da ayrı ayrı hesaplamış ve kamuoyuna duyurmuştur.

**Tablo 3.5. Bölgeler İçin Hesaplanan Gelire Dayalı Göreli Yoksulluk Sınırına Göre Bölgesel Yoksulluk Sınırı, Yoksul Sayıları ve Yoksulların Oranı (%) – 1. Düzey**

Bölge Kodu	Bölge Adı	Yoksulluk Sınırı (TL) Yoksul Sayısı (Bin Kişi), Yoksulların Oranı (%)	Yıl					
			2006	2008	2010	2012	2014	2015
TR1	İstanbul	Yoksulluk Sınırı	4.174	5.489	6.193	7.215	8.765	9.504
		Yoksul Sayısı	2.563	2.165	2.377	2.269	2.406	2.560
		Yoksulların Oranı	21,0	17,4	18,7	17,4	17,0	17,8
TR2	Batı Marmara	Yoksulluk Sınırı	3.211	4.043	4.654	5.775	7.400	7.985
		Yoksul Sayısı	602	582	624	605	562	648
		Yoksulların Oranı	21,1	19,7	20,2	18,8	17,6	20,1
TR3	Ege	Yoksulluk Sınırı	3.158	4.238	5.035	6.369	7.269	8.214
		Yoksul Sayısı	2.067	2.031	1.913	1.888	1.707	1.762
		Yoksulların Oranı	23,1	22,3	20,6	19,8	17,6	18,1
TR4	Doğu Marmara	Yoksulluk Sınırı	3.461	4.790	4.905	6.200	7.495	8.918
		Yoksul Sayısı	1.148	1.105	1.224	1.225	1.012	1.244
		Yoksulların Oranı	19,1	17,5	18,3	17,3	14,2	17,3
TR5	Batı Anadolu	Yoksulluk Sınırı	3.404	4.315	5.264	6.571	8.128	9.156
		Yoksul Sayısı	1.449	1.231	1.411	1.441	1.438	1.421
		Yoksulların Oranı	22,9	18,9	21,0	20,7	19,8	19,3
TR6	Akdeniz	Yoksulluk Sınırı	2.303	3.117	4.269	4.725	5.789	6.517
		Yoksul Sayısı	2.019	1.431	1.796	2.062	2.137	2.072
		Yoksulların Oranı	23,8	16,4	19,8	21,8	22,1	21,2
TR7	Orta Anadolu	Yoksulluk Sınırı	2.768	3.440	3.999	5.133	6.184	6.913
		Yoksul Sayısı	690	735	705	732	645	632
		Yoksulların Oranı	18,7	19,8	18,9	19,4	17,0	16,7
TR8	Batı Karadeniz	Yoksulluk Sınırı	2.469	3.354	4.109	5.277	6.135	7.050
		Yoksul Sayısı	1.025	844	911	833	746	829
		Yoksulların Oranı	23,2	19,2	20,8	19,0	17,0	19,1
TR9	Doğu Karadeniz	Yoksulluk Sınırı	3.089	3.981	4.345	5.333	7.270	7.236
		Yoksul Sayısı	516	506	517	423	381	402
		Yoksulların Oranı	21,1	20,6	20,7	16,8	15,3	16,3
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Yoksulluk Sınırı	1.849	2.627	2.864	3.250	4.411	5.375
		Yoksul Sayısı	515	558	486	428	452	465
		Yoksulların Oranı	23,8	26,1	23,1	20,6	21,1	21,5
TRB	Ortadoğu Anadolu	Yoksulluk Sınırı	1.672	2.206	2.553	3.140	4.042	4.530
		Yoksul Sayısı	769	608	742	743	693	672
		Yoksulların Oranı	22,9	17,6	20,6	20,0	18,8	18,1
TRC	Güneydoğu Anadolu	Yoksulluk Sınırı	1.212	1.860	2.180	2.715	3.622	4.225
		Yoksul Sayısı	1.496	1.387	1.495	1.581	1.381	1.721
		Yoksulların Oranı	22,3	19,7	20,0	20,1	17,1	20,9

Not: Yoksulluk sınırı hesaplamasında (her bölge için) eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirin %60 esas alınmaktadır.

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2015)

Tablo 3.5.'de her bölge için bölgelerin ortalama refah seviyesinin (yoksulluk sınırının) altında kalan yoksul nüfus sayısı ve oranları gösterilmektedir. 2006-2015 yılları arasında bölgesel yoksulluk oranları ve sayısında yıllar itibariyle zaman zaman artışlar-azalışlar olsa da genel olarak azalışların hâkim olduğu görülmektedir. 2015 yılında yoksulların oranının en yüksek olduğu yer sırasıyla Kuzeydoğu Anadolu (%21,5), Akdeniz (%21,2) ve Güneydoğu Anadolu (%20,9) bölgeleridir. Güneydoğu Anadolu

bölgesindeki yoksulluk oranının 2014 yılına göre (%17,1) bir yıl içinde %3,8 artarak 2015 yılında %20,9 seviyelerine yükselmesinde bölgede yaşanan terör olaylarının etkisi büyüktür. 2015 yılı itibariyle yoksulluk oranının en düşük olduğu yerler ise Doğu Karadeniz (%16,3) ve Orta Anadolu (%16,7) bölgeleridir. Bölgeler için hesaplanan yoksulluk sınırına göre yoksul sayılarına baktığımızda ise yoksulluk oranının kısmen düşük olduğu (%17,8) İstanbul bölgesi 2,6 milyon yoksul sayısı ile en fazla yoksul barındıran bölgedir. Ardından 2,1 milyon yoksul sayısı ile yoksulluk oranı yüksek olan Akdeniz bölgesi gelmektedir. Yoksul sayısının en düşük olduğu bölge ise 402 bin kişi ile Doğu Karadeniz bölgesidir.

**Tablo 3.6. Gelire Dayalı Göreli Yoksulluk Sınırına Göre Bölgesel Yoksulluk Sınırı, Yoksul Sayısı ve Yoksulluk Oranları (%) – 2. Düzey\***

Bölge Kodu	Bölge Adı	2015		
		Yoksulluk Sınırı (TL)	Yoksul Sayısı (Bin kişi)	Yoksulluk Oranı (%)
TR10	İstanbul	9.504	2.560	17,8
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	8.845	282	17,6
TR22	Balıkesir, Çanakkale	7.055	311	19,2
TR31	İzmir	8.975	804	19,9
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	8.128	448	15,9
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	7.295	454	15,6
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	8.636	614	16,3
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	9.074	566	16,4
TR51	Ankara	10.066	987	19,4
TR52	Konya, Karaman	7.426	379	16,6
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	8.371	579	20,3
TR62	Adana, Mersin	6.204	672	17,4
TR63	Hayat, Kahramanmaraş, Osmaniye	5.336	574	18,8
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	6.684	191	13,1
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	7.012	426	18,3
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	8.263	118	12,0
TR82	Kastamonu, Çankırı, Snp	7.493	128	17,8
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	6.444	467	17,6
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	7.236	402	16,3
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	6.251	203	19,6
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	4.681	267	23,7
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	5.989	296	17,9
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkâri	3.724	212	10,3
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	5.360	363	13,9
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	3.368	773	22,1
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	3.927	343	16,3

\*Yoksulluk sınırı hesaplamasında (her bölge için) eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirin %60 esas alınmaktadır.

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2015)

TÜİK (2015) GYKA'dan elde edilen sonuçlara göre İBBS 2.Düzey temelinde 26 bölgenin her biri için ayrı ayrı belirlenen yoksulluk sınırları baz alınarak hesaplanan yoksul sayısı ve yoksulluk oranları yukardaki Tablo 3.6.'da gösterilmiştir. Yoksulluk

oranlarının en yüksek olduğu yerler %23,7 ile TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) ve %22,1 ile TRC2 (Şanlıurfa ve Diyarbakır) bölgeleri iken yoksulluk oranının en düşük olduğu yerler ise sırasıyla %10,3 ile TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri) ve %12 ile TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın) bölgeleridir. Yoksulluk sınırı en yüksek olan yerler ise sırasıyla 10.066TL ve 9.504TL ile Ankara ve İstanbul iken yoksulluk sınırının en düşük olduğu yer ise 3.724TL ile TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri) bölgesidir. Yoksul sayısı açısından duruma bakıldığında yoksul sayısının en yüksek olduğu yerler aynı zamanda yoksulluk sınırının da en yüksek olduğu Türkiye'nin en büyük metropoliten şehirlerinden olan İstanbul-TR10 (2,6 milyon kişi) ve Ankara-TR51 (987 bin kişi) bölgeleridir. Yoksulluk sınırının 8.263TL olduğu yoksul sayısının en düşük olduğu yer ise 118 bin kişi ile TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın) bölgesidir.

Eğitim durumunun Türkiye'de yoksulluğu en iyi açıklayan göstergelerden biri olduğu aşağıdaki Tablo 3.7.'de görülmektedir. Tablodan da görüldüğü üzere Türkiye'de yoksulluk eğitim düzeyiyle ters orantılı olarak değişmekte ve bireylerin eğitim düzeyi yükseldikçe yoksulluk riski de azalmaktadır.

**Tablo 3.7. Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk Sınırı Kullanılarak Eğitim Durumuna Göre Yoksul Sayıları ve Yoksulluk Oranları (%)**

Eğitim Durumu	Yoksul Sayıları (Bin Kişi)						Yoksulluk Oranı (%)					
	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2006	2008	2010	2012	2014	2015
Okur-Yazar Olmayanlar	2.486	2.447	2.359	2.336	2.297	2.189	41,4	40,2	39,3	39,1	38,1	36,3
Bir Okul Bitirmeyenler	1,327	1.302	1.471	1.355	1.418	1.375	36,7	33,6	37,3	33,8	34,2	34,1
Lise Altı Eğitimliler	5,605	5.696	5.933	5.839	5.861	6.039	9,7	20,8	20,9	20,0	16,6	20,3
Lise ve Dengi Okul Mezunları	825	796	731	892	910	1.038	21,2	8,5	7,8	9,3	9,3	10,2
Yüksek Öğretim Mezunları	48	51	86	114	153	213	1,3	1,3	1,8	1,9	2,2	2,7

Not: Yoksulluk sınırı olarak gelire dayalı görelî yoksulluk sınırı eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirinin %60 esas alınmıştır.

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2015)

Tablo 3.7.'ye göre en kırılgan ve riskli gruplar sırasıyla okur-yazar olmayanlar ve okur-yazar olup bir okul bitirmeyenlerdir. Buna göre, 2006 yılında eğitim durumlarına göre yoksulluk oranları incelendiğinde, okuryazar olmayan bireylerde yoksulluk oranı %41,4 iken, yükseköğretim mezunu bireylerde yoksulluk oranı %1,3'e düşmektedir. 2015 yılına gelindiğinde ise okur-yazar olmayan bireylerde yoksulluk oranı %36,3'e düşerken ilginçtir ki yükseköğretim mezunu bireylerde yoksulluk oranı %2,7'e

yükselmiştir. Bu guruptaki yoksulluk oranlarındaki artışın nedeni son yıllarda artan genç nüfusla birlikte yükseköğretim mezunlarının sayısında meydana gelen artışın istihdama ya da gelir sağlayıcı verimli alanlara yönlendirilememesi gösterilebilir. Eğitim durumuna göre yoksul sayılarını incelediğimizde de 2006 yılında okur-yazar olmayan bireylerden yoksul olanların sayısı 2,5 milyon kişi iken yükseköğretim mezunlarından yoksul olanların sayısı 48 bin kişidir. 2015 yılında ise okur-yazar olmayan yoksul sayısında ciddi bir değişiklik söz konusu değilken (2,2 milyon kişi) yükseköğretim mezunları arasındaki yoksul birey sayısı yaklaşık olarak 4,5 kat artarak 213 bin kişiye ulaşmıştır.

### 3.1.3. Sürekli ve Maddi Yoksunluk Göstergeleri

Yoksulluğu daha uzun süreli yaşayanları ifade eden ve dört yıllık panel veri kullanılarak hesaplanan sürekli yoksulluk oranının Türkiye’deki durumu aşağıdaki Tablo 3.8.’de gösterilmiştir. 2009 yılında %18 olan sürekli yoksulluk oranı her yıl azalarak 2013 yılında %13 düzeyine kadar gerilemiş ancak 2015 yılında tekrar artarak %15,8 seviyesine yükselmiştir. 2012 yılı Sürekli yoksulluk oranı Avrupa Birliğine üye 28 ülke için %10,2 iken bu oranın en düşük olduğu ülkeler %4,3 ile Çek Cumhuriyeti ve %5,7 ile Danimarka’dır. En yüksek olduğu ülkeler ise %18,2 ile Romanya ve %13,8 ile Yunanistan’dır<sup>370</sup>. Aynı yıl Türkiye’nin sürekli yoksulluk oranına baktığımızda (2012 için %16) ise Avrupa Birliğine üye 28 ülkeden %5,8 daha yüksek bir orana sahiptir.

**Tablo 3.8. Sürekli Yoksulluk ve Maddi Yoksunluk Oranları (%) - Türkiye**

Yoksulluk Türü	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sürekli Yoksulluk (%)*	-	-	-	18,0	18,5	16,0	16,0	13,0	15,1	15,8
Maddi Yoksunluk**	60,4	58,8	57,7	56,7	59,4	57,9	55,0	43,8	29,4	30,3

Notlar: (\*) Yoksulluğu daha uzun süreli yaşayanları ifade eder. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirin %60’ına göre son yılda ve önceki üç yılda en az ikisinde yoksulluk riski altında olan fertleri kapsamaktadır. (\*\*) Ciddi finansal sıkıntılarla karşı karşıya kalan nüfusun oranı olarak tanımlanmaktadır.

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2010 – 2015’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

2006-2015 yılları arasında Türkiye’deki maddi yoksunluk\* oranlarına bakıldığında da 2015 yılı hariç sürekli bir azalış eğiliminde olduğu görülmektedir. 2006 yılında %60,4 olan maddi yoksunluk oranı 2015 yılına gelindiğinde yarı yarıya azalarak

<sup>370</sup> TÜİK (2014), Basın Odası Haberleri, Sayı: 2014/61.

\* Ciddi finansal güçlüklerle karşı karşıya olma durumunu ifade eden maddi yoksunluk; belirlenmiş 9 maddeden (beklenmedik harcamalar, tüm aile fertleri için evden uzakta bir haftalık tatil, konut kredisi, kira, su elektrik doğal gaz vb. faturaları ödeme, iki günde bir et, tavuk, balık içeren yemek yiyebilme (vegetaryenler için eş değer yiyecekler yiyebilme), evin ısınma ihtiyacını karşılaya bilme, çamaşır makinesi, renkli televizyon, telefon ve otomobil sahipliğine ilişkin sorular) en az 4 tanesini ekonomik nedenlerle karşılayamama ya da mahrum olma durumu olarak tanımlanmaktadır.



%30,3 seviyelerine kadar düşmüştür. 2012 yılında %55,0 olan maddi yoksunluk oranının 2013 yılında %43,8'e düşmesinin en önemli sebebinin ise maddi yoksunluğun hesaplanmasında TÜİK'in yapmış olduğu metodolojik düzenleme olduğunu belirtmekte fayda vardır<sup>371</sup>. Ancak 2013 yılında %43,8 olan bu oranın 2015 yılında yaklaşık olarak 3/1 oranında azalarak %30,3'e gerilemesi toplum genelinde refahta yaşanan iyileşmeden kaynaklandığı söylenebilir. 2015 yılında maddi yoksunluk göstergelerinden *evden uzakta bir haftalık tatili karşılayamayanların oranı %71,4, iki günde bir et veya balık içeren yiyecekleri yeme masrafını karşılayamayanların oranı %35,8 ve beklenmedik harcamaları karşılayamayanların oranı %32,6* olarak gerçekleşmiştir<sup>372</sup>.

### 3.1.4. Türkiye'nin İnsani Gelişim Endeksi Performansı

Her yıl UNDP tarafından yayınlanan İnsani Gelişim Raporları incelendiğinde de Türkiye'nin insani gelişim ve yoksullukla mücadelede istikrarlı bir kalkınma süreci sergilediği görülmektedir. Aşağıdaki Tablo 3.9.'da Türkiye'nin 2000-2015 dönemi İnsani Gelişim Endeksi (İGE) değerine göre sıralaması ve dünyadaki yerine bakıldığında 2000 yılında 0,742 olan endeks değeri ile 173 ülke arasında 85. sıradadır.

**Tablo 3.9. Türkiye'nin 2000-15 Dönemi İnsani Gelişim Endeksine Göre Sıralaması ve Dünyadaki Yeri**

İnsani Gelişim Endeksi	2000	2002	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Türkiye Puanı	0,742	0,751	0,775	0,679	0,699	0,722	0,759	0,761	0,767
Türkiye Sıralaması	85	88	84	83	92	90	69	72	71
Ülke Sayısı	173	177	177	169	183	186	187	187	188
Çok Yüksek İGE'li Ülkeler	-	-	-	0,878	0,889	0,905	0,890	0,896	0,892
Yüksek İGE'li Ülkeler	0,918	0,915	0,897	0,717	0,741	0,758	0,735	0,744	0,746
Orta Düzey İGE'li Ülkeler	0,691	0,695	0,698	0,592	0,630	0,640	0,614	0,630	0,631
Düşük İGE'li Ülkeler	0,448	0,438	0,436	0,393	0,456	0,466	0,493	0,505	0,497
Dünya İçin İGE	0,722	0,729	0,743	0,624	0,682	0,694	0,702	0,711	0,717

Notlar: (1) Tablodaki veriler, ilgili yıllardaki İGR'ler de yer alan İGE değerleri ve sıralamalarını göstermektedir. (2) 2009 yılından önce endeks değerine göre ülkeler 3 guruba (yüksek-orta-düşük) ayrılmaktaydı ve Türkiye «orta düzey insani gelişim» gurubunda yer almaktaydı. 2009 yılından itibaren ülkeler endeks değerine göre 4 guruba (çok yüksek-yüksek-orta-düşük) ayrılmakta ve Türkiye «yüksek insani gelişim» gurubunda yer almaktadır.

**Kaynak:** UNDP, Human Development Reports 2000- 2016'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye, zaman içerisinde endeks değerindeki pozitif değişikliklerle birlikte 2013 yılında 187 ülke arasında 69. sıraya kadar yükselmiş ancak 2015 yılında ise endeks değeri %0,8 puan artmasına rağmen 71. sıraya gerilemiştir. Türkiye'nin İGE değeri 2000-2015 döneminde Dünyanın İGE değerinden daima yüksek seyretmiştir. Özellikle son üç

<sup>371</sup> TÜİK (2015), Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2014 Sonuçlarına İlişkin Değerlendirmeler, TÜİK Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, No: 28.

<sup>372</sup> TÜİK (2015), Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, Haber Bülteni, Sayı: 21584.

yılda (2013-2015) Türkiye'nin sahip olduğu İGE değeri Dünya İGE değerinden yaklaşık olarak 0,05 puan daha yüksek bir seviyeye ulaşmıştır.

2013 yılından itibaren Türkiye Yüksek İGE'ne sahip ülkeler gurubunda yer almaktadır. İnsani Gelişim Raporu (2016) verilerine göre 2015 İGE'de 71. sırada olan Türkiye ile Çok Yüksek İGE'ne sahip ülkeler arasında 19 ülke bulunmaktadır. Yüksek İGE'ne sahip ülkeler içerisinde sıralamada insani gelişim düzeyi açısından Türkiye'nin üzerinde yer alan ülkelere sadece 9 ülkenin kişi başına gayri safi yurtiçi hâsılası Türkiye'den daha yüksekken 10 ülkenin Doğumda Yaşam Endeksi ve 12 ülkenin Eğitim Endeksi Türkiye'den daha düşüktür. Bu durum Türkiye'nin insani gelişim endeks değerini oluşturan üç unsurdan en güçlü olduğu unsurun kişi başına gayrisafi yurt içi hâsıla düzeyi olduğunu; en zayıf olduğu unsurların ise eğitim ve yaşam kalitesi olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye'nin İGE'de hızlı ilerleme gösteren ülkeler arasında olmasına rağmen henüz Çok Yüksek İGE'e sahip ülkeler kategorisine girmemesinin ana nedeni ise daha üst sıralarda olan ülkelerin Türkiye'den daha fazla veya Türkiye'nin gösterdiği gelişime denk bir başarı göstermeleri söylenebilir. Türkiye'nin bu bağlamda ileriye dönük olarak Çok Yüksek İGE sahip ülkeler kategorisine girebilmesi için ortalama okullaşma ve beklenen okullaşma oranlarında çok daha yüksek endeks değerine ulaşması gerekmektedir. Bunun içinde bütçeden eğitime yönelik daha fazla kaynak aktarılmalı ve eğitim yatırımlarına ağırlık verilmelidir. Ayrıca kişi başına gayrisafi yurtiçi hasılayı mevcut durumundan en az dört kat artırıcı kapsayıcı büyüme politikaları ile uzun ve sağlıklı bir yaşamı sağlayacak sağlık politikalarının da ivedilikle hayata geçirilmelidir

### **3.1.5. Gelir Dağılımı Göstergeleri**

Gelir dağılımı göstergeleri bir ülkenin yoksulluk profili hakkında önemli fikirler vermektedir. Gelir dağılımındaki bozukluk yoksulluk profili üzerinde etkili olduğu için gelir dağılımında adaletsizlik artıkcça toplumda ortalama gelirin altında bulunan fert sayısı artmakta ve görelî yoksulluk oranları yükselmektedir. Ulusal gelirin toplumu oluşturan bireyler arasındaki dağılımı olan kişisel gelir dağılımı ile bir ülkede belirli bir sürede yaratılan tüm gelirlerin kişiler arasında nasıl bölüşüldüğü anlaşılabilir ve kişilerin sosyal ve ekonomik yapılarında zamanla meydana gelen değişiklikler gözlemlenerek gerekli sosyo-ekonomik düzenlemelerin yapılmasında politikacılar fikir verebilir. Türkiye'de gelir dağılımının mevcut durumunu görmek için her yıl düzenli olarak TÜİK tarafından yapılan GYKA bu açıdan son derece büyük bir öneme sahiptir.

**Tablo 3.10. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar İtibariyle Yıllık Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirinin Dağılımı**

Yıl	Yüzde (%) -Ortalama (TL)- Medyan (TL)	Toplam	İlk %20*	İkinci %20	Üçüncü %20	Dördüncü %20	Beşinci %20
2006	<i>Yüzde</i>	100	5,1	9,9	14,8	21,9	48,4
	Ortalama	6.395	1.615	3.157	4.727	6.989	15.487
	Medyan	4.702	1.666	3.146	4.702	6.899	12.264
2008	<i>Yüzde</i>	100	5,8	10,4	15,2	21,9	46,7
	Ortalama	8.372	2.427	4.342	6.347	9.185	19.560
	Medyan	6.328	2.523	4.354	6.329	9.059	15.637
2010	<i>Yüzde</i>	100	5,8	10,6	15,3	21,9	46,4
	Ortalama	9.735	2.841	5.151	7.457	10.658	22.573
	Medyan	7.429	2.924	5.131	7.429	10.511	17.927
2012	<i>Yüzde</i>	100	5,9	10,6	15,3	21,7	46,6
	Ortalama	11.859	3.468	6.301	9.055	12.850	27.624
	Medyan	9.030	3.619	6.294	9.030	12.772	22.042
2014	<i>Yüzde</i>	100	6,2	10,9	15,3	21,7	45,9
	Ortalama	14.553	4.515	7.894	11.157	15.792	33.417
	Medyan	11.108	4.661	7.863	11.108	15.576	27.388
2015	<i>Yüzde</i>	100	6,1	10,7	15,2	21,5	46,5
	Ortalama	16.515	5.065	8.850	12.520	17.785	38.368
	Medyan	12.492	5.306	8.812	12.492	17.558	30.993

Not: (\*) Fertler eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirine göre küçükten büyüğe doğru sıralanarak 5 gruba ayrıldığında, «ilk %20'lik grup» geliri en düşük grubu, «son %20'lik grup» ise geliri en yüksek olan grubu tanımlamaktadır.

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2015)

Yukardaki Tablo 3.10.'da yıllar itibariyle gelir dağılımında en düşük %20 ile en yüksek %20 içinde yer alan hanehalkı fertlerinin 100 birimlik ulusal gelirden ne kadar pay aldığını göstermektedir. En yüksek gelire sahip %20'lik gurubun toplam gelirden aldığı pay 2006 yılında %48,4 iken 2015 yılında 1,9 puan azalarak %46,5'a düşmüş, en düşük gelire sahip %20'lik gurubun toplam gelirden aldığı pay ise 2006 yılında %5,1 iken 2015 yılında 1 puan artarak %6,1'ye yükselmiştir. Bu durum her ne kadar gelir dağılımında yoksullar lehine olumlu gelişme olarak görülse de ilgili dönemde (2006-2015) en zengin ve en fakirin milli gelirden aldıkları pay arasındaki farkın (2014 yılı hariç) %40'ın altına düşmediğini göstermektedir. Bir başka ifadeyle 2006-2015 döneminde en yüksek gelire sahip %20'lik gurup milli gelirin yaklaşık yarısına sahipken en düşük gelire sahip %20'lik gurup milli gelirin sadece 20'de 1'ine sahiptir\*. Ortalama ve medyan yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirlerinde olumlu gelişmeler yaşanmış ve 2006-2015

\* OECD'nin 2011 yılında gelir eşitsizliği ile ilgili olarak hazırladığı raporda OECD üyesi 34 ülke genelinde en zengin %10'luk dilim içerisinde yer alanlar, en fakir %10'luk dilim içerisinde yer alanlara göre milli gelirden 9,6 kat daha fazla pay almaktadır. Türkiye'de bu oran 15,2 kat ile OECD ortalamasının oldukça üzerindedir. Raporda son 20 yılda gelir dağılımındaki eşitsizliği çok azda olsa düşürmeyi başaran ülkeler arasında Türkiye ve Yunanistan gösterilirken eşitsizliğin en fazla arttığı ülkeler İsrail (12,5), Yeni Zelanda (8,5) ve ABD (16,5) olduğu belirtildi. Gelir adaleti sıralamasında 34 ülke arasında Türkiye 31. Sırada yer alırken Meksika (30,5) ve Şili (26,5) sonuncu sırada yer aldı (Ayrıntılı bilgi için bkz. OECD (2014a).



yıllarında ortalama gelir 2006 yılında 6.395TL'den 2,6 kat artarak 2016 yılında 16.515TL'ye medyan gelir ise 2006 yılında 4.702TL'den 2,7 kat artarak 2016 yılında 12.492TL'ye yükselmiştir.

**Tablo 3.11. Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Türkiye Geneli ve Bölgesel Gini Katsayıları ile P80/P20 Oranları (%)**

Bölge Kodu	Bölge Adı	Gini Katsayısı* P80/P20 Oranı**	Yıl					
			2006	2008	2010	2012	2014	2015
TR	Türkiye	Gini Katsayısı	0,428	0,405	0,402	0,402	0,391	0,397
		P80/P20 Oranı	9,6	8,1	7,9	8,0	7,4	7,6
TR1	İstanbul	Gini Katsayısı	0,375	0,362	0,373	0,384	0,367	0,397
		P80/P20 Oranı	6,7	6,0	6,4	6,4	6,1	7,1
TR2	Batı Marmara	Gini Katsayısı	0,350	0,331	0,360	0,356	0,333	0,353
		P80/P20 Oranı	6,3	5,7	6,5	6,2	5,4	6,1
TR3	Ege	Gini Katsayısı	0,426	0,387	0,387	0,382	0,358	0,363
		P80/P20 Oranı	8,6	7,1	6,9	6,7	5,9	6,1
TR4	Doğu Marmara	Gini Katsayısı	0,392	0,335	0,341	0,344	0,336	0,339
		P80/P20 Oranı	6,9	5,3	5,5	5,6	5,2	5,4
TR5	Batı Anadolu	Gini Katsayısı	0,413	0,402	0,367	0,369	0,395	0,386
		P80/P20 Oranı	8,0	7,3	6,6	6,5	7,2	6,7
TR6	Akdeniz	Gini Katsayısı	0,421	0,387	0,397	0,407	0,395	0,396
		P80/P20 Oranı	9,2	6,6	7,1	7,5	7,4	7,2
TR7	Orta Anadolu	Gini Katsayısı	0,342	0,339	0,362	0,360	0,355	0,341
		P80/P20 Oranı	5,5	5,6	6,2	6,2	5,9	5,5
TR8	Batı Karedeniz	Gini Katsayısı	0,372	0,366	0,348	0,338	0,340	0,344
		P80/P20 Oranı	7,1	6,1	6,1	5,7	5,5	5,8
TR9	Doğu Karadeniz	Gini Katsayısı	0,378	0,365	0,327	0,309	0,309	0,332
		P80/P20 Oranı	6,7	6,4	5,3	4,8	4,9	5,3
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Gini Katsayısı	0,381	0,436	0,404	0,393	0,400	0,380
		P80/P20 Oranı	7,1	8,8	7,6	7,2	7,3	6,7
TRB	Ortadoğu Anadolu	Gini Katsayısı	0,404	0,405	0,417	0,386	0,386	0,380
		P80/P20 Oranı	7,8	7,0	7,6	7,0	6,8	6,5
TRC	Güneydoğu Anadolu	Gini Katsayısı	0,396	0,395	0,404	0,375	0,379	0,380
		P80/P20 Oranı	7,3	7,1	7,3	6,7	6,4	6,9

Notlar: (\*) Kişisel gelir dağılımını ölçmek için yaygın olarak kullanılan bu ölçüt 0 ile 1 arasında değer alır. Gini katsayısı, sifıra yanaştıkça gelir dağılımında eşitliği, 1 yaklaştıkça gelir dağılımında bozulmayı ifade etmektedir. (\*\*) Kişisel gelir dağılımını ölçmede kullanılan bir diğer ölçüt yüzde paylar (P80/P20) yöntemidir. Toplumun en zengin %20'sinin gelirinin en yoksul %20'sinin gelirine oranı şeklinde hesaplanmakta ve zengin gurubun yoksul guruba göre gelirden kaç kat daha fazla pay aldığı göstermektedir.

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2015)

Kişisel gelir dağılımını adaletini ölçmede yaygın olarak kullanılan Gini katsayısı ve yüzde paylar (P80/P20) yönetiminin Türkiye geneli ve bölgesel değerleri yukardaki Tablo 3.11.'de gösterilmektedir. Türkiye geneli Gini katsayısı değerleri\* 2006 yılında 0,428 iken yıllar itibariyle sürekli düşüş eğilimi sergilemiş ve 2015 yılında 0,397 seviyesine

\* IMF, WB, OECD ve UNDP gibi uluslararası mali kuruluşlar tarafından Gini katsayısı için ideal olan değer 0,250 olarak kabul edilmektedir.

kadar gerilemiştir\*. P80/P20 oranlarında da benzer bir azalma söz konusu olmuş ve 2015 yılında en zengin gurubun en yoksul guruba göre toplam gelirden aldığı pay 7,6'e gerilemiştir\*\*. Bölgesel bazda değerlere bakıldığında genel olarak tüm bölgelerde (İstanbul ve Batı Marmara Bölgesi hariç) Gini katsayısı değerinde ve P80/P20 oranlarında 2006-2015 yılları arasında pozitif yönde bir düzelmeye söz konusudur. 2006 ve 2015 yılları karşılaştırıldığında Ege bölgesi Gini katsayısı değerleri (0,06 düşüş) ve P80/P20 oranları (2,5 azalma) itibariyle bölgeler arasında en iyi gelişmeyi göstermiştir. 2015 yılında en düşük Gini katsayısı değeri ve P80/P20 oranı Doğu Karadeniz bölgesine aitken en yüksek Gini katsayısı değeri İstanbul bölgesine, en yüksek P80/P20 oranı ise Akdeniz bölgesine aittir. Bu durum daha önce incelenen bölgesel yoksulluk oranlarıyla da benzerlik göstermektedir.

Üretim faktörü (emek, sermaye, müteşebbis ve doğal kaynaklar) sahiplerinin milli gelirden ne kadar pay aldığını gösteren fonksiyonel gelir dağılımının 2006-2015 yılları arasındaki gelişimine baktığımızda Türkiye'de yaratılan toplam gelir içinde en yüksek paya sahip olan faktörün maaş ve ücret gelirleri olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 3.12.).

**Tablo 3.12. Gelir Türlerine Göre Yıllık Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirinin Dağılımı, Türkiye (Dikey %)**

GELİR TÜRLERİ	2006	2008	2010	2012	2014	2015
<b>Maaş ve Ücretler</b>	<b>40,8</b>	<b>41,9</b>	<b>43,7</b>	<b>46,5</b>	<b>49,1</b>	<b>49,7</b>
Yevmiye	3,7	4,1	3,6	3,4	3,3	2,8
<b>Müteşebbis</b>	<b>24,2</b>	<b>22,4</b>	<b>20,2</b>	<b>20,4</b>	<b>18,5</b>	<b>18,8</b>
Tarım	7,1	6,2	6,3	6,8	5,3	5,0
Tarım Dışı	17,1	16,1	13,8	13,6	13,2	13,8
<b>Gayrimenkul</b>	<b>3,1</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>
<b>Menkul Kıymetler</b>	<b>6,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>
<b>Sosyal Transferler*</b>	<b>17,8</b>	<b>19,1</b>	<b>20,5</b>	<b>20,0</b>	<b>20,1</b>	<b>20,0</b>
Emekli ve Dul-Yetim Aylıkları	16,9	18,1	18,6	18,4	18,7	18,4
Diğer Sosyal Transferler	0,9	1,1	1,8	1,6	1,4	1,6
<b>Hanelerarası Transfer</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>
<b>Diğer Gelirler</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>

Notlar: (\*) Sosyal transferlere 2008 yılından itibaren emekli ikramiyesi ve kıdem tazminatları dâhil edilmiştir.

(\*\*) Toplam gelire izafi kira dâhil değildir.

**Kaynak:** TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, (2015).

\* OECD'nin 2011 yılında gelir eşitsizliği ile ilgili olarak hazırladığı raporda OECD üyesi 34 ülke genelinde Gini katsayısı ortalaması 0,315 iken Türkiye'nin Gini katsayısı değeri 0,412 ile OECD'nin ortalamasından oldukça yüksektir. OECD'nin raporunda Türkiye Gini katsayısı bakımından OECD üyesi 34 ülke arasında 32. sıra ile sondan üçüncü sırada yer alırken Şili (0,503) ve Meksika (0,482) sonuncu sırada yer aldı (Ayrıntılı bilgi için bkz. OECD (2014a). 2015 yılı AB 28 ülke ortalamasında Gini katsayısı 0,310 olarak gerçekleşti. Seçilmiş AB ülkeleri içinde en düşük Gini Katsayısı değerine İzlanda (0,236) sahipken en yüksek Gini katsayısı değerine sahip olan ülke Türkiye(0,397) oldu

\*\* 2015 yılı AB 28 ülke için P80/P20 oranı 5,2 olarak gerçekleşti. AB 28 ülke içinde en düşük P80/P20 oranına sırasıyla İzlanda (3,4) Slovakya ve Norveç (3,5) sahip iken en yüksek orana sahip olan ülkeler sırasıyla Sırbistan (9) ve Romanya (8,3) oldu.

Maaş ve ücretlilerinin toplam gelir içinde birinci sıraya yükselmesi, maaş ve ücretlilerin son yıllarda istihdamdaki payı ve işgücü ödemelerinin GSYH'ye oranındaki artıştan kaynaklandığı söylenebilir. Müteşebbis ve yevmiye gelirlerinin toplam gelir içindeki payı yıllar itibariye düşerken sosyal transferlerin payı 2006 yılında %17,8'den 2010 yılında küresel krizin etkisiyle zirve yaparak %20,5'e ve 2012-2015 yıllarında %20 seviyelerinde seyretmiştir. 2015 yılı için sosyal transferlerin %92'sini emekli ve dul yetim aylıkları, müteşebbis gelirlerinin ise %75'ini tarım dışı gelirler oluşturmuştur. Tablo 3.12.'de Tarım sektöründe görülen gerilemede oldukça dikkat çekicidir: 2006'da tarım sektörünün toplam gelirler içindeki payı %7,1 iken 2015 yılında %5'e kadar düşmüştür. Tarım sektörünün payındaki bu gerileme gelir dağılımının tarımda çalışanların aleyhine değiştiğini ortaya koymaktadır. Sonuç olarak fonksiyonel gelir dağılımı göstergeleri incelendiğinde özellikle tarım kesiminde çalışanların gelirlerinde meydana gelen bu görece azalma sonucu karşılaştıkları riskleri telafi etmek için devletin daha fazla transferde bulunmak zorunda kaldığı söylenebilir.

Yoksul ve yoksul olmayan fertlerin elde ettikleri gelir toplamının gelir türlerine ve çalıştıkları sektörler göre dağılımına baktığımızda ise önemli farklılıklar söz konusudur. Tablo 3.13.'de görüldüğü üzere çalışan yoksulların yaklaşık yarısı (%44) tarım sektöründe istihdam etmekteyken çalışan ve yoksul olmayanların yarıdan fazlası (%54,9) hizmetler sektöründe faaliyet göstermektedir. Çalışan yoksulların en az faaliyet gösterdikleri sektör %12 ile sanayi sektörü iken çalışan ve yoksul olmayanların en az faaliyet gösterdikleri sektör ise %6,9 ile inşaat sektörüdür.

**Tablo 3.13. Yoksul ve Yoksul Olmayan Çalışanların Sektörel Dağılımı ile Elde Ettikleri Gelirin Gelir Türlerine Göre Dağılımı (%) (2014)**

Nüfus	Çalışanların Sektörel Dağılımı				Elde Edilen Gelirin Gelir Türlerine Göre Dağılımı			
	Hizmetler	Tarım	İnşaat	Sanayi	Ücret	Yevmiye	Sosyal Transfer	Tarım
Yoksul	28,9	44,0	15,0	12,0	30,0	27,7	14,3	13,0
Yoksul Olmayan	54,9	17,7	6,9	20,5	54,8	4	19,5	6,5

**Kaynak:** TÜİK, Basın Odası Haberleri, (2016)

Yoksul fertlerin toplam gelirlerinin %30'unu ücret gelirleri, %27,7'sini yevmiye gelirleri, %14,3'ünü sosyal transfer gelirleri ve %13'ünü tarım gelirleri oluştururken yoksul olmayan fertlerin toplam gelirlerinin %54,8'sini ücret gelirleri, %4'ünü yevmiye gelirleri, %19,5'ini sosyal transfer gelirleri ve %6,5'ini tarım gelirleri oluşturmaktadır. Dikkat edilirse yoksul fertler, yoksul olmayan fertlerden daha az sosyal transfer geliri

elde etmektedir. Bunun nedeni yoksulların %71,8'inin yoksul olmayanların ise %32,3'ünün herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmadan çalışmalarıdır.

### **3.2. TÜRKİYE'DE YOKSULLAR LEHİNE MALİYE POLİTİKASI UYGULAMALARININ ANALİZİ**

Yoksullar lehine maliye politikası uygulamaları kapsamında Türkiye'de 2002 yılı sonrası büyüme, eğitim, sağlık, vergi, sosyal güvenlik, sosyal sigorta, sosyal konut, istihdam, altyapı, tarımsal üretim, mikro kredi, asgari ücret vb. yoksullara yönelik uygulanan politikalar ikincil veriler eşliğinde çalışmanın bu kısmında detaylı bir şekilde analiz edilecek ve mevcut durum değerlendirilmesi yapılacaktır.

#### **3.2.1. Yoksullar Lehine Büyüme ve Ekonomik İstikrarı Sağlamaya Yönelik Maliye Politikası Uygulamaları**

Makroekonomik istikrarsızlığın milli gelire, enflasyona ve işsizliğe olan negatif etkileri yoksulların durumunu olumsuz etkileyeceğinden yoksullar lehine maliye politikasının başarılı olabilmesi büyük ölçüde iktisadi büyümenin sürdürülebilir olmasına ve makroekonomik istikrarın sağlanmasına bağlıdır. 2001 krizinin ardından özellikle IMF destekli Türk kamu mali sisteminde hayata geçirilen bir dizi reform uygulamaları (güçlü ekonomiye geçiş programı vb.) 2002 yılından itibaren maliye politikası (hükümet politikaları) uygulamasına yön vermiş ve bu durum siyasi istikrarın sağlanmasıyla birlikte makroekonomik değişkenler üzerinde olumlu gelişmelerin gözlemlenmesine vesile olmuştur.

Türkiye ekonomisi geride bıraktığı son 15 yılda yerli ve yabancı yatırımcılara verdiği güven, sağlam finansal yapı ve güçlü kamu maliyesiyle yıllık ortalama %5,7 gibi yüksek düzeyde istikrarlı bir büyüme trendi yakalamıştır<sup>373</sup> (Bkz. Tablo 3.14.). İktisadi büyümedeki bu artış ve kamu maliyesinde tahsis edilen bütçe disiplini (yüksek düzeyde faiz dışı fazla-yoksullar lehine bütçe olanaklarının artması) kamu gelirlerinin de artmasına neden olmuş ve korunmaya muhtaç yoksulların yaşam koşullarını iyileştirmek için gerekli ilave fonların elde edilmesini kolaylaştırarak daha fazla kaynak sunulmasına imkân sağlamıştır.

Makroekonomik istikrar açısından son derece önemli olan ve Türkiye'de uzun yıllar %50 düzeyinde seyreden yüksek enflasyon oranları 2002 yılından itibaren alınan

<sup>373</sup> TC Kalkınma Bakanlığı (2013), **2014–2018 Onuncu Kalkınma Planı**, Ankara, s. 59 – 60.

bir dizi önlemler sayesinde büyük oranda düşürülmüştür. Yoksullar üzerinde ciddi tahribatlara yol açan enflasyonun ilgili dönemde tek haneli bir yapıya kavuştuğu söylenebilir (Bkz. Tablo 3.14). Ancak son dönemde (2017) yurt içinde ve dışında yaşanan bazı olumsuz gelişmelerin etkisiyle kur baskısının artması ve bu durumun maliyetleri arttırması özellikle gıda enflasyonunun tekrar yükselmesine yol açmaktadır.

**Tablo 3.14. Makroekonomik Göstergeler ve Yoksulluk Oranları (2002–2016)**

Yıllar	EO (%)	BO (%)	İO (%)	KB GSYH (\$)	FG/GSYH (%)	BA/ GSYH (%)	SKH/GSYH (%)**	KBGG 4.3 \$'ın Altında olan Nüfus (%)
2002	29,75	6,4	10,3	3581	14,8	-11,2	9,6	30,30
2003	18,36	5,6	10,5	4698	12,9	-8,6	10,7	23,75
2004	9,35	9,6	10,8	5961	10,1	-5,0	10,9	20,89
2005	7,72	9,0	9,5	7304	7,0	-1,0	11,0	16,36
2006	9,65	7,1	9,0	7906	6,1	-0,6	11,2	13,33
2007	8,39	5,0	9,2	9656	5,8	-1,6	11,6	8,41
2008	10,06	0,8	10,0	10931	5,3	-1,8	11,6	6,83
2009	6,53	-4,7	13,1	8980	5,6	-5,3	15,5	4,35
2010	6,40	8,5	11,1	10560	4,4	-3,5	13,0	3,66
2011	10,45	11,1	9,1	11205	3,3	-1,3	12,8	2,79
2012	6,16	4,8	8,4	11588	3,4	-1,9	13,3	2,27
2013	7,40	8,5	9,0	12480	3,2	-1,0	14,1	2,06
2014	8,17	5,2	9,9	12112	2,9	-1,1	12,1	1,62
2015	8,81	6,1	10,3	11014	2,7	-1,0	12,0	1,58
2016	8,53	2,9	10,9	10807	2,2	-1,1	-	-

Simgeler: **EO**: Enflasyon Oranı, **BO**: Büyüme Oranı, **İO**: İşsizlik Oranı, **KB**: Kişi Başına, **FG**: Faiz Giderleri, **BA**: Bütçe Açığı, **KBGG**: Kişi Başına Günlük Gelir, **SKH**: Sosyal Koruma Harcamaları Notlar: (\*) Büyüme, Bütçe Açığı ve Kişi Başına GSYH rakamları 2009 baz yılı yeni seri rakamlarıdır. (\*\*) 2002–2007 dönemine ait SKH'nın GSYH'ye oranları yazar tarafından hesaplanmıştır.

**Kaynak:** TÜİK, Temel İstatistikler (2016) ve BUMKO, Temel Ekonomik Büyüklükler, (2016)

Türkiye ekonomisi 2002–2007 yılları arasında yüksek büyüme performansı sergilemiş ancak 2008 yılından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küresel krizin negatif etkilerinden nasibini alarak büyüme rakamlarında (2008'de %0,8 ve 2009'da %-4,7) ciddi düşüşler yaşamıştır. Bu durum reel sektörü de olumsuz etkileyerek 2009 yılında işsizlik oranı % 13,1 ile 2002-2016 döneminin rekor seviyesine ulaşmıştır. Alınan bir dizi ekonomik tedbirlerle Türkiye ekonomisi 2010 – 2015 döneminde ortalama %7,5 oranında büyümeyi başarmıştır. 2016 yılı hariç güçlü ekonomik büyüme istihdamda ciddi artışlara yol açsa da (Türkiye 2007–2016 döneminde yaklaşık 7 milyon ilave istihdam ile OECD ülkeleri içinde en yüksek istihdam artışı sağlayan ikinci ülkedir<sup>374</sup>.) işsizlik oranlarına bu

<sup>374</sup> TC Maliye Bakanlığı (2017), **2017 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması (Naci Ağbal)**, <http://www.gep.gov.tr/Web/GenelMudurlukDokuman.aspx?prmts=1577> (25.01.2017), s. 13.

durumun yansıdığı pek söylenemez (Bkz. Tablo 3.14.). 2017–2019 Orta Vadeli Planda, Türkiye ekonomisinin 2017 yılında %4,4, 2018 ve 2019 yıllarında ise %5 büyüyeceği ve işsizlik oranının ise 2019’da %9,8’e gerileyeceği ön görülmektedir. 2002–2016 döneminde büyüme oranlarındaki bu olumlu gelişme kişi başına GSYH rakamlarına da yansımıştır. 2002 yılında 3,6 bin \$ olan kişi başına GSYH, 2009 yılında bir önceki yıla göre 2 bin \$ azalarak 9 bin \$’a gerilemiş ancak 2013 yılında rekor düzeye ulaşarak 12,5 bin \$’a yükselmiş ve 2016 yılında ise 10,8 bin \$ olarak gerçekleşmiştir.

Faiz giderlerinin GSYH’ye oranı 2002 yılında %14,8 iken her geçen yıl düşerek 2016 yılında %2,2’ye kadar gerilemiştir. Aynı durum faiz giderlerinin bütçe içindeki payı içinde geçerlidir. Faiz giderlerinin bütçe içindeki payı 2002 yılında %43,2 iken 2016 yılında %8,9’a kadar gerilemiştir. Başka bir ifadeyle, 2002 yılında her 100 TL’lik kamu gelirin 86 TL’si faiz ödemelerine giderken 2016 yılında 11 TL’si faiz ödemelerine gitmiştir. Bu durum yatırıma, sağlığa, eğitime, tarıma ve sosyal yardımlara daha fazla kaynak tahsisi sunacağından yoksullar lehine maliye politikasının başarı şansını artırmaktadır. Nitekim sosyal koruma harcamalarının GSYH’ye oranı 2002 yılında %9,6 iken 2009 krizinde %15,5’e kadar yükselmiş ve 2015 yılında % 12 olarak gerçekleşmiştir.

2002–2016 döneminde kamu maliyesindeki bu olumlu gelişmeler bütçe açığının GSYH’ye oranına da yansımıştır. 2002’de %-11,2 olarak gerçekleşen bütçe açığı 2008 yılına kadar sürekli gerilemiştir. 2008 yılında baş gösteren küresel krizin Türkiye ekonomisine olan daraltıcı etkilerini hafifletmek amacıyla genişletici maliye politikası uygulanmış, mali disiplinden taviz verilmiş ve 2009 yılında bütçe açığının GSYH’ye oranı %-5,9 olarak gerçekleşmiştir. Ancak izleyen yıllarda uygulanan istikrarlı ve mali disiplini sağlayıcı politikalarla bütçe açığının GSYH’ye oranı 2011 yılından itibaren Maastricht Kriterinin (%3) de altına düşerek 2016 yılında %-1,1 seviyesine kadar gerilemiştir (Bkz. Tablo 3.14.).

Sonuç olarak, ilgili dönemde makroekonomik göstergelerin tamamında yaşanan olumlu gelişme Türkiye’nin yoksulluk oranlarına da yansımıştır. Mutlak yoksulluk sınırı 4,3 \$ olarak kabul edildiğinde kişi başına günlük geliri 4,3 \$’ın altında olan nüfusun oranı 2002 yılında % 30,30 iken 2015 yılına gelindiğinde yaklaşık 20 kat azalarak %1,58’e kadar gerilemiştir (Bkz. Tablo 3.14.).

### 3.2.1.1. İstihdamın ve Nitelikli İşgücünün Teşvikine Yönelik Politikalar

2008 yılında başlayan ve etkileri devam eden küresel kriz kaynaklı makro-ekonomik istikrarsızlıklar, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'nin de istihdam politikaları üzerinde etkileri olmuştur. Yaşanan küresel kriz neticesinde genel olarak bütün gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinde istihdam oranlarında bir azalma, işsizlik oranlarında bir artış yaşanmış ve bu durum merkezi hükümetleri yoksullukla mücadelede daha etkin ve daha kapsamlı bir istihdam politikaları oluşturmalarını gerekli kılmıştır.

**Tablo 3.15. İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler (2005–2016)**

Yıllar	Çalışma Çağındaki Nüfus (Bin Kişi)	İşgücü (Bin Kişi)	İstihdam (Bin Kişi)	İşsiz (Bin Kişi)	İş Gücüne Katılma Oran (%)	İstihdam Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	Genç Nüfusta İşsizlik Oranı (%)
2005	48356	21691	19633	2058	44,9	40,6	9,5	17,5
2006	49275	21913	19933	1980	44,5	40,5	9,0	16,5
2007	50177	22253	20209	2044	44,3	40,3	9,2	17,3
2008	50982	22899	20604	2295	44,9	40,4	10,0	18,5
2009	51833	23710	20615	3095	45,7	39,8	13,1	22,9
2010	52904	24594	21858	2737	46,5	41,3	11,1	19,9
2011	53985	25594	23266	2328	47,4	43,1	9,1	17,0
2012	54961	26141	23937	2204	47,6	43,6	8,4	15,8
2013	55982	27046	24601	2445	48,3	43,9	9,0	17,1
2014	56986	28786	25933	2853	50,5	45,5	9,9	18,0
2015	57854	29678	26621	3057	51,3	46,0	10,3	18,6
2016*	58665	30519	27282	3237	52,0	46,5	10,6	19,0

Not: (\*) 2016 (Ekim). Tablodaki veriler mevsimsel etkilerden arındırılmış işgücü durumunu göstermektedir.

**Kaynak:** TÜİK, İşgücü İstatistikleri

Yukardaki Tablo 3.15. Türkiye'nin işgücü piyasasındaki son 11 yıllık gelişim durumunu göstermesi açısından son derece önemlidir. Küresel krizin ardından 2009 yılında %13,1 ile rekor düzeye ulaşan işsizlik oranını 2012 yılında %8,4'e düşürerek OECD ülkeleri arasında işsizlik oranını en çok azaltan ülke Türkiye olmuştur. Yine küresel kriz sonrası 2009 yılında %22,9 olan genç nüfusta işsizlik oranı 2012 yılında %15,8'e düşerek rekor seviyede gerilemiş ancak 2012 yılı sonrasında ülke içinde yaşanan bazı olumsuz olaylar neticesinde %18–19 düzeyinde seyretmiştir. Emek arzının her yıl yaklaşık olarak 1 milyon civarında artması, yaşanan ulusal-uluslararası terör tehdidi ve makro-ekonomik bazı sıkıntılar son yıllarda kamu istihdam politikalarının başarısını baskı altına almaya çalışsa da işgücünde ve istihdam edilenlerde son 11 yılda ciddi bir iyileşmenin olduğu görülmektedir. 2005 yılında 21,5 milyon olan işgücü 2016 (Ekim) yılına gelindiğinde yaklaşık 9 milyon artarak 30,5 milyona yükselirken aynı dönemde istihdam edilen kişi sayısı yaklaşık 7,7 milyon artmıştır. 2005-2016 döneminde istihdam



oranı %40,6'dan %46,5'e işgücüne katılım oranı ise %44,9'dan %52'ye yükselmiştir. Risk grubu olarak da değerlendirilen genç nüfus da işsizlik oranlarına bakıldığında ise iyimser tablonun biraz gerisinde kaldığı söylenebilir. Türkiye'de 2005–2016 yılları arasında genç nüfusta işsizlik oranı ortalama %18 düzeyindedir. Bu oran aynı dönemde OECD ülkelerindeki genç işsizlik oranlarından yaklaşık %5 daha fazla bir değerdir.

İşsizlik Sigortası kanununda 2011 yılında yapılan bir değişiklikle İşsizlik sigortası fonunun bir yıl önceki gelirinin %30 ila %50'lik kısmının istihdamın artırılmasına, nitelikli işgücünün teşvikine, işsizlik riskinin azaltılmasına ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması muhtemel olanların korucu tedbirler alınarak başka alanlara yönlendirilmesine imkân sağlanmıştır<sup>375</sup>.

İstihdamın ve nitelikli işgücünün teşvikine yönelik İstihdam Seferberliği Programı kapsamında 2017 yılında İŞKUR ile TOBB arasında “Oda ve Borsalarda İŞKUR Hizmet Noktası Kurulması Protokolü” imzalanmış ve 252 noktada iş arayanlar ile işverenlerin bir araya getirilmesi hedeflenmiştir. Uygulanacak olan artı istihdam programıyla katma değeri yüksek olan ve nitelikli işgücüne ihtiyaç duyulan alanlarda öncelikle üniversite mezunları olmak üzere işe alınacak her mezun için ödenecek ücretin ilk yıl net asgari ücretin yarısı (702TL) ikinci yıl ise net asgari ücretin 4'te biri devlet tarafından ödenecektir. Program dâhilinde 280 bin kişinin işe yerleştirilmesi hedeflenmektedir<sup>376</sup>. İstihdam seferberliği ile 2017 yılında 2 milyon artı istihdam hedeflenmiş ve 2017'nin ilk dört ayında 1 milyonun üzerinde artı istihdam sağlanmıştır.

Nitelikli işgücünün teşviki kapsamında MEB, TOBB ve TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi işbirliğinde 2010 yılında imzalanan 2014 yılında işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda revize edilen protokol ile Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Beceri 10 projesi yürütülmektedir. Bu projeye emek yoğun sektörlerde çalışan vasıfsız iş gücü fazlalığının teknoloji yoğun sektörlerde ihtiyaç duyulan uzmanlaşmış iş gücü arzının artırılması hedeflenmiştir. 2011-2015 yılları arasında UMEM Beceri 10 projesi kapsamında açılan toplam 19.632 kurstan 202.467 kişi yararlanmışır<sup>377</sup>.

