

TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLARIN SOSYAL REFAH ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

NERGİS DAMA

TARAFINDAN

YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜNE

SUNULAN TEZ

SOSYAL POLİTİKA ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

Ocak 2016

Tez Danışmanı Adı

Prof. Dr. Erdal Tanas KARAGÖL

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı

Enstitü Müdürü

Bu tezin Doktora derecesi için gereken tüm şartları sağladığını tasdik ederim.

Prof. Dr. Erdal Tanas Karagöl
Sosyal Politika Anabilim Dalı Başkanı

Okuduğumuz ve savunmasını dinlediğimiz bu tezin bir Doktora derecesi için gereken tüm kapsam ve kalite şartlarını sağladığını beyan ederiz.

Prof. Dr. Erdal Tanas Karagöl
Danışman

Jüri Üyeleri

Prof. Dr. Çiğdem ARIKAN (YBU, Sosyal Hizmet) -----

Prof. Dr. Erdal Tanas KARAGÖL (YBU) -----

Doç. Dr. Murat ATAN (Gazi Üniversitesi) -----

Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN (Gazi Üniversitesi) -----

Yrd. Doç. Dr. Abdülkadir DEVELİ (YBU) -----

Bu tez içerisindeki bütün bilgilerin akademik kurullar ve etik davranış çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu beyan ederim. Ayrıca bu kurallar ve davranışların gerektirdiği gibi bu çalışmada orijinal olmayan her tür kaynak ve sonuçlara tam olarak atıf ve referans yaptığımı da beyan ederim; aksi takdirde tüm yasal sorumluluğu kabul ediyorum.

19.01.2016

Nergis Dama



ÖZET

TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLARIN SOSYAL REFAH ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Dama, Nergis

Doktora, Sosyal Politika Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Erdal Tanas Karagöl

Ocak 2016, 173 sayfa

Toplumların ve ülkelerin bireyleri sosyal ve ekonomik risklere karşı korumak için geliştirdikleri sosyal koruma sistemi, sosyal güvenlik, sosyal hizmet, sosyal transfer ve sosyal yardım uygulamaları olmak üzere farklı kurgulanmıştır. Ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal yapılarına göre değişkenlik gösteren sosyal koruma sistemi uygulamalarından sosyal yardımlar, ortak amaç olarak yoksulluğu, yoksunluk ve çeşitli sebeplerden kaynaklanan refah kaybını önlemeyi benimsemişlerdir. Ancak sosyal yardımların birçok ülkede hiçbir katkı alınmadan verilmesi, ekonomik etkinlik tartışmalarına yol açmıştır. Sosyal yardımların finansman kaynağının kamu olması ve kaynağın temel refah göstergesi olan ülke gelirinden sağlanması, sosyal yardımlar ve gelir ilişkisinin araştırılmasını gerekli kılmıştır.

Türkiye’de sosyal yardımların kurumsallaşma sürecinin yakın bir geçmişi olmasına rağmen, sosyal yardımların ekonomide önemli bir maliyet oluşturduğu algısı yerleşmiştir. Bu çalışmada, Türkiye’de 2002 yılından sonra kurumsallaşma sürecine giren sosyal yardımların ülkede kişi başı gelir üzerindeki etkisi tahmin edilmeye çalışılarak, sosyal

yardımların uzun dönemde ekonomik üretimde nasıl bir etkisinin olduğu araştırılmıştır. Sosyal yardımların kişisel refah üzerindeki etkisinin istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif olduğu bulunan çalışmada, üretim fonksiyonunda yer alan işgücü ve sermaye değişkenlerine eğitim, sağlık ve sosyal yardımları temsil eden değişkenler eklenmiştir. EKK yöntemiyle analiz edilen ekonometrik modelde, sosyal yardımların refah üzerindeki anlamlı ve pozitif etkisine karşın, sağlık ve eğitim göstergelerini temsil eden değişkenlerin refah üzerindeki pozitif etkisinin daha fazla olduğu bulunmuştur. Sosyal yardımların eğitim ve sağlık alanında çeşitlenerek verilmesi, kişisel refahın artışında güçlü bir katkı sunacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal yardımlar, refah, ekonomik büyüme, gelir, sosyo-ekonomik eşitsizlik

ABSTRACT

THE EFFECT OF SOCIAL AID ON SOCIAL WELFARE IN TURKEY

Dama, Nergis

PhD, Department of Social Policy

Thesis Supervisor: Prof. Dr. Erdal Tanas Karagöl

January 2016, 173 pages

The social protection system which has been evaluated by society and countries to protect individuals for social and economic risks consists of social security, social work, social transfer and social aid. The common purpose of social aid being different from economical and social structure of countries is to prevent poverty, deprivation and welfare loss. Though, distribution of social aid without any contribution margin has caused economic efficiency in many countries. It is essential that the relationship between social aid and income is argued seeing as the government budget finances social aid and the fund of social aid is provided by national income representing the welfare implication.

In Turkey the institutionalisation process of social aid has been formed recently. Nonetheless, the perception about social aid is that it causes economic cost. In this study, the effect of social aid entering into the process of institutionalisation after 2002 on per capita income has been estimated and the impact of social aid on economic production has been analyzed in the long run. In this research which has been found the positive and

significant effect of social aid on personal welfare, labour and capital taking part in production function has been attached variables which represent education, health and social aid. In the econometric model which has been analyzed by using Least Squares Method, the effect of variables representing education and health indicator has more positive effect than the

variable of social aid. Hence, the social aid should be given in the education and health area. This implementation is going to increase the positive contribution to welfare.

Key Words: Social aid, welfare, economic growth, income, socio-economic inequality

TEŐEKKÜR

Tez çalışmasında yardımını esirgemeyen ve akademide hep yol gösteren tez danıőmanım
Prof. Dr. Erdal Tanas Karagöl'e;

Her kararımaya evet diyen annem Aynur Dama'ya ve aileme;

Süreç boyunca gösterdikleri anlayıştan dolayı teőekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

BÖLÜM 1	1
1.1 Giriş	1
1.2 Tezin Amacı	7
1.3 Tezin Önemi	8
1.4 Hipotez	9
1.5 Tez Planı	11
BÖLÜM 2	18
2.1 Giriş	18
2.2 Sosyal Refahı Etkileyen Değişkenler	19
2.3 Sosyal Refah ve Sosyal Yardımlar Arasındaki İlişki	27
2.4 Sosyal Refah ve Sosyal Yardım İlişkisine Dair Ampirik Çalışmalar	34
2.5 Sonuç	40
BÖLÜM 3	44
3.1 Giriş	44
3.2 Seçilmiş Ülkelerde Uygulanan Başlıca Sosyal Yardım Programları	45
3.3 Ülke Örneklerinde Sosyal Yardım Uygulamaları	50
3.3.1 Kuzey Amerika Ülkeleri	52
3.3.2 Latin Amerika Ülkeleri	62
3.3.3 Avrupa Ülkeleri	71
3.4 Genel Değerlendirme	86
BÖLÜM 4	89
4.1 Giriş	89
4.2 Türkiye’de Sosyal Yardım Anlayışı	90
4.3 Türkiye’de Sosyal Yardım Sınıflandırması	95

4.4 Türkiye’de Ekonomik Büyüme ve Sosyal Yardım İlişkisi	100
4.5 Genel Değerlendirme	112
BÖLÜM 5	115
SOSYAL YARDIMLARIN REFAH ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ	115
5.1 Giriş	115
5.2 Literatür	117
5.3 Solow Modeli.....	120
5.4 Refah Göstergeleri Olarak Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardımlar	121
5.5 Model	126
5.6 Veriler	127
5.7 Metodoloji.....	138
5.7.1 Dickey-Fuller ve Genişletilmiş Dickey-Fuller Birim Kök Testleri	139
5.7.2 Phillip – Perron.....	141
5.7.3 Engle-Granger Eşbütünleşme Analizi.....	141
5.8 Zaman Serilerinin Durağanlıklarının İncelenmesi.....	144
5.9 Model Sonuçları.....	148
5.10 Genel Değerlendirme	155
BÖLÜM 6	165
SONUÇ VE GELECEK ÇALIŞMALAR İÇİN ÖNERİLER	
REFERANSLAR	
ÖZGEÇMİŞ	

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1 Sosyal Yardımlar Öncesi ve Sonrası Yoksulluk Riski, 2003	30
Tablo 2.2 Sosyal Yardım Uygulamaları ve Refah İlişkisini Tahmin Eden Çalışmalar	38
Tablo 3.1 Sosyal Yardım Rejimlerinin Tipolojisi.....	51
Tablo 3.2 İsveç'te Yaş ve Cinsiyete Göre Ortalama Nüfus Sayısı, 2010-2014.....	83
Tablo 3.3 2014 yılı Nüfus İstatistikleri ve 2030 Yılı İçin Nüfus Tahmini, İsveç	85
Tablo 4.1 Türkiye'de Sosyal Yardım Kronolojisi	93
Tablo 4.2 Sosyal Yardım İstatistikleri, 2014	99
Tablo 4.3 Doğumda Beklenen Yaşam Süresi ve Doğumda Beklenen Sağlıklı Yaşam Süresi	107
Tablo 4.4 Türkiye'nin İGE Göstergeleri.....	109
Tablo 5.1 Değişkenlerin Tanımları	128
Tablo 5.2 ADF Birim Kök Testleri Sonuçları	147
Tablo 5.3 Birinci Sıra Fark ADF Birim Kök Testleri Sonuçları	147
Tablo 5.4 Sosyal Yardımların Kişisel Refah Üzerindeki Etki Modelinin Tahmin Sonuçları	149
Tablo 5.5 Uygun Gecikme Uzunluğunun Seçimi	153
Tablo 5.6 Hata Düzeltme Modeli Sonuçları	154

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 3.1 ABD’de Yoksul Sayısı ve Yoksulluk Oranı, 2000-2014.....	57
Grafik 3.2 ABD’de İşsizlik Oranı (%) ve SNAP Ortalama Katılımcı Sayısı (Milyon), 2000-2014.....	58
Grafik 3.3 Bolsa Familia Yararlanıcı Aile Sayısı (Milyon) ve Maliyet (Brezilya Reali-Milyar).....	71
Grafik 4.1 Türkiye’de Kent Nüfusu ve Kırsal Nüfusu Yüzdesi (1980-2012)	91
Grafik 4.2 Türkiye’de Yıllık Büyüme Oranı (%) ve Gini Katsayısı, 2002-2014.....	101
Grafik 4.3 Milli Eğitim Bütçesinin Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı (%)	102
Grafik 4.4 İlköğretim ve Ortaöğretim Düzeyinde Net Okullaşma Oranı, 2000-2015.....	103
Grafik 4.5 İlkokul, Ortaokul ve Lise Düzeyinde Okullaşma Oranı, 2012-2015	105
Grafik 4.6 Toplam Sağlık Harcamaları / GSYH (%) ve Satın Alma Paritesine Göre Kişi Başı Sağlık Harcaması (\$).....	107
Grafik 4.7 Türkiye’de yeni doğan bebek ölüm sayısı (Bin).....	108
Grafik 4.8 Türkiye’nin İGE Değeri, 1990-2013.....	109
Grafik 4.9 Türkiye’de Sosyal Harcamalar Miktarı (Milyar TL) ve Sosyal Harcamaların Bütçe İçindeki Payı (%), 2007-2015	111
Grafik 5.1 GSYH’nin Zaman İçindeki Değişimi (1983-2014, TL).....	129
Grafik 5.2 Kişi başına düşen GSYH (1983-2014, TL).....	130
Grafik 5.3 Türkiye’deki Sermaye Stoku, 1983-2014	131
Grafik 5.4 Lise düzeyinde eğitimli kişi başına düşen net sermaye stoku, 1983-2015	133
Grafik 5.5 Türkiye’de Lise Düzeyinde Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı, 1983-2014	134
Grafik 5.6 Türkiye’de Toplam Fon İçerisinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu Oranı.....	136
Grafik 5.7 Türkiye’de Doğumda Beklenen Ortalama Yaşam Beklentisi (1983-2014)....	137
Grafik 5.8 Orijinal Serilerin Grafikleri.....	145
Grafik 5.9 Logaritmik Düzeydeki Serilerin Grafikleri.....	146

Grafik 5.10 Modellere İlişkin CUSUM ve CUSUM Q Grafikleri 152



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 3.1 ABD’deki Gıda ve Beslenme Hizmetleri Tarafından Yürütülen Programlar	53
Şekil 4.1 Türkiye’de Mevcut Sosyal Yardım Programları, 2015	97



KISALTMALAR

ASPB: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

DLA: Engelli Yaşam Aylığı

EBT: Elektronik Bireysel Yardım Sistemi

FSP: Gıda Kuponu Yardımı

GSS: Genel Sağlık Sigortası

IMF: Uluslararası Para Fonu

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

RGS: Olağan Gereksinim Kademeleri

TOD: Temsili Ortalama Değer

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

SRF: Sosyal Refah Fonksiyonu

SRAP: Sosyal Riski Azaltma Projesi

SYDTF: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu

SNAP: Ek Beslenme Yardım Programı

ŞNT: Şartlı Nakit Transferi

BÖLÜM 1

1.1 Giriş

Ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmişliğin göstergesi olarak kabul edilen refah, eğitim, sağlık, gelir, vb. birçok değişkenle ifade edildiğinden ülkeler arasında farklılık gösterir. 1945-1974 yılları arasında ülkelerin refah tipolojisine göre ayrılmasına yol açan bu farklılık, refahın çok boyutlu olmasından ve ölçüm zorluğundan kaynaklanmaktadır. Eğitim ve sağlık gibi temel alanların refah hizmeti olduğu konusundaki ortak görüşe rağmen, bu alanlarda bile yürütme, kontrol ve denetleme aktörlerinin kim olacağına dair ortak bir görüş yoktur. Refah sunumuna yönelik bu ayrımın yanı sıra, eğitim ve sağlık dışında refah göstergelerinin ne olduğu ve hangi uygulamaların refah uygulamaları olarak kabul edileceği konusunda da bir fikir birliği bulunmamaktadır.

Refah hizmetleri, refah ölçümü ve refah hizmetlerinin yürütücüsü konusundaki ayrışma bulunmaktayken, yoksul ve muhtaç olarak kabul edilen kesimin durumunun iyileştirilmesi amacıyla ise genel bir kabul söz konusudur. Asgari yaşam düzeyinin sağlanabilmesi için gereken gıda, giyim ve barınma gibi ihtiyaçların karşılanamaması gibi genel bir tanıma karşılık gelen yoksulluk, farklı ölçüm yöntemleri kullanılarak farklı tanımlamalara da karşılık gelmektedir. Uluslararası kabul gören tanım ise mutlak yoksulluktur ve en temel ihtiyaçların yoksunluğu olarak ifade edilmektedir (Todaro, 2000). Yoksulluk veya yoksul olma durumu ise refah kaybı veya refahtan yoksun olma şeklinde de belirtilmektedir. Bu nedenle yoksulluk ve refah arasındaki ilişkiyi belirleyen araçlar tartışma konusu olmaktadır.

Bu tartışmalarda öne çıkan görüşlerden birisi, yoksul veya ihtiyaç sahibi bireyin, ihtiyaç durumu göz önünde bulundurularak yapılacak uygulamaların, kişisel ve toplumsal refah değişkenini olumlu etkileyeceği iddiasıdır. Ülkelerin ekonomik gelişmişliğine, siyasi

yönetim ve sosyal alışkanlıklarına göre birbirinden farklı uygulamalar mevcut olmasına ve bu uygulamaların amaçları farklılık göstermesine rağmen, son aşamada ulaşılmak istenen

hedef, bireysel ve toplumsal refahı tehdit eden risklerin azaltılmasıdır. Yoksulluğun azaltılması ve refahın artışı sağlayacak olan makroekonomik hedefin ise ekonomik büyüme olduğu, kalkınma iktisatçılarının birçoğu tarafından savunulan bir görüştür. Gelirin refah göstergesi olarak kabul edilmesi de, refah ve ekonomik büyüme arasındaki pozitif ilişkiyi açıklamayı kolaylaştırmaktadır. Yaşam standartlarını yükselten ve dolayısıyla refah konusunda bir veri sunan temel kavramlar ise fayda, gelir ve güç olarak ifade edilmektedir. Fayda kavramı, kişisel tercihlere göre farklılaşacağından, güç olgusu ise her toplumun sosyo-kültürel özelliklerinden bağımsız değerlendirilemeyeceğinden dolayı, parasal bir karşılık sunan gelir, refah ölçümünde ortak değişken durumundadır. Çünkü, refah göstergesi olarak birçok değişken ve kavramın bulunması, her bireyin refah düzeyini ortak bir ölçüye göre değerlendirmemesi, bu konuda kısıtlamaları zorunlu hale getirmiştir. Walle (1996) refahın ölçümünde kesin ve belirli ölçütler kullanılsa bile, tartışmanın süreceğini iddia etmiştir. Belirli bir yoksulluk ölçütü kullanılarak belirlenen refah düzeyi, başka bir yoksulluk ölçütü kullanıldığında farklı bir sonuç verebilir. Bu yüzden, refah düzeyini ölçerken farklı değişkenlerin refah üzerindeki pozitif ve negatif etkileri olabileceği göz önünde tutulmalıdır.

Refah artışına karşılık gelen ekonomik büyüme, yani gelir artışı özellikle alt ve orta gelir grubunun ekonomik üretim sürecine verimlilik esasına göre katılmasıyla mümkündür. Çünkü, sürdürülebilir ekonomik büyüme nitelikli beşeri sermayeyle gerçekleşebilmektedir. Ancak, asgari yaşam düzeyini bile karşılayamayacak durumda olanların ekonomik üretim sürecine katılması beklenemez. Gıda, giyim ve barınma gibi temel ihtiyaçlarını bile karşılayamayan kesimin, ekonomide bir katma değer oluşturması olası değildir. Bu nedenle, yoksul ve ihtiyaç sahibi bireylerin muhtaçlık durumlarını ortadan kaldıran, beşeri sermayelerini artıran başlıca uygulama araçlarından olan sosyal yardımlara atfedilen önem artmaktadır.

Bu bağlamda, yoksul veya ihtiyaç sahibi bireylerin, yoksunluk ve ihtiyaçlarının karşılanmasında etkin bir araç olarak kullanılan sosyal yardımların refah üzerindeki etkisi önem kazanmaktadır. Sosyal yardımların refah göstergesi olan kişisel geliri nasıl etkilediği sosyal yardım ve refah ilişkisini araştırmada önemli bir gösterge sunmaktadır. Sosyal yardımlar sonucunda kişisel gelirden bir artış yaşanıyorsa, sosyal yardımların bireysel refah ve dolayısıyla sosyal refah üzerinde olumlu etkisi olduğuna dair bir çıkarıma yapılabilir. Dünya Bankası'nın yoksulluğu açıklarken kullandığı temel gösterge olan parasal gelir, refah, gelir ve yoksulluk arasındaki bağın uluslararası düzeyde de kullanıldığını göstermektedir (Dünya Bankası, 1991).

Sosyal yardımlar, yoksulluğun azaltılması, yoksul ve muhtaç bireylerin ekonomik ve sosyal yaşama katılımında etkili bir uygulamadır. Ülkeler arasında sosyal yardım anlayışı, kapsamı ve uygulamaları farklılık göstermesine rağmen, sosyal yardımlarda mücadele edilen başlıca sorun yoksulluk ve refah kaybıdır. Yoksulluğun farklı tanımlamalarının olması, sosyal yardım uygulamalarının içeriğini değiştirmektedir, ancak sosyal yardımların yoksulların ihtiyaçlarını karşılama hedefi sabit kalmaktadır. Sosyal yardımlarda, devletin ihtiyaç sahibinin hakkını savunacak adil bir aktör olduğu konusundaki ortak kabul, dünyadaki birçok ülkede sosyal yardımların uygulayıcısının kamu olmasını sağlamaktadır. Bu nedenle, bireysel ve toplumsal refahın artırılmasından birincil derecede sorumlu olan devlet, bu görevi yerine getirmek için kamu harcamalarını araç olarak kullanır. Kamu harcamalarını artırarak, özellikle yoksul kesimin tek başına ulaşamayacağı veya erişimde fırsat eşitsizliği yaşayacağı mal ve hizmetler, kamu harcamaları kalemiyle hedef kitleye sunulur.

Bireysel ve toplumsal refahı belirleyen en önemli değişken olarak kabul edilen gelirin adil paylaşımının sağlanması da, kamu harcamaları kapsamında değerlendirilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik büyüklüğün artmasıyla eşanlı ilerleme göstermeyen gelirin adil paylaşımında, sosyal yardımlar etkili bir kamu politikası aracı olarak işlev görmektedir. Bu şekilde, ekonomik büyüme artarken adil gelir dağılımı sağlanmasının önünde engeller bulunuyorsa, devlet sosyal yardımlarla yoksul ve muhtaç kesime ulaşır. Ancak, bu çözüm sürdürülebilir değildir. Ekonomik büyüme artırılırken toplumun her kesiminin bu artıştan adil pay alması, sosyal yardım ihtiyacını azaltacağı gibi

toplumsal adaleti de tesis edecektir. Bu şekilde yoksulluğun azalması sağlanacak ve refahın artışında pozitif rol oynayan eğitim ve sağlık gibi alanlara daha fazla kaynak aktarılacaktır.

Hedef kitlenin yoksullar ve amacın yoksulluğu azaltma olduğu bir kamu politikasında, kamu harcamalarının en fazla aktarıldığı alan eğitim, sağlık, ulaşım gibi refah hizmetleri ve primsiz katkı olarak bilinen sosyal yardım uygulamalarıdır. Devlet tarafından sağlanan eğitim, sağlık gibi refah hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, toplumsal refahı olumlu yönde etkilemektedir. Ancak, dezavantajlı grup olarak kabul edilen kadın, çocuk, engelli, bakıma muhtaç ve yaşlı bireylerin refah hizmetlerine erişiminin etkin bir şekilde gerçekleşmesinde, kişinin ve hane halkının yoksulluğunu derinleştiren faktörlerin ortadan kaldırılmasında, sosyal yardım politikası büyük önem taşımaktadır. Çünkü, refah hizmetlerinden faydalanmanın ilk yolu, bu hizmete erişimi engelleyen sorunların çözümüdür.

Refahı azaltan temel olgu olan yoksulluk, küresel düzeyde bir sorun olmasından dolayı ulusal düzeyde çözüm uygulamalarının yanı sıra, uluslararası düzeyde de yoksullukla mücadele eden kuruluşları ortaya çıkarmıştır. Başlıca misyonunu “yoksullukla mücadele” olarak tanımlayan Dünya Bankası, özellikle 1990’lı yıllardan sonra yoksullukla etkin mücadele stratejilerinde ekonomik büyüme artışı, beşeri sermaye yatırımları gibi kişisel ve toplumsal refah artışını sağlayan göstergelere odaklanmıştır. Yoksulluğu azaltmak, geliri ve refahı artırmak amacıyla, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere finansal yardım sağlayan bu kuruluşların, ulusal düzeyde karşılığı sosyal yardım sistemidir. Ülkelerin refah tipolojisine göre değişen sosyal yardım uygulamaları, sosyal yardım sisteminin ekonomik büyüme ve beşeri sermaye arasındaki ilişkinin analiz edilmesi açısından önemlidir.

Farklı uygulama örnekleri görülse de, tüm ülkelerde sosyal yardımların dezavantajlı grup olarak nitelendirilen kesimin ihtiyaçlarının karşılanarak bu kesimin ekonomik ve sosyal yaşama katılımı amaçlanmaktadır. Bu amacın gerçekleşip gerçekleşmediğinin analiz edilmesi ise, sosyal yardımların etkinliğini ve verimliliğini göstermesi bakımından gereklidir. Sosyal yardımların ekonomik büyüme üzerindeki etkisi ölçülerek, sosyal yardımların ülke gelirinde, dolayısıyla da toplumsal refahta nasıl bir etki oluşturduğu

tahmin edilmelidir. Böylece, sosyal yardımların amacına uygun olarak kullanıldığı, ekonomik büyüme oluşturularak refah artışı sağlandığı savunulabilir.

Ancak dikkat edilmesi gereken, ekonomik büyüme yani gelir artışı, gelirin adil paylaşımı anlamına gelmemektedir. Buna rağmen gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun azalışı ve refah artışının ilk basamağının ekonomik büyüme olduğu savunulmaktadır. Nicholas Kaldor ve Simon Kuznets gibi iktisatçılar, eşitsizliğin büyümeyi sağladığını, ekonomik büyüme sağlandıktan sonra gelir eşitsizliği sorunun çözülebileceğini savunmuşlardır (Stiglitz, 2000). Bu nedenle, tez çalışmasında sosyal yardımların ekonomik büyüme kapsamında kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisi tahmin edilmeye çalışılmıştır, gelir adaletini ve adil refah paylaşımı konuları kapsam dışında bırakılmıştır.

Türkiye’de sosyal yardımlar, Dünya Bankası’nın yoksulluğu azaltma veya yoksulluğun bireyler üzerindeki negatif etkisini hafifletme amacıyla Türkiye’ye finansal yardımda bulunmasıyla farklı bir süreç izlemiştir. Geçmiş uygulamalar incelendiğinde günümüzde sosyal yardımların amaç ve içerik bakımından ciddi bir değişime uğradığı görülmektedir. Özellikle kırsal bölgede yaşayanların kentlere göç etmesinin engellenmesi, kentsel yaşam için tehlike olarak görülen niteliksiz işgücünün kırsal kesimde kalmasının amaçlanarak verilen sosyal yardımlar, yoksulluğun kentlerin dışında tutulmasıyla refahın sağlanacağına dair bir anlayış benimsenerek uygulanmıştır. Türkiye’nin sosyal tabakalarından alt ve orta gelir grubundakilerin siyasi ve sosyal yaşama katılımıyla birlikte, bu anlayışın da değiştiği görülmektedir. Ancak bu katılım, Türkiye’de ekonomik iyileşmeyle eş anlı gerçekleşmiştir. Bu durumda, sosyal yardım niceliğinde görülen artış ekonomik iyileşmenin sonucu olarak yorumlanabilir. Sosyal yardımların, yardıma ihtiyaç duyan bireylerin ekonomik ve sosyal yaşama katılımını sağlayarak ekonomik üretimde de etkili olup olmadığı sorusu, tez çalışmasının temel sorunsalını oluşturmaktadır. Çünkü sosyal yardımların etkinliği kişi başına düşen gelir olarak tanımlanan refah üzerindeki etkisi ölçülerek belirlenmesi yöntemi tercih edilmiştir.

Diğer yandan, Türkiye ekonomisinde iyileşme yaşanmasıyla birlikte, iyileşmenin kamu harcamalarına yansmasıyla başlayan sosyal devlet uygulamalarındaki nitelik ve nicelik

artışı, makro düzeyde olumlu bir sürece işaret etmektedir. Sosyal yardıma ayrılan kaynağın artması ve sosyal yardım uygulamalarının çeşitlenmesi de, yine ekonomideki olumlu sürecin sonuçlarıdır. Gelir dağılımı ölçütü olan Gini katsayısının, adil gelir dağılımı yönünde ilerlemesi, özellikle yoksul kesimin gelirden pay alması ve yoksullukla mücadele stratejileri açısından başarılıdır. Ancak, 2002-2014 döneminde Türkiye'deki ekonomik gelişmenin sosyal yardım aracılığıyla olup olmadığının araştırılması, sosyal yardımların kişi başı gelir üzerinde nasıl bir etkisinin olduğunun belirlenmesi, sosyal yardımlardan faydalanan kişilerin ekonomik üretimde de katma değer oluşturduğu konusunda bir veri sunmaktadır. Sosyal yardım alan bireylerin kişisel gelirlerindeki değişimin izlenmesi ise, sosyal yardımların hedef kitlesi üzerindeki etkisinin tahmin edilmesi spesifik bir ölçüm imkanı vermektedir. Yalnız, tez çalışmasında sosyal yardım alanların gelir, yani refah düzeyindeki değişimi değil, ülke kaynaklarından sosyal yardımlara ayrılan miktarın makro düzeyde ülkede kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisi tahmin edilmeye çalışılmıştır.

Bu amaçla, 1983-2014 dönemini kapsayan Türkiye'de kişi başına düşen gelir, net sermaye stoku, lise düzeyinde öğretmen başına düşen öğrenci sayısı, doğumda beklenen ortalama yaşam beklentisi ve sosyal yardımlar verileri kullanılarak bir veri seti oluşturulmuştur. Tahmin edilmeye çalışılan etki, sosyal yardımların kişi başı gelir üzerindeki etkisidir. Sosyal yardımların amacı, yardım alan bireylerin yaşam standartlarını yükselterek, bireyin ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlamak olduğundan, sosyal yardımların kurumsallaşma sürecinin başladığı 2002 yılından sonraki sürecin kişi başı gelir, dolayısıyla kişisel refahı nasıl etkilediği analiz edilmiştir. Sosyal yardım aracılığıyla kişi başına düşen gelirin artışı, refah fonksiyonunun temel bileşeni gelir olduğu için doğrudan refah artışıyla ilişkilendirilmektedir.

Diğer yandan, refah ve yoksulluk arasındaki ters yönlü ilişki, refah tanımlamasında yoksulluk ölçülerinin de kullanılmasına izin vermektedir. Ancak farklı yoksulluk ölçümlerinin olması, refah fonksiyonu tanımlamasını zorlaştırmaktadır. Yoksulluğu azaltacak bir politika aracı olarak kullanılan sosyal yardımların, ülkede kişi başına düşen gelirden pozitif bir etki oluşturması refah seviyesinin yükselmesiyle eş tutulmuştur. Ancak, gelir veya refahın artışı, bu artıştan yoksul veya sosyal yardım alan hanelerin aldığı payın adaleti veya etkinliği konusunda bir öngörü sunmamaktadır.

Fakat, temel amacı yoksullukla mücadele olan Dünya Bankası'nın yayınladığı Yoksulluğu Azaltma Stratejisi Bildirileri'nde de iddia edilen, gelişmekte olan ekonomilerde öncelik ekonomik büyümenin sağlanması, sonrasında da gelir dağılımının adaletinin gerçekleşmesinin mümkün olduğudur (Panos, 2000). Türkiye de gelişmekte olan ülke kategorisinde yer aldığından, 2002-2014 yıllarını kapsayan dönemde sosyal yardımların ülkede kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisinin ölçülmesi gerekmektedir. Kişi başına düşen gelirin artması durumunda, sosyal yardımlar alanında araştırılacak bir sonraki konu gelir adaletinin ve refah paylaşımının hakkaniyeti olmalıdır.

1.2 Tezin Amacı

Sosyal yardımların toplumsal yapıdaki gücünün artmasından dolayı sosyal yardımlar, özellikle gelişmekte olan ülkelerde beşeri sermaye oluşturma ve ekonomik üretim sürecine nitelikli işgücü katma adına kullanılan etkili politika araçlarından biri olmuştur. Muhtaçlık durumuna ve ihtiyaca göre değişebilen sosyal yardımların başlıca amacı ise yoksulluğu azaltmak ve yoksul kesimin refah kaybını azaltarak bireyin ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlamaktır. Bu şekilde, ekonomide katma değer oluşması, beşeri sermayenin nitelikli hale getirilmesi ve sosyal adaletin sağlanması hedeflenmektedir.

Gelişmekte olan ekonomilerin temel sorunlarından birisi olan yoksulluk ve farklı sebeplerden dolayı yoksunluk yaşayan bireylerin güçlendirilmesi için sosyal yardımlar kullanılmaktadır. Gelişmiş ülkelerin aksine, gelişmekte olan ülkelerde verilen sosyal yardımların etkinliği ölçülürken öncelik ülkenin ekonomik üretiminde bir fark oluşturup oluşturmadığının araştırılması, sonrasında ise sosyal yardım alan birey veya hane halkının ortaya çıkan gelirden adil pay alıp almadığıdır. 2002'den sonra Türkiye'nin düşük gelir grubu ülke kategorisinden çıkarak orta gelir grubuna yükselmesi, makroekonomik reformlar sayesinde gerçekleşmiştir. Türkiye ekonomisinin büyümesi sonucunda ortaya çıkan gelirin nüfusa bölünmesiyle elde edilen kişi başı gelirden de bir artış yaşanmıştır.

Bu bağlamda tezin amacı, sosyal yardımların refahın göstergelerinden birisi olan kişi başı gelir üzerinde etkisinin olup olmadığının araştırılmasıdır. 2002-2014 döneminde kişi

başına düşen gelirin artışı, dolayısıyla refahın yükselmesinde sosyal yardımların etki düzeyini ölçme gereksinimidir. Sosyal yardım verilen kesimin beşeri sermaye bakımından güçlendirilerek kişi başı gelir üretiminde herhangi bir etkisinin olup olmadığı sorusunun cevabı, sosyal yardımların maliyet veya uzun dönemde gelir oluşturduğu tartışmasına da cevap olacaktır. Bütçeden önemli bir pay ayrılan sosyal yardımların, ekonomik üretim üzerindeki etkisi analiz edilerek sosyal yardımların refahı nasıl belirlediği araştırılarak, sosyal yardımların etkinliğinin analiz edilmesi amaçlanmıştır.

1.3 Tezin Önemi

Türkiye’de sosyal yardım terimi, 2001 ekonomik krizinin ardından sıklıkla dile getirilmeye başlanmıştır. Krizle birlikte yoksulluğun derinleşmesi ve yoksul sayısının artması, aynı zamanda toplumsal refahta ciddi oranda bir azalış yaşanmasına sebep olmuştur. Sosyal yardımların krizin etkilerini azaltmak için kullanılmaya başlanması, ardından Türkiye ekonomisindeki iyileşmeyle birlikte sosyal yardım alanındaki hızlı gelişme, sosyal yardımların etkinliğinin araştırılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Sosyal yardımların ülke ekonomisinde yalnızca bir maliyet kalemi olup olmadığı, sosyal yardımların ekonomik üretim üzerindeki etkisini ve sosyal yardımların kişi başı gelire olan ilişkisinin araştırılması, sosyal yardımların “hak” prensibiyle dağıtımı, yoksullukla mücadele stratejileri içindeki öneminin artması, kapsam ve içeriğinin şekillenmesi adına bir veri sunacaktır.

Son yıllarda, yüksek sosyal koruma harcamalarından dolayı ülke ekonomilerinde ağır bir yük getiren sosyal yardımların Türkiye örneğinde incelenerek, sosyal yardımlar ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin açıklanması, Türkiye’nin sosyal devlet olma sürecinin belirlenmesine yardımcı olacaktır. Sosyal yardımların ülke ekonomisindeki ve kişi başı gelirdeki etkisi, yoksullar ve muhtaç durumda olanların ekonomik ve sosyal hayata katılımında belirlenecek politikalar için yol gösterici olacaktır. Sosyal yardımlara ayrılan kaynağın son aşamada kişi başı geliri ve refahı artırması, sosyal yardım programlarının çeşitlenmesi ve kapsamının genişlemesini sağlayacaktır. Eğitim, sağlık, barınma, beslenme gibi temel insani ihtiyaçlardan mahrum olma durumu bu şekilde ortadan kaldırılacaktır. Türkiye’de sosyal yardım ve ekonomik büyüme arasında kurulacak

verimlilik esasına dayalı ilişki, ekonomik kalkınma ve refahın artışının eş anlı ilerlemesinde pozitif bir katkı sunacaktır.

1.4 Hipotez

Sosyal yardım alma ihtiyacında olan ailelerin veya bireylerin refah düzeyi sosyal yardım alma hakkını desteklerken, sosyal yardım almayan ailelerin refah düzeyi de bu hanelere kamu harcamasının yapılmamasını onaylamaktadır. Sosyal yardımlar, farklı alanlarda verilerek eğitim, sağlık, gıda, bakım ve barınma gibi ihtiyaçların karşılanmasıyla bireyin veya ailenin güçlendirilmesi amacını taşımaktadır. Sosyal yardımların kurumsallaşma sürecine girdiği 2002 sonrasında ise Türkiye’de uygulanan sosyal yardım politikaları, yoksulluğun azaltılmasında ve toplumsal refah üzerinde pozitif anlamlı bir etkiye sahip olduğu iddia edilmektedir.

Sosyal yardımlardan faydalanma kriterlerinde başlıca faktörün gelir olduğu dikkate alınırsa, sosyal yardım uygulamalarında da temel amaç gelir artışı sağlanarak yoksulluğu azaltmaktır. Ekonomik ve sosyal yaşama katılımında en büyük sorunların başında gelen gelir düşüklüğü, dezavantajlı grupların dezavantajlı durumlarının ortadan kaldırılması için de engel teşkil etmektedir. Kamu, özel sektör veya sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanan sosyal yardım programlarıyla, kişilerin yaşadıkları yoksulluk ve yoksunluk azaltılmaya çalışılmaktadır. Sosyal yardım programlarının uzun dönemdeki amacı ise, kişilerin ihtiyaçlarının karşılanarak ekonomik üretim sürecine katılmaları ve ülke gelirinin, dolayısıyla da refahın artırılmasıdır. Bu şekilde, sosyal yardımların etkinliği ve verimliliği sağlanırken, sosyal yardımların daha fazla ihtiyaç sahibine ulaşması, niceliğinin, niteliğinin ve çeşitliliğinin artırılması da gerçekleşecektir. Ülkede kişi başına düşen gelirin yükselmesi, makro düzeyde yoksulluğu ve yoksul sayısını azaltırken, alt ve orta gelir grubunun toplam gelirden aldığı payı yükseltecektir.

Kamu kaynaklarından sosyal yardımlara pay aktarılırken, sosyal yardım faydalanıcılarını seçme sürecinde tarafsız olunması ve hedefleme kriterlerinin belirlenmesi için hedefleme mekanizmaları kullanılmaktadır (Karagöl, vd., 2013). Hedefleme mekanizmasının geniş

tutulmasıyla yoksulluğa ve yoksul sayısındaki değişime makro düzeyde etki edilebilmesi amaçlanmaktadır. Tez çalışmasının başlıca sorunsalı da, makro düzeydeki sosyal yardım miktarının ülkede kişi başına düşen gelir ve refah üzerindeki etkisinin ne olduğunun araştırılmasıdır.

Tez çalışmasında cevap aranan ve araştırılan sorular:

- Bireyin ve toplumun refahını hangi değişkenler belirlemektedir?
- Sosyal yardım ve sosyal refah arasındaki ilişki nedir?
- Dünyada ve Türkiye’de hangi sosyal yardım politikaları uygulanmıştır/ uygulanmaktadır?
- Sosyal yardım harcama miktarları ve oranlarıyla ülkelerin ekonomik büyüme oranları arasındaki ilişki nedir?
- Sosyal yardımların refah değişkeni olarak kabul edilen kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisi nedir?
- Ülkede sosyal yardım alanına ayrılan miktarın yükselmesi, Türkiye’de kişi başına düşen geliri nasıl etkilemiştir?

Bu araştırma soruları baz alınarak ülkede kişi başına düşen gelirle ülkede verilen sosyal yardım miktarı arasındaki ilişki tahmin edilmeye çalışılmıştır. Bu şekilde, bir ülkede yıl içinde üretilen gelirin sosyal yardıma ayrılan miktarla olan ilişkisi analiz edilmeye çalışılmış, 2008 küresel ekonomik krizinden sonra gelişmiş ülkelerde görülen sosyal koruma harcamalarının ekonomiye yüksek bir maliyet yüklediği ve ekonomik üretim sürecinde negatif bir durum oluşturduğu tezine karşı bir iddia geliştirilmiştir.

Bu araştırmanın öne sürdüğü hipotezler:

Hipotez:

H_0 = Sosyal yardımların kişi başı gelir üzerinde anlamlı bir etkisi yoktur.

H_1 = Sosyal yardımların kişi başı gelir üzerinde anlamlı bir etkisi vardır.

Sosyal yardımların ekonomik büyüme ve kişi başı gelir üzerindeki etkisinin anlamlı olup olmadığı istatistiksel yöntemle analiz edilerek, Türkiye’nin 2002-2014 dönemindeki

ekonomik gelişmesinin sosyal yardımlarla olan ilişkisi açıklanmaya çalışılacaktır. H_0 hipotezinin reddedilmesi durumunda, sosyal yardımların kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisinin pozitif ve anlamlı olması, Türkiye'nin sosyal yardım politikalarının şekillenmesinde yol gösterici olacaktır.

1.5 Tez Planı

Türkiye'de 2002 yılından sonra kurumsallaşma sürecine giren ve önemi artan sosyal yardımların tartışma alanı, kamu bütçesine ciddi bir maliyet getirdiği veya yoksul kesim üzerinde pozitif bir etki oluşturarak ihtiyaç veya eşitsizliklere dair bir çözüm aracı olduğu kapsamında devam etmektedir. Türkiye ekonomisinde sosyal koruma sisteminde yapılan harcamaların 2002 yılından sonra artış göstermesi, bu harcamaların maliyet ve etkinlik analizinin yapılmasını da gerekli kılmıştır. Sosyal yardım yazınının 2002 sonrasındaki gelişimi de bu süreçle açıklanabilir. Türkiye'nin ekonomik ve siyasi yapısında, sosyal yardımlar kurumsal bir yapıdan ziyade hayırseverlik duygusunun rehberlik ettiği sivil toplum kuruluşları, dernek ve vakıf aracılığıyla yapılan bir davranış olarak kabul görmüştür. Tez çalışmasının sorunsallarından birisi olan sosyal yardımlara ayrılan bütçenin ülkenin ekonomi yapısında maliyeti artırıcı etki yapıp yapmadığı, kişi başı geliri nasıl etkilediği sorusu sosyal yardımların kurumsallaşması, toplum tarafından kabul edilmesi ve sosyal devletin görevi olarak görülmesi anlayışının çıkarsaması yapılarak ortaya çıkmıştır.

“İnsan onuruna yakışır bir hayat” prensibiyle bireyler arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltmayı amaçlayan sosyal yardımların yoksulluk gibi refahı azaltan gösterge üzerinde olumlu etkisinin olduğunu destekleyen çalışmalar olduğu gibi, kişisel refahın artışında araç olarak kullanılan sosyal yardımların verileceği kişilerin belirlenmesi konusunda da yapılan çalışmalar mevcuttur. Sosyal yardımlar konusunda yapılan çalışmalarda, sosyal yardımların verilecek birey, aile veya hane halkının belirlenmesindeki kriterlerin neler olacağı (Karagöl, vd., 2013), AK Parti dönemi sosyal yardımlar ve yoksulluk ilişkisi (Buğra, 2013), sosyal yardımlar ve istihdam bağlantısı (Arslan, 2014), sosyal yardım olgusunu kavramsallaşma ve teorileştirme çabası (Kutlu, 2015) çalışmalar bulunmaktadır. Sosyal yardım olarak özele indirgenen bu çalışmalar dışında sosyal transfer harcamalarının yoksulluk üzerindeki etkisini ölçmeye çalışan ampirik çalışmalar da mevcuttur. Şeker (2008) çalışmasında sosyal transferlerin yoksulluğu ne ölçüde

etkilediğini analiz etmeye çalışırken, sosyal transferlerden yararlanan kesimin sosyo-ekonomik özelliklerini de açıklamıştır. Bu şekilde sosyal transferlerden yararlanan hedef kitlenin gelir ve ihtiyaç durumu analiz edilerek, sosyal transferlerden yararlanıp yararlanmama kriterleri üzerinde durulmuştur. Sosyal yardım kullanıcılarının belirlenme kriteri tartışması, sosyal yardım alanında yapılan az sayıdaki çalışmaların büyük bir bölümüne karşılık gelmektedir.

Sarısoy ve Koç (2010) tarafından yapılan araştırma ise, sosyal transfer harcamalarından faydalanan kişilerin cinsiyet, eğitim durumu, çalıştığı sektörlere göre yoksulluk oranı üzerindeki etkisi de, sosyal transfer harcamalarının yararlanıcılar üzerindeki etkisini ölçen sınırlı sayıdaki çalışmalardandır. Sosyal yardımların etkinliğini artıracak olan sosyal yardım faydalanıcılarının nesnel kriterlere göre belirlenmesinde, tez çalışmasının başlıca değişkenlerinden olan refah göstergesi olan gelir önemli bir kriterdir. Çünkü “hak” bağlamında hareket edilerek refah düzeyi düşük olanlara sosyal yardımların ulaştırılması sonucunda, sosyal yardım aracılığıyla kişisel refah üzerindeki pozitif etkinin yükseleceğine dair bir kabul söz konusudur. Ampirik çalışmalar da, sosyal yardımların hedef kitlesinin nesnel kriterlere göre belirlendiği takdirde olumlu etkisinin artıracığı görüşünü desteklemektedir.

Bu çalışmada ise, sosyal transfer harcamaları kavramı daraltılarak sosyal yardım olarak ele alınmıştır. Sosyal yardım alanların refah düzeylerindeki değişiklik veya refah göstergesi olarak kabul edilen gelir değişkeni üzerindeki etkisinin ölçüldüğü çalışmaların aksine, sosyal yardım alanına ayrılan payın ülkedeki kişi başına düşen geliri nasıl etkilediği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, tezin ilk bölümünde tez çalışmasının amacı, sorunsal ve tahmin etmeye çalıştığı ilişki açıklanmıştır. Tez çalışmasının ikinci bölümünde, sosyal refah kavramının tanımlanması ve sosyal refahı etkileyen sosyo-ekonomik göstergeler açıklanmaya çalışılmıştır. Pareto Optimumu yardımıyla tanımlanan sosyal refah fonksiyonunda, herhangi bir kişinin refah artışının koşulu olarak başka birisinin refahında azalma yaşanmaması ön şart olarak sunulduğu, oluşturulan kamu politikalarının yoksulların yaşam standartlarını yükseltmeyi amaçladığı takdirde toplumsal refahın artacağı savı öngörülmüştür. Toplumdaki muhtaç ve yoksul kesimin refahını yükseltecek eğitim, sağlık, barınma, gıda ve ulaşım gibi hizmetlere erişimdeki sorunların çözülmesinin,

son aşamada kişisel geliri artıracığı ifade edilmiştir. Gelir artışının refah fonksiyonunun ölçülebilen bir değişkeni olmasından dolayı, gelir artışı refah artışıyla birlikte açıklanmıştır.

Ancak dezavantajlı grup olarak tanımlanan kesimin, refah hizmetlerine ulaşımını sağlamak, refah artışında tek başına yeterli olmamaktadır. Bu kesimin ihtiyaç durumuna göre desteklenmesi ve güçlendirilmesi için verilen sosyal yardımlar, kişinin refah düzeyini artıracak bir etki göstererek toplumsal refah üzerinde de pozitif bir durum oluşturmaktadır. Bu şekilde, sosyal yardımların sosyal yardım kullanıcılarının refah veya gelir göstergelerini olumlu yönde değiştireceği gibi, sosyal yardımların büyük bir kısmı kamu tarafından finanse edildiği için sosyal yardıma kaynak sağlayan diğer vatandaşların da refahında pozitif bir değişime sebep olması beklenmektedir. İkinci bölümde bireysel refah artışının toplumsal refahla olan ilişkisinde bağı kuran politika aracı olan sosyal yardımların işlevi açıklanmaya çalışılmıştır.

Ayrıca ikinci bölümde, eğitim, sağlık, gıda, bakım hizmetleri gibi sosyal yardım programları da uygulanan alanlardaki politikaların, refah üzerindeki etkisini araştıran ampirik çalışmalara yer verilmiştir. Eğitim harcamalarının yoksul ailelerin çocuklarının okula devam etme konusunda yüksek gelir grubuna göre daha yüksek bir olumlu etkisinin olduğu, eğitim düzeyi arttıkça ise üst gelir grubu ve yoksullar arasında eğitime devam konusunda farkın açıldığı gözlemlenmiştir. Aynı şekilde sağlık harcamalarının, bebek ölüm oranı, hastalanma sıklığı ve ortalama yaşam beklentisi gibi göstergelerde olumlu bir katkısının olduğu, ancak yoksul kesimin bu pozitif katkıdan eşit oranda etkilenmesi için desteklenmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Önemli bir sosyal yardım uygulaması olan gıda yardımlarının hedef kitlesinin en yoksul kesimin seçilmesi durumunda, gıda yardımlarının yardımlardan faydalananların refahı üzerinde daha yüksek pozitif bir etkisinin olduğu iddia edilmektedir. Bu bölümde, sosyal yardımların yoksul ve ihtiyaç sahibi kimselere ihtiyaç durumlarına göre verilmesinin, refah artışını desteklediği savunulurken, aynı zamanda sosyal yardım faydalanıcılarının belirlenmesinde birey ve hane halkının refahını gösteren değişkenlerin önemli bir veri sunduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, sosyal yardımların ülke refahını gösteren değişkenlerden birisi olan yoksulluk oranı üzerindeki etkisini ölçen ampirik çalışmalara da yer verilmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde, dünyada uygulanan sosyal yardım programları açıklanmıştır. Kuzey Amerika ülkeleri ABD ve Kanada, Latin Amerika ülkeleri Meksika, Brezilya, Avrupa ülkeleri Almanya, İngiltere ve İsveç örneklerinde ülkelerin sosyal yardım uygulamalarıyla birlikte, sosyal yardım anlayışı ve sosyal yardım programlarının amacı incelenmiştir. Ülkelerin seçim kısıtı, liberal (Anglo-sakson), muhafazakâr (korporatist) ve sosyal demokrat (İskandinav) refah tipolojisine göre sınıflandırılmasıdır. Ortak sosyal yardım programları olduğu gibi, ekonomik gelişmişlik, sosyo-kültürel özellikler ve siyasi yapılarından dolayı farklı sosyal yardım uygulamaları da görülmektedir. İncelenen ülkelerde, Almanya ve İsveç örneklerinde olduğu gibi, sosyal yardım uygulamaları ve sosyal güvenlik programlarının birbirinden ayrı değerlendirilemeyeceği, Meksika ve Brezilya örneklerinde eğitim ve sağlık alanındaki sosyal yardımların öncelendiği, ABD ve Kanada ülkelerinde ise, sosyal yardımların en ihtiyaç duyan kesimin toplumsal refahı azaltacak potansiyel bir risk oluşturma tehlikesine karşı kurgulandığı göze çarpmaktadır.

Ayrıca tezin dördüncü bölümünde, Türkiye’de sosyal yardım uygulamaları hakkında geçmiş dönem ve mevcut durum açıklanmaya çalışılmıştır. Türkiye’de sosyal yardım uygulamalarının nitelik ve nicelik açısından farklılaşması, ülkenin ekonomik durumu göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Refah hizmetlerinden eğitim, sağlık, ulaşım gibi hizmetlere bütçeden ayrılan kaynak miktarı, ülke refahının temel belirleyici değişkenlerindedir. Bu nedenle Türkiye’nin ekonomik görünümü, toplumsal refah hakkında bir veri sunmaktadır. Türkiye ekonomisindeki değişimle birlikte, refah hizmetlerine verilen önem ve sosyal yardım anlayışı da değişmiştir. Özellikle 2002’den sonra Türkiye ekonomisindeki iyileşmenin sosyal harcamalara yansısıyla refah hizmetlerinde başlayan olumlu sürecin yanı sıra, sosyal yardım alanında kayda değer bir gelişme yaşanmıştır. Sosyal yardım uygulamalarında, ekonomide alt ve orta sınıfın güçlenmesiyle yaşanan bu dönüşüm açıklanırken, aynı zamanda mevcut sosyal yardım programları da incelenmiştir.

Ekonomik gelişme ve sosyal yardım harcamaları arasındaki ilişki analiz edilirken, sosyal yardımlara ayrılan kaynağın ülkenin ekonomik durumundaki iyileşmeyle olan eşanlı ilerleyişi, yoksul/yoksulluk kavramlarının yorumlanma farklılığı, siyasi ve toplumsal

algının değişimiyle ilişkilendirilmiştir. Sosyal yardımlara ayrılan kaynağın ve bu alandaki gelişmenin, yalnızca ekonomik büyüme ve gelir artışıyla açıklamak, diğer sosyo-ekonomik değişimin etkisinin olmadığını iddia edildiği anlamına gelmemektedir. Ancak, çalışmanın sınırı sosyal yardımların parasal değer olarak ölçümüne imkân veren kaynak miktarının, yine uluslararası karşılaştırmalarda da refah göstergelerinden birisi olarak kabul gören kişi başi gelir üzerindeki etkisini ölçmek olarak belirlenmiştir.

Tezin beşinci bölümünde, 2002 yılı eşik değer olarak kabul edilerek Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'na aktarılan kaynağın tüm fon kaynağı içerisindeki oranının, ülkede kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisi tahmin edilmeye çalışılmıştır. Tezin araştırma sorusu olan, sosyal yardımların refah değişkeninin temel belirleyicisi olan kişi başi geliri nasıl etkilediği araştırılırken, aynı zamanda sosyal yardımlarla da ilişkisi bulunan eğitim, sağlık, istihdam değişkenler kurulan ekonometrik modele eklenmiş, bu değişkenlerin kişi başi gelir üzerindeki etkisi ölçülmeye çalışılmıştır. Cobb-Douglas üretim fonksiyonu temel alınarak geliştirilen Solow büyüme modeline, beşeri sermaye göstergeleri olan eğitim ve sağlık değişkenlerinin yanı sıra, tezin asıl sorunsalı olan sosyal yardım değişkeni katılmıştır. Makro düzeyde Kalkınma Bakanlığı ve OECD'den elde edilen verilerin tasnif ve tahlil edilmesinden sonra, oluşturulan modelde eğitim, sağlık, istihdam, net sermaye stoku ve sosyal yardım bağımsız değişkenlerin, bağımlı değişken olan kişi başi gelir üzerindeki etkisi EViews programı kullanılarak tahmin edilmeye çalışılmıştır.

Tezin altıncı bölümünde, tez çalışmasını oluşturan beş bölümün içeriği, amacı ve elde edilen sonuçlar özetlenmiştir. Tezin beşinci bölümünde yer alan ekonometrik analizin sonuçları açıklanarak, verilen sosyal yardımların ülkede kişi başi gelir üzerindeki etkisi, sosyal yardım alanında yapılacaklar için bir veri sunmaktadır. Özellikle, sosyal yardımların gelişmiş ülke ekonomilerinde ülke bütçesinde yol açtığı açıklar, sosyal yardımlara ayrılan kaynağın beşeri sermaye ve ekonomik üretimde etkinliğinin sağlanamaması, sosyal yardımların ülkede refah kaybını azaltan bir uygulama olduğu tartışmalarına sebep olmuştur.

Sosyal yardımların, sosyal devlet iddiası taşıyan ülkelerde “hak” bağlamında değerlendirilmesiyle çelişen bu durum, ülkelerin makroekonomik göstergelerindeki olumsuz süreciyle kendisine destek alanı bulmuştur. Sosyal yardımların ülke ekonomisine katkı sağlayacak şekilde kurgulanması, sosyal yardım alan birey ve ailelerin beşeri sermaye göstergelerindeki değişimin izlenmesi, istihdam sürecine katılımının takip edilmesi ve sosyal yardım alanındaki her uygulamanın belirli ve nesnel şartlara bağlanması, ülkede

sosyal yardım alan ve sosyal yardım finansmanına katkı sağlayan bireyler arasında da güçlü bir işbirliği kurulmasına olanak tanıyacaktır. Ayrıca, 1975 yılından sonra başlayan 2008 küresel ekonomik kriz sonrasında ise artan sosyal devlet uygulamalarına yönelik eleştiriler ve sosyal yardım harcamalarının ekonomik büyüme, gelir ve üretimle olan ilişkisine dair analizler, ülkelerin ve toplumların refah devletinin kapsama alanı ve sosyal yardım sisteminin gözden geçirilmesini sağlayacaktır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde nesnel ölçütlerle belirlenen sosyal yardım faydalanıcılarının sosyal yardım programları sonunda elde edeceği kazanım yüksek olacağına dair kabul, program sonunda sosyal yardım alanların refah düzeylerinde bir değişimin olup olmamasıyla değerlendirilmektedir. Sosyal yardım alan kesimin eğitim, sağlık gibi beşeri sermayesini oluşturan göstergelerdeki olumlu değişim, sosyal yardımların etkinliğini gösterirken, sosyal yardımların ülke ekonomisinin genelinde nasıl bir etki oluşturduğuna dair kısıtlı bir öngörü sunmaktadır. Yerel ve sivil toplum kuruluşlarının sürece dâhil edilmesine rağmen Türkiye de sosyal yardımların adem-i merkezîyetçi yapıyla, 2011 yılından itibaren Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) bünyesinde verildiği göz önünde bulundurulduğunda, sosyal yardımların finans kaynağı ülke bütçesidir ve sosyal yardımlara ayrılan kaynağın ülke ekonomisindeki maliyet ve etkinlik analizinin yapılması gerekmektedir. Çünkü ekonomide gider kalemi olarak görülen sosyal yardımların, yoksulluğu azaltan, yoksul kesimi sosyal ve ekonomik yönden güçlendiren, sosyo-ekonomik eşitsizliklerden dolayı ekonomik yaşama katılımındaki engelleri kaldıran etkisinin, orta ve uzun vadede sadece sosyal yardım kullanıcılarının değil, toplumun tüm kesimlerinin refahında artışa sebep olacağı savunulmaktadır.

Tez çalışması, Türkiye’de sosyal yardımların finanse edildiği fonun toplam fon içindeki oranının kişi başı gelir üzerindeki etkisini ölçmeyi temel amaç olarak benimsemiştir. Analiz sonucunda sosyal yardımların yanı sıra, eğitim, sağlık, istihdam ve net sermaye stoku değişkenlerini temsil eden göstergelerin de kişi başı gelir üzerinde olumlu etkisi olduğu sonucuna varılmıştır. Bu yüzden tez çalışması, sosyal yardımlar konusunda çok az çalışmanın yapıldığı, sosyal yardımların kurumsallaşması, sosyal yardım alan ve sosyal yardım veren aktörler tarafından sosyal yardımların “hak” olarak görülmesinin başında olunan bir dönemde, sosyal yardımların ekonomik büyüme, gelir veya refah olarak ifade edilen göstergelerle olan ilişkinin analiz edilmesinin gerekliliğini öne sürmektedir. Sosyal yardım alan bireylerin muhtaçlık durumunun yanı sıra, özellikle eğitim ve sağlık alanında verilecek sosyal yardımlarla beşeri sermaye oluşturulmasının, ülke genelinde kişi başı geliri nasıl etkilediği, sosyal yardım alan ve almayan bireylerin ülkede kişisel refah üzerindeki etkileri karşılaştırmalı olarak incelenebilir. Bu çalışmalar, sosyal yardımların etkinliği ve verimliliğini yükseltirken, gider olarak görülen sosyal yardım harcamasının ülkedeki ekonomik üretim sürecini hızlandıracak bir etkiye dönüşmesi yolunda yol gösterici olacaktır.

BÖLÜM 2

SOSYAL REFAH TEORİSİ VE SOSYAL YARDIM İLİŞKİSİ

2.1 Giriş

Refah toplumu, refah devleti gibi kavramlar 1945 yılından sonra ekonomi ve sosyal politika literatüründe geniş yer tutmaya başlamış olsa da, refahın tanımlanmasındaki ayrışma refah ölçümü konusunda da tartışmalara yol açmaktadır. Bireyin veya toplumun refah göstergeleri, bireyin ve toplumun refahı nasıl tanımladığına göre değişmektedir. Bu bölümde bireysel ve toplumsal refahın göstergeleri olarak kullanılan değişkenler açıklanacak ve bu değişkenlerin kişinin veya hane halkının refah düzeyinde oluşturabileceği olası etkisi incelenecektir. Çünkü sosyal refah belirleyicisi değişkenlerine yönelik uygulamaya konan politikaların, refahın artışına ya da azalışına yol açacağı öngörülmektedir. Bu nedenle, refahın göstergesi olarak kabul edilen değişkenleri etkilemek amacıyla hazırlanan politikaların önemi ve bu politikaların her bir ülkenin ve toplumun karakteristik özelliklerine uygun olması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Refahın artışını sağlayan temel faktörün gelir olduğu dikkate alındığında, gelirdeki değişim refahtaki değişim olarak kabul edilmektedir. Geliri etkileyen her unsur, aynı zamanda refahta da değişime sebep olduğundan dolayı, geliri artıran veya azaltan politikalar kişisel ve toplumsal refahı da belirlemektedir. Bu bölümde, tez çalışmasının asıl sorusu olan ülke bütçesinden sosyal yardımlara ayrılan fonun, ülkede kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisini ortaya koymak adına refah ve sosyal yardımlar arasındaki ilişki incelenmiştir. Ayrıca, sosyal yardımların verildiği alanlar olan eğitim, sağlık, istihdam gibi değişkenlerin gelire olan ilişkisi de açıklanmıştır.

Sosyal yardımların gerekliliği, bireyin ekonomik ve sosyal yaşama katılımında istenen niteliklere sahip olamaması, refah uygulamalarına erişimde doğuştan veya sonradan meydana gelen dezavantajlı durumlardan dolayı problem yaşaması ve ekonomik güçsüzlüğünden kaynaklanmaktadır. Eğitim, sağlık ve istihdamı artıracak politikaların ülkenin ekonomik büyümesinde pozitif etki yapması, kişi başına düşen geliri artırdığı gibi sosyal yardımlara ayrılacak kaynağı da nicelik olarak yükseltmektedir. Bu nedenle tezin ikinci bölümünde refahı etkileyen değişkenlerin ve bu değişkenlerin ekonomik büyümeyle olan ilişkisi açıklanmaya çalışılmıştır.

Tezin temel araştırma sorunu olan refah düzeyi düşük olan kesimi güçlendirmek için kullanılan politika araçlarından sosyal yardımların refah üzerindeki etkisi ve bu iki değişken arasındaki ilişki, teorik ve ampirik çalışmalardan yararlanılarak ortaya konulmuştur. Sosyal yardımların hedef kitlesi olan refah kaybı yaşayan, farklı sebeplerden dolayı beşeri kazanımlardan mahrum olan, gelir, fayda ve güç gibi bireysel refahtan uzaklaşanların sosyal yardım aracılığıyla güçlendirilmesinde amaç, yaşanan refah kaybını telafi etmek ve son aşamada refahın yükseltilmesidir.

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal yardımların kurumsal kimlikten uzak olması sonucunda Türkiye’de 2000’li yıllarda başlayan sosyal yardımlarda kurumsallaşma süreci ve sosyal yardımların özellikle beşeri sermaye üzerine odaklanılmasının amacı, dezavantajlı kesimin ekonomik üretimde yer almasını sağlamak ve ülkede oluşan toplam geliri artırmaktır. Gelişmekte olan ekonomilerde sosyal yardım ihtiyacına kaynaklık eden gelirde artışın gerçekteşmesi, bu kesimin gelirden aldığı payın artmasına sebep olacaktır.

2.2 Sosyal Refahı Etkileyen Değişkenler

Sosyal refah kavramının tanımlanmasında birbirinden farklı görüşler bulunmaktadır. Bireyin ve toplumun refaha atfettiği değerin değişmesi, refah ölçümünde kullanılan değişkenlerin birbirleriyle karşılaştırılma güçlüğü, toplumların sosyo-ekonomik statülerinden dolayı refah yaklaşımları ayrıştığı için, refahın tanımlanması zorlaşmaktadır. Refah tanımlanmasında ve kısıtlarının belirlenmesinde kullanılan kavramların karşılık

geldiği tanımların birbirinden farklı olması da, refah tanımlamasının ve kısıtlarının belirlenmesinin güçlüğünü göstermektedir.

Refah iktisadının kurucusu olarak kabul edilen Pigou, refahın mutluluk ve doyumla ilişkilendirildiğini ifade etmiştir, ancak refahın parasal olarak ölçülebilmesine ve değerlendirilebilmesine olanak sağlayan ekonomik refaha öncelik tanımıştır (Albayrak, 2003). Sosyal refahın tanımlanmasında kullanılan Sosyal Refah Fonksiyonu'nun (SRF) birbirinden değişik kurgulanmasının sebeplerinden birisi, ekonomik refah ve manevi refah ayrışmasından kaynaklanmaktadır. Ancak bu ayrışmanın yanı sıra sosyal refah fonksiyonundaki farklılık, "kimin refahı toplum refahını oluşturur?" sorusundan meydana gelmektedir.

Faydacı SRF, Rawls SRF ve İsoelastik SRF olarak üçe ayrılan sosyal refah fonksiyonunda, faydacı SRF her bireyin refahındaki artışın toplumsal refahtaki artışı sağladığını, Rawlsçı SRF toplumdaki refah düzeyi en düşük olan kesimin refah seviyesindeki artışın sosyal refahı temin ettiğini, İsoelastik SRF ise bireyler arasındaki sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin indirgenmesiyle sosyal refah artışının gerçekleşeceğini savunmaktadır (Connolly ve Munro, 1999). Faydacı SRF yaklaşımında, sosyal refah ölçütü bireylerin tüketimi sonunda elde ettikleri faydanın toplamıdır.

Bunun için Pareto (1971) Pareto Optimumu olarak tanımladığı değişkende, bir kimsenin faydasını artırmak için başka birinin faydasını azaltma zorunluluğunu iddia ederken, Pareto İyileşme ise kişinin refahının artması koşulunu başka birinin refahında azalma olmayacak şartına bağlamaktadır. Pareto Optimumu ve Pareto İyileşme kavramları, birbirlerini olumsuzlayarak, kişinin refah artışında öne sürdükleri başka birinin refahındaki değişimindeki şartla ayrışmaktadırlar. Pareto Optimumu'nda yoksulların çok sayıda olduğu bir toplumda makro düzeyde ekonomik gelişme sağlanmışsa, sosyal refaha da ulaşılmış demektir. Yoksulların yoksulluk düzeyi artmamak koşuluyla, üst gelir grubundakilerin refah seviyelerindeki herhangi bir artış da sosyal refah artışına karşılık gelmektedir (Çelebi, 2000).

“Pareto İyileştirme Kriteri” ise yeni bir kaynak kullanarak diğer bir kişinin durumunu kötüleştirmeden başka birisinin durumunu iyileştirme kriterini ifade etmektedir. Yoksulluğu azaltma ve yoksul bireyin durumunu iyileştirme politikasına da dayanak olan Pareto İyileştirme Kriteri, bu politikaları gerçekleştirmek üzere kullanılacak olan araçlar ve sosyal refah arasında bir ilişki kurar. Rowley ve Peacock (1975) toplumu oluşturan tüm bireylerin fayda düzeylerinin, fayda fonksiyonu oluşturduğunu ve başka bir bireyin refahını değiştirmeden en az bir bireyin refah artışını sosyal refahın yükselmesi olarak ifade etmiştir.

Ancak refah değişiminin bireyin fayda olarak tanımladığı değişkende meydana gelen farkla ölçülmesi, gözlemlenemez ve ölçülemez olması sorun teşkil etmektedir. Refah fonksiyonunun normatif ve pozitif yaklaşımlarla farklı ifade edilmesi, bireyin refahından önce toplumsal refahı incelemesi refah kavramının temel sorunsallarını oluşturmaktadır. Bu durumda, sosyal refah fonksiyonunun bireyi analiz ettiğini ve toplumsal refahın belirlenmesinde bireyin refahı nasıl tanımladığının önemi vurgulanmıştır. Bireysel refahın kişinin mutluluğu olarak kabulü, refahın değerinin kişinin refaha attığı değere ölçülebileceğine dair görüşler, refah ölçümünü ve karşılaştırmasını zorlaştırmaktadır. Mikro iktisatta refahın fayda eksenli tanımlanması ve fayda ölçütünün gelir ve tüketim olması, parasal değerlerle ölçümün kolaylığından kaynaklanmaktadır (Duclos vd., 2006).

Pozitif ve negatif refah değişimindeki ölçü, gelirden ortaya çıkan artış veya azalıştır. Refahın göstergelerinden biri olan gelirden artışın sağlanmasını, ülke ekonomisinin büyümesi ve dolayısıyla kişi başı gelirin yükselmesiyle eşanlı olarak kabul etmek, sosyal refah fonksiyonunu açıklamada önemli bir kısıt ve kolaylık getirir. Çünkü toplam üretimin nüfusa bölünerek bulunan kişi başı gelir, gelirin düzeyi hakkında önemli bir veri sunmaktadır. Bireysel refahın toplamının sosyal refahı oluşturduğu yaklaşımına göre, bireysel refahtaki artış toplumsal refah artışını sağladığından ülkedeki toplam gelirin göstergesi olan Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) sosyal refah olarak ifade edilir.

Ancak, toplam gelirin veya kişi başı gelirin artışı sosyal refah artışını destekleyici bir değişkenken, tek başına yeterli olmaz. Toplumsal veya bireysel refahın artışı için adil bir gelir dağılımının olması ve yoksul olarak kabul edilen kesimin uygulanan kamu politikaları sonrasında sosyo-ekonomik düzeylerinde bir değişimin meydana gelmesi gerekmektedir. Ayrıca, ekonomik büyümede veya kişi başı gelirdeki artış, sosyal refah artışı için gereklidir, fakat yeterli değildir. Gelir değişkeni refahın tüm boyutlarını içermediğinden, yalnızca gelir artışına bağlı olarak refah artışı gerçekleşmiştir yargısı eksik bir değerlendirmedir. Bu nedenle gelir üzerinde etkisi olan diğer faktörlerin de etki düzeyi belirlenmelidir.

Finansmanı kamu olan ve sosyal refahı artırmayı amaçlayan sosyal politikaların sosyal refah üzerindeki etkisini ölçmede ise, kazanan ve kaybeden tarafların olduğu varsayılarak telafi prensibi kullanılır. Uygulanan sosyal politika sonucunda toplam reel gelirden bir artış yaşanıyorsa ve bu artıştan sağlanan kazanç kayba göre daha fazla ise sosyal refahın arttığı varsayılır ve bu duruma “Telafi Prensibi” adı verilir (Winch, 1971). Eğer bir kamu politikası sonucunda, kazancın parasal bedeli kaybedilenin parasal değerinden yüksekse toplumsal refahın arttığı kabul edilir. Bu noktada, sosyal refahı yükseltilmesi hedeflenen grubun sosyo-ekonomik değişimi, toplumsal refahın en önemli girdisi haline dönüşür.