<sup>375</sup> SGK (2013), *Sosyal Güvenlik Sisteminde Primler*, No: 70, Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi:2013/3, s.38.

<sup>376</sup> <http://www.csgb.gov.tr/home/news> (15.01.2017)

<sup>377</sup> İŞKUR (2015), **8. Genel Kurul Çalışma Raporu**, s. 127–128.



### 3.2.1.2. Tarımsal Üretim Teşvikine Yönelik Politikalar

Tarımsal üretimin teşvikine yönelik mali destek programları Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunca (TKDK) yürütülmektedir. 2006 yılından itibaren Bakanlık, *Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı* (KKYDP)'ni, 2011 yılından bu yana ise TKDK, *Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma* (IPARD) programını yürütmektedir.

KKYDP kapsamında tarımsal faaliyetlere ilişkin yatırımlara yönelik (ekonomik yatırımlar, makine-ekipman alımları ve modern sulama yatırımları) %50 hibe desteği sağlanmakta ve tarımsal yatırımların teşviki amaçlanmaktadır. 2006–2015 yılları arasında ekonomik yatırımlar kapsamında toplam 5860 adet proje tamamlanarak 60 binden fazla kişiye istihdam sağlanmış ve 1,7 milyar TL hibe desteği verilmiştir. Makine-ekipman alımına yönelik aynı dönemde 1.1 milyar TL hibe desteği verilerek 270 bin den fazla makine-ekipman dağıtımı gerçekleştirilmiştir. Tarımsal üretimin verimliliğini arttırmaya yönelik sulama yatırımları kapsamında ise yine aynı dönemde yaklaşık 10 bin proje kabul edilerek 140 milyon TL hibe desteği sağlanmıştır. KKYDP dâhilinde şimdiye kadar toplam 280 bin proje hayata geçirilmiş ve 3 milyar TL'ye yakın destek ödemesi yapılmıştır<sup>378</sup>.

2007–2013 dönemlerini kapsayan IPARD-I programı kapsamında 42 ilde tarımsal üretimin teşvikine yönelik yatırımcılara %50 ile %65 oranında hibe desteği (3,4 milyar TL) verilerek 10 binin üzerinde proje hayata geçirilmiş ve ülke ekonomisine yaklaşık 5 milyar TL'lik yatırım kazandırılmıştır. IPARD-I'in devamı niteliğindeki IPARD-II programıyla (2014–2020) hibe desteğinin üst sınırı %65'den %70'e yükseltilerek sürdürülebilir tarım ve kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesine yönelik tarımsal yatırımların desteklenmesi hedeflenmiştir. AB (801 milyon Avro) ve ulusal katkı (244 milyon Avro) ile birlikte 1 milyar Avro'yu aşkın hibenin yatırımcılara sunulması planlanmaktadır<sup>379</sup>.

Tarımsal nüfusun gençleşmesi ve tarımda istihdamın artırılması amacıyla 2016 yılında Genç Çiftçilere Hibe Projesi başlatılmış ve proje dâhilinde kırsal alanda ikamet

<sup>378</sup> T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2016), **2016 Yılı Tarımsal Destekler Bülteni**, s. 20.

<sup>379</sup> T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2017), **2017 Yılı Bütçe Sunumu**, <http://www.tarim.gov.tr/Sayfalar/Detay.aspx?SayfaId=30>, (01.02.2017), s. 102–105.

eden ve belli şartları taşıyan genç yatırımcılara 30 bin TL hibe desteği sağlanmıştır. Proje kapsamında 2016 yılında 15 bin proje kabul edilmiş ve genç çiftçilere yaklaşık 500 milyon TL hibe desteği verilmiştir.

Tarımsal üretimin teşvikine yönelik ve doğrudan dar gelirli vatandaşları hedef alan bir diğer önemli politika ise dönemin Devlet Bakanlığı ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı arasında yoksullukla mücadele kapsamında 2003 yılında başlatılan ve 2010 yılında sona erdirilen Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP) dir. Proje ile kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksulluk içinde bulunan ve tarımsal üretim için yeterli kaynağa sahip olamayan yoksul ailelerin gelir seviyelerini yükseltmeleri, tarımsal üretimde sürekliliklerinin sağlanması, ürettikleri tarımsal ürünlerini kendi mahallerinde değerlendirmeleri ve pazarlamaları amaçlanmıştır. 2003–2015 yılları arasında KASDEP kapsamında 1569 proje hayata geçirilerek 100 binin üzerinde yoksul ailelerin fayda elde etmesi sağlanmış ve yaklaşık 1,1 milyar TL kaynak aktarılmıştır (Bkz. Tablo 3.16.).

**Tablo 3.16. Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (2003–2015) \***

	2003–2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Toplam
Proje Sayısı	816	222	154	249	92	22	20	6	1569
Aile Sayısı	59707	15201	9172	13577	4667	1439	917	383	103868
Aktarılan Kaynak**	475,4	104,5	89,8	279,1	92,7	21,3	23,9	2,4	1083,2

Notlar: (\*)Proje kapsamında verilen destekler; süt sığırcılığı, damızlık koyun ve seracılık faaliyetlerine yöneliktir. Projeden yararlanan fayda sahipleri faizsiz olmak üzere ilk iki yıl ödemesiz, geri kalan altı yıl altı eşit taksitte toplam sekiz yılda ödemekle mükelleftir. (\*\*) Milyon Türk Lirası.

**Kaynak:** Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015), s. 138–139.

2002–2015 yılları arasında tarımsal üretimin teşvikine yönelik uygulanan tüm bu politikaların tarım sektörüne yansımalarının değerlendirilmesi açısından aşağıdaki Tablo 3.17. son derece önemlidir. 2002 yılında 1,8 milyar TL olan tarımsal destekler 5,5 kat artarak 2015 yılında 10 milyar TL’yi geçmiş ve toplamda Türk çiftçisine 80 milyar TL’yi aşan nakdi karşılıksız hibe desteği verilmiştir. 2006 yılında çıkarılan 5488 sayılı Tarım Kanunu’nun 21. Maddesi ne göre tarımsal destek için her yıl bütçeden ayrılacak kaynağın GSYH’nin %1 den az olamayacağı belirtilmesine rağmen Tarımsal desteklerin GSYH’ye oranı ortalama %0,5 düzeyinde gerçekleşmiştir. Tarımsal desteklerin 5,5 kat artmasına rağmen GSYH’de tarımın payının %10,3’den %7’lere gerilemesi verilen desteklerin ya yetersizliğinden (AB ülkelerinde tarımsal desteklerin GSYH’ye oranı ortalama %2’dir) ya da destek projelerinin verimliliğinin düşüklüğünden kaynaklanmaktadır. Yıllar itibariyle tarımsal istihdam oranlarındaki gerilemenin de (%35’lerden, %20’lere) ya verilen tarımsal desteklerin yetersizliğinden ya da tarımsal

üretim teşvikine yönelik verilen makine-ekipman desteklerinin emek yoğun tarım üretimden teknoloji yoğun tarımsal üretime geçilmesiyle tarımsal işgücüne duyulan ihtiyacın azalmasından kaynaklandığı söylenebilir.

**Tablo 3.17. Tarımsal Destek Miktarları ve Tarımdaki Gelişmeler (2002–2015)**

Yıllar	GSYH'de Tarımın Payı (%)	Tarım Sektöründe Büyüme (%)	Tarımsal Üretimin Değeri Milyon (TL)	Tarımsal İhracat Milyon (\$)	Tarımsal İstihdam Oranları (%)	Tarımsal Destek Miktarı (Milyon TL)	Tarımsal Desteklerin GSYH'ye Oranı (%)
2002	10,3	8,68	52134	3752	34,9	1868	0,51
2003	9,9	-1,53	68392	5257	33,9	2669	0,57
2004	9,4	3,95	79648	6501	29,1	3049	0,52
2005	9,3	7,93	88364	8309	25,7	3681	0,55
2006	8,2	1,55	96356	8634	24,0	4743	0,60
2007	7,5	-6,22	104374	9769	22,5	5541	0,62
2008	7,5	4,53	115348	11474	22,4	5850	0,59
2009	8,1	4,13	123023	11191	23,1	4530	0,45
2010	9,0	7,67	165039	12664	23,3	5881	0,51
2011	8,2	3,44	191627	14427	23,3	7084	0,51
2012	7,8	2,20	200814	15251	22,1	7635	0,49
2013	6,7	2,32	190567	16977	21,2	8758	0,48
2014	6,6	0,59	204967	17995	21,1	9100	0,48
2015	6,9	9,12	248925	16789	20,6	10003	0,48
Toplam Tarımsal Destek Miktarı (Milyon TL)						80392	

Not: Tabloda yer alan Tarımsal İhracat rakamları TÜİK verilerinden Harmonize Sistem sınıflandırmasına göre (Dış ticaretle ilgili 99 fasıldan, tarım ve gıda ürünleri ile ilgili olan ilk 24 faslın toplamı) derlenmiştir.

**Kaynak:** TÜİK, TEPGE (2013), Türkiye Tarımı Beklentiler ve Gelişmeler, Tarımsal Destekler Bültenleri ve ilgili yıllara ait Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı faaliyet raporlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tarımsal ihracatta 13 yıllık dönemde 4,5 kat artış sağlanmış ve 2002 yılında 3,8 milyar \$ olan tarımsal ihracat, 2015 yılında 17 milyar \$ seviyelerine kadar yükselmiştir. Tarımsal ihracat rakamlarındaki bu olumlu gelişmede tarımsal desteklerin payı ile bu destekler sonucunda tarımsal ürün çeşitliliğinin ve ihraç edilen ülke sayısındaki artışın payı büyüktür. 2002 yılında ihracata konu olan ürün çeşidi 1480 ve ihraç edilen ülke sayısı 161 iken 2015 yılında 192 ülkeye ulaşmıştır. Yıllar itibarıyla tarımsal ihracattaki bu artışlar 2003 ve 2007 yılları hariç tüm yıllarda tarım sektöründeki büyümenin başlıca belirleyicisi olmuş ve 2015 yılında tarım sektörü rekor seviyede %9,12 büyümüştür.

### 3.2.1.3. Altyapı Yatırımlarının Teşvikine Yönelik Politikalar

Altyapı yatırımlarının teşvikine yönelik 2002 yılından günümüze uygulanan başlıca politikalar; GAP projesi kapsamında bölgenin altyapı yatırımlarının arttırılması, Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES), Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) ve Su Kanalizasyon ve Altyapı Projeleri (SUKAP) olarak sayılabilir.

İşsizlik Sigortası Kanununda yapılan değişiklikler ile İşsizlik Sigortası Fonu'nun mevcut nema gelirlerinin belirli miktarları 2008–2012 yılları arasında (GAP kapsamındaki yatırımların öncelikli olması şartıyla) ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansmanı için kullanılmıştır. Yapılan bu düzenleme ile 2008 yılında 1,3 milyar TL, 2009 yılında 4,2 milyar TL, 2010 yılında 3,7 milyar TL, 2011 yılında 948 milyon TL ve 2012 yılında 1,3 milyar TL olmak üzere toplam 11 milyar 435 milyon TL Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılmıştır<sup>380</sup>.

2005 yılında uygulanmaya başlayan KÖYDES, 79 ilde (İstanbul ve Kocaeli hariç) temiz içme suyu ve yolu bulunmayan veya yetersiz olan köylerin, sağlıklı içme suyuna kavuşturulması ve köy yollarının mevcut durumunun iyileştirilmesi amacıyla hayata geçirilen cumhuriyet tarihinin en büyük kırsal kalkınma projesidir. Projeyle kırsal alanda ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanarak yaşam koşullarının iyileştirilmesi, kırsal alanda yoksulluğun azaltılması hedeflenmiştir.

2005 – 2015 yılları arasında KÖYDES projesi kapsamında köy yollarına yönelik yaklaşık olarak 110 bin km asfalt, 3000 km beton, 80 bin km stabilize, 1800 km ham yol, 5500 km tasfiye, 41 bin km onarım ve 17 milyon metrekare parke taşı yapılmıştır. Sanat yapısı olarak 37 bin adet menfez ve 1300 adet köprü yapılarak hizmete sunulmuştur. Suyu bulunmayan 4300 köye şebekeli içme suyu tesisi kurulmuş ve temiz içme suyu yetersiz olan 48 bin köyün de içme suyu tesisi yenilenmiştir. Temiz içme suyu tesisi yapılan veya mevcut tesisleri iyileştirilen yaklaşık 53 bin köyde, 15 milyona yakın insan böylece daha iyi standartlarda hayatını sürdürmeye başlamıştır<sup>381</sup>.

KÖYDES projesi sayesinde sağlıklı içme suyuna ulaşım dünya ortalamasının\* üzerine çıkarılmış, 2000–2010 yılları arasında sağlıklı içme suyuna erişim oranı ciddi derecede artış göstererek %85'den %99'a yükselmiş ve kırsal alanda sağlıklı içme suyuna erişemeyen birey kalmamıştır<sup>382</sup>. KÖYDES projesine 2005 yılından 2015 yılına kadar toplam 9,4 milyar TL kaynak tahsis edilmiştir.

<sup>380</sup> İŞKUR (2012), 2012 **Faliyet Raporu**, s. 91.

<sup>381</sup> *Sessiz Devrim 2002–2014* (2015), Tanıtım ve Medya Başkanlığı, s. 147–148.

\* BM'in Binyıl Kalkınma Hedefleri kapsamında dünya genelinde 2015 yılına kadar sağlıklı içme suyuna erişemeyen nüfusun yarı yarıya azaltılması amaçlanmış ve bu hedefe 2010 yılı sonu itibarıyla ulaşılmıştır.

<sup>382</sup> Salih Barışık ve Ahmet Kasap (2012), "Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Kamu Harcamalarının Rolü", **ZFWT**, Vol:4, No:3, s. 47.

2007 ve 2008 yıllarında uygulanan BELDES projesiyle nüfusu 10.000'in altında bulunan belediyelerin yol altyapısı ve temiz içme suyu yatırımlarına destek olunması amacıyla 2880 km asfalt yol, 2652 km stabilize yol, 312 km beton yol, 133 adet köprü, 478 adet menfez, 1340 belediyede sağlıklı içme suyu tesisi (775 yeni tesis olmak üzere), yapılmış ve bu hizmetlerden yaklaşık 3 milyon 270 bin kişi yararlanmıştır. Altyapı yatırımlarının teşvikine yönelik uygulanmış olan BELDES ve KÖYDES projeleriyle kırsal alanların altyapı eksikliklerinin giderilerek yaşanılabilirlik seviyesinin artırılması ve böylece kent merkezlerine göçün önlenmesi hedeflenmiştir<sup>383</sup>. BELDES projesi kapsamında 2507 belediyeye yaklaşık 635 milyon TL kaynak aktarılmıştır.

Altyapı yatırımlarının teşvikine yönelik uygulanan bir diğer politika ise 2010 yılında başlatılan ve belediyelerin su ve kanalizasyon altyapı projelerini desteklemek amacıyla yürütülen SUKAP projesidir. SUKAP projesi ile nüfusu 25.000 ve altında olan belediyelere genel bütçeden ayrılan ödenekten proje tutarının %50'si oranında hibe verilmekte, kalan %50'si için ise iller bankası tarafından uzun vadeli kredi imkânı sağlanmaktadır. 2016 (Ocak) itibariyle SUKAP kapsamında yürütülen 1036 proje için yaklaşık 2,5 milyar TL hibe, 3 milyar 610 bin TL kredi desteği olmak üzere toplam 6 milyar 5 milyon TL belediyelere su, kanalizasyon ve altyapı projeleri için kaynak tahsisi sağlanmıştır<sup>384</sup>.

2003–2015 döneminde ulaştırma ve haberleşme altyapısı alanında yapılan yatırımlara da kısaca bakmakta fayda vardır. Karayollarında 2002 yılında toplam 6100 km olan bölünmüş yol uzunluğu 2015'de 25.000 km'ye, Demir yollarında 2003 yılında 8700 km olan demir yolu hat uzunluğu 2015'de 3800 km artarak (1213 km'lik kısmı yüksek hızlı tren hattı) 12.500 km'ye ulaşmıştır. 2003 yılında aktif havaalanı sayısı 26'dan 2015 sonu itibariyle 55'e yükseltilmiş ve hava yolu ulaşımından artık dar gelirli vatandaşlarında büyük ölçüde faydalanması sağlanmıştır. 2003-2015 yılları arasında karayoluna 161,3 milyar TL, demir yolluna 46,6 milyar TL, Haberleşme ve telekomünikasyona 26,2 milyar TL havayoluna 16,1 milyar TL ve deniz yoluna 3,2 milyar TL olmak üzere toplamda 253,4 milyar TL yatırım harcaması yapılmıştır<sup>385</sup>.

<sup>383</sup> Ömer Faruk Tekin (2016), "Adem-i Merkeziyetçi Kentleşme Politikaları ve Bölgesel Kalkınma: Türkiye Deneyimi", **S.Ü. Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, s. 129.

<sup>384</sup> [www.ilbank.gov.tr](http://www.ilbank.gov.tr). (05.02.2017)

<sup>385</sup> Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2016), **İstatistiklerle Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme 2003–2015**, <http://www.udhb.gov.tr/images/istatistik/0c3de9b9fe1505c.pdf>, (07.02.2017)

### 3.2.2. Yoksullar Lehine Vergi Politikası

Genelde maliye politikasının özelde ise vergi politikasının temel amaçları olan ekonomik büyüme, ekonomik istikrar, kaynak dağılımında etkinlik ve adil bir gelir dağılımı aynı zamanda Dünya Bankası'nın birçok raporunda da yoksullukla mücadele konusunda üzerinde durduğu konulardır<sup>386</sup>. Bu nedenle yoksullukla mücadelede yoksullar lehine bir vergi politikası son derece etkili ve belirleyici role sahiptir.

Yoksullar lehine vergi politikası kapsamında değerlendirilebilecek bazı uygulamalara değinmeden önce vergi gelirleriyle ilgili temel göstergelerin incelenmesi, vergi sisteminin ne kadar yoksullar lehine bir profil sergile(me)diğinin ortaya konulması açısından önemlidir. 2000–2016 yılları arasında toplam kamu gelirlerinin GSYH'ye, bütçe gelirlerine, dolaylı ve dolaysız vergilerin GSYH'ye, bütçe gelirlerine, toplam vergi gelirlerine oranı ve ortalama vergi takozu aşağıdaki Tablo 3.18.'de gösterilmiştir.

**Tablo 3.18. Vergi Gelirleri ile İlgili Temel Göstergeler ve Ortalama Vergi Takozu, (2000–2016)**

Yıllar	VG/ GSYH (%)	VG/ BG (%)	Dolaysız Vergiler			Dolaylı Vergiler			Ortalama Vergi Takozu (%) $\psi$			
			GSYH (%)	BG (%)	VG (%)	GSYH (%)	BG (%)	VG (%)	Türkiye		OECD	
									Bekâr	Evli+2	Bekâr	Evli+2
2000	17,7	77,4	6,0	26,0	33,6	10,5	45,6	59,0	40,4	40,4	37,0	27,9
2003	18,1	82,1	6,2	27,8	33,0	11,7	56,3	67,0	42,2	42,2	36,4	27,5
2005	18,4	78,3	6,0	25,6	32,7	12,4	52,6	67,2	42,8	42,8	36,2	27,0
2007	18,1	80,3	6,1	27,2	33,9	12,0	53,0	66,0	42,2	42,2	36,2	26,5
2009	18,1	80,0	6,4	28,4	35,5	11,6	51,4	64,2	36,7	35,2	35,2	25,1
2011	19,6	85,5	6,3	27,6	32,3	13,4	57,8	67,6	37,0	35,5	35,8	26,1
2013	20,8	83,7	6,4	25,8	30,8	14,4	57,8	69,2	37,4	35,8	36,2	26,8
2015	20,9	84,3	6,6	26,5	31,5	14,3	57,7	68,5	38,2	36,7	36,0	26,6
2016	20,8	82,7	6,8	27,0	32,8	14,0	55,6	67,3	38,1	36,4	36,0	26,6

Simgeler: **VG:** Toplam Vergi Gelirleri, **BG:** Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri Notlar: (\*) Toplam vergi gelirleri, merkezi yönetim bütçe gelirleri içerisindeki genel bütçe vergi gelirlerini ifade etmektedir. (\*\*) Türk vergi sistemi içerisinde dolaysız vergiler; gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler ile mülkiyet üzerinden alınan vergilerken dolaylı vergiler ise; dâhilde alınan mal ve hizmet vergileri, uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergiler, damga vergisi ve harçlardır. ( $\psi$ ) Ortalama vergi takozunda bekâr sütünü; çocuksuz tek kişiyi, Evli+2 sütünü ise anne-baba, tek maaş ve iki çocuğu ifade etmektedir.(u) 2016 yılı değerleri yazar tarafından hesaplanmıştır.

**Kaynak:** <http://stats.oecd.org/>; [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr); [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr) (22.04.2017) ve T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (2015).

İlgili dönemde vergi gelirlerinin hem GSYH'ye hem de bütçe gelirlerine oranında istikrarlı bir artış gözlemlenmektedir. Vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı ortalama %19 civarında iken merkezi yönetim bütçe gelirlerine oranı % 81,5 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin hem GSYH'ye hem de bütçe gelirlerine oranlarındaki bu artışta 2000'li yılların ilk çeyreğinde uygulanan istikrar tedbirlerinin mali disipline yansımalarının etkisi

<sup>386</sup> Murat Aydın ve Timur Türgay (2011), "Yoksullukla Mücadelede Vergi Politikası ve Türkiye", **Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt: 16, Sayı:1, s. 254.

büyüktür. Ayrıca bu istikrarlı artışta şüphesiz dolaylı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki ağırlığının da etkisi vardır\*. Son 17 yıllık süreçte vergi gelirlerinin bütçe gelirlerine oranındaki %5,3'lük artış kamu harcamalarının özellikle devlet tarafından sunulan ve yoksul kesimin yararlandığı mal ve hizmetlerin finansmanı için gerekli olan gelirin extra finansman araçlarına (borçlanma, emisyon vs.) gerek duyulmadan karşılanması açısından yoksullar lehine bir vergi politikası olarak değerlendirilebilir. Ancak dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki ağırlığının yıllar itibariyle artmış olması (%59'dan %67,3'e) her ne kadar vergilemenin mali amacına yönelik etkili bir yol olsa da özellikle talebin fiyat esnekliğinin düşük olduğu temel mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler (ekmek, süt, vb.) , marjinal tüketim eğilimi yüksek, tasarruf eğilimi düşük olan yoksullar aleyhinde sonuçlar doğurmaktadır. Başka bir ifadeyle yoksullar lehine yapılan kamu harcamalarının finansmanı yine yoksul kesime daha çok etki eden dolaylı vergilerle yapılmaktadır. TÜİK'in 2002–2015 dönemi gelire göre sıralı %20'lik gruplarda tüketim harcamalarının türlerine göre dağılımına baktığımızda en düşük %20'lik gelir grubunun (yoksulların) gıda ve alkolsüz içeceklere ortalama %23,1, en zengin %20'lik grubun ise ortalama % 17,1 oranında harcama yapması bu düşüncemizi kanıtlar niteliktedir.

Kamu harcamalarının finansmanı açısından vergiler hayati bir öneme sahip olmakla birlikte özellikle düşük gelir gruplarının ücret geliri elde ettikleri ve ücret geliri üzerinden sağlanan vergi gelirinin toplam vergilere oranı düşünüldüğünde vergi takozu yoksullar lehine vergi politikası kapsamında dikkate alınması gereken bir göstergedir. Türkiye'de 2000 yılında bekâr bir çalışanın ortalama vergi takozu %40,4 iken OECD ülkelerinde ortalama vergi takozu %37'dir. Bu oranlar Türkiye'de yıllar itibariyle düşerken (2016 yılında %38,1'e) OECD ülkelerinde %36 civarında sabit kalmıştır. Evli ve iki çocuklu bir ücret geliri elde eden açısından baktığımızda ise Türkiye'de 2008 yılına kadar bekâr çalışanla aynı oranda bir ortalama vergi takozu (%42 seviyelerinde ) söz konusu iken 2009 yılından itibaren %1,5 oranında evli ve çocuklu çalışan lehine bir ortalama vergi takozu (%35,5 düzeyinde) söz konusudur. Bu durumun nedeni ise 2008

---

\* Toplam vergi gelirlerinin GSYH'ye oranına literatürde vergi yükü de denilmektedir. OECD ülkelerinde ortalama vergi yükü %35 iken Türkiye de %25 civarındadır. Türkiye'nin vergi yükü OECD ortalamasına göre her ne kadar düşük olarak gözüksede toplam vergi gelirlerindeki dolaylı ve dolaysız vergi gelirlerinin dağılımına bakıldığında OECD üyesi birçok ülkede dolaysız vergilerin toplam vergilere oranı %30 ile %40 bandında iken Türkiye'de %23 civarındadır.

yılında ücret geliri elde edenler için mükellefin aile durumuna göre değişik miktarlarda yararlandığı asgari geçim indiriminin yürürlüğe girmesidir. OECD ülkelerinde evli ve iki çocuklu bir çalışanın ilgili dönemde ortalama vergi takozu % 27 (Türkiye’den %9 daha azdır) civarındadır (Bkz. Tablo 47). Ayrıca OECD ülkelerinde işçi ve işveren Sosyal güvenlik kesintilerinin payı vergi takozunun %63’ünü oluştururken Türkiye’de söz konusu bu oran %73 seviyelerindedir. OECD ülkeleri ve Türkiye arasında ortalama vergi takozu açısından dikkat çekici bir diğer önemli unsur ise Türkiye’de bekâr bir çalışanın ortalama vergi takozu OECD ülkelerine kıyasla % 1,9 puan fazla iken evli ve 2 çocuklu bir çalışanın ortalama vergi takozu OECD ülkelerine kıyasla %10 puan daha fazladır. Bu durumun nedeni toplam işgücü maliyetlerinin yüzdesi olarak vergi takozunun ana unsurunu oluşturan işçi ve işveren sosyal güvenlik paylarının Türkiye’de yüksekliğinden\* kaynaklanmakla birlikte ücretlerin vergilendirilmesinde OECD ülkeleri arasında Türkiye’nin aile durumunu en az dikkate alan ülke konumunda olmasıdır.

Türk vergi sistemi içerisinde yoksullar lehine vergi politikası kapsamında değerlendirilebilecek fazla bir düzenleme olmamakla birlikte (çalışan düşük gelir gruplu yoksullar veya asgari ücretliler için) en önemli uygulama gelir vergisi tarifesinin artan oranlı yapısıdır. Artan oranlı bir gelir vergisi tarifesi özünde az kazananadan az çok kazananadan çok vergi alınmasına imkân sağladığı için genel olarak çalışan yoksullar lehine bir vergisel düzenleme olarak değerlendirilmektedir. 1960 yılından beri yürürlükte olan 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu kapsamında uygulanan gelir vergisi tarifesi, son 57 yıldır ülkenin içinde bulunduğu şartlara göre Bakanlar Kurulu Kararlarıyla tarife dilim sayısında ve dilime karşılık gelen en düşük ve en yüksek oranlarda bazı değişikliklere uğramıştır. 1999 ve 2005 yılları arasında uygulanan gelir vergisi tarifesi, ücret dışındaki gelirlere ve ücret gelirlerine uygulanacak tarife olarak iki farklı şekilde uygulanmaktaydı\*\*. Vergilemede adalet açısından ayırma kuramı (emek geliri elde edenlerin korunması) gereği ücret geliri elde edenler için uygulanan tarifede her bir dilim için 5 puanlık bir avantaj söz konusu olmaktadır. Ancak 2006 yılında yapılan bir

\* 2017 yılı için asgari ücret geliri elde edenlerin SGK işveren payı %15,5 (indirimsiz hali %20,5), işçi payı ise %14’dür.

\*\* 1999–2005 yılları arasında yürürlükte olan gelir vergisi tarifesi 6 dilimden oluşmakla birlikte (2005 yılı 5 dilimden oluşmaktaydı) ücret geliri elde edenler için uygulanan tarifenin ilk dilimi %15’den başlarken son dilimine karşılık gelen oran %40’dı (2005 yılında %35’di). Ücret dışında gelir elde edenlere (ticari, serbest meslek kazancı vb.) için ise uygulanan tarifenin ilk dilimi %20’den başlarken son dilimine karşılık gelen oran %45’di (2015 yılında %40’dı).



düzenlemeyle ücretliler lehine farklılaştırılmış tarife düzenlemesinden vazgeçilerek tüm gelir unsurları için tek bir tarife uygulamasına geçilmiş ve ücret geliri elde edenler üçüncü dilimden itibaren ayırma kuramı gereği vergisel kolaylıktan yararlanı hale gelmiştir. Oysaki çoğu asgari ücretli olan ve emek geliri elde eden ücretliler için 2006 yılından önceki dönemlerde olduğu gibi ilk basamaktan itibaren sağlanması gereken vergisel kolaylık bu yeni uygulamayla ortadan kaldırılmış ve düşük gelirli çalışan yoksulların daha az vergisel avantajdan yararlanması sonucunu doğurmuştur.

Mevcut yürürlükteki artan oranlı gelir vergisi tarifesinin\* yoksullar lehine vergi politikası kapsamında daha etkili bir şekilde kullanılmasını sınırlandıran bazı vergisel düzenlemelerin varlığından da bahsetmekte yarar vardır. İlk olarak, yüksek gelir grupları kanunların kendilerine tanıdığı çeşitli imkânlarla (muafiyet, istisna, matrahtan indirilebilecek gider vb.) vergiden kısmen kaçınabildikleri için düşük gelirli kesim, yüksek gelirli kesime göre daha ağır bir vergi yükü ile karşı karşıya kalabilmektedir. İkincisi, mevcut artan oranlı gelir vergisi tarifesi belirli bir noktadan sonra artan oranlılık özelliğini kaybederek (70.000 TL veya ücret gelirlileri için 110.000 TL) düz oranlı bir tarifeye dönüşmekte ve bu noktadan sonra bireylerin elde ettiği gelir ne olursa olsun tek bir vergi oranı (%35) uygulanmaktadır. Bu durum ise vergide adalet ilkesiyle bağdaşmamaktadır<sup>387</sup>. Üçüncüsü, 2000’li yılların başında özellikle küreselleşmenin de etkisiyle emek ve sermayenin artan mobilitesi ülkeleri vergi rekabetine zorlamış, birçok AB ve OECD ülkeleri gelir ve kurumlar vergisi oranlarında indirimle gitmiştir. Türkiye’de 1999 yılından itibaren vergi oranlarında çeşitli indirimler yapılmış ancak bu indirimler vergi tarifesindeki basamak sayısının azalmasıyla ve bir üst basamağa geçerken oran artışlarının daha da büyümesiyle sonuçlanmıştır\*\*. Bu durum ise mükelleflerin büyük bir çoğunluğunun alt vergi dilimlerinde yoğunlaşmasına ve vergi kayıp ve kaçığının

\* 2017 yılı itibarıyla gelir vergisine tabi gelirlerin vergilendirilmesinde esas alınan tarife 4 dilimden ve her dilime karşılık gelen %15 ile %35 arasındaki oranlardan oluşmaktadır. 2017 yılı gelirlerinin vergilendirilmesinde uygulanacak olan tarife; 13.000 TL’ye kadar %15, 30.000 TL’nin 13.000 TL’si için 1.950 TL, fazlası %20, 70.000 TL’nin 30.000 TL’si için 5.350 TL, (ücret gelirlerinde 110.000 TL’nin 30.000 TL’si için 5.350 TL), fazlası %27, 70.000 TL’den fazlasının 70.000 TL’si için 16.150 TL, (ücret gelirlerinde 110.000 TL’den fazlasının 110.000 TL’si için 26.950 TL), fazlası %35 olarak vergilendirilmektedir.

<sup>387</sup> Ersan Öz ve Cemil Rakıcı (2004), “Türk Gelir Vergisi Tarifesinin Değerlendirilmesi” **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:18, Sayı:5, s. 28.

\*\* 2006 yılından itibaren her yıl vergi dilimleri güncellenerek uygulanan gelir vergisi tarifesinde birinci basamaktan ikinci basamağa geçerken oran artışı %5, ikinci basamaktan üçüncü basamağa geçerken %7, üçüncü basamaktan son basamak olan dördüncü basamağa geçerken %8’dir.

artmasına yol açarak kamu harcamalarının ana finansman kaynağı olan vergi gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır<sup>388</sup>.

Yoksullar lehine vergi politikası kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer uygulama asgari geçim indirimidir\*. Asgari geçim indirimi, GVK'nın yürürlüğe girdiği 1960 yılından beri değişik dönemlerde, çeşitli isim (genel indirim, özel indirim, ücretlerde vergi indirimi) ve uygulama yöntemleriyle (matrahtan veya vergiden indirim-dekot yöntemi) uygulanma imkânı bulmuş ve 2008 yılında yapılan bir düzenlemeyle vergiden indirim tekniği benimsenerek son halini almıştır. Gerçek usulde vergilendirilen ücretliler için geçerli olan asgari geçim indirimi uygulamasında indirim miktarı, ücretlinin medeni haline ve çocuk sayısına göre belirlenmektedir\*\*. Asgari geçim indirimi uygulamasının ücretli çalışanlar açısından anlamı, ücret geliri elde eden bireyin eline geçecek olan net ücretini arttırıcı bir etki yapmasıdır. Uygulamayla, bireylerin asgari geçimini sağlayacak olan gelirin vergi kapsamı dışında tutulması sağlanarak ödeme gücü yaklaşımıyla vergilemede adalet amaçlanmaktadır. 2017 yılı için eşi çalışmayan ve üç çocuklu bir asgari ücretli aylık 226,63 TL asgari geçim indirimi tutarından yararlanarak ilk 9 ay hiç gelir vergisi ödememektedir. Aynı durum bekâr bir asgari ücretli çalışan açısından değerlendirildiğinde aylık 133,31 TL asgari geçim indiriminden yararlanarak ilk 9 ay sadece 93,32 TL (asgari geçim indiriminin olmaması halinde ise 226,63 TL) gelir vergisi ödemektedir.

Asgari geçim indiriminden yararlanılabilmesi için ücret gelirinin belirli bir miktarı aşmaması gibi bir şart söz konusu olmamakta ve dolayısıyla gerçek usulde veriletilen ücretlinin gelir düzeyi ne olursa olsun tümü bu uygulamadan

<sup>388</sup> TÜSİAD (2012), *Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Türk Mali sistemi İçerisindeki Yeri: Siyasal, sosyal ve Ekonomik Sonuçları*, Yayın No: TÜSİAD-T/2012/10/532, İstanbul, s.77-78.

\* Asgari geçim indirimi, genel olarak bireylerin en az düzeyde geçimini sağlayacak gelirin vergi dışı bırakılmasıdır. Vergi teorisi açısından Türkiye'de uygulanan asgari geçim indirimi sadece ücretlileri kapsamakta ve emek gelirlerinin sermaye gelirlerine kıyasla düşük vergilendirilmesi olan ayırma kuramını ifade etmektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz: Recep Kaplan (2012), "En Az Geçim İndirimine İlişkin Bazı Yabancı Ülke Uygulamaları ve Türkiye Açısından Değerlendirmeler", **Maliye Dergisi**, Sayı:163, s. 381.)

\*\* Asgari geçim indiriminin hesaplanmasında öncelikle çalışanın kendisi, çalışmayan, herhangi bir geliri olmayan eşi ve beş çocuğa kadar her bir çocuk için brüt ücretin yıllık tutarına; mükellefin kendisi için %50, çalışmayan eşi için %10, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere ilk iki çocuk için %7,5, üçüncü çocuk için %10, dördüncü ve beşinci çocukların her biri için yine ayrı ayrı olmak üzere %5 oranının uygulanmasıyla bulunacak asgari geçim indirimine esas olan yıllık tutara, gelir vergisi tarifesinin ilk dilimi olan %15'lik oranının çarpılması söz konusudur. Bulunan asgari geçim indiriminin yıllık tutarının 1/12'sinin aylık olarak hesaplanan gelir vergisinden düşülmesiyle asgari geçim indirimi tutarı hesaplanmaktadır. 2017 yılı aylık asgari geçim indirimi tutarı bekâr ve çocuksuz bir çalışan için 133,31 TL iken evli ve eşi çalışmayan 3 ve daha fazla çocuklu bir çalışan için ise 226,63 TL'dir.

yararlanmaktadır. Bu durum asgari geçim indiriminin tüm ücret geliri elde edenlere aynı oranda uygulanmasıyla düşük ücret geliri elde eden grupların yüksek ücret geliri elde eden gruplara kıyasla vergisel avantajdan daha az yararlanması sonucunu doğurarak yoksullar lehine vergi politikasının etkisini kısmen de olsa zayıflatıcı bir vergisel düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca asgari geçim indiriminin gelirin yedi unsurundan sadece ücret geliri elde edenleri kapsamaması da uygulamanın bir diğer eksik yönünü oluşturmaktadır.

Doğrudan yoksulları hedef almamakla birlikte özellikle düşük gelir gruplarını hedef alan bazı indirim, muafiyet ve istisna uygulamaları ile Türk Vergi sistemi, yoksullar lehine vergi politikası kapsamında değerlendirilebilecek bir takım vergisel kolaylıkları içermektedir. Bu vergisel düzenlemelerden bazıları Tablo 3.19.'da gösterilmiştir.

**Tablo 3.19. Yoksullar Lehine Vergi Politikası Kapsamında Değerlendirilebilecek Vergisel Düzenlemeler**

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu	
<b>İndirimler</b>	GVK'nın 40. maddesinin 10. bendindeki <i>gıda ve yardım bankalarına</i> yapılan bağış ve yardımlar ile 89. maddenin 15. bendindeki <i>basit usule tabi olanlara</i> yönelik indirimler kapsamında; <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fakirlere yardım amacıyla gıda bankacılığı faaliyetinde bulunan dernek ve vakıflara Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bağışlanan <b>gıda, temizlik, gıycek ve yakacak</b> maddelerinin maliyet bedelinin tamamı;</li> <li>➤ Ticari kazancı <b>basit usulde</b> tespit edilen mükelleflerin sadece basit usulde tespit edilen ticari kazançlarının 2017 yılı için <b>8.000 TL</b>'si gelirden indirilecektir.</li> </ul>
<b>Muafıklar</b>	GVK'nın 9. maddesi kapsamında uygulanan esnaf muafığı, genel olarak <i>parekende satış yapan düşük gelirli gezici esnaf</i> için uygulanan bir muafık olmakla beraber, sabit iş yerlerinde <i>küçük ölçekli iş yapan</i> bazı gerçek kişilerde bu muafıktan yararlanabilmektedir. Ancak ticari, zirai ve mesleki kazancı dolayısıyla gelir vergisine tabi olanlar ve GVK'nın 9. maddesinde belirtilen işleri gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerine bağlılık arz edecek şekilde yapanlar esnaf muafığından yararlanamaz (milli piyango bileti satanlar vb. hariç). Bu kapsamda uygulanan muafıklar; <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Motorlu nakil vasıtaları kullanmamak</b> şartı ile <b>gezici</b> olarak veya <b>bir işyeri açmaksızın</b> perakende ticaret yapanlar;</li> <li>➤ Bir işyeri açmaksızın <b>gezici olarak</b> ve doğrudan doğruya tüketiciye iş yapan halıaç, kalaycı, çilingir, ayakkabı tamircisi ve boyacı, berber, nalbant, fotoğrafçı, odun kırıcısı, çamaşır yıkayıcısı ve hamallar gibi <b>küçük sanat erbabı</b>;</li> <li>➤ <b>Hayvanla veya bir adet hayvan arabası ile nakliyecilik</b> yapanlar;</li> <li>➤ Dışardan <b>işçi almamak</b> ve <b>makine gücü kullanmamak</b> şartıyla <b>oturdukları evlerde</b> imal ettikleri tarhana, erişte, mantı, havlu, örtü, çarşaf, çorap, halı, kilim, örgü dantel vb. işleri <b>dükkan açmaksızın</b> satanlar;</li> </ul> GVK'nın 66. maddesinin 5. Bendine göre, Vergi Usul Kanununun 155 inci maddesinde belirtilen şartlardan en az ikisini taşımayanlar ile köylerde veya son nüfus sayımına göre belediye içi nüfusu <b>5.000'i aşmayan</b> yerlerde faaliyette bulunan <b>ebe, sünnetçi, sağlık memuru, arzuhalci, rehber</b> gibi mesleki faaliyette bulunanların kazançları gelir vergisinden muafır.
<b>İstisnalar</b>	GVK'nın 23 maddesinin 1, 2, 3, 5, 6 ve 7. bentlerindeki <i>ücretlilerle</i> ilgili istisnalar gelir vergisinden müstesnadır. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Köylerde veya son nüfus sayımına göre belediye içi nüfusu <b>5 000'i aşmayan</b> yerlerde faaliyet gösteren ve münhasıran el ile dokunan halı ve kilim imal eden işletmelerde çalışan işçilerin ücretleri;</li> <li>➤ Gelir Vergisinden <b>muaf</b> olanların veya gerçek usulde vergilendirmeyen <b>çiftçilerin</b> yanında çalışan işçilerin ücretleri;</li> <li>➤ Toprak altı işletmesi halinde bulunan <b>madenlerde</b> çalışanların yer altında çalıştıkları zamanlara ait ücretleri;</li> <li>➤ Hizmetçilere ödenen ücretler. Buradaki hizmetçi kavramı, <b>özel fertler tarafından</b> evlerde, bahçelerde, apartmanlarda ve ticaret mahalli olmayan yerlerde; dadılık, bahçıvanlık, kapıcılık gibi özel hizmetlerde çalışanları kapsamaktadır.</li> <li>➤ Sanat okulları ile bu mahiyetteki enstitülerde, <b>ceza ve islahevlerinde</b>, darülacezelerin atölyelerinde çalışan öğrencilere, <b>hükümlü ve tutuklulara ve düşkünlere</b> verilen ücretler;</li> <li>➤ Türkiye'de ve yabancı ülkelerde bulunan sosyal güvenlik kurumları tarafından <b>emekli, maluliyet, dul ve yetim aylıkları</b> kapsamında yapılan ödemeler gelir vergisinden müstesnadır.</li> <li>➤ <b>Muhtaç olanlara</b> belli bir süre için (sürelili) veya hayat kaydıyla (süresiz) yapılan yardımlar (Asker ailelerine yapılan yardımlarla hayır derneklerinin ve yardım sandıklarının yardımları mutlak olarak bu istisnaya girerler.);</li> <li>➤ Genel olarak <b>nafaka</b> alanlar için; yardım sandıkları tarafından statüleri gereğince kendi üyelerine ölüm, engellilik, hastalık, doğum, evlenme gibi sebeplerle yapılan yardımlar.</li> </ul>

**Kaynak:** Gelir Vergisi Kanunu, (1960), Md. 9–23–40.

### 3.2.3. Yoksullar Lehine Sağlık Politikaları

“Herkes için sağlık” anlayışına uygun bir şekilde 2002 yılından itibaren uygulanan *sağlıkta dönüşüm programı* ile bireylere kolay erişilebilir, daha kaliteli ve güler yüzlü bir sağlık hizmetinin sunulması hedeflenmiş ve bu hedef doğrultusunda sağlık alanında çok ciddi reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformlardan bazıları 2006 yılında başlatılan aile hekimliği uygulaması, 2012 yılında yürürlüğe giren Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulaması ve 2017 yılı itibariyle sağlıkta kaliteyi daha üst seviyelere taşıyacak şehir hastaneleri projesinin hayata geçirilmesidir.

Aile hekimliği ve GSS uygulamalarının hayata geçirilmesi özellikle yoksullar lehine sağlık politikaları açısından son derece önemli gelişmelerdir. Aile hekimliği uygulamasıyla tüm bireyler ücretsiz bir şekilde doktor gözetimine alınmış ve böylece yoksullar için son derece önemli olan temel sağlık hizmetlerine erişim kolaylaştırılmıştır\*.GSS uygulamasıyla 18 yaşından küçükler ile 65 yaşından büyüklerin tamamı prim ödeme şartı olmaksızın devletin sağlık güvencesi altına alınmıştır.

Türkiye'nin sağlık alanında katettiği mesafeyi göstermesi açısından aşağıdaki Tablo 3.20. son derece önemlidir. İlgili yıllara ait sağlık göstergelerine bakıldığında 2002 yılına kıyasla son yıllarda çok olumlu gelişmelerin olduğu görülmektedir. 2002 yılında 72,5 yıl olan doğumda beklenen yaşam süresi her geçen yıl artarak 2015 yılında 78 yıla kadar yükselmiştir. Aynı şekilde 2002 yılında 31,5 olan bebek ölüm hızı, 2015 de 7,6'ya, 40,0 olan beş yaş altı ölüm hızı 2015 de 9,7'ye ve 64 olan anne ölüm oranları, 2015 yılında 14,7'ye kadar gerilemiştir. Aynı durum aşılama hızlarındaki olumlu gelişmeler içinde geçerlidir. 2002 yılında %78,5 olan aşılama hızı 2015 yılında %97'ye yükselmiştir. Aşılama hizmetlerinde yakalanan bu başarı doğan her çocuğun hemen hemen aşılandığını ifade etmektedir. 2002 yılında aile hekimi başına düşen kişi sayısı 11.303 iken 2015 yılında yaklaşık %70 bir azalışla 3.629 kişiye gerilemiştir. Benzer şekilde hekim ve yatak başına düşen kişi sayısında da olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Toplam sağlık kurumu (kamu+özel) sayısı açısından bakıldığında da 2002 yılında 9.685 olan sağlık kurumu sayısı, 3 katın üzerinde artışla 2015 yılsonu itibariyle 30.499 sayıya ulaşmıştır.

---

\* Temel sağlık hizmetleri; 1. 2. ve 3. basamak sağlık hizmetlerini, 112 acil servis hizmetlerini, ilaç ve medikal cihaz hizmetlerini ve sağlıklı yaşam hizmetlerini içermektedir. Aile hekimliği, 1. basamak sağlık hizmetleri kapsamında sayılan muayene, aşılama, enjeksiyon, pansuman, tahlil vb. hizmetleri bireylere sunarken herhangi bir sosyal güvence aramamakta ve tamamıyla ücretsiz olarak sunmaktadır.

**Tablo 3.20. Başlıca Sağlık Göstergeleri ve Kamu Sağlık Harcamalarının Bütçe ve GSYH İçindeki Payları**

Sağlık Göstergeleri	2002	2012	2013	2014	2015+
Doğumda Beklenen Yaşam Süresi (Yıl)	72,5	76	76,9	77	78
Bebek Ölüm Hızı (Bin Canlı Doğumda)	31,5	7,4	7,8	7,6	7,6
Beş Yaş Altı Ölüm Hızı (Bin Canlı Doğumda)	40,0	11,0	10,3	9,7	9,7
Anne Ölüm Oranı (Yüz bin Canlı Doğumda)	64,0	15,4	15,9	15,2	14,7
Aşılama Hızları (DaBT1-2-3, BCG, HVB-3, KKK, KPA3) (%)	78,5	97,0	97,2	95,6	97
Aile Hekimi Başına Düşen Kişi Sayısı**	11303	3634	3621	3633	3629
Hekim Başına Düşen Kişi Sayısı	718	583	573	573	557
Yatak Başına Düşen Kişi Sayısı	409	378	379	376	376
Toplam Sağlık Kurumu Sayısı	9685	29960	30116	30176	30449
Sağlık Harcamaları İstatistikleri	2002	2012	2013	2014	2015
Toplam (Kamu+Özel) Sağlık Harc. GSYH'ye Oranı (%)	5,4	5,2	5,4	5,4	5,4
Kamu Sağlık Harcamasının GSYH'ye Oranı (%)	3,9	4,4	4,5	4,2	4,2
Kamu Sağlık Harcamasının Bütçe İçindeki Payı (%)*	11,6	17,0	17,0	16,4	16,2
Kamu Sağlık Yatırımı (Milyon TL)	781	3171	3817	4407	6499
Kişi Başına Kamu Sağlık Harcaması (TL)*	205	822	915	953	1050
Kişi Başına Toplam (Kamu+Özel) Sağlık Harc. (TL)	285	992	1110	1232	1345

Notlar: (\*) İlgili değerler yazar tarafından hesaplanmıştır. (\*\*) Aile hekimliği uygulamasına 2006 yılından itibaren geçildiği için 2002 yılına ait veri sağlık ocağı başına düşen kişi sayısıdır. (+) 2015 yılı için *Doğumda beklenen yaşam süresi*; Dünya ortalaması 71 yıl iken AB 28 ülke için 80,9'dur. *Bebek ölüm hızı*; dünya ortalaması 31,7 iken Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) Avrupa bölgesinde 9,8'dir. *Beş yaş altı ölüm hızı*; Dünya ortalaması 42,5 iken DSÖ Avrupa bölgesinde 11,3'dür. *Anne ölüm oranları*; Dünya ortalaması 221 iken DSÖ Avrupa bölgesinde 17'dir. *Aşılama hızları*; Dünya ortalaması %86 iken DSÖ Avrupa bölgesinde %95'dir.

**Kaynak:** T.C. Sağlık Bakanlığı, TBMM Bütçe Komisyonu Sunumları (2012–2017); T.C. Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri Yıllıkları (2012–2015); TÜİK, Sağlık İstatistikleri (2002–2015) ve T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (2015)

Sağlık göstergelerinde yaşanan bu iyileşmelerde kuşkusuz hükümetin koruyucu ve temel sağlık hizmetleri için ayırdığı kaynak miktarındaki artışlarında (ayrılan kaynak miktarı reel olarak 2002 yılında 2,5 milyar TL iken 2016 yılında 4,6 kat artarak 11 milyar TL'nin üzerine çıkmıştır<sup>389</sup>) payı büyüktür. 2002–2015 yıllarında sağlık harcamaları istatistiklerine bakıldığında toplam kamu sağlık harcamalarının GSYH'ye oranında bir değişimin olmadığı (%5,4)\* ancak kamu sağlık harcamasının GSYH'ye oranında ve bütçe içindeki payında artışların olduğu görülmektedir. Kamu sağlık yatırımları 2002 yılına kıyasla (781 milyon TL) 8,3 kat artarak 2015 yılında 6,5 milyar TL seviyesine ulaşmıştır. Kişi başına kamu sağlık harcaması da aynı dönemde 5 kattan fazla artarak 2002 yılında 205 TL'den 2015 yılında 1.050 TL'ye yükselmiştir. 2002 yılında kamu ve özel kesim birlikte düşünüldüğünde kişi başına toplam sağlık harcaması 2002 yılında 285 TL iken 2015 yılına gelindiğinde 4,7 kat artarak 1.345 TL'ye yükselmiştir.

<sup>389</sup> TC Sağlık Bakanlığı, **2017 Yılı Bütçe Sunumu**, <http://www.saglik.gov.tr/TR,2655/2017-yili-butce-sunumubrtbmm-plan-ve-butce-komisyonu.html> (02.03.2017)

\* Toplam sağlık harcamalarının GSYH'ye oranı açısından 2014 yılı OECD ortalaması %8,9'dur. OECD ülkeleri arasında ilk sırada %17,1 ile ABD, ikinci sırada %12,0 ile Hollanda yer almaktadır.

Yoksullar lehine sağlık politikaları kapsamında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na (ASPB) bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) tarafından yoksul ailelere yönelik Şartlı Sağlık Yardımları (ŞSY), Engelli İhtiyaç Yardımları, Tedavi Destek Yardımları ve GSS Prim Desteği hizmeti sunulmaktadır.

*Şartlı sağlık yardımları\**, nüfusun en yoksul kesiminde yer alan ailelerin 0–6 yaş arası çocuklarını düzenli bir şekilde sağlık kontrolüne götürerek doğum sonrası aşılarını yaptırmaları şartıyla verilen (çocuk için ŞSY) nakdi bir sosyal yardım programıdır. Şartlı sağlık yardımlarına 2005 yılında gebelik yardımı da eklenmiştir. Bu yardımla, yoksul ve ihtiyaç sahibi gebe bayanların doğumlarını hastanede yapmaları (doğum için ŞSY) ve düzenli olarak doktor gözetiminde olmaları (gebe ve lohusa bayan için ŞSY) şartıyla kendilerine belirli sürelerde ve miktarlarda sağlık yardımı yapılmaktadır<sup>390</sup>. 2016 yılı şartlı sağlık yardımı tutarları çocuklar için aylık 35 TL, doğumun hastanede yapılması koşulu ile bir seferlik 75 TL, gebelik döneminde aylık 35 TL ve lohusalık döneminde iki kereye mahsus olmak üzere 35 TL'dir.

Şartlı sağlık yardımlarının hedef kitlesini oluşturan yoksul ailelerdeki 0-6 yaş grubu çocukların, gebe bayanların ve lohusalık dönemindeki annelerin temel sağlık hizmetlerinden yararlanması büyük önem arz etmektedir. Bu sayede çocuk ölümlerinin ve hastalanma oranlarının düşürülmesi amaçlanmakta ve gebe bayanların hem kendi hem de çocuklarının sağlıklarını takip edebilmesi kolaylaştırılmaktadır. Ayrıca 2014 yılında yapılan bir düzenlemeyle şartlı sağlık yardımlarından yararlanacak hanelerdeki kişilerin

---

\* Türkiye'de sosyal yardım sisteminin güçlendirilmesi ve 2001 krizinin ardından hayata geçirilen bir dizi reform programının toplum üzerindeki negatif etkisinin azaltılması için Dünya Bankası ile 14 Eylül 2001'de Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) imzalanmıştır. SRAP dört bileşenden oluşacak şekilde (*Hızlı Yardım, Şartlı Nakit Transferi (ŞNT), Yerel Girişimler ve Kurumsal Geliştirme*) tasarlanmış ve 500 milyon ABD Doları SYDTF'nin kullanımına ayrılmıştır. SRAP'nin temel bileşenlerinden birisi olan ŞNT, yoksulluk nedeniyle eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlerden mahrum kalan kişilere belirli şartları yerine getirmeleri koşulluyla verilen nakdi bir sosyal yardımdır. ŞNT'nin en önemli özelliği uygulamanın bir yardım olmadığı bilinciyle verilmesi ve böylece yoksulların bedel ödemediği fayda sağladığı yardımlara bağımlı ve muhtaç hale gelme riskini azaltmayı amaçlamasıdır. ŞNT, şartlılık ve hedefleme mekanizması (daha az maliyetle daha etkin ve doğru şekilde en yoksul kesim ile yoksul olmayan kesimi bir birinden ayırmak için kullanılan yöntem) gibi unsurları içinde barındırdığından diğer yardım türlerinden ayrılmaktadır. 2003 yılında uygulamaya geçen SRAP, 31 Mart 2007 tarihinde sona ermiş ve bu tarihten itibaren ülkemizde Şartlı Nakit Transferleri kapsamında sunulan sağlık ve eğitim yardımları tamamen SYDTF'nin kendi kaynaklarıyla SYGM tarafından yürütülmeye başlanmıştır. 2010 yılına kadar Şartlı Nakit Transferleri Sağlık Yardımı ve Eğitim Yardımı adı altında yürütülen bu programların adı da bu tarihten itibaren Şartlı Sağlık Yardımı ve Şartlı Eğitim Yardımı olarak değiştirilmiştir.