Pozitif ve normatif olarak ikiye ayrılan refah iktisadında ise, refah fonksiyonu yine iki farklı bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Kesin sınırlarla ayrılan bu iki değerlendirmede pozitif yaklaşım, refahın ölçülmesini kolaylaştırdığı için refah artışını gerçekleştirecek politikalara yön vermektedir. Refah fonksiyonunu, bireyin gelir ve tüketim miktarı gibi parasal değerlerle gösterildiği gibi, kır veya kentte yaşam, konut türü, bireyin iş sahibi olup olmaması, herhangi bir sosyal güvence kaydının bulunması, eğitim düzeyi, yaş, bakmakla yükümlü olduğu kişi sayısı, kendisinin veya ailesinden birisinin engelli olup olmaması gibi değişkenler de refah düzeyini etkilemektedir. Bu nedenle, refah fonksiyonunu yalnızca parasal değere karşılık gelen gelir ve tüketim değişkenlerine indirgeyerek pozitif bir yaklaşımla açıklamanın yanı sıra, toplumsal yaşama katılımı hareket kabiliyetini ve fırsat eşitliğini sınırlandıran değişkenlerin de etkisi, refahın belirlenmesinde kullanılmaktadır. Normatif değişkenlerin refah fonksiyonunu etkilemesi, sübjektif ve objektif olarak kabul edilebilecek değerlerin birbirinden ayrı değerlendirilmesine izin vermemektedir.

Literatürde toplumsal talepleri ve gerçekleri barındıran sosyal refah fonksiyonu Bergson-Samuelson tipolojisini ortaya çıkarmıştır. Bireyin gelir düzeyiyle birlikte sağladığı faydaları da içermesi bakımında bu tipoloji, sosyal refah fonksiyonunda geçerli olmuştur. Bu fonksiyon aynı zamanda uygulanan bir ekonomik veya sosyal politika sonucunda, kişinin refah düzeyindeki değişimi de açıklamaktadır. Buna göre, diğer değişkenler sabitken bir sosyal politika uygulaması refahta bir değişime sebep olmaktadır. Buradaki kısıt diğer bireylerin refahında bir azalma görülmemesi şeklinde belirlenmiştir (Rosen, 1995).

Sosyal refahın temel göstergesi olarak gelir veya tüketim alındığında, geliri artıran değişkenler de refahın belirleyicisi olmaktadır. Eğitim düzeyi, sağlık durumu, barınma imkânı, sosyal yaşama katılım gibi ana başlıkların her birinde kişinin gelirini artırmaya yönelik bir değişim, refah artışını da sağlayacaktır. Son aşamada gelirden görülen bu değişim ekonomik refah olarak değerlendirilse de, gelirdeki pozitif değişim diğer fayda göstergelerini de olumlu etkileyecektir. Bu nedenle, eğitim düzeyi hakkında bilgi veren ülkedeki okullaşma oranı, okur-yazar oranı, nüfusun eğitim süresi ortalaması, temel eğitim aşamaları olan ilköğretim, ortaokul ve lise mezun sayısı, yükseköğretime katılım, öğretmen başına düşen öğrenci sayısı gibi göstergeler, aynı zamanda sosyal refah konusunda da bir öngörü sunmaktadır. Sağlık başlığında ise, doktor başına düşen hasta sayısı, hastane sayısı, sağlık hizmetlerine erişim, doğumda beklenen ortalama yaşam beklentisi refah göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Diğer yandan, gelirin ana kaynağı olan bir iş sahibi olma durumu da dolaylı olarak refah göstergesidir. Üretim fonksiyonunun sabit değişkenlerinden sermaye de, bir ülkenin ekonomik üretimi için gerekli olan koşuldur. Bir ülkenin toplam geliri, o ülkede üretilen mal ve hizmet toplamı olduğuna göre sermaye gelir fonksiyonunun bir değişkeniyken, refahın da belirteçlerindedir.

Toplumun tüm kesimleri için ortak değişkenler olan bu göstergelerin yanı sıra, toplumun dezavantajlı grupları olarak kabul edilen yoksul, hasta, kadın, engelli, çocuk, bakıma muhtaç ve yaşlı nüfusa ait göstergeler de hem toplumsal refahın hem de bireysel refahın açıklanmasında yardımcı olmaktadır. Bu kesimin refah göstergeleri olarak eğitim ve sağlık hizmetlerinden faydalanamaması, istihdam piyasasından dışlanması, engelli, yaşlı, bakıma muhtaç veya yoksul olmasından kaynaklı ekonomik ve sosyal hayatın gerekliliklerini

yerine getirememesi, toplumsal refah kaybına sebep olan faktörlerdendir. Bu nedenle, toplumun refah düzeyi düşük olan gruplarının refahını artırmayı yönelik uygulamalar aynı zamanda, toplumsal refahı artırma amacı taşıyan politikalarlardır.

Bu bağlamda, yoksul kesimin refahını yükseltme amacıyla kamu aracılığıyla yapılan eğitim, sağlık, istihdam gibi alanlarda yapılan harcamaların, uzun vadede toplumsal refahı artırması ve ekonomik etkinliği yükseltmesi beklenmektedir. Böylece bu alandaki kamu finansmanını sağlayan diğer bireylerin kayıpları telafi edilir ve refah artışının yalnızca bir kesimin değil, tüm toplumun refah artışına sebep olduğu savunulur (Nath, 1975). Çünkü yoksulluğun ve yoksul sayısının azalması, refah düzeyinde bir artış olarak yorumlanmaktadır. Aslında kamunun kaynak ayırdığı sosyal harcamalar, ülkenin ekonomik büyümesi ve toplumsal refahın artışı olmak üzere birbirinin yerine kullanılacak iki değişkenin artışını sağlamaktadır. Bu durum, sosyal harcamaların sosyal refahı belirleyen değişkenlerden birisi olarak tartışılmaya başlanmasının temel gerekçesidir.

Ancak, ekonomik kriz dönemlerinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ilk tartışılan konulardan birisi olan sosyal harcamaların, sosyal refahı nasıl etkilediğinden ziyade ekonomik maliyeti üzerinde durulmuştur. 1970'lerde, ilk olarak 1973'de ve akabinde 1979'daki petrol krizi sonrasında ekonomik dar boğaza giren ülkelerde sosyal harcamalar tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal harcamalara ayrılan kaynakların azaltılması savunulmuştur ve bu harcamaların ülke ekonomisi üzerindeki yükünden dolayı ekonomik göstergeleri olumsuz etkilediği iddia edilmiştir. Ancak, ekonominin genel optimum düzeyde iyi olması, ülkede farklı sosyo-ekonomik kategorilerde bulunanlara aynı şekilde yansımamaktadır. Bu nedenle, belirli bir gelir seviyesinin altında kalan, refah hizmetlerine erişimde sosyal ve ekonomik statüleri sebebiyle sorun yaşayan birey ve hanelere kamu müdahalesiyle iyileştirme politikalarının uygulanması kabul görmüştür. Ülkelerin farklı siyasi ve ekonomik yönetim özelliklerine göre uygulamalarda farklılıklar görülse de, "sosyal devlet" anlayışının uygulanması bakımından ortak bir konsensüs bulunmaktadır.

Eğitim, gıda, konut, sağlık, sosyal bakım, sosyal koruma gibi mal ve hizmetlerin sunumundan, sahip olduğu dezavantajlı durumlardan bağımsız toplumun her kesimi adil bir şekilde yararlanmalıdır. Devletin temel yđkumluluk sahibi olduğu bu mal ve hizmetlerin asıl amacı, fırsat eğitliğini sağlamak ve tđm fertlerin doğuğtan veya sonradan edindiği dezavantajlı özelliklerinden dolayı yağadığı sorunları cözmezdır. Bu yzden, devletin sosyal refahı yzkseltmek adına aile, cocuk, kadın, engelli, yağlı, istihdam, eğitim vb. politikalarının regulasyonundaki bağlıca aktör olması, genel bir kabuldür. Cünkü refah fonksiyonunu oluğturan bileşenlerin toplumun her kesimine adaletli sunulmasında, bileşenlerin özellikleri dikkate alındığında birincil aktör olarak devlet sorumludur. Refahın temel göstergelerinden olan gelirin adil paylağımı da, devletin temel görevlerindedir.

Piyasa ekonomisinin rekabetçi ve kar maksimizasyona odaklanan hedefleri, özellikle toplumun dezavantajlı grupları olarak kabul edilen kesimin sorunlarını artırmaktadır. Kaynakların belirli kesimlerde yetersiz oluğu, sosyal refahın tđm bireylere adil paylağımı konusunda devlet müdahalesini gerekli kılmaktadır. Devlet, ekonomik etkinlik sonucu ortaya cıkan gelirin adil paylağımının sağlanması için müdahale araçlarını kullanabileceği gibi, aynı zamanda gelir eğitsizliğine neden olan faktörlerin etkisini azaltmada da devreye girmektedir. Sağlık ve eğitim gibi temel refah hizmeti olarak kabul edilen iki alanda hizmet sunumunda devletin birincil derecede rol oynaması, gelir düzeyinden bağımsız her bireyin bu hizmetlere eriğimini amaçlamaktadır.

Zaman içerisinde, gelişen ve değişen ekonomik ve siyasi şartlar, devletin sosyal refahı artıracak uygulamaları yzrútme görevini özel sektör ve kâr amacı tağımayan kurumlarla paylağmasını gerekli kılmıştır. Buna rağmen, devlet dışı aktörlerin refah hizmetlerini sunmada yoksul kesimin göz ardı edilmesi ve bu hizmetlerin karşılığını ödeyemeyecek bireylerin yağadığı sıkıntılar, toplumsal refahı belirleyen değişkenlerde devletin önemini artırmıştır. Sosyal refahı yalnızca bu refahın bedelini ödeyebilecek grupla sınırlı tutmak, toplumdaki sosyo-ekonomik tabakalağmayı derinleştirir. Özel sektör tarafından verilen sağlık hizmetleri, eğer bu hizmetin karşılığını ödeyemeyecek bireyleri kapsamıyorsa, genel bir sosyal refah artışından bahsedilemez. Buna rağmen, 1970 sonrası dönemde refah hizmetlerinin devlet tarafından finanse edilmesi yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Ancak eğitim, sağlık ve istihdam gibi alanlardaki kaynak kısıntısı uzun dönemde sosyal ve

ekonomik göstergelerin bozulmasına yol açacağından sosyal harcamaların milli gelir içindeki payı sürekli olarak yükselmiştir. Buğra ve Keyder (2011) sosyal harcamaların artmasına rağmen sosyal ve ekonomik şartların gerektirdiği sosyal korumaya ayrılan kaynağın yeterli olmadığını ifade etmiştir.

Bunun yanı sıra Barr (2004) sosyal refahın gerçekleşebilmesi için yapılan harcamalarda etkinlik ve adaletin sağlanması gerekliliğini ifade etmiştir. Refahı etkileyen sektörlere ayrılan kaynaklar eşit dağılımlı ve etkinlik prensibiyle yönetilmelidir. Bu durum, sosyal refahı etkileyen tüm değişkenlere aynı miktarın aktarılması anlamına gelmemektedir. Refah fonksiyonunu yükseltecek alanda etkinliği sağlayacak şekilde bir kaynak aktarımı yapılmalıdır. Ayrıca, sosyal refahı sağlayacak hizmetlerden faydalanan kişilerin ihtiyaç durumu göz önünde bulundurulduğunda, her bireye eşit kaynak dağılımıyla adil bir paylaşım ortaya çıkmamaktadır. Aksine, ihtiyaç durumu ve yoksunluk şiddeti öncelenmeyerek her bireye eşit dağılım refah etkinliğini azaltmaktadır. İhtiyacı olmadığı halde “eşitlik” prensibi gereği aynı miktarda mal ve hizmet kullanımı, kaynak israfına ve verimliliğin düşmesine yol açar.

Eşitliği ve etkinliği, bireyin sosyo-ekonomik durumuna ve ihtiyaçlarına göre en iyi sağlayacak sorumlunun devlet olarak benimsenmesinden dolayı, sosyal refahın artışı sağlayacak politikalar kamudan beklenir. Sağlık başta olmak üzere eğitim, ulaşım, sosyal koruma, sosyal yardımlar gibi hizmetlerin kamu aracılığıyla gerçekleştirilmesi, piyasa ve aile aktörlerine göre daha yüksek bir sosyal fayda sağlar. Liberal ekonominin merkezi olan Avrupa ülkelerinin sosyal refahın dinamiklerini oluşturan hizmetlerin büyük bölümünü kamunun finanse etmesi, somut örneklerdendir. Diğer yandan, refah sağlayıcı mekanizma olarak devletin yerine özel ve gönüllü kuruluşların olması gerektiğini savunan görüşler de mevcuttur. Bu görüşe göre, devletin refah sağlama rolü azaltılarak bürokrasi kaynaklı maliyet azalacaktır, azalan maliyet yeni bir kaynak oluşturacağı gibi verimliliği de yükseltecektir.

2.3 Sosyal Refah ve Sosyal Yardımlar Arasındaki İlişki

Sosyal koruma olarak adlandırılan bireyleri mevcut veya olası durumlara karşı koruma sistemleri, bu hizmetin finansmanında kişinin katılıp katılmamasına göre farklı sınıflandırılmaktadır. Rawlings'e göre (2005) bireyin sosyal koruma sistemine katkı yapması durumundaki hizmetler sosyal güvenlik programları, maddi bir katkı yapılmamasına rağmen fayda sağlayan ve yoksullara erişimi amaçlayan uygulamalar ise sosyal yardımlar olarak kabul edilmektedir. Refah uygulamaları olarak da adlandırılan sosyal güvenlik ve sosyal yardım programları, bazı ülkelerde aynı çatı altında toplanırken, bazı ülkelerde ise birbirinden bağımsız olarak yürütülmektedir. Ülkelerin benimsediği refah sistem çeşidi, sosyal güvenlik ve sosyal yardım programlarının birlikte yürütülüp yürütülmediği konusunda da bilgi vermektedir. Sosyal koruma sisteminde yer alan sosyal güvenlik ve sosyal yardım programlarının içeriği ve şartları değişse de, temel amaç gelirin sürekliliğini sağlamak, ekonomik eşitsizliği önlemek, sosyal dışlanmayı engellemek ve yoksulluğu azaltmaktır (Tesliuc ve Lindert, 2002). Bu dört amacın çıktısı olarak refah artışı gerçekleşmektedir.

Sosyal refah düzeyini belirleyen kişinin gelir, eğitim, sağlık, barınma, sosyal güvenlik gibi göstergelerdeki değişim, mikro seviyede kişisel refah seviyesinde, makro düzeyde ise toplumsal refahta bir etki oluşturmaktadır. Sosyal refah değişkenlerinden herhangi birine yönelik bir politikanın uygulanması refahı artırıcı veya azaltıcı bir güce sahiptir. Refah hizmetleri olarak da bilinen bu mal ve hizmetlere erişimde problem yaşayanlara yönelik politikalarından olan sosyal yardım uygulamaları, refah ve sosyal yardım ilişkisini açığa çıkarmaktadır. Refah değişkeninin temel göstergesi olarak gelir kabulünden dolayı, sosyal yardımların yoksulluk üzerindeki etkisi, yoksulluğun ölçütünde de asıl değişken olarak kullanılan gelir üzerindeki etkisiyle ilişkilendirilebilir. Yoksullukla mücadele kamunun temel mücadele aracı olarak kabul edilen sosyal yardımların, yoksulluk, gelir ve refah üçlüsü üzerindeki değişimini gözlemlemek adına, birisi üzerinden yapılacak analiz diğerleri için de çıkarsama da yardımcı olabilir. Türkiye'nin gelişmekte olan ülke kategorisinde olması, yoksullukla mücadelede birincil ölçütün mutlak yoksulluk ölçütü olmasını gerekli kılmaktadır. Ancak mutlak yoksulluk ölçütüyle belirlenen refahın yanı

sıra, Sen (1992) refahın insanın maddi gücüne indirgemenin yetersizliğini, ekonomik refahın yapılabirlik ve işlevsellik kavramlarıyla birlikte olması gerektiğini savunmuştur.

Sosyal ve ekonomik statüden bağımsız bir şekilde herkesin refah hizmetlerinden adaletli ve eşit bir şekilde faydalanması için araç olarak kullanılan sosyal yardımlar, bireyin veya kişinin yaşadığı hanenin refah düzeyini yükseltmeyi amaçlamaktadır. Stiglitz (2000) çalışmasında aile, sağlık, eğitim ve gıda yardımları gibi sosyal yardım programlarını, sosyal yardım ve refah ilişkisini somut göstergeleri olarak ifade etmiştir. Sosyal yardım programlarının etkinliğinin ölçmek için kullanılan çıktı, sosyal yardım kullanıcılarının refah düzeyindeki değişimdir. Sosyal yardım alan birey veya hane, sosyal yardım programının kapsamı, hedefi ve süresi göz önünde bulundurularak refah değişimi incelenerek sosyal yardımın etkinliği değerlendirilmektedir. Bireyin refahını artırıcı politikaların makro düzeyde ekonomik, siyasi ve sosyal uygulamalar gibi tüm vatandaşları kapsayan bütüncül bir kamu politikası olacağı gibi, mikro düzeydeki uygulamalar da söz konusudur.

Sosyal yardımlar toplumun bir kesimini hedefleyen, maliyetinin kamu tarafından karşılandığı ve uzun dönemde olumlu sonuçlar beklenen mikro uygulamalardan birisidir. Piyasa mekanizmasında üretilen mal ve hizmetlerden faydalanma ilkesi, bu mal ve hizmetlere herhangi bir bedel ödeme şartına bağlanmıştır. Devlet tarafından sağlanan mal ve hizmetlerin bedeli konusunda ise vergiler kullanılmaktadır. Ancak yoksulluk sınırının altında yaşayan, sosyo-ekonomik refahı belirli bir eşiği geçmeyen “yoksul, yardıma muhtaç” olarak adlandırılan kesimin sosyal ve ekonomik yaşama katılımı için karşılıksız finansman sağlanır. Bu finansmanın sosyal refah üzerindeki etkisi, yalnızca sosyal yardımdan faydalananların gelirinde değil ülkede kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisiyle açıklanmaktadır.

Bu nedenle sosyal yardımlar, eğitim, sağlık, istihdam ve sosyal güvenlik gibi refah sağlayan bir gösterge olarak kabul edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemi dışında kalarak sağlık, eğitim ve sosyal koruma hizmetlerine erişimde sıkıntı yaşayan, hastalık, problem veya yoksunluk olarak ifade edilebilecek özelliklerden dolayı siyasi, sosyal ve ekonomik

yaşama katılımında sorunları olan bireylere yönelik uygulanan sosyal yardımlar, kamu harcamalarının bir kalemidir. Bazı ülkelerde sosyal güvenlik sistemi içinde değerlendirilen sosyal yardımlar, bazı ülkelerde ayrı bir uygulama olarak sürdürülmektedir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar alanlarının birbirinden ayrı veya birlikte değerlendirilmesi tartışması sürmektedir. Bu nedenle, yoksulluk ve refah arasındaki ilişkinin boyutu, sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardımlar arasındaki ayrışmayla belirlenebilecektir. Sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardımlar arasındaki bu kavramsal karışıklık, sosyal yardımları tanımlama ve analiz etme noktasında da sorun teşkil etmektedir. Birçok ülkede sosyal yardımlar, sosyal koruma ve refahla ilişkilendirilirken, diğer yandan sosyal güvenlik sosyal koruma kavramı yerine kullanılmaktadır.

Birey veya hanenin ekonomik göstergeleri negatif yönde ise, kamu harcamaları yapılarak bu göstergelerin düzeltilmesi amaçlanmaktadır. Yoksulların yaşam standartları yükseltilerek yoksulluk sorununun derinleşmesini önlemede sosyal yardımlar etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Kamu harcamaları kapsamında değerlendirilen sosyal yardımlar sayesinde, sağlık hizmetlerine erişim, eğitim alma, beslenme, barınma ve ısınma gibi temel ihtiyaçlar kamu tarafından karşılanmaktadır. Eardley (1996) ihtiyaç tespiti yapılarak oluşturulan sosyal yardımları üç ayrı başlıkta sınıflandırmaktadır. Asgari gelir eşliğinin altında yer alan bütün bireylerin veya büyük bir kısmının yararlanacağı nakdi yardımlar, sosyo-ekonomik durumlarına göre özel sayılan kesimlere verilen kategorik yardımlar ve devletin sorumluluğunda olup kişinin hiçbir katkı ödemediği aynı ve nakdi yardımlardır. Tüm bu sürecin sonunda, sosyal yardım kullanıcılarının refah düzeyinde bir artış beklenmektedir.

Bu nedenle, sosyal yardımların da içinde bulunduğu kamu harcamalarının refahı nasıl etkilediği ölçülmeye çalışılmaktadır. Ölçüm metotlarından biri fayda yansıması analizi, genellikle kamu harcamalarının refah etkisini incelemektedir. Ancak sosyal yardım uygulamaları sonucunda bireyin veya hane halkının refah düzeyinde herhangi bir değişim yaşanıp yaşanmadığını analiz edebilmek için, ilk başvurulan yöntemlerden birisi yoksulluk ölçütüdür. Bunun için yoksulluk açığı, Gini katsayısı gibi metotlar kullanılarak sosyal yardımların refah üzerindeki etkisi ölçülmeye çalışılmaktadır.

Guio (2005) Avrupa Birliği'nin 25 ülkesinde ve Türkiye'de sosyal yardımların yoksulluk riski taşıyan nüfusun üzerindeki etkisini araştırdığı çalışmasında, yoksulluk riski taşıyan nüfus yüzdesinin sosyal yardımlar sonrasında azaldığını bulmuştur. Bu çalışmaya göre sosyal yardımlardan önce AB25 grubunda yoksulluk riski taşıyan nüfus yüzdesi % 25 iken, sosyal yardımlar sonrasında bu oran % 16'ya düşmüştür. Türkiye'de ise sosyal yardımlar öncesinde yoksulluk riski taşıyan nüfus % 30 iken, sosyal yardımlar sonrasında % 5 azalarak % 25 olmuştur. 2003 yılında yapılan sosyal transferlerin incelendiği çalışmada, ülkeler arasında farklı sosyal yardım uygulamalarının karşılaştırmaya imkân verebilmesi için sosyal yardım tanımını yerine sosyal transfer kavramını kullanılmıştır.

Tablo 2.1 Sosyal Yardımlar Öncesi ve Sonrası Yoksulluk Riski, 2003

Ülke	Sosyal Yardımlar Öncesi Yoksulluk Riski Taşıyan Nüfus (%)	Sosyal Yardımlar Sonrası Yoksulluk Riski Taşıyan Nüfus (%)
AB25	25	16
Fransa	26	12
Polonya	31	17
Türkiye	30	25

Kaynak: Guio, A., Income, Poverty and Social Exclusion in the EU25, 2005

Bunun yanı sıra sosyal yardımlar yoksulluğu ve dolaylı olarak refahı etkilediği gibi, bu etkinin oranı sosyal yardım kullanıcılarının belirlenmesiyle de ilgilidir. Toplumun sosyal yardım ihtiyacı olan kesimin belirlenmesinde de, refah fonksiyonunun belirleyici özelliği bulunmaktadır. Kişinin veya hanenin sosyal yardım alabilme durumunu, bireyin veya hanenin sosyal refah değişkenleri tayin etmektedir. Refah düzeyi belli bir değerin altında olan grupların sosyal yardım alabilmeleri için bir ön bilgi sunan refah değişkenleri, aynı zamanda refah fonksiyonuna göre sosyal yardımın verilmemesi gereken kişilerin de tespit edilmesine yardımcı olmaktadır.

Sosyal yardım harcamalarının yoksulluğu azaltması amaçlandığı gibi, bu harcamaların yapılacağı kesimin de adil belirlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle yoksulluğu azaltma, gelir adaletini sağlama ve refah hizmetlerine erişimde fırsat eşitsizliğini yok etme amacıyla yapılacak sosyal yardım harcamalarının sonuçlarından önce, bireylerin sosyo-ekonomik özelliklerinden oluşan refah düzeyinin değerlendirilmesi zorunludur. Çünkü yanlış bir eşleşme, sosyal yardım uygulamalarının amaçlarından sapmaya sebep olabileceği gibi, daha büyük sosyal ve ekonomik sorunları da başlatacaktır. Hak temelli olmayan, hak kazanmadığı halde sosyal yardımdan faydalananlar ülke ekonomisinin maliyet kalemini büyütecektir. Hak sahibi olmasına rağmen, yanlış değerlendirme sonucunda sosyal yardım uygulamalarından faydalanamayan bireyler ise refah hizmetlerine ulaşamayacak, bu durum sosyal adalet prensibine zarar verecektir. Ayrıca, bu bireylerin sosyal yardım sayesinde edineceği kazanımlarla ekonomik faaliyetlerde yer alması zorlaşacaktır. Sosyal yardımlarla ekonomik ve sosyal açıdan güçlenen bireylerin ekonomik üretim sürecinde nitelikli işgücü oluşturma kapasitesi engellenecektir. Bu durum, ilk aşamada maliyet kalemi olarak görülen sosyal yardımların uzun dönemde de maliyet olarak kalmasına sebep olacaktır. Bu yüzden, sosyal yardım kullanıcılarının belirlenmesi, sosyal yardım talep edenlerin refahıyla birebir ilişkilidir.

Yoksullar adına yapılan sosyal yardımlar gibi kamu harcamalarının, yoksulluğu azaltarak mikro düzeyde yoksul kesimin olumsuz şartlarının düzelmesine, makro düzeyde ise ülkenin ekonomik ve sosyal refahına fayda getirmesi amaçlanmaktadır. Ancak bu fayda analizinden önce, uygulanan sosyal yardım programının bu program kapsamındaki kişi ve hane halkıyla uyumlu olması gerekmektedir. Program kapsamına dâhil edilenlerin tercih ve ihtiyaçları, program sonundaki faydayı maksimize edecektir. Bu durum göz ardı edilerek verilecek sosyal yardımlar, yalnızca kaynak israfına değil aynı zamanda bireysel ve toplumsal refahın zarar görmesine de yol açacaktır. Uygulanacak herhangi bir sosyal yardım programının hedef kitlesini seçerek sosyal yardım harcamalarının kime ve ne kadar yapılacağı öncelikli olarak belirlenmeli, sonrasında da programın fayda analizi yapılmalıdır.

Sosyal yardım programlarının yoksullar üzerinde nasıl bir etki oluşturduğu, kaynakların optimum kullanımı açısından önemlidir. Pearson (2002), yoksullara ayrılan kaynağın

yoksullar için harcanıp harcanmadığı, bu harcamaların refahı artırma noktasında etkisinin ne olduğunun araştırılmasında, programın fayda analizinin yapılmasının gerekliliğini ifade etmiştir. Ancak bu çalışmalardaki temel sorun, fayda analizinin programın çıktıları üzerinde yoğunlaşarak, sosyal yardım harcamaları da dâhil olmak üzere kamu politikalarından kimlerin yararlandığı, yararlanma kıstasları ve kriterleri hakkında yapılan analizlere gerekli önemin verilmemesi sorunsalıdır. Sosyal yardımlardan yararlanma kıstaslarının bütüncül bir değerlendirmesi olan refah düzeyi, genellikle sosyal yardım programları uygulandıktan sonra kişi veya hane halkında görülen değişimde söz konusu olmaktadır. Oysa ki, birey veya hane halkının refah düzeyi, bir sosyal yardım programının uygulanıp uygulanmayacağı konusunda bilgi sunan başlıca veridir. Sosyal yardımların hak edilme kıstasına göre verilmesi durumunda, ülke ekonomisinde gider olarak hesaplanan sosyal yardımlar, orta ve uzun vadede gelire dönüşecektir.

Sosyal yardım uygulamalarının hane halkının yaşam kalitesinde pozitif bir etkisi olduğunu açıklayan çalışmalar yapılmıştır. Borjas (1999), Amerika’da şimdiki adı Ek Gıda Yardım Programı (SNAP) olan Gıda Kuponu Yardımı (FSP) alan ailelerin gıda harcamaları, hane gelirinin üçte biri kadar olduğunda hane halkı kaynaklarını artırdığını iddia etmiştir. Rosenbaum (2006) gıda yardımlarından yararlanan kesimin en yoksul % 20’lik dilimde bulunan grubun olduğunu ve bu yardımlar sayesinde refahlarında bir artış olduğunu ifade etmiştir. Sosyal yardımların asıl amacı toplumdaki farklı yönlerden güçsüz ve korunmasız sayılan kişi veya grupları korumaktır. Dünyadaki en yaygın sosyal yardım programlarından olan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT), sağlık ve eğitim alanında yapmaları gereken görevlerin yerine getirilmesi karşılığında kişiye veya hane halkına verilerek özneyi güçlendirir. Böylece toplumsal refahı artıracak kişilere sosyal koruma sağlanmaktadır (De Janvry, 2006).

1997 yılında Meksika’da uygulanmaya başlanan eğitim, sağlık ve gıda yardımlarını içeren, yardımlar karşılığında da faydalanıcılardan okula devam, sağlık taraması ve gıda programına uyulması beklenen Progres’a’nın etki değerlendirmesinde, sağlık yardımları sayesinde 2 yaş altı çocukların hastalanmalarında % 22’lik bir azalma, eğitim yardımları sayesinde de kız çocukların ortaöğretime devam etmelerinde % 21’lik bir artış görülmüştür (Velez ve Wodon, 2001). Eğitim yardımlarının sosyal refah üzerindeki etkisinin

değerlendirilmesi, yoksul kesimin çocuklarının yoksulluk döngüsünü kırabilmesi için önemlidir. Çünkü ilkököl düzeyinde kişilerin okula gitme oranları, sosyo-ekonomik düzeyden bağımsız bir seyir izlemektedir. Yoksul veya zengin bir aileye mensup olma veya refah düzeyinin, ilkökula devam etme durumu üzerinde anlamlı bir etkisi yoktur. Sosyal refaha göre sınıflandırıldığında, sınıflar arasında büyük bir fark bulunmamaktadır. Ancak orta öğretim ve yükseköğrenime doğru ilerledikçe, sosyo-ekonomik göstergeler eğitim zincirinde kalma noktasında belirleyici bir etkiye sahip olmaya başlamaktadır. Bu nedenle sosyal yardım uygulamaları, bu uygulamalardan yararlanacak birey ve hane halkının yoksulluk düzeyi, yaşanan bölge ve bölgesel okullaşma oranları dikkate alınarak belirlenmelidir. Eğitim, sağlık, gıda gibi sosyal yardımlara ayrılan kaynağın ülkenin milli gelirindeki payı önemli bir göstergedir, ancak sosyal yardım programlarının refahı yükseltmesi, yoksulluğu azaltması ve sosyo-ekonomik özelliklere olumlu yansımaları, ancak etkinlik değerlendirilmesiyle incelenebilir.

Sosyal refah bireyin refaha yüklediği değerden dolayı kişiden kişiye değişiklik göstermesine rağmen, ortak bir toplumsal norm oluşturma gerekliliği ve ülke karşılaştırmalarını kolaylaştırdığı için refahı belirleyen temel bazı değişkenler mevcuttur. Eğitim sağlık, gıda, barınma, ulaşım gibi makro başlıkların her birisinde refah ölçümünde kullanılan göstergeler bulunmaktadır. Bu bölümde refahı belirleyen değişkenler açıklanırken, aynı zamanda bu değişkenlerin her birisinin de göstergeleri olduğu ifade edilmiştir. Eğitim başlığında refahı yükselten gösterge kişinin eğitim seviyesi olurken, sağlık başlığında hastalanma sıklığı, bebek ölüm oranı, doğumda beklenen ortalama yaşam süresi gibi göstergeler kullanılmaktadır. Bu değişkenleri olumlu yönde etkilemek için kullanılan kamu politikaları arasında yer alan sosyal yardım uygulamalarının refah değişkeniyle olan ilişkisi açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca sosyal yardımların refah üzerindeki etkisi ölçüldüğü çalışmalarda çıkan sonuçlar, sosyal yardım kullanıcıları belirlenirken birey veya hanelerin refah düzeyinin sosyal yardım uygulamalarının başarısını etkilediği iddiasını vurgulamıştır.

Diğer yandan, sosyal yardım harcamalarının ülkede kişi başı gelir üzerindeki etkisi de toplumsal refah konusunda bir gösterge oluşturmaktadır. Sosyal yardımların doğru kişilere aktarılması durumunda, kaynakların etkin kullanımı sayesinde refahın da göstergeleri olan

eğitim ve sağlık değişkenlerinin pozitif etkilenmesi, sosyal yardımların bireysel refah ve toplumsal refah üzerindeki etkisini açıklamaya yardımcı olmaktadır. Sosyal yardımların sosyal refahla olan ilişkisi, tez çalışmasında sosyal yardımların kişi başi gelir üzerindeki etkisiyle açıklanmıştır. Gelirin sosyal yardımlardan faydalanmada belirleyici değişkenlerden birisi olması ve ekonomik refahın gelire ilişkilendirilmesi, bu seğimin temel gerekçeleridir.

2.4 Sosyal Refah ve Sosyal Yardım İlişkisine Dair Ampirik Çalışmalar

Uygulanan herhangi bir kamu politikası ve bu uygulama sırasında yapılan kamu harcamalarının etkinliğini incelemek, uygulamanın başarısını değerlendirmek için bir ölçüt olmuştur. Refahı artıracak kamu harcamalarının başarı göstergesi ise, refahı yükseltmek istenen hedef kitlenin gelirindeki artış veya tüm bireylerin gelirindeki artışla birlikte değerlendirilmiştir. Faydayı parasal değerle ölçmek kolaylık sağlarken, refahın diğer boyutlarının görmezden gelinmesine de yol açmaktadır. Refah politikalarının ve refah harcamalarının etkinliğini ölçerken ortaya çıkan bu sorun, aslında refah politikalarının belirlenmesinin ilk aşamasıyla birebir ilgilidir. Sosyal hizmetler, eğitim politikaları, sağlık uygulamaları, sosyal güvenlik programları ve sosyal yardımlar gibi refah artışını amaçlayan politikaların etkinliği, bu politikaların hedef kitlesinin adil ve nesnel ölçütlerle seğilmesine bağlıdır. Makro düzeyde bakıldığında, tüm bireylerin kapsandığı refah uygulamaları, herkesin refahına eşit ölçüde katkı yapabilir. Ancak, eşit refah artışı sosyo-ekonomik açıdan eşitsizlik yaşayan bireylerin bu durumuna bir çözüml sunmamaktadır. Yine de, gelişmekte olan ölkelerde ilk aşama ölkenin toplam refahını artıracak politikaların uygulanmasıdır.

Refahı artırmak için yapılan harcamaların, bireylerin refahı ve faydası üzerindeki etkiyi ölçen çalışmalar, aynı zamanda hedef kitlenin ve yapılan uygulamanın doğruluğu açısından da bir öngörü oluşturmaktadır. Sosyal ve ekonomik araçlar, refah ve refahı belirleyen değişkenler üzerinde etkiye sahiptir. Bir sosyal yardım uygulamasının birey veya hane halkı refahı üzerinde pozitif bir etkisinin bulunması, aynı zamanda sosyal yardım uygulamasından yararlanan kişilerin doğru seğildiğini ve ihtiyaçlara cevap verebilecek bir sosyal yardım uygulaması yürütöldüğünü göstermektedir. Ayrıca, sosyal yardım uygulamalarının çıktılarının pozitif olması bu uygulamalarda kullanılan kaynağın verimli

ve etkin kullanıldığını da ifade etmektedir. Sosyal yardım uygulamalarının etki değerlendirmesi çalışmaları sınırlı olmasına rağmen, bu çalışmalar programın devamı ve başarısı için bir veri sunmaktadır.

Bu nedenle, tez çalışmasının bu bölümünde refah ve sosyal yardım uygulamaları arasındaki ilişkiyi ölçen ampirik çalışmalar incelenmiştir. Sosyal yardım uygulamalarının kullanıcıların refahı üzerindeki etkilerini sunan çalışmalara yer verilmiştir, ayrıca sosyal yardım kullanıcılarının belirlenmesinde bireyin veya hane halkının refah göstergelerinin etkisini tahmin eden araştırmalar da bu bölüme dâhil edilmiştir. Bu şekilde sosyal yardım kategorisinde yer alan farklı uygulamaların, yararlanıcıların refahı üzerindeki etkisini açıklayan çalışmaların sonuçları, hedef kitlenin refah düzeyine göre sosyal yardımların verilip verilmediğine dair bir bilgi oluşturmaktadır. Ayrıca, sosyal yardım faydalanıcılarının belirlenmesi için yapılan çalışmalar da, refah düzeyine göre sosyal yardımların hak eden kitleye ulaşmasını amaçlamaktadır. Dolayısıyla sosyal yardım politikaları, sağlık, eğitim, gıda, barınma, ulaşım, bakım gibi birçok alanda kişilerin olumsuz şartlarını düzeltmek, bireyler arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltmak ve yararlanıcıların refah düzeyini yükseltmek için uygulanmaktadır.

Refahın çok boyutlu olması, refah ölçümünü zorlaştırmaktadır. Refaha atfedilen değerlerin memnuniyet, bireyin faydası gibi kişiden kişiye değişmesinden dolayı da, sosyal yardım uygulamalarının sosyal refah üzerindeki etkisini ölçmek için ortak göstergelere ihtiyaç duyulmuştur. Örneğin, farklı alanlardaki uygulamalar birbirlerini desteklese de, eğitim alanında verilen sosyal yardımların refah üzerindeki etkisini gösteren değişim kişinin eğitim süresi ve eğitim başarısıdır. Aynı şekilde, sağlık yardımları olarak verilen gebelik ve annelik yardımlarının etkisi ölüm oranları, hastalanma sıklığı, doğumda beklenen ortalama yaşam beklentisi gibi sağlık göstergeleridir.

Maerman (1979) yaptığı çalışmada, yoksul kesimin okula devam etmeleri önündeki en büyük engelin okul ve ulaşım masrafları olduğunu tahmin etmiştir. En yoksul % 10'luk kesimin okul masrafları hane halkı harcamalarının yüzde 13'üne karşılık gelmektedir. Eğitim harcamalarının yoksul kesim üzerinde negatif etkisini ortaya koyan bu çalışmalar, sosyal yardım uygulamalarından eğitim yardımlarının yoksul kesimin hedeflenerek yapılması gerekliliğini göstermektedir. Bu şekilde refah düzeyi düşük olanları kapsayan

sosyal yardımlar, yoksulluğu azaltırken bireysel ve toplumsal refahı artırıcı bir etki oluşturmaktadır.

Castro-Leal (1996) Güney Afrika'daki kamusal eğitim harcamalarının sosyo-ekonomik eşitsizliği nasıl etkilediğine dair yaptığı araştırmada, yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermedeki en önemli sorunun eğitim masrafları olduğunu ileri sürmüştür. Bu nedenle yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermeleri için kaynak aktarılmıştır. Okul kayıt ücreti, kırtasiye masrafları, ulaşım, yemek gibi ihtiyaçların hane halkına yüklediği maliyet, yoksul ailelerin çocuklarını okula göndermemesiyle sonuçlanmaktadır. Yoksul aileler çocuklarını okula gönderdikleri takdirde, hane halkı gıda dışı harcamalarının % 40'ı kadar bir harcama yapmak zorundadırlar. Bu oran, yüksek gelir grubundakiler için % 6'dır. Eğitim düzeyi yükseldikçe, yoksul ve üst gelir grubundakiler arasındaki bu fark daha da açılmaktadır. Bu nedenle, yoksul bireylerin eğitime devam edebilmeleri için bu hedef kitleye sosyal yardımlar verilmelidir.

Eğitim ve sağlık alanında kamunun yaptığı harcamalar, beşeri sermayeye yatırım yapılması ve makro düzeyde refah artışını hedeflemektedir. Demery (2003) Endonezya'da kamusal eğitim harcamalarının refah üzerindeki etkisini ölçmeye çalışırken, ilköğretim çağında kamu harcamalarından en fazla yararlananların en yoksul % 20'lik grubun içinde olduğunu ileri sürmüştür. Ayrıca, en yoksul grupta bulunanların lise düzeyinde eğitim harcamalarından en az faydalanan grup olduğunu ifade etmiştir. Sosyo-ekonomik eşitsizliğin, ortaokul ve lise eğitiminde ilköğretime göre çok daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum, devletin sunduğu eğitim gibi temel refah hizmetlerinden faydalananların gelir grubuna göre farklılaştığını, yoksul ailelerin çocuklarının eğitimde yaşadığı fırsat eşitsizliğini engellemek adına sosyal yardımlara ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Refahın eşit dağılımının adil dağıtım anlamına gelmediği iddiası da güçlenmektedir. Buna rağmen yapılan eğitim harcamalarının yoksul bireylerin gelirlerine pozitif katkısı, yüksek gelir grubundakilere göre daha fazladır.

ABD'de uygulanan Gıda Yardım Programı'nın yoksulluk üzerindeki etkisini ölçmeye çalışan Jolliffe, Tiehen, Gundersen ve Winicki (2003), yoksulluk ölçütü olarak yoksulluk açığı ve baş-sayısı ölçütlerine göre farklı sonuçlar bulmuşlardır. Baş sayısına göre ölçülen yoksullukta, gıda yardımlarının çocuk yoksulluğu üzerinde çok küçük bir azaltıcı etkisi

olduğu bulunurken, yoksulluk açığı ölçütü kullanılarak yapılan analizde gıda yardımlarının ocuk yoksulluğunu önemli ölçüde azalttığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçlara göre önerilen politikalardan birisi, yardım miktarının yalnızca yoksul nüfusu değil herkesi kapsayacak şekilde artırılması önerisidir. Bu politika, geniş anlamda hedefleme mekanizması olarak tanımlanan hedeflemenin ihtiyacı olanları değil, herkesi kapsadığını göstermektedir. Ayrıca yardım miktarı ihtiyaca göre belirlenmeyerek, herkesin eşit miktarda yardım almasını savunmaktadır. Ancak aynı çalışma, hedef kitlenin en yoksul kesim olduğunda verilen gıda yardımlarının yoksulluğu azaltmada daha yüksek bir etkisinin bulunduğunu göstermektedir.

ABD’de yardım programlarının yoksulluk ve refah üzerindeki etkisini araştıran çalışmalardan ziyade, hükümet harcamalarının yoksulluk açığını nasıl etkilediğini araştıran çalışmalar mevcuttur. Jolliffe, Gundersen, Tiehen ve Winicki (2005) yaptığı çalışmada SNAP programının yoksulluğun derinliği ve şiddeti üzerinde, yoksulluğun tekrarlanma sıklığını azaltmaya göre daha güçlü bir etkisi olduğunu bulmuştur. Tiehen, Joliffe ve Gundersen (2012) SNAP yararlanıcılarının kapsamı genişlediğinde ise yardımların yoksulluğu azaltma üzerindeki etkisi farklılaşmaktadır. Yasal olarak ABD’de ikamet eden, ancak vatandaş olmayan ocukların SNAP programından yararlanması durumunda, yoksulluğu azaltma etkisi artmaktadır. Sosyal yardım programlarının çıktısı olarak yoksulluğun azaltılmasını ve refah artışının sağlanması kabul edilirse, sosyal yardım kullanıcılarının belirlenmesinin programın sonuçlarını etkilediği görülmektedir. Araştırma aynı zamanda, SNAP programının ABD vatandaşı olmayan yaşlı bireyleri kapsadığı durumda, yardımların yoksulluk şiddetini azaltma noktasında güçlü bir etkisi olduğunu ileri sürmektedir. Bu alışma, SNAP programının 2000 yılından 2009’a kadar yoksulluğu nleme etkisinin arttığını göstermiştir. Bu yıllar arasında aile gelirine katkı sağlayan SNAP, baş sayısı yoksulluk ölçütüne göre yoksulluk oranını % 4.4 bir azaltmıştır. Eyaletler arasında da etki düzeyi farklılaşmaktadır.

Tablo 2.2 Sosyal Yardım Uygulamaları ve Refah İlişkisini Tahmin Eden Çalışmalar

Yazar	Yıl	Sosyal Yardım Uygulaması	Ülke	Refah Üzerindeki Etkisi
Castro-Leal	1996	Eğitim Yardımları	Endonezya	Eğitim masraflarını azaltmıştır, refah etkisi (+)
Demery	2003	Eğitim Yardımları	Güney Afrika	Yoksulluğu azaltmıştır, refah etkisi (+)
Jolliffe, Tiehen, Gundersen, Winicki	2003	Gıda Yardımları (FSP)	ABD	Yoksulluğu azaltmıştır, refah etkisi (+)
Jolliffe, Gundersen, Tiehen, Gundersen	2005	Gıda Yardımları (SNAP)	ABD	Yoksulluğun derinliğini azaltmıştır, refah etkisi (+)
Jolliffe, Gundersen, Tiehen, Gundersen	2012	Gıda Yardımları (SNAP)	ABD	Yoksulluğu azaltmıştır, refah etkisi (+) (hedef kitlesi dezavantajlı grup seçilmiştir)
Tiehen, Joliffe, Gundersen	2012	Gıda Yardımları (SNAP)	ABD	Yoksulluğu azaltmıştır (aile geliri artışı),

				refah etkisi (+)
--	--	--	--	------------------

Ayrıca, sosyal yardım alan birey ve hane halkının sosyo-ekonomik karakteri, sosyal yardımlardan faydalanan kişilerin refah düzeyi hakkında bilgi sunmaktadır. Arslan (2014) Sivas merkezli araştırmasında sosyal yardım alan 35 aileye dair bir sosyal yardım karakteristiği oluşturmuştur. Bu çalışmada, sosyal yardım kullanıcılarının büyük bir çoğunluğunun eğitim düzeyinin ilköğretim, evli ve serbest meslek çalışanı oldukları belirlenmiştir. Ailelerin aylık ortalama gelirlerinin ihtiyaçlarını karşılayamadığı ve kaldıkları evin kendilerine ait olmadığı, en fazla harcama yapılan alanın ise gıda harcamaları olduğu tespit edilmiştir. Araştırmada yer alan sosyal yardım kullanıcılarının % 37,1'i herhangi bir işte çalışmadığı, % 48,6'sının ise sürekli olmayan bir işte çalıştığı bulgusuna ulaşılmıştır.

Bu durum, sosyal yardım kullanıcılarının istidama katılma noktasında önemli bir sorun yaşadığını, nitelikli işgücünün yetiştirilmesi için eğitim, sağlık, gıda, beceri ve yeterlik eğitimleri gibi alanlarda ailelere sosyal yardım verilmesi gerektiğini göstermektedir. Ayrıca, sosyal yardım alanların büyük bir çoğunluğunun işsiz veya sürekli bir işinin olmaması, sosyal yardımlarının kimlere verileceği seçilirken çalışma/çalışmama durumunun belirleyici özelliğini ortaya koymaktadır. Ancak, sosyal yardımlardan faydalanmak için kayıt dışı istihdama yönelim riski de mevcuttur. Bu nedenle, sosyal yardım verilen kişi veya hane halkının belirli aralıklarla durum tespitinin yapılması yardımların verimliliğini artırırken, sosyal yardımların ulaşması gereken yararlanıcıların da doğru tespit edilmesini sağlayacaktır.

Sosyal yardımların kimlere, ne miktarda verilmesi tartışmaları, sosyal yardım kullanıcılarının nasıl belirleneceği sorusunu da beraberinde getirmiştir. Sosyal yardımların verileceği hedef kitlenin seçiminde kullanılan ölçütlerin başında gelen yoksulluğun da farklı tanımlarının ve ölçümlerinin olması, sosyal yardım programlarının çeşitliğini açıklamaktadır. Yoksulluğu belirlerken gelir, tüketim miktarı, yaşam koşulları, fırsatlar ve yapabilirlik kapasitesi gibi birbirinden bağımsız birçok değişken vardır. Gelir düzeyi ve tüketim miktarı, sayısal değerlerle kolaylıkla gösterilebilen değişkenler olduğu için,

toplumların ve ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal farklılıkları dikkate alındığında, bu göstergeler karşılaştırma imkânı sunmaktadır.

Ancak gelişmiş bir ülke ekonomisinde sosyal yardım kategorisinde bulunan bir program, gelişmekte olan veya azgelişmiş ülkeler için gereksiz bulunabilir. Günlük gıda ihtiyacını karşılamaktan uzak bireyin gıda ihtiyacının karşılanması sosyal yardım programıdır, aynı zamanda gelir düzeyi iyi olan yaşlı bir kimsenin ev işlerini yapabilirlikten yoksun olmasından dolayı ev işlerine yardımcı olan program da sosyal yardım programı olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, sosyal yardım programlarının içerik ve amaçları ülkelerin ekonomik ve sosyal özellikleri göz ardı edilerek değerlendirilemez. Çünkü sosyal yardımların amacı mikro düzeyde geliri ve eğitim seviyesini artırmak, sağlıklı yaşam, yaşam kalitesini yükseltmek ve fırsat eşitsizliğini ortadan kaldırmak olduğu gibi, makro düzeyde tüm bu değişkenlerin belirlediği refahı artırmaktır.

Sosyal yardımların etki değerlendirmesinde de gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin özellikleri belirleyici olmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde sosyal yardım programı olarak kurgulanan birçok uygulama, gelişmekte olan ülkeler için yüksek kalite sağlayan ve uygulanması mümkün olmayan programlara karşılık gelmektedir. Bu nedenle, gelişmekte olan ekonomilerde sosyal yardımların ülke ekonomisine olan etkisi çok fazla tartışılmaktadır. Sosyal yardımların ülke ekonomisine getirdiği maliyetin yanı sıra, verilen sosyal yardımların ekonomik üretim sürecinde yer alıp almadığı, kişisel ve toplumsal refahta nasıl bir değişim sağladığı araştırmaları önem kazanmaktadır.

2.5 Sonuç

Bireyin ve toplumun refaha yüklediği anlam değişkenlik gösterdiği için, refahın tanımlanması ve sınırlarının belirlenmesi güçtür. Farklı refah tanımlamaları olduğu gibi, refah fonksiyonunun tam olarak bilinebileceği konusunda da ortak bir görüş yoktur. Bireyler ve toplumlar arasındaki bu farklılık, ülkeler arasındaki karşılaştırmalarda da sorun olmaktadır. Bu nedenle, refahı gösteren veya belirleyen ortak değişkenlere ihtiyaç duyulmuştur. Özellikle 1945'den sonraki dönemde devletin eğitim, sağlık, barınma, ulaşım, bakım gibi hizmetlerde temel aktör olarak görev alması, bu hizmetlerin refah

hizmetleri sınıfında değerlendirilmesine yol açmıştır. “Refah devleti” kavramı da, refah değişkeninin bireysel ve toplumsal refah tanımlamasının genişleyerek bu refahın sağlanmasında devleti sorumlu tutma anlayışının sonuçlarından birisidir.

Refahın gelir, eğitim düzeyi, sağlık durumu, sosyal yaşama katılım, kendi başına yetebilme gibi birçok değişkenle tanımlanması, devletin bu alandaki sorumluluklarını da artırmıştır. Refah göstergeleri olarak adlandırılan bu değişkenlerin olumlu etkileme amacı güden refah hizmetlerinin temel amacı, kişisel ve toplumsal refah düzeyinin yükselmesidir. Sosyal refahı artırmak için kullanılan araçlar ise sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardımlardır. Sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardımlar her ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal yapısına göre birbirinden farklı anlayışla yürütülmekte ve farklı uygulama örnekleriyle hayata geçirilmektedir. Birçok ülkede, istihdam piyasasına katılımıyla sosyal güvenlik sistemine dâhil olanlar, aynı zamanda istihdam piyasasına yaptıkları katkı karşılığında sosyal hizmet ve sosyal yardımlardan faydalanmaktadırlar. Bu yönüyle, sosyal yardımlar sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaktadır.

Ancak, sosyal yardımların asıl amacı, istihdama katılımın koruma gücünden muhtaç olanların, herhangi bir nakdi ödeme karşılığı beklenmeksizin, ihtiyaçlarını karşılamak ve muhtaçlık durumunu ortadan kaldırmaktır. Sosyal yardım verilerek, kişinin muhtaçlık durumundan kaynaklı refah kaybının telafi edilmesi, kişi sosyal yardımla güçlendirilerek de kişisel refahın artışı hedeflenmektedir. Liberal, muhafazakar ve sosyal demokrat gibi refah sistemlerini benimseyen ülkelerde sosyal yardım uygulamaları, refah sistemlerinin özelliklerini taşıdığı gibi kesin bir ayırım da bulunmamaktadır. Liberal refah sisteminde, refahın kişinin çabasına bağlı olduğuna duyulan inanç, sosyal yardımların en yoksul kesime verilmesi gerekliliğiyle sonuçlanmıştır. Bu nedenle liberal refah sisteminde, en yoksul kesimin asgari düzeyde ihtiyaçları karşılanırken, bireysel refah artışından önce yoksul kesimin ihtiyaçlarından dolayı toplumsal refah için tehdit oluşturma riskini azaltmaya önem verilmektedir. Muhafazakar refah sistemde ise sosyal yardımların kapsadığı kitle geniştir ve liberal refah sistemine göre cömert bir sosyal yardım uygulaması vardır. Bu rejimde, merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimlerin sosyal yardım alanında daha aktif olduğu görülmektedir. Sosyal demokrat refah rejiminde ise sosyal yardımlar, sosyal güvenlik programlarıyla bir bütünün parçasıdır. İskandinav refah sistemi olarak da

bilinen bu sistemde, sosyal koruma sisteminde sosyal yardım, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler birbirini destekleyecek şekilde uygulanmaktadır.

Farklı sosyal yardım tipolojisine rağmen, sosyal yardımların genel amacı yoksul ve ihtiyaç sahibi kesimin ihtiyaçlarını karşılamaktır. İhtiyaç durumu, ihtiyaçların şekli ve ihtiyaçların karşılayan programların içerikleri farklı olsa da, refah kaybının önlenmesi ve refah artışı hedeflenmektedir. Sosyal yardım yararlanıcılarının eğitim seviyesi, sağlık durumu, barınma koşulları, sosyal hayata katılım, gelir gibi refah düzeyini belirleyen göstergelerin düşük olması, sosyal yardım ve refah ilişkisini ortaya koymaktadır. Toplumsal refah seviyesine göre kişisel refahı düşük olan bireylerin sosyal yardım aracılığıyla muhtaçlık durumu ortadan kaldırılmaktadır. Sosyal yardımların hedef kitlede istenilen pozitif etki oluşturmasının ön şartı ise, sosyal yardım kullanıcılarının refah seviyelerinin sosyal yardım alma hakkına uygun olmasıyla ilişkilidir. Sosyal yardımlardan faydalananları ihtiyaç durumu ve muhtaçlık seviyesine göre belirlenerek, dezavantajlı şartlarının ortadan kaldırılmasını amaçlayan sosyal yardım programlarının yoksulluğu azaltma ve refahı artırma üzerinde olumlu etkisi bulunmaktadır.

Eğitim yardımları, gıda yardımları gibi sosyal yardımların sosyal yardım kullanıcılarının refahı üzerindeki pozitif ve anlamlı etkisi olduğu iddia edilirken, aynı zamanda sosyal yardım verilecek hedef kitlenin refah seviyesine göre seçilmesinin sosyal yardım etkinliğini artırdığı ileri sürülmektedir. Bu nedenle, sosyal yardımların miktarı veya içeriği belirlenmeden önce, sosyal yardım alacak birey veya hane halkının sosyo-ekonomik özelliklerini içeren bir sosyal yardım haritasının çıkarılması ve buna göre sosyal yardım programının içeriği, süresi ve miktarı belirlenmelidir. Bu şekilde, sosyal yardımların başarı düzeyi yükselirken, ekonomide kaynak israfı önlenecek, sosyal yardımlar “hak” prensibine uygun olarak dağıtılacaktır. Sosyal yardım programlarının olması veya olmaması kadar, mevcut sosyal yardım uygulamalarının bireyin muhtaçlık durumunu ortadan kaldırma, refah düzeyini artırma, kişiyi sosyal ve ekonomik risklere karşı güçlendirip güçlendirmediklerinin izlenmesi de önem taşımaktadır.

Bu şekilde, sosyal yardım verilerek sosyal koruma kapsamı altına alan birey ekonomik ve sosyal yoksunluklarını tamamlayacaktır. Sosyal yardımlar aracılığıyla beşeri sermayesine yatırım yapılan fertlerin ekonomik üretimin girdisi olan işgücü niteliğini de artırması beklenmektedir. Böylece, dezavantajlı özelliklerden dolayı istihdam piyasasından dışlanan kesim sosyal yardımlarla yeterlik ve yapabilirlik kapasitesini kullanabilecek ve ekonomik üretime girdi olarak katılabilecektir. Nitelikli işgücünün ekonomik üretimin miktarı ve verimliliği üzerindeki pozitif etkisi, gelir artışını da beraberinde getirecektir.



BÖLÜM 3

SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİNDE SOSYAL YARDIMLAR

3.1 Giriş

Dünya'daki birçok ülkede, sosyal yardım politikalarını belirleyen, uygulayan ve denetleyen temel aktör devlettir. Siyasi ve ekonomik yönetim açısından liberal, sosyalist, sosyal demokrat, muhafazakar olarak ayrıışan ülkeler, yoksulluğu azaltma ve yoksullara yardım politikalarında asıl sorumluluğun devlet mekanizmasında olduğu noktada birleşirler. Piyasaya bırakılmış sosyal yardım uygulamalarının, piyasa ekonomisinin özelliklerinden dolayı eşitlik ve adalet ilkelerini yerine getiremeyeceğine dair genel bir kabul söz konusudur. Bu ortak görüşe rağmen, ülkelerin ekonomik ve siyasi yapıları, sosyal yardımlarda farklı uygulamalara yol açmıştır.

Ülkelerin refah tipolojisine göre de değişim gösteren bu uygulamalar, aynı zamanda ülke ekonomisinin yapısı, durumu ve gelecekte hedeflediği konumla da birebir ilişkilidir. Bu bölümde farklı refah sistemlerine ve gelişmişlik konumuna bağlı olarak Kuzey Amerika ülkelerinden ABD ve Kanada, Latin Amerika ülkelerinden Meksika ve Brezilya, Avrupa ülkelerinden Almanya, İngiltere ve İsveç ülkelerinde uygulanan sosyal yardım programları anlatılmıştır. Gelişmiş ekonomiler olan ABD, Kanada, Almanya, İngiltere ve İsveç ülkelerinde ortak sosyal yardım uygulamalarının mevcut olmasına rağmen, sosyal yardım programlarının hedef kitleleri ve amaçları birbirinden farklıdır. Ayrıca bu ülkelerde güçlü bir sosyal güvenlik sistemi bulunduğundan, sosyal yardım uygulamaları sosyal güvenlik sistemi içinde de yer almaktadır.

Meksika ve Brezilya ülke örneklerinde ise, gelişmekte olan ülke ekonomilerinin ortak davranışları görülmektedir. Yoksul kesimin ve ihtiyaç sahibi bireylerin hedef kitlesi olarak seçildiği bu programlarda, amaç beşeri sermayeni güçlendirilerek sosyal yardımlara ayrılan kaynağın orta ve uzun vadede ekonomiye girdi olarak katılımını sağlamaktır. Sosyal yardım uygulamalarının eğitim, sağlık ve gıda alanlarında yoğunlaşması, gelişmekte olan ülkelerin ekonomik üretime nitelikli işgücü katılımının sağlanması amaçladığını göstermektedir. Ülkeler arasında sosyal yardım programlarının anlayışı refah tipolojisiyle benzerlik göstermekteyken, niteliği ve niceliği ise ekonomik büyüklüklerine ve gelir düzeylerine göre belirlenmektedir. Bazı ülkeler için yüksek gelir grubuna aidiyet gösteren davranışlar olarak görülen sosyal yardım programlarının yanı sıra, asgari geçim düzeyinin sağlanması için gereken gelirin farklılaşması da ülkeler arasındaki gelişmişlik farkından kaynaklanmaktadır.

Bu bölümde, seçilmiş ülke örneklerinde uygulanan sosyal yardım programları incelenerek, ülkelerin sosyal yardım sistemleri hakkında bilgi verilmeye çalışılmıştır. Sosyal yardımların verildiği başlıca alanların, ülkelerin sosyal, kültürel ve demografik özelliklerinden bağımsız değerlendirilemeyeceği, ayrıca sosyal yardım faydalanıcılarından beklenen davranış özelliklerinin ülkelerin sosyo-ekonomik karakteristiğiyle ilgili olduğu açıklanmıştır.

3.2 Seçilmiş Ülkelerde Uygulanan Başlıca Sosyal Yardım Programları

Ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal dinamiklerine göre farklı uygulamaları olan sosyal yardımlar, yoksulluğu azaltma, yoksul kesimin yaşadığı sorunları ortadan kaldırma ve fırsat eşitliği sağlama olarak başlıca 3 ana amaç etrafında şekillenir. Sosyal yardım programları ülkeler arasında değişkenlik gösterse de başlıca sosyal yardım programları olarak, eğitim yardımları, gıda yardımları, işsizlik yardımları öne çıkmaktadır. Tüm bu yardım çeşitlerinde kişinin muhtaç, yoksul ve dezavantajlı durumundan dolayı, istihdam durumuna bakılmadan verilen sosyal yardımlar ve işgücü piyasasındaki varlığından dolayı sosyal güvenlik sistemi birbirinden kesin çizgilerle ayrılmamaktadır. Bu yüzden sosyal yardımlar, ihtiyaç tespitine göre sağlanan sosyal güvenlik sistemi olarak da değerlendirilebilir. Yardımların içeriği, miktarı, hedef kitlesi ve çeşitleri ülkelerin siyasi,

ekonomik ve sosyal özelliklerine göre farklılık göstermektedir. Bu farklılığa rağmen, sosyal yardımların ülkelere göre sınıflandırmasında belirleyici faktör ülkelerin refah sistemleridir.

ABD, Kanada, İngiltere gibi liberal refah rejimlerinde, sosyal yardımlar en son başvurulacak uygulamalardır. Bireyleri piyasa mekanizmasına yönlendirerek, refah arayışlarında devletin yerine piyasanın aktör olmasını önemseyen Anglo-Sakson model refah devletleri, sosyal yardımları sosyal güvenlik sistemine dâhil olmayanlara sunmaktadır. Sosyal yardım faydalanıcıları belirli kriterlerle belirlenmektedir. En bilinen yöntem olarak ise gelir testi yöntemi kullanılmaktadır.

Muhafazakâr refah modelini benimseyen Fransa, Almanya ve Belçika gibi ülkelerde ise sosyal yardımlar, liberal refah modeline göre daha geniş kitlelere ulaşmaktadır ve sosyal yardım miktarının cömertlik düzeyi yüksektir. Muhafazakâr refah devletlerinde sosyal harcamalar yüksektir. Piyasanın sosyal refahı sağlamada öncelikli rolünü kabul etmeyen bu sistemde, sosyal refahın merkezi olarak aile kurumu gösterilmektedir. Bu nedenle verilen sosyal yardımların aileyi güçlendirme, aileyi bir arada tutma gibi amaçları vardır. İsveç, Norveç, Danimarka ülkelerinde hâkim olan İskandinav refah modelinde ise, çalışanlar ve orta sınıfı oluşturanlar için yüksek fayda getiren sosyal koruma programları mevcuttur. Diğer refah modellerinden başlıca fark, bireylerin minimum ihtiyaçların karşılanması değil, gereksinimlerin yüksek düzeyde karşılanarak bireysel ve toplumsal refah eşitliğini sağlamaktır (Esping-Andersen, 1990).

Ülkelerin refah sistemlerindeki farklılık, yoksullara bakış açısı ve yoksulluğu azaltma politikalarını da farklılaştırmaktadır. Liberal refah sisteminde, sosyal yardımlar refahı artıracak bir araç olmaktan ziyade, en yoksul kesimin minimum düzeyde ihtiyaçlarını karşılama görevini üstlenmiştir. Bu şekilde toplumun orta ve üst tabakasında yer alan bireylerin refahı garanti altına alınmıştır. Muhafazakâr refah sisteminde ise, liberal refah sistemine göre refahın dağılımı daha adildir. İş piyasasında olanlar için sosyal güvenlik sistemi geniş haklar sunarken, iş piyasasında bulunmayanlara da daha geniş sosyal yardım programları uygulanmaktadır. İskandinav refah modelinde ise, refah eşitliği temel ilke olarak benimsenmektedir. Yüksek vergilerle finanse edilen sosyal yardımlar, kişinin

ihtiyaçlarını ve gereksinimlerini en yüksek derecede karşılayarak toplumsal refah dağılımının adil olmasını amaçlamaktadır (Özdemir, 2007).

Ülkelerin sosyal yardım uygulamalarında, şartlar, gereklilikler, hedef kitle ve alanlar farklılık gösterse de, sosyal yardımların yoksullukla mücadele stratejilerinden biri olarak kabul edilmesinden dolayı ortak alanlarda sosyal yardım programları mevcuttur. Bunlar, İşsizlik Yardımları, Gıda Yardımları, Şartlı Nakit Transferi (Eğitim ve Sağlık), Gebelik ve Annelik Yardımları, Yaşlılık Yardımları, Geride Kalanlara Verilen Yardımlar ve Aile Yardımları olarak kategorize edilebilir.

- **İşsizlik Yardımları:** İşgücü programları olarak da adlandırılan işsizlik yardımlarının hedefi, kısa dönemde işsiz kalan bireylerin tekrar istihdam edilmelerine kadar geçen sürede ihtiyaçlarının karşılanarak, işsizlik süresinin uzun döneme yayılmasını önlemektir. Özellikle kadınlar, gençler, engelli bireyler, göçmenler ve yoksul bireylerin istihdam edilmesine kadar aldıkları işsizlik yardımları, kısa dönemde bir maliyet yükü getirse de, kişilerin işgücü piyasasında kalmaları ve tüketici olarak ekonomik faaliyetlerine devam etmeleri, uzun dönemde ekonomik ve sosyal fayda olarak maliyeti karşılamaktadır. Bunun yanı sıra, kişinin yeteneklerinin ve becerisinin uygun olduğu bir işte kullanılması, verimlilik ve etkinlik açısından önem taşımaktadır. Kendi isteği dışında işsiz kalmış ve iş arayan bireyleri kapsayan bu yardım, kişiyi işgücü piyasasına katılım sürecine kadar ekonomik yönden desteklemeyi ve bireyi işgücü piyasasında tutmayı amaçlamaktadır.

Birçok ülkede sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olarak işsizlik yardımları verilirken, bazı ülkelerde ise işsizlik yardımları bağımsız bir sosyal yardım uygulamasıdır. Sosyal güvenlik çatısı altında bulunan kişilerin, prim ödemesi, gereken çalışma gününü tamamlaması ve kendi isteği dışında işsiz kalma gibi şartları yerine getirmesi zorunluysen, sosyal yardım kapsamında verilen işsizlik yardımları ilk kez iş arayan gençleri, kadınları kapsamaktadır, ayrıca bu yardımdan faydalanmak için gerekli şartlar esnetilmiştir. Ayrıca, ihtiyaç ve gelir tespiti yapılarak da işsizlik yardımı yararlanıcıları ve miktarı belirlenmektedir. Belirli bir

maaşın üstünde çalışanlar işsizlik yardımları kapsamına alınmamaktadır. Ayrıca, yıpranma payı yüksek olan maden, demiryolu işçileri gibi çalışanlar için özel işsizlik yardım programları vardır. İşsizlik yardımlarının finansmanı, ülkelerin refah yönetim biçimine göre değişmektedir. Çalışan ve işveren tarafından ortaklaşa bir prim ödeme sistemi olabileceği gibi, bazı ülkelerde tüm finansmanı işveren karşılamaktadır. İşsizlik yardımları kamu kesiminde çalışanları kapsamamaktadır.

- **Gıda Yardımları:** Sosyal yardım programlarında en başta gelen gıda yardımları, kişinin yaşamını devam ettirebilmesi için ihtiyacı olan temel gıda maddelerine ulaşımını sağlayan gelir veya gıda desteğidir. Ülkeler arasında uygulanma açısından farklı olsa da, sosyal yardımların en bilindik uygulaması gıda yardım programlarıdır. Yoksul kesimi hedefleyerek, ihtiyaç duyulan temel besin maddelerini bu hedef kitleye ulaşımını amaçlar. Beslenme ihtiyacını karşılayamayan bireyler için gıda programları, sosyal bir güvence sunmaktadır. Gıda yardım programları bazı ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin bir parçasıdır. ABD örneğinde olduğu gibi bazı ülkelerde ise, hedef kitle yoksul kesim değil, en yoksul kesimdir.
- **Şartlı Nakit Transferi Yardımları (ŞNT):** Şartlı Nakit Transferi sosyal yardım programları, belirtilen ve istenilen yükümlülükleri yerine getirme zorunluluğu olan nadir yardımlardan birisidir. Hedef kitle, önceden belirlenmiş ödev ve sorumluluklar yerine getirdiği takdirde bu yardımlardan faydalanmaya devam edebilir. Yardım alan kişilerin yoksul olması, küçük bir ekonomik şokta bile kırılabilir bir yapıya sahip olması, sosyal ve ekonomik yaşamdan dışlanması gibi özelliklerinde dolayı ŞNT yardımları, bireyi güçlü kılmayı amaçlar. Kısa vadede yoksulluktan dolayı eğitim, sağlık hizmetlerine erişimdeki zorlukları aşabilme hedeflenirken, uzun vadede amaç yoksul ailelerin çocuklarına yoksul bir gelecek bırakmalarını engellemektir. Böylece ŞNT yardımları sayesinde hane halkı geliri yükselecek ve hane halkının temel ihtiyaçları karşılanabilecektir. Bunun yanı sıra, ŞNT'nin öne sürdüğü eğitim ve sağlık hizmetlerindeki yükümlülükler, özellikle yardım alan yoksul çocukların beşeri sermayesini yükseltmede pozitif bir etki oluşturmaktadır.