<sup>390</sup> Sevgi Işık Erol (2014), "Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün Yoksullara Yönelik Sosyal Politikaları: Van Örneği", **Journal of Life Economics**, Sayı: 2, s. 159.

sosyal güvenlik kapsamında işe başlamaları durumunda dahi şartlı sağlık yardımlardan yararlanmasına imkân sağlanmıştır. Şartlı sağlık yardımları kapsamında yapılan ödemeler PTT aracılığıyla doğrudan anneler adına açılan hesaplara yatırılmakta ve yoksul ailelerdeki kadınların toplumdaki statüsünün güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. 2003 – 2016 yılları arasında şartlı sağlık yardımlarından yararlanan gruplar, fayda sahibi sayıları ve aktarılan kaynaklar Tablo 3.21.'de gösterilmiştir.

**Tablo 3.21. Şartlı Sağlık Yardımından Faydalanan Gruplar, Fayda Sahibi Sayıları ve Aktarılan Kaynak Tutarı (Milyon TL)**

Yıllar	Çocuk			Bayan				Yıllık Aktarılan Kaynak Toplamı
	Kız (F.S.S)	Erkek (F.S.S)	Aktarılan Kaynak	Gebelik (F.S.S)	Doğum (F.S.S)	Lohusalık (F.S.S)	Aktarılan Kaynak	
2003-12	-	-	938,23	-	-	-	7,68	945,91
2013	485.548	507.625	229,23	71.436	16.188	13.774	14,77	244,00
2014	387.198	412.269	269,56	88.789	37.396	31.211	15,55	285,11
2015	420.487	448.194	343,85	105.637	59.039	37.333	19,23	363,08
2016	580.874	608.411	400,38	119.303	67.133	42.765	21,62	422,00
Şartlı Sağlık Yardımı- Çocuk Toplam Aktarılan Kaynak Tutarı			2181,25	Şartlı Sağlık Yardımı- Bayan Toplam Aktarılan Kaynak Tutarı			78,85	2260,1

Not: **F.S.S:** Mükerrer olmayan toplam fayda sahibi sayısını ifade etmektedir.

**Kaynak:** 2011–2016 yılları arası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporları ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteninden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2003–2012 yılları arasında şartlı sağlık yardımları kapsamında çocuklar için 938,3 milyon TL, kadınlar için 7,7 milyon TL olmak üzere toplam 946 milyon TL kaynak ihtiyaç sahiplerine harcanmıştır. Yıllar itibariyle şartlı sağlık yardımlarından fayda sağlayan kişi sayılarında yaşanan artışa paralel olarak aktarılan kaynak miktarlarında da artışlar meydana gelmiştir. 2016 yılı itibariyle çocuklar için şartlı sağlık yardımları kapsamında fayda sahibi sayısı (kız+erkek) 1,2 milyon sınırına dayanmış ve 400 milyon TL'nin üzerinde kaynak aktarımı yapılmıştır. Yine 2016 yılında bayanların doğum, gebelik ve lohusalık durumlarına göre şartlı sağlık yardımlarından yararlanan kişi sayısı 229 bin civarında olmuş ve 21,6 milyon TL kaynak ihtiyaç sahibi bayanlara dağıtılmıştır. 2016 yılı için şartlı sağlık yardımları kapsamında toplam fayda sahibi sayısı 1 milyon 418 bin kişi ve aktarılan toplam kaynak tutarı ise 422 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2003–2016 yılları arasında çocuklar için şartlı sağlık yardımı kapsamında toplam aktarılan tutar 2 milyar 181 milyon TL iken bayanlar için 79 milyon TL'ye ulaşmıştır. 2003 – 2016 yılları arasında uygulanan şartlı sağlık yardımları kapsamında ortalama her yıl 1 milyon civarında fayda sahibi bu yardımlardan yararlanmış ve toplamda 2 milyar 260 milyon TL tutarında yardım ihtiyaç sahiplerine nakdi olarak ödenmiştir.

*Engelli ihtiyaç yardımları\**, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu kapsamındaki yoksul ve engelli bireylerin topluma uyumunu kolaylaştırması muhtemel her çeşit araç-gereç ihtiyaçlarının teminine yönelik yürütülen sosyal yardım programıdır. Engelli ihtiyaç yardımları kapsamında 2011–2015 yılları arasında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının yıl içerisinde yaptıkları yardımlar dikkate alındığında toplam 2.915 kişi için yaklaşık 4 milyon TL kaynak kullanılmıştır.

*Tedavi destek yardımları*, GSS uygulamasından önce yeşil kartı olmayan veya yeşil kartlı olsa bile sağlık yardımları kapsamında karşılanmayan ya da ödeme güçlerini aşan ilaç ve tedavi gibi sağlık harcamaları için yoksul vatandaşlara verilen sağlık yardımlarıdır. 2003–2012 yılları arasında tedavi destek yardımları kapsamında 929 milyon TL kaynak kullanılmıştır. 01.01.2012 tarihinde tüm vatandaşların GSS kapsamına alınmasıyla tedavi destek yardımları kapsamında aktarılan tutarlar (2013 yılında 60 bin, 2014 ve 2015 yıllarında 20’şer bin TL) çok düşük düzeylerde gerçekleşmiştir.

Yoksullar lehine sağlık politikaları kapsamında değerlendirilmesi gereken bir diğer önemli uygulama 1992–2011 yılları arasında yürütülen yeşil kart uygulamasıdır. Yeşil kart sistemi, Sağlık Bakanlığı’nın 3816 Sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşılanması Hakkındaki Kanun kapsamında 1992 yılında yürürlüğe girmiştir. Yeşil kart uygulamasıyla herhangi bir sosyal güvencesi olmayan yoksul vatandaşların karşılaştıkları sağlık sorunları nedeniyle gerekli teşhis, tedavi ve ilaç masraflarının devlet tarafından karşılanarak ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşların sağlık güvencesi altına alınması amaçlanmıştır<sup>391</sup>. Bu hizmetten net asgari ücretin üçte birinden daha az gelir elde eden ve Türkiye’de ikamet eden Türk vatandaşları yararlanmıştır. Yeşil kart sisteminin uygulandığı 19 yıllık dönemde (1992 – 2011) sisteme yönelik bazı ciddi eleştiriler olmuştur. Bunlardan ilki, Sağlık Bakanlığı tarafından finanse edilen yeşil kart sisteminin son derece kısıtlı imkânlarla sağlanması nedeniyle hastanelere ve diğer sağlık kurumlarına yeterli düzeyde sağlık yardımının yapılamamasıydı. İkincisi,

---

\* Yeşil kartlı engelli vatandaşlar, 01.10.2010 tarihinden önce 5510 sayılı kanun gereğince GSS’den yararlanamadıkları için engelli vatandaşların yeşil kart kapsamında karşılanmayan araç ve gereç ihtiyaçları SYDTF’den karşılanmıştır. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortasının yürürlüğe girmesi ve engelli vatandaşlarda kapsamıyla engelli ihtiyaç yardımları kapsamındaki işlemler Sosyal güvenlik kurumu tarafından yürütülmeye başlanmış ve SYDTF’den engelli ihtiyaç yardımı için ayrıca kaynak tahsis edilmemiştir.

<sup>391</sup> M. Veysel Kaya ve İbrahim Bozkurt (2011), “İşsizlik, Kişi Başına Milli Gelir (Yoksulluk), Suç Oranları ve Yeşil Kart: 1993 – 2009 Türkiye Örneği”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:30, s. 134.



yeşil kart sisteminin aşırı derecede istismar edilmesi<sup>392</sup>. Sistemde yaşanan aksaklıkların giderilmesi amacıyla 01.01.2012 tarihinde tamamen uygulamaya giren zorunlu GSS ile yeşil kart uygulamasına son verilmiştir. Zorunlu GSS uygulamasıyla sosyal güvencesi olmayan yoksul vatandaşların sağlık hizmetlerinden faydalanma hakları sigortalı vatandaşlarla aynı seviye yükseltilmiştir.

Daha önce yeşil kart uygulamasından yararlanan yoksul vatandaşlar ile herhangi bir sosyal güvencesi olmayan kişiler 01.01.2012 tarihinden itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına (SYDV) başvuruda bulunarak *Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi*\* üzerinden GSS Gelir Testi işlemlerini yaptırmak zorundadırlar. Gelir testi uygulamasıyla kişilerin GSS primlerinin kim tarafından ve ne miktarda ödeneceği belirlenmektedir. Gelir testi sonucuna göre ödeme gücü olmayan yoksul vatandaşların primi ASPB tarafından SGK'ya ödenmekte ve bu kişiler prim ödeme şartı olmaksızın GSS'den faydalanmaktadır. SYDV müteveli heyetleri, gelir testi kapsamında ailelerin ortalama aylık gelir seviyelerini Tablo 3.22.'de yer alan sınıflandırma doğrultusunda belirlemektedir\*\*.

**Tablo 3.22. 2016 Yılı Genel Sağlık Sigortası Gelir Tespiti Sınıflandırma ve Prim Ödeme Yükümlülüğü**

Gelir Kodu	Kişi Başı Aylık Gelir Durumu*	Gelir Aralığı (TL)	Prim Durumu**
G0	Brüt asgari ücretin 1/3'ünün altında ise,	0-549	Devlet tarafından ödenir
G1	Brüt asgari ücretin 1/3'ü ile asgari ücret arasında ise Brüt asgari ücretin üçte birinin %12'si	549-1647	Primi kişi kendisi öder. Ödenecek prim tutarı 549 TL X %12 = 65,88 TL
G2	Brüt asgari ücret ile asgari ücretin iki katı arasında ise Brüt asgari ücretin %12'si	1647-3294	Primi kişi kendisi öder. Ödenecek prim tutarı 1647 TL X %12 = 197,64 TL
G3	Brüt asgari ücretin iki katından fazla ise brüt asgari ücretin <i>iki katının</i> %12'si	3294 ve üzeri	Primi kişi kendisi öder. Ödenecek prim tutarı 3294 TL X %12 = 395,28 TL

Notlar: (\*) Aile içinde kişi başı aylık gelir referans alınmaktadır. (\*\*) Yalnızca GSS tabi olanlar için prim oranı %12'dir.

**Kaynak:** Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016), s. 57.

<sup>392</sup> Eyüp Zengin, Ayhan Şahin ve Salih Özcan (2012), "Türkiye'de Sosyal Yardım Uygulamaları", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 2012, Sayı:2, s. 139.

\* Bu sistem sayesinde SYDV'lere başvuruda bulunan vatandaşların sistem üzerinden merkezi veri tabanına kayıtlı mal varlıkları ve gelir durumları incelenmektedir. Bu işlemlere ek olarak ihtiyaç duyulması halinde başvuruda bulunan vatandaşların yaşadıkları ortam uzmanlar tarafından ziyaret edilerek sosyo-ekonomik durum değerlendirilmesi yapılmaktadır.

\*\* 1 Nisan 2017 tarihinde yapılan yeni bir düzenlemeyle GSS primini kendisi ödeyecekler için gelir testi uygulaması kaldırılmıştır. Sosyal güvencesi olmayan her vatandaş, kişi başı aylık gelir durumu dikkate alınmaksızın 53 TL prim ödeyerek genel sağlık sigortasından yararlanacaktır. Sosyal güvencesi olmayan ve 53 TL'lik primi ödeyemeyecek durumdaki yoksul vatandaşlar için ise gelir testi zorunluluğu devam etmektedir. Gelir testi sonucuna göre kişi başı aylık geliri brüt asgari ücretin altında olan (G0 düzeyinde) vatandaşların GSS primleri (53 TL) ASPB'ce karşılanacaktır.

Zorunlu GSS uygulamasının başladığı Ocak 2012'den Aralık 2016 sonuna kadar geçen sürede yaklaşık 25 milyon kişinin gelir testi sonucu SGK'ya bildirilmiştir. 2016 yılında gelir tespiti yaptıran yaklaşık 3,2 milyon kişinin %73'ünün (2 milyon 310 bin) gelir düzeyi G0 düzeyinde belirlenmiş ve primleri devlet tarafından ödenmiştir. 2004–2011 yılları arasında yeşil kart kullanıcıları ile 2012–2016 yılları arasında GSS'si devlet tarafından karşılanan kişi sayısı ve harcama tutarları Tablo 3.23.'de gösterilmiştir.

**Tablo 3.23. Yeşil Kartlı ve GSS'si Devlet Tarafından Karşılanan Kişi Sayısı ile Aktarılan Kaynak Tutarı**

Yıllar	Yeşil Kartlı Sayısı*	Yeşil Kart Sağlık Harcamaları (Milyon TL)	Yıllar	GSS Primi Devlet Tarafından Karşılanan Kişi Sayısı*	GSS Prim Desteği (Milyon TL)
2004	6.852.000	1062	2012	7.467.871	4073
2005	7.256.000	1809	2013	9.111.923	5725
2006	8.279.000	2910	2014	9.368.920	6313
2007	9.355.279	3913	2015	8.605.807	6406
2008	9.337.850	4031	2016	8.764.620	7251
2009	9.647.131	5506	Notlar: (*) İlgili yıllara ait Aralık ayı itibarıyla yeşil kartlı ve GSS primi devlet tarafından karşılanan kişi sayısını ifade etmektedir.		
2010	9.395.185	4944			
2011	8.865.470	4695			

**Kaynak:** [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik\\_istatistik](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik) (06.02.2017) ve 2012 – 2016 yılları arası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporlarından yararlanılmıştır.

2004 yılında nüfusun %10'una denk gelen yaklaşık 6,9 milyon kişi yeşil kartlı iken 2009 yılında yeşil karttan yararlananların sayısı rekor düzeye ulaşmış ve nüfusun %13,4'ü (9,7 milyon kişi) bu hizmetten yararlanır hale gelmiştir. 2004'den 2009 yılına kadar geçen 5 yıllık süreçte Türkiye ekonomisi yıllık ortalama %6 büyürken yeşil kart kullanıcı sayısındaki yaklaşık %50'lik bu artış kurumsal altyapının yetersizliği ve denetim mekanizmasının zayıflığı yüzünden sistemin suiistimal edildiğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. 2010 yılından itibaren yeşil kart uygulamasına sıkı takiplerin başlamasıyla yeşil kart kullanıcı sayısı tekrar düşüş göstermiş ve 2011 yılında nüfusun %11,8'ine denk gelen 8,7 milyon vatandaş yeşil kart uygulamasından son kez faydalanmıştır. Yeşil kart uygulaması her ne kadar bazen istismar edilmiş olsa da sağlık hizmetlerinin yoksulları da kapsayacak şekilde geniş kitlelere ulaştırılması açısından kısmen başarılı bir yoksullar lehine sağlık politikası olarak değerlendirilebilir. 2004–2011 yılları arasında hükümet yeşil kart uygulaması kapsamında yoksul vatandaşlara toplamda 29 milyar TL destekte bulunmuştur. 2012–2016 yıllarında yapılan gelir testi sonucunda ortalama her yıl 8,5 milyon yoksul vatandaşın GSS primi (toplam 30 milyar TL) devlet tarafından karşılanmıştır. 2012 yılında bu kapsamda 4 milyar TL destek yapılırken 2016 yılında yapılan destek miktarı %85 artarak yaklaşık 7,3 milyar TL'ye yükselmiştir.

### 3.2.4. Yoksullar Lehine Eğitim Politikaları

Yoksullar lehine eğitim politikalarının sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi için son 14 yıllık dönemdeki başlıca eğitim göstergelerine kısaca bakmakta fayda vardır. 2002–2015 dönemine ait okur-yazar oranları, net okullaşma oranları, derslik ve öğretmen başına düşen öğrenci sayıları ve kamu eğitim harcamasının bütçe ve GSYH içindeki payı Tablo 3.24.'de gösterilmiştir.

**Tablo 3.24. Başlıca Eğitim Göstergeleri ve Kamu Eğitim Harcamalarının Bütçe ve GSYH İçindeki Payları**

Yıllar	Okur-yazar Oranı (%)	Net Okullaşma Oranı (%)			Derslik Başına Düşen Öğrenci Sayısı		Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı			Kamu Eğitim Harcaması	
		İÖ	OÖ	YÖ	İÖ	OÖ	İÖ	OÖ	YÖ	Bütçe içindeki Payı (%)	GSYH içindeki Payı (%)
2002	87,3	92,4	48,1	13,1	36,1	30,8	28	18	16	10,1	2,8
2012	95,8	98,7	70,1	35,5	30,0	38,6	20	16	25	15,7	4,0
2013	96,0	97,5	76,7	38,2	30,0	38,6	19	15	24	15,9	4,1
2014	96,1	96,8	79,3	39,0	29,0	37,5	19	14	20	16,9	4,3
2015	96,2	94,7	79,8	38,9	25,7	31,8	16	13	19	17,2	4,4

Simgeler: **İÖ:** İlköğretim, **OÖ:** Ortaöğretim, **YÖ:** Yükseköğretim (\*) Okur-yazar oranları 6 ve üzeri yaştaki nüfus içindir.

**Kaynak:** TÜİK, Eğitim İstatistikleri, (2015); Günay ve Günay, (2016); Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (2015) ve www.bumko.gov.tr

İlgili döneme ait eğitim göstergelerinin tamamında genel olarak olumlu gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. Bu olumlu gelişmelerin en önemli nedenleri şüphesiz son yıllarda eğitim harcamalarının bütçe ve GSYH içindeki payının sürekli artması ile 2003 yılında MEB tarafından başlatılan “Eğitime Yüzde Yüz Destek Projesi” gibi kampanyalarla özel sektörün eğitim faaliyetlerine (özellikle yükseköğretime) yönelik yapmış olduğu ciddi yatırımlardır. 2002 yılında öğrenci başına 565 TL olan kamu eğitim harcaması, 2015 yılında 6,5 kat artarak 3.620 TL’ye (öğrenci başına kamu+özel eğitim harcaması ise 6.472 TL) ulaşmıştır.

Yoksullar lehine eğitim politikalarının başlıca uygulayıcısı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na (ASPB) bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) ve Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü (EYHGM) ile Milli Eğitim Bakanlığı’na (MEB) bağlı ilgili kurumlardır. Bu kurumların yoksul hanelere sunduğu eğitim yardımlarının finansmanı büyük ölçüde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF) kaynaklarıyla karşılanmaktadır. SYDTF’nin toplam fon kaynağından eğitim yardımlarına ayırdığı kaynak 2002 yılında %23 iken 2013 yılında %40 seviyelerine ulaşmış ve 2016 yılında yaklaşık %29 olarak gerçekleşmiştir.

Ekonomik ve sosyal yoksulluk içinde bulunan ihtiyaç sahibi ailelerin eğitim çağındaki çocuklarına yönelik eğitim yardımları programı kapsamında genellikle ilköğretim ve ortaöğretimde eğitim gören çocukların eğitim, beslenme, ulaşım ve barınma ihtiyaçları karşılanmaktadır. Eğitim yardımları kapsamında ilgili kurumlarca ihtiyaç sahibi ailelere yapılan ayni ve nakdi yardımlar Tablo 3.25’de gösterilmiştir.

**Tablo 3.25. Yoksullara Yönelik Eğitim Amaçlı Yardım Programları ve Aktarılan Kaynak**

Program Adı	Yıllar	Yardım Alanlar Hane/Öğrenci	Aktarılan Kaynak (Milyon TL/Ton)
Eğitim Materyali Yardımları	2003–2015	-	899,11
	2016	86.633 (Öğrenci)	16,67
Şartlı Eğitim Yardımları	2003–2015	-	4262,66
	2016	2.132.741 (Öğrenci)	605,77
Öğle Yemeği Yardımları	2003–2015	-	2669,34
	2016	-	460,0
Ücretsiz Ders Kitabı Yardımı	2004–2015	-	2607,65
	2016	-	240,0
Öğrenci Taşıma, Barınma ve İaşe Yardımları	2003–2015	-	89,07
	2016	2.083 (Hane)	1,15
Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması Yardımı	2005–2015	-	627,9
	2016	-	155
Yükseköğrenim Burs Yardımları*	2003–2012	-	414,21
Diğer Yardımlar**	2010- 2015	-	59,98
	2016	-	1,8

Notlar: (\*) Başarılı olmak şartıyla dar gelirli yoksul ailelerin yükseköğretimde okuyan çocuklarına her yıl 9 ay süreyle SYDTF kaynaklarından 2003–2004 eğitim ve öğretim yılına kadar burs verilmiştir. Bu yıldan itibaren muhtaç öğrencilere burs hizmeti Yükseköğretim Kredi ve Yurtlar Kurumuna devredildiği için fon, geçmiş yıllarda burs almaya hak kazanlar yoksul öğrencilerin burs ödemelerine devam etmiş ancak yeni burs vermemiştir. (\*\*) 2010–2014 yılları arasında yoksul hanelerin ilköğretimdeki çocukları için SBS, ortaöğretimdeki çocukları için LYS ve YGS sınavlarına yönelik kitap seti tedarik edebilmeleri için verilen maddi destekleri ve ayrıca 2014 yılından itibaren de tutuklu ve hükümlülerin açıköğretim kayıt ve sınav giderlerinin karşılanmasını kapsamaktadır. Bu kapsamda fondan 2011 ve 2016 yılları arasında aktarılan toplam 61,78 milyon TL’nin %88’i 2012 yılında aktarılan tutara (52,3 milyon TL) aittir.

**Kaynak:** 2011–2016 yılları arası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporları ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteninden yararlanılmıştır.

Yoksullara yönelik eğitim amaçlı yardım programlarından ilki olan *Eğitim materyali yardımları*, her eğitim ve öğretim yılının başlangıcında bir defaya mahsus olmak üzere ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan yoksul ailelerin çocuklarına kitap haricinde önlük, çanta, ayakkabı ve kırtasiye gibi temel okul ihtiyaçlarının tedarik edilmesi için verilen yardımlardır. 2003–2015 yılları arasında toplam 899,1 milyon TL eğitim materyali yardımı yapılmıştır. 2016 yılında da yardımlara devam edilmiş ve yaklaşık 88 bin öğrenci 16,67 milyon TL tutarındaki bu yardımdan yararlanmıştır. İkincisi, *Öğle Yemeği Yardımlarıdır*. 1997 yılında 8 yıllık temel eğitimle başlatılan taşınak eğitim uygulamasıyla birlikte 2004 yılına kadar SYDV’nin il ve ilçe müdürlükleriyle yürütülmüş ve taşıma programının yanı sıra öğle yemeği yardımlarının

da daha etkin ve tek elden yürütülmesi amacıyla SYDF'den aktarılan kaynakla MEB'e devredilmiştir. 2003–2016 yılları arasında toplam 3,17 milyar TL öğle yemeği yardımı yapılmıştır. Üçüncüsü, *Ücretsiz Ders Kitabı Yardımıdır*. MEB tarafından SYDTF'den aktarılan kaynaklar ile 2003–2004 eğitim öğretim yılından itibaren ilköğretim öğrencilerinin ders kitapları ücretsiz olarak dağıtılmaktadır. Ücretsiz ders kitabı yardımı kapsamında 2003–2015 yılları arasında toplam 2,6 milyar TL ders kitabı dağıtılmış ve 2016 yılında da (240 milyon TL) bu yardımlara devam edilmiştir. Dördüncüsü, *Öğrenci Taşıma, Barınma ve İaşe yardımlarıdır*. Taşınmalı eğitim sistemi kapsamı dışında kalan ilk ve ortaöğretim öğrencilerinin barınma, ulaşım vb. ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla SYDV tarafından sunulan yardım hizmetidir. 2003–2015 yılları arasında bu kapsamda toplam 89 milyon TL kaynak kullanılmıştır. 2016 yılında ise 2 binden fazla hane 1,15 milyon TL tutarındaki bu hizmetten yararlanmıştır. Beşincisi, *Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınmasıdır\**. Bu eğitim yardımı programıyla engelli öğrencilerin ulaşımında yaşadıkları sorunların giderilmesi, eğitimlerinden geri kalmamaları, okul sevgisinin aşılması, okula gitme oranlarının artırılması ve engelli öğrencilerin alacakları eğitimle sosyal hayatın her aşamasında kendilerine yer bulabilmeleri amaçlanmaktadır. SYGM, EYHGM ve MEB işbirliğiyle yürütülen uygulama kapsamında 2005–2016 yıllarında toplam 783 milyon TL kaynak kullanılmıştır.

Yoksullara yönelik eğitim amaçlı yardım programlarından sonuncusu *Şartlı Eğitim Yardımlarıdır*. Eğitim çağına gelmiş çocukların temel eğitim hizmetlerine erişiminin sağlanarak okula kayıt ettirilmesi, düzenli olarak okula gönderilmesi ve böylece yoksulluğun kuşaklar arası geçişinin engellenerek ülkenin geleceği olan çocukların beşerî sermaye birikimlerinin artırılmasını amaçlayan nakdi bir eğitim yardım programıdır\*\*. Bu yardım programının hedef kitlesi maddi imkânsızlıklar nedeniyle çocuklarının eğitimini aksatan yoksulluk riski altındaki (nüfusun en yoksul %6'lık kesimi) ailelerdir. 2016 yılı için şartlı eğitim yardımı programına ilişkin aylık tutarlar ilköğretim de kız öğrenci için 40, erkek öğrenci için 35 TL iken, ortaöğretim de kız

\* 2005–2006 eğitim ve öğretim yılından itibaren tüm engelli gruplar (görme, işitme, zihinsel ve özel eğitim sınıfları ile otistik ve ortaopedikler) bu eğitim yardımı kapsamına alınmıştır.

\*\* Şartlı eğitim yardımlarından yararlanma koşulları, çocukların sınıf tekrarı yapmamaları ve her ay en az %80 okula devam zorunluluğunu yerine getirmeleridir. Şartlılık ilkesinin yerine getirilip getirilmediğinin sorgulanabilmesi için Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi ile MEB E-okul sistemi ve PTT (ödeme için) arasında ortak veri paylaşımı yapılmakta ve kontrol sağlanmaktadır.

öğrenci için 60, erkek öğrenci için 50 TL'dir. Bu yardım programında özellikle kız çocuklarına daha fazla yardımda bulunularak kız çocuklarının okullaşma oranının artırılması hedeflenmektedir. Yardımlar, aile içinde ve toplumda kadınların konumunun güçlendirilmesi adına aile adına annelerin kendi adına açtıkları hesaplara yatırılmakta ve çocuklarının eğitim ihtiyaçlarını annelerin karşılamaları sağlanmaktadır.

2014 yılında yapılan bir düzenlemeyle şartlı eğitim yardımından yararlanacak hanelerdeki kişilerin sosyal güvenlik kapsamında işe başlamaları durumunda dahi yardımlardan yararlanılmasının önü açılmıştır. 2003–2016 yılları arasında şartlı eğitim yardımlarından ortalama 2 milyon öğrenci yararlanmış ve toplamda 4,9 milyar TL kaynak bu yardımlar için kullanılmıştır (Bkz. Tablo 3.25.).

Yoksullar lehine eğitim politikası kapsamında en etkili kurumlardan biriside Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu (YURTKUR) dur. YURTKUR, yoksul ve başarılı öğrencilere verdiği burs, beslenme yardımı ve barınma ihtiyaçlarının giderilmesi için sunduğu yurt hizmetleriyle eğitime ciddi oranda pozitif dışsallık yayan bir kurumdur. YURTKUR'un 2004–2016 yılları arasında yükseköğrenime devam edecek olan ve halen devam etmekte olan yoksul aile öğrencilerine yönelik vermiş olduğu burs, barınma ve beslenme yardımları Tablo 3.26.'da gösterilmiştir.

**Tablo 3.26. Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu'nun Burs, Barınma ve Beslenme Yardımları**

Yıllar	Burs Hizmetleri *					Barınma Hizmetleri		Yıllık Beslenme Yardımları Tutarı (Milyon TL)
	Lisans (TL)	Y. Lisans (TL)	Doktora (TL)	Burs Alan Öğrenci Sayısı	Yıllık Burs Ödemesi (Milyon TL)	Ücretsiz Barınan Öğrenci Sayısı	Toplam Yurt Yatak Kapasitesi	
2004	90	180	270	54.724	49,5	-	192.361	21,7
2005	110	220	330	98.110	123,6	-	196.329	33,4
2006	130	260	390	135.497	204,1	-	200.416	46,9
2007	150	300	450	168.923	298,6	-	203.731	67,4
2008	160	320	480	181.490	320,8	-	209.357	73,5
2009	180	360	540	198.707	375,7	5.766	225.113	88,5
2010	200	400	600	234.130	525,6	6.103	246.520	117,9
2011	240	480	720	320.912	804,1	7.044	267.046	193,7
2012	260	520	780	348.904	1021,2	7.542	305.378	262,4
2013	280	560	840	395.679	1205,6	6.124	305.874	324,8
2014	300	600	900	363.223	1173,5	6.130	367.962	386,7
2015	330	660	990	353.476	1260,1	4.649	454.631	483,8
2016	400	800	1200	377.994	1841,5	4.454	556.611	692,1
Toplam				3.231.769	9203,9			2792,8

Not: YURTKUR, yükseköğretim öğrencilerine öğrenim kredisi altında kredi hizmeti de sunmaktadır. 2016 yılında sadece öğrenim kredisi alan öğrenci sayısı 1,2 milyon civarındadır.

**Kaynak:** 2009–2016 yılları arası Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Faaliyet Raporlarından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2004 yılında verilen burs miktarları (lisans, yüksek lisans ve doktora bursları) 2016 yılında %345 oranında artmıştır. Burs alan öğrenci sayısında ve buna bağlı olarak yıllık burs ödemelerinde de ciddi oranda artış yaşanmıştır. 2004 yılında yaklaşık 55 bin öğrenci burs hizmetinden yararlanırken 2016 yılında bu sayı 6,8 kat artarak 378 bin öğrenciye ulaşmış ve 2004 yılında 49,5 milyon TL olan burs ödemeleri 2016 yılında 1,85 milyar TL'yi aşmıştır. 2004–2016 yılları arasında yaklaşık 3,3 milyon ihtiyaç sahibi öğrenci burs imkânlarından yararlanmış ve burs alan bu öğrencilere toplamda 9,2 milyar TL ödeme yapılmıştır (Bkz. Tablo 3.26.).

Barınma hizmetleri açısından toplam yurt yatak kapasitesi 2004 yılına göre (193 bin) 2,9 kat artarak 2016 yılında 557 bin sınırına dayanmıştır. Ayrıca ilgili yönetmenlik kapsamında maddi zaruret içerisinde bulunan veya yurt ücretini ödeyemeyeceği için eğitimine devam edemeyecek durumda olan, devlet koruması altında olan, anne ya da babası vefat etmiş olan veya şehit ve gazi çocuğu olan öğrencilerin barınma ihtiyacının karşılanması için ücretsiz barınma hizmeti de sunulmaktadır. 2009–2016 yılları arasında ortalama her yıl 6000 yoksul öğrenci ücretsiz barınma hizmetinden yararlanmıştır.

Devlet yurtlarında barınan tüm öğrencilere günlük beslenme yardımı da yapılmaktadır. 2016 yılında sabah kahvaltısı için 3 TL, akşam yemeği için 6,5 TL olmak üzere günlük 9,5 TL (aylık 285 TL) beslenme yardımı yapılmıştır. Bu beslenme yardımından farklı olarak ayrıca devlet koruması altındaki yoksul öğrencilere 2016 yılı için günlük 19,5 TL (aylık 585 TL) beslenme yardımı yapılmıştır. Bu kapsamda 2004–2016 döneminde ihtiyaç sahibi yoksul öğrenciler için devlet toplam 2,8 milyar TL beslenme yardımı yapmıştır<sup>393</sup>.

Yoksullar lehine eğitim politikaları kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer uygulama ise Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün (VGM) yoksul öğrencilere yönelik vermiş olduğu eğitim burslarıdır. VGM, 2007–2012 yılları arasında sadece ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine burs hizmeti verirken 2013 yılında yayımlanan VGM Yükseköğrenim Burs Yönetmeliği ile 2014 yılından itibaren yükseköğretim öğrencilerine de burs hizmeti vermeye başlamıştır. VGM tarafından yoksul öğrencilere verilen burs hizmetleri Tablo 3.27.'de gösterilmiştir.

<sup>393</sup> Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (2016), **2016 Yılı Faaliyet Raporu**, s.39.



**Tablo 3.27. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Yoksul Öğrencilere Burs Hizmetleri**

Yıllar	Eğitim Düzeyine Göre Yararlanan Sayısı		Aylık Burs Miktarı (TL)	
	İlköğretim ve Ortaöğretim	Yükseköğrenim	İlköğretim ve Ortaöğretim	Yükseköğrenim
2007 – 2011*	50.000	-	50	-
2012	15.000	-	60	-
2013	15.000	-	60	-
2014	15.000	3.776	60	150
2015**	15.000	5.150	60	200
2016**	15.000	5.962	60	200

Notlar: (\*) 2007 ve 2011 yılları arasında toplam burs alan sayısını ifade etmektedir. İlgili dönemde burs miktarı hep sabit kalmıştır. (\*\*) 2015 yılında 5150 yükseköğrenim bursu alan öğrencilerden 150'si yabancı uyrukludur. 2016 yılında ise 5962 yükseköğrenim bursu alan öğrencilerden 262'si yabancı uyrukludur.

**Kaynak:** 2006 – 2016 yılları arası Vakıflar Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporlarından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2012 yılından itibaren her yıl 15 bin ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine 9 ay süreyle aylık 60 TL burs verilmektedir. 2014 yılında 3,8 bin yükseköğrenim öğrencisine 8 ay süreyle aylık 150 TL burs verilmiştir. 2015 ve 2016 yıllarında aylık burs miktarı 200 TL'ye yükseltilmiş ve ortalama her yıl 5,5 bin üniversite öğrencisine burs verilmiştir.

### 3.2.5. Yoksullar Lehine Harcama Politikaları

Yoksullar lehine kamu harcama politikaları kapsamında değerlendirilebilecek olan en etkili ve kapsayıcı harcama türü sosyal koruma harcamalarıdır. Sosyal koruma harcamaları; sosyal güvenliği, sosyal sigortayı, sosyal hizmetleri ve sosyal yardımları içinde barındıran risk önleyici-telefi edici bir harcama türüdür. Bu yüzden sosyal koruma harcamaları, çalışanların ödedikleri prim karşılığında devlet tarafından güvence altına alınması, belirli bir gruba sunulan hizmetler için yapılan genel destekleri ve yeterli bir gelire sahip olmayıp sosyal güvenlik sistemi dışında kalanlara yapılan yardımlara yönelik harcamaların tamamını oluşturmaktadır. Sosyal koruma harcamalarının risk/ihtiyaç gruplarına göre dağılımı, harcama tutarları ve GSYH'ya oranları aşağıdaki Tablo 3.28.'de gösterilmektedir.

2002 yılında tüm risk grupları dâhil sosyal koruma harcamalarının toplamı 33,5 milyar TL iken 2015 yılında 8,5 kat artarak 280 milyar TL'ye ulaşmıştır. Aynı şekilde sosyal koruma harcamalarının GSYH'ye oranında da %2,5'lik (2002: %9,6, 2015: %12) bir artış olmuştur. Sosyal koruma harcamalarındaki bu artışın olumlu etkilerini mutlak yoksulluk sınırı altında yaşayan yoksul fert sayısı oranlarındaki azalışlarda görülmektedir. 2002 yılında günlük geliri 4,3 ABD doları altında olan nüfusun oranı %30,3 iken 2015 yılında 20 kat azalarak %1,58'e gerilemiştir.



Tablo 3.28. Sosyal Koruma Harcamalarının Yardım Türlerine Göre Dağılımı ve GSYH'ye Oranı (%)

Yardım Türü	Toplam	Harcama (Milyon TL) ve GSYH'ye Oranı (%)						
		2002*	2005*	2008	2011	2013	2014**	2015**
Hastalık/Sağlık Bakım	Harcama	13994	24412	39571	56046	65839	73322	80435
	GSYH (%)	4,0	3,8	3,7	3,8	4,2	3,6	3,4
Engelli/Malul	Harcama	782	1442	2506	5654	8088	9251	10203
	GSYH (%)	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4
Emekli/Yaşlı	Harcama	13241	32228	52891	80243	104554	117390	134914
	GSYH (%)	3,8	5,0	5,8	6,8	6,7	5,7	5,8
Dul/Yetim	Harcama	3460	8205	11735	19200	25568	28931	31418
	GSYH (%)	1,0	1,3	1,1	1,1	1,6	1,4	1,3
Aile/Çocuk	Harcama	842	1790	2946	4603	6899	7580	8713
	GSYH (%)	0,2		0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
İşsizlik	Harcama	84	467	721	1739	2572	3167	5255
	GSYH (%)	0,02	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Sosyal Dışlanma b.y.s.	Harcama	390	795	1220	1596	2927	3271	3923
	GSYH (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
İdari Masraflar ve Diğer Harcamalar	Harcama	744	1792	1922	2586	3982	4332	4873
	GSYH (%)	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Sosyal Koruma Yardımları Toplamı	Harcama	32793	69339	111591	169082	2016446	242912	274862
	GSYH (%)	9,4	10,7	11,4	12,6	13,8	11,9	11,8
Sosyal Koruma Harcamaları Toplamı	Harcama	33537	71131	113512	171668	220429	247244	279734
	GSYH (%)	9,6	11,0	11,6	12,8	14,1	12,1	12,0

Notlar: (\*)2002–2005 yıllarına ait GSYH oranları yazar tarafından hesaplanmıştır. (\*\*) 2014–2015 yıllarına ait veriler idari kayıt ve GSYH güncellemesi nedeniyle revize edilmiştir.

**Kaynak:** TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri, (2014, 2015, 2016)

Yardım türleri açısından bakıldığında 2002–2015 yılları arasında en dikkat çekici iyileşme işsizlere yönelik yapılan yardım harcamalarında görülmektedir. 2002 yılında işsizlik yardımlarının GSYH'ye oranı %0,02'den 2015 yılında 10 kat artarak %0,2'ye yükselmiştir. Bu olumlu gelişmede işsizlik sigorta fonunun etkisi büyüktür. 2002–2015 döneminde risk/ihtiyaç grupları bazında emekli/yaşlılara yapılan sosyal koruma ödemelerinin GSYH içindeki payı 2002 yılı hariç daima en yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. 2015 yılı itibariyle sosyal koruma kapsamında maaş alan (emekli/yaşlı, dul/yetim, engelli/malul vb.) kişi sayısı 12,5 milyona ulaşmıştır. Bu durum ülke nüfusunun yaklaşık %16'sının sosyal koruma kapsamında maaş aldığını göstermektedir. Yine 2015 yılında sosyal koruma yardımlarının yaklaşık %90'ı şartsız\* ve %34'ü aynı\*\* olarak verilmiştir. Sosyal koruma harcamalarının ana finansman kaynağında ilk sırada %36,8 ile devlet yer alırken bunu %31,2 ile sosyal koruma kapsamındaki bireylerin katkıları ve %26,3 ile işveren katkıları takip etmiştir<sup>394</sup>.

\* Kişinin refah veya gelir düzeyine bakılmadan yapılan yardımlardır.

\*\* Bireylere mal ve hizmet şeklinde doğrudan sağlanan yardımlardır.

<sup>394</sup> TÜİK (2015), Sosyal Koruma İstatistikleri, Haber Bülteni, Sayı: 21525.

### 3.2.5.1. Sosyal Yardım Uygulamaları

Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sisteminin kapsamı dışında kalan yoksul kesimin temel ihtiyaçlarının karşılanması için devlet tarafından yapılan ayni ve nakdi yardımları kapsamaktadır. Sosyal yardımlar primsiz programlar olup genellikle vergilerle finanse edilmektedir. Türkiye’de merkezi yönetim tarafından yapılan sosyal yardım ve hizmetlerin tek bir çatı altında toplanıp sosyal yardımlara yönelik bir devlet politikası oluşturulabilmesi amacıyla 2011 yılında ciddi bir reform yapılmış ve 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) kurulmuştur. Yapılan bu düzenleme ile sosyal yardım alanında faaliyet gösteren tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ASPB bünyesinde toplanarak hizmetlerin pozitif dışsallıklarının artırılması hedeflenmiştir. Merkezi yönetim tarafından yapılan sosyal yardım ve hizmetler, ASPB bünyesinde yer alan SYGM\* kontrolünde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF) kaynakları ile genel bütçeden aktarılan kaynaklar kullanarak ülke çapındaki yaklaşık 1000’in üzerinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) aracılığıyla yürütülmektedir<sup>395</sup>. Son yıllarda kamu kaynaklarının rasyonel kullanımı ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi adına daha etkin bir denetim sisteminin oluşturulması amacıyla *Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi (yoksulluk envanteri)* ve *Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS)* projeleri de hayata geçirilmiştir<sup>396</sup>. Böylece SYDV’ye yapılan yardım müracaatlarının hızlı değerlendirilmesi, mükerrer yardımların önlenmesi, yardım alanları kişi yerine hane bazında sorgulaması sağlanarak gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşılması sağlanmıştır.

Türkiye’de sunulan toplam sosyal yardımların 14 yıllık süreçte nasıl bir gelişim katettiğinin gösterilmesi açısından aşağıdaki Tablo 3.29. son derece önemlidir. 2002 yılında 1,38 milyar TL olan toplam sosyal yardım harcamaları, 24 kat artarak 2016 yılında 32 milyar TL’ye ulaşmıştır. Aynı şekilde toplam sosyal yardımların GSYH’ye oranında da ciddi bir artış gözlenmektedir. Sosyal harcamaların GSYH’ye oranı 2002 yılında %0,5 iken 2016 yılında %1,6’a ulaşarak yaklaşık 3,2 kat artmıştır. Yapılan yardımlardan

\* 5263 sayılı kanunla 2004’den beri T.C. Başbakanlık bünyesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) olarak faaliyet gösteren kurum 8 Haziran 2011’de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanmış ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) olarak adı değiştirilmiştir.

<sup>395</sup> İrfan Türkoğlu (2013), “Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı:8, s. 287.

<sup>396</sup> Mahmut Esen (2014), “Sosyal Yardım ve Hizmet Faaliyetlerine Toplu Bakış”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı:160, s. 63.

faydalanan hane sayısına baktığımızda ortalama 3 milyon hanenin bu yardımlardan faydalandığını görmekteyiz. 2012 yılından itibaren de düzenli yardımlardan faydalanan hane sayısı, geçici yardımlardan faydalanan hane sayısından daha fazla olmuştur. Son dönemdeki küresel ekonomik krizlere, bölgedeki terör eylemlerine ve yaşanan savaşa rağmen sosyal yardımlardan faydalanan hane sayısının ve aktarılan kaynakların artmasında hükümetin sosyal devlet anlayışına sıkı bağlılığı\* ve başarılı ekonomi politikalarının etkili olduğu söylenebilir.

**Tablo 3.29. Toplam Sosyal Yardım Harcamalarının ve Fayda Sahiplerinin Durumu**

Yıllar	Toplam Sosyal Yardım Harcaması* (Milyon TL)	Toplam Sosyal Yardımların GSYH İçindeki Payı (%)	Sosyal Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	Düzenli Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	Sürelî (Geçici) Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı
2002	1376	0,50	-	-	-
2012	19595	1,43	2.101.611	1.657.144	1.994.470
2013	20765	1,35	3.096.489	2.258.734	1.997.306
2014	20394	1,38	3.005.898	2.274.182	1.892.656
2015	25829	1,33	3.017.969	2.318.042	1.924.649
2016	32000	1,45	3.151.069	2.342.946	2.046.888

Not: SYGM dışındaki kurumlarda dâhil olduğu sosyal yardım veren tüm kurumların harcama rakamlarıdır.

**Kaynak:** 2012 – 2016 yılları arası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporlarından yararlanılmıştır.

Bu başlık altında yoksullar lehine maliye politikası kapsamında sağlık ve eğitim yardımları dışında kalan ve ASPB bünyesinde yer alan SYGM'nin (aile yardımları, yaşlı ve engelli yardımları ve özel amaçlı yardımlar) ve Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün (ÇHGM\*\*) (aile yanında destek faaliyetleri) sosyal yardım uygulamaları ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün (VGM) (aşevleri, muhtaç aylığı vb.) yaptığı sosyal yardımlardan bahsedilecektir.

SYGM'nin yoksullara yönelik uyguladığı sosyal yardım programları, yıllar itibariyle faydalanan kişi/hane sayısı ve aktarılan tutarlar aşağıdaki Tablo 3.30.'da ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Aile yardımları kapsamında yapılan *gıda yardımları*, ekonomik ve sosyal yoksulluk içinde bulunanların gıda ve giyim gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması için yılda iki kez (Ramazan ve Kurban Bayramı öncesi) SYDV aracılığıyla yapılan yardımlardır. 2003–2015 yılları arasında toplam 2 milyar TL gıda yardımı

\* 2002–2015 yılları arasında kişi başına gelir (TL) 5 kat artarken ülke kaynaklarından yoksul vatandaşlara aktarılan payın 24 kat artması hükümetin sosyal politikaya verdiği önemin bir göstergesi kabul edilebilir.

\*\* Eski adı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) olan ve 2003 yılından itibaren Başbakanlığa bağlı olarak çocuk bakımı ve koruma politikaları görevini yürüten kurum, 633 sayılı KHK ile 2011 yılından itibaren Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesine alınarak Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü adını almıştır.

yapılmıştır. 2016 yılında da 650 bin hane, 287 milyon TL tutarındaki bu yardımlardan yararlanmışlardır. Oturulamayacak durumda eski, sağlıksız ve bakımsız evlerde yaşayan yoksul vatandaşlara yönelik evlerinin bakımı, onarımı ve ev eşyası alımı için yapılan *barınma yardımları* kapsamında 2006–2015 yıllarında toplam 397 milyon TL barınma yardımı yapılmıştır. 2016 yılında ise tüm barınma yardımları kapsamında yaklaşık 22 bin haneye 73 milyon TL yardım yapılmıştır. 2003 yılından beri yapılan *yakacak yardımları* ile yoksul vatandaşların ısınma ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla SYDV aracılığıyla Türkiye Kömür İşletmeleri tarafından hane başına en az 500 kg kömür yardımı yoksul vatandaşların evlerine ücretsiz olarak teslim edilmektedir. 2003’den 2015 yılına kadar toplam 22,5 milyon Ton kömür yardımı yapılmıştır. 2016 yılında da bu yardımlara devam edilmiş ve 2 milyondan fazla yoksul haneye 2,5 milyon Ton kömür dağıtılmıştır (Bkz. Tablo 3.30.).

Halk arasında “dul maaşı” olarak da bilinen ve 1 Nisan 2012 yılından itibaren *eşi vefat etmiş kadınlara* herhangi bir sosyal güvenlik kurumunda kaydı olmaması (aylık almaması) koşuluyla aylık 250 TL olmak üzere iki ayda bir 500 TL düzenli nakdi yardım yapılmaktadır. Eşi vefat etmiş ve muhtaçlıkları devam eden kadınlara 2012–2015 yıllarında toplam 2,8 milyar TL yardım yapılmıştır. 2016 yılında da bu program kapsamında yardım yapılmaya devam edilmiş ve yaklaşık 290 bin haneye 810 milyon TL ödeme yapılmıştır (Bkz. Tablo 3.30.).

*Muhtaç asker ailelerine yardım programı* kapsamında Mart 2013’den itibaren vatani görevini yerine getirmekte olan askerlerden (maksimum 12 ayı geçmemek üzere fiili olarak askerlik yapılan süre boyunca) sosyal güvencesi olmayan ve ihtiyaç sahibi ailelerin desteklenmesi için aylık 250 TL olmak üzere iki ayda bir 500 TL düzenli nakdi yardım yapılmaktadır. Yardımdan yararlanan hak sahipleri askerinin evli olması durumunda nikâhlı eşi, evli değilse annesi ya da babasıdır. Muhtaç asker ailelerine yardım kapsamında 2013–2015 yıllarında toplam 215 bin aileye 464 milyon TL ödeme yapılmıştır. 2016 yılında ise bu yardımlardan yaklaşık 75 bin aile yararlanmış ve 76 milyon TL yardım yapılmıştır (Bkz. Tablo 3.30.).

15 Mayıs 2015 tarihinde başlanılan *doğum yardımı* kapsamında TC vatandaşlarına, canlı olarak dünya gelen ilk çocukları için 300 TL, ikinci çocukları için 400 TL, üçüncü ve sonraki çocukları içinse 600 TL ödeme yapılmaktadır. 2015 yılında

bu yardımdan yararlanan kişi sayısı yaklaşık 659 bin kişi iken, 2016 yılında %80 artışla 1,2 milyon kişiye ulaşmış ve 2016 yılında yapılan doğum yardımı bir önceki yıla göre 2 kat artarak 513 milyon TL ye ulaşmıştır ( Bkz.Tablo 3.30.).

**Tablo 3.30. SYGM'nin Yoksullara Yönelik Uyguladığı Sosyal Yardım Programları**

Sosyal Yardım Türleri	Program adı	Yıllar	Yardım Alanlar Hane/Kişi	Aktarılan Kaynak (Milyon TL/Ton)
Aile Yardımları	Gıda Yardımları	2003–2015	-	1946,2
		2016	656.509 (Hane)	287,2
	Barınma Yardımları	2006–2015	-	397,0
		2016	21.897 (Hane)	72,8
	Yakacak Yardımları	2003–2015	-	22,5 (Ton)
		2016	2.082.309 (Hane)	2,5 (Ton)
	Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım	2012–2015	-	2759,5
		2016	289.987 (Hane)	810,0
	Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	2013–2015	214.793 (Hane)	463,6
		2016	74.562 (Hane)	74,6
	Doğum Yardımı	2015	658.663 (Kişi)	241,7
		2016	1.175.124 (Kişi)	512,5
Öksüz ve Yetim Yardımı	2015	35.401 (Kişi)	22,8	
	2016	52.836 (Kişi)	53,2	
Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	2015	3.803 (Kişi)	2,4	
	2016	6.313 (Kişi)	4,1	
Özel Amaçlı Yardımlar	Aşevleri	2003–2015	-	111,4
		2016	23.509 (Kişi)	14,2
	Afet (Acil Durum) Yardımları	2007–2015	-	93,4
		2016	-	11,9
	Diğer Muhtelif Sosyal Yardımlar	2014 – 2015	-	37,3
		2015	-	8,5
Terör Zararı Yardımı	2015	-	161,5	
	2016	-	0,4	
Yaşlı ve Engelli Yardımları	2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Yardımlar	2002–2015	1.236.139*	29604,3
		2016	1.335.451 (Kişi)	4763,8
Evde Bakım Yardımı	2015	508.481 (Kişi)	4378,2	
	2016	481.141 (Kişi)	5198,2	

Not: 2002 – 2015 yılları arasında yaşlı, belirli oranlarda engelli, engelli yakını ve silikozis hastalığı nedeniyle 2022 sayılı kanun kapsamında ortalama yararlanan kişi sayısını ifade etmektedir.

**Kaynak:** 2012–2016 yılları arası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporlarından yararlanılmıştır.

2015 yılından itibaren 3294 sayılı kanun gereğince muhtaç durumda olup babası askerde olan 18 yaşından küçük çocuklara aylık 100 TL *muhtaç asker çocuğu yardımı* verilmektedir. Ayrıca yine aynı kanun kapsamında annesi veya babası vefat etmiş 18 yaşından küçük muhtaç çocuklarada aylık 100 TL *öksüz ve yetim yardımı* yapılmaktadır. 2015 ve 2016 yıllarında muhtaç asker çocuğu yardımından toplamda 10 binin üzerinde kişi yararlanırken öksüz ve yetim yardımlarından 88 bin kişi yararlanmıştır. Toplamda 6,5 milyon TL muhtaç asker çocuğu yardımı ödemesi yapılırken 76 milyon TL'de öksüz ve yetim yardımı ödemesi yapılmıştır (Bkz. Tablo 3.30.).

SYGM, yoksul vatandaşlara özel amaçlı yardımlarda (aşevleri, afet, terör zararı ve diğer muhtelif sosyal yardımlar gibi) yapmaktadır. SYDV’ce işletilen *Aşevleri*, işsizliğin ve yoksulluğun ağır hüküm sürdüğü yerlerde hasta, kimsesiz, engelli, yaşlı ve evinde yemek pişirebilecek imkânı bulunmayan muhtaç vatandaşlara günlük sıcak yemek verilmesi amacıyla hizmet vermektedir. 2003–2015 yıllarında aşevlerinin vermiş olduğu bu sosyal yardım hizmetinin toplam maliyeti 111,4 milyon TL’dir. 2016 yılında bu hizmetten 24 bine yakın gariban vatandaş yararlanmış ve 14,2 milyon TL kaynak bu hizmet için harcanmıştır. *Afet (acil durum) yardımları*, deprem, sel, yangın vb. doğal afetler nedeniyle müşkül duruma düşmüş vatandaşların zaruri ihtiyaçlarının (gıda, giyim, barınma vb.) karşılanması amacıyla SYDV’ aracılığıyla yapılan yardımlardır. 2007–2016 yılları arasında bu yardım programı kapsamında toplam 106 milyon TL harcama yapılmıştır. 2015 yılından itibaren SYDF aracılığıyla Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesi başta olmak üzere terör olaylarından etkilenen muhtaç ve fakir durumda olan vatandaşların acil gıda, giyim, barınma, eğitim ve yol gibi temel ihtiyaçlarının giderilmesi için *terör zararı yardımı* yapılmaktadır. Bu kapsamda 2015 yılında 8,5 milyon TL’yi bulan terör zararı yardımları 2016 yılında 161,5 milyon TL’ye ulaşmıştır. 2014 ve 2015 yıllarında uygulanan *diğer muhtelif sosyal yardımlar* kapsamında acil durum nedeniyle mağdur olan vatandaşlar ile Suriyeli yabancı uyrukluların gıda, barınma ve giyim gibi temel ihtiyaçların giderilmesi amacıyla 37,3 milyon TL yardım harcaması yapılmıştır. 2016 itibariyle AB tarafından finanse edilen ve BM Dünya Gıda Programı, Türk Kızılay’ı ile birlikte yürütülüp uygulama konulan bir diğer program ise *yabancılara yönelik sosyal uyum yardımı programıdır*. Program kapsamında Suriyeli ve diğer tüm yabancı vatandaşların belirli şartları sağlamaları halinde (muhtaçlık, geçici barınma merkezi dışında ikamet vb.) faydalandığı bu yardımlardan 2016 yılında 589 kişi yararlanmış ve bu yardımlar için toplam 391 bin TL harcama yapılmıştır ( Bkz. Tablo 3.30.).

2012 yılından itibaren SYGM, sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan yoksul ve muhtaç vatandaşlara yönelik 2022 Sayılı Kanun kapsamında *yaşlı ve engelli yardımları\**

---

\* 1 Ocak 1977 tarihinde yürürlüğe giren 2022 sayılı kanunla 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşları ile özürsüz ve özürsüz yakın muhtaç Türk vatandaşlarına aylık bağlanması hakkındaki kanun kapsamında yapılan nakdi yardımlar 2006 yılına kadar Emekli Sandığı tarafından yürütülmüştür. 20 Mayıs 2006 da yürürlüğe giren 5202 Sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu ile bu hizmet SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. 3 Haziran 2011 tarihli 633 Sayılı KHK uyarınca SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü de kapatılmış ve 2012 yılından itibaren 2022 Sayılı Kanun kapsamında yapılan tüm işlemler ve ödemeler ASPB bünyesinde yer alan SYGM’ye devredilmiştir.

ile 1 Ocak 2015 tarihinden itibaren bakıma ihtiyacı olan engelli vatandaşların evde bakılmasını desteklemek amacıyla *evde bakım yardımı* yapmaktadır. Evde bakım yardımı kapsamında 2015 yılında verilen aylık yardım tutarı 830,84 TL iken 2016 yılında %12'lik artışla 932,59 TL'ye yükselmiş ve 2015 yılında 508 bin kişi, 2016 yılında ise 481 bin kişi bu hizmetten yararlanmıştır. 2015 ve 2016 yıllarında evde bakım hizmetleri için toplamda 9,5 milyar TL'nin üzerinde harcama yapılmıştır (Bkz. Tablo 3.30.).

2022 sayılı kanun kapsamında muhtaç, güçsüz ve kimsesiz olan 65 yaşını doldurmuş yaşlı vatandaşlara, 18 yaşından büyük engellilere, kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşından küçük engelli yakını bulunan kimselere ve 2012 yılından itibaren silikozis hastalığı\* nedeniyle belirli oranlarda sağlığını kaybedenlere SYGM tarafından aylık bağlanmaktadır. 2016 yılında yapılan yeni düzenlemeyle yaşlı vatandaşların muhtaçlık değerlendirmesinde kimin yanında yaşarlarsa yaşasınlar hane geliri yaklaşımı yerine kendisinin ve eşinin geliri dikkate alınmaya başlanmış ve böylece azami gelir şartını sağlayan yaşlı vatandaşların aylıkları kesilmeyerek sosyal korumaları devam ettirilmiştir. 2002–2016 yılları arasında bu yardımlardan yararlanan kişi sayısı ve yapılan ödemeler Tablo 3.31.'de gösterilmiştir.

**Tablo 3.31. 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler ve Kişi Sayısı (2002–2016)**

Yıllar	2002–2011**	2012	2013	2014	2015	2016
Ödeme Yapılan Kişi Sayısı*	1.219.217	1.288.355	1.222.748	1.300.377	1.302.298	1.335.451
Yapılan Ödeme (Milyon TL)	15635,1	2911,1	3325,7	3602,7	4129,6	4763,8

Notlar: (\*) Yılda en az bir kez ödeme yapılmış toplam fayda sahibi sayısını ifade etmektedir. (\*\*) 2002–2011 yılları arasında ödeme yapılan ortalama kişi sayısını ve toplam ödeme miktarını ifade etmektedir.

**Kaynak:** [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik\\_istatistik](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik) (06.02.2017) ve 2012 – 2016 yılları arası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporlarından yararlanılmıştır.

2022 sayılı kanun kapsamında 2002–2011 yılları arasında ortalama her yıl 1,2 milyon fayda sahibi bu hizmetten yararlanmış ve toplamda 15,6 milyar TL ödeme yapılmıştır. 2012 ve 2016 yılları arasında da bu hizmetten yararlananların sayısı ve toplam ödeme miktarları her geçen yıl artarak devam etmiştir. Sonuç olarak 2022 sayılı kanun kapsamında 2002 – 2016 döneminde toplam 35 milyar TL harcama yapılmış ve ortalama her yıl 1,2 milyon ihtiyaç sahibi yoksul vatandaş bu hizmetten yararlanmıştır.

2022 sayılı kanun kapsamında ödenen aylıklar ile silikozis aylıkları SYGM tarafından yılda dört kez olmak üzere (Mart, Haziran, Eylül ve Aralık) üç aylık

\* Aşırı miktarda toza maruz kalınan ortamlarda (taş ocağı, kremit ocağı, tünel, maden vb. ) çalışılması sonucunda nefes darlığı ve yorgunluk gibi belirtilerle oraya çıkan ve anadoluda bir zamanlar “dul bırakan hastalığı” olarak adlandırılan bir akciğer iltihaplanması hastalığıdır.



periyotlarla peşin olarak ödenmektedir. 2016 yılı için aylık türlerine göre bu düzenli nakdi yardımlardan yararlanan kişi sayısı, aylık ödenen tutar ve toplam aktarılan kaynak Tablo 3.32.'de gösterilmiştir.

**Tablo 3.32. 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yaşlı, Engelli,Engelli Yakını ve Silikozis Hastalığı Yardımları**

Aylık Türü (2016)	Aylık Tutar (TL)	Kişi Sayısı*	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
Yaşlı (65 yaş üstü) Aylığı	228,35	620.019	1580
Engelli (%70 ve üzeri) Aylığı	514,38	284.951	1578
Engelli (%40 ile %69 arası) Aylığı	342,92	338.814	1278
Engelli Yakını (18 yaş altı) Aylığı	342,92	91.478	327
Silikozis (%15 ile %34 arası) Aylığı**	740,98	189	1,7
Silikozis (%35 ile %54 arası) Aylığı	846,83		
Silikozis (%55 ve üzeri) Aylığı	943,61		
<b>Toplam</b>		<b>1.335.451</b>	<b>4763,7</b>

Notlar: (\*) 2016 yılında en az bir kez ödeme yapılmış toplam fayda sahibi sayısını ifade etmektedir. (\*\*) 13.02.2011 tarihli 6111 sayılı kanunla sosyal güvenlik kapsamında çalışmayan ve yabancı ya da yerli sosyal güvenlik kurumlarından herhangi bir gelir veya aylık almayan ve silikozis hastalığı nedeniyle meslekte kazanma gücünü en az %15 kaybettiğini SGK Sağlık Kurumlarınca belgeleyen kişilere aylık bağlanması imkânı sağlanmıştır.

**Kaynak:** Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016), s.61.

ASPB'ye bağlı ÇHGM tarafından *aile yanında destek faaliyetleri* kapsamında sosyal ve ekonomik yoksulluk içinde olan kişi ve ailelerin çocuklarının kurum bakımına alınmaksızın ailesi ya da yakınları tarafından bakılmasının teşvik edilmesi amacıyla "sosyal ve ekonomik destek hizmetleri" sunulmaktadır. 2016 yılında çocukların eğitim durumuna göre verilen süreli sosyal yardım\* miktarları ve yararlan sayısı Tablo 3.33.'de gösterilmiştir. 2016 yılında sosyal ve ekonomik destek hizmetleri kapsamında süreli yardım (115.442 kişi) ve geçici yardım alan (21.973 kişi) toplam 137.415 kişidir. Sosyal ve ekonomik destekten yararlanarlara ödenen aylık ortalama miktar ise 653,40 TL'dir.

**Tablo 3.33. Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetlerinden Yararlanan Çocukların Eğitim Durumlarına Göre Sayısı ve Destek Miktarı (2016)**

Eğitim Durumu (Çocuk)	Yararlan Sayısı	Katsayı (%)	Aylık Tutar (TL)
Okul Öncesi	26.079	50	442,98
İlköğretime Devam Eden	69.876	75	664,47
Orta Öğretime Devam Eden	17.294	80	708,77
Orta Öğretim Seviyesinde Olup Okula Devam Etmeyen	1.267	50	442,98
Yüksek Öğretime Devam Eden	110	90	797,36
Yetişkin	776	40	354,38
Evlenme Yardımı	40	-	-
Geçici Yardım Alan	21.973	-	-
<b>Toplam</b>	<b>137.415</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**Kaynak:** 2016 yılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporundan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

\* Yaksul kişilerin karşılaştıkları hayat güçlüklerinin giderilmesi amacıyla bütçe imkânları dâhilinde bir yıl veya daha uzun süreli verilen yardımları ifade eder. Yardımdan yararlanan muhtaç kişiler kurum tarafından takip edilerek muhtaçlık durumları devam ettiği sürece iki yıllık periyotlar halinde bu yardımlardan yararlanmaya devam ederler.



ÇHGM’ce aile yanında destek faaliyetleri kapsamında ekonomik yoksulluk içinde bulunan korunmaya muhtaç çocukların veya bireylerin, kurum bakımı yerine ailelere verilen sosyal ve ekonomik desteklerle aile bütünlüğünün korunmasına yönelik büyük önem verilmektedir. Bu kapsamda son 14 yıldır yürütülen sosyal ve ekonomik destek faaliyetleri çerçevesinde yararlanan çocuk sayısı ve kullanılan ödenek miktarları aşağıdaki Tablo 3.34.’de gösterilmiştir. 2016 yılında koruma kararı alınmadan aile yanında desteklenen 112 bin çocuk, koruma kararı alınarak ailesine döndürülmüş 2.331 çocuk ve sosyal ve ekonomik destek verilen diğer 23,5 bin kişi olmak üzere toplamda 137,5 bin kişiye sosyal koruma sağlanmıştır. 2016 yılı için sosyal ve ekonomik destek hizmetleri kapsamında yaklaşık 625 milyon TL harcanmıştır. 2003–2016 yılları arasında aile dönüş, aile yanında destek ve diğer sosyal ve ekonomik destek uygulaması kapsamında toplam 2,4 milyar TL harcama yapılmıştır.

**Tablo 3.34. Aileye Dönüş ve Aile Yanında Destek Uygulaması Kapsamında Sosyal ve Ekonomik Destek Verilen Çocuk Sayısı ve Kullanılan Ödenek Miktarı (2003–2016)**

Yıllar	Aile Yanında Desteklenen Çocuk Sayısı *	Ailesine Döndürülmüş Çocuk Sayısı **	Diğer***	Genel Toplam	Kullanılan Ödenek (Milyon TL)
2003	-	1.347	11.906	13.253	8,4
2004	-	1.886	19.931	21.817	10,4
2005	5.995	3.617	10.123	19.735	15,2
2006	10.225	4.640	12.454	27.319	36,7
2007	14.632	5.174	8.875	28.681	47,8
2008	18.081	5.216	7.612	30.909	59,3
2009	22.225	5.133	8.398	35.756	78,4
2010	26.667	5.267	3.364	35.298	94,8
2011	34.982	5.361	1.435	41.778	140,7
2012	43.482	4.825	1.154	49.461	199,2
2013	55.087	4.861	2.308	62.256	263,4
2014	73.164	4.131	3.080	80.375	342,4
2015	93.256	3.474	4.831	101.561	476,6
2016	111.880	2.331	23.204	137.415	623,7

Notlar: (\*) Korunmaya muhtaç durumda olup koruma kararı alınmadan aile yanında desteklenen çocuk sayısını ifade etmektedir. (\*\*) Destek verilen koruma kararlı çocuk sayısını ifade etmektedir. (\*\*\*) 2016 yılı için sosyal ve ekonomik destek yönetmeliği kapsamında “diğer” sosyal yardım grupları ve kişi sayısı; 60-64 arası yaşlılar: 27, yetiştirme yurdundan ayrılan: 843, olağanüstü felaket, hastalık, kaza: 321, evlenme yardımı: 40, geçici yardım: 21.973 olmak üzere toplam: 23.204 kişidir.

**Kaynak:** 2012 – 2016 yılları arası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporlarından yararlanılmıştır.

VGM bünyesinde yer alan Hayır Hizmetleri Daire Başkanlığı’nca yoksul vatandaşlara yönelik aşevleri ve muhtaç aylığı hizmetleri kapsamında sosyal yardım faaliyetleri de yürütülmektedir. 2006–2016 yılları arasında VGM’nin yoksullara yönelik bağladığı muhtaç aylığı tutarı, yararlanan kişi sayısı ile aşevi hizmetlerinden fayda sağlayanların sayısı ve sosyal yardım harcaması Tablo 3.35.’de gösterilmiştir.

**Tablo 3.35. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Yoksul Vatandaşlara Yönelik Yardım hizmetleri ile Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Harcaması (2006–2016)**

Yıllar	Aşevi Hizmetleri*		Muhtaç Aylığı Hizmeti**		Sosyal Yardım Harcaması*** (Bin TL)
	Gıda Paketi Yardımı (Aile Sayısı)	Sıcak Yemek Yardımı (Kişi Sayısı)	Yararlanan Sayısı	Aylık Tutar (TL)	
2006	75.175	77.280	-	-	75141
2007	71.850	77.280	4.287	251,21	120784
2008	71.850	77.280	4.433	272,48	119884
2009	58.650	78.450	3.629	297,39	108609
2010	19.746	2.000	3.662	317,24	36129
2011	19.998	2.000	3.806	345,00	41517
2012	20.215	2.000	3.513	383,16	47530
2013	20.215	2.000	3.524	395,19	49497
2014	20.215	2.000	3.598	482,10	59236
2015	20.315	3.000	3.633	520,21	67635
2016	20.315	3.000	3.734	583,92	86033

Notlar:(\*) Kuru gıda paketi yardımları aylık düzenli olarak verilenlere ek olarak Ramazan ayı ve diğer bazı dönemlerde de (sel, deprem vb.) verilmektedir. Sıcak yemek yardımları 2010 yılına kadar 81 ilde ihtiyaç sahibi vatandaşların evlerine günlük teslim edilerek dağıtımı yapılmıştır. 2010 ve sonraki yıllarda ise belirli merkezlerde günlük sıcak yemek yardımlarına devam edilmiştir. (\*\*) Annesi ya da babası olmayan muhtaç çocuklar ile %40 ve üzeri engelli olup herhangi bir sosyal güvencesi olmayan, gelir getirici taşınır veya taşınmaz malı olmayan ve mahkeme kararı veya kanunlarca bakım altına alınmamış olan yoksul vatandaşlara VGM tarafından 12 boyunca muhtaç aylığı bağlanmaktadır. (\*\*\*) Sosyal yardım harcamalarına yoksul öğrencilere yönelik verilen burs ve diğer eğitim hizmetlerine yönelik harcamalarda dâhildir. (\*\*\*\*) VGM'nin yoksul vatandaşlara yönelik yapmış olduğu eğitim yardımları, yoksullar lehine eğitim politikaları başlığı altında detaylıca incelendiğinden burada tekrar incelenmemiştir.

**Kaynak:** 2006 – 2016 yılları arası Vakıflar Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporlarından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2009 yılına kadar aşevi hizmetlerinden ortalama 70 bin kişi gıda paketi yardımı, 77 bin kişi sıcak yemek yardımından yararlanırken 2010 yılından itibaren özellikle günlük sıcak yemek dağıtım yardımından yararlanan kişi sayısı ile birlikte sosyal yardım harcamalarında da ciddi oranda azalma gözlenmiştir. Bir önceki yıla göre 2010 yılında yaklaşık %65 azalan (109 milyon TL'den 36,1 milyon TL'ye) sosyal yardım harcamaları 2011 yılından itibaren sürekli artmış ve 2016 yılında 86 milyon TL'ye ulaşmıştır. 2016 yılında VGM tarafından verilen muhtaç aylığından 3,8 bin kişi yararlanmış ve aylık 584 TL ödeme yapmıştır.

### 3.2.5.2. Sosyal Sigorta Uygulamaları

2006 yılından önce Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, "primli rejimler" olarak da adlandırılan sosyal sigorta kurumları esas alınarak oluşturulmuştu. 2006 yılında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR lağvedilerek, sosyal sigorta uygulamaları Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) devredildi ve mali olarak sürdürülebilir çağdaş standartlarda tek bir emeklilik ve

sağlık sigortası sistemi kuruldu<sup>397</sup>. 5502 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapılanmasının *sosyal sigorta sistemi* (primli ödemeler\*) ayağını Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu oluştururken *kamu sosyal sigorta sistemi* (primsiz ödemeler\*\*) ayağını ise ASPB'ye bağlı ilgili kuruluşlar oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin önemli birleşenlerinden birisini oluşturan sosyal sigorta uygulamaları, gelirin yeniden dağıtılmasını ve bireylerin şiddetli yoksulluğa maruz kalmasını önleyen en etkili mekanizmalardan birisidir. Sosyal güvenlik sisteminin ülke nüfusunu kapsayıcılığı ve toplam çalışabilir nüfusun (aktif sigortalıların) primli sosyal güvenlik sistemine ne kadar katkı yaptığı sistemin sürdürülebilirliği ve etkin bir yoksullar lehine maliye politikasının uygulanabilirliği açısından son derece önemlidir.

**Tablo 3.36.. Primli Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı 2003–2015 (Bin Kişi)**

Yıllar	Aktif Sigortalılar	Pasif Sigortalılar	Bağımlılar	Türkiye Nüfusu	Sosyal Güvenlik Kapsamı	Primli Sigortalı Nüfus Oranı (%)	Kapsam Dışı Nüfus Oranı (%)
2003	12.290	6.848	28.661	67.187	48.095	71,6	28,4
2006	14.125	7.914	32.330	69.730	54.667	78,4	21,6
2009	15.100	9.174	33.990	72.561	58.592	81,0	19,0
2012	18.353	10.382	33.808	75.627	62.899	83,0	17,0
2015	20.774	11.384	34.786	78.741	67.330	85,5	14,5

Not: Aktif sigortalılar; sigortalı olarak çalışan kişi sayısını, pasif sigortalılar (kişi bazlı); kurumdan aylık veya gelir alanları, Bağımlılar; aktif ya da pasif sigortalıların bakmakla yükümlü oldukları kişileri ifade etmektedir.

**Kaynak:** TÜİK ve SGK verilerinden yararlanarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

2003–2015 yılları arasında Türkiye’de primli sosyal güvenlik sisteminin kapsamı Tablo 3.36.’da ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir. Tabloya göre 2003 yılında yaklaşık 12,3 milyon olan aktif sigortalı sayısı 2015 yılında % 70 artarak 20,8 milyon kişiye, pasif sigortalı sayısı ise 2003 yılında 6,8 milyondan 2015 yılında %70 artarak 11,4 milyona ulaşmıştır. Bu durum 2003 ve 2015 yılları için aktif-pasif sigortalı oranının hemen hemen aynı kalmasına (%1,90 civarı) sebep olmuştur. 2003–2015 yılları arasında sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından dikkat edilmesi gereken bağımlıların sayısında da yaklaşık %24 (2003 yılında 29 bin kişi olan bağımlıların sayısı 2015 yılında 35 bin kişiye ulaşmıştır) artış yaşanmıştır. 2003 yılında primli sosyal güvenlik sistemi toplam nüfusun %71,6’sını kapsarken 2015 yılında %85,5’ini kapsamı olumlu bir

<sup>397</sup> Muhammed Sabır Fırat (2016), “Türkiye’de sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Açıkları” **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:127, s. 319–320.

\* Primli emeklilik aylıkları ve sağlık giderleri, dul ve yetim aylıkları, işsizlik ödeneği vb. oluşmaktadır.

\*\* 2022 sayılı kanun kapsamındaki ödemeler ve GSS kapsamındaki prim destekleri 2012 yılından itibaren ASPB tarafından yürütülmektedir. SGK tarafından halen yürütülmekte olan primsiz ödemeler ise 1005 sayılı kanun kapsamında verilen şeref aylıklarıdır.

gelişme olarak görülebilir. 2015’de nüfusun sadece %14,5’lik kısmı primli sosyal güvenlik sistemi dışında yer almaktadır. Sosyal güvenlik sistemi dışında kalan ancak devletin primsiz ödemeler ile sosyal güvenlik sistemi içerisine aldığı yoksul vatandaşlarla bu oran 2015 yılı için yaklaşık %5’e düşmektedir.

### 3.2.5.2.1. Genel Sağlık Sigortası

Genel sağlık sigortası (GSS), *Acil Eylem Planı* ve *Sağlıkta Dönüşüm Programıyla* 2003 yılında temelleri atılmış ve sosyal güvenlik sistemimize 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 31.05.2006 tarihinde girmiştir\*. Yapılan bu düzenleme ile ülke genelinde yaşayan tüm vatandaşların (belli şartlarda yabancıların da), mali güçlerine bakılmaksızın sağlık hizmetlerinden (koruyucu ve tedavi edici) eşit, adil ve ulaşılabilir bir şekilde faydalanması amaçlanmıştır. Sağlık hizmetleri açısından ülke genelindeki herkesi kapsamı, GSS’nin zorunlu bir sosyal sigorta olması sonucunu doğurmakta ve vatandaşların sosyal güvenliğini artırmaktadır.

GSS’den faydalanabilmek için prim ödeme şartını\*\* yerine getiren aktif ya da pasif sigortalı, sigortalı bağımlısı veya prim ödeme yükümlülüğü aranmayan yani diğer düzenlemelerle (1005, 2022, 2330, 3292, 3713 kanunlar ile) hak sahibi olma şartı esastır. GSS’nin finansmanı büyük oranda sigortalıların ödeyeceği prim ile sağlanmakla birlikte devletin de katkısı söz konusudur. 18 yaş altı çocuklar ile 65 yaş üstü yaşlıların ve gelir testi sonucuna göre yoksul vatandaşların prim ödeme şartı olmaksızın GSS’den faydalanmaktadır. Türkiye’de uygulanmakta olan GSS sistemi, kendine özgü bu yapısı ile dünyada uygulanan diğer birçok GSS sisteminden farklılık arz etmekte ve örnek bir model olmaktadır<sup>398</sup>. Aşağıdaki Tablo 3.37.’de 2012–2015 yılları arasında GSS kapsamında tescil edilen, GSS primini kendisi ve devlet tarafından ödenen kişi sayısını göstermektedir. SGK verilerine göre 2012–2015 yılları arasında ortalama her yıl 7,5 milyon yoksul vatandaşın GSS primi devlet tarafından karşılanmış ve sağlık hizmetlerinden yoksul vatandaşların dışlanmasının önüne geçilmiştir.

\* 01.10.2008 tarihinde tüm hükümleri ile yürürlüğe giren GSS ile kamu görevlileri dışında çalışanlar ile emekliler hemen kapsama alınmıştır. Diğer bazı statüde olanlar ise kademeli olarak sisteme dâhil edilmiş ve 01.01.2012 tarihinde tüm vatandaşlar GSS kapsamına alınmıştır.

\*\* 1 Nisan 2017 tarihinden itibaren sosyal güvencesi olmayan veya ASPB’ce yapılan gelir testi sonucunda GSS primini kendisinin ödemesi gereken her vatandaş 53 TL’lik GSS primini ödeyerek GSS uygulamasından faydalanacaktır.

<sup>398</sup> Zeliha Dost (2016), “Genel Sağlık Sigortası’nın Uygulanabilirliğinin İncelenmesi”, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 68, s. 127–134.

**Tablo 3.37. Genel Sağlık Sigortası Primleri Kendileri Tarafından Ödenen Kişi Sayısı (2012–2015)**

	2012	2013	2014	2015
GSS Kapsamında Tescil Edilenler*	11.357.306	12.351.352	11.385.011	10.180.009
GSS Primleri Kendileri Tarafından Ödenenler	3.798.485	4.699.867	4.043.415	2.787.922
GSS Primleri Devlet Tarafından Ödenenler	7.558.821	7.651.485	7.341.596	7.392.087

Not: 01.01.2012 tarihinden itibaren herhangi bir sosyal güvence kapsamında olmayan ya da genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişisi olmayanlar ile 5510 sayılı Kanun kapsamı dışında olan zorunlu genel sağlık sigortalısı kapsamındaki kişi sayısını ifade etmektedir.

**Kaynak:** [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk\\_istatistik\\_yilliklari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari) (06.02.2017)

### 3.2.5.2.2. İşsizlik Sigortası

Yoksulluk, işsizliğin ana sebeplerinden birisi olduğu için işsizliğin söz konusu olduğu yerde hem üretim ve ekonomik kalkınma olumsuz etkilenmekte hem de yoksulluk kaçınılmaz bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunu aşabilmek ve çalışan yoksul sigortalıların kaybettikleri işleri nedeniyle meydana gelen gelir kayıplarını geçici bir süre ve ölçüyle telefi etmek adına Türkiye’de işsizlik sigortası çalışmaları 1959 yılında başlamış ve 40 yıllık uzun bir sürecin sonunda 1999 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kabul edilerek 1 Haziran 2000’de yürürlüğe girmiştir. İşsizlik Sigortası Kanununa göre işsizlik sigortasından “*kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalan ve usulüne uygun olarak kuruma başvuran sigortalılardan işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış ve son 3 yıl içerisinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olanlar yararlanabilmektedir.* İşsizlik sigortası fonundan pasif iş gücü politikası uygulaması olan *işsizlik ödeneği, sağlık güvencesi, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği, İş kaybı tazminatı ve yarım çalışma ödeneği\** ile aktif iş gücü politikası uygulaması olan *yeni bir iş bulma, işbaşı eğitim, girişimcilik, toplum yararına çalışma, meslek geliştirme, edindirme ve yerleştirme* eğitimine ilişkin hizmetler sunulmaktadır. İŞKUR tarafından yürütülen tüm bu hizmetler işsizliğin azaltılması ve yoksulluk sınırında bulunan sigortalı çalışanların işlerini kaybetmesi sonucunda yoksulluk riskiyle karşı karşıya kalmaması için hayata geçirilen sosyal koruma uygulamalarıdır.

\* *İş kaybı tazminatı* kapsamında 2002-2016 (Ekim) döneminde yaklaşık 33 bin kişi faydalanmış ve toplam 218,7 milyon TL harcama yapılmıştır. *Kısa çalışma ödeneği* kapsamında 2005-2016 (Ekim) döneminde yaklaşık 228 bin kişi faydalanmış ve toplamda 211 milyon TL harcama yapılmıştır. *Ücret garanti fonu* kapsamında da 2005-2016 (Ekim) döneminde yaklaşık 63 bin kişi faydalanmış ve 138 milyon TL ödeme yapılmıştır. 2016 Ocak sonunda yasalaşan ve ilk ödemesi Nisan ayında yapılan *Yarım çalışma ödeneği* kapsamında ise yaklaşık 3 bin kişi faydalanmış ve 2016 yılsonu itibarıyla 3 milyon TL harcama yapılmıştır. (Ayrıntılı bilgi için bkz. 2017 yılı ÇSGB, TBMM Plan Bütçe Komisyonu Sunumu).

İşsizlik sigortası prim kesintileri\* 1 Haziran 2000’de başlamış ve işsizlik sigortasından ilk ödeme Mart 2002’de yapılmıştır. İşsizlik sigortası başvuruları, işsizlik sigortası ödemeleri ve işsizlik sigortası fon durumu ile ilgili bilgiler aşağıdaki Tablo 3.38.’de gösterilmiştir. İşsizlik sigortasının uygulanmaya başladığı 01 Mart 2002 tarihinden 31 Mart 2017 tarihine kadar yaklaşık 8,3 milyon kişi başvuruda bulunmuş ve yaklaşık 5,4 milyon kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Mart 2002 tarihinden 31 Mart 2017 tarihine kadar toplam 15,5 milyar TL işsizlik sigortası ödemesi yapılmıştır. Bir başka ifadeyle işsizlik sigorta fonunda biriken paranın sadece %14,5’i işsizlere maaş olarak ödenmiştir. İşsizlik sigorta fonun 2002–2017 (31 Mart) döneminde toplam varlığı yaklaşık 5 milyar TL’den 21 kat artarak 106,7 milyar TL’ye ulaşmıştır. Fon kapsamında biriken paranın büyüklüğünü daha iyi anlamak için bütçe gelirleri ve GSYH’ye oranlarına bakmakta da fayda vardır. İşsizlik sigorta fonun 2002 yılında bütçe gelirlerine oranı yaklaşık %6,3 iken 2016 yılında bu oran %19’u aşmıştır. Yine fonun varlığı 2002 yılında GSYH’nin sadece %1,4’ü iken 2016 yılında GSYH’nin %4,1’ine ulaşmıştır.

**Tablo 3.38. İşsizlik Sigortası Başvuruları, Ödemeleri ve Fon Durumu**

Yıllar	İşsizlik Sigortası Başvuruları			İşsizlik Sigortası Ödemeleri (Milyon TL)	İşsizlik Sigortası Fon Durumu* (Milyon TL)
	Baş Vuran	Hak Eden	Hak Etmeyen		
2002	93.435	82.866	10.549	46,8	4964,6
2003	143.458	130.282	13.176	126,0	5856,1
2004	164.432	147.254	17.178	199,9	10575,9
2005	208.393	186.592	21.801	270,1	18521,5
2006	220.776	199.579	21.197	317,0	24354,1
2007	246.589	221.418	25.171	351,9	31504,8
2008	382.179	331.477	50.702	517,1	38481,0
2009	597.394	473.326	124.068	1114,3	42095,3
2010	459.450	331.594	127.856	807,4	45938,9
2011	499.257	322.707	176.550	791,1	53513,7
2012	609.617	371.657	237.960	966,2	61162,4
2013	732.987	431.232	301.755	1272,5	70351,6
2014	901.775	513.109	388.666	1657,7	81393,1
2015	1.086.293	589.888	496.405	2192,8	93074,1
2016	1.519.525	790.023	729.522	3682,7	103202,4
2017*	384.068	205.567	178.501	1189,2	106706,5
<b>Toplam</b>	<b>8.249.628</b>	<b>5.328.571</b>	<b>2.921.057</b>	<b>15502,7</b>	<b>106706,5</b>

Not: Toplam fon varlığına Ücret Garanti Fonu dâhildir. Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir. (\*) 31 Mart 2017 tarihi itibarıyla işsizlik sigortası başvuruları, ödemeleri ve fonun mali durumunu ifade etmektedir.

**Kaynak:** İlgili yıllara ait İŞKUR Faaliyet Raporları ve Aylık Basın Bültenlerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

\* İşsizlik sigortası primleri, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununun ilgili maddeleri gereğince prime esas aylık brüt kazancın %1 oranında sigortalı, %2 oranında işveren ve %1 oranında da devlet payı olmak üzere %4’tür. Bu primlerin toplanmasından SGK, diğer her türlü işlem ve hizmetlerin yapılmasından İŞKUR sorumludur.

Soma (13 Mayıs 2014) ve Ermenek'te (28 Ekim 2014) yaşanan maden kazası sonucunda mağdur veya hayatını kaybeden çalışanların yakınlarına geçici gelir desteği sağlamak için yasal bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile asgari ücretin iki katı kadar 6 ay süre ile sağlanan geçici gelir desteği işsizlik sigortası fonundan karşılanmıştır. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen geçici madde kapsamında Ermenek maden kazasında mağdur olan 216 kişiye (Mayıs–Ekim 2015) toplam 2 milyon 598 bin TL, Soma maden kazasında mağdur olan 30.587 kişiye (Haziran–Kasım 2015) toplam 77 milyon 750 bin TL ödeme yapılmıştır<sup>399</sup>.

İşsizlik sigorta fonu uygulamasının bazı eksiklikleri ve olumsuzlukları da vardır. Bunlardan ilki, işsizlik sigortasına hak kazanma şartlarının ağırlığıdır. İkincisi, İşsizlik sigortası ödemelerinde bekâr ve evli ayrımı yapılmamaktadır. Son olarak fonda biriken paralar bazen bütçe için ekstra bir kaynak olarak görülmekte ve hazineye aktarılarak başka alanlarda değerlendirilebilmektedir<sup>400</sup>. Sonuç olarak işsizlik sigortası 17 yıllık bir uygulama dönemiyle Türk çalışma hayatına önemli katkılar sağlayarak yoksullukla mücadelede önemli bir rol üstlenmiştir.

### 3.2.5.3. Sosyal Konut Uygulamaları

Türkiye'de sosyal konut uygulamaları 1984 yılında Başbakanlığa bağlı Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) kurulmasıyla başlamış ve yürütülen bazı projelerle yoksul hanehalkının oldukça ekonomik fiyatlarla ev sahibi olmaları sağlanmıştır. TOKİ, 1984–2002 yılları arasında ağırlıklı olarak toplu konut kredilerine yönelik finansman desteği sağlamış ve bu kapsamda yaklaşık 950 bin konuta kredi desteği vermiş ve toplamda 43.145 konut üretimi gerçekleştirmiştir<sup>401</sup>. 2002 yılından sonra büyük bir dönüşüm yaşayan TOKİ, sosyal konut uygulamalarına ciddi bir ivme kazandırmış ve konut temininde kredi yoluyla finansman sağlanmasının yanında bizzat konut yapımını üstlenerek 2002–2016 yılları arasında 750 bini aşkın konut üretimini gerçekleştirmiştir. 81 ilde yapımı devam eden toplu konutların büyük bir bölümü TOKİ tarafından sosyal konut olarak nitelendirilmekte ve bu sosyal konutlar diğer gelişmekte olan ülkelerdeki

<sup>399</sup> İŞKUR (2015), **8. Genel Kurul Çalışma Raporu**, s. 108–110.

<sup>400</sup> İbrahim Görücü, Nihat Aybiyik ve Muzaffer Koç (2010), “Türkiye’de İşsizlik Sigortası ve Uygulaması ve Sonuçları 2000 - 2010”, **New World Sciences Academy**, Vol: 7, Number: 2, s. 155–157.

<sup>401</sup> Ali Osman Solak (2015), “TOKİ'nin Konut Üretmesinin İktisadi Etkinlik Açısından Değerlendirilmesi ve Bir Model Önerisi”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 609, s. 35.



sosyal konut uygulamalarına benzerlik göstermektedir<sup>402</sup>. TOKİ, yürüttüğü sosyal konut uygulamalarıyla 2002–2023 yılları arasında nitelikli ve kaliteli 1,2 milyon konutun yapımını gerçekleştirip hak sahiplerine teslim etmeyi hedeflemektedir.

TOKİ'nin 2002–2016 yılları arasında yapımını tamamladığı konutların sayısı ve niteliğine göre konutların dağılımı Tablo 3.39.'da gösterilmiştir. Üretilen konutların yaklaşık %44'ü dar ve orta gelir grubuna, %20'si alt-yoksul gelir grubuna, %16'sı gecekondü dönüşümüne, %5'i afet konutu uygulamalarına, %1 ise tarım köy uygulamalarına yöneliktir. Toplam konut üretiminin %86'sı (650 bini) sosyal konut niteliğinde iken geri kalan %14'lük kısım kaynak geliştirme niteliğindedir. 2002–2016 döneminde TOKİ tarafından toplam 754 bin konut yapılarak hizmete sunulmuştur.

**Tablo 3.39. TOKİ'nin Konut Uygulamaları Dağılımı (2002 – 2016)**

Üretilen Konutların Niteliği	Konut Sayısı	Niteliğine Göre Konutların Dağılımı (%)
Dar ve Orta Gelir Grubu	331.493	43,97
Alt-Yoksul Gelir Grubu	149.462	19,82
Gecekondü Dönüşüm	120.181	15,94
Afet Konutu Uygulaması	37.734	5,00
Tarım Köy Uygulaması	5.747	0,76
<b>Toplam Sosyal Konut</b>	<b>644.617</b>	<b>85,50</b>
Kaynak Geliştirme (TOKİ)	20.933	2,78
Toplam Kay. Gel. (E.G.Y.O + EPPY)	88.396	11,72
<b>Toplam Kaynak Geliştirme*</b>	<b>109.329</b>	<b>14,50</b>
Genel Toplam	753.946	100,00

Not: (\*) Kısa vadeli sermaye giderleri ile uzun vadeli sermaye gelirleri arasındaki boşluğun kapatılması için geliştirilmiş TOKİ'nin kendi arsaları üzerine özel sektör işbirliği ile yapılan prestijli yaşam alanlarına yönelik projelerdir.

**Kaynak:** TOKİ, 2016 Yılı Konut Üretim Raporu (2016), www.toki.gov.tr (11.02.2017)

TOKİ'nin yürüttüğü faaliyetler kapsamında Türkiye'de üç farklı sosyal konut uygulamasından söz edilmektedir. Birincisi, memur ve işçilerin konut ihtiyaçlarının karşılandığı düşük kirali lojman uygulamasıdır. İkincisi, mortgage benzeri bir modelle uzun vadeli ve yıllık memur zammına endeksli ödeme koşulları olan TOKİ'nin tamamen kendisinin ürettiği sosyal konutlardır. Üçüncüsü ise TOKİ ile ASPB arasında 2009 yılında imzalanan *sosyal konut yapımı protokolü* dâhilinde yürütülen “sosyal konut projesi”dir<sup>403</sup>.

Projenin uygulanmasında TOKİ, sosyal konutları yapan kuruluş, SYGM ise ASPB adına bu konutlardan yararlanacak yoksul kişileri belirleyen ve konutların

<sup>402</sup> Nevzat Fırat Kunduracı (2013), “Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Konut Uygulamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 3, s. 70–71.

<sup>403</sup> Mehmet Akalın (2016), “Sosyal Konutların Türkiye’nin Konut Politikaları İçerisindeki Yeri ve TOKİ’nin Sosyal Konut Uygulamaları”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 1, s. 118–119.



finansmanını sağlayan kuruluş olarak faaliyet göstermektedir. Yoksullukla mücadele ve kapsayıcı sosyal yardım uygulaması çerçevesinde sosyal devlet olmanın bir gereği olarak mevcut piyasa koşullarında ev sahibi olması güç, sosyal güvenceden yoksun, fakir ve muhtaç vatandaşların bu proje sayesinde konut sahibi olması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede 2009–2016 yılları arasında 54 ilde yaklaşık 31 bin adet konut 1+1 (45m<sup>2</sup>) ve 2+1 (65m<sup>2</sup>) olarak TOKİ tarafından yapılmış ve hak sahiplerine teslim edilmiştir. Hak sahiplerinin faizsiz, uzun vadeli (270 ay), geri ödemeli ve düşük taksitli (aylık 100TL) edindikleri yoksul konutlarını 10 yıl geçmedikçe (borçları bitse dahi) bir başkasına devretmesi ve kiraya vermesi mümkün değildir. Söz konusu projenin yaklaşık maliyeti 1,6 milyar TL olarak belirlenmiş ve 2015 yılsonu itibariyle sosyal konut projesi kapsamında SYDTF'den TOKİ'ye 1,3 milyar TL kaynak aktarılmıştır<sup>404</sup>. 2023 yılına kadar 70 bin adet konut daha inşa edilerek toplamda 100 bin adet konutun proje dâhilinde yapılıp yoksul ailelere teslim edilmesi hedeflenmektedir. Hükümet 2017 programı kapsamında yoksullara yönelik sosyal konut uygulamalarında yeni bir yaklaşımı benimseyerek artan konut ihtiyacına yönelik ülke genelinde nüfus artış hızının ve konut fiyatlarının yüksek olduğu yerlerde dar gelirli vatandaşlar için “sosyal kiralık konut” projesini hayata geçirmeyi planlamaktadır<sup>405</sup>.

### 3.2.6. Yoksullar Lehine Kamu İstihdam Politikaları

Kamu istihdam politikasının en önemli yüklenicisi durumunda olan İŞKUR, ulusal ve yerel bazda işgücü piyasasına ilişkin verileri derlemek ve analiz etmek, işgücü piyasasında vuku bulan değişim ve gelişmelerin işgücü üzerindeki etkisini çıkarmak, istihdam ve eğitim politikalarının belirlenmesinde katkı sağlamak amacıyla 2007 yılından günümüze kadar düzenli ve sistematik bir şekilde İşgücü Piyasası Analizi (İPA) yapmaktadır. İPA kapsamında işverenlere yönelik araştırmalar ile ülke genelinde sektörler, meslekler ve ana meslek gurupları itibariyle açık iş sayısı, çalışan sayısı, geçmiş ve gelecek dönem istihdam eğilimleri ile temininde güçlük çekilen mesleklere dair bilgiler derlenmektedir<sup>406</sup>.

<sup>404</sup> Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015), **2015 Yılı İdare Faliyet Raporu**, s. 119–121.

<sup>405</sup> [www.bik.gov.tr](http://www.bik.gov.tr) (10.01.2017)

<sup>406</sup> TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2014), **2014 Bütçe Sunuş Konuşması TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu**, <http://www3.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/2014genelkurulkon/> (13.05.2016), s. 13.

IPA çerçevesinde yıllar itibariyle işverenlerin (kamu+özel) İŞKUR'dan işçi talepleri ve İŞKUR'un bu talepleri karşılmasına ilişkin veriler ile İŞKUR'a kayıtlı işsiz sayısı ve İŞKUR tarafından işe yerleştirilenlerin işsiz sayısına oranları yukardaki Tablo 3.40.'da gösterilmiştir. 2002-2016 yılları arasında İŞKUR'un her türlü iletişim kanalını kullanarak özel sektörden ve kamudan aldığı açık iş talepleri yaklaşık 15 kat, işe yerleştirilen kişi sayısı da yaklaşık 7 kat artmıştır. 2003 yılında işe yerleştirme oranı %11,1'den 2009 yılında küresel krizinde etkisiyle %7'lere kadar düşmüş ve ardından her geçen yıl artarak 2015 yılında %41,8, 2016 yılında ise %34,1 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 3.40. Kamu İstihdam Hizmetlerine Yönelik Temel Göstergeler**

Yıllar	Açık İş			İşe Yerleştirme			İŞKUR'a Kayıtlı İşsiz	İşe Yerleştirme Oranı (%)
	Toplam	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel		
2002	139.275	102.211	37.064	125.071	100.589	24.482	464.228	26,9
2003	129.258	43.955	85.303	65.398	39.459	25.939	587.479	11,1
2004	109.678	48.904	60.774	76.257	42.753	33.504	811.948	9,4
2005	113.827	34.655	79.172	81.685	32.753	48.932	881.261	9,3
2006	151.794	32.747	119.047	85.882	24.179	61.703	1.061.853	8,0
2007	186.922	16.936	169.986	111.375	17.287	94.108	696.538	16,0
2008	178.620	14.360	164.260	109.595	9.754	99.841	987.840	11,1
2009	165.890	21.388	144.502	118.278	28.436	89.842	1.689.349	7,0
2010	368.636	60.039	308.597	205.231	46.181	159.050	1.414.541	14,5
2011	660.623	64.636	595.987	363.672	59.485	304.187	1.844.965	19,7
2012	991.804	140.668	851.136	556.587	137.648	418.939	2.372.262	23,5
2013	1.481.196	66.267	1.414.929	671.578	61.942	609.636	2.610.969	25,7
2014	1.735.892	11.639	1.724.253	701.435	10.420	691.015	2.747.978	25,5
2015	2.043.256	12.653	2.030.603	889.640	9.446	880.194	2.128.495	41,8
2016	2.105.436	6.338	2.099.098	789.133	-	-	2.372.038	34,1

**Kaynak:** İlgili yıllara ait İŞKUR Faaliyet Raporlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Alınan ve karşılanan açık işler sadece İŞKUR tarafından yürütülmemekte İŞKUR tarafından izin verilen Özel İstihdam Büroları (ÖİB) da bu alanda faaliyet göstermektedir. İşsiz vatandaşların istihdama kanalize edilmesi, iş arayanların elverişli oldukları işe yerleştirilmeleri için 2016 yılında 456 ÖİB aracılığıyla 26.283 kişi işe yerleştirilmiştir<sup>407</sup>. 2004–2016 yılları arasında ise ÖİB toplamda 282 bin kişinin istihdamına aracılık etmiştir. ÖİB'nin gelecek üç yıllık (2017–2020) dönemde 2,6 milyon kişinin istihdamında önemli rol üstlenmesi hedeflenmektedir.

Yoksullar lehine Kamu istihdam politikaları kapsamında ASPB ile İŞKUR arasında 2012 yılında imzalanan iş birliği protokolüyle dört temel ekseninden biri sosyal koruma-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi olan Ulusal İstihdam Stratejisi (2014–2023)

<sup>407</sup> İŞKUR (2016), 2016 **Faliyet Raporu**, s. 42.

hayata geçirilmiştir. Ulusal istihdam Stratejisi ile işgücü piyasasının geliştirilmesi, işsizliğin azaltılarak kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi ve dezavantajlı grupların (kadın, engelli, özürlü, yoksul ve korunmasız vb.) istihdamının önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmektedir. İŞKUR tarafından belirlenen çalışabilirlik şartlarına uygun olmak üzere; SYDV'ye sosyal yardım başvurusu yapan, sosyal yardım alan kişilerin İŞKUR'a yönlendirilmesi ve bu kişilere İş ve Meslek Danışmanları tarafından rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda 2012 yılından itibaren yoksul ve sosyal yardım yararlanıcısı 68.985 kişi işe yerleştirilmiştir<sup>408</sup>. 2015 yılında işe başlama yardımı kapsamında 292 bin TL, işe yönlendirme yardımı kapsamında ise 66 bin TL harcama yapılmıştır.

Yoksullar lehine kamu istihdam politikaları kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer uygulama 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nda 2014 yılında yapılan bir düzenlemeyle ASPB tarafından hak sahibi olduğu tespit edilen şehit yakını, gazi, gazi yakını, terör ve görev mağduru ile yakınlarının Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilerek kamuda istihdam edilmesidir. Bu kapsamda 22 Temmuz 2014 tarihinde yapılan ilk atama ile 13 Ocak 2017 tarihine kadar değişik zamanlarda gerçekleştirilen 10 ayrı atama kurası ile toplam 18 bin 715 kişinin kamuya ataması yapılmıştır<sup>409</sup>.

### 3.2.6.1. Aktif İşgücü Politikası Uygulamaları

İşgücü piyasasının düzenlenmesi ve yönlendirilmesinde özellikle dezavantajlı sosyal grupların (okuma yazma bilmeyenler; mülteciler, eski hükümlüler, özürlüler, dul kadınlar, yoksullar vb.) dikkate alınarak insana yakışır işlerde sürdürülebilir istidamın artırılması veya korunmasına yönelik İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü politikaları yoksullukla mücadele de etkin ve kapsamlı bir sosyal politika aracıdır. 1994 yılında Dünya Bankası'nın da desteğiyle "istihdam ve eğitim projesi" adı altında aktif işgücü politikası uygulamaları yaygınlaşmış ve 2003 yılından sonra ise bu politikanın finansmanı büyük ölçüde AB ve işsizlik sigortası fonu kaynaklarından karşılanmıştır<sup>410</sup>.

<sup>408</sup> a.g.e. s.42.

<sup>409</sup> TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2017), **2017 Bütçe Sunuş Konuşması TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu**,<http://www3.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/sgb2017Sunum> (15.01.2017), s. 73.

<sup>410</sup> Aslı Çoban (2013), *İşsizlikle Mücadelede Avrupa Birliği Perspektifinden Staj/İşbaşı Eğitim Programlarının Rolü ve Türkiye İş Kurumu için Öneriler*, Uzmanlık Tezi, ÇSGB İŞKUR, Ankara, s. 62.

Aktif işgücü politikası kapsamında mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programı, girişimcilik eğitim programı, toplum yararına çalışma programı ve çeşitli özel projeler yürütülmektedir. Bu kapsamda uygulanan politikalardan ilki olan *mesleki eğitim kursları (MEK)*, işgücü piyasasının talepleri nezdinde herhangi bir mesleği olmayan, mesleğinde yetersiz olan veya meslek sahibi olmasına rağmen mesleğin gerektirdiği nitelikleri iş piyasasında geçerli olmayan işsizlerin ihtiyaç duyulan mesleklerde yetiştirilip istihdam edilebilirliklerini artırmayı amaçlayarak meslek edinmelerini sağlayan mesleki iyileştirme faaliyetleridir<sup>411</sup>.

*İşbaşı eğitim programı (İEP)*, yükseköğrenim öğrencilerinin ve işsizlerin teorik bilgilerinin uygulamasını görmeleri, iş deneyimi kazanmaları, iş ortamına adapte olmalarını ve böylece tecrübe eksikliği yüzünden iş bulamama riskinin azaltılarak yoksulluktan kurtulmaları için düzenlenen bir diğer aktif işgücü politikası uygulamasıdır. Bu programda işverenler hiçbir maliyete katlanmadan istihdam etmek istedikleri kişileri kendileri seçebilmektedir. Bu programın uygulanmasıyla İEP kapsamında işverenin istihdam yükümlülüğü olmamasına karşın yaklaşık %80 istihdam oranına ulaşılmıştır<sup>412</sup>.

*Girişimcilik eğitim programı (GEP)*, girişimci adaylarının kendi iş fikirlerine ilişkin olarak iş planı hazırlama ve uygulamaya yönelik gerekli bilgi ve deneyim kazandırmayı amaçlayan diğer aktif işgücü politikası uygulamasıdır. Bu sayede istihdam yanlı ve sürdürülebilir büyüme kapsamında girişimciliğin özendirilmesi, yaygınlaştırılması, yeni iş alanlarının oluşturularak iş piyasasının geliştirilmesi amaçlanmakta ve KOSGEB'in de genç girişimcilere yönelik kredi destekleriyle bu eğitim programına ayıca önem verilmektedir.

*Toplum yararına çalışma programı (TYÇP)*, İŞKUR'a kayıtlı, hiçbir geliri olmayan, sosyal yardım almayan, işsiz kitleleri hedef alarak işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde işsizlerin işgücü piyasasından kopmalarının önüne geçerek çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyen ve işsizlere geçici gelir desteği sağlamayı amaçlayan bir uygulamadır. Program kapsamında istihdam edilenler asgari ücret almakta, sigorta primleri İŞKUR tarafından karşılanmakta ve en fazla dokuz ay süreyle çevre

<sup>411</sup> Ferhat Atar (2014), *İşveren Taleplerine Dayalı Aktif İşgücü Piyasası Programları Uygulama Biçimleri ve Bir Model Önerisi*, Uzmanlık Tezi, ÇSGB İŞKUR, Ankara, s.59.

<sup>412</sup>TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2016), **2016 Bütçe Sunuş Konuşması TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu (Süleyman Soylu)**, <http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/sgb2016Sunum> (05.10.2016), s. 18.

temizliği, ağaçlandırma, park düzenlemesi, Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı resmi okullarda onarım ve temizlik işlerinin yapılması gibi kamu yararının söz konusu olduğu alanlarda çalıştırılmaktadır. Özü itibariyle *İngiliz Yoksul Yasalarına\** dayanan ve 2008 yılında küresel krizin istihdam üzerindeki negatif etkilerini azaltmak için başlatılıp Van Depremi ile yaygınlaştırılan bu program kapsamında istihdam talebinde bulunanların çoğunlukla yoksul bireylerden oluştuğu söylenebilir<sup>413</sup>.

**Tablo 3.41. Aktif İşgücü Politikası: Kurs Sayısı, Kursiyer Sayısı ve Harcamalar (Milyon TL)**

Program Türleri	2003-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Genel Toplam
<b>Mesleki Eğitim Kursları (MEK)</b>									
Kurs Sayısı	4505	7626	7805	7415	10001	6096	5552	7668	56668
Kursiyer S.	88371	160426	156584	145393	215399	131249	109666	169402	1176490
Harcama	170,2	193,0	242,5	199,2	336,3	216,5	138,2	212,6	1708,5
<b>Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP)</b>									
Kurs Sayısı	1106	1613	1838	2424	5022	4722	5191	9596	31512
Kursiyer S.	26463	44628	38761	64085	191998	197182	191000	234941	989058
Harcama	2,1	111,4	138,3	171,6	751,9	894,1	912,3	1275,3	4257,1
<b>İşbaşı Eğitim Programı (İEP)</b>									
Program Sayısı		555	1796	5849	11407	24379	26283	76934	147203
Kursiyer Sayısı		1285	4671	16393	31773	63660	59456	159076	336314
Harcama		2,1	8,7	11,3	27,2	110,0	89,6	376,9	625,5
<b>Girişimcilik Eğitim Programı (GEP)</b>									
Program Sayısı			319	906	921	910	1229	1625	5910
Kursiyer Sayısı			8306	24145	25475	25166	31648	41907	156647
Harcama			3,5	8,0	7,0	6,9	10,0	11,5	46,8
<b>Toplam</b>									
K/P Sayısı	5611	9794	11758	16594	27351	36107	38255	95823	241293
Kursiyer S.	114834	206339	208322	250016	464645	417257	391770	605326	2658509
Harcama	172,1	306,5	392,7	390,1	1122,4	1227,3	1150,0	1876,3	6637,5

**Kaynak:** İlgili yıllara ait İŞKUR Yıllık İstatistik Bültenleri, Faaliyet Raporları ve 2016 yılı TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Süleyman Soylu'nun Bütçe Sunuş Konuşmasından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukardaki Tablo 3.41.'de aktif işgücü politikası kapsamında yürütülen programlar, katılımcı sayıları ve yapılan harcamalar gösterilmektedir. MEK dâhilinde açılan kurs sayıları 2003-2008 yılları arasında toplamda 4.505'dir. 2015 yılına gelindiğinde bu sayı hergeçen yıl artarak 7.668'e yükselmiş ve 2003-2015 yılları arasında açılan toplam kurs sayısı 56.668'e ulaşmıştır. 2003-2015 yılları arasında MEK'ye katılımcı sayısı en fazla 2012 yılında (215,4 Bin) olmuş ve toplamda bu kursalardan faydalanan kursiyer sayısı 1,2 milyona yaklaşmıştır. 2015 yılsonu itibariyle MEK'ye

\* Yaklaşık olarak dörtüzyüzyıllık geçmişi olan İngiliz Yoksul Yasaları, muhtaç ve sakatların hariçindeki yoksulların aldıkları yardımların karşılığı olarak toplum yararına (cadde, kanalizasyon temizliği, tarla işleri vb.) çalıştırılmalarını, çalışmak istemeyenlerin cezalandırılmalarını öngören yasal bir düzenlemedir.

<sup>413</sup> Servet Gün (2013), "Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem mi?" **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 2, s. 82-83.

toplamda 1,7 milyar TL harcama yapılmıştır. 2002–2008 yılları arasında Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında yürütülen ve 2008 yılında yasal bir düzenleme ile hukuki zemine oturan TYÇP dâhilinde 2,1 milyon TL harcanarak 1.106 kurs düzenlenmiş ve 26.463 kişi bu kurslardan yararlanmıştır. 2009’dan itibaren TYÇP kapsamında açılan kurslara katılımcı sayısı her geçen yıl artarak devam etmiş ve 2015 yılında rekor seviyede (235 bin kişi) katılım gerçekleşmiştir. 2003–2015 yılları arasında TYÇP’den yaklaşık 1 milyon kişi faydalanmış ve toplam 4,3 milyar TL harcama yapılmıştır. 2009 yılından itibaren uygulanmaya başlanan İEP kapsamında hem program sayısı hem de katılımcı sayısında bir artış görülmekle birlikte özellikle 2014 yılında 26.283 olan program ve 59.456 olan katılımcı sayısı 2015 yılında 3 kat artarak 76.934 program ve 159.076 katılımcı sayısına yükselmiştir. 2015 yılı sonu itibariyle toplamda 147.203 program açılmış ve bu programlara 336.314 kişi katılarak 626 milyon TL kaynak harcanmıştır. 2010 yılından günümüze uygulanan GEP kapsamında da yıllar itibariyle hem katılımcı sayısı hem de program sayısı artmış ve toplamda 5.910’a yakın program yürütülerek 156.647 katılımcının bu programdan yararlanması sağlanmıştır. 2010-2015 yılları itibariyle girişimcilik eğitim programı için toplamda 46,8 milyon TL harcama yapılmıştır. Sonuç olarak 2003-2015 yılları arasında aktif işgücü politikası kapsamında uygulanan kurs ve programlardan toplamda 2 milyon 659 bin kişi yararlanmış ve bu programlar için 6,6 milyar TL harcama yapılmıştır.