- **Gebelik, Analık ve Loğusalık Hallerinde Sağlanan Yardımlar:** ŞNT yardımlarından birisi olan gebe ve emzikli annelerin, belirli periyotlarla sağlık kuruluşlarına giderek istenilen kontrolleri yaptırması karşılığında aldıkları yardım, ŞNT kapsamında değerlendirilebileceği gibi gebelik yardımları olarak da kabul edilebilir. Analık ve loğusalık durumlarında sağlanan yardımlar ise, İskandinav, Anglo-sakson ve korporatist refah devleti uygulamalarına göre farklılık göstermektedir. Analık ve loğusalık yardımları, genellikle çalışan annelerin iş ve annelik arasında bir tercihe zorlanmaması için uygulanmaktadır. Burada söz konusu olan yoksul kesim hedeflemesinden çok, anne olma durumundan ortaya çıkabilecek sorunlara karşı kadını koruma altına alan bir sistemdir. Analık ve loğusalık kısa dönemli hastalık olarak kabul edildiğinde, nakdi hastalık yardım kategorisinde de değerlendirilebilir. Aile yardımları veya nakdi hastalık yardımlar grubunda yer aldığı gibi, birçok ülkede bağımsız yardımlar olarak da işlev görmektedir.
- **Yaşlılık Yardımları:** Birçok ülkede yaşlıların hayatlarını sağlıklı ve kaliteli bir şekilde devam ettirebilmesi için sosyal güvenlik sistemindeki koruyucu uygulamaların yanı sıra, bu uygulamalar sosyal yardımlarla da desteklenmektedir. Başkasına muhtaç olmayacak şekilde yaşamayı garanti altına almayı taahhüt eden bu yardımlar, sosyal güvenlik sisteminde Yaşlılık Aylıkları olarak yer almaktadır. Yaşlılara yönelik sosyal yardımlar, kişilerin emekli aylığından dolayı düşen geliri ve yaşlılıktan doğan sorunları telafi etme amacını taşımaktadır. Genellikle 60-65 yaş arasını kapsayan yaşlı sosyal yardımları, özellikle 2008 küresel ekonomik krizin ülke ekonomilerinde oluşturduğu tahribattan dolayı değişmiştir. Nüfus yaşlanması ve ülkedeki ekonomik üretimde işgücünün azalması sebebiyle, sosyal güvenlik sistemindeki yaşlılık aylıklarından yararlanma yaşı yükseltildiği gibi, aynı durum sosyal yardımlardan yararlanan yaşlılar için de geçerlidir.
- **Malullük ve Geride Kalan Hak Sahiplerine Sağlanan Yardımlar:** İş kazası veya meslek hastalığından dolayı çalışma yeterliliğini kaybeden çalışanlara verilen yardımlar malullük yardımları, vefat eden kişinin bakmakla yükümlü olduğu kişilere verilen yardımlar ise geride kalan hak sahiplerine sağlanan yardımlardır.
- **Aile Yardımları:** Refahı sağlayan aktörlerden biri olan ailenin refah düzeyini yükseltmeyi ve aileyi yoksulluk tehlikesinden korumayı amaçlayan aile yardımları,

ailenin gelir düzeyine göre eğitim, sağlık, gıda gibi alanlarda verilen yardımlardan oluşmaktadır. Anne ve çocuk sağlığı için verilen hizmetler, çocuğun okula devam etmesi için sunulan yardımlar, annenin iş ve annelik yükümlülüklerini azaltmak için uygulanan programların hepsi aile yardımları olarak kabul edilebilir.

3.3 Ülke Örneklerinde Sosyal Yardım Uygulamaları

Dünyada birçok ülkede uygulanan sosyal yardım programlarının ortak hedefi yoksulluğu azaltarak, sosyal yardımlardan faydalanan grubun refah seviyesini yükseltmektir. Sosyal yardım programları ülkelerin siyasi yönetim, ekonomik anlayış ve sosyal yapısına göre farklılık gösterse de, toplumun ekonomik ve sosyal açıdan korunmaya muhtaç kesimini koruma altına alarak, ihtiyaçlarını karşılamayı amaç edinmiştir. Sosyal yardım programlarında uygulama farklılıklarının yanı sıra, birçok ülkede sosyal güvenlik sisteminin sağladığı sosyal koruma ve sosyal yardımlar birlikte değerlendirilmektedir. Sosyal yardımları sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olarak gören bu anlayış, sosyal yardım programlarıyla kişiyi istihdam piyasasına çekmeyi hedeflemektedir. Sosyal güvenlik programları ve sosyal yardımlar birbirinden ayrı düşünülemez gibi, aynı kavramı da karşılamamaktadırlar.

Ülkelerin büyük bir kısmında sosyal yardım uygulamaları sosyal güvenlik sistemi içinde bulunduğundan, bu konuda bir kavram bütünlüğü yoktur. Örneğin ABD’de 1934 yılında 1929 ekonomik krizinin etkilerini dezavantajlı grup üzerindeki etkisini azaltmak için uygulanmaya başlanan ve işsiz, çocuk ve engelli bireyleri hedefleyen bir yardım programı uygulanmıştır. 1935 yılında emekli, engelli yaşlı, eşi vefat etmiş olanların asgari bir geçim düzeyine ulaşmaları için OASDI olarak bilinen bir sigorta sistemi başlamıştır. Sosyal Güvenlik Yasası’na dayandırılarak oluşturulan OASDI programı, sosyal yardım programı da içermesine rağmen bir sosyal güvenlik programıdır.

Sözer (1998) çalışanların sosyal refahını kendisinin veya işverenin sağlaması gerektiğini savunan Bismarck modeli refah sisteminde, sosyal güvenlik sistemi çalışan kesimin risk durumlarına karşı bir yapı inşa etmiştir. Bu sistem aynı zamanda, sosyal yardımları da içermektedir. Prim ödemeyle hak kazanılan Yaşlılık, Emeklilik, Hastalık, İşsizlik

sigortaları gibi, prim ödenmeyen ve sosyal yardım olarak kabul edilen barınma, gıda, çocuk, eğitim yardımlarını da kapsamaktadır. Özellikle İngiltere ve Almanya’da çalışan kesimin refahını garanti eden sosyal güvenlik programlarıyla muhtaç durumda olan ve çalışmayan kesime verilen sosyal yardımlar aynı kategoride değerlendirilmektedir. Sosyal yardımlar, refah devletleri sınıflandırmasındaki benzer anlayışla kategorize edilmiştir. Gough (2001) sosyal yardım rejimlerini hedeflediği grup, sosyal güvenlik sistemine dâhil olup olmaması, kamunun ya da özel sektörün başlıca aktör olup olmaması gibi faktörler göz önüne bulundurularak 8 ayrı sınıflandırma yapmıştır.

Tablo 3.1 Sosyal Yardım Rejimlerinin Tipolojisi

Sosyal Yardım Rejimi	Geçerli Olduğu Ülke
Gelişmemiş/Az gelişmiş yardım sistemi	İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Türkiye
Güvenlik ağına dayalı yardım sistemi (refah devleti)	İngiltere, İrlanda, Kanada
İkili sosyal yardım sistemi	Almanya, Fransa, Belçika, Lüksemburg
İsteğe bağlı âdemi merkezîyetçi yardım	Norveç, Avusturya, İsviçre
İsteğe bağlı merkezi yardım	Japonya
Kamu yardımı sistemi	ABD
Seçici yardım sistemi (refah hizmetleri)	Avustralya, Yeni Zelanda
Vatandaşlık temelli yardım sistemi	Danimarka, Finlandiya, İsveç, Hollanda

Kaynak: Ian Gough, “Social Assistance Regimes: A Cluster Analyses”, Journal of European Social Policy, 2001, s. 165.

Bu sınıflandırmaya göre, gelişmemiş/az gelişmiş yardım programlarında genellikle yaşlı ve engelli bireyler hedef kitle olarak seçilir. Yardım programlarının sağladığı fayda ise düşüktür. Güvenlik ağına dayalı yardım sistemini benimseyen ülkelerde ise, yoksullara

gelir desteği uygulanır, yardım programının fayda düzeyi oldukça yüksektir. İkili sosyal yardım sisteminde de gelişmemiş/az gelişmiş yardım programlarında olduğu gibi dezavantajlı gruplar kapsam dâhilindedir. Yaşlı, engelli, tek ebeveynli aileler gibi gruplara ihtiyaçlarına dayalı özel yardımlar yapılmaktadır. İsteğe bağlı merkezi yardım sisteminde ise, yardımlar uzun sürelidir, bireyin risklere karşı korunmasının başlıca sorumlusu ise ailedir. İsteğe bağlı âdemi merkezîyetçi yardımlarda ise asıl sorumluluk yerel yönetimlerde-dir. Sosyal yardımlar olarak kamu yardımı sistemini uygulayan ülkelerde ise, düşük sosyal fayda sağlanmasına rağmen sosyal yardım faydalanıcılarının geniş hakları bulunmaktadır. Seçici yardım sisteminde sosyal yardım programları sınıflandırılmıştır ve hak temelli bir prensip mevcuttur. Vatandaşlığın bir kriter olarak kabul edildiği vatandaşlık temelli yardım sisteminde fayda düzeyi yüksektir (Saraceno, 2002).

3.3.1 Kuzey Amerika Ülkeleri

Seçilmiş ülkelerdeki sosyal yardım programlarının açıklanacağı bu bölümde, ilk olarak Kuzey Amerika ülkelerinden ABD ve Kanada ülkelerindeki sosyal yardım sistemi açıklanacaktır. Liberal refah sistemini benimseyen her iki ülke, refah uygulamalarında ve sosyal yardım programlarında farklı karakterler göstermektedir. ABD'deki sosyal yardımlardan faydalanma kıstası, en yoksul kesim grubuna dâhil olma kriterinin Kanada'da da geçerli olduğu, ancak Kanada'da sosyal yardım programlarının daha kapsamlı ve cömert bir özellik taşıdığı analiz edilmiştir.

3.3.1.1 Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

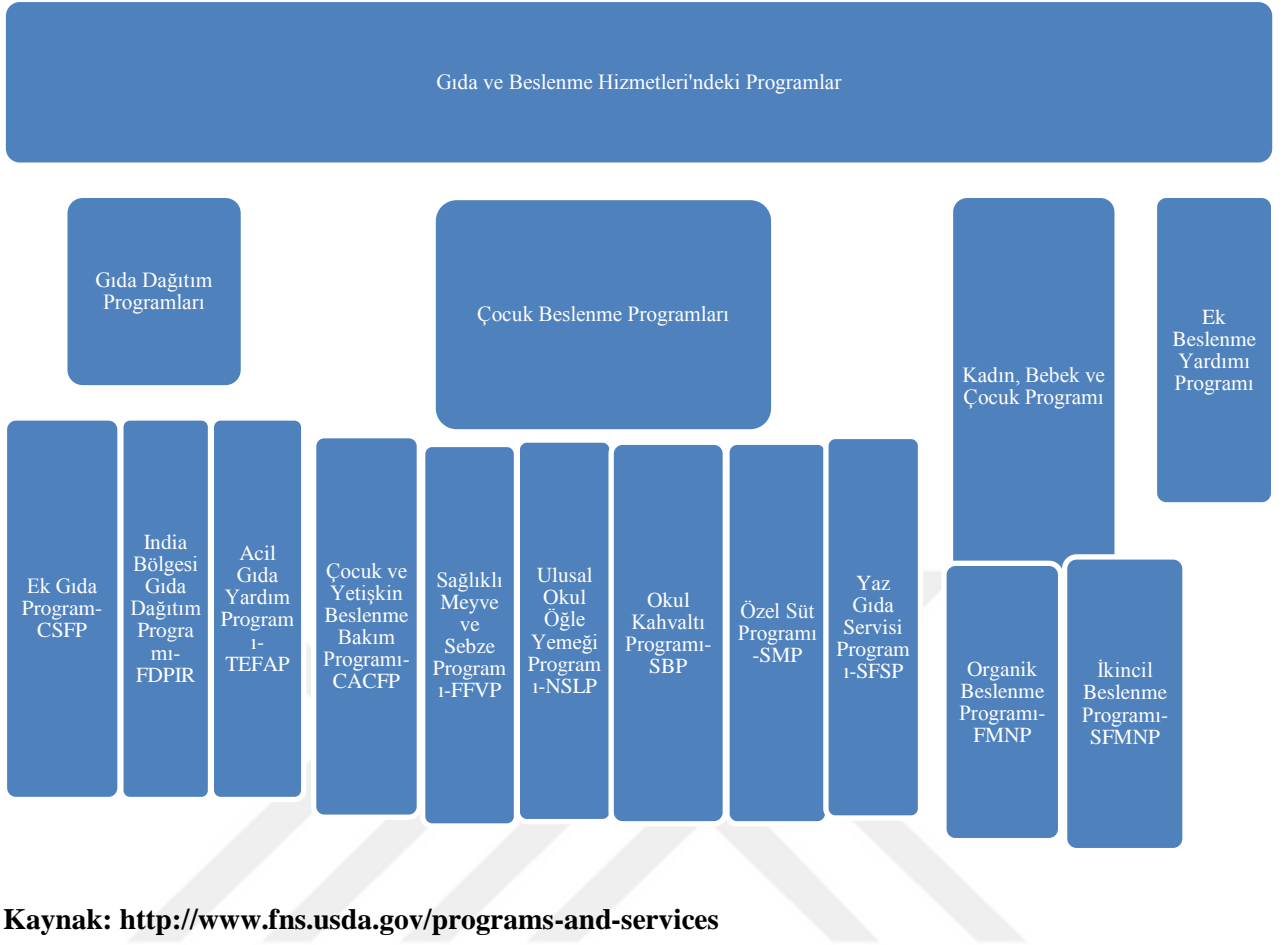
Federal hükümetin Gıda ve Beslenme Hizmetleri (Food and Nutrition Services) sorumluluğunda Gıda Dağıtım Programları (Food Distribution Programs), Çocuk Beslenme Programları (Child Nutrition Programs), Ek Beslenme Yardımı Programı (Supplemental Nutrition Assistance Programs-SNAP) ve Kadın, Çocuk ve Bebekleri İçeren Ek Beslenme Programları yürütülmektedir.¹ Ek Beslenme Yardımı Programları, “yardım” terimini içerdiğinden diğer programlara göre sosyal yardım kapsamında büyük oranda yer alsa da,

¹<http://www.fns.usda.gov/programs-and-services>

Gıda Dağıtım Programları ve Çocuk Beslenme Programları da hedef kitle açısından dezavantajlı grupları içerdiğinden sosyal yardım kapsamında değerlendirilebilir.

Gıda Dağıtım Programları, Ek Gıda Programı (Commodity Supplemental Food Program-CSFP), India Bölgesi Gıda Dağıtım Programı (Food Distribution on Indian Reservations-FDPIR) ve Acil Gıda Yardım Programı (The Emergency Food Assistance Program-TEFAP) olmak üzere 3'e ayrılır. Çocuk Beslenme Programları kapsamında ise, Çocuk ve Yetişkin Beslenme Bakım Programı (Child and Adult Care Food Program-CACFP), Sağlıklı Meyve ve Sebze Programı (Fresh Fruit and Vegetable Program), Ulusal Okul Öğle Yemeği Programı (National School Lunch Program-NSLP), Okul Kahvaltı Programı (School Breakfast Program-SBP), Özel Süt Programı (Special Milk Program-SMP) ve Yaz Gıda Servisi Programı (Summer Food Service Program-SFSP) bulunmaktadır. Kadın, Bebek ve Çocuk Programı'nda ise, Pazar Beslenme Programı (Farmers' Market Nutrition Program-FMNP) ve Çiftçi Beslenme Programı (Farmers' Market Nutrition Program-SFMNP) vardır.

Şekil 3.1 ABD'deki Gıda ve Beslenme Hizmetleri Tarafından Yürütülen Programlar



Gıda Dağıtım Programları kapsamında yürütülen Ek Gıda Programı, düşük gelirli hamile ve emziren kadınlara, doğumdan sonra 1 yıl süreyle yeni anne olmuş kadınlara, yeni doğan bebeklere ve 6 yaşına kadar çocuklara, en az 60 yaşında olan yaşlılara beslenme ve ek gıda hizmeti veren bir programdır. Federal devletten sağlanan finansmanla bu gruplara CSFP ulaştırılır. India Bölgesi Gıda Dağıtım Programları'nda ise hedef kitle, India yerleşim yerlerinde yaşayan düşük gelirli yaşlılardır. Acil Gıda Yardım Programı'nda, gıdalar ABD'nin Tarım bölümü tarafından eyaletlere verilir. Eyaletler de, gıda bankaları, aşevleri gibi yerel kuruluşlara gıda teminini sağlar. Gıda bankaları, aşevleri ve mutfak ofisleri olarak bilinen bu yerel kurumlar da, gıda yardımını halka sunar.

Her ay düşük gelirli ailelere mensup 2.6 milyon çocuğun faydalandığı Çocuk Beslenme Programları dâhilindeki Çocuk ve Yetişkin Beslenme Bakım Programı aracılığıyla, çocuklar ara ve ana öğünde gıda almaktadırlar. Yetişkin bakım merkezlerinde de 74.000 yetişkin, aynı programdan faydalanmaktadır. Sağlıklı Meyve ve Sebze Programı'nda hedef

kitle, düşük gelirli ilkokul çağındaki çocuklardır. Programın amacı yalnızca bu hedef kitlenin sağlıklı beslenmesi değil, aynı zamanda çocuklardaki obezite hastalığını engellemek ve çocuklara sağlıklı yemek alışkanlığını kazandırmaktır. Ulusal Okul Öğle Yemeği Programı, Amerika Tarım Bakanlığı'ndan alınan destekle özerk okulların hak eden çocuklara öğün servisi vermesini içermektedir. Federal hükümetten alınan destek karşılığında da okullar, hükümet tarafından istenen şartları yerine getirmek zorundadırlar.

Okul Kahvaltı Programı, Ulusal Okul Öğle Yemeği Programı'yla aynı amacı taşımaktadır. Amerika Tarım Bakanlığı'ndan alınan finansman, hak sahibi çocuklara kahvaltı olarak kullanılır. Bu destek karşısında ise Federal hükümetin sunduğu şartların yerine getirilmesi gerekmektedir. Özel Süt Programı'nda ise, programa katılan okullar ve kurumlar, verdikleri yarım litre süt karşılığında hükümetten belirli bir ödeme alırlar. Bu programın yürütücüleri, hiçbir kar amacı gütmeyen Özel Süt Programı'nda yer alırlar. Yaz Gıda Servisi Programı ise, Ulusal Okul Öğle Yemeği Programı ve Okul Kahvaltı Programı'ndan yararlanan çocukların, okulun bitişiyile gıda konusunda yaşadığı sorunları çözmeyi amaçlamaktadır. Yaz aktiviteleriyle desteklenen programın ana finansman kaynağı federal hükümettir.

Kadın, Bebek ve Çocuk Programı, düşük gelirli kadınları, bebekleri ve 5 yaşına kadar olan çocukları hedef kitle olarak seçmiştir. Program, bu kitlenin ihtiyaç duyduğu ek gıdayı temin etme, sağlıklı beslenme konusunda bilgilendirme ve yönlendirme hizmetlerini içerir. Bu programın, Organik Beslenme Programı ve İkincil Beslenme Programı olarak iki farklı uygulama çeşidi bulunmaktadır. Amaç, bu program dâhilinde olanlara yerel marketlerden sağlıklı gıda temin etmektedir.

ABD'de tarihi 1930'lara kadar uzanan gıda yardım programları, en kapsamlı sosyal yardım programıdır. İhtiyaç tespitine dayalı yürütülen gıda yardım programı, 1961'de "Gıda Kuponları" adı altında ilk pilot uygulamayla başlatılmıştır. 1964'de ise Gıda Kuponları Yasası'nı imzalanarak Gıda Kuponu Programı kalıcı hale getirilmiştir. 1977'de reforme edilen bu program, açlık ve kötü beslenmeye karşı yoksulları güvence altına almayı garanti etmektedir. 1977'deki reform öncesinde gıda yardım programı, 1929 yılındaki Büyük

Bunalım olarak adlandırılan ekonomik krizden bugüne kadar gelmiştir. Gıda Kuponu Programı (Food Stamp) olarak da bilinen bu programın temel amacı, yoksulların gıda ihtiyacını asgari ölçüde karşılamaktır. Programın ismi 2008’de değişmiştir.

Toplamda 13 programla sürdürülen Gıda ve Beslenme Hizmetleri’nde yer alan Ek Beslenme Yardım Programı (SNAP), yoksul kesimin en fazla yararlandığı program özelliğini taşımaktadır. Her ay ihtiyaç sahiplerine sağlıklı gıda ulaştıran bu programda, Elektronik Bireysel Yardım Transferi (EBT) adı verilen bir kart hak sahiplerine verilir. Gıda kuponu ile başlayan gıda yardımları, elektronik kart sistemiyle yapılmaktadır. Zaten Ek Beslenme Yardım Programı, Gıda Kuponu Programı (Food Stamp Program) olarak da bilinmektedir. Bu program, tüm yoksul kesimi kapsamaktadır.

Tiehen, Joliffe ve Gundersen (2012) yayınladıkları rapora göre, aylık ortalama SNAP programındaki başvuru sayısının 2000 yılında 17.2 milyon kişiden 2011 yılında 44.7 milyon kişiye yükselmiştir. Kişi sayısındaki artış, yardım harcamaları miktarının da artmasına sebep olmuştur ve 2011 yılında yaklaşık 72 milyar dolar yardım yapılmıştır. SNAP programından yararlanmak isteyen kişi sayısının ve harcamanın artışı, bütçe üzerinde ek bir maliyet yüklemektedir. Yüksek maliyetten dolayı, verimliliğin ölçülmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. SNAP programının etkinliğini ölçmek için SNAP yararlanıcıları ailelerin gelir düzeyinde ve yoksulluk şiddetindeki değişim göz önünde bulundurulmuştur.

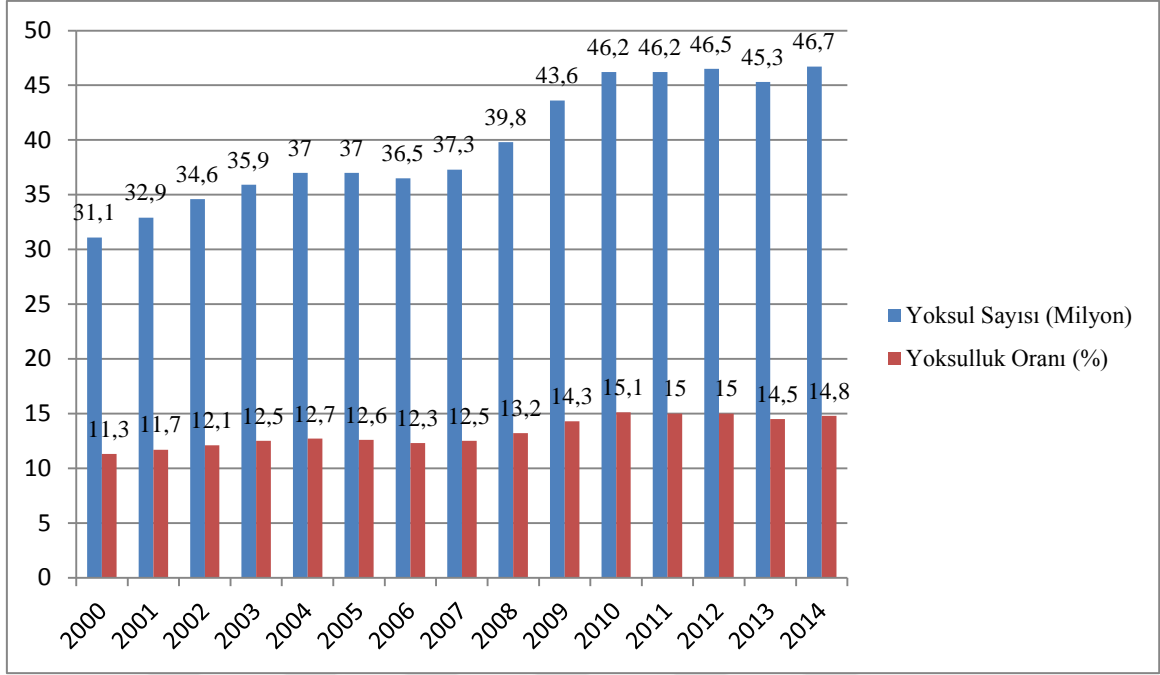
SNAP programının gıda harcamaları (Breuing ve Dasgupta, 2005) ve gıda güvenliği (DePolt vd., 2009) üzerindeki etkisini ölçen çalışmalar da yapılmıştır. Dolaylı yoldan SNAP programının yoksulluk ve refaha olan etkisini de ortaya koyan bu çalışmalar sonucunda, (Ek Yoksulluk Ölçütü Araştırması (Research Supplemental Poverty Measure-SPM) yapılmıştır. SPM, SNAP yardımlarının yardım alan kişilerin refahı üzerindeki etkisini ve SNAP harcamalarının, SNAP programından yararlananların yoksulluk oranını nasıl etkilediğini hesaplamaktadır (DeNavas-Walt vd., 2010; Short, 2011).

Ek Beslenme Yardım Programı'na dair, federal hükümetin Gıda ve Beslenme Servisi'nin 2015 yayınladığı raporda² ise, 2013 yılı itibariyle SNAP her ay 47 milyondan fazla kişiye gıda temin etmektedir. Program, federal hükümete 76 milyar dolarlık maliyet yüklemektedir. 2012'den 2013'e kadar geçen bir yıllık sürede SNAP katılımcıların oranı yaklaşık % 3 artmıştır. 2000 yılından 2009 yılına kadar toplam SNAP faydalanıcılarının sayısı dört kat artarken, yoksul ve en yoksul kesimin bu yardımlardan aldıkları pay sabit kalmıştır (Gundersen, vd., 2009).

1994-2000 yılları arasında gıda yardımlarından faydalananların sayısının azalması, ABD ekonomisinin güçlü olmasıyla ilişkilendirilmektedir. İşsizliğin azalması ve yoksulluğun gerilemesiyle, gıda yardımına başvuran kişi sayısı önemli ölçüde düşmüştür. Bu veriler, gıda yardımları gibi sosyal yardımların bireysel ve hane halkı düzeyinde refahın birbiriyle ilişkisini göstermektedir. Yoksulluk oranı ve yoksul sayısı artışıyla sosyal yardıma başvuru sayısının artışı, birbirine eşanlı olarak ilerlemektedir. 2000-2009 yılları arasında ABD ekonomisinde durgunluk yaşandığı dönemlerde SNAP başvuru dosyasının arttığı, ekonomide canlılık yaşandığında ise azaldığı görülmektedir. 2001 yılı sonrasında ise ABD ekonomisinin kötü sinyal vermesine rağmen işsizlik düşmüştür, ancak SNAP gıda yardımına başvuru sayısı artmaya devam etmiştir. İşsizliğin azalması yoksulluk oranında düşüş etkisi yapmadığı için, SNAP başvuru sayısında artış görülmüştür.

Grafik 3.1 ABD'de Yoksul Sayısı ve Yoksulluk Oranı, 2000-2014

²<http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/ops/Trends2010-2013.pdf>

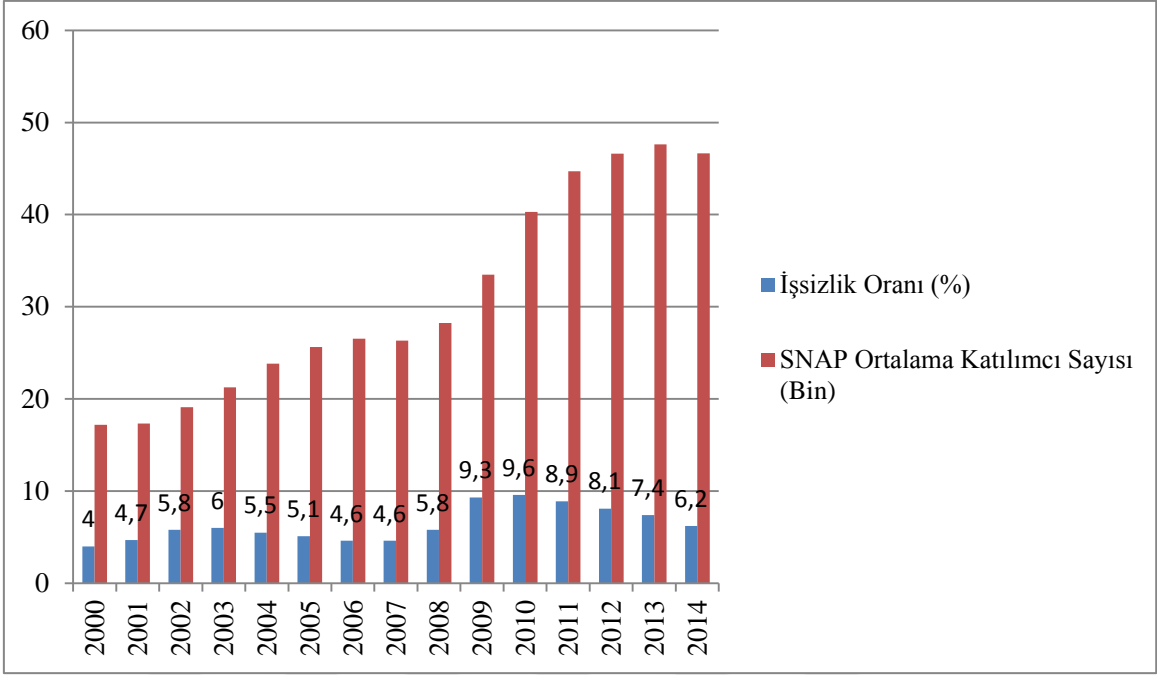


Kaynak: United States Census Bureau Statistics

ABD’de 2000-2014 yılları arasında yoksulluk oranı genelde artış gösterirken, yoksul sayısı ise 2006 yılı haricinde sürekli artmıştır. 2008 küresel ekonomik krizin etkisinin en fazla hissedildiği yıl olan 2009 yılında yoksul sayısına bir önceki yıla göre 3,8 milyon kişi daha eklenerek toplam 43,6 milyon kişiye ulaşmıştır. Yoksulluk oranının düştüğü yıllarda ise yoksul sayısının da azaldığı gözlemlenmektedir. Diğer yandan, 2008 sonrasında ABD’deki işsizlik oranları düşerken, SNAP programına katılan ortalama kişi sayısı artmıştır.

Bu durum, istihdam piyasasında olmasına rağmen gıda yardımına ihtiyaç duyan kişi sayısının arttığını göstermektedir. Çalışan yoksul olarak adlandırılan bu kesim, sosyal yardımların istihdama göre verilip verilmemesi konusundaki tartışmalarda, istihdamın sosyal yardım alma hakkında belirleyici etkisini azaltmaktadır. Çalışmasına ve belirli bir geliri olmasına rağmen gıda yardımına gereksinim duyulması, bireyin veya haneye giren gelirin yoksulluk sınırı altında kalması durumunda sosyal yardımların verilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Grafik 3. 2 ABD’de İşsizlik Oranı (%) ve SNAP Ortalama Katılımcı Sayısı (Milyon), 2000-2014



Kaynak: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

Yoksulluk ve işsizlik arttıkça, gıda yardımlarına başvuran sayısı da artmaktadır. Sosyal yardımlar, bireyin gelir, beslenme değişkenleri gibi refahı etkileyen göstergelere göre şekillenmektedir. Hanenin refah düzeyi yükseldikçe sosyal yardım ihtiyacı azalırken, refah düzeyi azaldıkça sosyal yardım ihtiyacı artmaktadır. Genel bir tanımlamayla yoksulluğun azalışı refahın yükselişi olarak kabul edilirse, bir ülkenin yoksulluk oranı ve sosyal yardımlardan faydalanan kişi sayısı arasındaki ilişki, aynı zamanda refah düzeyi ve sosyal yardım kullanıcı sayısı arasındaki ilişkiyi de açıklamada yardımcı olur. 2014 yılında ABD Tarım Bakanlığı'nın SNAP Programı'na dair açıkladığı raporda, 1 Dolarlık sosyal yardım 1,80 Dolar karşılığında bir ekonomik aktivite meydana getirmektedir. SNAP dahilinde yapılan maliyet, karşılığında ekonomik canlılık oluşturarak ülke ekonomisine artı değer kazandırmaktadır.³

ABD'de gıda yardımlarından yararlanan ailelerin aralarındaki kan bağı ilişkisi önemsizdir. Gıda yardımından ailelerin faydalanma koşulu, gıda tüketiminin ve alımının birlikte yapılıyor olmasıdır. Gıda yardımlarının tüm maliyeti federal devlet tarafından

³<http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/snap/SNAP-infographic-banner.pdf>

üstlenilirken, gıda yardımlarının hak sahiplerine ulaşmasına kadar süren süreçte yapılan idari harcamaların yarısını eyaletler öderken, diğer yarısını federal devlet karşılamaktadır.

Sosyal yardımların verildiği diğer bir alan ise eğitimidir. Gıda ve beslenme servisi programlarında, Ulusal Okul Öğle Yemeği Programı, Okul Kahvaltı Programı ve Okul Süt Programı olarak eğitim sürecinde ilk ve ortaöğretim düzeyinde çocuklara verilen gıda yardımları, dezavantajlı grupta yer alan çocukların eğitim çatısının altında kalması için destek programlarıdır. ABD, kamu kaynaklarını aktarırken savunma ve sosyal güvenlikten sonra eğitim alanını önceler. İlk ve ortaöğretim genellikle yerel yönetimlerin sorumluluğundadır, ancak eyaletler de eğitim finansmanında önemli bir paya sahiptir. Eğitim alanında federal hükümetten gelen destek ise, toplumdaki dezavantajlı çocukların eğitimlerine devam edebilmelerini ve eğitim sarmalında kalmalarını amaçlamaktadır (Stiglitz, 1988).

Sosyal yardımlara ihtiyaç duyan çocukların, sosyal yardımlar sayesinde toplumun diğer bireyleri ile aralarında ilk ve ortaöğretim düzeyinde eğitim alma farklılığının olmadığı görülmektedir. En yoksul kesimin ilkokul ve ortaöğretime devam etme istatistikleri, diğer gelir gruplarına göre ayrılmamaktadır. Bu sonuçta en büyük pay, ilkokul ve ortaöğretim düzeyinde yapılan gıda yardımlarınıdır. Ulusal Okul Yemeği, Okul Kahvaltı Programı ve Okul Süt Programları, öğrencilerin okula gitme isteğini artırırken aynı zamanda okulda öğrencinin başarı performansını da olumlu etkiler.

Diğer yandan, yoksul öğrencilerin okula başlarken herhangi bir ücret ödememesi de, yoksulluğun kırılmasındaki temel araç olan eğitime devam eden yoksul sayısını olumlu etkilemektedir. Ulusal Öğle Yemeği Yasası'na göre, eğer bir öğrencinin ailesinin geliri yoksulluk sınırı olarak kabul edilen eşik değerinin % 130'unu geçmiyorsa, bu programdan ücretsiz faydalanırlar. Ancak aile geliri yoksulluk sınırının % 130 ve % 185'i arasında kalıyorsa, bu programdan indirimli olarak faydalanmaktadırlar (Kober, 2006).