### 3.2.6.2. Mikro Kredi Uygulamaları

Türkiye’de mikro kredi\* uygulamaları özellikle yoksul kadınları kapsayacak şekilde Kadın Emegini Değerlendirme Vakfı’na (KEDV) bağlı MAYA Programı, Türkiye İsrافی Önleme Vakfı’na (TİSVA) bağlı Türkiye Grameen Mikrofinans Programı (TGMP) ve ASPB’ye bağlı SYGM’nin projeleri tarafından yürütülmektedir.

Bir sivil toplum örgütü olan KEDV, yoksulluğu azaltma projesi kapsamında Haziran 2002’de küçük çapta işler yapan (evinde ya da tezgâhında nakış, dikiş vb.) ya da yapma potansiyeli sahip imkân yoksunu dar gelirli kadınlara mikro kredi vermek

---

\* Mikro-finans, mikro krediyi de kapsayan daha geniş bir hizmettir. Mikro-finans hizmetleri; tasarruf, sigorta, mikro kredi, para transferleri gibi daha kapsamlı hizmetleri içerirken mikro kredi, mikro-finansın sadece bir ayağını oluşturmaktadır. Mikro-finans hizmetlerinin büyük bir bölümünün mikro kredi faaliyetlerinden oluşması bu iki kavramın karıştırılarak birbirinin yerine kullanılmasına neden olmuştur. (Ayrıntılı bilgi için bk. Yusuf Bayraktutan ve Merve Akatay (2012), “Kentsel Yoksulluk ve Mikro Finansman: Kocaeli Örneği”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 24, s. 6.).

amacıyla *MAYA Mikro Ekonomik Destek İşletmesini* kurarak Türkiye’deki ilk mikro kredi girişimini başlatmıştır. MAYA’nın sunduğu kredi çeşitleri ve özellikleri aşağıdaki Tablo 3.42.’de gösterilmiştir.

**Tablo 3.42. KEDV’in MAYA Mikro Ekonomik Destek İşletmesi Aracılığıyla Sunduğu Mikro Kredi Çeşitleri ve Özellikleri**

Grup Kredisi (Maya Biz)	Bireysel Kredi (Maya Ben)	İhtiyaç Kredisi (Maya Aile)
Gelir getirici bir ekonomik faaliyeti olan ve bu faaliyetlerini geliştirmek için krediye ihtiyaç duyan bütün kadınlara verilen kredidir. Kredi talebinde bulunan kadınların belirli bir iş tecrübesinin olması önemlidir. Grup kredisi 100 ile 900 TL arasında değişebilmekte ve vadeler üç ile sekiz ay arasında olmaktadır	Kasım 2003’den itibaren sunılmaya başlanan bireysel kredi de grup kredisinde olduğu gibi iş kurma veya desteklemeye yönelik verilmektedir. Bireysel kredi miktarı 100 ile 2000 TL arasında değişmekte ve vadeler üç ile on iki ay arasında olmaktadır.	Maya’nın üyesi olup bireysel ya da grup kredilerini düzenli olarak ödeyen kadınlar sağlık, okul ve fatura gibi acil ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bu krediyi alabilirler. Kredi miktarı 100 ile 500 TL arasında değişmekte ve vadeler iki ile altı ay arasında olmaktadır.

Not: İlk kredi miktarı en az 100, en fazla 800 TL’dir. Daha sonra kredilerden tekrar yararlanmak isteyenlerin kredi miktarları %25’i bulan düzeyde arttırılmaktadır. Kredi geri ödemeleri haftalık olarak yapılmaktadır.

**Kaynak:** Ören, Negiz ve Akman (2012), s. 323.

Bu kapsamda ilk mikro krediler 1999 depreminden etkilenen iller başta olmak üzere Ağustos 2002’de Kocaeli’nde, Haziran 2003’de İstanbul’da, Ağustos 2004’de Düzce’de, Kasım 2005’de Sakarya’da ve 2010 yılından itibaren de Eskişehir’de verilmiştir<sup>414</sup>. Merkezi İstanbul’da olan ve şu an Kocaeli, Sakarya ve Eskişehir’de faaliyetlerini sürdüren MAYA Mikroekonomik Destek İşletmesi bugüne kadar 12 binden fazla kişiye toplam tutarı 11 milyon TL’yi aşan kredi kullanırmıştır<sup>415</sup>.

Türkiye’de yürütülen mikro kredi programları içinde en geniş kapsamlı bir diğer uygulama ise 11 Haziran 2003 tarihinde TİSVA, Diyarbakır Valiliği ve Bangladeş kökenli Grameen Bank işbirliğiyle Diyarbakır’da uygulamaya konan *Türkiye Grameen Mikro Kredi Projesidir* (TGMP). *Yoksulbank* olarak da adlandırılan bu projeden ilk olarak 18 Temmuz 2003’de Diyarbakır’ın Elibol köyünde ve Hasırlı Mahallesinde yaşayan yoksul kadınlar yararlanmıştır (12 yoksul kadına 500 TL’lik çekler verilmiştir). TGMP hedef kitle olarak kırsal ya da kentsel alanda yoksulluk sınırının altında yaşayan kadınları seçmektedir. Bu krediden yararlanılabilmesi için aynı köy veya mahallede yaşayan ve bir iş fikri olan en az beş kadından oluşan bir grup kurulması gerekmektedir<sup>416</sup>. TGMP dâhilinde verilen kredi çeşitleri ve özellikleri ise aşağıdaki Tablo 3.43.’de gösterilmiştir.

<sup>414</sup> Cihan Selek Öz ve Cavit Çolakoğlu (2014), Türkiye’de Mikro Kredi Uygulamasının Sakarya İli Özelinde İncelenmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:4, s. 184–185.

<sup>415</sup> www.kedv.org.tr. (01.02.2017).

<sup>416</sup> Öz ve Çolakoğlu, **a.g.e.**, s. 185.

**Tablo 3.43. TGMP Kapsamında Sunulan Mikro Kredi Çeşitleri ve Özellikleri\***

Temel Kredi	İletişim Kredisi	Sosyal Kalkınma Kredisi
TGMP'nin esas olan kredi çeşididir ve yoksullar ilk kredilerini Temel Kredi olarak alabilirler. Vadesi bir yıldır. Üye aldığı kredi tarihinden itibaren altı ay sonra ödediği miktarı tekrar kredi olarak çekebilir. Anapara ve hizmet bedeli 46 haftada geri ödenmektedir.	İletişim kredisi, dijital eşitsizliği ortadan kaldırmak, tüm dar gelirli kadınların telefon sahibi olmalarını sağlamak amacıyla verilen bir kredi türüdür. Anapara ve hizmet bedeli 46 haftada geri ödenmektedir	TGMP'nin sosyal faydayı maksimize etmek üzere, dar gelirli kadınların mikro kredi yanında kendi kendilerine gelir getirici ilave faaliyette bulunmalarına destek vermek üzere verdiği kredi türüdür. Anapara ve hizmet bedeli 46 haftada geri ödenmektedir.
Kısa Vadeli Hayvancılık Kredisi	Mikro Girişimci Kredisi	Mücadeleci Üye Kredisi
2009 yılında uygulamaya konulan bu kredi özellikle kırsal alanda kurulan şubelerde hayvan besiciliği ve yetiştiriciliği yapmak isteyen her üyeye 5000 TL'ye kadar verilmektedir. Kredi kurban bayramından 6 ay önce verilmeye başlanmakta ve 6 ay sonrasında krediyle alınan hayvanın satışıyla kredinin geri ödemesi yapılmaktadır. Anapara ve hizmet bedeli 26 veya 46 haftada geri ödenmektedir.	TGMP, yetenekli, başarılı, çalışkan ve tecrübeli üyelere yönelik olarak Mikro Girişimci Kredisi de vermektedir. Temel kredi olarak bir senesini tamamlayan üyelere en az 1.000 TL ve en fazla 10.000 TL olmak üzere Mikro girişimci kredisi verilebilmektedir. Anapara ve hizmet bedeli 46 haftada geri ödenmektedir.	TGMP'nin sokaklarda dilenerek geçinen veya sokaklarda yaşayan çok yoksul insanlara verdiği kredi türüdür. TGMP fakirinde fakiri olan insanlara ulaşmak amacıyla 2006 yılında bu kredi türünü uygulamaya başlamıştır. Bu kredi türünde hiçbir hizmet bedeli ödenmemekte ve geri ödeme için herhangi bir zaman dilimi talep edilmemektedir.

Not: İlk kredi kullanacaklar için maksimum kredi miktarı en fazla 1000 TL dir. Bu miktar üyenin krediyi ödeme performansına göre ve yıl bazında artabilmektedir. Kredi geri ödemeleri haftalık olarak yapılmaktadır. Mücadeleci Üye Kredisi hariç tüm kredi türlerinden %10 oranında üye hizmet bedeli kesintisi yapılmaktadır.

**Kaynak:** Okumuş (2010), s. 351–352; TGMP 31 Aralık 2015 Yılı Bağımsız Denetçi Raporu.

2003 yılında Diyarbakır'da 2 şubeyle ve 8 personelle mikro kredi uygulamasına başlayan TGMP, 2017 (Şubat) itibariyle 98 şube ve 240 personel ile 67 ilde faaliyet göstererek tüm Türkiye'ye yayılmıştır<sup>417</sup>. 2003–2017 (Şubat) yılları arasında yaklaşık olarak 150 bin yoksul ve dar gelirli kadına (aileleriyle birlikte 600 bin kişi) ulaşılmış ve 605 milyon TL mikro kredi kullanılmıştır. 2017 (Şubat) itibariyle aktif olarak yaklaşık 39 bin kişi mikro kredi kullanmakta ve kullanılan kredilerin şu ana kadar %99,9'u geri ödenmektedir. Kullanılan mikro kredilerin sektörel dağılımına baktığımızda %38'si işlem ve üretim alanı, %30,5'i ticaret, %21'i işletme sahipliği, %6'sı hayvancılık, %2,5'i hizmetler, %2'si ise tarım şeklindedir<sup>418</sup>.

<sup>417</sup> Elif Özlem Aşkın ve Serap Barış (2015) "Kadın İstihdamın Arttırılmasında Mikro Kredi Uygulamasının Etkisi: Tokat İli Örneği", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, s. 71.

<sup>418</sup> TGMP Sunum (2017), <http://www.tgmp.net/tr/sayfa/sunumlar/118/0> (08.02.2017).



SYGM'nin yürüttüğü gelir getirici proje destekleri\* de literatürde bazı yazarlar tarafından orijinal şekilde tam bir mikro kredi uygulaması olarak kabul edilmese de özü itibariyle mikro kredi uygulamalarını içerisinde barındırdıkları için mikro kredi faaliyeti olarak değerlendirilebilir. SYGM, Gelir Getirici Proje destekleriyle çalışabilir durumda olan yoksul birey ya da hanelerin kendi geçimlerini idame ettirecek işleri kurmaları, aktif üretken duruma geçerek topluma entegre olmaları ve sosyal yardıma muhtaç kalmadan sürdürülebilir gelire ulaşmalarını amaçlamaktadır. Proje kapsamında tornacılık, kuaförlük, terzilik, lokantacılık, doğalgaz-sıhhi tesisatçılık, tarımsal ürün işleme, bitkisel ve hayvansal üretim gibi alanlarda destek verilmektedir.

**Tablo 3.44. SYGM'nin Gelir Getirici Proje Destekleri (2003–2015)**

Yıllar	Proje Sayısı	Desteklenen Kişi/Aile Sayısı	Aktarılan Kaynak (Bin TL)
2003–2011	17556	73386	352235
2012	646	12143	13519
2013	681	1576	18165
2014	504	784	10382
2015	412	701	6843
Toplam	19799	88590	401144

Not: Gelir Getirici Projeler kapsamında kırsal ve kentsel ayrımı gözetilmeksizin kişi başına 15.000 TL destek verilmekte ve geri dönüşler ilk iki yıl ödemesiz, geri kalan altı yılda altı eşit taksit şeklinde sekiz yıl vade ile faizsizdir. Meyvecilik projelerindeki geri ödemeler ise proje konusu faaliyetin uzun süre gelir getirmemesi nedeniyle ilk beş yıl ödemesiz, geri kalan altı yılda altı eşit taksit şeklinde on bir yıl vade ile faizsizdir.

**Kaynak:** İlgili Yıllara Ait Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporları

2003–2015 yılları arasında SYGM'nin Gelir Getirici Proje Destekleri yıllar itibariyle yukarıdaki Tablo 3.44.'de gösterilmiştir. 2015 yılsonu itibariyle yaklaşık 20 bin proje onaylanmış ve onaylanan projeler için 400 milyon TL'nin üzerinde kaynak tahsis edilerek 90 bin kişinin bu projelerden (hane büyüklüğü 5 kişi olarak kabul edildiğinde projeden yararlanan nüfus sayısı 450 bin kişi) faydalanması sağlanmıştır.

### 3.2.6.3. Yoksul Bölgeleri Kalkındırma Programları

Yoksul bölgeleri kalkındırmak amacıyla yatırımları ve istihdamı arttırmaya yönelik önlemler genellikle vergi ve sigorta primi teşvikleri, enerji, sulama ve faiz desteği veya yatırımcılara bedelsiz arsa verilmesi gibi bazı ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük illerde ve bölgelerde uygulanmaktadır. Yoksul bölgelerde yatırım ve istihdamın teşvik

\* SRAP'nin *Yerel Girişimler Bileşeni*, toplumun en yoksul %36'lık kesimini desteleyerek yoksul insanların gelirlerini artırma, sürekli bir işe sahip olmalarını sağlama ve hayat standartlarını arttırmaya yönelik projelerin desteklenmesini amaçlamaktadır. *Yerel girişimler Bileşenini*; gelir getirici, istihdam eğitimi, geçici istihdam ve toplum kalkınması olmak üzere dört alt bileşenden oluşmaktadır. 2002 yılında uygulamaya geçen SRAP, 31 Mart 2007 tarihinde sona ermiş ve bu tarihten itibaren SYDTF kaynaklarıyla SYGM tarafından gelir getirici proje desteklerine devam edilmiştir.

edilmesi için uygulanan bu teşvikler sadece yeni bir işyeri kurulması veya istihdam artışı sağlayan yatırımlara verilmektedir. Türkiye’de 1990 yılından itibaren olağanüstü hallin uygulandığı ve kalkınmada öncelikli bölgelerde belirli sayıda işçi çalıştıranlara verilen teşviklerden bazıları şunlardır<sup>419</sup>;

- Olağanüstü hâl bölgesindeki illerde gelir ve kurumlar vergisinden belirli bir süre muaf olunması veya belli oranlarda indirim yapılması, çalışanların ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergilerinin iki yıl süreyle ertelenmesi, sosyal sigorta primi işveren paylarının Hazine tarafından karşılanması (4325/1998 Sayılı yasa uyarınca),
- Kalkınmada öncelikli yörelerde ve diğer bazı illerde yatırım yerinin bedelsiz tahsis edilmesi (4325/1998 ve 5084/2004 sayılı yasalar çerçevesinde)
- Ücret dışı yükümlülüklerin (işsizlik sigortası dâhil tüm sigorta primleri, işveren payı ve gelir vergisinin) bir yıl süreyle ertelenmesi (4747/2002 sayılı yasa uyarınca),
- Gelişmeye öncelikli bazı illerde yatırımcılara %80-%100 oranında gelir vergisi stopajı teşviki, sosyal sigorta primi işveren payının %80-%100’e varan oranda Hazine tarafından karşılanması ve bu bölgelerde yatırım yapanların elektrik enerjisi giderlerinin %20-%50’sinin Hazine tarafından karşılanması (5084/2004 ve 5350/2004–2005 sayılı Yasa uyarınca)
- 2010 yılı öncesi ve sonrası başlayan yatırımlar kapsamında Türkiye’deki iller dört farklı bölgeye ayrılmış, her bir bölge ve belirlenen sektörler için yatırıma katkı oranı (%20 ile %60 arası) veya tutarı\* (kurumlar vergisi veya gelir vergisi indirim oranı %50 ile %90 arası) belirlenerek vergisel teşvik, sigorta primi ve faiz destekleri uygulanmıştır (5838/2009 sayılı yasa uyarınca).

Türkiye’nin gelişmişlik düzeyi açısından en zayıf kaldığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinin kalkınmasını sağlamak, bölgedeki yoksulluğu azaltmak için bu bölgeler yönelik büyük ve ciddi finansman ihtiyacı olan projeler yürütülmektedir (DAP ve GAP gibi). Yürütülen projeler kapsamında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin toplam yatırım programlarından aldıkları pay 2002 yılında %13’den 2014 yılına

<sup>419</sup> Şelale Uşen (2007), Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:2, s.90–91.

\* Yatırıma katkı tutarı, indirimli kurumlar vergisi uygulamasıyla tahsilinden vazgeçilen vergi yoluyla yatırımların devletçe karşılandığı tutarıdır (Ayrıntılı bilgi için bk. Alper Karakurt (2011), “Küresel Kriz Ortamında Yatırım Teşvikleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:65, Sayı:2, s. 157–162).

gelindiğinde %24'e yükselmiştir. Bu bölgelere yönelik 2002–2014 yılları arasında toplam kamu yatırımlarının tutarı 42 milyar TL'yi aşmıştır<sup>420</sup>.

Yoksul bölgelerin kalkındırılması için uygulanan bir diğer önemli proje Güneydoğu Anadolu Projesi-II (GAP-II) Eylem Planıdır\*. GAP-II Eylem Planı bölgenin sahip olduğu potansiyelin ortaya çıkarılması için bölge kaynaklarının değerlendirilerek bu yörede yaşayan insanların gelir düzeyini ve yaşam kalitesini yükseltmeyi, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını gidermeyi ve ulusal düzeyde ekonomik gelişme ve sosyal istikrar hedeflerine katkıda bulunmayı, Türkiye'nin uluslararası alanda markalaşmasını ve proje illerini\*\* bir çekim merkezine dönüştürmeyi hedefleyen bölgesel kalkınma planıdır<sup>421</sup>. Büyük oranda istihdam eksenli bir yapıya sahip olan GAP-II Eylem Planı 2008–2012 yılları arasında İŞKUR sorumluluğunda yürütülmüş ve İŞKUR'a 2008 – 2012 yılları için toplam 139 milyon 329 bin TL kaynak tahsis edilmiştir<sup>422</sup>. Kalkınma Bakanlığı 2013 yılı yatırım programıyla proje süresini 2008–2015 olarak revize ederek uygulamaya devam etmiştir. GAP-II Eylem Planı çerçevesinde meslek eğitim, girişimcilik, işbaşı eğitim ve toplum yararına çalışma gibi bölge temelli aktif işgücü politikalarına yönelik kurslar düzenlenmiştir<sup>423</sup>. 2008–2013 yılları arasında proje dâhilinde toplam 2820 kurs/program açılmış, açılan bu kurs/programlardan 52.411 kişi faydalanmış ve 161 milyon TL kaynak tahsis edilmiş bu kaynağın 136,9 milyon TL'si kullanılmıştır<sup>424</sup>.

GAP Eylem Planı kapsamında 2009–2011 yılları arasında Kalkınma Bakanlığı koordinatörlüğünde yürütülen ve Diyarbakır'ın pilot il olarak belirlendiği Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı da yoksul bölgelerin kalkındırılması kapsamında

<sup>420</sup> *Sessiz Devrim* 2002–2014 (2015), **a.g.e.**, s. 161–162.

\* GAP projesi 1989 yılından itibaren uygulanmaktadır ve 2002 yılında revize edilerek sürdürülebilir insani gelişmeye dayalı tarım, sanayi, eğitim, ulaştırma, sağlık, kırsal ve kentsel altyapı yatırımlarında içine alan çok kapsamlı bir projedir. Uygulanmaya başladığı 1989 yılından 2015 yılına kadar 64 milyar TL harcama yapılmıştır. 2008 yılında tekrar revize edilerek bölgenin ekonomik ve sosyal gelişiminin hızlandırılması amacıyla GAP Eylem Planına dönüştürülmüştür. GAP Eylem Planı dâhilinde 2008–2014 döneminde 300'ün üzerinde proje ve faaliyet yürütülmüş ve toplam 14,7 milyar TL kaynak harcanmıştır. GAP bölgesi yatırımlarının merkezi bütçe içindeki payı (2008–2014) ikiye katlayarak %7'den %14'e yükselmiş ve bunun sonucunda bölgedeki işsizlik oranları 2009 yılında %17,4'den 2014 de %14,5'e gerilemiştir.

\*\* Proje illeri Güneydoğu Anadolu bölgesinde yer alan Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır, Şırnak, Siirt, Batman, Şanlıurfa, Kilis ve Mardin olmak üzere 9 il kapsamında yürütülmektedir.

<sup>421</sup> İŞKUR (2013), 2013 **Faliyet Raporu**, s. 34

<sup>422</sup> İŞKUR (2011), 2011 **Faliyet Raporu**, s. 25.

<sup>423</sup> Mustafa Şen (2016), "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Türkiye'de Mesleki Eğitim Kurslarının Analizi", **Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, s. 82.

<sup>424</sup> İŞKUR (2014), **7. Genel Kurul Çalışma Raporu**, s. 105; İŞKUR, Aylık İstatistik Bültenleri (2009–2014)

değerlendirilebilecek bir diğer projedir. Programın temel amacı, görece az gelişmiş bölgelerin çevrelerine hizmet verme kapasitesi yüksek kent merkezlerine sağlanan stratejik desteklerle söz konusu kent merkezlerinin ekonomik ve sosyal açıdan kalkınmasına hız kazandırılması ve böylece kalkınmanın çevre merkezlere de yayılarak iç göçün kendi içinde tutulmasıdır<sup>425</sup>. Program kapsamında 2009–2011 yılları arasında Diyarbakır’da İŞKUR tarafından açılan toplam 91 kurstan 3068 kişi yararlanmıştır. Programın pilot uygulama yeri olan Diyarbakır için 2008–2010 döneminde 51 milyon TL kaynak aktarılmış ve 27 ayda 15 proje uygulanarak tamamlanmıştır. 2011–2015\* yılları arasında ise programa toplam 398 milyon TL kaynak tahsis edilmiş ve 20 adet proje uygulanmıştır<sup>426</sup>. 2017 yılında Cazibe Merkezini Destekleme Programının içeriği tekrar revize edilmiş ve Bakanlar Kurulu kararının 11 Ocak 2017 tarihli resmî gazetede yayınlanmasıyla Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki 23 il program kapsamına alınmıştır. Program dâhilinde yatırımcılara bedelsiz fizibilite çalışması, danışmanlık hizmeti, arsa tahsisi, bina ve fabrika yapımı, makine alımı, işletme sermayesi yardımı, uzun vadeli faizli veya faizsiz kredi destekleri gibi destekler verilerek yatırımcıların bu programa katılması amaçlanmıştır. Program dâhilinde toplam yatırım tutarının 19 milyar 600 milyon TL ve ön görülen yeni istihdamın 112 bin kişi olması hedeflenmektedir.

2008 yılında uygulanmaya başlanan Sosyal Destek Programı (SODES), dezavantajlı bölgelerin beşerî sermayesini güçlendirmek, bu bölgelerdeki işsizlik, yoksulluk ve göç gibi sorunların ortaya çıkardığı sosyal problemleri çözmek için “istihdam”, “sosyal içerleme”, “kültür, sanat ve spor” olmak üzere üç bileşenden oluşan bir diğer bölgesel sosyal kalkınma programıdır. SODES’in öncelikli hedef kitlesi yoksul ve sosyal imkânlarla erişimde sıkıntı yaşayan guruplardır. 2008 yılında 9 ilde uygulanmaya başlanan program 2015 yılı itibariyle 34 ili kapsamış ve yaklaşık 6 bin proje hayata geçirilerek 900 milyon TL tutarında harcama yapılmıştır<sup>427</sup>.

<sup>425</sup> a.g.e., s. 106.

\* 2011 yılında Erzurum, Şanlıurfa ve Van, 2013 de Gaziantep, 2015 de Elâzığ, Sivas ve Malatya illeri de dâhil edilmiştir. 2017 yılında ise Adıyaman, Tunceli, Bingöl, Erzincan, Gümüşhane, Bayburt, Hakkâri, Muş, Bitlis, Ardahan, Kars, Ağrı, Iğdır, Mardin, Batman, Siir ve Şırnak program kapsamına alınmıştır.

<sup>426</sup> Süleyman Toy ve Ozan Gündüz (2016), “Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı ve Türkiye Tecrübesi: Başarılar ve Başarısızlıklar”, *Iğdır Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, s. 128–129.

<sup>427</sup> *Sessiz Devrim 2002–2014* (2015), a.g.e., s. 148–149.

### 3.2.7. Fiyat Mekanizmasına Yönelik Yoksullar Lehine Müdahaleler

#### 3.2.7.1. Asgari Ücret Uygulaması

Türkiye’de asgari ücrete ilişkin ilk yasal düzenleme AB ülkelerinden de önce 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile yapılmasına rağmen uygulamaya 1951 yılında asgari ücretin mahalli komisyonlarca belirlenmesiyle başlamıştır. Bu komisyonların arzulan şekilde işlev görmemesiyle (bütün çalışan işçileri kapsamaması, komisyonlar arası koordinasyon eksikliği vb.) 1967 yılında 931 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiş ve asgari ücretin tespiti merkezi ve her bakımdan yetkili kurula devredilerek bütün işçilerin asgari ücret uygulamasından yararlanması sağlanmıştır<sup>428</sup>. Şu an yürürlükte olan ve 2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Kanununun asgari ücretle ilgili 39. maddesine göre; *iş sözleşmesi ile çalışan ve bu kanunun kapsamında olan veya olmayan her türlü işçinin, ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca Asgari Ücret Tespit Komisyonu aracılığıyla ücretlerin asgari sınırı en geç iki yılda bir belirlenmektedir*<sup>429</sup>.

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de yoksullukla mücadele ve gelir dağılımında adaleti sağlamada bir sosyal politika aracı olarak alınan önlemlerden birisi asgari ücret uygulamasıdır<sup>430</sup>. Asgari ücret uygulaması diğer yoksulluğu önleme politikalarından farklı olarak doğrudan emek piyasasına yöneliktir ve birincil gelir dağılımı gerçekleşmeden yoksul ya da yoksulluk sınırına yakın kişilerin gelir düzeylerini arttırarak gelir dağılımını pozitif yönde etkilemektedir<sup>431</sup>. Literatürde asgari ücret uygulamalarının veya asgari ücret düzeyini yükseltmenin istihdamı daraltması yönünde olumsuz bir etkisi olabileceği yönünde tartışmalar söz konusu olsa da<sup>432</sup> uygulamada Türkiye için bu durumun geçerli olmadığı yapılan bazı ampirik çalışmalarla<sup>433</sup> desteklendiği gibi Tablo 3.45.’e göre de söylenebilir.

<sup>428</sup> Burçin Yılmaz Eser ve Harun Terzi (2008), “Türkiye’de Asgari Ücret: Sorunlar ve Öneriler”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:22, Sayı:1, s. 130–132.

<sup>429</sup> İş Kanunu, (2003), md. 39.

<sup>430</sup> Ali Yıldırım vd. (2011), “Türkiye’de 1980 – 2010 Yılları Arasında Uygulanan Yoksullukla Mücadele Politikalarının Etkinliği Üzerine Bir Analiz”, **Türkiye Ekonomisinin Dinamikleri: Politika Arayışları**, Yedinci Ekonomik Yaklaşım Kongresi, Ankara, s. 9.

<sup>431</sup> Verda Canbey Özgüler (2014), **Gelir, Servet ve Yoksulluk**, Cinius Yayınları, 1.b., İstanbul, s. 162.

<sup>432</sup> Rabihan Yüksel Arabacı (2007), “Yoksulluk ve Gelirin Yeniden Dağılımı Açısından ‘Asgari Ücret’”, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 33, s. 54–55.

<sup>433</sup> (Ayrıntılı bilgi için bkz: Adem Korkmaz ve Orhan Çoban (2006), “Emek Piyasasında Asgari Ücret, İşsizlik ve Enflasyon Arasındaki İlişkilerin Ekonometrik Bir Analizi: Türkiye Örneği (1969-2006)”, **Maliye Dergisi**, Sayı:151, s. 16 – 22; Aytekin Güven vd., (2009), “Asgari Ücret İstihdamı Arttırır mı? 1969-2008

**Tablo 3.45. Yıllar İtibariyle Net, Brüt Asgari Ücret, İşverene Maliyeti ve İstihdam Oranları (%)**

Yürürlük Tarihleri	Asgari Ücret				İstihdam Oranı (%)
	Net Asgari Ücret*	Artış Oranı (%)	Brüt Asgari Ücret (TL)	İşverene Maliyet (TL)	
01.01.2002 – 30.06.2002	163,56	33,9	222,00	269,76	44,4
01.07.2002 – 31.12.2002	184,25	11,2	250,88	332,88	
01.01.2003 – 30.06.2003	225,99	22,7	306,00	379,67	43,2
01.07.2003 – 31.12.2003	225,99	0	306,00	427,28	
01.01.2004 – 30.06.2004	303,08	34,1	423,00	560,16	41,3
01.07.2004 – 31.12.2004	318,23	5,0	444,15	539,64	
01.01.2005 – 31.12.2005	350,15	10,0	488,70	593,77	41,5
01.01.2006 – 31.12.2006	380,46	8,7	531,00	645,17	41,5
01.01.2007 – 30.06.2007	403,03	5,9	562,50	683,44	41,5
01.07.2007 – 31.12.2007	419,15	4,0	585,00	710,18	
01.01.2008 – 30.06.2008	481,55	14,9	608,40	739,21	41,7
01.07.2008 – 31.12.2008	503,26	4,5	638,70	776,02	
01.01.2009 – 30.06.2009	527,13	4,7	666,00	809,19	41,2
01.07.2009 – 31.12.2009	546,48	3,6	693,00	841,99	
01.01.2010 – 30.06.2010	576,57	5,5	729,00	885,74	43,0
01.07.2010 – 31.12.2010	599,12	3,9	760,50	924,01	
01.01.2011 – 30.06.2011	629,96	5,1	796,50	967,75	45,0
01.07.2011 – 31.12.2011	658,95	4,6	837,00	1016,95	
01.01.2012 – 30.06.2012	701,13	6,4	886,50	1032,77	45,9
01.07.2012 – 31.12.2012	739,79	5,5	940,50	1095,68	
01.01.2013 – 30.06.2013	773,01	4,5	978,60	1140,07	43,9
01.07.2013 – 31.12.2013	803,68	4,0	1021,50	1190,05	
01.01.2014 – 30.06.2014	846,00	5,3	1071,00	1247,72	45,5
01.07.2014 – 31.12.2014	891,03	5,3	1134,00	1332,45	
01.01.2015 – 30.06.2015	949,07	6,5	1201,50	1411,76	46,0
01.07.2015 – 31.12.2015	1000,54	5,4	1273,50	1496,36	
01.01.2016 – 31.12.2016	1300,99	30,0	1647,00	1935,23	46,5

Notlar: (\*) Bekâr çalışan için net asgari ücreti ifade etmektedir. 2005 yılından önceki asgari ücret rakamları eski TL'den yeni TL'ye dönüştürülerek yazılmıştır.

**Kaynak:** www.csgeb.gov.tr; www.tuik.gov.tr.

Tablo 3.45.'de 2002-2016 yıllarına ait net, brüt asgari ücret, işverene maliyeti ve istihdam oranları gösterilmiştir. 2002 yılında 163,56 TL olan net asgari ücret miktarı 2016 yılına gelindiğinde %800 artarak 1300 TL'ye yükselmiştir. Aynı dönemde cari fiyatlarla GSYH 6,5 kat artarken (2002'de 360 milyar TL, 2015'de ise 2,34 Trilyon TL) net asgari ücretlerin 8 kat artması asgari ücretle çalışan yoksul kesimin ülkedeki genel refah artışından daha çok ücretlerinde artış olduğunu göstermektedir. Asgari ücret seviyesindeki en önemli artış 2001 krizi sonrası 2002 yılında (yaklaşık %45) ve 2016 yılında (%30) gerçekleşmiştir. Toplumun en yoksul ve marjinal tüketim eğilimi en fazla olan asgari ücretlilerin 2002 – 2016 yıllarında ücretlerinin ortalama yıllık artışı yaklaşık

Türkiye Örneği" **EconAnadolu 2009 Anadolu Uluslararası İktisat Kongresi**, Eskişehir, s. 1-14; Selim Dağhoğlu ve Mehmet Akif Bakır (2015), "Türkiye'de Asgari Ücretin İstihdam Üzerindeki Etkisinin Sektörel Panel Regresyon Modelleri İle İncelenmesi", **Sosyal Gevence Dergisi**, Sayı:8, s. 35-68.)

%10 iken aynı dönemde ortalama enflasyon oranı ise %8,2 olarak gerçekleşmiş ve 2006 yılı hariç (enflasyon oranı %9,65) her dönemde asgari ücretlilerin maaşları enflasyon oranından daha fazla oranda arttırılarak enflasyonun asgari ücretle çalışan yoksulların varlıkları üzerinde yaratacağı tahribat önlenmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de toplam çalışan nüfus (istihdam sayısı) 27 milyon civarındadır. Asgari ücretle çalışanların sayısı ise yaklaşık 5,5 milyon kişidir ve bunun yaklaşık 3 milyonu evli ve eşi çalışmayan yoksul ailelerden oluşmaktadır. Yaklaşık 3,5 milyon da sigortasız – kayıt dışı çalışan yoksul vardır. Asgari ücret uygulaması kayıtlı çalışanları doğrudan etkilediği gibi kayıt dışı istihdam eden ve düşük ücretle çalışan yoksullarında (tarım işçileri, kayıt dışı yevmiyeli çalışanlar vb.) ücretlerinin belirli bir düzeyde tutulması için referans kaynağı oluşturarak yoksullukla mücadelede etkili bir rol üstlenebilir.<sup>434</sup> Ayrıca asgari ücret düzeyleri hükümetler tarafından genellikle olması gerekenden daha düşük düzeyde belirlendikleri için özel sektördeki ücretler üzerinde yukarı doğru bir baskı oluşturmazlar ve bu durum düşük enflasyona ve ekonomik istikrara katkı sağlayarak yoksulların durumlarının görece iyileşmesine imkân tanır. Nitekim OECD (2015b:50)’e göre asgari ücret uygulamasının önemli hedeflerinden birisi yoksulluğu azaltmaktadır.

Asgari ücret uygulamasına getirilen bazı eleştirilerde söz konusudur. Bu eleştirilerden birincisi brüt asgari ücret üzerinden yapılan kesintiler ve %15’lik gelir vergisidir\*. 2016 yılı için 1647 TL olan brüt asgari ücretten toplam 346 TL kesinti yapılmakta ve işçi üzerinde %21’lik bir mali yük oluşmaktadır. Asgari ücret uygulamasının işçi ve işveren üzerindeki mali yüklerinin bu ağırlığı asgari ücret uygulamasının yoksullar lehine olan etkisini zayıflatmaktadır<sup>435</sup>. Dolayısıyla asgari ücretle çalışan kesimin genelde yoksul olarak kabul edilen gurubu temsil etmesi ve sosyal adalet açısından bu kesimden hiç vergi alınmamasını ya da en azından daha düşük

<sup>434</sup> Ali Rıza Özdemir ve Melike Rana Dayıoğlu (2016), “Türkiye’nin Asgari Ücret Oranı ‘Seçimi’: Nedenleri ve Olası Sonuçları”, **Sosyoekonomi**, Cilt:24, Sayı: 27, s. 228–231.

\* Burada hatırlatılması gereken Gelir Vergisi Kanunu’nun 32. Maddesine göre asgari geçim indirimi uygulamasının varlığıdır. Bu uygulamayla 2016 yılı için aylık 1.400 TL’lik (brüt asgari ücretten SGK primi %14 ve İşsizlik Sigorta Fonu %1 düşüldükten sonra) asgari ücretten bekâr ve çocuksuz bir ücretli için hesaplanan gelir vergisi 210 TL iken 123,5 TL asgari geçim indiriminin düşülmesi sonucu ödenecek vergi 86,5 TL olmaktadır. Dolayısıyla 2016 yılı için bekâr ve çocuksuz bir asgari ücretlinin gerçekteki gelir vergisi oranı %6,2’ dir. Brüt asgari ücretten %0,759 damga vergisinde hesaplandığında (12,5 TL) asgari ücretlinin toplam ödeyeceği vergi tutarı 99 TL olmakta ve toplam vergi yükü ise % 7,1 civarındadır.

<sup>435</sup> Musa Gök ve A. Zafer Yalçın (2015), “Türkiye’de Asgari Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükünün Diğer Yükümlü Grupları İle Karşılaştırılması”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:23, Sayı:1, s.219.

oranlarda vergi alınmasını savunan görüşler vardır. İkincisi, sosyo-ekonomik açıdan bölgesel farklılıkların çok yoğun yaşandığı ve bölgeler için hesaplanan yoksulluk sınırı rakamlarına da yansıyan bu duruma rağmen ülkemizde herhangi bir farklılık göstermeksizin tek bir asgari ücret düzeyinin ülke geneli için belirlenmesidir. Adil bir asgari ücret uygulaması adına yapılabilecek ilk şey yoksulluk sınırının yüksek, hayat pahalılığının fazla olduğu gelişmiş bölgeler için daha yüksek, yoksulluk sınırının daha düşük, hayat pahalılığının az olduğu gelişmemiş bölgeler için daha düşük asgari ücret tespit edilerek asgari ücretin bölgelerarasında farklılaştırılmasıdır\*. Şayet asgari ücretin bölgeler arası farklılaştırılması mümkün değilse en azından asgari ücretten yapılacak kesinti miktarları yoksulluk sınırı yüksek olan gelişmiş bölgelerde daha düşük, yoksulluk sınırı düşük olan gelişmemiş bölgelerde daha yüksek belirlenebilir. Böyle bir uygulama bölgelerarası rekabeti arttırarak işgücü maliyetlerinin yoksulluk sınırı düşük yoksul sayısının fazla olduğu gelişmemiş bölgelere daha çok yatırım yapılmasını sağlayarak yeni istihdam alanlarının oluşmasına ve bu gelişmemiş bölgelerin kalkınmasına katkı sağladığı oranda işsizliğin ve yoksulluğun azalmasına imkân tanıyarak ülke ekonomisi için olumlu sonuçlar doğurabilir.

### 3.3. TÜRKİYE İÇİN YOKSULLAR LEHİNE ALTERNATİF BİR POLİTİKA STRATEJİSİ

Türkiye için yoksullar lehine alternatif politika stratejisi (YAP 2030) önerilirken dört temel sacayağının dikkate alınması gerekmektedir. Öncelikle bu strateji geniş anlamda yoksullar lehine maliye politikası tanımını dikkate almalıdır. Buna göre yoksullar lehine maliye politikası, daha önce de tanımlandığı gibi, maliye politikası araçlarının miktar veya bileşiminde yapılan ayarlamalar ile yoksulların karşı karşıya kaldığı *maddi mahrumiyeti* (yetersiz gelir, tüketim, çevre koşulları, fiziki güvenlik, su, bakım, ortalama ömür beklentisi vb.), *fiziki zaafiyeti* (yetersiz beslenme, açlık, hastalık, sakatlık ve maluliyet, güçten düşme), *psikolojik yetersizlikleri* (kendini bayağı hissetme, mutsuzluk, izolasyon, marjinalleşme, dışlanma, refah düzeyinin düşüklüğü, nefrete maruz kalma) ve *güçsüzlük ile katılımın yetersizliğini* (yaşam ve geçimi tehlike altında

---

\* Asgari ücretin bölgelerarasında farklılaştırılması çok yaygın bir uygulama olmamakla birlikte çoğunlukla federal yapıya sahip ülkelerde söz konusudur. Kanada (13 bölge), Japonya (47 bölge), Çin (39 bölge) ve Meksika (3 bölge) gibi ülkelerde asgari ücretin bölgesel olarak farklılaştırılması söz konusudur. (Ayrıntılı bilgi için bkz: Sırma Demir Şeker ve Müşerref Küçükbayrak (2012), **Türkiye’de Bölgesel Asgari Ücretin Uygulanabilirliği**, Kalkınma Bakanlığı İşgücü Piyasası Çalışma Raporu- 1)



bırakan olaylara ve iktisadi, sosyal ve doğal şoklara maruz kalma, güvenli bir iş ve konuta sahip olmama, gelir dağılımı eşitsizliği, yetersiz eğitim, özgürlüğün yetersiz olması) önlemeyi ya da azaltmayı amaçlayan politikadır. İkinci olarak, yoksullar lehine maliye politikasının etkin olabilmesi, büyük ölçüde, başlangıçtaki gelir dağılımının adil olmasına, iktisadi büyümenin sürdürülebilir olmasına ve makroekonomik istikrarın sağlanmasına bağlıdır. Başka bir deyişle, yoksullukla mücadeleyi amaçlayan bir maliye politikası sürdürülebilir ve geniş çaplı (yoksullar lehine/kapsayıcı) iktisadi büyümenin sağlanması, beşerî sermayenin geliştirilmesi ve yoksulluğa yol açan risk ve tehditlerin azaltılması için koruma ve sigorta sağlanması gibi üç temel alanda etkin tedbirleri içermelidir. Son olarak, belirlenen stratejinin ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik entegrasyonlar ve küresel ekonomiye entegre olma hedefleriyle de uyumlu olmalıdır. Bu amaçla oluşturulan stratejinin Avrupa Birliği'nin "Europe 2020" stratejisi ile uyumlu olması hedeflenmiştir<sup>436</sup>.

Yoksullar lehine alternatif bir maliye politikası stratejisi, devletin bütçe giderinde bulunmasına, kaynak kullanmasına veya eleman istihdamına yol açan tüm stratejilerin doğrudan maliye politikası unsuru olduğunu esas almaktadır. Benzer bir biçimde, doğrudan doğruya devletin kaynak kullanmasına veya personel istihdamında bulunmasına yol açmasa bile yoksulların durumunun olumlu yönde değişmesine yol açan tüm stratejilerin ya maliye politikasının daha elverişli bir ortamda daha fazla etkin olmasına yol açtığından ya da bir biçimde kamusal mal ve hizmet üretimine katkı sağladığından maliye politikasının dolaylı bir unsuru ve parçası olduğu kabul edilmektedir. Bu bölümde "Europe 2020" stratejisi\* kapsamında uygulanan bir dizi politika stratejisinin Türkiye'ye uyarlanması ve bu stratejiler doğrultusunda hangi maliye politikası stratejilerinin uygulanabilir olduğunun belirlenmesi amaçlanmaktadır. Strateji,

<sup>436</sup> European Commission (2013), **The European Union explained-Europe 2020: Europe's Growth Strategy**, European Commission Directorate-General for Communication Publications, Brussels; Eurostat (2015), **Smarter, Greener, More Inclusive?: Indicators to Support The Europe 2020 Strategy**, Publications Office of the European Union, 2015 Edition, Luxembourg; European Commission (2011), **The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy: A Report of the Social Protection Committee** (2011), Publications Office of the European Union, Luxembourg; Regional Cooperation Council, (2013), **South East Europe 2020: Jobs and Prosperity in a European Perspective**, <http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategy.pdf>, (15.03.2017) ve Eurostat (2016), **Smarter, Greener, More Inclusive?: Indicators to Support the Europe 2020 Strategy**, Publications Office of the European Union, 2016 Edition, Luxembourg.

\* The Europe 2020 strategy, 17 Haziran 2010 tarihinde Lisbon stratejisi yerine Avrupa Konseyince önerilen stratejidir.

Türkiye ekonomisindeki yapısal zayıflıkların üstesinden gelmek için akıllı, sürdürülebilir ve kapsamlı bir büyüme gerçekleştirmeyi, Türkiye'nin rekabet gücünü ve verimliliğini artırmayı ve sürdürülebilir bir sosyal piyasa ekonomisi oluşturmayı hedeflemektedir.

Bu bölümde ortaya konulan strateji Türkiye'de yaşayan tüm bireylerin refahını artırmayı ve yoksullar lehine maliye politikasının hedeflerini gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu strateji, Türkiye için bütüncül bir kalkınma modelinin uygulanmasını ve kalkınmanın ayrımcı olmayan, şeffaf ve öngörülebilir küresel ticaret ve yatırım bağlantılarının oluşturulmasına (entegre büyüme); maliyet-fiyat rekabeti yerine katma değer artışına ve yenilik-icatlara dayalı rekabetin esas alınmasına (akıllı büyüme); özel kesimin rekabet gücünün artırılmasına, altyapının geliştirilmesine ve yeşil-enerji verimliliği yüksek bir büyümenin sağlanmasına (sürdürülebilir büyüme); bireylerin becerilerinin geliştirilmesine, istihdamın artırılmasına ve emek piyasası, sağlık ve refaha kapsamlı katılımın sağlanmasına (kapsamlı-yoksullar lehine büyüme) ve hukuk devleti ilkesinin güçlendirildiği, yozlaşmanın azaldığı, özel kesimi teşvik edici bir iş ve çalışma ortamının oluşturulduğu ve iktisadi büyüme için gerekli olan kamusal mal-hizmet üretiminin yeterince temin edildiği bir kamu yönetimine (büyüme teşvik edici yönetim) dayanmaktadır.

Yoksullar lehine alternatif bir maliye politikası stratejisi çerçevesinde oluşturulan ve Türkiye'de sürdürülebilir bir biçimde yoksulluğun azaltılması ve kalkınmanın sağlanması için gerekli olduğu varsayılan sektörel düzeydeki hedef, faaliyet ve sacayakları Tablo 3.46.'da yer almaktadır. Tabloda yer alan her sacayağı birbiriyle bağlantılı olduğundan bir sacayağında meydana gelen bir değişiklik diğerlerini de etkilediği varsayılmaktadır. Strateji, kıt beşerî ve finansal kaynakların azami ölçüde kullanımını, tüm idari birimlerin üzerlerine düşen görevleri layıkıyla yerine getirmelerini, küresel ekonomi ile birlikte hareket ederken küreselleşmenin ortaya çıkardığı risk ve tehditlere karşı yoksulların etkin araçlarla korunmasının gerekliliğini, dinamik ve değişen bir dünyada ulusal rekabet gücünü artıran yeni araç ve yöntemlerin devreye alınmasını gerekli kılmaktadır.

**Tablo 3.46. Yoksullar Lehine Alternatif Politika (YAP) Stratejisi**

GENEL HEDEFLER				
(i) Türkiye'deki kişi başına GSYH'nin 2030 yılına kadar dünya ortalamasındaki artışın en az iki katı kadar artması ve yıllık ortalama artışın % 5'in altına düşmemesi (ii) Türkiye'nin GSYH'sının dünya GSYH'sına oranının 2023'te % 1,2; 2030'da % 1,5'in üzerine çıkması (iii) İhracatın ithalatı karşılama oranını 2023'te %75; 2030'da ise %80'in üzerine çıkması (iv) Dış ticaret açığının 2023'te 30 milyar dolara inmesi ve 2030'da 20 milyar dolar üzerinde dış ticaret fazlasının verilmesi ve böylece ilave 1,5 milyon yeni istihdamın oluşturulması				
SACAYAKLARI	SACAYAĞINA ÖZEL HEDEFLER			
<b>ENTEĞRE BÜYÜME</b>	(v) Türkiye'nin ihracatının her yıl ortalama %5 artması; (vi) Dolaysız yabancı sermaye girişinin her yıl her yıl ortalama % 5 artması			
	A. Serbest ticaret	B. Rekabetçi iş-çalışma ortamı	C. Küresel ekonomiye uyum	
<b>AKILLI BÜYÜME</b>	(vii) İstihdam oranının 2023'te %55'e; 2030'da %66'ya çıkması ve İstihdam edilen başına GSYH'nin %30 artması; (viii) Nitelikli işgücünde artış			
	D. Eğitim	E. Ar-Ge ve yenilikçilik	F. Dijital toplum	G. Kültür
<b>SÜRDÜRÜLEBİLİR BÜYÜME</b>	(ix) Açılan şirket sayısının her yıl %5 artması; (x) İleri teknoloji ihracatının toplamdaki payının 2023'te %3,7'ye; 2030'da %7,7'un üstüne çıkması			
	H. Enerji	I. Ulaşım	J. Çevre	K. Rekabet gücü
<b>KAPSAMLI-BÜYÜME</b>	(xi) Tarım kesiminde istihdam edilenlerin toplam istihdamdaki oranının her yıl %2 azaltılarak 2023'te %16; 2030'da %14'ün altına inmesi			
	L. İstihdam		M. Sağlık	
<b>BÜYÜMEYİ TEŞVİK EDİCİ YÖNETİM</b>	(xii) Yönetimin Etkinliğinin Artırılması (Dünya Bankası Yönetim Endeksini 0,38'den 2023'te 1'e; 2030'da 2'ye yükselmesi)			
	N. Kamu hizmetlerinde etkinlik		O. Yozlaşma ile mücadele	P. Adalet

### 3.3.1. Yoksullar Lehine Alternatif Politika (YAP) Stratejinin Ana Unsurları

YAP stratejisi Türkiye'nin son yıllarda karşı karşıya kaldığı bazı temel sosyal ve ekonomik sorunların sürdürülebilir bir biçimde çözümüne odaklanmaktadır. Stratejinin ana amacı ulusal rekabet gücünü artırarak yüksek hızlı ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak ve yoksullar başta olmak üzere tüm vatandaşların refah düzeyini yükseltmektir. Türkiye'nin Afrika, Asya, Latin Amerika gibi bölgelere açılımı artırıp İslam ülkeleri başta olmak üzere farklı ülke ve ülke gruplarıyla iktisadi ilişkilerini artırması daha fazla istihdama ve refahta artışa yol açacaktır. 2016-2030 dönemi içerisinde bu stratejinin uygulanması durumunda arzu edilen sosyoekonomik sonuçlara erişilmesi olasıdır (Bkz. Tablo 3.47.).

**Tablo 3.47. Yoksullar Lehine Alternatif Politika Stratejisi Ana Hedefleri**

	2015	2023	2030
<b>Genel Stratejik Amaçlar</b>			
1. Türkiye'deki kişi başına GSYH'nin 2030 yılına kadar dünya ortalamasındaki artışın en az iki katı kadar artması ve yıllık ortalama artışın %5'in altına düşmemesi*	9126	12111	15515
2. Türkiye'nin GSYH'sının dünya GSYH'sına oranının 2023'te %1,2; 2030'da %1,5'in üzerine çıkması*	0,97	1,23	1,50
3. İhracatın ithalatı karşılama oranının 2023'te %75; 2030'da ise %80'in üzerine çıkması ve böylece ilave 1,5 milyon yeni istihdamın oluşturulması**	69,4	75	80
4. Dış ticaret açığının 2023'te 30 milyar dolara inmesi ve 2030'da 20 milyar dolar üzerinde dış ticaret fazlasının verilmesi**	-63,3	-30,2	20,3
<b>Entegre Büyüme</b>			
5. Türkiye'nin ihracatının her yıl ortalama %5 artarak 2023'te 212; 2030'da 300 milyar doların üzerine çıkması**	143,9	212,6	299,1
6. Dolaysız yabancı sermaye girişinin her yıl her yıl ortalama %5 artması#	16,96	25,05	35,25
<b>Akıllı Büyüme</b>			
7. İstihdam oranının 2023'te %55'e; 2030'da %66'ya çıkması	34,1	55,3	66,3
8. İstihdam edilen kişi başına GSYH'nin %30 artması	26731	21858	23372
<b>Sürdürülebilir Büyüme</b>			
9. Açılan şirket sayısının her yıl %5 artması	60 bin	89 bin	125 bin
10. İleri teknoloji ürün ihracatının toplam ihracattaki payının 2023'te %3,7'ye; 2030'da %7,7'nin üstüne çıkması†	1,61	3,73	7,77
<b>Kapsamlı Yoksullar Lehine Büyüme</b>			
11. Tarım kesiminde istihdam edilenlerin toplam istihdamdaki oranının her yıl %2 azaltılarak 2023'te %16; 2030'da %14'ün altına inmesi	19,3	16,4	14,2
<b>Büyüme Teşvik Edici Yönetim</b>			
12. Yönetimin Etkinliğinin Artırılması‡	0,38	1,00	2,00

\* Dünya GSYH'sının yıllık ortalama %2; Türkiye'nin GSYH'sının ise %5 artması varsayılmıştır. Rakamlar ABD Doları (\$) olarak verilmiştir.

\*\* Türkiye'nin ithalatının yıllık ortalama %2; ihracatının ise %5 artması varsayılmıştır.

# Dünya dolaysız yabancı sermaye girişinin yıllık ortalama %2; Türkiye'nin dolaysız yabancı sermaye girişinin ise %5 artması varsayılmıştır.

† İleri teknoloji ürün ihracatının her yıl bir önceki yılın ileri teknoloji ürün ihracatı toplamının ortalama olarak altıda biri arttığı varsayılmıştır.

‡ Dünya Bankası yönetim endeksi değerinin reformlarla artırılması hedeflenmektedir.

**Kaynak:** <http://databank.worldbank.org>

YAP stratejisi Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı bazı temel sosyal ve ekonomik sorunlara çözüm bulmayı amaçlamaktadır. Stratejinin temel amacı ulusal rekabet gücünün artırılması yoluyla daha yüksek ve sürdürülebilir bir büyüme sağlayarak yoksulluğun en alt düzeye indirilmesidir. Türkiye'nin dünyanın geri kalanıyla daha güçlü ve bütünleşik bir politika izlemesiyle ihracatını, refahını ve kişi başına düşen milli gelirini artırması mümkündür. Strateji uygulamaya konulduğunda, 2016-2030 yılları arasında, yukarıda yer alan somut sosyo-ekonomik sonuçlara ulaşılabilirliği olasıdır (Bkz. Tablo 3.47.). Öncelikle, Türkiye'deki kişi başına GSYH'nin 2030 yılına kadar dünya ortalamasındaki artışın en az iki katı kadar artması, kişi başı GSYH'deki yıllık ortalama artışın %5'in altına düşmemesi ve kişi başı GSYH'nin 2023'te 12; 2030'da ise 15 bin doların üzerine yükselmesi; ikinci olarak, Türkiye'nin GSYH'sının dünya GSYH'sına



yönelik adımı da içermektedir. Şekilde dikey olarak gösterilen dört sacayağı (entegre, akıllı, sürdürülebilir ve kapsamlı büyüme) YAP stratejisinin başarısına hizmet ederken yatay olarak gösterilen beşinci sacayağı olan büyümeyi teşvik edici yönetim stratejinin hedeflerinin başarılmasında ve stratejide yer alan tedbir ve araçların etkin bir biçimde uygulanmasında ana unsur durumundadır.

### 3.3.2. Entegre Büyüme

Türkiye Avrupa Birliği ile gerçekleştirdiği Gümrük Birliği anlaşması ve 19 ülke ile imzaladığı serbest ticaret anlaşmaları (STA) ile bir yandan küresel ekonomiyle bütünleşirken öte yandan bu ülkelerle karşılıklı bağlarını güçlendirmektedir. Türkiye ile 19 ülke arasında STA bulunmaktadır. (EFTA, İsrail, Makedonya, Bosna ve Hersek, Filistin, Tunus, Fas, Suriye, Mısır, Arnavutluk, Gürcistan, Karadağ, Sırbistan, Şili, Ürdün, Malezya, Morityus, Güney Kore, Malezya ve Moldova ile imzalanan STA yürürlüktedir. Lübnan, Kosova, Faroe Adaları ve Singapur STA'ları iç onay süreçlerinin tamamlanmasını müteakip yürürlüğe girecektir. Gana STA'sının ise yakın zamanda imzalanması hedeflenmektedir. İlaveten, Türkiye ile Güney Kore arasındaki STA kapsamında 26 Şubat 2015 tarihinde imzalanan "Yatırım Anlaşması" ve "Hizmet Ticareti Anlaşması"nın iç onay süreçlerinin tamamlanmasını müteakip yürürlüğe girmeleri öngörülmektedir. Ukrayna, Peru, Kolombiya, Ekvator, Meksika, Japonya, Sudan, Cibuti, Katar) ile müzakereler aktif bir şekilde sürdürülmektedir. 19 STA ortağımız ile ticaretimiz 2016 yılının Ekim ayı itibarıyla ihracatımızın %14,1'ini, ithalatımızın ise %9,4'ünü teşkil etmektedir.

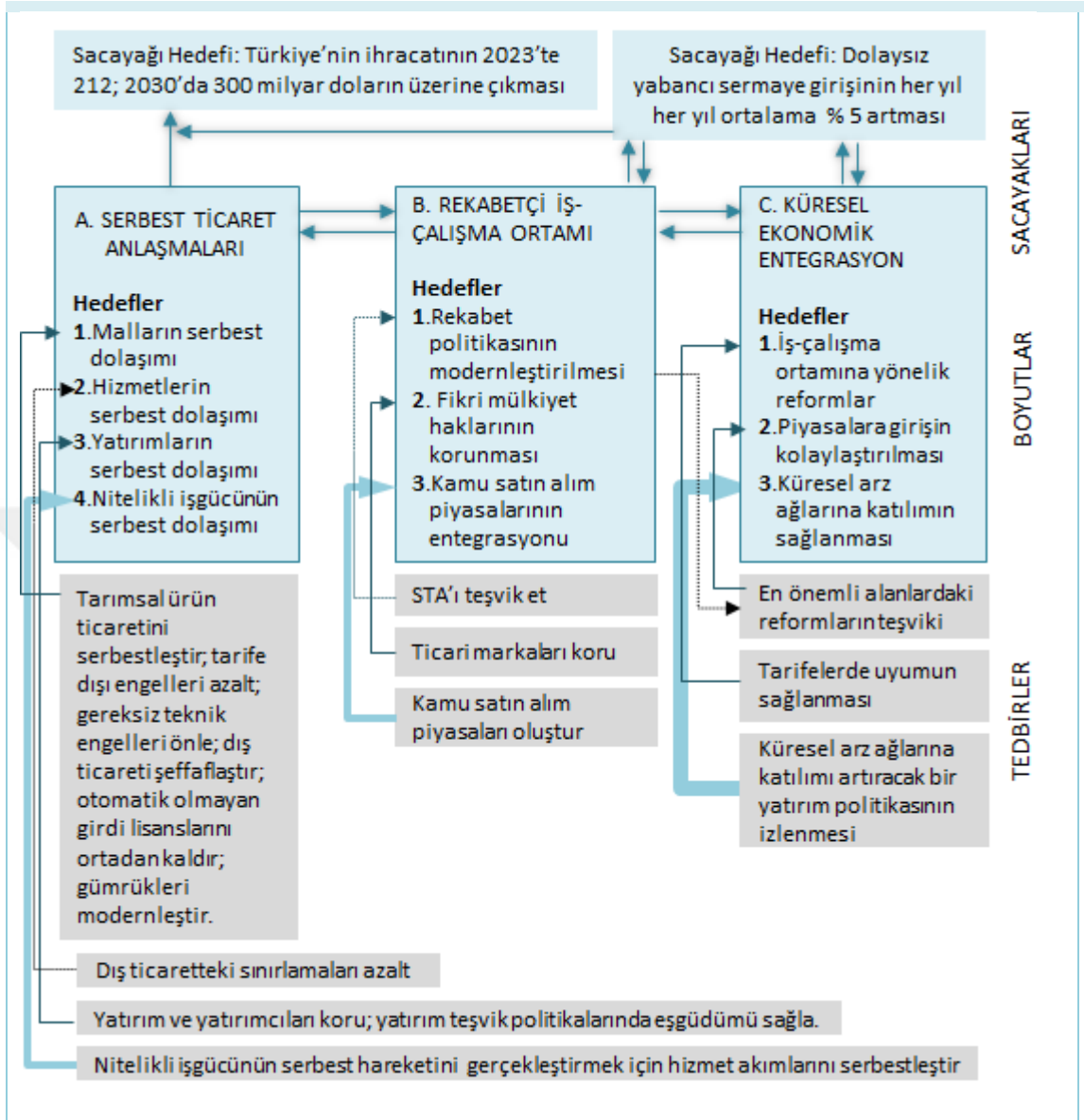
Türkiye'nin mevcut tecrübesinin de gösterdiği gibi STA'lar, tarife indirimleri ile menşe kuralları, yatırımlar, fikri mülkiyet hakları gibi alanlarda ortak kuralların tesisi ile ticaretin akışını kolaylaştırmakta; ölçek ekonomilerine yol açarak maliyet düşüşü ve kaynak verimliliği sağlamakta; dışa açık rekabetçi bir ekonomik altyapının tesisi suretiyle ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırmakta ve böylece ülkelerin üretim, dış ticaret ve refah düzeyi üzerinde ciddi ölçüde pozitif etkiler oluşmaktadır. Uluslararası ilişkiler açısından bakıldığında STA akdettiği ülkeler ile ticari ve ekonomik ilişkilerinin yanı sıra siyasi ilişkilerinin de daha istikrarlı bir yapıya kavuştuğu görülmektedir. Özetle STA'lar, ihracatçılarımızın başta çevre ve komşu ülkeler olmak üzere, hedef pazarlara giriş imkânlarının artırılmasını; Batı Avrupa pazarlarına olan bağımlılığının azaltılmasını; ihracatçılarımızın üçüncü ülke pazarlarında, rakipleri ile eşit

şartlara sahip olmasını; ihracatımızın, tarife ve tarife dışı engellerin kaldırılması suretiyle, ürün bazında çeşitlendirilmesini ve miktar bazında artırılmasını; tanınan tercihler sayesinde, STA ülkelerinin ara malı ve nihai mamullerini ülkemizden tedarik etmelerinin temin edilmesini; dışa açık rekabetçi bir altyapının tesis ile ülke ekonomisinin uluslararası rekabet gücünün artmasını; iç pazarda durgunluk yaşandığında söz konusu durgunluğun ekonomi üzerindeki etkilerinin azaltılmasını; mal ticaretinin yanı sıra hizmet ticaretinde de pazara giriş imkânlarının sağlanmasını; sanayicimize ucuz girdi teminini ve Türkiye'nin tercihli ticaret imkânlarından yararlanmak isteyen doğrudan yabancı sermayeli yatırımların artmasını sağlamaktadır.

Yürürlüğe konulması öngörülen STA (boyut A)'da İslam ülkelerinin öncelikli ticaret ortağı olarak hedeflenmesi, Avrupa Birliği ile gerçekleştirilen Gümrük Birliği Anlaşmasının üçüncü ülkelerle ülkemiz arasındaki ilişkileri düzenleyen ve aleyhimize olan durumun müzakerelerle düzeltilmesi ve ABD, Rusya gibi büyük ülkelerle elverişli koşullarda benzer anlaşmaların imzalanmasının öncelikli olması gerekmektedir. STA ile mevcut tarife ve kotaların azaltılarak tarımsal ürünlerde dış ticaretin serbestleştirilmesi, dış ticaretteki tarife dışı engeller ile gereksiz teknik engellerin ortadan kaldırılması, şeffaflığı artırarak ve ticaretle alakalı prosedürleri basitleştirerek dış ticaretin artırılması, dış ticarete kâğıtsız işlem yöntemini yürürlüğe koyarak gümrüklerdeki karşılıklı bağlantıların güçlendirilmesi, yatırım teşvik sistem ve politikalarını eşgüdümlü hale getirerek yatırım akımları önündeki engellerin kaldırılması ve nitelikli işgücünün serbest hareketliliği önündeki engellerin azaltılması amaçlanmalıdır (Bkz. Şekil 3.2.).

Rekabetçi bir iş ve çalışma ortamının oluşturulması boyutu (B boyutu) dış ticaretle rekabet kuralları, kamu satın alımları ve fikri mülkiyet hakları arasında sinerji oluşturarak rekabetçi bir iş ve çalışma ortamının meydana getirilmesini hedefler. Ticari markaların korunması, kamu satın alımları piyasalarının karşılıklılık esasına göre serbestleştirilmesi ve piyasaya giriş engellerinin azaltılması bu boyutta uygulanacak ana stratejilerdir. Küresel piyasalarla entegrasyon (C boyutu) için temel önkoşul piyasalara erişimin artırılmasıdır. ABD ile serbest ticaret anlaşmasının imzalanması, AB gümrük birliği anlaşmasının revize edilmesi, İslam ülkeleriyle STA ve benzeri yöntemlerle daha derin işbirliklerinin sağlanması ve Afrika ve diğer kıtalara yönelik açılımlar Türkiye'nin ölçek ekonomilerinden daha fazla istifade etmesini ve küresel arz ağlarına erişimini kolaylaştıracaktır (Bkz. Şekil 3.2.).

Şekil 3.2. Entegre Büyüme Sacayağı



### 3.3.3. Akıllı Büyüme

Uzun vadeli bir büyüme perspektifi oluşturarak Türkiye'nin gelişmiş ilk on ülke arasına girebilmesi için kalkınma modelimizi düşük fiyat-maliyete dayalı rekabetten yüksek düzeyde katma değere dayalı fiyat dışı rekabete doğru kaydırmamız gerekmektedir. Akıllı büyüme, büyük ölçüde bilginin üretilmesi, dağıtılması ve kullanılmasına dayanan "bilgi ekonomisi" çerçevesinde elde edilebilir. Araştırma ve geliştirmeye, bilgi ve enformasyon altyapılarına, eğitim ve öğretime, kültürel ve yaratıcı endüstrilere ve yeni yönetim becerilerine yatırım yapmakla mümkün olabilir. Ulusal bilim ve yenilikçilik-icat sistemlerinin modern üniversite-sanayi-hükümet (triple helix)



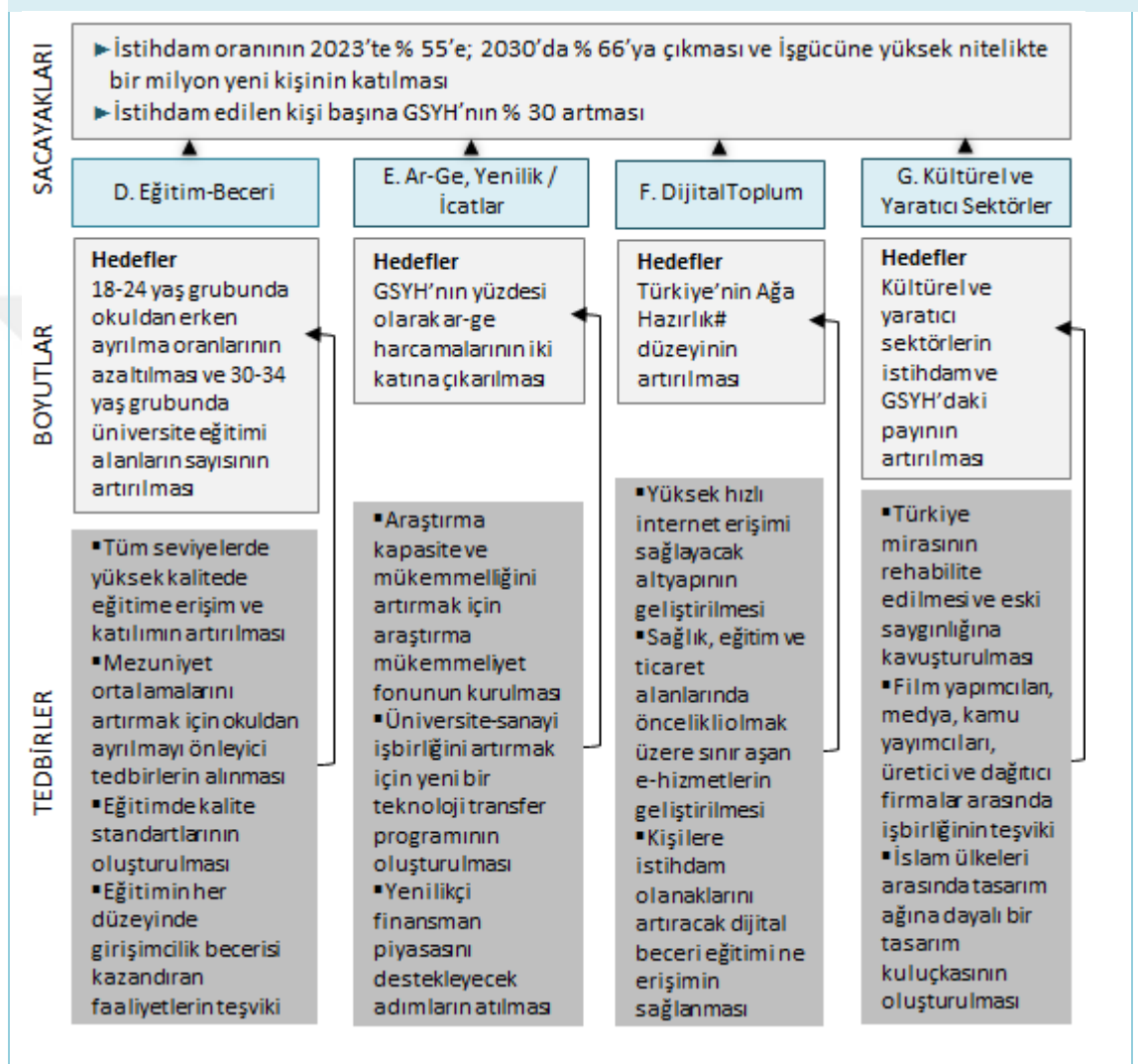
modeli çerçevesinde yeniden dönüştürülmesi yeni bilgilerin üretilmesi ve bilgi ekonomisine yatırım yapılması için gereklidir. Akıllı büyüme sacayağının ana hedefi yenilik-icatları teşvik etmek ve bilgiye dayalı büyümeyi hızlandırmaktır. Strateji, bu çerçevede, istihdam oranının 2023'te %55'e; 2030'da %66'ya çıkarılmasını ve istihdam edilen kişi başına GSYH'nin %30 artmasını hedeflemektedir. Bu hedeflere ulaşılabilmesi ise araştırma-geliştirme, dijital toplum ile kültürel ve yaratıcı sektörlerin istihdam edilen kişi başına GSYH'deki artışa katkıda bulunmasını ve eğitim ve öğretim faaliyetlerinin yüksek nitelikte eğitilmiş kişi sayısını artıracak düzeye erişmesine bağlıdır.

Akıllı büyüme sacayağı dört farklı boyutta tedbirleri içermektedir (Bkz. Şekil 3.3). Eğitim ve yeterlilikler boyutu Türkiye'nin bilgi ve beceri düzeyini yükseltmeyi hedefler ve eğitim ve öğretimden erken yaşta ayrılmanın önlenmesi ve yükseköğretimdeki eğitim düzeyinin artırılması olmak üzere iki ana konuda özellikli hedefler belirler. Eğitim ve öğretimdeki yeterlilik düzeyini artırmak amacıyla çalışma sırasında çalışanların eğitilmesi, eğitimde standartların ve yeterliliklerin belirlenmesi ve öğretmenlerin daha nitelikli bir biçimde yetiştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu alandaki ana faaliyetler, eğitimin her düzeyinde erişimin, katılımın ve kalitenin artırılması; eğitimdeki dışlanmanın önlenmesi ve yaşam boyu öğrenimin teşviki için okuldan erken ayrılmalara yönelik tedbirlerin alınması; eğitim sisteminin emek piyasasının ve ekonominin talep ettiği ihtiyaçlara cevap verecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve eğitim-öğretim sürecinin her alanında girişimciliğin ana yeterlilik unsuru olarak benimsenmesi olarak sıralanabilir.

Türkiye'nin üretime ve ticarileşmeye yönelik özgün bilgi potansiyelini ve yenilikçilik kapasitesini artırmak için araştırma-geliştirme yatırımları artırılmalı ve mevcut iktisadi varlıklarını kullanarak refah düzeyini yükseltmek için "akıllı uzmanlaşma" stratejisi uygulanmalıdır. Bu strateji doğrultusunda, beşeri sermayeye yatırım yapılarak verimliliğin ve araştırmada mükemmeliyetin artırılması; fikri mülkiyet haklarına ilişkin uygun değişikliklerle üniversite-sanayi işbirliğinin artırılması, teknoloji transfer birimlerinin etkinleştirilmesi ve üniversite-sanayi işbirliklerinin mali açıdan desteklenmesi; iş ve çalışma ortamının iyileştirilmesi, özel kesime akılcı danışmanlık hizmetinin sunulması, yenilikçilik sürecinin her aşamasında mali desteğin sağlanması ve genç firmaları destekleyecek şekilde bilim-teknoloji parklarının oluşturulması ve ulusal bilim-araştırma kurumlarının kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Bu alanda yürütülmesi gereken özellikli faaliyetler ise bir araştırma mükemmeliyet fonunun

kurulması, belirli bir alanda uzmanlaşmayı artıracak şekilde mükemmeliyet ağlarının oluşturulması, pazarlanabilir-üretilebilir ürün üretilmesini sağlayacak araştırmaların teşvikine yönelik teknoloji transfer programlarının tesis edilmesi ve yeniliklerin finansmanını sağlayacak enstrümanların devreye alınması olarak sıralanabilir.

Şekil 3.3. Akıllı Büyüme Sacayağı



Bu sacayağındaki üçüncü boyut dijital toplumun oluşturulmasıdır. Bu bağlamda yüksek hızlı internet erişimi için ülkenin her yerinde fiber optik internet altyapısının hızla tamamlanması; sağlık, eğitim, iç ve dış ticaret alanlarına öncelik vermek suretiyle sınıraşan e-hizmetlerin geliştirilmesi ve gençlerin istihdam olanaklarının artırılmasına katkıda bulunacak şekilde dijital bilgi ve becerileri kazanmaları için bilgi ve iletişim teknolojilerine yönelik nitelikli eğitimin sağlanması ana faaliyet unsurları olarak öne çıkmaktadır.

Akıllı büyüme sacayağının son boyutunu kültürel ve yaratıcı ürünler sektörünün geliştirilmesi meydana getirmektedir. Türkiye sahip olduğu kültürel mirasla bu alanda önemli bir potansiyele sahiptir. Türkiye yemekleri, dizileri ve turizm faaliyetleri ile öne çıkan ve küresel etkiye sahip birkaç ülkeden biridir. Kültürel ve yaratıcı sektörleri geliştirmek amacıyla, öncelikle, kültürel varlık ve mirasımızı koruyup geliştirecek ve yabancı ülkelerin kültürel hegemonya ve olumsuz etkilerinden kurtaracak bir yenilenme ve korunma politikasının devreye alınması gerekmektedir. İkinci olarak, medya, film ve dizi yapımcıları, ilgili kamu kuruluşları, kültürel ve yaratıcı sektörlerde faaliyet gösteren diğer paydaşlar ve dağıtımçı firmalar arasında güçlü bir işbirliği tesis edilmelidir. Nihayet bu alandaki tüm ilgili ve aktörlerin içinde yer aldığı bir ağa dayanan bir tasarım kuluçka merkezi oluşturulmalıdır.

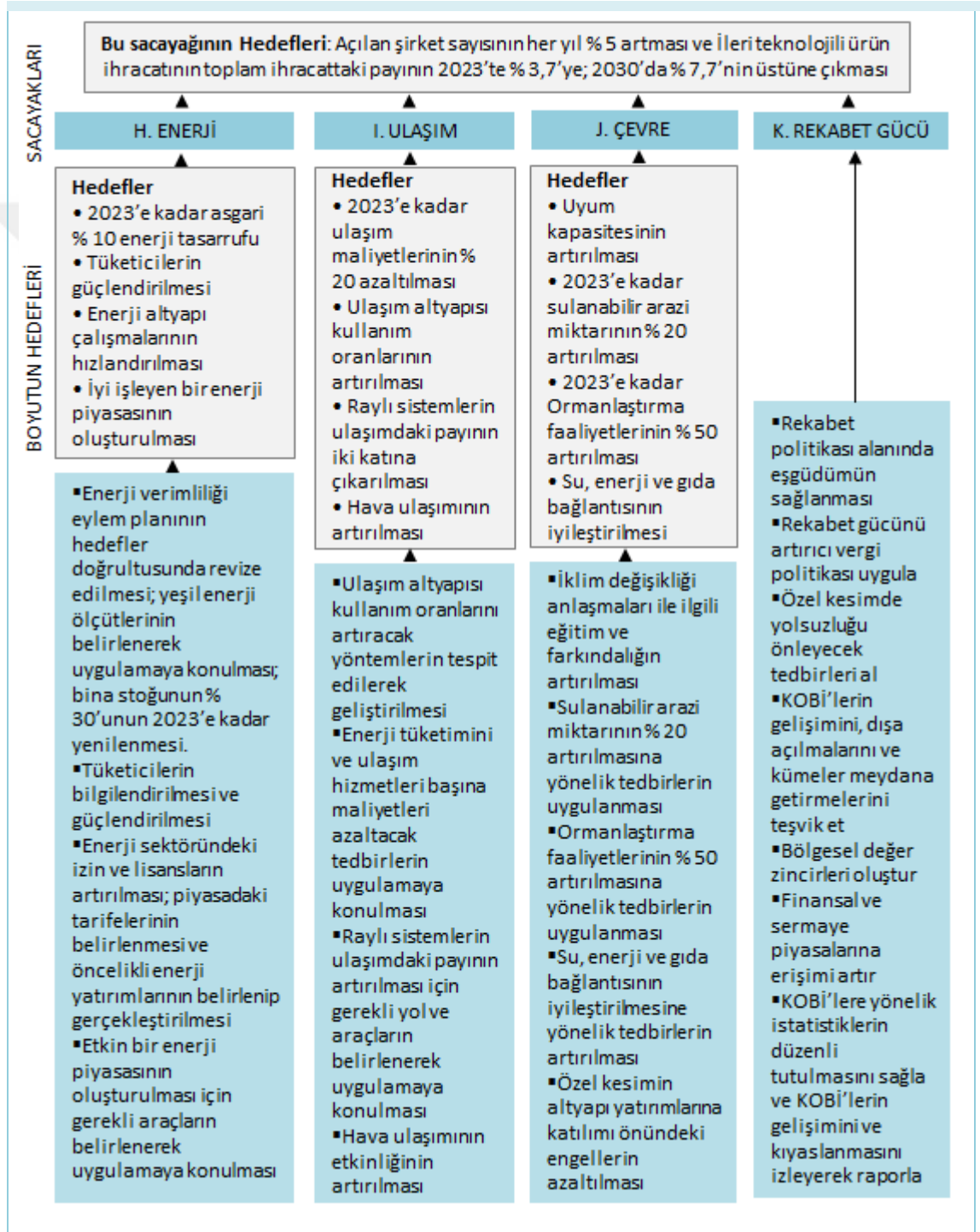
### **3.3.4. Sürdürülebilir Büyüme**

Sürdürülebilir büyüme, ulaşım ve enerji altyapısının erişilebilir ve sürdürülebilir olmasını, rekabetçi bir ekonomik ortamı ve kaynakları etkin bir biçimde kullanan bir ekonominin varlığını gerektirir. Sürdürülebilir büyüme sacayağı, küresel ekonomiyle daha iyi bağlantılar kuran, sürdürülebilirliği yüksek, kaynakları daha etkin kullanan, güçlü, ürettiği ürünleri farklılaştırmış ve rekabetçi bir ekonomiyi destekleyerek iktisadi büyüme ve istihdamın artırılmasını amaçlar. Strateji, açılan şirket sayısının her yıl %5 artması ve ileri teknoloji ürün ihracatının toplam ihracattaki payının 2023'te %3,7'ye; 2030'da %7,7'nin üstüne çıkmasını hedeflemektedir. Bu sacayağında yer alan dört ana boyut bulunmaktadır (Bkz. Şekil 3.4.). Enerji, ulaşım ve çevreden oluşan ilk üç boyut enerji yoğunluğunun azaltılmasını, modern ulaşım altyapısının teşvikini, kaynak kullanımında etkinliğin artırılmasını ve çevrenin sürdürülebilir bir şekilde korunmasını içermektedir. Dördüncü boyut olan rekabet gücünün artırılması iktisadi faaliyetlere yönelik dış kaynaklı risklerin azaltılmasını, iktisadi büyümenin sürdürülebilir kılınmasını ve istihdam ile refahın artırılmasını sağlar.

Stratejinin enerji boyutunda uygulanması öngörülen temel stratejiler, 2023 yılına dek enerjiyi daha etkin bir biçimde kullanarak en az % 10 enerji tasarrufuna gidilmesi; Türkiye Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı'nda belirlenen hedefler doğrultusunda yenilenebilir enerjinin toplam enerji tüketimindeki payının 2023'te % 20; 2030'da ise % 30'un üzerine çıkarılması; tüketicilere ilave alım gücü ve enerji güvenliği sağlayacak biçimde tüketicilerin haberdar edilmesi ve tüketici haklarını daha fazla koruyacak

tedbirlerin alınması; yatırımcıya dost bir iklimin oluşturulması ve enerji altyapısının geliştirilmeye devam edilmesi; tüketicilerin alım güçlerini koruyup maliyetleri yansıtan ancak enerjiye yönelik sübvansiyonları ortadan kaldırırken yoksullara yönelik güvenlik ağlarına sahip olan bir enerji piyasasının oluşturulması ve küresel enerji ağlarıyla bağlantının güçlendirilmesi olarak sıralanabilir.

Şekil 3.4. Sürdürülebilir Büyüme Sacayağı



Ulaşım alanında strateji, ulaşım maliyetlerinin 2023'e kadar %20 azaltılmasını; ulaşım altyapısı kullanım oranlarının tasarlanan kapasitenin %50'sinin altına inmesinin önlenmesini; raylı sistemlerin ulaşımındaki payının iki katına çıkarılmasını ve hava ulaşımına daha fazla ağırlık verilmesini hedeflemektedir. Bu hedeflere ulaşılabilmesi için teknik engelleri ortadan kaldırarak ulaşım altyapısının kullanım oranlarının artırılması; enerji tüketimini ve ulaşım hizmetleri başına maliyetleri azaltacak tedbirlerin uygulamaya konulması; Raylı sistemlerin ulaşımındaki payının artırılması için gerekli yol ve araçların belirlenerek uygulamaya konulması ve ulaşım sektöründe akıllı ulaşım sistemlerinin devreye alınması önerilmektedir.

Çevre alanında YAP stratejisi, iklim değişikliğine uyum konusunda eğitim ve farkındalık düzeyini artırma yoluyla uyum kapasitesinin iyileştirilmesini, sulanabilir tarımsal arazilerin toplamdaki payının artırılmasını, yıllık ormanlaştırma miktarını artıracak tedbirlerin yürürlüğe konmasını, su-enerji-gıda bağlantısını artıracak ilave tedbirlerin devreye alınmasını ve su altyapısının finansmanında özel sektör katılımının artırılmasını içermektedir. Sürdürülebilir büyüme sacayağının son boyutu olan rekabet gücü alanında strateji KOBİ'lerin kümelenmesi ve dolaysız yabancı sermaye yatırımları ile bağlantıları da dâhil olmak üzere desteklenmesi, sektörlere özel eylemlerle bölgesel değer zincirlerinin geliştirilmesi, KOBİ'lerin finansal kaynaklara erişimini destekleyecek politikaların uygulanması ve vergi politikasının rekabet gücünü destekleyecek tedbirlerle zenginleştirilmesi gibi uygulamaları bünyesinde barındırmaktadır.

### **3.3.5. Kapsamlı–Yoksullar Lehine Büyüme**

Kapsamlı büyüme sacayağının hedefi işgücünü daha nitelikli hale getirerek istihdamı artırmak ve başta güçsüz kesimler olmak üzere işgücü piyasasına katılımında iyileşmeler sağlamaktır. Bu sacayağının ana hedefi, tarım kesiminde istihdam edilenlerin toplam istihdamdaki oranının her yıl %2 azaltılarak 2023'te %16'ya 2030'da ise %14'ün altına indirilmesidir. Kapsamlı büyüme sacayağının kavramsal modeli Şekil 3.5.'de yer almaktadır. Kapsamlı büyüme sacayağı kapsamlı büyümenin iki önemli boyutu olan istihdam ve sağlık üzerinde odaklanmaktadır. İstihdam boyutu, emeğin mobilitesi, emek piyasasının etkin bir biçimde yönetilmesi ve sosyal ekonomi faaliyetlerinin desteklenmesini öncelikli alanlar olarak ele almaktadır. Emeğin mobilitesini artırıcı tedbirler açısından iç ve dış göçle ilgili verilerin derlenerek gelecekteki insan gücü ihtiyacının hesaplanması ve emek piyasası ile ilgili kısıtlamaların kaldırılması

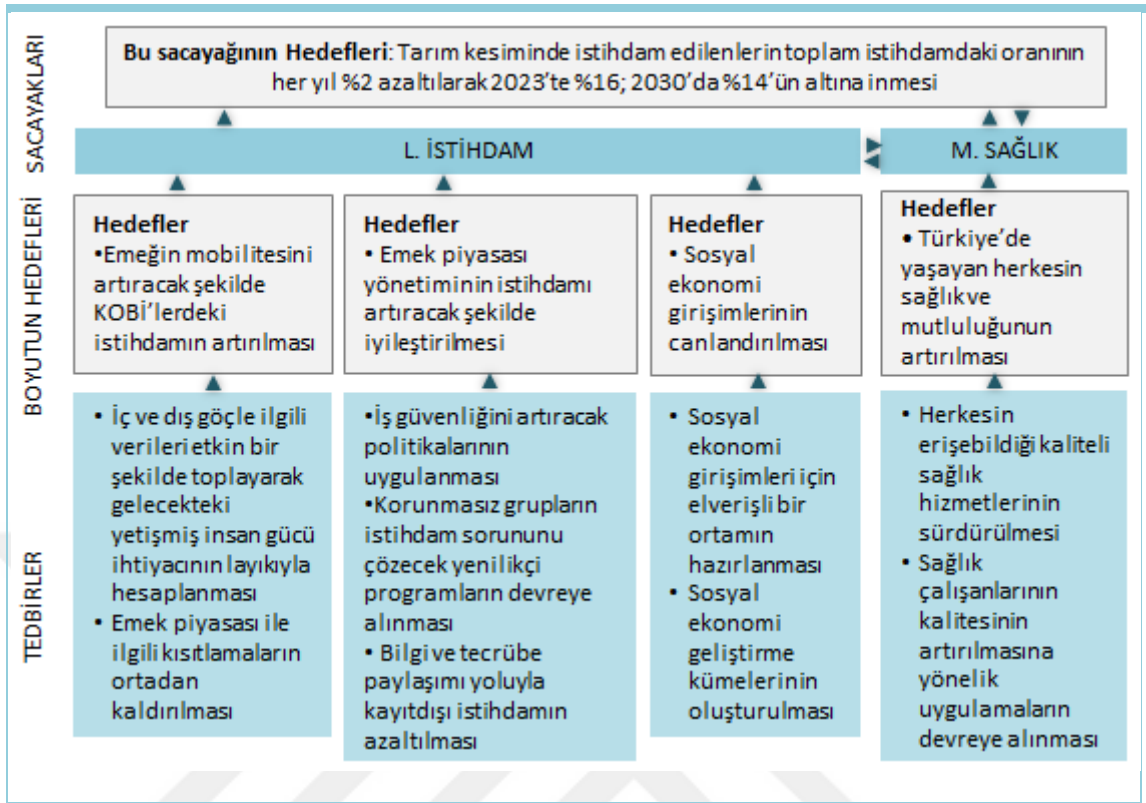
gerekmektedir. Emek piyasasında istihdamı arttırmaya yönelik alınması gereken önlemler güvenliğini artırıcı politikaların uygulanması, korunmasız grupların istihdamını artırıcı yenilikçi programların devreye sokulması ve kayıt dışı istihdamın bilgi ve tecrübe yoluyla azaltılmasıdır. Sosyal ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi için atılması gereken ilk adım ise elverişli bir ortamın hazırlanması ve sosyal ekonomi geliştirme kümelerinin oluşturulmasıdır. Kapsamlı büyüme sacayağının, istihdam boyutunda önerilen spesifik uygulama ve politikaların daha geniş şekli Tablo 3.48.'de yer almaktadır.

**Tablo 3.48. Kapsamlı Büyüme Sacayağı Kapsamında İstihdam İle İlgili Öneriler**

<p><b>Kapsamlı Yaşam Boyu Öğrenim</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ İktisadi büyüme dönemlerinde ortaya çıkan iş olanaklarından yararlanabilmeleri veya yoksul kesimin daha çok gelir getiren katma değeri yüksek sektörlerde iş bulabilmeleri için “yaşam boyu” öğrenime erişim olanakları artırılmalı ve mezuniyet sonrası kaliteli meslek eğitimi hizmeti sunmaları için yükseköğretim kurumları teşvik edilmelidir.</li> <li>▪ Düşük nitelikli, işsiz, genç, yaşlı, engelli ve göçmenler gibi zayıf ve korunmasız çalışanları hedef alacak istihdam politikaları hayata geçirilmelidir.</li> <li>▪ Yaşam boyu öğrenim ve mesleki eğitimin teşvikine yönelik vergi indirim ve muafiyet uygulamaları ile eğitim kuponu programları devreye alınmalıdır.</li> </ul> <p><b>Aktif İşgücü Piyasası Politikaları</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uzun vadeli işsizliği iş güvenliğini zedelemeksizin önleyecek aktif işgücü piyasası politikalarına odaklanılmalıdır.</li> </ul> <p><b>Modern Sosyal Güvenlik Sistemleri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ İşsizlik sigortası sisteminin düzey ve kapsamı iktisadi dalgalanmalara uyumu artıracak şekilde (kriz dönemlerinde fazla, normal zamanlarda daha az işsizlik ödemesi) ayarlanmalıdır.</li> <li>▪ İşsizlik sigortasının kapsamı, yarı-zamanlı işçiler, ilk işlerinde çalışan gençler ve serbest çalışanlar gibi işsizlik riski daha yüksek olan kesimler lehine düzenlenmelidir.</li> <li>▪ İşsizlik, hastalık veya kısa dönemli sözleşmelerle çalışmak gibi nedenlerle yeterli prim yatıramayan sigortalılara yeterli ve sürdürülebilir bir emeklilik imkânı sağlanmalıdır.</li> </ul>	<p><b>Emek Talebini Artırarak İstihdam Oluşturma</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ İşe alma ile alakalı sübvansiyonlar yeni işe almaları hedeflemelidir.</li> <li>▪ Emek üzerindeki vergi takozu bütçe açısından yansız bir yolla (yük çevre, tüketim veya emlak vergilerine kaydırılarak) azaltılmalıdır.</li> <li>▪ Kendi işini kuranlar, sosyal işletmeler ve yeni iş yeri açanlar desteklenmelidir.</li> <li>▪ Etkin denetim ve cezalandırmayla kayıt dışı istihdam kayıt altına alınmalıdır.</li> </ul> <p><b>Emek Piyasasının Kapsayıcılığının Artırılması</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Çalışan yoksulluğu azaltmak için yeterli, iş güvenliğine sahip ve sürdürülebilir bir ücretlendirme sağlanmalıdır. Bunun için asgari ücretin insan onuruna yaraşır bir düzeyde olması elzemdir.</li> <li>▪ İş değiştirmelerden (eğitimden istihdama geçiş, doğum izni sonrası işe başlama, kendi işini kurma ve girişimcilik) kaynaklanan yoksullaşma ve iş güvenliği kaybını azaltacak tedbirler alınmalıdır.</li> <li>▪ İş güvenliğini artırmak için yaşam boyu öğrenim temel araç haline getirilmelidir.</li> <li>▪ Gençlere yönelik iş fırsat ve garantileri artırılmalıdır.</li> </ul> <p><b>İşgücü Niteliğini Artırmaya Yatırım Yapılmalıdır</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hangi alanlarda ve nasıl niteliğe sahip işgücü ihtiyacı olduğu iyi tespit edilmelidir.</li> <li>▪ İşgücünün niteliği ile ilgili standartlar oluşturulmalıdır.</li> <li>▪ Anaokulu eğitimi ülkenin tümünde zorunlu hale gelmelidir.</li> <li>▪ İşgücünün eğitimi açısından eğitim ve iş dünyası arasındaki uyum ve birliktelik artırılmalıdır.</li> </ul>
--	--

Kapsamlı büyümenin Sağlık boyutu ise Türkiye’de yaşayan herkesin sağlık hizmetlerine erişiminin sağlanmasını, sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılmasını ve yaşam kalitesinde oluşturulacak iyileştirmelerle daha mutlu ve müreffeh bir hayat sürmelerini sağlamaktır.

Şekil 3.5. Kapsamlı–Yoksullar Lehine Büyüme Sacayağı



### 3.3.5. Büyüme Teşvik Edici Yönetim

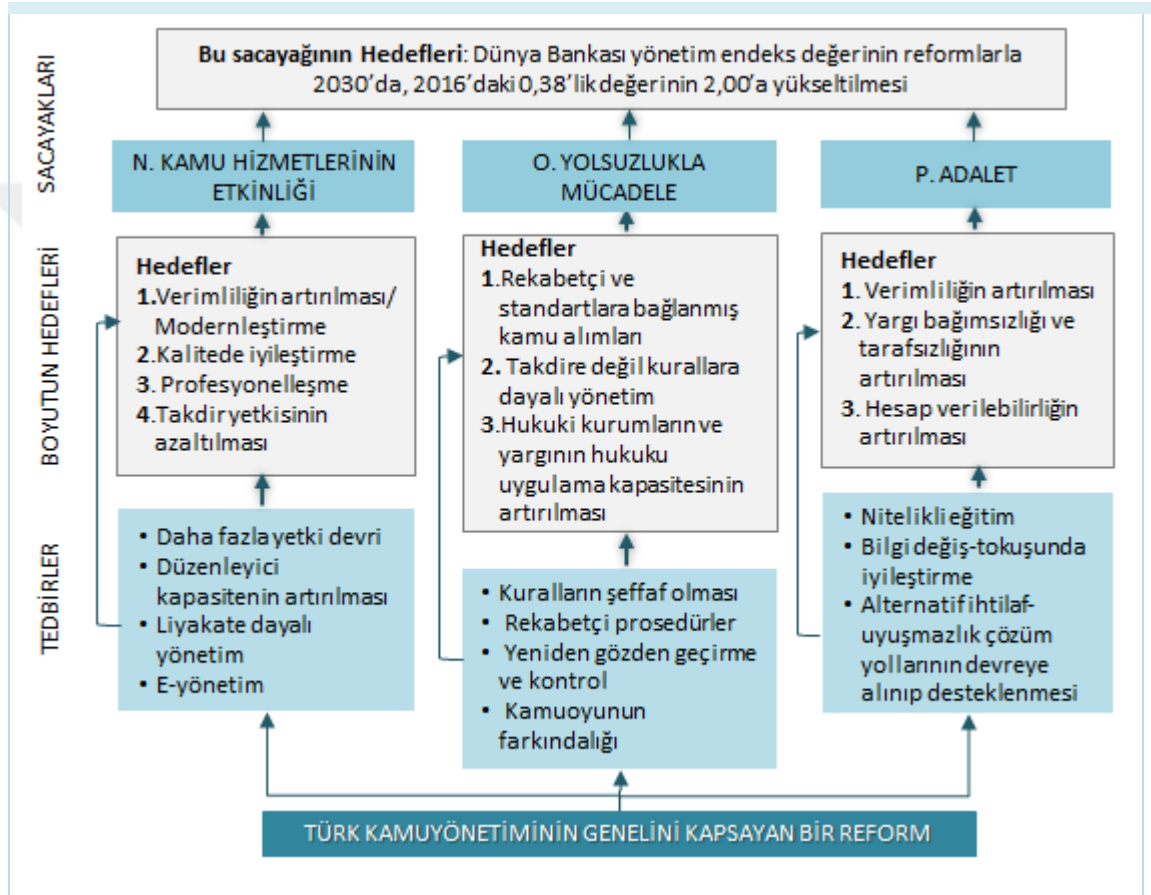
Yönetimle alakalı kurumlar iktisadi büyüme ve kalkınmaya kapsamlılık, cevap verebilirlik, etkinlik ve adalet gibi hususlar açısından önemli ölçüde katkı sağlarlar. Strateji maliyetleri azaltma ve yatırımda bulunma yoluyla iktisadi büyüme ve kalkınmaya doğrudan katkıda bulunan kurumların yanı sıra hukuk devleti ilkesi, insan haklarına saygı, demokratikleşme ve kamuoyu ile sivil toplumun güçlendirilmesi gibi alanlardaki rolü nedeniyle dolaylı yoldan katkıda bulunan kurumlara işaret etmektedir. Stratejinin iyi yönetimle alakalı etkin yönetim, yolsuzlukla mücadele ve adalet olmak üzere üç ana sacayağı bulunmaktadır (Bkz. Şekil 3.6.). Büyüme teşvik edici yönetim sacayağının ana hedefi Dünya Bankası yönetim endeks değerinin yapılacak reformlarla 0,38'den 2,00'a yükseltilmesidir.

Stratejinin kamu hizmetlerinin etkinliği (N) boyutunda kamu yönetiminin etkin ve verimli olması kurumların istikrarlı bir hale getirilmesi ve yolsuzlukla mücadelede önemli bir boyuttur. Etkin yönetimin birincil ön koşulu kamu yönetiminin mümkün mertebe siyasetten uzak olması ve kamu hizmeti sunan kişilerin hizmet sunumu ve terfisinde liyakatin hâkim olması (profesyonelleşme ve apolitikleşme)'dir. Devletin güçlü olması



kamu kurumlarının güçlü, itibarlı ve dayanıklı olmasının yanı sıra kamu kesimince sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması ile mümkündür. Bunun için, öncelikle, bilgi ve şeffaflığın kurumsallaştırılması, kamu hizmetlerindeki aksaklık ve kötü yönetime karşı vatandaşların şikâyet ve taleplerine etkin bir biçimde cevap verilmesi, kamu kesiminin kapasitesinin artırılması ve kamuda kalite yönetiminin devreye alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Şekil 3.6. Büyüme Teşvik Edici Yönetim Sacayağı



Kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılmasında modernleştirme önemlidir ve kamu hizmetlerine daha kolay ve hızlı erişimi sağlamak için resmi ve önyargısız prosedürlerin uygulanmasını gerektirir. Bu alanda yapılacak reformun en önemli unsuru geleneksel yönetim anlayışının vatandaş ve müşterilerin ihtiyaç ve taleplerine karşı duyarlı vatandaşa yönelik bir yaklaşıma dönüştürülmesidir. Strateji, veri toplama, istatistikî kaynaklar ve diğer analiz yöntemlerinin kullanılması yoluyla veriye dayalı kamu politikasının uygulanmasını gerektirmektedir. Strateji kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması sacayağında yerel ve ulusal düzeyde verimliliğin artırılıp önyargının azaltılması (modernleşme) için e-yönetimin devreye alınmasını, kamu



görevlilerinin yetkinliklerinin sürekli olarak iyileştirilmesine yönelik uygulama ve prosedürlerin uygulamaya konulmasını (profesyonelleşme), kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasını ve kamunun düzenleme kapasitesinin iyileştirilmesini önermektedir.

Büyümeyi teşvik edici yönetim sacayağının yolsuzlukla mücadele boyutu (O) kamunun etkinliğinin artırılması, iş ve çalışma ortamının iyileştirilmesi ve diğer sacayaklarının desteklenmesi için kamu yönetiminde yozlaşmanın azaltılmasını gerekli görmektedir. Yolsuzlukla yatırımları engelleyen ana faktörlerden biri olduğundan yolsuzlukla mücadele iktisadi büyümenin artırılması ve dolayısıyla yoksulluğun azaltılmasında önemli bir adımdır. Strateji, birey, hanehalkı ve firmalar tarafından kamu yönetimine ödenen rüşvetin azaltılmasını, Dünya Bankası yozlaşma endeks değerinin (WGI control of corruption index) aşağıya çekilmesini ve kamu satın alma prosedürleri ve uygulamalarında mükemmeliyeti yakalayacak ölçütlerin belirlenmesini amaçlamaktadır. Bu amaçla, kamu hizmetlerine erişimde basit, açık ve şeffaf kuralların oluşturulması; düzenli raporlar yayınlamak ve bağımsız kurum-kurulları destekleyerek kamuoyunun farkındalığının artırılması; kamu satın alımlarında doğrudan alımlar yerine rekabetçi satın alım yöntemlerinin uygulanması; tüm kamu program ve projelerinin bağımsız denetçilerce düzenli bir biçimde değerlendirilmesi ve hukuku uygulayan kurumların kapasitelerinin iyileştirilmesi önerilmektedir.

Büyümeyi teşvik edici yönetim sacayağının hukuk boyutu (P) yargı sisteminin işleyişinin etkin bir hale getirilmesine odaklanmaktadır. Etkinlik ve verimlilik yargı sisteminde görev alan unsurların yetkinliği ile doğrudan bağlantılıdır. Bu çerçevede, bu boyutta, yargı sisteminde yetkinliğin iyileştirilmesine katkıda bulunacak bir eğitim reformunun gerçekleştirilmesi, yargı sisteminde alternatif ve tamamlayıcı yeni uzlaşmazlık çözüm yöntemlerinin hayata geçirilmesi ve yargı sisteminin demokratik hesap verebilirliğinin artırılması önerilmektedir.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Yoksulluk, geçmişte olduğu gibi günümüz dünyasında da farklı şekillerde ve farklı mekânlarda halen varlığını sürdüren ve sürdürmeye de devam edecek olan en büyük sorunlardan biridir. İyi–güzel, doğru–yanlış, gece–gündüz nasıl birbirinden net çizgilerle ayrılmış ve varlıkları kabul görmüşse refah ve yoksullukta toplumlar için o kadar birbirinden ayrı, zıt ve her daim varlıkları devam edecek olan küresel bir gerçektir. Ancak burada önemli olan husus yoksulluğa insanlığın bakış açısı ve yaşanan yoksulluğun şiddetidir. 21. yüzyılda halen açlıktan, susuzluktan, elverişsiz sağlık koşullarından muzdarip olan milyonlarca insan varken aynı şekilde daha iyi bir eğitim, sağlık, barınma, vb. hizmetlerden yararlanamayan ama bir önceki yoksulluk durumuna göre görece daha az şiddetli bir yoksullukla yüzleşen milyonlarca insan da vardır. Yoksullukla mücadelenin en büyük sorunsalı işte tam da bu noktada başlamaktadır.

Yoksulluk kavramı nasıl tanımlanmalı ve nasıl ölçülmelidir? Kimler, neye göre, ne kadar, nasıl yoksuldur? Bu sorulara verilecek yerinde cevaplar yoksullar lehine oluşturulacak politikaların belirlenmesinde ve başarıya ulaşmasında büyük önem arz etmektedir. Örneğin yoksulluğu asgari yaşamı devam ettirecek kadar mutlak salt gelire veya harcamaya sahip olamama, temiz içme suyuna dahi erişememe şeklinde tanımlanabileceği gibi insan onuruna yakışır şekilde hayat sürecek kadar gelire sahip olamama, görelî yoksulluk açısından toplumun genel refah düzeyinin altında kalma durumu şeklinde de tanımlanabilir. Bu yoksulluk tanımlarından ilki düşünüldüğünde (mutlak yoksulluk), yoksullukla mücadelede başarı elde etmek ve dolayısıyla uzun vadede yeryüzünden yoksulluk sorunsalını silmek mümkün iken diğer iki tanımlamada (görelî yoksulluk veya subjektif yoksulluk) toplum içerisinde her zaman yoksul olan kesim mevcut olacaktır.

Geçtiğimiz son otuz beş yıllık süreç, WB, ILO ve UNDP gibi uluslararası kuruluşların yoksulluk olgusuna bakışını zamanla değiştirmiş ve yoksulluğu insan hayatının tüm yönlerini kapsayacak şekilde çok yönlü bir kavram (gelir–tüketim yaklaşımına ek temel eğitim ve sağlığa erişim, sosyal ve siyasi hayata katılım gibi) olarak ele alınmasına neden olmuştur. Bu uluslararası kuruluşlar, yoksulluk konusunda küresel çapta farkındalık yaratarak yoksullukla mücadelede ciddi faaliyetler yürütmektedirler. Dünya Bankası'nın mutlak yoksulluk (açlık) verilerine göre 1981 yılında 5 milyar olan dünya nüfusunun % 42'si (2,1 milyar kişi) günlük 1,90 \$ altında gelire yaşarken 2013

yılında dünya nüfusu 2 milyarın üzerinde artmasına rağmen (7,2 milyar) yoksulluk oranı yaklaşık 3 kat gerileyerek %10,7' ye (766 milyon kişi) düşmüştür. Bu durum her ne kadar dünya genelinde mutlak yoksullukla mücadelede bir hayli mesafe katedildiğini gösterse de küresel düzeyde halen en ciddi problemin yoksulluk olduğunun ve çoğu Sahra Altı Afrika ülkelerinde olmak üzere 800 milyona yakın insanın açlıkla karşı karşıya kaldığı gerçeğini gözler önüne sermektedir.

TÜİK'in verilerinden hareketle Türkiye'de mutlak yoksulluk oranlarına bakıldığında son 15 yılda çok ciddi iyileşmelerin yaşandığı görülmektedir. 2002 – 2015 yılları arasında mutlak yoksulluk sınırı 4,3\$ olarak belirlendiğinde yoksulluk oranları yaklaşık 20 kat (%30,3'den %1,6'ya), 2,15\$ olarak belirlendiğinde ise 50 kat (%3'den %0,06'ya) daha azalmıştır. Açlık sınırı olarak da ifade edilen günlük geliri 1\$ altında yaşayan nüfus, 2006 yılından itibaren %0,01'in altında kalarak açlık sınırının altında yaşayan nüfusun yok denecek kadar az olduğunu göstermektedir. Bu tablodan hareketle Türkiye'nin mutlak yoksullukla mücadelede başarılı olduğu söylenebilir.

2006–2015 yılları arasında gelire dayalı göreceli yoksulluk oranları (2006 yılında %25,4, 2015 yılında %21,9) ve gelir dağılımında iki önemli gösterge olan Gini Katsayısı (2006 yılında 0,428, 2015 yılında 0,397) ve P80/P20 oranlarında (2006 yılında 9,6, 2015 yılında 7,6) da kısmen başarılı sayılabilecek bir performans sergilemiştir. Ancak OECD ve AB ülkelerinin ilgili yıllara ait ilgili göstergeleriyle kıyaslandığında aynı durum maalesef geçerli değildir. Örneğin; 2015 yılı AB 28 ülke ortalamasında Gini Katsayısı 0,310 olarak gerçekleşirken P80/P20 oranı 5,2 olarak gerçekleşmiştir. Özetle, yoksullukla ilgili temel göstergelere bakıldığında her ne kadar Türkiye'nin kendi içinde yoksullukla mücadelede olumlu bir performans sergilediğine yönelik bulgular söz konusu olsa da aynı durum yoksullukla ilgili OECD ve AB ülkelerindeki göstergelerle kıyaslandığında hala kat edilmesi gereken uzun ve zorlu bir mesafenin olduğu görülmektedir. Yoksullukla mücadelede sağlam, etkili ve çözümleyici politikaların belirlenebilmesi için;

- Yoksulluğa yol açan faktörler ayrıntılı olarak tespit edilmeli ve bu faktörlerin bir birleriyle ilişkisinin ne derecede ve ne şekilde olduğu belirlenmeli,
- Büyüme, enflasyon, bütçe gibi temel makroekonomik hedeflerin yanısıra insani gelişimin de düzenli olarak takip edilebilmesi için yoksullukla ilgili hedefler de belirlenmeli ve bu amaca yönelik sağlam bir veri tabanı geliştirilmelidir.

Yoksullukla mücadelede uluslararası kuruluşlarla birlikte ve eş güdümlü olarak hükümetlere de ciddi görevler düşmektedir. Yoksulluğun azaltılması hususunda literatürde tartışılan (dolaylı-dolaysız mücadele yaklaşımı) hangi yaklaşım benimsenirse benimsensin, hangi politika uygulanırsa uygulansın güçlü bir siyasi istikrar ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin (kapsayıcı-paylaşımçı-tabanlı büyüme) makroekonomik istikrarı da temin edecek şekilde sağlanması yoksullar lehine uygulanacak politikaların başarı şansını arttıracaktır. Bu nedenle, hükümetlerin elindeki en güçlü mekanizma yoksulların ekonomik büyümenin nimetlerinden yararlanmasını kolaylaştıran iyi hedeflenmiş ve iyi kurgulanmış bir yoksullar lehine maliye politikasıdır. Türkiye’de yoksullar lehine uygulanacak bir maliye politikasının ekonomik büyümeyi ve kalkınmayı sağlayarak yoksulların durumunu iyileştirebilmesi için;

- Bütüncül bir kalkınma modelinin uygulanması ve kalkınmanın ayrımcı olmayan, şeffaf ve öngörülebilir küresel ticaret ve yatırım bağlantılarının oluşturulmasını amaçlayan *entegre büyüme*,
- Maliyet-fiyat rekabeti yerine katma değer artışına ve yenilik-icatlara dayalı rekabeti esas alan *akıllı büyüme*,
- Özel kesimin rekabet gücünün artırılmasına, altyapının geliştirilmesine ve yeşil-enerji verimliliği yüksek bir büyümenin sağlanmasına yönelik *sürdürülebilir büyüme*,
- Bireylerin becerilerinin geliştirilmesine, istihdamın artırılmasına ve emek piyasası, sağlık ve refaha geniş katılımın sağlanmasına yönelik *kapsamlı-yoksullar lehine büyüme*,
- Hukuk devleti ilkesinin güçlendirildiği, yozlaşmanın azaldığı, özel kesimi teşvik edici bir iş ve çalışma ortamının oluşturulduğu ve iktisadi büyüme için gerekli olan kamusal mal-hizmet üretiminin yeterince temin edildiği bir kamu yönetimine yönelik *büyümeyi teşvik edici yönetim* anlayışının ve büyüme modellerinin benimsenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de yoksullar lehine maliye politikası uygulamaları kapsamında makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik uygulanan politikaların genel olarak başarılı olduğu söylenebilir. Geride bırakılan son 15 yılda enflasyon, büyüme ve işsizlik rakamlarındaki olumlu gelişmeler ile kamu maliyesindeki mali disiplin öncelikli politika hedeflerinin hükümet tarafından başarılı bir şekilde idare edilmesi faiz giderlerinin ve

bütçe açığının GSYH'ye oranlarında çok ciddi iyileşmelerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu durum ise yoksullar lehine bir bütçe uygulamasına imkân vererek doğrudan yoksulları hedef alan sosyal koruma, sosyal yardım gibi harcama kalemlerinin ve eğitim, sağlık gibi insani gelişime yönelik yatırım harcamalarının arttırılmasına ve yoksullar lehine olumlu gelişmelerin yaşanmasına imkân sağlamıştır.