İlk ve ortaöğretim dışında yükseköğretim seviyesindeki eğitime federal devlet, kurumlardan ziyade öğrencilerin kendilerine kredi sağlamıştır. Ancak kredinin geri

ödemeli olduğu dikkate alındığında, bu kolaylığın bir sosyal yardım uygulaması olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. İşsizlik yardımları da ABD’de önemli bir yardım programıdır. Eyaletlerin topladığı işsizlik primleri federal devletin hazinesine gönderilir. İşsizlik yardımında şart, işçi kendisine bulunan işi kabul etmek zorundadır. İşsizlik yardımı alan kişiye, işten ayrıldığı ücretin % 50’si ödenmektedir.

Gıda yardımlarının yanı sıra, emekli askerlere yönelik yardımlar ve zor, riskli iş grubunda yer alan çalışanlara özel programlar da bulunmaktadır. Demir yolu işçileri ve maden işçilerine verilen yardımlar bu programlar kapsamındadır. Yaşlılara verilen tıbbi bakım yardımları, ihtiyaç sahibi yaşlılara yapılan yardımlar, süreli ve süresiz olarak engellilere yapılan yardımlar ve engelli çocuğu olanlara yapılan yardımlar da, sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olarak verilmektedir. Bu yüzden, sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik sistemi programlarının iç içe geçmiş olması, primsiz yardım ve primli yardım ayrımını beraberinde getirmektedir. İstihdam edildiği sürece kişinin gelirinden kesilen primlerle oluşturulan sigorta sistemiyle primsiz, karşılık ödemedi alinan sosyal yardım programları birbirinden tamamen farklıdır. Ülkedeki sosyal koruma programlarını analiz ederken, bu karışıklık büyük sorun teşkil etmektedir.

3.3.1.2 Kanada

Refah hizmetlerinde sosyal güvenlik ve sosyal yardım programlarının tüm Kanada vatandaşlarını kapsamaması gerektiği anlayışıyla bir sosyal koruma sistemi oluşturan Kanada’da, kapsayıcı refah anlayışı tüm bireylerin eşit refah düzeyine sahip olması prensibini benimsemiştir. Herkesin sosyal yardım veya sosyal güvenlik programlarından yararlanması yerine, bu programlardan her bireyin eşit faydalanması anlayışı hâkimdir. Bu anlayış sisteminde, yoksulların refah hizmetlerinden hak edilen düzeyde yararlanamaması gerçeğinin önemli bir payı vardır.

Dünya Bankası verilerine göre, 2014 yılı satın alma paritesi kişi başına düşen geliri 43.400 dolar olan Kanada, yüksek gelirli ülke ekonomileri arasındadır. Yüksek gelir kişisel refahın

bir göstergesiye, refahın adil paylaşımı toplumsal refahı işaret etmektedir. Kanada'da refah uygulamaları arasında yer alan sosyal yardımlar, 1990'lı yıllardan itibaren en yoksul kesimin asgari düzeyde ihtiyaçlarının karşılanması için kullanılmaktadır. 1994 yılında aktif işgücü politikasıyla kişinin istihdam piyasasına girişı, yoksullar arasında yoksulluk sınırının en altında yer alan gruba sosyal yardımların verilmesi ve bu sosyal yardımların devamlılığından oluşan bir sosyal gelişim programı yayınlanmıştır. Çalışan kesimin kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemiyle koruma altına alınan Kanada'da sosyal yardımlar, ABD örneğinde olduğu gibi en yoksul kesimin asgari düzeyde ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Sosyal güvenlik sisteminde ise Emeklilik, Yaşlılık, İşsizlik, Engellilik, Çocuk haklarını içeren sosyal yardımlar ve programlar vardır.

Sosyal güvenlik sistemi içinde yer almayan ve gelir güvencesi olmayanları kapsayan sosyal yardımlar, temel ihtiyaçları karşılayarak kişiyi asgari düzeyde de olsa koruma altına alır. Şiddet gören çocukların koruma altına alınması ve barınma ihtiyacının karşılanması, gündüz bakım hizmetleriyle evde bakıma muhtaç kişilere yardım edilmesi, engellilere sunulan ulaşım hizmetleri, barınma konusunda sorun yaşayan aile ve bireylere kalacak yer tahsis edilmesi, çocuk bakım hizmetleriyle özellikle annenin iş yaşamına katılımının sağlanması, kişileri hak ettikleri sosyal yardım ve programlar konusundan bilgilendirilmesi gibi sosyal yardımlar mevcuttur.

Kanada'nın idari yapısı eyalet ve bölge yönetimlerinden oluştuğu için sosyal yardım programları da eyaletlere ve bölge yönetimlerine göre farklılık göstermektedir. Her eyaletin ve bölge yönetimlerinin sunmak zorunda olduğu sosyal yardım programları olduğu gibi, bu programların yürütülmesi özel sektörün sorumluluğuna da verilebilmektedir.

3.3.2 Latin Amerika Ülkeleri

Latin Amerika ülkeleri, ABD'nin güneyinde yer alan veya Latin dillerini konuşan ülkeler olarak tanımlanmaktadır. Kesin bir tanımlama sınırı olmamasına rağmen, bazı ülkeler Latin Amerika ülke sınıflamasıyla özdeşleşmiştir. Bu ülkelerden olan Meksika ve

Brezilya'nın seçilmesi, gelişmekte olan ekonomiler kategorisinde yer alması ve sosyal yardım programlarından eğitim ve sağlık alanındaki uygulamalarının bilinirliği dolayısıyla. Özellikle gelişmekte olan ekonomilerde sosyal yardımların beşeri sermayeyi güçlendirecek işlev görmesi, sosyal yardımların maliyet etkinliği açısından da bir bilgi oluşturmaktadır. Sosyal yardımların nesnel ölçütler dikkate alınarak, adaletli bir sistemle verilmesi durumunda uzun dönemde ekonomik üretimde yer alacak bireylerin niteliğini artırarak ekonomik üretim verimliliğinde de pozitif bir etki oluşturacağı görüşü savunulmaktadır.

3.3.2.1 Meksika

Meksika'da geniş bir sosyal güvenlik sistemi olmasına rağmen, Sosyal Gelişme Bakanlığı (Ministry of Social Development-SEDESOL) tarafından yürütülen sosyal yardım programları gün geçtikçe etki alanını genişletmektedir. Sosyal koruma olarak ilk akla gelen sosyal güvenlik sistemi, Meksika Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (Mexican Institute of Social Security-IMSS) sorumluluğundadır. Özel sigorta ve devlet sigortasının her ikisine de sahip olma hakkı bulunan Meksika vatandaşları, son yıllarda sosyal yardım programlarına yönelmektedir.⁴

Amaç olarak “yoksulluğu azaltmak” prensibini benimseyen SEDESOL, insani gelişim programı olarak da bilinen Oportunidades programını insani gelişim stratejisi altında uygulamaya geçirmişlerdir. Sosyal refah artışını sağlayacak bu programların asli yürütücüsü Meksika Sosyal Gelişme Bakanlığı'dır. Kaynakların ihtiyaç sahiplerine optimum düzeyde fayda getirecek şekilde ulaşması, yardımların tekerrür etmesinin önlenmesini ve sunulan programların geliştirilerek farklı büyüklükte farklı ihtiyaçları bulunan kitlelerin yardımlardan yararlanması hedeflenmektedir.

Meksika'da sosyal yardımlar kapsamında, Şartlı Nakit Transferi olarak bilinen eğitim yardımları en bilinen yardım programıdır. Şartlı Nakit Transferi, yardım alan kişinin sağlık ve eğitime katılmalarını şart koşar, kullanıcılara bir yükümlülük getirir. Yoksulluğu

⁴<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.action?id=420>

azaltmadaki etkin sosyal politika araçlarından biri olarak kabul edilen eğitim ve sağlık hizmetlerinde verilen sosyal yardımlar, yoksul ailelerin çocukları hedef kitle olarak belirlenmiştir. Bu yardımlar sayesinde, yoksulluk döngüsünün aileden çocuğa taşınmaması için yoksul çocukların beşeri sermayelerine yatırım yapılmaktadır. Yoksul kategorisindeki çocuklar, eğitim ve sağlık hizmetlerinden faydalanarak sosyal ve ekonomik hayata katılımında bireysel refah düzeylerini yükseltmektedirler.

1997 yılında uygulanmaya başlanan ŞNT, Meksika'daki 1995 ekonomik krizinin yoksul kesim üzerindeki negatif etkisini azaltmak için planlanmıştır. 2002 yılında güncellenen bu program (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades) yoksulların beşeri sermayesini geliştirmek için önemli fırsatlar sunduğundan, program Oportunidades olarak bilinmektedir. Bu programın asıl başlangıç noktası 1997 yılında başlayan Eğitim, Sağlık ve Beslenme Programı'dır (Education, Health and Nutrition Programme-Progressa). 2002 yılında başlayan Oportunidades, Progressa programının kırsal kesimden kentlere yayılarak genişletilmiş halidir. Programın amacı, programdan yararlanan kişilerin eğitim, sağlık ve beslenme durumlarında gelişim sağlanarak yoksulluğun azaltılmasıdır. Programın başlıca yürütücüsü SEDESOL olmakla birlikte, aynı zamanda Eğitim Bakanlığı (The Ministry of Public Education), Sağlık Bakanlığı (The Ministry of Health), Meksika Sosyal Güvenlik Kurumu (IMSS) gibi aktörler de bu programın uygulanmasında rol almaktadırlar.

Eğitim yardımları (Education in Oportunidades) burs ve okul malzemelerinden oluşmaktadır. Meksika'da devlet okulları parasızdır, buna rağmen okula devam noktasında mali problem oluşturacak sorunların engellenmesinde bu yardımlar önemli rol üstlenmektedir. Diğer yandan eğitim yardımları, çocuğun okula değil de işe devam etmesi durumunda alacağı parayı karşıladığından, aynı zamanda fırsat maliyetidir. Meksika'da 2011 verilerine göre, ilkokul öğrencilerine ödenen yardım 150-300 Pesos, düşük ortaokul öğrencilerine ödenen yardım 440-585 Pesos, üst ortaokul öğrencilerine ödenen yardım ise 740-960 Pesos aralığında değişmektedir. Ödemeler, 18 yaşın altında 14-21 yaş aralığında ilkokula ve ortaokula giden çocukları olan hak sahibi ailelere yapılır. Çocuğun başarısı yükseldikçe yardım oranı artar. Ayrıca kız öğrenciler erkek öğrencilere göre ŞNT'den daha fazla yardım alırlar.

Oportunidades kapsamında verilen sağlık yardımlarında (Health in Oportunidades) yararlanıcı aileler yerel sağlık merkezine kayıt yaptırmak ve onlara verilen sağlık programına uymak zorundadırlar. Sağlık programının şartları, sağlık hizmeti veren klinikleri belirli zamanlarda gitmek sağlık, beslenme ve hijyen konusunda yardım almaktır. Üst orta okulda okuyan ve eğitim yardımı alanlar, gençler için düzenlenmiş sağlık eğitimlerine katılmak zorundadır, ki sağlık eğitimleri de sağlık yardımları kapsamındadır.

Sağlık yardımları için gereken şartları yerine getirenlere gıda yardımı olarak 220 Peso ve gıda fiyatlarındaki değişim hesaba katılarak 120 Peso verilir. Bu şekilde hem sağlık hem de gıda yardımı birbirini destekleyecek bir sistem kurulmuştur. Eğitim yardımlarında olduğu gibi sağlık yardımları da anneye verilir. Yardımların anneye verilmesindeki amaç, ailenin beslenmesinin kalitesinin, miktarının ve çeşitliliğini artıracak aktör olarak annenin görülmesidir. Sağlık yardımlarından bebekler, yanlış beslenen veya gıda yetersizliği yaşıyan çocuklar, hamile ve emziren kadınlar da yararlanmaktadır. Bu programdan faydalananların izlenmesi ise, sağlık merkezleri tarafından yapılmaktadır.

ŞNT yardımlarından kimlerin faydalanacağı ise Temsili Ortalamalar Değerlendirmesi kullanılarak belirlenmektedir. İhtiyaç sahipleri yerel ofislerden başvuru yaparken, başvuru değerlendirme ve karar mekanizmasında eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarındaki kamu uzmanları görevlendirilmektedir. Faydalanıcıların, kendilerinden beklenen şartları yerine getirip getirmediğinin izlenmesi ise, yine yerel ofisler aracılığıyla yapılmaktadır (Gomez ve Hermosillo'dan akt. Esenyel, 2006). Okullara ve sağlık merkezlerine gönderilen formlarla bir takip sistemi geliştirilmiştir. Okula gitme ve sağlık merkezlerindeki programa dâhil olma durumları bu formlar aracılığıyla izlenebilmektedir. Tüm ülkeyi kapsayan elektronik ortamda bir takip sisteminin kurulması çalışmaları da sürmektedir. Yardım programına 2009 yılına kadar 3,5 milyar dolar bir kaynak aktarılmıştır (Fiszbein, vd., 2009).

Ödeme miktarları merkezi yönetim tarafından hesaplanmaktadır. Hak sahipleri yardımları ödeme noktalarından almaktadır veya faydalanıcıların banka hesaplarına yatırılmaktadır. Meksika'daki Oportunidades programının en önemli özelliği, programda 3 yılını dolduran

hak sahiplerinin 3 yılın sonundaki durumlarının izlenmesi, sonuç raporuna göre de yardımların devam edip etmeyeceği konusunda bir değerlendirme sürecine sahip olmasıdır. 3 yılın sonunda programın şartlarını yerine getirip getirmediği kadar, bireyin ve hane halkının 3 yıllık dönem içinde sosyo-ekonomik durumlarındaki değişim, programın devam edip etmeyeceğine dair bir veri sunmaktadır. Bu durum, sosyal yardımlardan yararlanan birey veya hane halkının refah düzeyinin sosyal yardım alma kriterlerinden biri olduğunu göstermektedir. Programa katılanların ekonomik ve sosyal göstergelerinin olumlu olması, programın ulaştığı kesimi refahında pozitif bir değişimi işaret eder, ancak programın başarısından önce sosyal yardım alacak hanelerin belirlenmesinde sosyal refah göstergelerine uygun kriterlerin belirlenmesi, programın hedef kitlesi üzerindeki etkinliği artıracaktır.

Oportunidades programına ayrılan kaynağın kapsamı 2010 yılında önemli ölçüde artmıştır. Meksika bütçesinden bu program için ayrılan miktar 65,7 milyar Peso'dur. Programa aktarılan kaynak 2009 yılına göre % 2 artmıştır.⁵ Bu artışta 2009 küresel ekonomik krizin yoksul kesim üzerindeki etkisini hafifletme amacıyla sosyal yardım miktarını artırma faktörü etkili olduğu gibi, 2008 küresel ekonomik krizler sosyo-ekonomik yaşam kalitesini düşen bireylerin yardıma ihtiyaç duyması da güçlü bir etkidir. Bu program, sağlık, eğitim ve diğer sosyoekonomik göstergelerde iyileşme ve yoksulluğu azaltmada pozitif bir katkı sunmaktadır.

Meksika'daki sosyal yardımlar kapsamında verilen gıda yardımları ise 3 farklı programı içermektedir. Bu programlar Fidelist, Liconsa ve Diconsa programlarıdır. Yoksulların gıda gereksinimini karşılayan bir program olan Progresas ise, içerdiği sağlık ve eğitim yardımlarından dolayı farklı kategoride değerlendirilmiştir. 1995-1996 döneminde başlayan Progresas pilot bölge uygulamasıyla başlamıştır. 2002 yılında ise Progresas, Oportunidades adını alarak tüm ülkeye yayılmıştır.

Liconsa, 1965 tarihinde başlayan bir süt yardım programıdır. 1965 yılında başlayan bu program, Meksika'nın en eski gıda yardım programıdır. Bu programın amacı, çocuklar için temel besin maddesi olan süt fiyatlarını düşürerek süte erişiminin kolaylaştırılmasıdır.

⁵<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670#00>

1965 yılında 5 yaş altı çocukları kapsayan Liconsa, 2000 yılında 12 yaş altı çocuklar da dâhil olmak üzere hedef kitlesini genişletmiştir (Skoufias, 2005). Bu yardım karşılığında ailelerden beklenen ise, süt alan bebeklerin periyodik olarak gelişimlerinin takip edilmesidir. 2009 yılında programa katılan aile sayısı 300.000'dir.⁶

Diğer gıda yardım programı olan Diconsa, SEDESOL programı olan Oportunidades yardım programından faydalanmayan yoksul kesimin gıda yoksunluğu azaltmayı amaçlayan bir sosyal yardım programıdır. Diconsa 2003 yılında kurulmasına rağmen, SEDESOL tarafından yürütülen diğer programlarla 2009 yılında birleşmiştir. Aileler her ay 530 Peso yardımın yanı sıra, 120 Peso da gıda fiyatlarındaki artışı sübvansede edebilmeleri için ek yardım almaktadırlar. Diconsa programı için açılan dükkânlarda pirinç, şeker ve süt gıda ürünleri makul bir fiyatta satılır. Diconsa'nın çalıştırdığı bu dükkânlar 2500 yerleşiminin altında nüfusun bulunduğu yerlerde açılır.

Gıda desteği sağlayan diğer bir program ise Fidelist programıdır. 1984'de başlayan bu programdan yararlananlar, tortilla adı verilen Meksika pidesini yarı yarıya daha ucuz bir fiyata almaktadırlar. 1990 yılına kadar nakit desteği verilen faydalanıcılar, 1990'dan sonra gıda kuponu almaya başlamıştır. Her aile bir gün için bir kilo ücretsiz pide tüketebilir. Yardım almaya hak kazanan ailelere verilen şifreli kartlar, gıda kuponu olarak kullanılmaktadır. Liconsa, Diconsa ve Fidelist gıda yardım programlarının ekonomiyeye maliyeti yüksek olmuştur. Skoufias (2005) yaptığı çalışmada, 3 programın da temel amacı olan yoksulluğu azaltmada da etkisinin olmadığını ortaya koymuştur. Bu yardımlarla yoksulluğun azaltılmayışı ve refah seviyesinin yükselmeyişinin arkasındaki başlıca sebep, yardımların hak etmeyen bireylere illegal olarak verilmesidir. Sosyal yardım kullanıcılarının nesnel ölçütlerden uzak belirlenmesi, sosyo-ekonomik şartları iyi ve refah seviyesi yüksek olmasına rağmen sosyal yardımlardan faydalanma, maliyet sorunu kadar etkinlik ve verimlilik problemlerini de ortaya çıkarır.

⁶<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=2666>

3.3.2.2 Brezilya

Brezilya’da sosyal yardımlar, sosyal koruma programı içerisinde kaynak bakımından önemli bir yer tutmaktadır. Çocuk Yardımları, Eğitim ve Okul Yardımları, Engelli Yardımları, İstihdam Yardımları, Temel İhtiyaç Yardımları, Şartlı Nakit Transferi, Yaşlı Yardımları gibi sosyal yardım programları vardır. Birçok sosyal yardım programının olması, ihtiyaçların çeşitliliği ve farklılığı açısından olumlu gibi görünse de, sosyal yardım dağıtım mekanizmasının kurumsal bir sistemden yoksun oluşu birçok soruna yol açmıştır. Sosyal yardımlardan hak etmediği halde yararlanma ve hak eden, ancak sosyal yardımlardan faydalanmayanların sayıca çokluğu, bu sorunların başında gelmektedir. Ayrıca, sosyal yardım programlarının çeşitlilik göstermesi, birden fazla sosyal yardım alan birey ve hanelerin arasında bir eşitsizliğe yol açmaktadır. Ailelerin gelir durumları, sosyal ve ekonomik statülerinin sosyal yardım alma hakkında belirleyici olmaması, aynı durumda olan birey veya hane haklarının farklı sosyal yardım miktarları verilmesine sebep olmuştur.

Sosyal yardım faydalanıcılarının belirlenmesinde, sosyal yardıma başvuru yapanın içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik göstergelerin işaret ettiği refah seviyesine bakılmaksızın, sosyal yardımlar dağıtılmaktadır. Bu durum bireyler arasında sosyal eşitsizliği artırırken, bireyin ve toplumun refahı üzerinde de negatif bir etki oluşturmaktadır. Diğer yandan, sosyal yardımların maliyeti iyi kontrol edilemediğinden ülke ekonomisi üzerinde bir yük meydana getirmektedir ve ülkenin refah hizmetlerinin maliyetini yükseltmektedir. Bu sorunlara çözüm getirmek amacıyla, 2003 yılında tüm sosyal yardımlar Bolsa Familia adı altında bir sosyal yardım programı çatısı altında birleştirilmiştir.

Bu uygulamadan önce Brezilya’da aylık geliri 82 ABD dolarının altında olanların 5-16 yaş aralığındaki çocuklarını okula göndermeleri şartıyla okul destek yardımı (Bolsa Escola), hamilelerin doktora gitmeleri ve 0-6 yaş aralığındaki çocuklarını düzenli sağlık kontrolüne götürmeleri şartıyla sağlık yardımları (Bolsa Alimentação), belirli bir gelirin altında geliri olan ailelere de gıda yardımları (Cartão Alimentação), 7-15 yaş aralığında çalışan çocukları iş piyasasından alarak eğitim sürecine katılmaları için verilen çocuk işçiliğinin engellenmesi yardımları (Erradicação do Trabalho Infantil) uygulanmaktaydı. Bu yardım

çeşitleri, Bolsa Familia programıyla birleştirilmiştir. Yardımlardan yararlanma şartları değişmezken, hedef kitle yoksul kesimin tümü değil, aşırı yoksul kesim olarak belirlenmiştir. Program kapsamında eğitim yardımından yararlanan aileler çocuklarını % 85 oranında devamını sağlayarak okula göndermeleri, sağlık yardımlarından yararlanan anne adaylarının doktor kontrolüne gitmeleri, 0-6 yaş arasındaki çocukları düzenli olarak sağlık muayenesinden geçirmeleri ve programın şart olarak sunduğu ders ve bilgilendirme toplantılarına katılma zorunluluğu vardır.

Sosyal yardımlardan yararlanmak isteyenler belediyelere başvuru yapmaktadırlar. Yardımlardan yararlanacaklar belirlenirken, ailelerin sosyo-ekonomik özelliklerini ve bilgilerini içeren veri tabanına göre hareket edilmektedir. Meksika örneğinde olduğu gibi Brezilya'da da veri tabanından TOD hesaplama yöntemi kullanılarak yararlanıcıların kimler olacağına dair ilk liste hazırlanmaktadır. Yararlanıcıların kim olacağına dair nihai karar ise, belediyelerde dernek ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katıldığı toplantılarda verilmektedir. Veri tabanından TOD yöntemiyle ilk sıralarda olan sosyal yardım alıcısı aday, karar vericilerin kararları doğrultusunda sosyal yardım hakkını elde edebilmektedir veya kaybetmektedir.

Bu durum, sosyal yardımların adil ve hak prensibine göre dağıtılması konusunda sorun oluşturmaktadır. Sosyal yardım kullanıcılarının belirlenmesi aşaması, sosyal yardımların dağıtılması, miktarı ve etkinliği analizinden daha öncelikli bir konudur. Bireyin veya hanenin refah göstergelerinin nesnel ölçütlerle belirlenerek, refah düzeyine göre sosyal yardımlardan yararlanma sisteminin geliştirilmesi, sosyal yardımların ulaşması gereken kitlenin doğru seçilmesi, hangi sosyal yardımın ne kadar verileceğinin belirlenmesi ve sosyal yardım alanların refah düzeyindeki değişiminin incelenmesi bakımından nesnel bir süreci başlatacaktır. Ayrıca, sosyal yardımlar bir maliyet kalemi olduğundan ve karşılıksız olarak verildiğinden dolayı, sosyal yardım alan bireylerin ekonomik ve sosyal yaşama katılımının sağlanması gerekmektedir. Sosyal yardıma ihtiyaç duymadığı halde bu yardımlardan faydalananlar sosyal yardımların maliyetini artırırken, aynı zamanda sosyal yardım alması gereken bireylerin ekonomik üretim sürecine katılımını da engellemektedir. Sonuç olarak, ülke ekonomisi, ülkede oluşacak gelir ve toplumsal refah negatif etkilenmektedir.

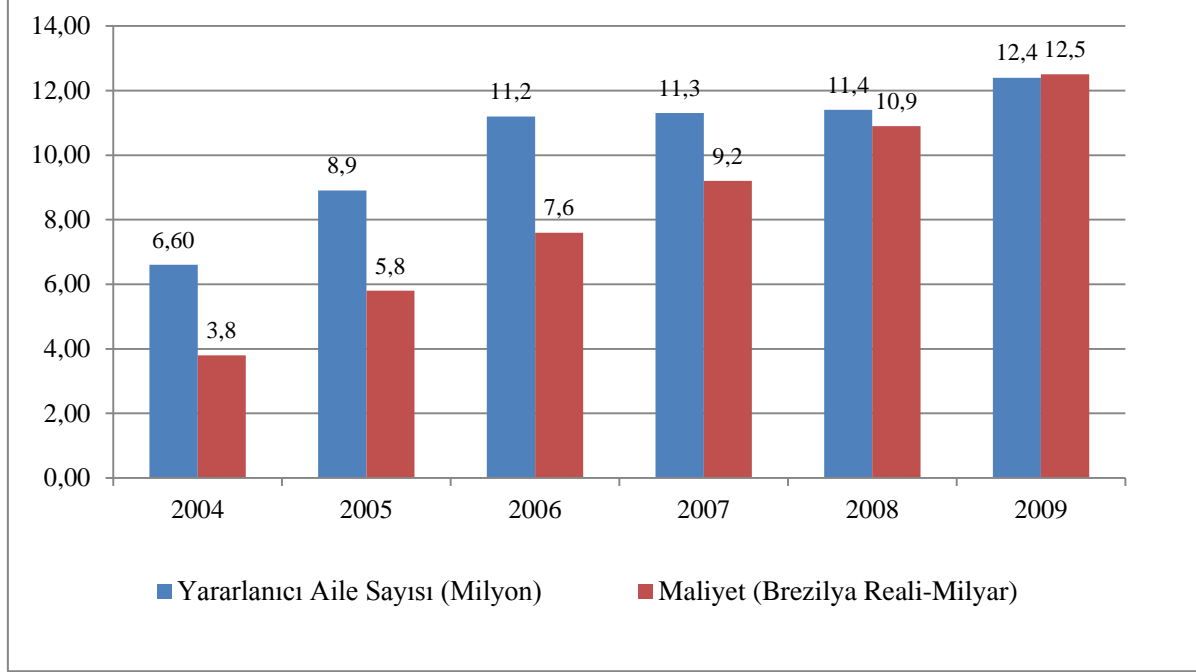
Yardım miktarı belirlenirken ailelerin yoksulluk düzeyi göz önünde bulundurulur. Yoksulluk düzeyini ise ailenin geliri belirlemektedir. Aile yardımlarında gelir ve yoksulluk düzeyi, yardımları temel geçim yardımı ve değişken geçim yardımı olarak ikiye ayırır. Eğer gelir 60 ABD dolarının altındaysa aile aşırı yoksul aile olarak kabul edilir, temel yardım olan 35 ABD dolarıyla birlikte, 15 yaşına kadar olan her çocuk için çocuk yardımı verilir. Gelir 60 ABD dolarının üstündeyse ise aile temel yardımı alamazken, 15 yaşına kadar olan çocuklar için çocuk yardımından faydalanabilmektedirler. Yardımlar yararlanıcılardan annenin banka hesabına yatırılmaktadır.

Başvuruların yerel yönetimler olan belediyelere yapılması gibi, programdan yararlananların zorunlu oldukları şartlara uyup uymadıklarının takip edilmesi, yine belediyelerin sorumluluğundadır. Sağlık yardımlarını alanlar, 6 aylık periyotta yardımlardan faydalananların gitmek zorunda oldukları sağlık kuruluşlarındaki formları doldurarak, eğitim yardımlarını alanlar ise, okullardan okula devam edip etmeme durumu incelenerek takip edilmektedir. Takip bilgilerinin en son ulaştığı bakanlık Sosyal Gelişim Bakanlığı'dır. Bakanlıkta sosyal yardım kullanıcılarının takip formları incelenerek, şartların yerine getirilip getirilmediği incelenir. Faydalanıcılar şartlardan herhangi birisini 2 kez ardı ardına yerine getirmedeği takdirde, 30 günü kapsayan bir sosyal yardım kesinti cezası uygulanmaktadır. Eğer yararlanıcılar kesintisiz olarak 5 defa şartları yerine getirmezse, yardımlar

kesilmektedir. Ancak bu birey veya hane halkının takip ve izleme süreci bitmemektedir. Sosyal yardımları kesilen ailelerin şartları neden yerine getirmediği, ailenin sosyo-ekonomik durumu ve özel şartlarını tespit edebilmek için yerel düzeyde bir ekip görevlendirilmektedir.

2012 yılında Bolsa Familia programına dair yayınlanan "Brazil's Conditional Cash Transfer Programme Bolsa Familia" raporuna göre Bolsa Familia programından 2009 yılında yaklaşık 48 milyon kişi ve 12 milyon aile yararlanmıştır. Programın maliyeti ise Brezilya'nın GSYH'sinin % 1'inden azdır. Toplam kamu harcamalarının ise % 2,5'ine karşılık gelmektedir.

Grafik 3. 3 Bolsa Familia Yararlanıcı Aile Sayısı (Milyon) ve Maliyet (Brezilya Reali-Milyar)



Kaynak: "Brazil's Conditional Cash Transfer Programme Bolsa Família", IBSA International Conference on South-South Cooperation "Innovations in Public Employment Programmes &

Sustainable Inclusive Growth" New Delhi, March, 2012.

Bolsa Familia programının başlıca amacı, sosyal ve ekonomik eşitsizliklerden dolayı eğitim, sağlık gibi temel refah hizmetlerine ulaşımında sorun yaşayan birey ve ailelerin kapasitelerini artırarak ve fırsatlar sunarak refah hizmetlerine erişimi ve belli bir geliri garanti altına almaktır. Tüm bu aşamalarda başarı sağlandıktan sonra programın nihai amacı, gelir artışı sağlayarak refahı yükseltmektir.

3.3.3 Avrupa Ülkeleri

Avrupa ülkeleri, birbirinden farklı refah tipolojilerine sahip olmasına rağmen Kuzey Amerika ülkeleri ve Latin Amerika ülkelerine göre, daha geniş ve kapsamlı bir sosyal yardım anlayışına sahiptir. Avrupa ülkelerinde sosyal koruma temel hak olarak kabul

edildiğinden, asgari düzeyde sosyal koruma sisteminin yerine refahın birçok boyutunu ilgilendiren sosyal yardım uygulamaları mevcuttur. Bu ülkelerin benimsediği refah sistemine göre sosyal yardım kapsamı, niteliği ve niceliğinde önemli ayrışmalar mevcut olmasına rağmen, sosyal yardım uygulamaları Avrupa vatandaşları için temel hak niteliğindedir. Avrupa ülkelerinden İngiltere, Almanya ve İsveç ülkelerinde mevcut sosyal yardım programlarının açıklanacağı bu bölümde, bu üç ülkenin refah sistemi birbirinden farklıdır. İngiltere Anglo-sakson (liberal) refah sistemine yakın olmakla birlikte, devletin de etkin olduğu bir sosyal yardım programı yürütmektedir. Almanya'da istihdam odaklı bir sosyal yardım sistemi bulunmasına rağmen, sosyal yardım programlarının koruma gücü oldukça yüksektir. İsveç sosyal yardım sisteminin incelenme gerekçesi ise, sosyal demokrat bir refah sisteminin varlığı, geniş sosyal haklar ve sosyo-ekonomik özelliklerden bağımsız bir sosyal yardım sisteminin bulunmasıdır.

3.3.3.1 İngiltere

Galler, İngiltere, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere 4 ülkeden meydana gelen Birleşik Krallık, nüfus yoğunluğu ve gelişmişlik düzeyine göre genellikle İngiltere olarak adlandırılır. 18. yüzyılın ikinci yarısında başlayan Sanayi Devrimi'nin merkez ülkesi olan İngiltere'de, sanayileşme sonucu ortaya çıkan sorunların çözümünde sosyal politika uygulamalarının önemi artmıştır. İşgücüne olan ihtiyaç ve sermaye biriktirme çabasındaki işverenler, çalışanların sorunlarını ortadan kaldırmak için göreceli de olsa uygulamalar geliştirmişlerdir. Sosyal güvenlik sisteminin ilk başlangıç ülkelerinden birisinin İngiltere olması, sanayileşme, kalkınma ve sosyal sorunların birlikteliğinden kaynaklanmaktadır. Liberal bir refah sistemi benimseyen İngiltere'de sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardım uygulamaları birbirinden bağımsız değerlendirilemez. 1980'li yıllarda cömert bir sosyal koruma sağlanan İngiltere'de sosyal koruma sistemi, 1980'li yıllarda Thatcher hükümetinin uygulamalarıyla farklı bir boyut kazanmıştır. Özellikle sosyal güvenlik sistemi yapılandırılırken, sosyal yardım uygulamaları da bu süreçte reforme edilmiştir. Gelir tespitinin öncelendiği yardım reformlarında, amaç hak eden yoksullara yardımların verilmesidir. En yoksul kesimin temel ihtiyaçlarını karşılama prensibini temsil eden sosyal yardım anlayışı, bireylerin veya hane halkların refahını yükseltmeyi değil, bireylere veya hane halkına asgari düzeyde bir yaşam standardı sunmayı hedeflemiştir.

Sosyal yardım kapsamında değerlendirilebilecek yaşlılık aylığı, 20. yüzyılda İngiltere'deki ilk yardım uygulamasıdır. Ancak, sosyal yardım ve sosyal güvenlik sistemlerinin birbiriyle bir bütün olduğu burada da görülmektedir. Yaşlılık Yardımları, Birincil Emekli Aylığı (Basic State Retirement Pension-BSP) ve İkincil Emekli Aylığı (State Second Pension-S2P) olmak üzere ikiye ayrılır. Ancak ikisi de sosyal yardım kategorisinde değerlendirilmemelidir, çünkü iki aylık da belirli bir süre prim ödemeye ve süreyi doldurma karşılığında verilmektedir. Prim ödeme zorunluluğu bulunduğu halde sosyal yardım kategorisinde değerlendirilecek Uzun Dönem Ehliyetsizlik Yardımı da vardır. Bir diğer yardım türü ise gelir ve ihtiyaç tespitine dayalı Emeklilik Kredisi sistemidir. Bireyin geliri ve tasarrufları, bu krediyi alıp almamasına karar verilmesinde belirleyicidir. Prim ödemeye ve yıl doldurmaya dayalı bu programların haricinde, sosyal yardım olarak kabul edilebilecek ayrı bir yardım programı da mevcuttur. “Primsiz Yaşlılık Aylıkları” olarak bilinen bu programda, belirlenmiş olan haftalık bir ücretten alınan herhangi bir emeklilik aylığı çıkarılır ve kalan miktar yararlanıcıya ödenir.