İstihdamın ve nitelikli iş gücünün teşvikine yönelik politikalar kapsamında yapılan bir dizi düzenlemeler (işsizlik sigorta fonunda) ve uygulanan politikalar (istihdam seferberliği programı, artı istihdam programı, UMEM Beceri 10 projesi vb.) ile 2005–2016 yılları arasında toplam işgücü 9 milyon artarken istihdam edilen kişi sayısı 7,7 milyon kişi artmıştır. 2008 küresel krizin ardından rekor düzeye ulaşan işsizlik oranları (%13,1), 2012 yılında %8,4'e düşürülmüş ve OECD ülkeleri arasında işsizlik oranını en çok azaltan ülke Türkiye olmuştur. Ancak emek arzının her yıl yaklaşık olarak 1 milyon civarında artması, yaşanan ulusal ve uluslararası terör tehdidi ve makroekonomik bazı sıkıntılar son birkaç yılda istihdam politikalarının başarısını baskı altına almıştır. Bu durumdan kurtulmak için istihdamın ve nitelikli işgücünün teşvikine yönelik uygulanacak bir maliye politikasının önceliği;

- Yüksek verimliliğe ve üretkenliğe sahip olan iş alanlarını daha yüksek düzeyde teşvik edecek şekilde kaynaklar yeniden tahsis edilmeli ve istihdam piyasasında kadınlara pozitif ayrımcılık tanıyan politikalar desteklenirken mesleki eğitimi teşvik edecek şekilde kamu harcamaları artırılmalı,
- Yoksulluğun azaltılmasında işsizliğin azaltılması hedeflenirken üretilen her ilave istihdamın emek geliriyle geçinmek zorunda kalan çalışanlara insan onuruna yaraşır bir gelir düzeyi ile nezih bir iş ortamı ve çalışma imkânı sunulmalı,
- Genç işsizliğin azaltılmasını hedefleyen politikalar uygulanmalı ve gençlerin istihdam edilebilirliğinin teşvikine yönelik mezuniyet sonrası mesleki eğitimler desteklenmeli,
- Eğitim, öğretim ve mesleki eğitime yönelik kamu harcamaları ve destekleri artırılmalı,
- İşgücü piyasasına ilk defa katılacak olan gençlerin çağın gerektirdiği evrensel bilgi ve beceriyle donatılarak daha kolay ve daha yüksek ücretlerle iş bulabilmelerini sağlayıcı ya da herhangi bir sektörde işini kaybetmiş kişilerin başka sektörlerde iş bulabilmelerine olanak sağlayan (emeğin mobilitesini

arttırıcı) yeniden beceri kazanmalarını temin edici ana politika hedefleri oluşturulmalı,

- Kapsamlı yaşam boyu öğrenim ve girişimci faaliyetleri destekleyen elverişli bir iş ve çalışma ortamını oluşturacak politikalar uygulanmalıdır.

Yoksullar lehine maliye politikası kapsamında tarımsal üretimin teşvikine yönelik tarımsal yatırımları arttırmak amacıyla 2006 yılından itibaren yürütülen çeşitli projelerle (makine ekipman alımı, modern sulama yatırımları) %70'e varan hibe destekleri sunulmuş ve bu kapsamda (KKYDP ve IPARD projeleri) şimdiye kadar toplam 300 bin civarında projenin hayata geçirilmesi için 6,5 milyar TL harcama yapılmıştır. Ayrıca tarımsal üretim teşvikine yönelik ve doğrudan yoksul vatandaşları hedef alan KASDEP projesi ile 1596 proje hayata geçirilmiş, 100 binin üzerinde yoksul aile bu projelerden fayda sağlamış ve toplamda 1,1 milyar TL kaynak kullanılmıştır. 2016 yılında tarımsal nüfusun gençleştirilmesi ve tarımda istihdamın artırılması hedefiyle başlatılan Genç Çiftçilere Hibe Desteği Projesi tarımsal üretimin teşvikine yönelik son derece yerinde bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Tarımsal üretimin teşvikine yönelik Türk çiftçisine verilen toplam destek miktarı son 15 yılda 80 milyar TL'yi aşmıştır. Tarımsal destek politikaları neticesinde tarımsal çeşitlilik ve ihraç edilen ülke sayısında artış yaşanmış ve bunun sonucunda 2002 yılına kıyasla tarımsal ihracatta 4,5 kat artış sağlanmış ve 2015 yılında tarım sektörü rekor düzeyde (%9,12) büyümüştür.

Tarım sektöründeki verimlilik ve üretim artışları, tarihin her döneminde, iktisadi büyümeye, yoksulluğun azaltılmasına ve refah ile medeniyetin gelişmesine ciddi katkılarda bulunmuştur. Günümüz dünyasında iktisadi büyümenin sürdürülebilirliğinde ve tarımsal üretimde yeşil büyüme büyük öneme sahiptir. Bu nedenle tarımsal üretimin teşvikine yönelik uygulanacak bir maliye politikasının yeşil büyümeyi de kapsayıcı bir şekilde önceliği;

- Tarım sektörünün ekonomik etkinliğini artıran, çiftçilerin mali açıdan ayakta kalma kapasitesini iyileştiren ve aynı anda çevresel performansı artıran yeni teknolojilere ve icatlara yönelik kamu desteğini sağlayan projelerin hayata geçirilmesi,
- Tarımsal üretimde kullanılan gübre ve kimyasalların aşırı kullanılmasının önlenmesi,

- Tarımsal yatırımların yeşil teknolojiyi destekleyici nitelikte olması,
- Tarımsal üretimi arttırmak adına çevreyi kirleten veya zarar veren tarımsal ilaçların kullanımından vergi veya harç alınması,
- Yeşil tarımsal araştırmalara yönelik kamu–özel kesim ortaklığının oluşturulması şeklinde olmalı,
- Tarım sektöründe katma değeri yüksek, ürün çeşitliliği fazla üretimlere odaklanılarak tarımsal gelirler arttırılmalıdır.

Türkiye’de vergi sisteminin yapısı son 15 yılda vergilemenin birincil amacı olan mali (fiscal) amaç açısından başarılı bir performans sergilerken ikincil amaç olan mali olmayan (extra-fiscal) amacı açısından özellikle de yoksullar lehine bir vergi politikasının başarısından söz etmek oldukça güçtür. Yoksullar lehine bir vergi sisteminin başarılı olabilmesi için vergilemenin mali amacının yanı sıra yoksulları hedefleyen mali olmayan amaçlarının da dikkate alınması gerekmektedir. 2016 yılı itibariyle Türkiye’de dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının %70’leri bulması etkinlik kayıplarına ve rekabet eşitsizliklerine neden olarak makroekonomik dengeler üzerinde uzun vadede ciddi sıkıntılara yol açabilir. Türkiye’deki dolaylı vergi ağırlıklı bir vergi sistemi hem kaynak dağılımında hem de gelir dağılımında adaletsizlik yaratarak vergilemede adalet ilkesini zedelemektedir. Yoksullar lehine bir vergi politikası için;

- Türk vergi sistemi ivedilikle gözden geçirilerek hem çalışan yoksulları (asgari ücretlileri) hem de aşırı yoksul kesim olarak tabir edilen işsiz yoksul vatandaşları kapsayıcı bir dizi yeni düzenlemelerin yürürlüğe konulması,
- Yoksul vatandaşlar (hem kendileri hem de yardımda bulunacak kişi ve kurumlara yönelik) için daha kapsamlı, basit, maksimum fayda sağlayıcı ve sosyal adaleti sağlamaya yönelik vergi harcama politikasına ağırlık veren vergisel düzenlemelerin hayata geçirilmesi,
- Marjinal tüketim eğilimi yüksek, tasarruf eğilimi düşük olan yoksulların kullanılabilir gelirlerini azaltan dolaylı vergilerin toplam vergi gelirlerine oranının %70’lerden %40’lara düşürülmesi,
- Dolaysız vergilerin toplam vergi gelirlerine oranının %30’lardan en az %60’lara çıkarılması,
- Özellikle asgari ücretin vergi dışı bırakılması, kısa vadede bu mümkün değilse bile ücretliler üzerindeki vergi takozunun (%38) çocuklu aileleri destekleyen

sosyal yardımları arttırarak düşürülmesi (en azından OECD ortalamasına indirilmesi %26),

- Vergileme ilkelerinden ayırma kuramı gereği gelir vergisinde ücretliler lehine farklılaştırılmış daha yumuşak bir artan oranlı vergi tarifesi ve bu gruba daha gerçekçi özel indirimlerin uygulanması,
- Düşük gelir gruplarını korumak adına ilk dilime karşılık gelen matrah tutarının belirli bir miktar daha arttırılması ve uygulanacak vergi oranının %15'den %10'a indirilmesi,
- Vergilemede adalet açısından mevcut artan oranlı gelir vergisi tarifesinin belirli bir noktadan sonra düz oranlı bir tarifeye dönüştüğü gerçeğinden hareketle tarife dilim sayısının ve bu dilimlere karşılık gelen oranların vergide ikame etkisi de dikkate alınarak arttırılması (tarife dilim sayısının 4'den 7'ye çıkarılması ve son dilim hariç her dilimde sabit 5 puanlık bir vergi oranı artışıyla son dilime karşılık gelen en yüksek oranın %35'den %45'e çıkarılması),
- Tasarruf-yatırım hassasiyetine dikkat etmek koşuluyla mülkiyet üzerinden alınan vergilerin payının arttırılması Türk vergi sisteminde yapılabilecek bazı yoksullar lehine vergisel düzenlemeler olarak önerilebilir.

Uygulamadaki asgari geçim indiriminin Gelir Vergisi Kanunu'ndaki 7 gelir unsurundan sadece ücret geliri elde edenleri kapsamaması ve tüm ücret geliri elde edenlere (asgari ücretliye ve yüksek ücretliye) aynı oranlarda uygulanması düşük ücret geliri elde eden gruplarının bu vergisel avantajdan daha az yararlanması sonucunu doğurmaktadır. Bu eksikliğin giderilmesi ve düşük gelir elde eden grupların tamamının bu vergisel avantajdan daha fazla yararlanması için;

- Asgari geçim indirimi uygulaması diğer düşük gelir gruplarını da kapsayıcı bir şekilde genişletilmeli (vergi teorisi açısından sadece ayırma kuramına hizmet etmemeli) ve özellikle asgari ücretlilere daha çok vergi avantajı sağlayacak asgari geçim indirimi uygulaması yürürlüğe konulmalı (Bakanlar Kurulu'nun asgari geçim indirimini asgari ücretin brüt tutarına kadar yükseltme yetkisi vardır)
- Ayrıca literatürde çokça dile getirilen ve birçok ülkede uygulama örneği olan ancak mevcut durumda uygulanabilirliğinin günümüz Türkiye'sinde pek mümkün olmayacağı düşünülen asgari ücretin tamamen vergi dışı bırakılmasıdır.



Negatif gelir vergisi uygulaması, emek gelirleri vergi indirimi, temel gelir (vatandaşlık–yurttaşlık–asgari gelir güvencesi) uygulaması gibi uygulamalar yoksullar lehine vergi politikası kapsamında değerlendirilebilecek etkili uygulamalardır. Yoksullar lehine vergi politikası kapsamında önerilen tüm bu uygulamalar aynı zamanda toplam işgücü maliyetlerinin ve kayıt dışılığın azalmasına, istihdamın artmasına ve kapsayıcı bir ekonomik büyümeye yardımcı olacağı için mevcut yoksulların durumunu iyileştirici, yoksul olmayanların da yoksulluk sınırı altına düşmesini önleyici politikalardır.

Yoksullar lehine sağlık politikaları kapsamında “herkes için sağlık” anlayışına uygun bir şekilde 2002 yılından itibaren sağlık alanında aile hekimliği, Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulaması ve son dönemlerde sağlıkta kaliteyi artırıcı şehir hastaneleri projesi gibi çok ciddi uygulamalar başlatılmıştır. Aile hekimliği ve GSS uygulamalarının hayata geçirilmesi özellikle yoksullar lehine sağlık politikaları açısından son derece önemli gelişmelerdir. Aile hekimliği uygulamasıyla tüm bireyler ücretsiz bir şekilde doktor gözetimine alınmış ve böylece yoksullar için son derece önemli olan temel sağlık hizmetlerine erişim kolaylaştırılmıştır. GSS uygulamasıyla 18 yaşından küçükler ile 65 yaşından büyüklerin tamamı prim ödeme şartı olmaksızın devletin sağlık güvencesi altına alınmıştır. Yoksullar lehine sağlık politikaları kapsamında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yoksul ailelere yönelik sunulan Şartlı Sağlık Yardımları, Engelli İhtiyaç Yardımları, Tedavi Destek Yardımları ve GSS Prim Desteği sayesinde sağlıkta yoksullar lehine de kalite, erişim ve kapsayıcılık sağlanmıştır.

Yoksullar lehine eğitim politikaları kapsamında ASPB’nin bünyesinde faaliyet gösteren Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı ilgili kurumların, YURTKUR ve VGM’nin son derece önemli faaliyetleri bulunmaktadır. Ekonomik ve sosyal yoksulluk içinde bulunan ihtiyaç sahibi ailelerin eğitim çağındaki çocuklarına yönelik ASPB ve MEB kapsamında sunulan eğitim yardımları genellikle ilköğretim ve ortaöğretimde eğitim gören çocukların eğitim, beslenme, ulaşım, burs ve barınma ihtiyaçlarına yöneliktir. Bu kapsamda son 15 yılda yapılan yardımların toplam tutarı 13 milyar TL’yi aşmıştır.

YURTKUR, yoksul ve başarılı öğrencilere verdiği burs, beslenme yardımı ve barınma ihtiyaçlarının giderilmesi için sunduğu yurt hizmetleri sayesinde yükseköğretimde yoksullar lehine bir eğitim politikasının uygulanmasında öncü bir kurumdur. 2004–2016 yılları arasında yoksul aile öğrencilerine yönelik yaklaşık 3,3 milyon öğrenciye burs verilmiş ve yapılan burs ödemeleri toplamda 9,2 milyar TL'ye ulaşmıştır. Ayrıca ortalama her yıl 6 bin yoksul öğrenci ücretsiz barınma hizmetinden yararlanmaktadır. Devlet yurtlarında barınan tüm ihtiyaç sahibi yoksul öğrencilere toplam 2,8 milyar TL beslenme yardımı yapılmıştır. Eğitim alanında yoksullara yönelik yapılan tüm bu hizmetlere ek olarak yoksullar lehine eğitim politikasının önceliği;

- Geçimini sağlamak için okumak yerine genellikle marjinal işlerde ve kayıt dışı bir biçimde çalışmak zorunda kalan veya evde boş vakit geçiren okul yaşındaki tüm çocukların okula devamını sağlayıcı tedbirler alınmalı,
- Temel eğitimin ve hatta lise eğitiminin zorunlu ve vergilerle finanse edilen bedava bir hizmet olmasının sağlanması,
- Nesiller arası yoksulluğun önlenmesinde etkili olan bedava ve kaliteli eğitim hizmetlerinin sunulması,
- Temel eğitimin dezavantajlı kesimleri koruyacak şekilde düzenlenmesi ve iş almaların herkese açık ve adil sınavlarla yapılması,
- Okulların eğitim, kalite ve standartlarını homojen hale getirecek şekilde yeni yatırım ve düzenlemelerin yapılması ve mezun öğrencilerin fırsat eşitliğinin artırılması,
- Küreselleşen dünyada özgün bilgi ve uzmanlık sahibi olma rekabet gücü açısından en önemli belirleyicilerden biri olduğundan eğitim sisteminin herkese fırsat eşitliği sağlayacak ölçüde demokratik; ancak yetenekli olanların seçilmesine ve ileri düzeyde eğitime olanak verecek ölçüde de elitist şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Yoksullar lehine kamu harcama politikaları kapsamında değerlendirilebilecek olan en etkili ve kapsayıcı harcama türü sosyal koruma harcamalarıdır. Sosyal koruma harcamaları; sosyal güvenliği, sosyal sigortayı, sosyal hizmetleri ve sosyal yardımları içinde barındıran risk önleyici-telafi edici bir harcama türüdür. 2002 yılına göre 8,5 kat artan ve 2015 yılı itibarıyla GSYH'nin %12'sine denk gelen (280 milyar TL) bir sosyal koruma harcaması OECD ülkelerine kıyasla (%22) Türkiye'de halen düşük seviyededir.

Sosyal korumanın alt bileşenini oluşturan sosyal yardımların parçalı yapısı, 2011 yılında ASPB'nin kurulmasıyla sona erdirilmiştir. Böylece sosyal yardım uygulamalarında sıklıkla dile getirilen bazı eleştirilerin birçoğu (yapısal ve kurumsal dağınıklık, koordinasyon eksikliği, verimsizlik, hizmet tekrarı ve sosyal yardımlara yönelik veri tabanının olmaması vb.) büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. ASPB bünyesinde yer alan SYGM'nin (aile yardımları, yaşlı ve engelli yardımları ve özel amaçlı yardımlar) ve Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün (ÇHGM) (aile yanında destek faaliyetleri) sosyal yardım uygulamaları birçok yoksul vatandaş için son derece hayati öneme sahiptir. Ayrıca sosyal yardım kapsamında VGM'ninde (aşevi hizmeti, muhtaç aylığı vb.) yoksullara yönelik son derece ciddi hizmetleri vardır. Türkiye'de son 14 yılda toplam sosyal yardımların GSYH'ye oranı 2002 yılında %0,5 iken 2016 yılında %1,6'a ulaşarak yaklaşık 3,2 kat artmıştır. Yapılan yardımlardan faydalanan hane sayısı da her yıl ortalama 3 milyon civarındadır. Son dönemdeki küresel ekonomik krizlere, bölgedeki terör eylemlerine ve güney sınırımızda yaşanan savaşa rağmen sosyal yardımlardan faydalanan hane sayısının ve aktarılan kaynak miktarının artmasında hükümetin sosyal devlet anlayışına sıkı bağlılığı ve başarılı ekonomi politikalarının etkili olduğu söylenebilir.

Yoksullar lehine maliye politikasının aynı zamanda otomatik stabilizatör işlevi de görebileceği göz önüne alındığında sosyal yardımların daha etkili hale getirilmesi için;

- Toplumda ekonomik şoklara ve çeşitli risklere karşı en kırılgan grup yoksullardır. Küresel krizlerin ve ekonomik durgunlukların söz konusu olduğu dönemlerde sosyal yardımların hem kapsayıcılığını hem de yardımların miktarını arttırıcı tedbirlerin önceden alınması gereklidir,
- Yoksullukla mücadelede en etkili kurum olan SYGM'nin sunduğu faaliyetlere yönelik aktarılan ciddi miktarlardaki kaynaklara rağmen yoksullar üzerinde iyileştirici tam etkili sonuçların gecikmeli ya da istenilen düzeyde alınamamasının nedeni uzman personel sayısındaki yetersizlik de rol oynamakta ve bu durum süratle çözülmelidir,
- Bazı alanlarda verilen sosyal yardım miktarları son derece düşüktür. Gerçekten ihtiyacı olan hedef kitle daha dikkatli ve özenle belirlenmeli ve yardım miktarları arttırılmalı, başka bir ifadeyle, çok sayıda bireye etkisiz yardım yapılmasındansa

daha az ama daha çok ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara daha fazla yardım yapılmalıdır,

- Sosyal yardımların miktarı, yardım alanlar açısından hem tembelliği çalışmaya ikame edecek kadar çok olmamalı hem de yardımları anlamsızlaştıracak kadar az olmamalıdır,
- Yoksullara yönelik yapılan sosyal yardımların her ne kadar etkinlik açısından tek bir merkezden yürütülmesi birçok açıdan olumlu olsa da bu durum her şeyi devletten bekleme potansiyeline sahip yoksul vatandaşların devlete bağımlı hale gelmesine yol açabilir. Bu yüzden yapılan aynı ve nakdi yardımların yoksullukla mücadelede geçici birer çözüm aracı olduğu unutulmamalı ve devlete bağımlı halde yaşayan yoksul vatandaşların bağımlılıklarını azaltıcı kalıcı çözümler üretilmelidir,
- Sosyal yardımların verimliliğinin ve etkinliğinin sağlanması açısından gerçekten yardıma muhtaç insanlara ulaşılması için oluşturulan veri tabanının güncelliği sürekli korunmalı, veri eksikliğinden kaynaklanabilecek mağduriyetler mümkün olduğunca giderilmeli ve STK ile belediyelerle koordinasyon oluşturularak mükerrer yardımlar tamamen engellenmelidir,
- Sosyal yardımlar kapsamında yoksul vatandaşlara yönelik verilen proje desteklerinin verimliliğinin ve başarı şansının artırılması için proje hazırlama sürecinde kaliteli eğitimler verilmeli ve projeler sıkı denetime tabi tutulmalıdır.

Sosyal riskleri ve şokları hafifleterek bireylerin sosyal güvenliğini sağlayan ve sosyal korumanın bir diğer önemli alt bileşenini oluşturan sosyal sigorta uygulamaları kapsamında Türkiye’de son 10 yılda mali olarak sürdürülebilir, çağdaş standartlarda emeklilik ve sağlık sigortası sisteminin kurulmasına yönelik ciddi reformlar yapılmıştır. Bu reformlar neticesinde 2015’de nüfusun sadece %14,5’lik kısmı primli sosyal güvenlik sistemi dışında yer almaktadır. Sosyal güvenlik sistemi dışında kalan ancak devletin primsiz ödemeler ile sosyal güvenlik sistemi içerisine aldığı yoksul vatandaşlarla bu oran aslında 2015 yılı için yaklaşık %5’ düzeyindedir. Bu oranın daha da aşağıya çekilebilmesi ve yoksullar lehine bir sosyal güvenlik sisteminin sağlanabilmesi için;

- Sosyal güvenlik tabanı, işgücüne katılımın artırılması ve kayıt dışılığın en asgariye indirilmesiyle genişletilmelidir,

- Sosyal güvenlik kesintilerinin (işçi ve işveren) aktüeryal dengeyi de gözetecek bir şekilde kısa vadede ve kademeli olarak düşürülmelidir,
- Dünya genelinde sosyal güvenlik sistemine ek bir çözüm olarak sunulan ve daha çok düşük gelirli, sigorta bilinci olmayan yoksulları hedef alan mikro sigorta uygulamasının sağlık alanı dışında genişletilmesi gerekir.

Türkiye’de 2002 yılında hayata geçirilen işsizlik sigortası, çalışan yoksul sigortalıların kaybettikleri işleri nedeniyle meydana gelen gelir kayıplarının geçici ve belirli ölçüde telafi etmek adına son derece önemli bir sosyal sigorta uygulamasıdır. 17 yıllık bir uygulama dönemiyle Türk çalışma hayatına önemli katkılar sağlayarak yoksullukla mücadelede önemli bir rol üstlenmiştir. Bu kapsamında son 15 yılda 5,5 milyon kişi işsizlik ödeneğinden yararlanmış ve yaklaşık 14,5 milyar TL işsizlik sigortası ödemesi yapılmıştır. Ancak 2017 yılı itibariyle işsizlik sigorta fonunun varlığının 105 milyar TL’ye ulaştığı göz önünde bulundurulduğunda yapılan işsizlik sigortası ödemelerinin toplam fon varlığının % 14’üne denk geldiği görülmektedir. İşsizlik sigorta fonun yoksullar lehine daha etkili bir şekilde uygulanabilmesi için;

- İşsizlik sigortasına hak kazanma şartları hafifletilmelidir,
- İşsizlik sigortası ödemelerinde bekâr ve evli ayrımı yapılmalıdır,
- İşsizlik sigorta fonunda biriken paralar bazen bütçe için ekstra bir kaynak olarak görülmemeli ve hazineye aktarılarak başka alanlarda değerlendirilmemelidir.

Sosyal konut uygulamaları yoksulların barınma ihtiyacının karşılanması, toplumsal huzurun, barışın ve güvenliğin sağlanması açısından son derece önemli bir sosyal politika aracıdır. 2002 yılından itibaren yaklaşık 750 bin sosyal konut inşası TOKİ tarafından tamamlanmış, özellikle ihtiyaç sahibi yoksul ailelere geri ödemesi uzun vadeli, düşük taksitli ve faizsiz bir şekilde 31 bin adet konut teslimi yapılmıştır. Sosyal konut uygulamasının daha etkili, verimli ve yoksullar lehine olumlu sonuçlar sağlaması için;

- TOKİ tarafından yapılan sosyal konutların hedef kitlesi genellikle gecekonduya yaşayan kalabalık nüfuslu aileleri hedef alacak şekilde en az 3+1 genişlikte ve kabul edilebilir makul kalitede olması,
- TOKİ’nin direk yoksullara yönelik yaptığı konutların diğer toplu konutlardan farklı bir yerde ve çoğunlukla şehrin dışında yer almaması ve böylece sosyal dışlanmaya meyilli olan yoksulların topluma kazandırılması,

- Artan konut ihtiyacına yönelik ülke genelinde nüfus artış hızının ve konut fiyatlarının yüksek olduğu yerlerde dar gelirli yoksul vatandaşlar için sosyal kiralık konut projesinin ivedilikle hayata geçirilmesi gereklidir.

Yoksullar lehine kamu istihdam politikaları kapsamında yürütülen aktif işgücü politikası uygulamaları çerçevesinde açılan kurs ve programlardan 2003–2015 yılları arasında toplam 2,7 milyon kişi yararlanmış ve bu programlar için 6,6 milyar TL harcama yapılmıştır. İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü politikası uygulamalarının yoksullar lehine daha etkili bir şekilde işlevli hale getirilmesi için,

- Mesleki eğitim kursları daha çok istihdam garantili olarak düzenlenmeli ve kalıcı istihdama yönelik programlar uygulanmalıdır,
- İşgücü piyasasının hızla değişen talepleri doğrultusunda aktif işgücü programlarının müfredatları sıklıkla güncellenmeli ve bu kurslara katılanlara yönelik pratik eğitimler artırılmalıdır,
- Ekonomide yeni yatırım alanları oluşturularak işgücü arzını karşılayıcı istihdam alanları geliştirilmelidir.

Yoksullukla mücadelede en fazla gelecek vaat eden mikro kredi uygulaması MAYA programı, Türkiye Grameen Mikrofinans Programı ve SYGM'nin Gelir Getirici Proje Destekleri faaliyetleri ile yürütülmektedir. Mikro kredi uygulamalarının başarı şansının artırılması ve istenilen düzeyde hedef kitleye ulaşılabilmesi için;

- Faiz oranlarının aşırı yükselmesine neden olacak bir enflasyonist sürecin oluşmaması adına makroekonomik istikrarı sağlayacak şekilde para ve maliye politikaları senkronizasyonu sağlanmalı,
- Mikro kredi imkânı sunan bankaların kapasitesini artıracak şekilde yeni kurumlar oluşturulmalı veya mevcutların personel sayısı artırılmalı,
- Kamu bankaları yoluyla devletin mikro kredi uygulamalarını artırıcı veya sübvansede edici politikalar (kamu harcama ve vergi politikası) geliştirilmeli,
- Türkiye'de mevcut mikro kredi imkânlarından yararlanabilecek durumda olan yoksul girişimci sayısı 1 milyon civarında iken mevcut uygulamadan yararlananların sayısı 250 bin kişi civarındadır. Bu imkândan yararlanacak hedef kitlenin ihtiyaçlarına uygun mikro kredi sisteminin genişletilmesi gerekmektedir.

Yoksullukla mücadelede sosyal politika aracı olarak alınan önlemlerden bir diğeri de asgari ücret uygulamasıdır. Asgari ücret uygulaması diğer yoksulluğu önleme politikalarından farklı olarak doğrudan emek piyasasına yönelik olduğu için birincil gelir dağılımı gerçekleşmeden yoksul ya da yoksulluk sınırına yakın kişilerin gelir düzeylerini arttırarak gelir dağılımını pozitif yönde etkileme gücüne sahiptir. 2002–2016 döneminde Türkiye’de asgari ücret düzeyindeki artışların hem ülkedeki genel refah artışının üstünde hem de enflasyon oranlarındaki artışlardan daha yüksek oranda arttırılması, asgari ücretle çalışan yoksulların ülkedeki genel refah artışından daha fazla yararlanmasına ve enflasyonun asgari ücretle çalışan yoksulların varlıkları üzerinde yaratacağı tahribatların önlenmesine katkıda bulunmuştur. Asgari ücret uygulamasının etkinliğinin ve verimliliğinin arttırılmasına yönelik uygulanacak yoksullar lehine maliye politikası için;

- Asgari ücret üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinin yükü hafifletilmeli,
- Sosyo-ekonomik açıdan bölgesel farklılıkların çok yoğun yaşandığı Türkiye’de asgari ücret bölgelerarası yoksulluk sınırına göre farklılaştırılmalı,
- Asgari ücretin bölgelerarası farklılaştırılması mümkün değilse en azından asgari ücretten yapılacak kesinti miktarları yoksulluk sınırı yüksek olan gelişmiş bölgelerde daha düşük, yoksulluk sınırı düşük olan gelişmemiş bölgelerde daha yüksek belirlenmelidir.

Sonuç olarak, yoksulluğa yol açan birden çok faktörün bulunması ve bu faktörlerin birbirleriyle bağlantılı olması yoksullar lehine uygulanacak bir maliye politikasının büyük çaplı sosyal değişiklikleri içeren, kapsamlı ve birden fazla sektörü aynı anda etkileyen politikalar bütününe dayanmalıdır. Bunun içinde güçlü bir siyasi istikrara ve beraberinde mali disipline ihtiyaç vardır.

## KAYNAKÇA

- ACI, Esra ve Funda H. SEZGİN (Ocak 2009), “İnsani Yoksullukla Mücadelede Proje Örneği Üzerine Ampirik Bir Uygulama”, **Öneri Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 31, ss. 239 – 248.
- ADATO, Michelle ve John HODDİNOTT (2007), Conditional Cash Transfer Programs: “A ‘Magic Bullet’ For Reducing Poverty ?”, **2020 Focus Brief on the World’s Poor and Hungry People**, [http://www.environmentportal.in/files/cash-transfer-beijingbrief\\_adato.pdf](http://www.environmentportal.in/files/cash-transfer-beijingbrief_adato.pdf), (23.04.2016).
- AGOLA, Nathaniel O. ve Joseph L. Awange (2014), **Globalized Poverty and Environment: 21 st Century Challenges and Innovative Solutions**, Heildenberg: Springer, London.
- AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI (2012), **2012 Yılı İdare Faliyet Raporu.**
- AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI (2013), **2013 Yılı İdare Faliyet Raporu.**
- AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI (2014), **2014 Yılı İdare Faliyet Raporu.**
- AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI (2015), **2015 Yılı İdare Faliyet Raporu.**
- AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI (2016), **2016 Yılı İdare Faliyet Raporu.**
- AKALIN, Mehmet (2016), “Sosyal Konutların Türkiye’nin Konut Politikaları İçerisindeki Yeri ve TOKİ’nin Sosyal Konut Uygulamaları”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 1, ss. 107–123.
- AKALIN, Şükrü Haluk vd., (2005), **Büyük Türkçe Sözlük**, 10 baskı, Türk Dil Kurumu, Ankara.
- AKDOĞAN, Abdurrahman (2006), **Kamu Maliyesi**, 10.b, Gazi Kitapevi, Ankara.
- AKSAN, Gamze (2012), “Yoksulluk ve Yoksulluk Kültürünün Toplumsal Görünümleri”, **Selçuk Üniversitesi sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 27, ss. 9 – 19.
- AKTAN, Coşkun Can, *Hastalığın Adı: Gelir Yoksulluğu*, <http://www.canaktan.org/ekonomi/ekonomik-hastaliklar/hastaliklar/gelir-yoksulluk.htm>, (02/07/2014).
- AKTAN, Coşkun Can ve İstiklal Yaşar VURAL (2002a), “Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can, AKTAN (Ed), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, ss. 39 – 69.



- AKTAN, Coşkun Can ve İstiklal Yaşar VURAL (2002b), “Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Gelir Eşitsizliği: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can, AKTAN (Ed), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, ss. 19 – 38.
- AKTAN, Coşkun Can ve İstiklal Yaşar VURAL (2002c), “Yoksullukla Mücadele ve Negatif Gelir Vergisi Önerisi”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can, AKTAN (Ed), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, ss. 621–631.
- AKTAN, Coşkun Can ve İstiklal Yaşar VURAL (2006), “Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması Açısından Negatif Gelir Vergisi Önerisi”, **Vergileme Ekonomisi ve Vergileme Psikolojisi**, Coşkun Can, AKTAN, Dilek DİLEYİCİ ve İstiklal Y. VURAL (Ed), 1.b., Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 115–124.
- AKTAN, Coşkun Can ve Mustafa SAKAL (2007), “Geleneksel Maliye Politikasının Temelleri” **Kurumsal Maliye Politikası**, Coşkun Can, AKTAN, Dilek DİLEYİCİ ve İstiklal Y. VURAL (Ed.), 1.b. , Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 9–33.
- AKTAN, Coşkun Can, Dilek DİLEYİCİ ve Ahmet ÖZEN (2007), “Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradî ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar” **Kurumsal Maliye Politikası**, Coşkun Can, AKTAN, Dilek DİLEYİCİ ve İstiklal Y. VURAL (Ed.), 1.b. , Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 57–81.
- AKTAN, Coşkun Can ve İstiklal Y. Vural (2007), “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar” **Kurumsal Maliye Politikası**, Coşkun Can, AKTAN, Dilek DİLEYİCİ ve İstiklal Y. VURAL (Ed.), 1.b. , Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 97–117.
- ALCOCK, Pete (1993), **Understanding Poverty**, The Macmillan Press Ltd.
- ALDEMİR, Şansel ve Ömer ÖZPINAR (Haziran 2004), “Kapitalizm, Yoksulluk ve Sosyal Dışlama”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, ss. 1 – 11.
- ALEMDAR, Tuna, Alper DEMİRDÖĞEN ve M. Necat ÖREN (2012), “Kırsal Yoksulluk Ölçüm Sorunu ve Türkiye”, **10. Uluslararası Tarım Ekonomisi Kongresi**, 5 – 7 Eylül 2012, Konya, ss. 322 – 329.
- ALEXANDER, Kyle (2015), **Inclusive Growth: Topic Guide**, GSDRC Applied Knowledge Services, , Birmingham, www.gsdrc.org (25.03.2016).
- ALKIRE, Sabina, Jose Manuel ROCHE, M.E. SANTOS ve S. SETH (2011), “Multidimensional Poverty Index 2011: Brief Methodological Note”, **Oxford Poverty & Human Development Initiative**, UK.
- ALTAY, Asuman (2005), “Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme”, **Sosyo Ekonomi**, Yıl: 1, Sayı: 2, ss. 155 – 178.
- ALTAY, Asuman (2007), “Bir Kamu Malı Olarak Sosyal Sermaye ve Yoksulluk İlişkisi”, **Ege Akademik Bakış**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 337 – 362.

- ALTAY, Asuman (2007), “Küreselleşen Yoksulluk Olgusunun Önlenmesinde Mikrofinansman Yaklaşımı”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt:44, Sayı: 510, ss. 57 – 67.
- ARABACI, Rabihan Yüksel (2007), “Yoksulluk ve Gelirin Yeniden Dağılımı Açısından ‘Asgari Ücret’ ”, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 33, ss. 53–65.
- ARNOLD, Catherine, Tim CONWAY ve Matthew GREENSLADE (2011), **Cash Transfers**, DFID Cash Transfers Evidence Paper.
- ARPACIOĞLU, Özge ve Metin YILDIRIM (2011), “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluğun Analizi” **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 60 – 76.
- AŞKIN, Elif Özlem ve Serap BARIŞ (2015) “Kadın İstihdamın Arttırılmasında Mikro Kredi Uygulamasının Etkisi: Tokat İli Örneği”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, ss. 63–94.
- ATAÇ, Beyhan (2009), **Maliye Politikası**, Engin ATAÇ (Ed.), 6.b. , Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- ATAÇ, Beyhan (2013), **Maliye Politikası: Gelişimi, Amaçları ve Uygulama Sorunları**, 10. b. , Turhan Kitapevi, Ankara.
- ATAR, Ferhat (2014), *İşveren Taleplerine Dayalı Aktif İşgücü Piyasası Programları Uygulama Biçimleri ve Bir Model Önerisi*, Uzmanlık Tezi, ÇSGB İŞKUR, Ankara.
- AVCI, Nihal (1988), Bütçe ve Para Politikalarının Makro Ekonomik Etkileri, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara.
- AYDIN, Kemal ve Tuncay GÜLOĞLU (2011), “Türkiye’de Nispi Yoksulluğun Sosyo – Ekonomik Analizi”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı: 60, ss. 89 – 118.
- AYDIN, Murat ve Timur TÜRGAY (2011), “Yoksullukla Mücadelede Vergi Politikası ve Türkiye”, **Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt: 16, Sayı:1, ss.249–274.
- BACAK, Bünyamin ve Canan Öykü DÖNMEZ KARA (2009), “Küresel Yoksulluğun Önlenmesinde Sendikaların Rolü”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, ss. 83 – 98.
- BAĞDADIÖĞLU Enis (2003), “Yoksullukla Mücadeleye Yaklaşımlar”, **Sosyal Hizmet Sempozyumu 2003**, Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler, 9 – 11 Ekim Antalya.
- BAILEY, Stephen J. (2004), **Strategic Public Finance**, Palgrave-Macmillan, New York.
- BALAKRİSHNAN, Ravi, Chad STEINBERG ve Murtaza SYED (2013), *The Elusive Quest for Inclusive Growth: Growth, Poverty, and Inequality in Asia? IMF Working Paper*, Washington DC, No: 13/152.
- BALİ, Besim Bülent ve Mustafa ÇELEN (2007), **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, 1.b. , Beta Yayıncılık, İstanbul.
- BARIŞIK, Salih ve Ahmet KASAP (2012), “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Kamu Harcamalarının Rolü”, **ZFWT**, Vol:4, No:3, ss. 27–52.

- BARRIENTOS, Armando ve Andrew SHEPHERD (2003), “Chronic Poverty and Social Protection”, **CPRC Conference on Chronic Poverty**, University of Manchester.
- BARRIENTOS, Armando, David HULME ve Andrew SHEPHERD (2005), “Can Social Protection Tackle Chronic Poverty”, **The European Journal of Development Research**, Vol: 17, No: 1, ss. 8 – 23.
- BARRIENTOS, Armando ve David HULME, (2008), *Social Protection For The Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution*, **BWPI Working Paper 30**.
- BARRIENTOS, Armando ve Miguel Nino ZARAZUA (2009), *Social Transfers and Chronic Poverty: Objectives, Design, Reasc and Impact*, **Chronic Poverty Research Centre**, UK: University of Manchester.
- BARRIENTOS, Armando ve Miguel Nino-Zarazua (2010), *Effects of Non-Contributory Social Transfers in Developing Countries: A Compendium*, **Working Paper ILO**, Geneva.
- BAŞARAN, Alparslan A. ve Murat ÇETİNKAYA (2013), “Türkiye’de Subjektif Yoksulluk Profili: 2003 – 2008”, **Sosyoekonomi Dergisi**, Sayı: 1, ss. 244 – 261.
- BAUMAN, Zygmunt (1999), **Çalışma, Tüketici ve Yeni Yoksulluk**, Ümit Öktem (Çev.), Sarmal Yayınevi, İstanbul.
- BAUMAN, Zygmunt (2004), **Sosyolojik Düşünmek**, Abdullah Yılmaz (Çev.), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- BAUMOL, William J. ve Alan S. Blinder (1988), **Economics: Principles and Policy**. Fourth Edition, Harcourt Brace Jovanovich.
- BAYRAKTUTAN, Yusuf ve Merve AKATAY (2012), “Kentsel Yoksulluk ve Mikro Finansman: Kocaeli Örneği”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 24, ss. 1–34.
- BECK, Thorsten (2015), *Microfinance: A Critical Literature Survey*, **IEG Working Paper 2015/4**, Independent Evaluation Group, The World Bank Group, Washington, DC.
- BELL, Stuart ve Steve GİBBONS (2007), **Decent Work**: Implications for DFID and for the Labour Standards and Poverty Reduction Forum, Ergon, London.
- BELL, Stuart ve Kirsten NEWİTT (2010), **Decent Work and Poverty Eradication: Literature Review and Two-Country Study**: A Study for the Decent Work and Labour Standards Forum, Ergon, London.
- BETCHERMAN, Gordon, Karina OLİVAS ve Amit DAR, (2004), **Impacts of Active Labor Market Programs**: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries, Social Protection Discussion Paper Series, No: 0402, World Bank, Washington, DC.

- BIÇKI, Doğan (2005), “Kentsel Yoksulluğun Yapısal Faktörlerle Analizi: Ekonomik ve Politik Yapının Yeniden Örgütlenmesi; Karşılaştırmalı Bir Analiz”, “**İş, Güç**” **Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt: 7, Sayı:1, ss. 104 – 138.
- BIRD, Kate ve Stefanie BUSSE (2006), **Pro-Poor Policy: An Overview**, <https://www.shareweb.ch/site/Poverty-Wellbeing/resources/Archive%20files/Pro-Poor%20Policy%20-%20An%20Overview%202006.pdf>, (05.03.2016).
- BLANK, Rebecca M. (2010) “Selecting among anti-poverty measures, can an economist be both critical and caring?”, **Review of Social Economy**, Vol. 61, No. 4, ss. 447–469.
- BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi (2001), Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, Yoksulluk ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Anlaşması, E/C. 12/2001/10.
- BRAITHWAITE, Jeanine ve Daniel MONT (2008), *Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications*, **The World Bank SP Discussion Paper**, No: 0805, ss. 1 – 32.
- BRADY, David (2003), “Rethinking the Sociological Measurement of Poverty”, **Social Forces**, Vol:81, No:2, p. 715 – 752.
- BROCHIER Hubert ve Fierra Tabatoni (1971), **Mali İktisat**, Adnan Erdaş (Çev.), İstanbul.
- BROWNING, Martin ve Thomas F. CROSSLEY (2001), “Unemployment Insurance Benefit Levels and Consumption Changes.” **Journal of Public Economics**, Vol:80, No:1, s.1–23.
- BUĞRA, Ayşe ve Çağlar KEYDER (2003), “Yeni yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi”, **Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı**, Ankara, [http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/UNDP-TR-new\\_poverty.pdf](http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/UNDP-TR-new_poverty.pdf) (22/05/2014).
- BUĞRA, Ayşe (2005), Yoksulluk ve Sosyal Haklar, **STGM Raporu**, Ankara.
- CAFIERO, Carlo ve Renos Vakis (2006), *Risk and Vulnerability Considerations in Poverty Analysis: Recent Advances and Future Directions*, **SP Discussion Paper**, No:0610.
- CANBAY, Tülin ve Sibel SELİM (2010), “Türkiye’de Hanehalkı Yoksulluğu”, **Ege Akademik Bakış**, Cilt: 10, Sayı: 2, ss. 627 – 649.
- CARD, David ve Alan B. KRUEGER (1995), **Myth and Measurement: The New Economics of The Minimum Wage**, Princeton University Press, New Jersey.
- CARTER, Becky (2015), “Pro-Poor National Budgets”, **GSDRC Applied Knowledge Services**, ss. 1–13.
- CAVE, Martin (2001), “Voucher Programmes and Their Role in Distributing Public Services”, **OECD Journal of Budgeting**, Vol: 1, Num: 1, ss. 59–88.

- CHEN, Shaohua ve Martin RAVALLION (2010), “The Developing World is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in The Fight Against Poverty” **The Quartely Journal of Economics**, Volume: 125, Issue: 4, ss. 1577 – 1625.
- CORSETTİ, Giancarlo ve Nouriel ROUBİNİ (1996), “European Versus American Perspectives on Balanced – Budget Rules”, **The American Economic Review**, Vol: 86, No: 2, ss . 408 – 413.
- COUNCIL OF EUROPE, (2013), **Living in Dignity in the 21st Century-Poverty and Inequality in Societies of Human Rights: The Paradox of Democracies**, The Council of Europe, Paris.
- CONSTITUTION OF THE WORLD HEALTH ORGANIZATION (1948), “Basic Documents, Forty-Fifth Edition, Supplement”, [http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf) ., (12.07.2016).
- COUDOUEL, Aline, Jesko S. HENTSCHEL ve Quentin T. WODON (2002), “Poverty Measurement and Analysis”, **A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies**, Jeni KLUGMAN (Ed.), The World Bank, Washington, ss. 27 – 74.
- CPAN (Chronic Poverty Advisory Network), (2014), **The Chronic Poverty Report 2014-2015: The road to zero extreme Poverty**, Overseas Development Institute, London.
- CURRAN, Zaza ve Paolo de RENZİO (2006), “What do we mean by ‘pro-poor policies’ and ‘pro-poor policy processes’?” **Overseas Development Institute (ODI)**, London.
- ÇAKIR, Özlem (2002), “Sosyal Dışlanma”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı:3, s. 83 – 104.
- ÇALIŞKAN, Şadan (2010), “Türkiye’de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı: 59, ss. 89 – 132.
- ÇEKEN, Hüseyin, Şevket ÖKTEN ve Levent ATEŞOĞLU (2008), “Eşitsizliği Derinleştiren Bir Süreç Olarak Küreselleşme ve Yoksulluk”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, ss. 79 – 95.
- ÇELİK, Kemal (2009), *Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kuralların Rolü: Türkiye Örneği, 2000 – 2008*, Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- ÇEŞTEPE, Hamza ve Öner GENÇ (2011), “Bretton Woods Kuruluşlarının Yoksullukla Mücadele Yaklaşımları ve Stratejileri”, **Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 14, ss. 51 – 73.
- ÇOBAN, Aslı (2013), *İşsizlikle Mücadelede Avrupa Birliği Perspektifinden Staj/İşbaşı Eğitim Programlarının Rolü ve Türkiye İş Kurumu için Öneriler*, Uzmanlık Tezi, ÇSGB İŞKUR, Ankara.
- ÇOŞKUN, Selim ve Münir TİRELİ (2010), “Dünya Bankası ve UNDP’nin Küreselleşme – Yoksulluk İlişisine Yönelik Yaklaşımları”, **Yardım ve Dayanışma**, Yıl: 1, Cilt: 1, Sayı: 1, Ankara, ss. 41 – 56.

- DAĞDEMİR, Özcan (2002), “Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluğun Analizi: 1987 – 1994” **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can AKTAN (Ed.), Hak İş Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, ss. 463–479.
- DAĞLIOĞLU, Selim ve Mehmet Akif BAKIR (2015), “Türkiye’de Asgari Ücretin İstihdam Üzerindeki Etkisinin Sektörel Panel Regresyon Modelleri İle İncelenmesi”, **Sosyal Gevence Dergisi**, Sayı:8, s. 35 -68.
- DAVIS, E. Philip (2007), *A confrontation of economic and theological approaches to “ending poverty” in Africa*, **London School of Theology And Brunel University Working Paper 07-14**, London.
- DAVIS, E. Philip ve Miguel Sanchez-Martinez (2015), **Economic Theories of Poverty**, JRF (Joseph Rowntree Foundation) Report, <https://www.jrf.org.uk/report/economic-theories-poverty> (15.12.2015).
- DEATON Angus (2006), “Measuring Poverty”, **Understanding Poverty**, Abhijit Vinayak BANERJEE, Roland BENABOU and Dilip MOOKHERJEE (Ed.), Oxford University, New York, ss. 3 – 15.
- DEMİRBILEK, Sevda (2005), **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- DERCON, Stefan (2005), *Vulnerability: a Micro Perspective*, **QEH Working Paper Series-QUEHWPS149**, <http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps149.pdf> (08.05.2016).
- DESAI, Raj M. (2007), *The Political Economy of Poverty Reduction: Scaling up Antipoverty Programs in the Developing World*, **Wolfensohn Center for Development Working Paper 2**, November.
- DESSALLIEN, Renata Lok (2000), “Review of Poverty Concepts and Indicators”, [http://kambing.ui.ac.id/onnopurbo/library/liberalizminindin/ref-ind-1/application/poverty-reduction/Poverty/Review\\_of\\_Poverty\\_Concepts.pdf](http://kambing.ui.ac.id/onnopurbo/library/liberalizminindin/ref-ind-1/application/poverty-reduction/Poverty/Review_of_Poverty_Concepts.pdf) (20/06/2014).
- DEVEREUX, Stephen (2000), *Social Safety Nets For Poverty Alleviation In Southern Africa*, **A Research Report for the Department for International Development**, ESCOR Report R7017, The Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- DOĞAN, Eda (Nisan 2014), “Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi”, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, **T.C. Kalkınma Bakanlığı**, Ankara.
- DOĞAN, E. Muhsin ve Halim TATLI (2014), “İnsani Gelişme ve İnsani Yoksulluk Bağlamında Türkiye’nin Dünyadaki Yeri”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 1, ss. 99 – 124.
- DOLLAR, David ve Aart KRAAY (2002), “Globalleşme ve Refahın Yayılması”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Yıl:7, Sayı:27, ss. 65 – 73.
- DOLLAR, David, Tatjana KLEINEBERG ve Aart KRAAY (2013), *Growth Still Is Good for the Poor*, **Policy Research working Paper**, WPS6568, The World Bank, Washington D.C.
- DOST, Zeliha (2016), “Genel Sağlık Sigortası’nın Uygulanabilirliğinin İncelenmesi”, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 68, ss. 123–140.

- DPT (2000), *Yoksullukla Mücadele Alt Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DREWNOWSKI, Jan (1977), "Poverty: its Meaning and Measurement", **Development and Change**, Vol: 8, No: 2, s. 183 – 208.
- DUFF, Lois (1997), **The Economics of Governments and Markets: New Directions in European Public Policy**, Longman, London.
- DUFLO, Esther (2011), "Balancing Growth with Equity: The View from Development", (Federal Reserve Bank of Kansas City Jackson Hole Sempozyumunda, 1 Ağustos 2011'de sunulan bildiri). [https://www.kansascityfed.org/publicat/sympos/2011/Duflo\\_final.pdf](https://www.kansascityfed.org/publicat/sympos/2011/Duflo_final.pdf). (27.03.2016), ss. 8 –130.
- DUMANLI, Recep (1995), "Yoksulluk Kavramı, Ölçülmesi ve Gelir Dağılımı İlişkileri", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 6, ss. 211 – 229.
- DUMANLI, Recep (1996), "Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları", Yayınlanmış DPT Uzmanlık Tezi, **T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı**, Ankara.
- DURAL, A. Baran ve Sedef ZEYREKLİ (2006), "*Göç Sorunu ve Gecekondu Nüfusun İktidara Yürüyüşü*", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 15, Sayı: 4, ss. 5 – 15.
- EDİZDOĞAN, Nihat, Özhan ÇETİNKAYA ve Erhan GÜMÜŞ (2015), **Kamu Maliyesi**, 6.b. , Ekin Yayınevi, Bursa.
- EKER, Aytaç, Asuman ALTAY ve Mustafa SAKAL (1997), **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, 2.b. İzmir.
- ELMENDORF, Douglas W. ve Jason FURMAN (2008), **If ,when, how: A primer on fiscal stimulus**, The Brookings Institution.
- EMMERSON, Carl, Chris FRAYNE ve Sarah LOVE (2006), **The Government's Fiscal Rules**, The Institute for Fiscal Studies Briefing Note, No:16.
- ERDEM, Tevfik (2006), "Yoksulluk", **Feodaliteden Küreselleşmeye Temel Kavramlar ve Süreçler**, Tevfik ERDEM (Ed.), Lotus Yayınevi, Ankara, ss. 321 – 365.
- ERDEM, Tevfik, Emir OSMANOĞLU, Ahmet KIZILKAYA vd. (2010), **Türkiye'de Yoksulluk Algısı**, Cansuyu Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, Ankara.
- ERDOĞAN, Güzin (2002), "Türkiye'de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler", **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Coşkun Can, AKTAN (Ed), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, ss. 363 – 433.
- ERDOĞAN, Güzin (2003), "Dünyada ve Türkiye'de Yoksulluk Ölçümleri", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 15, Sayı: 49, ss. 174 – 181.
- EROL, Sevgi Işık (2014), "Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün Yoksullara Yönelik Sosyal Politikaları: Van Örneği", **Journal of Life Economics**, Sayı: 2, ss. 149–170.
- ES, Muharrem ve Tuncay GÜLOĞLU (2004), "Bilgi Toplumuna Geçişte Kentleşme ve Kentsel Yoksulluk: İstanbul Örneği", **Bilgi Dergisi**, Cilt: 6, Sayı:1, ss. 79 – 93.

- ES, Muharrem ve Tuncay GÜLOĞLU (2009), “ Türkiye’de Kentsel Yoksulluk: Kocaeli Örneği,” **Uluslararası Yoksulluk Sempozyumu Bildirileri**, Deniz Feneri Yayınları, ss. 233 – 261.
- ESEN, Mahmut (2014), “Sosyal Yardım ve Hizmet Faaliyetlerine Toplu Bakış”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı:160, ss. 62–66.
- ESER, Burçin Yılmaz ve Harun TERZİ (2008), “Türkiye’de Asgari Ücret: Sorunlar ve Öneriler”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:22, Sayı:1, ss. 129–143.
- EUROPEAN COMMISSION (2011), **The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy: A Report of the Social Protection Committee** (2011), Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2013), **The European Union explained-Europe 2020: Europe’s Growth Strategy**, European Commission Directorate-General for Communication Publications, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2015), **Supporting Social Protection Systems**, Tools and Methods Series, Concept Paper No: 4, European Commission (EC), Luxembourg.
- EUROSTAT (2015), **Smarter, Greener, More Inclusive?: Indicators to Support The Europe 2020 Strategy**, Publications Office of the European Union, 2015 Edition, Luxembourg.
- EUROSTAT (2015), **Taxation Trends in the European Union**, Italy.
- EUROSTAT (2016), **Smarter, Greener, More Inclusive?: Indicators to Support the Europe 2020 Strategy**, Publications Office of the European Union, 2016 Edition, Luxembourg.
- EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTIC – RIO GROUP (2006), **Compendium of Best Practices in Poverty Measurement**, Rio de Janeiro.
- FIELD, Frank (1984), **The Minimum Wage**, Policy Studies Institute, London: Heinemann.
- FIRAT, Muhammed Sabır (2016), “Türkiye’de sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Açıkları” **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:127, ss. 317–338.
- FOSTER, James, Joel GREER ve Erik THORBECKE (1984), “A Class of Decomposable Poverty Measures”, **Econometrica: Journal of The Econometric Society**, Vol: 52, No:3, ss. 761 – 766.
- FÖRSTER, Michael F. (1994), *Measurement of Low Incomes and Poverty in A Perspective of International Comparisons*, **OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers**, No:14.
- GAJDOSIKIENÊ Indrê (2004), “Oscar Lewis' Culture of Poverty Critique and Further Development”, **Sociologija. Mintis ir veiksmas**, No: 01 (2004), ss. 88 – 96.
- GANS, Herbert J. (1972), “The Positive Functions of Poverty”, **American Journal of Sociology**, Vol: 78, No: 2, ss. 275-289.



- GOEDHART, Theo, Victor HALBERSTADT, Arie KAPTEYN and Bernard VAN PRAAG (1977), “The Poverty Line: Concept and Measurement”, **The Journal of Human Resources**, Vol: 12, Issue:4, pp. 503 – 520.
- GHURA, Dhaneshwar, Carlos A. LEÍTE ve Charalambos TSANGARİDES (2002), *Is Growth Enough? Macroeconomic Policy and Poverty Reduction*, **IMF Working Paper**, WP/02/118.
- GÖGÜL Pelin Karatay (2012), *Düşük Gelirli Bireylerin Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Sorununa Yönelik Kamu Politikası Algısı: Diyarbakır Örneği*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- GÖK, Musa ve A. Zafer YALÇIN (2015), “Türkiye’de Asgari Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükünün Diğer Yükümlü Grupları İle Karşılaştırılması”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:23, Sayı:1, ss. 219–255.
- GÖRÜCÜ, İbrahim, Nihat AYBIYIK ve Muzaffer KOÇ (2010), “Türkiye’de İşsizlik Sigortası ve Uygulaması ve Sonuçları 2000 - 2010”, **New World Sciences Academy**, Vol:7, Number: 2, pp. 127 – 160.
- GREENHILL, Romilly, Paddy CARTER, Chris HOY ve Marcus MANUEL, (2015), **Financing The Future: How International Public Finance Should Fund A Global Social Compact To Eradicate Poverty**, ODI (Overseas Development Institute), London.
- GREWAL, Bhajan, Helena GRUNFELD ve Peter SHEEHAN (2012), The Contribution of Agricultural Growth to Poverty Reduction, **ACIAR Impact Assessment Series 76**, Canberra.
- GRIFFIN, Marguerite H. (2016), **Microfinance: A Primer for Donors and Investors, Northern Trust**, [http://wwwac.northerntrust.com/content/media/attachment/data/white\\_paper/0809/document/Q23154\\_MicroFinance\\_white\\_paper.pdf?gsntcom](http://wwwac.northerntrust.com/content/media/attachment/data/white_paper/0809/document/Q23154_MicroFinance_white_paper.pdf?gsntcom), (24.08.2016).
- GRUBER, Jonathan (1997), “The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance” **American Economic Review**, Vol: 87, No:1, ss.192–205.
- GUNDERSON, Morley (2007), *Minimum Wages: Issues and Options for Ontario*, **Report prepared for the Ontario Ministry of Finance**, <http://www.fin.gov.on.ca/en/publications/2007/Gunderson.pdf> (04.04.2016).
- GUSTAFSSON, Björn ve Ludmila NIVOROZHKINA (1996), “Relative Poverty in Two Egalitarian Societies: A Comparison Between Taganrog, Russia During The Soviet Era and Sweden”, **Review of Income And Wealth**, Series:42, No: 3, ss. 321 – 334
- GUSTAFSSON, Björn, Li SHI ve Hiroshi SATO (2004), “Can A Subjective Poverty Line be Applied To China? Assessing Poverty Among Urban Residents in 1999”, **Journal of International Development**, Volume:16, Issue:8, ss. 1089- 1107.
- GÜL, Songül Sallan (2001 – 2002), “Dış Göçler, Yoksulluk ve Türkiye’de Göçmenlere Yönelik Yardımlar” **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt: 23 – 24, ss. 79 – 93.

- GÜL, Songül Sallan (Mayıs 2002), “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelenin Sosyolojik Boyutları: Göreliden Mutlak Yoksulluğa”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Yasemin, ÖZDEK (Ed). TODAİE, Yayın No: 311, Ankara, ss. 107 – 118.
- GÜLER, Burcu Kümbül (2011), “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Girişimcilik: Ashoka Üyelerinden Sosyal Yenilikçi Örnek Uygulamalar” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 3, ss. 79 – 111.
- GÜLŞEN, Meltem İrteş ve Şennur ÖZTÜRK (2016), “Türkiye ve Seçilmiş OECD ülkelerinde Ücretler Üzerindeki Vergi Takozu ve Medeni Durumun Vergileme Üzerindeki Etkileri”, **Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 2, Sayı:2, ss. 13–26.
- GÜN, Servet (2013), “Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem mi?” **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 2, ss. 76–95.
- GÜNAY, Durmuş ve Aslı GÜNAY (2016), “Dünya’da ve Türkiye’de Yükseköğretim Okullaşma Oranları ve Gelişmeler”, **Yükseköğretim ve Bilim Dergisi**, Cilt:6, Sayı:1, ss. 13–30.
- GÜNGÖR, Kamil (2011), **Küresel Kriz, Mali Kural ve Türkiye**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- GÜNEŞ, Samet (2009), *Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredi Uygulamaları ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Proje Destekleri*, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.
- GÜVEN, Aytakin, Şükrü MOLLAVELİOĞLU ve Başak Çakar DALGIÇ (2009), “Asgari Ücret İstihdamı Arttırır mı? 1969-2008 Türkiye Örneği” **EconAnadolu 2009 Anadolu Uluslararası İktisat Kongresi**, Eskişehir, ss. 1-14.
- GWENDOLYN Dordick (2007), “Poverty”, **Social Problems A Case Approach**, Norman a. DOLCH, Linda DEUTSCHMANN and Helen K. WISE (Ed.), 2b. , Lexington Books.
- HAGENAARS, Aldi ve Klaas DE VOS (1988), “The Definition and Measurement Of Poverty” **The Journal of Human Resources**, Vol: 23, No: 2, ss. 211 – 221.
- HAUGHTON, Jonathan ve Shahidur R. KHANDKER(2009), **Handbook on Poverty And Inequality**, The World Bank, Washington DC.
- HATİPLER, Mustafa ve Ayhan AYTAÇ (2011), **Dünya’da ve Türkiye’de Yoksulluğun Özgün Yapısı ve Yoksullukla Mücadele**, Kriter Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul.
- HICKEY, Sam ve Andries du TOIT (2007), *Adverse Incorporation, Social Exclusion and Chronic Poverty*, **Chronic Poverty Research Centre**, CPRC Working Paper No. 81, Manchester.
- HORSELL, Chris (2006), “Homelessness ve Social Exclusion: A Foucauldian Perspective for Social Workers,” **Australian Social Work**, Vol. 59, No. 2, June 2006, ss. 213 – 225.

- HULME, David, Karen MOORE ve Andrew SHEPHERD (2001), *Chronic Poverty: Meanings Analytical Frameworks*, **CPRC Working Paper**, No:2, UK: University of Manchester.
- HULME, David ve Andrew SHEPHERD (2003), “Conceptualizing Chronic Poverty”, **World Development**, Vol: 31, No: 3, ss. 403 – 423.
- HUMAN DEVELOPMENT REPORT (2001), Making New Technologies Work for Human Development, **UNDP**, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr\\_2001\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr_2001_en.pdf) (07.06.2014).
- HUTTUNEN, Kristiina, Jukka PİRTTİLÄ ve Roope UUSITALO (2010), *The Employment Effects of Low-Wage Subsidies*, **IZA Discussion Paper**, No. 4931, Bonn.
- ICELAND, John (2005), **Experimental Poverty Measures**, National Academy Press, Washington, D.C.
- ILO (1999), **Decent work**, Report of the Director-General, International Labour Conference.
- ILO (2001), *Social security: Issues, challenges and prospects*, International Labour Conference 89th Session, Report VI, **International Labour Office**, Geneva.
- ILO, UNCTAD, UNDESA, WTO (2012) *Macroeconomic Stability, Inclusive Growth and Employment*, **UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda**.
- ITRAGO, Deborah (2011), *Owning Development: Taxation to Fight Poverty*, **OXFAM Research Report**.
- ISLAM, Rizwanul (2004), *The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis*, International Labour Office, **Issues in Employment and Poverty**, Discussion Paper 14.
- ISLAM, Rizwanul (2012), *Employment, Equity and Human Development*, **Global meeting on Post-2015 Framework for Development: Growth, Structural Change and Employment**, Tokyo, [http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/presentation/wcms\\_185764.pdf](http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/presentation/wcms_185764.pdf) (20.04.2016).
- İNSEL Ahmet (Yaz – 2001), “İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri”, **Toplum ve Bilim**, Sayı: 89, ss. 62 – 72.
- İŞKUR (2012), 2012 **Faliyet Raporu**.
- İŞKUR (2013), 2013 **Faliyet Raporu**.
- İŞKUR (2015), 2015 **Faliyet Raporu**.
- İŞKUR (2016), 2016 **Faliyet Raporu**.
- İŞKUR (2014), **7. Genel Kurul Çalışma Raporu**.
- İŞKUR (2015), **8. Genel Kurul Çalışma Raporu**.

- JAENICHEN, Ursula ve Gesine STEPHAN (2007), *The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-place Workers*, **IAB Discussion Paper**, No 16.
- JAHAN, Selim ve Robert McCLEERY (2005), **Making Infrastructure Work for the Poor**: Synthesis Report of Four Country Studies: Bangladesh, Senegal, Thailand and Zambia, UNDP, New York.
- JUSTINO, Patricia (2012), *War and Poverty*, **IDS Working Paper**, No:391, London.
- KABAŞ, Tolga (2007), “Yoksulluğun Çok Boyutlu Olarak Ölçülmesi ve Ülkeler Arasında Yoksulluk Sıralamalarının Yapılması”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 16, Sayı:1, ss. 375 – 394.
- KAKWNI, Nanak (1993), “Measuring Poverty: Definitions and Significance Test with Application to Côte d’Ivoire”, **Including the Poor**, Michael LIPTON and Jacques VAN DER GAAG (Ed.), The World Bank, Washington, D.C.
- KAPLAN, Recep (2012), “En Az Geçim İndirimine İlişkin Bazı Yabancı Ülke Uygulamaları ve Türkiye Açısından Değerlendirmeler”, **Maliye Dergisi**, Sayı:163, ss. 367–388.
- KARAKAŞ, Mehmet (2010), “Küresel Yoksulluğun Öteki Yüzü: Yeni Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: XII, Sayı: 2, ss. 1 – 18.
- KARAKOYUN İlhan (2008), *Türkiye’de 1980 Sonrasında Uygulanan Yoksullukla Mücadele Programları: Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) Örneği – Aydın İli Uygulaması*, Doktora Tezi, Andan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- KAYA, Ersin (Haziran 2009), “Yoksullukla Mücadelede Avrupa’nın ve Türkiye’nin Sosyal Yardım Modeli”, Yayınlanmış Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, **TC Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, Ankara.
- KAYA, M. Veysel ve İbrahim BOZKURT (2011), “İşsizlik, Kişi Başına Milli Gelir (Yoksulluk), Suç Oranları ve Yeşil Kart: 1993 – 2009 Türkiye Örneği”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:30, ss. 133–140.
- KENNEDY, Suzanne, Janine ROBBİNS ve François DELORME (2001), *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*, **Department of Fiscal Working Paper**, Canada, ss. 237 – 266.
- KESİCİ, Mehmet Rauf (2007), “Yoksulluk Şiddet Döngüsünün Sosyal Politika Açısından Analizi”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt: 13, Sayı: 2, ss. 121 – 158.
- KHAN, Mahmood Hasan (2000), *Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies*, **IMF Working Paper**, WP/00/78.
- KILIÇ, Selim (2013), “Çevre Sorunları ve Yoksulluk”, **Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt:5, Sayı: 1, ss. 9 – 20.
- KIZILGÖL, Özlem Ayvaz ve Çiğdem DEMİR (2010), “Türkiye’de Yoksulluğun Boyutuna İlişkin Ekonometrik Analizler”, **İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 21 – 32.

- KLASSEN, Stephan (2010), *Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals*, **Asian Development Bank, Sustainable Development Working Paper**, No:12.
- KOPİTS, George ve Steven SYMANSKY (1998), *Fiscal Policy Rules*, **IMF Working Paper**, Washington DC: IMF, No: 162.
- KORAY, Meryem (2010), “Büyüyen Yoksulluk – Yoksunluk Sorunu ve Sosyal Hakların Sınırları”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 42, ss. 1 – 31.
- KORKMAZ, Adem ve Orhan ÇOBAN (2006), “Emek Piyasasında Asgari Ücret, İşsizlik ve Enflasyon Arasındaki İlişkilerin Ekonometrik Bir Analizi: Türkiye Örneği (1969-2006)”, **Maliye Dergisi**, Sayı:151, ss. 16 – 22.
- KOVANCILAR, Bürol ve Mustafa MİYNAT (2008), **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Kamu Kesimi**, Gazi Kitapevi, Ankara.
- KÖKOCAK, Abdulkadir (2011), **Kamu Ekonomisi**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- KRUGMAN, Paul ve Robin WELLS (2015), **Microeconomics**, Fourth Edition, Worth Publishers, New York.
- KULE, Hüner ve Muharrem ES (2005), “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk: Kocaeli Örneği”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 50, ss. 260 – 299.
- KUMAR K., Naveen, (2012), “Dynamic Incentives in Microfinance Group Lending: An Empirical Analysis of Progressive Lending Mechanism”, **SAGE Open**, <http://sgo.sagepub.com/content/spsgo/early/2012/04/19/2158244012444280.full.pdf> (28.08.2016).
- KUMAR, T. Krishna, Anil P. GORE ve Vetury SITARAMAM (1996), “Some Conceptual and Statistical Issues on Measurement of Poverty”, **Journal of Statistical Planning And Inference**, Vol: 49, No:1, ss. 53 – 71.
- KUNDURACI, Nevzat Fırat (2011), “Küreselleşme ve Yoksulluk Üzerindeki Etkileri”, **Yardım ve Dayanışma**, Yıl: 2, Cilt: 2, Sayı: 3, Ankara, ss. 93 – 100.
- KUNDURACI, Nevzat Fırat (2013), “Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Konut Uygulamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 3, ss. 53–77.
- LEWIS, Oscar (1965), **İşte Hayat**, E Yayınları, İstanbul.
- LEWIS Oscar (1969), “The Culture of Poverty. On Understanding Poverty”, **Humanities, Social Sciences and Law**, Vol: 1, No: 1, ss. 17 – 19.
- LEWIS Oscar (1971), “The Culture of Poverty” **Poor Americans: How the White Poor Live**, Marc PILISUK and Phyllis PILISUK (Ed.), Transaction Publishers, USA.
- LIPTON, Michael (1997), “Poverty: Are There Holes in The Consensus?”, **World Development**, Vol: 25, No: 7, ss. 1003 – 1007.
- LOEWEN, Garry (2009), *Compendium of Poverty Reduction Strategies and Frameworks*, **Waterloo: Tamarack**, Canada, s.5.

- LOPEZ, J. Humberto (2006), “The Relative Roles of Growth and Inequality for Poverty Reduction”, **Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles**, The World Bank, Washington D.C.
- MACPHERSON, Stewart ve Richard SİLBURN (1998), “The Meaning and Measurement of Poverty”, **Poverty: A Persistent Global Reality**, John DIXON and David MACAROV (Ed.), Routledge, London and New York.
- MAKDISSI Paul ve Quentin WODON (2006), “Defining and Measuring Extreme Poverty”, **Dynamics of Inequality and Poverty**, John CREEDY and Guyone KALB (Ed.), Research on Economic Inequality Vol: 13, JAI Pres Publication, Nedherlands, ss. 325 – 340.
- MANKIW, N. Gregory (2008), **Principles of Microeconomics**, Fifth Edition, South-Western ve Cengage Learning, Australia.
- MARSHALL, Gordon (2003), **Sosyoloji Sözlüğü**, Derya Kömürcü ve Osman Akınhay (Çev.), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- MARTIN, John P. (2014), *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, **IZA Policy Paper**, No: 84.
- MARTİNS, Pedro and Terry MCKINLEY (2011), “Social Inclusiveness of Growth in Asia’s Middle-Income Countries”, **Overseas Development Institute (ODI)**, London.
- MARTİNS, Pedro (2013) “Growth, Employment and Poverty in Africa: Tales of Lions and Cheetahs”, World Development Report 2013, **Overseas Development Institute (ODI)**, London.
- MARTİNS, Pedro ve Paula LUCCI (2013), “Recasting MDG 8: Global Policies for Inclusive Growth”, **Overseas Development Institute (ODI)**, London, ss. 1 – 33.
- MASIKA, Rachel, Arjen de HAAN ve Sally BADEN (1997), *Urbanisation and Urban Poverty: A Gender Analysis*, **Bridge Development – Gender**, Report No: 54, UK.
- MASUNZU, Daniel Salvatory (2014), **Conditional Cash Transfers (CCTs) and Poverty Alleviation: A Comparative Study between Jamaica and Tanzania**, Oslo and Akershus University College of Applied Sciences.
- MAXWELL, Simon (1999), “The Meaning and Measurement of Poverty” **Overseas Development Institute – Poverty Briefing**, Swedish and UK.
- McBRIDE, William (2014), “Empirical Evidence on Taxes and Growth: A Response to CBPP.” **Tax Foundation**, <http://taxfoundation.org/blog/empirical-evidence-taxes-and-growth-response-cbpp>, (10.07.2016).
- McKİNLEY, Terry (2010) *Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress*, Asian Development Bank, **Sustainable Development Working Paper**, No: 14.

- MEDEIROS, Marcelo, Debora DİNİZ ve Flavia SQUINCA (2006), *Cash Benefits to Disabled Persons in Brazil: An Analysis of the BPC – Continuous Cash Benefit Programme*, **International Poverty Centre Working Paper**, No 16.
- MEMİŞ Hasan, Mehmet KARA ve Lütfü TAYFUR (2010), “Yoksulluk, Yapısal Uyum Programları ve Sahra Altı Afrika Ülkeleri” **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 14, ss. 325 – 346.
- MEMİŞ, Hasan (2014), “Küreselleşme ve Yoksulluk İlişkisi”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Vol:5, No:1, ss. 144 – 161.
- MINGIONE, Enzo (1996), “Urban Poverty in The Advanced Industrial World: Concept, Analysis and Debates”, **Urban Poverty and Underclass: A Readers**, Enzo MINGIONE (Ed.), Blackwell, Oxford.
- MISTURELLI, Federica ve Claire HEFFERNAN (2008), “What is Poverty? A Diachronic Exploration of the Discourse on Poverty from the 1970s to the 2000s.” **The European Journal of Development Research**, Vol: 20, No: 4, ss. 666 – 684.
- MISTURELLI, Federica ve Claire HEFFERNAN, (2010), “The Concept of poverty: A Synchronic Perspective”, **Progress in Development Studies**, Vol:10, No:1, ss.35 – 58.
- MOFFITT, Robert A. (2014), “Unemployment Benefits and Unemployment”, **IZA World of Labor 2014**, No: 13.
- MOISIO, Pasi (2004), **Poverty Dynamics According to Direct, Indirect and Subjective Measures: Modelling Markovian Process in a Discrete Time and Space with Error**, National Research and Development Centre for Welfare and Health, Research Report No: 145, Helsinki: Stakes.
- MONTGOMERY, Heather ve John WEISS (2005), *Great Expectations: Microfinance and Poverty Reduction in Asia and Latin America*, **ADB Institute Research Paper Series**, No: 63.
- MUNCK, Ronaldo (2005), **Globalization and Social Exclusion: A Transformationalist Perspective**, Kumarian Pres, Bloomfield.
- MURRAY, Peter (1999), **Acces to History: Poverty and Welfare 1830-1914**, Hodder&Stoughton, London.
- NALLARI Raj, Breda GRIFFITH, Yidan WANG, Soamiely ANDRIAMANANJARA, Derek H. C. CHEN ve Rwitwika BHATTACHARYA (2012), **A Primer on Policies for Jobs**, The World Bank, Washington DC.
- NEUMARK, David ve William L. WASCHER (2008), **Minimum Wages**, MIT Press, Cambridge.
- ODABAŞI, Ferhat (Haziran 2009), “Yoksullukla Mücadelede İstihdamın Rolü”, Yayınlanmış Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, **TC Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, Ankara.
- OECD (2003), **Poverty and Health, DAC Guidelines and Reference Series**, OECD, Paris.
- OECD (2005), **Development Co-operation Report 2005**, OECD, Paris.

- OECD (2006), **Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture**, OECD, Paris.
- OECD (2006), **Promoting Pro-Poor Growth: Infrastructure**, OECD, Paris.
- OECD (2009), **Promoting Pro-Poor Growth: Employment**, OECD, Paris.
- OECD (2009), **OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis**, OECD, Paris.
- OECD (2011), **Towards Green Growth**, OECD Green Growth Studies, Paris.
- OECD (2011), **Food and Agriculture**, OECD Green Growth Studies, Paris.
- OECD (2013), **Policy Instruments to Support Green Growth in Agriculture**, OECD Green Growth Studies, Paris.
- OECD (2014a), **Rising Inequality: Youth and Poor Fall Further Behind**, Income Inequality Update.
- OECD (2014b), **Education at a Glance 2014: OECD Indicators**, OECD, Paris.
- OECD (2015a), **Education at a Glance 2015: OECD Indicators**, OECD, Paris.
- OECD (2015b), **OECD Employment Outlook 2015**, OECD, Paris.
- OECD (2016a), **OECD Employment Outlook 2016**, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016b), **Taxing Wages 2016**, OECD Publishing, Paris.
- OKUMUŞ, Şaduman (2010), **Dünyada ve Türkiye’de Mikro Finansman ve Yoksulluğun Azaltılması**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2010 – 31, İstanbul.
- ÖĞÜLMÜŞ, Selahaddin (2011), “Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü”, **Aile ve Toplum Bilim Kültür Araştırma Dergisi**, Temmuz – Ağustos 2011, ss. 83 – 96.
- ÖKTEN, Zeynep ve Tuncan KALE (Eylül 2009), “Türkiye’de Bölgesel Yoksulluğun Yapısı ve Yoksulluğa Karşı Politikalar” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 42, Sayı: 3, ss. 59 – 91.
- ÖNCEL, Türkan (1982), “Gelirin Yeniden Dağılım Politikası Aracı Olarak Negatif Gelir Vergisi”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi**, 28. Seri, İstanbul, s. 1–14.
- ÖNDER, Harun ve Fikret ŞENSES (2005), “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksulluk Düşüncesi”, **İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar** – Prof. Dr. Kemali Saybaşı’ya Armağan, Burak, ÜLMAN ve İsmet, AKÇA (Ed.), Bağlam Yayınları, ss. 199 – 221.
- ÖNEN, Mustafa (Ekim – Aralık 2010), “Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi: Malatya Belediyesi Örneği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 79, ss. 63 – 95.
- ÖNER, Engin (2015), **Kamu Maliyesi**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- ÖREN, Kenan, Nilifer NERGİZ ve Elvettin AKMAN (2012), “Kadınların Yoksullukla Mücadele Aracı Mikro Kredi: Deneyimler Üzerinden Bir İnceleme”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:26, Sayı:2, ss. 313–338.



- ÖZBUDUN, Sibel (2002), “Küresel Bir “Yoksulluk Kültürü” mü?”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Yasemin, ÖZDEK (Ed.), TODAİE Yayın No: 331, Ankara, ss. 53 – 69.
- ÖZ, Cihan Selek ve Cavit ÇOLAKOĞLU (2014), Türkiye’de Mikro Kredi Uygulamasının Sakarya İli Özelinde İncelenmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:4, ss. 177–206.
- ÖZ, Ersan ve Cemil RAKICI (2004), “Türk Gelir Vergisi Tarifesinin Değerlendirilmesi” **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:18, Sayı:5, ss. 24–31.
- ÖZDEMİR, Ali Rıza ve Melike Rana DAYIOĞLU (2016), “Türkiye’nin Asgari Ücret Oranı ‘Seçimi’: Nedenleri ve Olası Sonuçları”, **Sosyoekonomi**, Cilt:24, Sayı: 27, ss. 225–241.
- ÖZDEMİR, Oğuz (2013), “Yoksulluk ve Terör İlişkisi”, Yayınlanmış Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlık Tezi, **T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı**, Ankara.
- ÖZDEMİR, Uğur (2010), “Evsizlik ve Evsizlere Genel bir Bakış” **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt 21, Sayı 2, ss. 77–88.
- ÖZDOĞAN, Fatih (2010), “Yoksulluk Kültürü Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yardım ve Dayanışma**, Yıl:1, Cilt:1, Sayı: 1, Ankara, ss. 97 – 113.
- ÖZGÜLER, Verda Canbey (2014), **Gelir, Servet ve Yoksulluk**, Cinius Yayınları, 1.b. , İstanbul.
- ÖZKÖK, Ferah (2006), “Yoksulluğun Azaltılmasında Turizmin Yeri” **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 15, ss. 85 – 98.
- ÖZTÜRK, Mustafa ve Başak Işıl ÇETİN (2009), “Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluk ve Kadınlar”, **Journal of Yasar University**, Vol: 3, No: 11, pp. 2661 – 2698.
- ÖZTÜRK, Nazım ve Yasin ÖZTÜRK (2010), **Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları**, Palme Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- PACIONE, Micheal (1997), “Urban Restructuring and The Reproduction of Inequality in Britain’s Cities”, **Britain’s Cities: Geographies of Division in Urban Britain**, Michael PACHIONE (Ed.), Routledge, London.
- PAUL, Satya (1989), “A Model of Constructing the Poverty Line”, **Journal of Development Economics**, Vol:30, No: 1, ss. 129 – 144.
- PINAR, Abuzer (2006), **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, 2.b. , Naturel Yayıncılık, Ankara.
- POULSON, Barry W. (2004), **Tax And Spending Limits: Theory, Analysis and Policy**, İndependence Institute, IP-2, Colarado.
- QIZILBASH, Mozaffar (2004), “On The Arbitrariness and Robustness of Multi – Dimensional Poverty Rankings”, **Journal of Human Development**, Vol:5, No:3, ss. 355 – 375.
- RANIÈRE, Rafael ve Raquel Almeida RAMOS (2013), *Inclusive Growth: Building up a Concept*, **International Policy Centre for Inclusive Growth**, No: 104, Brasilia.

- RAVALLION, Martin (1992), *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*, **LSMS Working Paper**, No: 88, The World Bank, Washington D.C.
- RAVALLION, Martin (September 1996), “Issues in Measuring and Modelling Poverty”, **The Economic Journal**, Vol:81, Issue:2, ss. 1328 – 1343.
- RAVALLION, Martin (1998), *Poverty Lines in Theory and Practice*, **LSMS Working Paper**, No:133, The World Bank, Washington, D.C.
- RAVALLION, Martin (2016), **The Economics of Poverty: History, Measurement and Policy**, Oxford University Press, New York.
- RAVALLION, Martin ve Monika HUPPI (1991), “Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period”, **The World Bank Economic Review**, Vol: 5, No:1, ss. 57 – 82.
- RAVALLION, Martin ve Benu BİDANİ (1994), “How Robust is a Poverty Profile?” , **The World Bank Economic Review**, Vol:8, No: 1, ss. 75 – 102.
- REED, Larry R. (2015), **The State of the Microcredit Summit Campaign Report**, <https://stateofthecampaign.org/read-the-full-2015-report/#anchor03>, (30.08.2016)
- REGIONAL COOPERATION COUNCIL, (2013), **South East Europe 2020: Jobs and Prosperity in a European Perspective**, <http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategy.pdf>, (15.03.2017)
- ROMER, Christina D. ve David H. Romer (1998), *Monetary Policy and the Well-Being of the Poor*, **NBER Working Paper**, No: 6793.
- ROOM, Graham (1990), **New Poverty in the European Community**, Macmillan Pressed.
- SACHS, Jeffrey D. (2005), **The End of Poverty**, Penguin, London.
- SAM, Neslihan (2008), “Yoksulluğa Bir Yaklaşım biçimi: Kapasite Yaklaşımı”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XXVII, Sayı: 1, ss. 59 – 70.
- SANCHEZ-PUERTA, Maria Laura (2010), *Labor Market Policy Research for Developing Countries: Recent Examples from the Literature What Do We Know and What Should We Know?* , **Social Protection Discussion Paper**, No: 1001, The World Bank, Washington, DC.
- SAPANCALI, Faruk (2005), “Avrupa Birliği’nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2005 /3 (6), ss. 51 – 106.
- SARAÇOĞLU, Fatih, İsmail Engin ve Haydar Lütfü Ejder (2014), **Maliye Ders Notları**, Gazi Kitapevi, Ankara.
- SAUNDER, Peter(2004), “Towards a Credible Poverty Framework: From income Poverty to Deprivation”, **Social Policy Reserch Centre**, Discussion Paper No: 131. ss. 1 – 20.
- SEAMAN Peter (2006), “Relative Deprivation”, **Encyclopedia of World Poverty**, M. ODEKON (Ed.), Sage Publication, USA.

- SEN, Amartya (1976), “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”, **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, Vol: 44, No:2, ss. 219 – 231.
- SEN, Amartya (1979), “Issues in Measurement of Poverty”, **Journal of Economics**, Vol:81, Issue:2, ss. 285 – 307.
- SEN, Amartya (1982), **Poverty And Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation**, Oxford University Press, New York.
- SEN, Amartya (1992), **Inequality Reexamined**, Oxford University Press, New York.
- SEN, Amartya (1999), **Özgürlükle Kalkınma**, Yavuz Alagon (Çev.), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- SEN, Amartya (2004), “Elements of a Theory of Human Rights”, **Philosophy and Public Affairs**, Vol: 32, No: 4, ss. 315-356.
- SERRES, Alain de, Fabrice MURTİN ve Giuseppe NICOLETTI (2010), *A Framework for Assessing Green Growth Policies*, **OECD Economics Department Working Papers**, No. 774, OECD, Paris.
- SESSİZ DEVRİM 2002–2014 (2015), Tanıtım ve Medya Başkanlığı.
- SGK (2013), *Sosyal Güvenlik Sisteminde Primler*, Yayın No: 70, Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi:2013/3, s.38.
- SHAW, G.K. (1975), **Maliye Politikası**, Ömer Faruk Batirel (Çev.), İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, İstanbul.
- SHE, Peiyun ve Gina A. LİVERMORE (2009), “Long-Term Poverty and Disability Among Working-Age Adults”, **Journal of Disability Policy Studies**, Vol: 19, No: 4, , ss. 244 – 256.
- SILVER, Hilary (1994), “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms”, **International Labour Review**, Vol: 133, Year: 1994/ 5 – 6, ss. 531 – 578.
- SİLVER, Hilary (1996), “Culture, Politics and National Discourses of the New Urban Poverty”, **Urban Poverty and Underclass**, Enzo MINGIONE (Ed.),Blackwell,Oxford, ss . 105 – 138.
- SİPAHİ, Esra Banu (2006), “Yoksulluğun Küreselleşmesi ve Kentsel Yoksulluk: Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla Konya Örneğinde Yoksulluk”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 11, ss. 173 – 189.
- SLATER, Rachel (2011), “Cash Transfers, Social Protection and Poverty Reduction” **International Journal of Social Welfare**, Vol: 20, ss.250–259.
- SLATTERY, Martin (2007), **Sosyolojide Temel Fikirler**, Ümit TATLİCAN ve Gülhan DENİZ (Haz.), Sentez Yayıncılık, İstanbul.
- SOLAK, Ali Osman (2015), “TOKİ’nin Konut Üretmesinin İktisadi Etkinlik Açısından Değerlendirilmesi ve Bir Model Önerisi”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 609, ss. 33–44.

- SÖYLEMEZ Suat (2009), *Küreselleşen Dünyada Yoksulluk Sorununun İnsan Hakları Açısından Değerlendirilmesi*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- SPEVACEK, Anne Marie (2009), Effectiveness of Active Labor Market Programs: A Review of Programs in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, **USAID Knowledge Services Center (KSC)**, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADM044.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADM044.pdf). (03.09.2016).
- SPICKER, Paul (2007), **The Ideal of Poverty**, The Policy Pres University of Briston, UK.
- STİGLİTZ, Joseph E. (2004), **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural (Çev.), Plan b Yayıncılık, 3.b. , İstanbul.
- STROBEL, Pierre (1996), “From Poverty to Exclusion: A Wage-earning Society or A Society of Human Rights?” **International Social Science Journal**, Vol: 48, No: 148, ss. 173 – 189.
- ŞAHİN, Levent ve Kadir YILDIRIM (2007), “Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredi Modeli: Bangadeş ve Türkiye Uygulamaları”, **Prof. Dr. Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları**, Berrin CEYLAN – ATAMAN, (Ed.), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 595, Ankara, ss. 563 – 599.
- ŞAHİN, Mehmet (Ocak 2005), “Küreselleşme Kaynaklı Yoksulluk ve Yolsuzluk”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı: 25, ss. 124 – 134.
- ŞEKER, Sırma Demir ve Müşerref KÜÇÜKBAYRAK (2012), **Türkiye’de Bölgesel Asgari Ücretin Uygulanabilirliği**, Kalkınma Bakanlığı İşgücü Piyasası Çalışma Raporu 1.
- ŞEN, Mustafa (2016), “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Türkiye’de Mesleki Eğitim Kurslarının Analizi”, **Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, ss. 67–89.
- ŞENER, Orhan (2008), **Kamu Ekonomisi**, Beyhan ATAÇ (Ed.), 4. Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- ŞENGÜL, Seda ve Reyhan CAFRI (2010), “Yoksulluk Ölçümünde Engel ve Rothbarth Eşdeğerlik Ölçekleri”, **Çukurova Üniversitesi sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 2, ss. 47 – 61.
- ŞENKAL, Abdülkadir (2005), **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayıncılık – Siyaset ve Sosyoloji Dizisi, İstanbul.
- ŞENSES, Fikret (2003), “Yoksullukla Mücadelenin Neresindeyiz? Gözlemler ve Öneriler”, **İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, A.H. KÖSE, F. ŞENSES ve E. YELDAN (Ed.), İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 319 – 356.
- ŞENSES, Fikret (2013), **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, İletişim Yayıncılık, 6. Baskı, İstanbul.

- TAKAYAMA, Noriyuki (1979), “Poverty Inequality and Their Measures: Professor Sen’s Axiomatic Approach Reconsidered”, **Econometrica: Journal of The Econometric Society**, Vol: 47, No:3, ss. 747 – 759.
- TANZI, Vito (1998), *Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government*. **IMF Working Paper**, WP/98/178.
- TAŞ, H. Yunus ve Selami ÖZCAN (Ekim 2012), “Türkiye’de ve Dünya’da Yoksulluk Üzerine Bir Araştırma”, **International Conference Eurasian Ecobomies 2012**, Alma – Ata, Kazakistan, ss. 423 – 430.
- TAYLOR GOOBY, Peter (1991), **Social Change, Social Welfare and Social Science**, University of Toronto Press, Toronto.
- TC ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI (2014), **2014 Bütçe Sunuş Konuşması TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu**, <http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/2014genelkurulkon/> (13.05.2016).
- TC ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI (2016), **2016 Bütçe Sunuş Konuşması TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu (Süleyman Soylu)**, <http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/sgb2016Sunum>, (05.10.2016).
- TC ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI (2017), **2017 Bütçe Sunuş Konuşması TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu**, <http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/sgb2017Sunum> (15.01.2017).
- TC GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI (2016), **2016 Yılı Tarımsal Destekler Bülteni**, s. 20.
- TC SAĞLIK BAKANLIĞI, **2017 Yılı Bütçe Sunumu**, <http://www.saglik.gov.tr/TR,2655/2017-yili-butce-sunumubrtbmm-plan-ve-butce-komisyonu.html> (02.03.2017).
- TC KALKINMA BAKANLIĞI (2013), **2014–2018 Onuncu Kalkınma Planı**, Ankara.
- TC MALİYE BAKANLIĞI (2017), **2017 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması (Naci Ağbal)**, <http://www.gep.gov.tr/Web/GenelMudurlukDokuman.aspx?prmts=1577> (25.01.2017).
- TEKİN, Ömer Faruk (2016), “Adem-i Merkeziyetçi Kentleşme Politikaları ve Bölgesel Kalkınma: Türkiye Deneyimi”, **S.Ü, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, ss. 1119–138.
- TEMİZ, Hasan Ejder (2008), “Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt: 17, Sayı: 2, ss. 61 – 100.
- TGMP, SUNUM (2017), <http://www.tgmp.net/tr/sayfa/sunumlar/118/0> (08.02.2017).
- THORBECKE, Eric (2004), “Conceptual Measurement Issues in Poverty Analysis”, **UNU-WINDER Discussion Paper**, No: 2004/04, ss. 1 – 15.
- THORBECKE, Erik (2005), *Multi-Dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues*, Paper prepared for *The Many Dimensions of Poverty International Conference*, **UNDP International Poverty Centre**, Brasilia, ss. 1 – 29.

- TILIÇ, Helga Rittersberger ve Sibel KALAYCIOĞLU (2002) “Yapısal Uyum Programlarıyla Ortaya Çıkan Yoksullukla Başetme Stratejileri”, **Türk Sosyal Bilimler Derneği: Kentleşme Göç ve Yoksulluk**, Ahmet Alpay DİKMEN (Ed.), İmaj Yayınları, Ankara, ss. 197 – 246.
- TODARO, Micheal P. (2000), **Economic Development**, Seven Edition, Addison Wesley, Massachusetts.
- TOPGÜL, Seda (2013), “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksulluğun Kadınlaşması”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, ss. 277 – 296.
- TORRE, Mario La ve Gianfranco A. Vento (2006), **Microfinance**, Palgrave Macmillan, New York.
- TOY, Süleyman ve Ozan GÜNDÜZ (2016), “Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı ve Türkiye Tecrübesi: Başarılar ve Başarısızlıklar”, **Iğdır Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, ss. 121–136.
- TOWNSEND, Peter (1962), “The Meaning of Poverty” **The British Journal of Sociology**, Vol: 13, No: 3, s. 210, [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/cours/E756/The\\_Meaning\\_of\\_Poverty\\_-\\_Townsend.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/cours/E756/The_Meaning_of_Poverty_-_Townsend.pdf), (25/06/2014).
- TOWNSEND, Peter (1979) **Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living**, Allen Lane and Penguin Books, London.
- TURHAN, Salih (1993), “Maliye Politikasının Konjonktürel Etkilerini Değerlendirmeye İlişkin Yaklaşımlar” **Maliye Politikası**, Eskişehir.
- TURHAN, Salih (2002), “İktisadi İstikrar ve Vergi Politikası Uygulamasına İlişkin Sorunlar” **İstanbul Ticaret Odası Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, ss. 59 – 86.
- TURHAN, Salih (2004), **Maliye Politikası**, Engin ATAÇ (Ed.), Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1580, Eskişehir.
- TURNER, Bengt ve Stephen MALPEZZI (2003), “A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control” **Swedish Economic Policy Review**, Vol: 10, ss. 11–56.
- TÜİK, Metaveri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13594> (06.06.2014).
- TÜİK, (Eylül 2008), *Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı: Sorularla Resmi İstatistik Dizisi – 6*, **Türkiye İstatistik Kurumu**, Ankara.
- TÜİK (2013), *Nüfus ve Konut Araştırması 2011*, **Türkiye İstatistik Kurumu**, Ankara.
- TÜRK, İsmail (1960), “İstikrarda Maliye Politikasının Yeri ve Rolü” **Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, No: 4, ss. 1 – 39.
- TÜRK, İsmail (2013), **Maliye Politikası: Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, 25.b. , Turhan Kitapevi, Ankara.

- TÜRKOĞLU, İrfan (2013), “Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı:8, ss.275–305.
- TÜSİAD (2000), *Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı Ve Yoksulluk: AB ile Karşılaştırma*, Yayın No: TÜSİAD-T/2000/12, İstanbul.
- TÜSİAD (2012), *Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Türk Mali sistemi İçerisindeki Yeri: Siyasal, sosyal ve Ekonomik Sonuçları*, Yayın No: TÜSİAD-T/2012/10/532, İstanbul.
- ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI (2016), **İstatistiklerle Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme 2003–2015**, <http://www.udhb.gov.tr/images/istatistik/0c3de9b9fe1505c.pdf>, (07.02.2017).
- ULUOCAK, Gonca Polat ve Arzu İçağasıoğlu ÇOBAN (2011), “Uluslararası Yardımların İnsani Boyutu: Küresel Yoksulluğun Azaltılmasına Yönelik Yardımların İnsan Hakları Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 2, ss. 207 – 227.
- ULUSOY, Ahmet (2013), **Maliye Politikası**, Derya Kitapevi, 7.b. , Trabzon.
- UNDP (1997), **Human Development Report 1997**, Oxford University Pres, New York.
- UNDP (2008), **Human Development Report 2007/2008**, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr\\_20072008\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr_20072008_en_complete.pdf). (02/07/2014).
- UNDP (2010), **The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development**, 20th Anniversary Edition, UNDP, New York.
- UNDP (2013), “Güneyin Yükselişi: Farklılıklar Dünyasında İnsani Gelişme: 2013 İnsani Gelişme Raporu’ndaki Muhtelif Göstergelerle İlgili Açıklama Notu”, <http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/T%C3%B9rkkiye%20De%C4%9Ferlendirmesi.pdf> (22/5/2014).
- UNDP (2014a), **Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience**, UNDP, New York.
- UNDP (2014b), **Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience – Technical Notes**, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14\\_technical\\_notes.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14_technical_notes.pdf) (27/08/2015)
- UNDP (2016), **Human Development for Everyone**, UNDP, New York.
- UNECA (2012), “Unleashing Africa’s Potential as a Pole of Global Growth”, **UN Economic Commission For Africa**.
- UŞEN, Şelale (2007), Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:2, ss. 65–95.
- UYGUR, Sevil ve Fetih YILDIRIM (2011), “Cinsiyete Bağlı İnsani Gelişme Endeks Yaklaşımları: Türkiye Örneği”, **TİSK Akademi**, Cilt:6, Sayı:11, ss. 30 – 59.

- UZUN, Ayşe Meral (2003), “Yoksulluk Olgusu ve Dünya Bankası”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 155 – 173.
- UZUN, Ceren Büşra (2012), “Türkiye’deki Şartlı Nakit Transferi Yardımlarının Bölgesel Dağılımı”, **Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi**, Yıl:12, Cilt: 7, Sayı: 28, ss. 37–59.
- VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2016), **2016 Yılı Faaliyet Raporu**.
- VALENTİNE, Charles A. (1970), **Culture and Poverty**, The University of Chicago Press, Chicago.
- VEENHOVEN, Ruut (2004), “Subjective Measures of Well-being”, **WIDER Discussion Paper**, No: 2004/07, <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/52848/1/389142379.pdf>. (28/06/2014).
- VURAL, İstiklal Y. (2006), “Uluslararası Rekabet Gücünün Teşvikinde Devletin Rolü”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, Coşkun Can AKTAN, vd. (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- VURAL, İstiklal Y. (2007), “Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, **Kurumsal Maliye Politikası**, Coşkun Can AKTAN, vd. (Ed.), 1.b. , Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 179–200.
- WAGLE Udaya (2002), “Rethinking Poverty Definition and Measurement”, **International Social Science Journal**, Volume: 54, Issue: 171, ss. 155 – 165.
- WHO (2001), **Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development**, Report of the Commission on Macroeconomics and Health, WHO, Geneva.
- WORLD BANK, Technical Note Measuring Poverty and Analyzing Changes in Poverty Over Time, [http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn\\_measuring\\_poverty\\_over\\_time.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn_measuring_poverty_over_time.pdf), (20/08/2015).
- WORLD BANK (1990), **Poverty**, World Development Report.
- WORLD BANK (1993), **Poverty Reduction Handbook**, Washington D.C.
- WORLD BANK (2000), **World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty**, World Bank, Washington, D.C.
- WORLD BANK (2008), “MILES to Go: A Quest for an Operational Labor Market Paradigm for Developing Countries”, **Social Protection and Labor Sector.** World Bank, Washington DC.
- WORLD BANK (2009), “What is Inclusive Growth?” **World Bank**, Washington DC. <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/4689801218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf> (25.03.2016).
- WORLD BANK (2012) **World Development Report 2013: Jobs**, The World Bank, Washington, D.C.



- WORLD BANK (2015), **The State of Social Safety Nets 2015**, International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank, Washington, DC.
- WORLD BANK (2016), **Development Goals in an Era of Demographic Change**, Global Monitoring Report 2015/2016, Washington, DC.
- YAKIŞIK, Harun ve Berna Şafak ZÜLFİKAR (2013), “2000 Sonrası Türkiye’de Kırsal ve Kentsel Yoksulluk: Kırsal Yoksullukla Mücadele Uygulama Örnekleri”, **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 17, Sayı:2, ss. 29–49.
- YILDIRIM, Ali, Cem DOĞAN ve Abdullah TOPCUOĞLU (2011), “Türkiye’de 1980 – 2010 Yılları Arasında Uygulanan Yoksullukla Mücadele Politikalarının Etkinliği Üzerine Bir Analiz”, Türkiye **Ekonomisinin Dinamikleri: Politika Arayışları**, Yedinci Ekonomik Yaklaşım Kongresi, Ankara.
- YOLCUOĞLU, İsmet Galip (2012), “Türkiye’de Sosyal Politika ve Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi”, **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt: 23, Sayı: 2, ss. 145 – 158.
- YÜCEL, Duygu (Aralık 2011), “Türkiye’de Yoksulluk Sorunu ve Kamu sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğa Etkileri Üzerine Bir Araştırma”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, ss. 383 – 402.
- YÜKSEKÖĞRENİM KREDİ VE YURTLAR KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2016), **2016 Yılı Faaliyet Raporu**.
- ZENGİN, Eyüp, Ayhan ŞAHİN ve Salih ÖZCAN (2012), “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 2012, Sayı:2, ss. 133–142.

**DİZİN****A**

A. Sen	24, 25, 38
Aile veya Çocuk Yardımları	129
Akıllı Büyüme	235, 239, 241
Aktif İşgücü Politikası	142, 218, 220
Asgari Geçim İndirimi	185, 230, 255
Asgari Ücret	1, 4, 39, 48, 64, 149, 150, 171, 183, 192, 219, 228, 229, 230, 262
ASPB	189, 192, 194, 201, 202, 205, 207, 210, 211, 215, 217, 218, 221, 256, 258
Aşırı Yoksulluk	126, 130
Ayrırma Kuramı	183, 255
Aynî Transferler	ix, 132

**B**

Barınma Yardımları	203
BELDES	178
Büyüme Teşvik Edici Yönetim	235, 246, 247

**C**

Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı	226, 227, 285
---	---------------

**Ç**

Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi	18, 41, 42
-------------------------------	---------------

**D**

Doğum Yardımı	137, 203
---------------	----------

**E**

Eğitim Materyali Yardımları	195
Elmas Modeli	117
Engelli İhtiyaç Yardımları	189, 256
Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması	195, 196
Engellilere Yönelik Yardımlar	130
Entegre Büyüme	235, 237, 239
Eşdeğerlik Ölçekleri Yaklaşımı	34

**F**

FAO	21, 32
FGT Endeksi	34, 37

**G**

Gap-II Eylem Planı	226
Geçici Yoksulluk	22
Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 4,	156, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169
Gelir Yoksulluğu	16
Gelire Dayalı Görelî Yoksulluk	158
Genç Çiftçilere Hibe Projesi	176
Genel Sağlık Sigortası (GSS)	187, 256
Geniş Tabanlı Büyüme	88
Gıda Kalori Alımı Yaklaşımı	31
Gıda Yardımları	117, 202
Gini Katsayısı	168, 169

Girişimcilik Eğitim Programı (GEP)	219	Kırsal Yoksulluk	18, 20, 158
Görel Yoksulluk	8, 12, 13, 16, 26, 28, 29, 31, 33, 41, 156, 158, 163, 166, 249, 250	KKYDP	176, 253
GSS Prim Desteği	189, 193, 256	Klasik Yoksulluk Teorisi	43
<b>H</b>		KOSGEB	219
Hanehalkı Bütçe Anketi	31, 156	KÖYDES	178
<b>I</b>		Kronik Yoksulluk	21
IPARD	176, 253	Küreselleşme	4, 46, 55, 92, 108, 109, 135
<b>İ</b>		<b>L</b>	
İnsani Gelişim Endeksi	4, 68, 165	Lewis	12, 25, 26, 271
İnsani Yoksulluk Endeksi	18, 41	Leyden Yoksulluk	33
İstihdam Seferberliği Programı	175	Liberal Yoksulluk Teorisi	47
İşbaşı Eğitim Programı (İEP)	219	<b>M</b>	
İŞKUR	175, 179, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 226, 227, 261, 265, 268, 274	Maddi Yoksulluk	164
İşlevsel Yoksulluk Teorisi	49	Marjinal Yoksulluk	28
İşsizlik Sigortası	138, 139, 140, 175, 212, 213, 214, 245, 260	MAYA Programı	221
<b>K</b>		Mesleki Eğitim Kursları	219
Kamu İstihdam Programları	134, 135, 136	Mikro Kredi	4, 171, 221, 222, 223, 224, 261
Kapasite Yoksunluğu	24, 39	Mikro-Finansman	145, 147
Kapsamlı Büyüme	244	Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Programı	203
Kapsayıcı Büyüme	88, 89, 166	Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	204
Kayıt Dışı İstihdam	57, 94	Mutlak Yoksulluk	11, 13, 28, 30, 31, 32, 67, 157, 173
Kentsel Yoksulluk	18, 19, 158, 159	<b>N</b>	
KASDEP	177	Nakit Transferler	127, 128
		Negatif Gelir Vergisi	112, 113, 150, 153
		Neo-klasik Yoksulluk Teorisi	45
		Nezih İş	94

**O**

Objektif Yoksulluk 14, 15

OECD 29, 33, 38, 90, 93, 98, 99, 100,  
101, 102, 104, 105, 106, 108, 109,  
111, 114, 115, 116, 118, 119, 120,  
121, 123, 129, 130, 131, 132, 133,  
138, 144, 145, 149, 150, 151, 152,  
167, 168, 169, 172, 174, 181, 182,  
184, 188, 230, 250, 252, 255,  
257, 267, 271, 273, 277, 278, 279,  
282

Ortalama Gelirin Yüzdesi Yaklaşımı 32

**Ö**

Öğle Yemeği Yardımları 195

Öğrenci Taşıma, Barınma ve İaşe  
Yardımları 196

Öksüz ve Yetim Yardımı 204

**P**

P80/P20 Oranı 169

Paylaşımlı Büyüme 88

**R**

Ricardocu Denklik Teorisi 79

**S**

Sen Endeksi 38

SODES 227

Sosyal Dışlanma 19, 22, 23, 25

Sosyal Güvenlik 4, 64, 83, 84, 90, 94,  
108, 111, 124, 125, 126, 133, 135,  
138, 139, 143, 157, 171, 183, 186,

190, 197, 199, 201, 203, 205, 207,  
209, 210, 211, 259, 260, 262

Sosyal Konut 140, 214, 215, 263, 276

Sosyal Koruma 124, 125, 199, 200, 257

Sosyal Sigorta 136, 209

Sosyal Yardım 1, 64, 94, 123, 134, 135,  
189, 191, 201, 202, 205, 207, 208,  
209, 216, 218, 219, 252, 258

Sosyal Yardım Bilgi Sistemi 196, 201

SUKAP 178

Subjektif Yoksulluk 14, 15, 33

Sürdürülebilir Büyüme 242, 244

Sürekli Yoksulluk 164

SYGM 189, 194, 196, 201, 202, 204,  
205, 206, 215, 221, 224, 258, 261

**Ş**

Şartlı Eğitim Yardımları 195, 196

Şartlı Sağlık Yardımları 189, 256

**T**

Tedavi Destek Yardımları 189, 256

Terör Zararı Yardımı 205

Toplum Yararına Çalışma Programı  
(TYÇP) 219

Türkiye Grameen Mikrofinans  
Programı (TGMP) 221

**U**

Ultra Yoksulluk 21

Ulusal İstihdam Stratejisi 218

UMEM Beceri 10 Projesi 175, 252

- UNDP 4, 9, 16, 17, 19, 24, 34, 38, 39, 40, 41, 42, 51, 56, 64, 65, 68, 103, 165, 168, 249, 267, 268, 274, 284, 286
- Ü**
- Ücretsiz Barınma Hizmeti 198
- Ücretsiz Ders Kitabı Yardımı 196
- V**
- Vergi Takozu 110, 111, 150, 181, 182, 245
- VGM 198, 202, 208, 209, 256, 258
- W**
- WHO 21, 32, 114, 287
- World Bank 9, 26, 27, 28, 32, 34, 35, 52, 55, 64, 65, 86, 88, 89, 93, 97, 124, 125, 126, 142, 143, 148, 266, 267, 268, 269, 273, 275, 276, 278, 280, 281, 287
- Y**
- Yakacak Yardımları 203
- Yaşlı ve Engelli Yardımları 202, 205, 258
- Yaşlılık Aylıkları 130
- Yeni Yoksulluk 19, 20
- Yeşil Büyüme 99, 100, 253
- Yeşil Kart 191, 192, 193
- Yoksullar Lehine Büyüme 88, 90, 235, 244, 246
- Yoksullar Lehine Maliye Politikası 1, 2, 3, 4, 69, 84, 85, 155, 202, 231, 251, 262
- Yoksullar Lehine Vergi Politikası 181, 185, 256
- Yoksulluk 1, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 66, 123, 148, 152, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 172, 179, 191, 212, 221, 228, 249, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 272, 274, 275, 276, 277, 279, 280, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288
- Yoksulluk Açığı Endeksi 34, 35
- Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi 36
- Yoksulluk Kültürü 25, 26, 44
- Yoksulluk Oranı 13, 34, 43, 66, 67, 123, 158, 162, 163, 164, 250
- Yoksulluk Sınırı 11, 12, 16, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 66, 67, 68, 87, 112, 135, 152, 156, 157, 158, 159, 163, 173, 199, 231, 250, 256, 262
- Yolsuzluk 53, 55, 59, 283
- YURTKUR xv, 197, 256, 257