Prim katkısı istemeyen yardımlardan biri olan Engelli Yaşam Aylığı (Disability Living Allowance-DLA) 16 yaşından büyük ve 1948 tarihinden sonra doğan engelli bireyleri kapsamaktadır. Giyinme, yemek yeme, yıkanma gibi temel görevleri yapabilmekten yoksunluk varsa, diyaliz sürecinde bir yardımcıya ihtiyaç duyuluyorsa DLA yardımına başvurulur. Engellilik ve bakım durumu, DLA yardım miktarını belirler. Haftanın bazı günleri yemek yapılması gibi ihtiyaçları varsa kişiye 21.80 Pound, sürekli hastalık ve gündüz-gece bakımı için 82.30 Pound ödenir.

Yalnızca dışarıda kendisine refakat edilecekse 21.80 Pound, yürümekte zorlanıyorsa 57.45 Pound ödenir. Yardımlar haftalık, kişinin banka hesabına yatırılır. İngiltere'de çocuklar için engelli yardımları, yetişkinler için engelli yardımları ve ileri derecede engellilik yardımı bulunmaktadır. Her biri için gerekli şartlar ve alınan yardım miktarı farklıdır. DLA hizmetinden yararlanamayanlar Bireysel Bağımsızlık Ödemesi (Personal Independence Payment-PIP) adı verilen başka bir hizmete de başvuru yapabilirler. PIP uygulamasından 16 yaşın altındakiler ve 1948'de veya 1948'den sonra doğanlar da yararlanabilirler. Ayrıca, iş kazaları ve meslek hastalıkları durumunda ödenen yardımlar da verilmektedir.

İngiltere’de malullük durumuna göre geçici (Temporary Disability Benefits) ve kalıcı (Permanent Disability Benefits) olmak üzere farklı yardımlar bulunmaktadır. Geçici malullük yardımları da kısa dönemli ehliyetizlik yardımı ve gelir desteği olmak üzere 2’ye ayrılır. Gelir desteği, geliri ortalama bir düzeyden düşük olan bireylerin yaşam maliyetlerini karşılamalarını sağlar. Kalıcı malullük yardımlar ise, kişinin şartlarına göre değişmektedir.

İngiltere’de evde yaşlı veya hastaya bakan kişilere verilen yardımlar da mevcuttur. Bakıcı 16-65 yaş aralığında olmalıdır, ayrıca bakıcının tam zamanlı bir okula devam etme zorunluluğu bulunmamalıdır. Sosyal yardım uygulamalarının ve sosyal güvenlik sisteminin iç içe geçtiği alanlardan biri ise, geride kalan hak sahiplerine verilen yardımlardır. Bu yardımlar, eşi vefat eden kişilere ve yetim çocuklara verilen yardım, eşi vefat eden ama çocuğu olmayanlara verilen Mahrumiyet Aylığı, ölen eşinin cenaze masraflarını karşılaması için bir kereye mahsus olmak üzere verilen Mahrumiyet Ödeneği ve geride kalan çocuklara verilmek üzere Vasi Aylığı’dır.

Diğer yandan İngiltere’de çalışanların hastalık veya anne olma durumlarına göre geliştirilen farklı sosyal yardım uygulamaları bulunmaktadır. Bu yardımlardan ilki, çalışanların ücretli veya işveren olmasından bağımsız, prim ödemeye dayalı kısa dönemli ehliyetizlik yardımudur. Çalışan annelere verilen diğer bir yardım türü ise Analık aylığıdır (Maternity Allowance). Bu yardımdan yararlanabilmek için annenin çalışması ve Yasal Doğum Ödeneği’nden (Statutory Maternity Pay) faydalanmama şartı vardır. 39 haftalık ve 14 haftalık yararlanma sürelerine göre Analık Aylığı’nın yükümlülükleri değişmektedir. Yasal Doğum Ödeneği anneye verildiği gibi babaya da ayrıca babalık ödeneği verilmektedir. Yasal Doğum Ödeneği’nin çalışan anneleri kapsadığını ve ödenekten yararlanma koşulunun prim yatırmaya dayalı olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Bu durum, İngiltere’de sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardım uygulamalarının aynı çatı altında olduğunu göstermektedir.

Ayrıca, İngiltere’de bebek bakımı ve ebeveyn programları adı altında birçok yardım programı bulunmaktadır.⁷ Hamilelik ve doğum yardımları, koruyucu ailelik, evlat edinme, okul ve eğitim sürecine yardımcı olacak yardımlar da verilmektedir. Buradaki temel ayırım, gelir vergisini ödeyen vatandaşların yardımlardan ve hizmetlerden yararlanabilmesidir. Bu nedenle İngiltere’deki sosyal yardım programları ve sosyal güvenlik sisteminin sunduğu hizmetler, sosyal koruma politikalarının bütünsel parçalarıdır.

Diğer yandan, işsiz kalmış ve iş arayan kişilere verilen işsizlik yardımlarından yararlanmak isteyenler, gerekli şartları yerine getirmek zorundadır. İş arayanlara verilen aylıkta prim ödenmesi, işsiz bireyin 18 yaşın üstünde olması birincil koşuldur. Diğer yardım türü ise, prim katkısız olduğu için sosyal yardımlara karşılık gelen İş Arayan Aylığı’dır. Bu yardım türü geliri kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu bireylerin ihtiyaçlarını karşılayamayacak olanlara verilir. Birikmiş tasarrufları belli bir miktarın üstündeysen, kişi bu yardımdan yararlanamaz. Yardımlar bireyin yaşı, hanenin büyüklüğü ve elde edilen kazançta göre verilir. 16 yaşından küçük çocukları olan ailelere verilen Çocuk Yardımları, çocukların eğitim sarmalında kalması için destekleyici bir uygulamadır. 16 ve 17 yaşında olan, ancak tam zamanlı eğitim gören, haftalık 16 saatten fazla çalışmayan çocukları bulunan aileler de, bu yardımdan yararlanabilir. Tüm bu sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan veya almayanlara verilen sosyal yardımlar ve İngiltere’de düşük ücretlilere ve çalışan yoksullara verilen ek ödeme yardımları mevcut olmasına rağmen, bu yardımlar yoksulluk oranında olumlu bir değişim meydana getirememiştir (Ferrera, vd., 2000).

İngiltere’de sağlık alanında verilen sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sistemi uygulamalarıyla birlikte yürütülmektedir. Anne olma, hastalık, iş kazası gibi durumlarda sosyal güvenlik sisteminin koruyucu programları uygulanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi İngiltere’deki tüm vatandaşlara ücretsiz bir sağlık hizmeti sunmasına rağmen, 1945-1980 yılları arasında çocuk ölüm oranları ve ortalama beklenen yaşam süresi gibi göstergelerde ciddi bir düşme görülmemiştir (Stiglitz, 1988). İngiltere’nin sosyal koruma sisteminde sosyal güvenlik programları ve sosyal yardım uygulamaları birlikte değerlendirilmektedir. İngiltere vatandaşlarının sosyal haklarını öğrenebileceği, hangi durumda hangi sosyal güvenlik programına veya sosyal yardıma başvuracağı, taşınması

⁷<https://www.gov.uk/browse/childcare-parenting>

gereken şartların anlaşılır bir dil kullanılarak oluşturulan web sitesi, hem ülkenin sosyal refah uygulamalarına dair kapsamlı bilgi vermektedir, hem de işlemlerin teknoloji yardımıyla yapılması sayesinde bürokrasi azaltılarak ihtiyaç sahiplerine erişim hızlanmaktadır.

3.3.3.2 Almanya

Muhafazakâr bir refah sistemi benimseyen Almanya'nın yüksek sanayileşme oranı, Almanya'da sosyal koruma sisteminde sosyal güvenlik ve sosyal yardım uygulamalarının önemini artırmıştır. İlk uygulama örnekleri çocuk ve genç istihdamını kapsayan, iş kazalarına karşı çalışanları korumaya yönelik uygulamalardır. 1881'de iş kazalarına karşı işverenlerin maliyetini yükleneyeceği, yürütülmesi ve denetlenmesini ise devletin yapacağı "Reichstag" adı verilen bir yardım ve sigorta sistemi planlanmıştır. Sigorta sistemi kabul edilirken, nakdi yardım önerisi kabul görmemiştir (Akyüz, 2008).

1883-1889 yılları arasında kabul edilen Hastalık Sigortası, İş Kazaları Yasası ve Yaşlılık-Malullük Yasası sosyal yardım uygulaması değil, sosyal güvenlik sisteminin yasalarındandır. Bu üç yasanın genişletilerek birleştirilmesi sonucunda Almanya'da 1911 yılında Sosyal Sigortalar Kanunu ortaya çıkmıştır (Ulutürk ve Dane, 2008). Sosyal yardımlar ise, çeşitli gereksinimlerden dolayı muhtaç durumda olan yoksulların ihtiyaçlarını karşılayarak var olan eşitsizliği ve riskleri azaltmayı amaçlamaktadır. Almanya'da genel yardımlar ve özel yardımlar olarak ikiye ayrılabilen sosyal yardım uygulamalarında, muhtaç kişinin temel yoksulluğu olarak barınma, ısınma ve gıda ihtiyaçları görülmektedir. Bu sorunlara karşı barınma için bir yer bulma, gıda ve yakıt yardımı gibi yardımlar yapılmaktadır. Analık, hastalık ve engellilik gibi durumlarda ise, özel sosyal yardımlar devreye girer.

Zaidi (2005) Almanya'da, sosyal güvenlik sisteminde, emeklilik programına dâhil olmayanların gelir testiyle tespit edilerek sosyal yardım alıp almaması belirlenir. Sosyal Yardım Kanunu'nda da muhtaç kişiler, hastalık veya engellilik durumundan dolayı yardım ve bakıma ihtiyaç duyan ve bu şekilde hayatını devam ettirebilen kişiler olarak

tanımlanmaktadır. Almanya’da sürekli bakıma muhtaç olanların yaş gruplarına göre dağılımında 60 yaşın üstünde olanların yaşla birlikte bakıma muhtaç durumlarında da artış görülmektedir. 60-70 yaş grubunda bakıma muhtaç olanların oranı % 2-3 aralığında iken, 90 yaş üzerindekiilerin muhtaçlık riski % 58 olarak bulunmuştur (Seyyar, 2006).

1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Yardım Kanunu, Almanya’da sosyal devlet kanun ve uygulamalarının yer aldığı Sosyal Kanun Kitabı’nda (Sozialgesetzbuch-SGB) ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. 12 kanun bölümünden oluşan ve her bir bölümü farklı sosyal koruma uygulamalarını içeren Sosyal Kanun Kitabı’nın 12. bölümü sosyal yardım düzenlemeleriyle ilgilidir. İş Arayanlar, Sosyal Sigorta Genel Hükümleri, Emeklilik Sigortası ve Kaza Sigortası gibi sosyal güvenlik sistemi programlarının yanı sıra, 1 Ocak 1991 tarihinde yürürlüğe giren Çocuk ve Gençlik Yardımı, Engellilerin Rehabilitasyonu ve Sosyal Yardım bölümlerinde kapsamlı sosyal yardım programları bulunmaktadır (Işık, 2014).

Sosyal Kanun Kitabı’nda sosyal hizmetler içinde yer alan hizmet yardımları, aynı yardımlar ve nakdi yardımlar bir bütün içinde değerlendirilmektedir. Hizmet yardımlarına başvuran kişi, kendisinin alması gereken hizmet ve yardımları öğrenebilmektedir. Federal Hükümetin sosyal bütçe içerisinde her yıl açıkladığı sosyal yardımlardan yararlanma süresi 4 yıldır. 4 yılın sonunda tekrar başvurarak, kişinin eğitim, sağlık, beslenme, gelir gibi refah değişkenleri incelenerek yardımların devam edip etmemesine karar verilir. Hastalık, işsizlik, emeklilik sigortası gibi kişiyi doğuştan veya sonradan oluşabilecek risklere karşı güvence altına alan bu programlardaki yardım başlıklarında aile, çocuk, eğitim ödenekleri de verilmektedir. Ancak sigorta kapsamında olmayan bireylerin ihtiyaçları da sosyal yardımlar aracılığıyla karşılanmaktadır. Bu nedenle, Almanya’da sosyal yardımlar sosyal güvenlik sistemi çatısı altında bulunan kişilerin herhangi bir sorun veya riskle karşılaştığı zaman, durumunu iyileştirmek ve bireysel refahını korumak adına yapılan ödemelerle, sosyal güvenlik sistemi dışında kalanların sosyal ve ekonomik yaşama katılımında karşılaştığı eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için verilen sosyal yardımlar şeklinde iki kategoriye ayrılabilir.

Bu sınıflandırma, sosyal yardımlar tanımlamasını sosyal güvenlik sistemindeki hizmetlerden ayrılabilmesi ve sosyal yardımların yoksul, muhtaç ve ihtiyaç sahibi kişilere

tam verimle ulaşabilmesi için gerekmektedir. Almanya'daki sosyal yardım sisteminde, liberal refah sistemindeki sosyal yardım anlayışından farklı olarak sosyal yardım ihtiyacı "hak" olarak görülmektedir. İş, eğitim veya sosyal hayata katılım sağlanamaması kişinin suçu ve sorumluluğu olarak görülmemekte, bireyin niteliklerini yükseltebilmek devletin ve ailenin sorumluluğu olarak kabul edilmektedir.

Almanya'da her türlü uygulamaya rağmen çözüm bulunmaması durumunda uygulanan sosyal yardım, birey ve hane halkının refahını minimum düzeyde de olsa sağlamayı amaçlamaktadır. 2005 yılında Sosyal Kanun Kitabı'nın 12. Bölümü olarak "Sosyal Yardım" adı altına yürürlüğe giren düzenlemeye göre sosyal yardım kullanıcıları belirlenmektedir. Temel belirleyici kıstas ise kişinin çalışabilirlik durumudur. Yaşlılık ve işsizlik problemleri karşısında çözüm bulunamayacak durumda olanlar 12. bölüm kapsamında sosyal yardım alırken, 15-64 yaş arasında çalışabilecek durumda olanlar ise İşsizlik Parası adı altındaki sosyal yardım çeşidinden faydalanmaktadırlar. Almanya'da sosyal yardımlar, kişinin özel durumu göz önünde tutularak gereken sosyal yardım programını uygulamayı ve bu şekilde toplumsal yaşama katılabilmelerini amaçlamaktadır. Almanya'daki sosyal yardımların temel ilkesi, son çare olarak başvuru olan bir çözüm aracı olmasıdır. Kişinin sosyo-ekonomik özellikleri, gelir, servet gibi imkânları ve işgücü gibi kabiliyetleri sorgulandıktan sonra herhangi bir çözüm bulunamadıysa, sosyal yardımlar devreye girmektedir.

Sosyal yardımlar kapsamında verilen hizmetler veya aynı/nakdi yardımların yanı sıra danışma, teşvik veya destek gibi hizmetler de sunulmaktadır. Bu hizmetler sayesinde, kişi sosyal yardımlar konusunda haklarını öğrenebilmektedir. Sosyal yardım yapabilecek kurumlar yerel yönetim ve eyaletlerin belirlediği Valilik ve Yüksek Belediyeler Birliği gibi kurumlardır (Işık, 2014). Sosyal Kanun Kitabı'na göre eyaletlerin sorumlulukları arasında, yardımların amacına uygun bir şekilde verilmesi, denetlenmesi ve yardım araçlarının geliştirilmesi gibi görevler bulunmaktadır. Sosyal yardım veren kamusal kurumların yanı sıra bağımsız kuruluşlar da sosyal yardım yapabilme yetkisine sahiptir. Bu kuruluşlar kiliseler, dini kuruluşlar ve Bağımsız Sosyal Yardım Amaçlı Birliklerdir (Schmitzky, 2013). Böyle bir çeşitlilik olmasına rağmen kişinin oturduğu yer, sosyal

yardım alacağı kurumu belirlemektedir. Sosyal yardım verme sorumluluğu, kişinin ikametgâhında bulunan sosyal yardım kurumudur.

Almanya'da Sosyal Kanun Kitabı'ndaki Sosyal Yardım Bölümü'ndeki sosyal yardımlar şu şekildedir:

1. Bakım Yardımı
2. Engellilerin Topluma Kazandırılmasına Dair Yardımlar
3. Geçim Yardımı
4. Özel Sosyal Sorunlara Yönelik Yardımlar
5. Sağlık Yardımları
6. Yaşlılık ve İşgücü Azalması Durumunda Yapılan Yardımlar
7. Diğer Yardımlar (Ev ekonomisi yardımları, cenaze masrafı yardımları)

Almanya'da bakım yardımı, bakıma muhtaç kişilerin eğer bakım sigortası yoksa verilen bir yardım türüdür. Bakım yardımının bir sosyal yardım uygulaması olarak kabul edilmesinin sebebi, kişinin bakım sigortası yoksa ve kişi muhtaçlık kriterlerini sağladığı takdirde verilmesidir. Bakım yardımları kapsamında, muhtaç kişiye bakan kişinin masrafları karşılandığı gibi, bakım yardımları bakım parası olarak nakdi bir yardım şeklinde de verilmektedir. Ayrıca yatılı kuruluşlarda bakılmak suretiyle barınma da bakım yardımları dâhilindedir. Bakım parasının miktarı ise, bakıma muhtaç kişinin muhtaçlık durumuna göre belirlenmektedir.

Toplam sosyal harcamalar içerisinde en yüksek paya sahip olan engellilerin topluma kazandırılması yardımları ise hizmet ve nakdi yardımlar şeklinde yapılmaktadır. Jäger ve Thomé (2011) çalışmasına göre, engelli bireylerin engellilik durumuna göre süreli veya süresiz olabilen yardımların içeriğinde eğitim hizmeti önemli bir yer tutmaktadır. Okul öncesi eğitimden mesleki eğitime kadar geniş bir program mevcuttur. Engelli bireylere eğitim hizmeti sağlanarak yeterlik ve kabiliyetlerinin geliştirilmesi ve niteliklerine uygun olarak istihdam piyasasına girmeleri amaçlanmaktadır. Bu şekilde sosyal içermeye engelli bireyler toplumsal yaşamda diğer vatandaşlar gibi eşit olarak yer almaktadır.

Geçim yardımı ise beslenme, barınma, ev eşyası, giyecek ve ısınma gibi yardımlardan oluşmaktadır. 1 Ocak 2011 tarihinde geçim yardımı verilirken kriterlerde önemli bir değişiklik yaşanmıştır. Bu tarihten önce geçimin sağlanması ve yardım verilecek bireylerin durumları göz önünde tutulurken, bu tarihten sonra hane halkı sayısı ve durumlarına göre belirlenen Olağan Gereksinim Kademeleri (Regelbedarfsstufen-RGS) belirleyici olmuştur. 6 kademedен oluşan RGS'nin her bir kademesi, hane halkı büyüklüğüne ve durumlarına göre bir geçim yardımı miktarı sunmaktadır. RGS kademelerinin hesaplanmasında beslenme, giysi, barınma, ulaşım gibi ihtiyaçlar bulunduğu gibi, kültürel faaliyetlere katılım için harcama ve lokanta harcamaları gibi kalemler de bulunmaktadır.

Bu çeşitlilik, geçim yardımlarının kişinin yalnızca asgari düzeyde barınma, gıda, ısınma ve giyecek ihtiyaçların karşılanmasını değil, bireyin toplumsal refahtan adil bir hak almasının amaçlandığını göstermektedir. Diğer yandan geçim yardımında, hamilelik ve doğum süreçlerinde temel ihtiyaçların karşılanması, okul gezileri, taşınma sonrasında mobilya gibi bir defalığa mahsus olmak üzere yardımlar da verilmektedir. Geçim yardımının sosyal güvenlik sistemiyle bağdaştığı uygulama ise, geçim yardımından faydalananlar için bakım sigortası, hastalık sigortası ve yaşlılık sigortasının ödenmesidir. Özel sosyal sorunlara yönelik verilen yardımlar, alkol ve madde bağımlılığı, suç işleme potansiyeli olan veya suç işleyen, evsizlik gibi zorluklara karşı kişiyi koruma ve güçlendirme amacı taşımaktadır. Bu şekilde kişinin yaşadığı zor şartların tetiklediği toplumsal hayattan daha fazla uzaklaşması engellenmektedir. Bu yardımların diğer bir amacı da, kişisel problemleri toplumun refahı için bir tehlike olmaktan çıkarmaktır. Sağlık yardımları ise, hastalık sigortası olmayanların yararlandığı bir sosyal yardım çeşididir. Faydalanıcılar, hastalık sigortası olan vatandaşların yararlandığı sağlık hizmetlerinden, sağlık yardımları aracılığıyla aynı şekilde yararlanmaktadırlar. Diğer yandan hastalık sigortası olan bireylerin mecbur olduğu ek ödemeler, sağlık yardımları kullanıcılarının da ödemek zorunda olduğu ek bir maliyettir.

3.3.3.3 İsveç

İsveç, Uluslararası Para Fonu'nun (International Monetary Fund-IMF) 2015 yılında açıkladığı rapora göre, 2014 yılında satın alma paritesine göre hesaplanan kişi başına düşen gelirinin 45.986 dolara karşılık gelmesiyle yüksek refah seviyesinde bulunmaktadır. Kişi

başına düşen gelirin yüksek olması, refahın göstergesi olarak kabul edilirken İsveç vatandaşlarının refah seviyesini gösteren tek değişken kişi başına düşen gelir değildir. İskandinav refah devleti modelini benimseyen İsveç'te devlet tarafından vatandaşa yüksek ve kaliteli bir sosyal koruma sistemi sunulmaktadır.

İstihdam düzeyinin yüksek olduğu İsveç'te, çalışma şartları kişinin durumuna göre en uygun hale getirilmeye çalışılmaktadır. Bu yüzden, Myles ve Quadagno (2002) çalışmasında İsveç, ekonomik etkinlik ve sosyal eşitliğin en iyi uyum gösterdiği ülkelerden biri olarak gösterilmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetleri gibi temel refah hizmetleri ücretsiz olarak sunulmaktadır. Yüksek refah hizmetlerinin finansmanı ise yüksek vergilerden sağlanmaktadır. Dünya Bankası (World Bank) verilerine göre, 2012 yılında İsveç Gayri Safi Yurtiçi Hasılası'nın yüzde 21'ini vergi gelirleri oluşturmaktadır.⁸

Brodin (1993) dünyadaki en yüksek vergi yükünü üstlenen İsveç'te, sosyal refahın tüm bireyler arasında eşit ve adil dağılımının amaçlandığını ifade etmiştir. Avrupa'yı etkisine alan sosyal güvenlik sistemi programları İsveç'te 1800'li yılların sonunda uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, İsveç örneğinde de sosyal güvenlik programları ve sosyal yardım uygulamaları arasında belirgin bir ayrışma söz konusu değildir. 1914'de ihtiyaç tespiti yapılarak verilen işsizlik yardımı, İsveç'teki ilk sosyal yardım uygulaması olarak kabul edilebilir (Lundberg ve Åmark, 2001). Gelir eşitliğini gelirin adil paylaşımı olarak kabul eden İsveç'te, refahın adil dağılımı da eşit dağılım olarak kabul edilmektedir. Herhangi bir sosyal yardım veya hizmetten ihtiyaç prensibine göre değil, eşitlik anlayışına göre faydalanılır. Gelirin eşit dağıtımıyla, sosyo-ekonomik özellikler açısından bireylerin birbirine karşı eşitlendiği düşüncesi hâkimdir.

İsveç vatandaşlığının belirleyici kriter olduğu, gelir ve ödenen vergi dikkate alınarak çalışan nüfusun yararlandığı sosyal yardımlar vardır. Bunun dışında ise, istihdam, yaş, cinsiyet, gelir düzeyi gibi her sosyo-ekonomik özellikten ve karakterden bağımsız herkese sunulan sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar bulunmaktadır. Her ihtiyacın karşılandığı bir refah ülkesi olan İsveç'te yoksulluk oranının düşüklüğü, yoksul

⁸ <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=SWE&series=&period=>

sayısının azlığı ve gelirin eşit dağılımı, sosyal yardım programlarının diğer ülke örneklerinde görülen sosyal yardım anlayışından farklı bir anlayışla yürütülmesine yol açmıştır. Vatandaşlar arasında sosyo-ekonomik eşitsizliğin yüksek olduğu durumlarda bu eşitsizliğin ortaya çıkardığı sorunlara müdahale etme olanağı sunan sosyal yardımlar, İsveç'teki yüksek refah ve gelirin eşit paylaşımının öncelenmesinden dolayı, çalışan kesimin istihdam piyasasından ayrılmamasını amaç edinmiştir. Çalışma süresince kişinin hastalık, kaza, doğum, çocuk, yaşlı bakımı, geçim sorunları gibi durumlarına yönelik sosyal yardımlar geliştirilmiştir. Ancak bu yardımlar da, sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer almaktadır.

Aile ve çocuk, barınma, engelli, işsizlik, muhtaç, sağlık, yaşlı ve sosyal dışlanma başlıklarında verilen sosyal yardımlar, merkezi yönetim, bölgesel yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere 3 idari yapı tarafından da verilmektedir. Ancak İsveç'te sosyal refah hizmetleri asıl olarak yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Bunun yanı sıra Ulusal Sağlık ve Refah Kurulu'na (National Board of Health and Welfare) başlı Socialstyrelsen kuruluşu da, sosyal yardım ve hizmetlerin yararlanıcılara erişim ve verimlilik bilgilerini derleyerek analiz etmektedir.

Sosyal güvenlik harcamaları adı altında yapılan yaşlılık harcamaları, İsveç toplumsal refahını tehdit eden en önemli soruna çözüm olarak geliştirilmiştir. Ancak bu çözüm, aynı zamanda İsveç'in demografik yapısının toplumsal refahı tehdit ettiği gerçeği ve sosyal harcamaların maliyetini yükselttiği rasyonalitesine de sahiptir. Demografik yapısında yaşlı nüfusun hızla artması ve genç nüfus oranının düşmesi, sosyal harcamaların miktarını yükseltirken, çalışma yaşındaki nüfusun azalması vergi gelirlerinde de bir düşüş yaşanmasına yol açmaktadır. Sosyal bakım hizmetleri İsveç'in refah sisteminin temel faktörüdür, bu nedenle İsveç'in demografik yapısının nasıl şekilleneceği, aynı zamanda toplumsal ve bireysel refah düzeyini de etkileyecektir. 2014 yılı itibarıyla 9.747.000 nüfusu olan İsveç'te her 5 kişiden 1'i 65 yaş ve üzerindedir.

Tablo 3.2 İsveç'te Yaş ve Cinsiyete Göre Ortalama Nüfus Sayısı, 2010-2014

Yaş	Yıl				
	2010	2011	2012	2013	2014
0-4 yaş					
Erkek	285,378	290,278	293,174	296,108	298,839
Kadın	269,626	274,300	277,302	280,192	282,749
5-14 yaş					
Erkek	514,296	518,467	527,713	540,668	556,118
Kadın	487,899	491,569	499,875	512,011	526,361
15-24 yaş					
Erkek	639,345	639,416	635,010	628,572	621,209
Kadın	607,958	607,513	602,498	595,101	585,956
25-34 yaş					
Erkek	593,019	600,789	609,526	621,903	638,657
Kadın	564,790	571,230	580,870	593,992	609,531
35-44 yaş					
Erkek	656,871	649,638	641,947	636,381	636,124

Kadın	634,962	629,246	622,619	617,410	616,172
45-54 yaş					
Erkek	617,061	627,565	637,684	646,696	653,457
Kadın	599,709	609,521	618,871	627,255	633,789
55-64 yaş					
Erkek	596,963	589,481	583,120	577,368	573,298
Kadın	596,233	589,239	582,685	576,473	571,301
65-74 yaş					
Erkek	447,714	470,375	491,145	509,360	524,280
Kadın	467,101	488,222	508,064	525,995	541,010
75-84 yaş					
Erkek	236,103	238,238	241,972	247,162	254,122
Kadın	313,396	311,849	312,146	313,729	317,376
85-94 yaş					
Erkek	79,350	80,660	81,292	81,988	83,063
Kadın	153,666	154,570	154,451	154,352	154,574
95 + yaş					
Erkek	3,525	3,629	3,784	3,921	4,129
Kadın	13,155	13,412	13,620	13,736	13,989

Kaynak: Statistics Sweden, 2015

Yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı, yapılan nüfus projeksiyonlarında da yüksek çıkmaktadır. Bu durum İsveç refah sisteminde yaşlılara sunulan sosyal hizmet ve sosyal yardımların niceliğinin artacağını işaret etmektedir. Bu nedenle, yaşlı bakım hizmetleri adı altında İsveç'te yapılan yardım ve hizmetler önemini artıracaktır. Yaşlılar için uygulanan sosyal yardım ve hizmetlerin amacı yaşlıları kendi başlarına yeterli duruma getirmek, saygınlıklarını korumak ve ihtiyaçlarını yüksek kalitede karşılamaktır. Belediyelerin yaşlı bakım hizmetlerinden birincil derecede sorumlu olduğu bu hizmet içeriğinde, temizlik, yemek pişirme, ev eşyası tamir etme gibi gündelik işler, ilaç verme ve hijyen gibi sağlık hizmetleri, ücretsiz toplu taşıma yardımları bulunmaktadır (Montgomery ve Dennis, 2008).

Tablo 3.3 2014 yılı Nüfus İstatistikleri ve 2030 Yılı İçin Nüfus Tahmini, İsveç

	2014	2030 Nüfus Projeksiyonu	2060 Nüfus Projeksiyonu
Yerleşik halk nüfusu	9.747.000	11.385.000	12.903.000
7-15 okul çağındaki çocuk nüfusu	964.000	1.252.000	1.358.000
80 ve 80+ yaş nüfusu	499.000	826.000	1.210.000
Doğum sayısı	115.000	129.000	145.000
Ölüm sayısı	89.000	103.000	122.000

Kaynak: The Future Population of Sweden 2015-2060

Glenngård vd., (2005) çalışmasında İsveç'te sağlık hizmetleri hiçbir ayrıma yer vermeyecek şekilde tüm vatandaşları kapsadığını, merkezi hükümetin başlıca sorumluluğunda yürütülen ulusal bir sağlık hizmeti olduğunu ileri sürmüştür. Sağlık hizmetleri bölge meclisleri tarafından halka sunulmaktadır. Bölgeler de kendi aralarında hizmet bölgelerine ayrılarak, mikro düzeyde vatandaşa sağlık hizmetleri sunulmaktadır. Bu hizmetlerin verimlilik ve eşitlik prensipleri doğrultusunda etkisinin değerlendirilmesi, yeni

politikaların belirlenmesi ise merkezi hükümetle birlikte Ulusal Sağlık ve Refah Kurulu'nun görevleri arasındadır.

İsveç refah politikasının temelini oluşturan istihdam alanında ise işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları verilmektedir. Bu yardımlar, sigortalı olma süresi yeterli olmayan veya hiçbir işte sigortalı olarak çalışmamış kişilere verilmektedir. İşsizlik yardımı şartları işsizlik sigortası şartlarının aynısıdır. İşsizlik sigortası bulunmayan veya bu sigortadan faydalanmak için üyelik gerektiren işsizlik sigortası grubunun dışında kalanlara işsizlik yardımları verilmektedir. İşsizlik yardımından faydalanacaklar gelir testine göre belirlenmektedir (Lundgren, 2006).

İsveç'te sosyal yardımlar alanında "Aile, Kadın ve Çocuk Yardımları", diğer sosyal güvenlik sistemi içindeki uygulamalardan ayrılmaktadır. Demografik yapısında yaşlı bireylerin toplam nüfus içindeki yüksek oranı, İsveç'in refah harcamalarını artırmaktadır. Ancak refah harcamalarının yüksek olmasındaki diğer sebep de, yaşlı bireylerin ailelerinin yanında değil de bakım merkezlerinde kalmalarıdır. Ayrıca çalışma yaşındakilerin toplam nüfustaki oranı yaşlı nüfusa göre istenen düzeyde olmadığından, aile kurumunu güçlendirecek aile, kadın ve çocuk yardımları önemsenmektedir. Aile yardımlarında, çocukları hasta olan ailelere geçici nakit yardımı, hamilelik yardımı, engelli çocuk yardımları yapılmaktadır. Başlıca ekonomik ihtiyaçların karşılanması için verilen nakdi konut yardımı, çocuklu aileleri kapsamaktadır.

Diğer yandan, İsveç'te kaydı bulunan 16 yaşından bütün çocuklara ve eğitimlerinde devam etme koşuluyla 20 yaşından küçük olanların ailelerine "Doğrudan Aile Yardımı" adı altında sosyal yardımlar verilmektedir. Bu yardımlar, ailenin gelir ve servet durumundan bağımsızdır, ihtiyacı olup olmadığına bakılmaksızın İsveç'teki tüm çocukları kapsayan bir sosyal yardım uygulamasıdır. İsveç'teki yüksek sosyal koruma sistemi, sosyal yardım ve sosyal güvenlik sistemini bir bütün haline getirmiştir.

3.4 Genel Değerlendirme

Dünyadaki sosyal yardım uygulamaları, ülkelerin benimsedikleri refah sistemlerine, ekonomik yapılarına ve siyasi anlayışa göre farklılık göstermektedir. Aynı kıta ülkesi olmasına rağmen birbirinden tamamen farklı sosyal yardım programları uygulayan ülkelerin, sosyal yardım uygulamalarındaki hedef kitle ve içerikleri de uyumlu olmayabilir. ABD kıtasında Kuzey Amerika ülkeleri olan ABD ve Kanada, yüksek gelir grubunda olmalarına, aynı refah tipolojisiyle karakterize edilmelerine ve aynı coğrafyada yer almalarına rağmen, benzer olmayan sosyal yardım programları uygulamaktadır.

ABD’de en yoksul kesimin hedef kitleyi oluşturduğu sosyal yardımlar, Kanada’da daha geniş bir kitleyi içermektedir. Latin Amerika ülkelerinden Meksika ve Brezilya ise, gelişmekte olan ekonomilerin ortak özelliğini sosyal yardım programlarına da yansıtmaktadır. Sosyal yardımların eğitim, sağlık ve gıda alanlarına yoğunlaşması ve öne sürülen şartların yerine getirilmesi şartıyla verilmesi, gelişmekte olan ekonomilerin ihtiyacı olan işgücünün kaliteli yetişmesini amaçlamaktadır. Bu şekilde, sosyal yardımların ülke ekonomisine getirdiği maliyetin uzun dönemde beşeri sermaye yatırımı olarak geri dönüşümünün sağlanacağı ve üretimin artırılarak gelir düzeyinin yükseleceği savunulmaktadır. Yoksul, muhtaç veya sosyo-ekonomik özelliklerinden dolayı ekonomik yaşamdan dışlanmış kişilere verilecek sosyal yardımlar, fertleri sosyal ve ekonomik açıdan güçlendireceği görüşü yaygındır. Meksika ve Brezilya’da yürütülen sosyal yardımların etkinlik analizinin yapılması, sosyal yardım alan birey ve ailelerin izlenmesi, bu ülkelerin gelişmekte olan ekonomiler olmasından kaynaklanmaktadır. İsrar olarak nitelendirilen ve etkin kullanılmayan kaynaklar, sosyal yardımlardan beklenen etkiyi oluşturamayacağı gibi refah kaybının daha da artmasına sebep olacaktır.

Diğer yandan Amerika kıtasına göre, çok daha geniş sosyal yardım imkânları bulunan Avrupa ülkeleri de birbirinden ayrılmaktadır. Sosyal koruma sisteminin ilk inşa edildiği ülkelerden birisi olan İngiltere, özellikle 1990’lı yıllardan sonraki uygulamalarıyla liberal refah sistemi uygulamalarına daha fazla yaklaşmıştır. Almanya ve İsveç örneklerinde ise, sosyal yardım uygulamalarında refah tipolojisinin etkisi açıkça görülmektedir. Almanya’da geniş sosyal yardım programları mevcuttur, ancak istihdam odaklı ve sisteme yaptığı katkıya göre faydalanılan sosyal yardımlar bulunmaktadır. İsveç’te ise, vatandaşlık temelli ve tüm vatandaşlara eşit yarar sağlayan bir sosyal yardım programı yürütülmektedir.

İsveç refah sisteminin örnek gösterilmesi, sistemin refah adaletini sağlamasından ziyade, her bireye sağlana yüksek kalitedeki sosyal koruma sisteminden kaynaklanmaktadır. İsveç'in yüksek gelir ekonomiler arasında yer alması ve kamu hizmetlerinin vergilerle karşılanması, cömert ve kapsamlı sosyal yardım programlarına olanak sağlamaktadır. Ancak İsveç'in demografik yapısı, refah harcamalarını artırıcı bir etki oluşturmaktadır ve bu etki 2050 yılına kadar da artarak devam edecektir. Yaşlı nüfusun artışıyla birlikte, sosyal yardım harcamalarının da içinde yer aldığı kamu harcamalarının finansmanında sorun yaşanması yüksek bir olasılıktır. Bu nedenle, sosyal yardımların cömert veya kapsamlı oluşu sosyal yardım sistemi için olumlu bir özellik gibi görülmesine karşın, refah artışı sosyal yardımların etkinliğiyle ilişkilidir.

BÖLÜM 4

TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIM PROGRAMLARI

4.1 Giriş

Türkiye’de sosyal yardımlar, tarihsel geçmişten gelen hayırseverlik ve dayanışma ilkesiyle yürütülmüş olmasına rağmen, 20. yüzyılda hayırseverlik duygusuna yoksul, yoksulluk ve muhtaçlık durumlarının kişinin kendi suçu olduğu yaklaşımı hâkimdir. Kurumsal bir yapının kurulamamış olması, ülke ekonomisinin kırılganlığı, kaynakların etkin ve adil paylaşımının yapılamaması, siyasi, ekonomik ve sosyal karakteristiğinden dolayı eğitim, sağlık gibi refah hizmetlerinden dışlanma gibi birçok sebep, dezavantajlı grup olarak kabul edilen kesimin taleplerinin görmezden gelinmesine sebep olmuştur. Sosyal yardım anlayışının rasyonel, hak prensibine dayalı ve düzenli bir sistemle işleyiş süreci, ekonomik büyümenin yanı sıra her bireyin sosyo-ekonomik özelliklerinden bağımsız refahtan adil paylaşım alması gerektiğine dair görüşün geçerli olmasıyla başlamıştır.

Bu bölümde Türkiye’de sosyal yardımların geçmiş dönemlerdeki uygulama örnekleri, sosyal yardımlara bakış açısıyla açıklanmıştır. Ekonomik krizler, ülkedeki ekonomik potansiyelin yetersiz kullanımı, sermaye, yatırım, üretim ve istihdam sürecinde yaşanan problemler, Türkiye’de alt ve orta gelir grubundakilerin refah kaybını artırırken, dezavantajlı özelliklere sahip bireylerin sosyal ve ekonomik yönden desteklenmemesi, bu bireylerin mevcut refah düzeylerinin düşük olmasını kalıcı hale getirmiştir. Tezin bu bölümünde Türkiye’de sosyal yardım uygulamalarının tarihsel süreci sosyal yardımlarda gerçekleşen anlayış değişikliğiyle birlikte analiz edilmiştir. Türkiye’de ekonomik büyüme süreciyle sosyal harcamalara ayrılan payın artmasının, alt ve orta gelir grubundaki bireylerin ve yoksul, bakıma muhtaç, sosyo-ekonomik açıdan eşitsizlik yaşayan fertlerin hedef kitle olarak seçilmesiyle ilişkisi ortaya konulmuştur.

Türkiye’de 2000’li yıllardaki ekonomik göstergelerinin sosyal harcamalarda yer bulmasıyla, refah değişkenleri olan göstergelerdeki değişimin izlendiği bu bölümde, sosyal yardımlara ayrılan kaynağın kısa vadede maliyet olarak kabul edilse de, doğru ve rasyonel bir hedefleme mekanizmasıyla yürütülen sosyal yardımların beşeri sermayeyi güçlendirerek toplumsal refah üzerindeki olumlu etkisinin olduğu iddia edilmektedir. Meksika ve Brezilya ülke örneklerinde olduğu gibi, gelişmekte olan ülkelerde eğitim ve sağlık alanında yapılan kamu harcamalarının yanı sıra, hedefleme mekanizmasının sosyo-ekonomik ve demografik özelliklere göre yapıldığı sosyal yardımların ülke gelirini artıracakları ileri sürülmektedir.

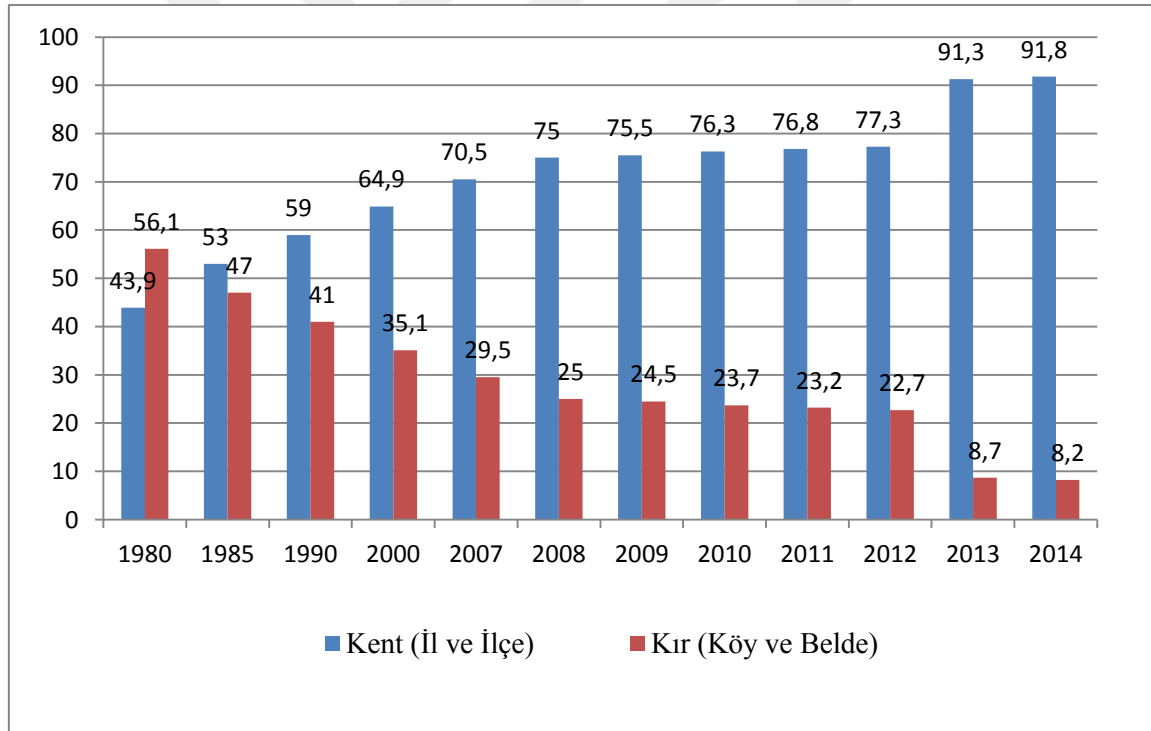
4.2 Türkiye’de Sosyal Yardım Anlayışı

Türkiye’de sosyal yardımlar “yardım” anlayışıyla değerlendirildiğinde uzun bir geçmişe sahip olmasına rağmen, kurumsal bir yapıya sahip “hak” anlayışıyla yaklaşıldığında ise yakın bir geçmişi bulunmaktadır. Sosyal yardım uygulamalarının “yardım” yaklaşımı yoksulluk ve yoksul kişilerin kısa süreli ihtiyaçlarını asgari düzeyde karşılarken, “hak” temelli yaklaşım sosyo-ekonomik özellikleri bakımından eşitsizlik yaşayan kişilerin güçlendirilerek sosyal ve ekonomik hayata katılımının kalıcı olmasını amaçlamaktadır. Türkiye’de uzun yıllar sosyal yardım programları “hak” bağlamında değil, “yardım” kategorisinde değerlendirilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarından beri uygulanan sosyal yardım uygulamalarında hak temelli bir yaklaşım mevcut değildir. Yoksullukla mücadele araçlarından biri olarak kabul edilen sosyal yardımlar, 1970’li yılların son dönemine kadar enformel olarak verilmiştir. Bu dönemde sosyal yardımlar, yoksul kesimin kırsal bölgede yerleşiminin devam etmesi ve kente göçün engellenmesi için bir araç olarak kullanılmıştır. Ancak, şehirlere göçün engellenememesi kentlerde yoksulluğun ve yoksul kesimin görünür olmasına yol açmıştır. Sosyal yardımlar kırsal yerleşimlerde yaşayanlarla sınırlanmışken, alt ve orta gelir grubunun kentlerde yaşamaya başlamasıyla yeni bir boyut kazanmıştır.

Kurumsal bir anlayıştan uzak olarak verilen sosyal yardımları alacak bireylerin belirlenmesinde yoksul olma ve refah düzeyinin düşüklüğü gibi göstergeler, bireysel bir suç gibi algılanmıştır. Tembellik, yetersizlik ve kişisel hatalarla özdeşleştirilen muhtaç olma durumu, sosyo-ekonomik göstergeleri iyi olan bireylerin refahını tehlikeye atmaması için sosyal yardım önleyici bir araç olarak kullanılmıştır. Bu şekilde, refah yoksunluğu yaşayan kesimin asgari düzeyde ihtiyaçları karşılanırken, hem refah sahibi bireylerin yardım yapma ve hayırseverlik gibi duygularını gerçekleştirme fırsatı oluşmuştur, hem de yoksul ve muhtaç gruplar refah talep etme noktasından uzaklaşmışlardır. Bu durum, bireyler ve gruplar arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizliğin daha da derinleşmesine sebep olmuştur.

Grafik 4.1 Türkiye’de Kent Nüfusu ve Kır Nüfusu Yüzdesi (1980-2012)



Kaynak: TÜİK, Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, 1980-2000; Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2007-2014

Kırsaldan kente yoğun bir şekilde yaşanan göç, kentlerde yoksul kesimin ve yoksulluğun görünürlüğüne yol açmıştır. Bu dönemde yoksullukla mücadele stratejisi olarak kabul edilen sosyal yardımlar, kentli sayılan birey ve grupların refah düzeyinde bir azalma

yaşanmaması için kullanılmıştır. Kırsaldan kente mobilizasyonun engellenerek yoksulluğun kırsal kesimde kalması amaçlanmıştır, ancak kişilerin içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik yoksulluk ve yoksunluk giderilemediğinden kente hızlı bir göç gerçekleşmiştir.

Sosyal yardımların kırdan yaşayan kişilerin asgari ihtiyaçlarını karşılayarak herhangi bir refah artışının sağlanmaması, sosyal yardımların verimsizliği olarak değerlendirilmemelidir. Çünkü bu dönemde sosyal yardım yapılarak kırdan yaşayan nüfusun kentlere gelerek kentli nüfusun refahını paylaşma olasılığı engellenmeye çalışılmıştır. Buğra (2008) çalışmasında kır nüfusuna verilen sosyal yardımlar olarak destek alımları, ucuz zirai kredilerin verilmesi ve vergi politikalarında kolaylık sağlanması şeklinde ifade etmiştir. Ancak ekonomik ve sosyal gelişmeler, kırdan kente göç akışını tetikleyerek kent nüfusunu hızlı bir şekilde artırmıştır.

Bölgesel kalkınmadaki eşitsizlik, şehirler arasında yaşam kalitesi farklılığı, iş olanakları, eğitim, sağlık gibi refah hizmetlerine ulaşım sorunları, kırsaldan kente göçü hızlandırırken, şehir yaşamında da yeni sorunlar oluşturmuştur. Çünkü eğitimi olmayan ve kent hayatının kurallarını bilmeyen büyük bir kesimin kentlerde istihdam edilmesi, gelirin ve refahın paylaşılması anlamına gelmektedir. Ancak gelirin paylaşılması için öncelikli olarak ekonomik üretimin artması gerekmektedir. Türkiye'nin ekonomideki durumu, uzun yıllar alt ve orta gelir grubundakilerin yaşam standartlarını yükseltmek için uygun olmadığı gibi, aynı zamanda üretilen gelirin adil paylaşımı konusunda da ciddi sorunlar bulunmaktaydı.

Kurumsal bir yapıdan uzak, geleneksel alışkanlıkların ve dini ritüellerin kaynaklık ettiği sosyal yardım anlayışında zamanla ve özellikle kırdan kente göçün etkisiyle bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Yaşanan dönüşümün kanunlaşması ise 1976 yılında gerçekleşmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nde ilk sosyal yardım uygulaması olarak kabul edilen "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" 1976'da çıkarılmıştır. 1992 yılında ise, sosyal güvenlik sisteminde kaydı bulunmayan kişilerin sağlık hizmetinden yararlanması için "Yeşil Kart" uygulaması başlamıştır (Buğra ve Keyder, 2011).

1986 yılında sosyal yardımların kurumsallaşması adına ilk adım atılarak, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kabul edilerek, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kurulmuştur. 2001 yılında ise Türkiye ve Dünya Bankası arasında Türkiye’de sosyal yardım sisteminin kurulmasında önemli bir adım olan Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) imzalanmıştır. SYDTF’nin Proje Koordinasyon Birimi’nin yürüttüğü SRAP, Türkiye’nin en büyük ekonomik krizi olan 2001 ekonomik krizinin yoksul kesim üzerindeki etkisini hafifletme amacıyla uygulanmıştır.

Projenin hedef kitlesi en yoksul kesimdir, projenin amacı ise bu kesimin ekonomik kriz karşısındaki kırılganlığını azaltmaktır. Ayrıca SRAP, yoksullara yardım ve hizmet sunan kurumların kapasitelerini artırmak (kurumsal kimlik), yoksul bireyleri istihdama katma ve gelir elde etme fırsatlarının geliştirilmesi, 2001 ekonomik kriz karşısında yoksul kesimin dayanıklılığını yükseltmek ve nüfusun en yoksul % 6’sını kapsayan kesimine temel bir yardım sisteminin kurulmasını içermektedir. Şartlı Nakit Transferi adı verilen bu yardım programını başlatan SRAP, Türkiye’de sosyal yardım programlarının gelişmesinde ve ilerlemesinde önemli bir paya sahiptir.

Başbakanlığa bağlı olarak yürütülen SYDTF, 2004 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü’ne dönüştürülerek Başbakanlığa bağlanmıştır. 2011 yılında ise Türkiye’de sosyal politikaların kurumsallaşması adına köklü bir reform gerçekleştirilerek Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) kurulmuştur. Sosyal Yardımlaşma Genel Müdürlüğü de ASPB bünyesine katılmıştır. Sosyal yardımlar konusunda uygulama, denetleme ve politika belirleme kurumları ASPB, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ve yerel yönetimlerdir.

Tablo 4.1 Türkiye’de Sosyal Yardım Kronolojisi

Yıl	Uygulama
1976	65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun çıkarıldı.

1986	3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu çıkarıldı.
1986	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kuruldu.
1992	Sosyal güvenlik sisteminde kaydı bulunmayan kişilerin sağlık hizmetinden yararlanması için “Yeşil Kart” uygulaması başlatıldı.
2001	Türkiye ve Dünya Bankası arasında Sosyal Riski Azaltma Projesi imzalandı. Projenin yürütücüsü SYDTF’nin Proje Koordinasyon Birimi’dir.
2003	Şartlı Nakit Transferi uygulanmaya başlandı.
2004	SYDTF, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü’ne dönüştürüldü.
2005	İl ve ilçe belediyelere, sosyal yardım yapma hakkı tanındı.
2006	Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu kabul edildi. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu tek çatı altında birleştirildi.
2008	Genel Sağlık Sigortası yürürlüğe girdi.
2011	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kuruldu.

1986-2004 yılına kadar verilen sosyal yardımlar, 2011 yılından bu yana ASPB’nin bünyesinde yer alan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü’nün sorumluluğunda dağıtılmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından yapılan ayni ve nakdi yardımlar, geçmişe yönelik sosyal yardımlarla ilgili veri sunabilen birincil kaynaktır. Ayrıca, 2005 yılında belediyelere belediye sınırları içerisinde sosyal hizmet ve sosyal yardım yapma ve yaptırma hakkı tanınmıştır (Bakan ve Özdemir, 2012). Bu şekilde, sosyal yardıma ihtiyaç duyan hanelerin yerel düzeyde tespit edilmesi kolaylaşmıştır. Bu uygulama, yardımların hane halkına ulaşımı hızlandırılması ve gerçek ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesi açısından da önemli bir uygulamadır. Ayrıca, sosyal yardımların yalnızca bakanlık düzeyinde değil belediye ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla da verilmesi resmileştirilmiştir. Ancak, bakanlık, belediyeler ve sivil toplum kuruluşlarının sosyal yardımlarda sorumlu aktör olması, aynı zamanda yardımlarda mükerrerlik riskini de beraberinde getirmiştir.

4.3 Türkiye’de Sosyal Yardım Sınıflandırması

Türkiye’deki sosyal yardım programlarını sınıflandırmak için, sosyal yardımların verilme şartları dikkate alınmalıdır. Ditch (1999) ortalama test veya gelir testine bağlı olarak verilen yardımlar, belirlenen bir gelir düzeyinin altında geliri olan veya hiç geliri olmayan kişilere verilen yardımlardır. “Asgari gelir programı” adı verilen bu sosyal yardım programı Avrupa ülkelerinde uygulanmaktadır. Diğer yandan hamilelere veya tek ebeveynli ailelere gibi spesifik olarak belirlenmiş gruplara verilen yardımlarla, eğitim, sağlık ve barınma gibi bir hizmete veya mala erişimi sağlayan yardımlar da mevcuttur.

Sosyal yardımların sınıflandırılmasında ortaya çıkan en önemli sorunlardan birisi, Türkiye’de sosyal koruma sisteminin sosyal güvenlik sistemine karşılık gelmesidir. İşsizliğin kişinin suçu olduğuna dair duyulan inanç, istihdama katılımı sosyal koruma için bir ön şart haline getirmiştir. Bu nedenle Türkiye’de sosyal yardım uygulamalarından ziyade sosyal güvenlik programları öncelenmiştir ve Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar ve Bağ-Kur olmak üzere 3 sosyal güvenlik kurumu kurulmuştur (Koray, 2005). Bu üç kurum arasındaki koordinasyon eksikliği, her kurumun farklı bir sosyal koruma programı benimsemesi, farklı uygulamalardan doğan eşitsizlikler gibi sorunlardan dolayı sosyal güvenlik sistemi Türkiye’deki sosyal devlet uygulamalarının merkezi olmasına rağmen en sorunlu alanı haline gelmiştir. Bu nedenle Sosyal Güvenlik Reformu olarak bilinen çok kapsamlı bir reform düzenlemesi hazırlanmıştır.

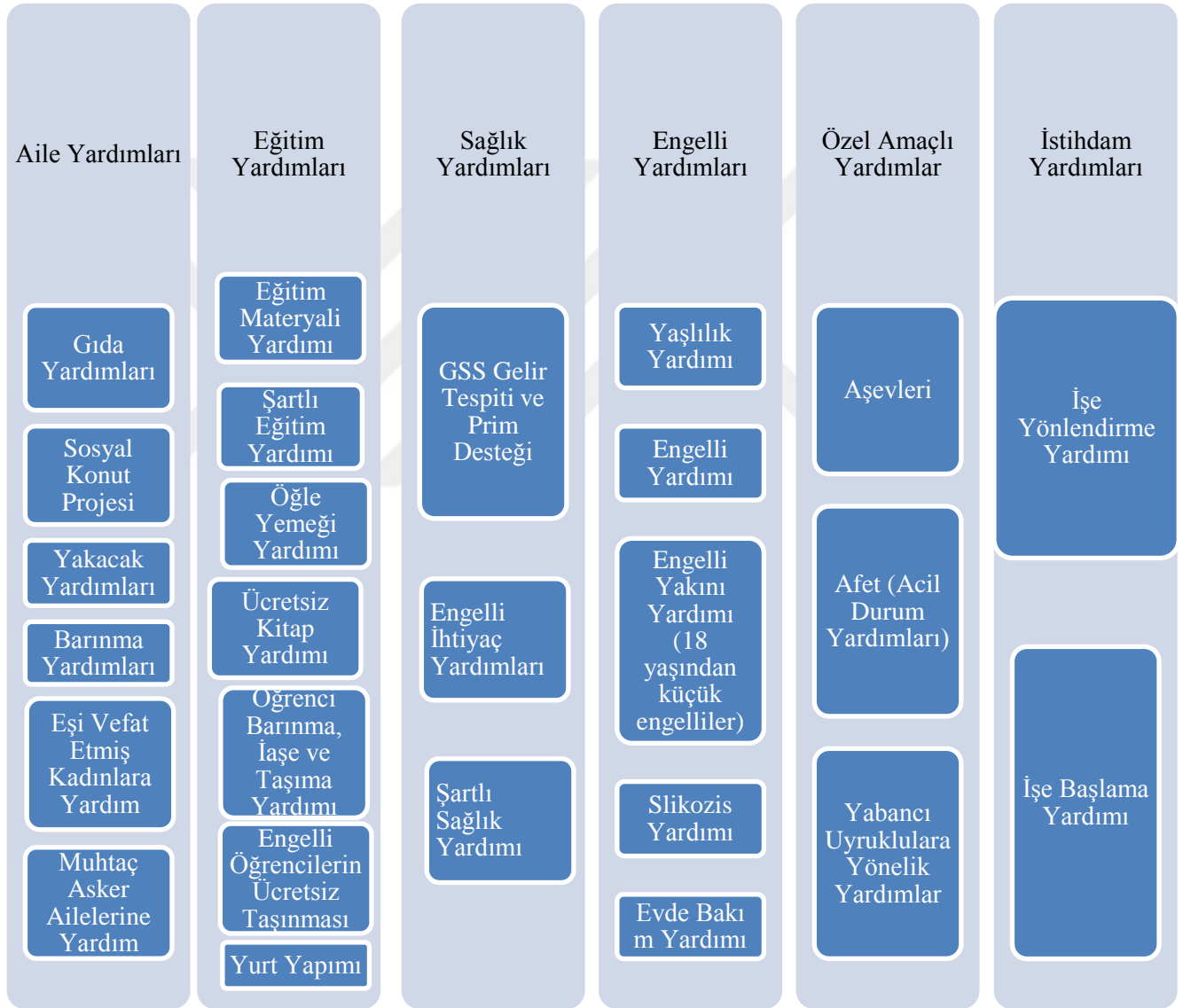
Sosyal Güvenlik Reformu, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu olmak üzere 3 kanundan oluşmaktaydı. Her bir kanunun birbirinden bağımsız amaçları olmasına rağmen, 3 kanun da toplumun tüm kesimlerini sosyal koruma çatısı altına almayı hedefliyordu. 2006 yılında Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar ve Bağ-Kur birleştirilerek Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında tek bir kurum haline getirilmiştir. Böylece sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan eşitsizliklerin ve farklılıkların azaltılması için kurumsal sistemdeki çok başlılığa son verilmiştir.

2008 yılında ise Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (GSS) Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte Türkiye’de yaşayan herkes sağlık sigortasına sahip olmuştur, aynı zamanda 18 yaşını tamamlayana kadar her çocuk sağlık güvencesi kapsamına alınmıştır. GSS, belirlenen minimum yaşam gelir düzeyinin altında kalan yoksul vatandaşların primlerinin devlet tarafından ödenmesini sağlamıştır. Yoksul ve muhtaç kesimin, sağlık hizmetlerinden faydalanma kriteri gelir düzeyi olurken, eşik değere ulaşamayan kişiler sağlık hizmetlerinden yoksun kalmamaktadırlar. GSS sayesinde yoksul kesim, temel refah uygulamalarından birisi olan sağlık hizmetinden eşit ve adil bir şekilde yararlanmaktadırlar. Sosyal Güvenlik Reformu, ihtiyaç sahibi ve dezavantajlı grupların sosyo-ekonomik eşitsizliklerini azaltmak ve refah seviyesini yükseltmek adına önemli uygulamaları gerçekleştirmiştir. Ancak bu reform paketi içinde yer alan Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu’nun çıkarılmaması, sosyal yardım alanındaki eksikliklerin tamamlanmasının ertelenmesine sebep olmaktadır.

Türkiye’deki sosyal yardımlar, primsiz ve şartlı programlar olarak kategorize edilebilir. Ayrıca Güzel, Okur ve Caniklioğlu (2010) Türkiye’de verilen sosyal yardımlar amaçlarına göre, muhtaç asker ailelerine verilen yardımlar tazminat yardımları olarak, muhtaç ve yoksul ailelerin ihtiyaç ve gereksinimlerine göre verilen yardımlar da koruma amaçlı yardımlar olarak sınıflandırılmaktadır. Aile Yardımları, Eğitim Yardımları, Sağlık Yardımları, Yaşlı ve Engelli Yardımları ve Özel Amaçlı Yardımlar olmak üzere 5 ana başlık altında toplanan sosyal yardımlar, her bir başlık altında farklı sosyal yardım programlarını içermektedir.

Bu yardımlar verilme süresine göre düzenli yardımlar ve süreli yardımlar olarak da ikiye ayrılmaktadır. Şartlı Eğitim, Şartlı Gebelik, Şartlı Sağlık Yardımları, Eşi Vefat Etmiş Kadınlara verilen Yardımlar, Muhtaç Asker Ailelerine Verilen Yardımlar ve Evde Bakım Yardımları düzenli yardımlar sınıflandırılmasında yer alırken, Gıda, Yakacak, Barınma, Eğitim, Sağlık, Engelli, İhtiyaç, Giyim, İstihdam, Tek Seferlik Yardımlar ve Özel Amaçlı Yardımlar süreli yardımlar olarak kabul edilmektedir.

Şekil 4.1 Türkiye’de Mevcut Sosyal Yardım Programları, 2015



Kaynak: ASPB, Sosyal Yardımlar Müdürlüğü

Gıda yardımları kapsamında, ailelerin gıda, giyim gibi ihtiyaçları karşılanırken, barınma yardımlarıyla eski, bakımsız ve yaşanılmayacak durumda olan evlerde yaşayan ailelerin evlerinin onarımı ve ev eşyası gibi ihtiyaçları karşılanmaktadır. Yakacak yardımları,

ihtiyaç sahiplerine Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla dağıtılan kömür yardımlarını içermektedir. Eşi vefat etmiş kadınlara Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi aracılığıyla düzenli olarak nakdi yardım yapılmaktadır. Askerliğini yapmakta olan kişilerin aileleri, herhangi bir sosyal güvencesi bulunmuyorsa asker ailelerine verilen sosyal yardımdan yararlanabilmektedir.

Türkiye'deki sosyal yardım programları kapsamında en büyük pay eğitim alanında verilen yardımlardır. Yoksulluk döngüsünü kırarak, yoksulluğun nesiller arasında geçişini engelleyecek araç olarak görülen eğitim hizmetinden, her sosyo-ekonomik statüdeki bireyin faydalanması için ve yoksul ve dezavantajlı bireylerin eğitim sürecine katılmalarını engelleyen durumları ortadan kaldırmaya yönelik eğitim yardımları verilmektedir. 2003 yılında başlayan ilköğretim düzeyinde ders kitaplarının ücretsiz dağıtılması, 2006 yılında da ortaöğretim düzeyinde başlatılmıştır. Eğitim Materyali yardımı ise, ücretsiz ders kitabı hizmetini destekleyen bir yardım programıdır. Bu yardım programıyla yoksul çocukların kitap dışında okul için ihtiyaç duyulan kırtasiye, ayakkabı, önlük gibi ihtiyaçları karşılanmaktadır. Okula devam etme önünde önemli bir engel olarak görülen okul masrafları, bu yardımlarla azaltılmaya çalışılmaktadır.

Şartlı Eğitim Yardımları ise, Türkiye'de 2002'den sonra yürütülen en kapsamlı yardım programıdır. SRAP kapsamında başlatılan Şartlı Nakit Transferi'ndeki eğitim programına göre, çocukların düzenli olarak okula devam etmeleri şartıyla genelde annelere olmak üzere ebeveynlere belirli bir miktar aylık ödeme yapılmaktadır. Annenin vefat etmiş veya velayetin babada olduğu durumlarda ise ödemeler babaya yapılmaktadır. 2003 yılında başlayan Şartlı Eğitim Yardımları kapsamında, 2015 yılı rakamlarına göre, ilköğretim düzeyinde okuyan erkek öğrenciler için aylık 35 TL, kız öğrenciler için aylık 40 TL; ortaöğretim düzeyinde okuyan erkek öğrenciler için aylık 50 TL, kız öğrenciler için aylık 60 TL ödeme yapılmaktadır. ŞNT yardımları, koşulların yerine getirilmesi şartıyla verilmeye devam edilir. Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi'ndeki verilere göre 2014 yılında ilköğretim, ortaöğretim ve lise olmak üzere toplam 2.349.881 öğrenci Şartlı Eğitim Yardımları'ndan faydalanmıştır.

Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde uygulanan ŞNT, eğitim yardımlarının yanı sıra sağlık ve gıda yardımlarını da içermektedir. Latin Amerika ülkelerinden Brezilya ve Meksika'da eğitim ve sağlığın yanı sıra gıda yardımlarını da içeren ŞNT, Türkiye'de

eğitim ve sağlık alanında uygulanmaktadır. Şartlı Sağlık Yardımları, yoksul olan veya yoksulluk riski taşıyan ailelerin çocuklarını düzenli olarak sağlık kontrollerine götürme şartıyla verilen yardımlardır. 2015 yılında program kapsamında olan her çocuk için genellikle anneye aylık 35 TL yardım yapılmaktadır. Ayrıca, bu yardım programı hamileleri de kapsamaktadır. Gebelik yardımları olarak bilinen bu yardımlar, gebelerin düzenli olarak sağlık kurumlarına gelerek kontrollerini yaptırmalarını ve doğumlarını sağlık kurumlarında yapmalarını şart sunmaktadır. Gebelik yardımları olarak her ay 35 TL, doğumun sağlık kurumlarında yapılması takdirinde bir kere olmak üzere 75 TL anneye yardım verilmektedir.

ŞNT yardımlarında şartların yerine getirilip getirilmediği eğitim ve sağlık kurumlarından elektronik sistemde veri alınarak takip edilmektedir. Çocuğun okula devamı ve sağlık kontrollerine gitmesi, hamilelerin sağlık ocaklarına giderek düzenli kontrollerini yaptırmaları karşılığında verilen yardımlar, bu şartların yerine getirilmemesi durumunda kesilmektedir. Sağlık yardımlarının, eğitim yardımlarıyla birleşerek yoksul ve muhtaç grupların temel refah hizmetlerinden faydalanmasını amaçlamaktadır. Bu şekilde, beşeri sermaye güçlendirilerek ekonomiye katılacak işgücünün kalitesinin artırılması ve bireysel / toplumsal refahın artırılması amaçlanmaktadır.

Tablo 4.2 Sosyal Yardım İstatistikleri, 2014

Toplam Sosyal Yardım Harcaması	20.393.993 (Bin TL)
Sosyal Yardımlar/GSYH (%)	1,38
Sosyal Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	3.005.898
Düzenli Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	2.274.182
Geçici Yardımlardan Yararlanan Hane Sayısı	1.892.656
Kişi başı günlük harcaması, cari satın alma gücü paritesine (SGP) göre 2,15 doların altında kalan fert oranı (2013)	% 0,06
Kişi başı günlük harcaması, cari satın alma gücü paritesine	% 2,06

(SGP) göre 4,30 doların altında kalan fert oranı (2013)	
---	--

Kaynak: ASPB, 2014

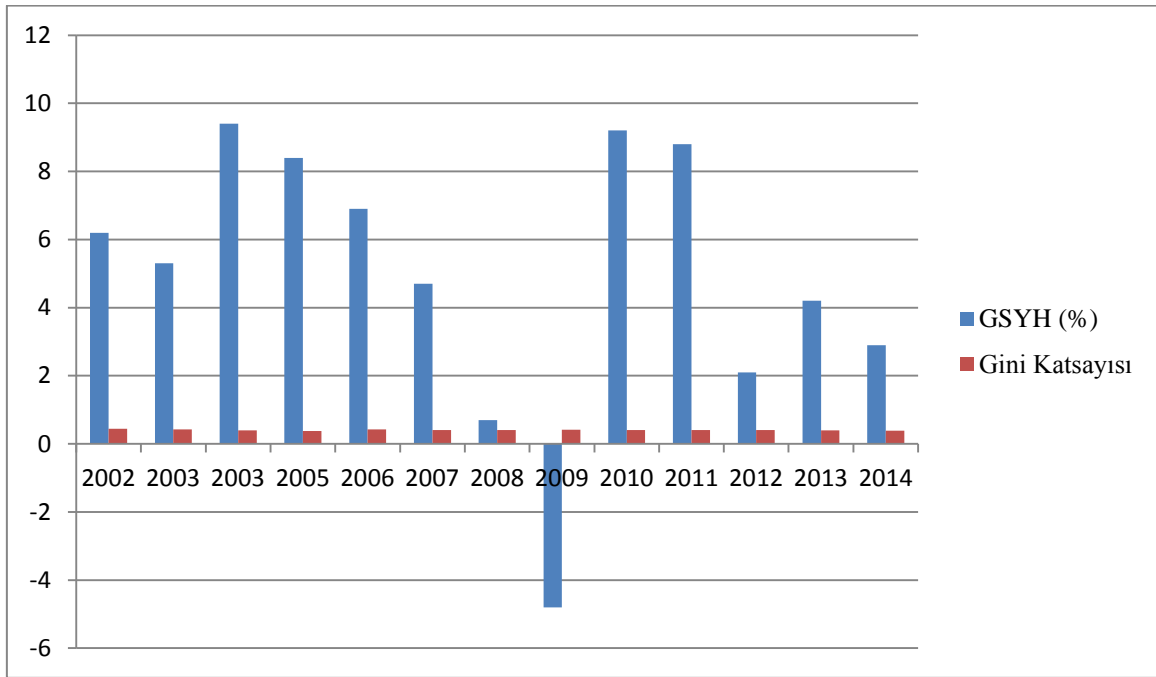
4.4 Türkiye’de Ekonomik Büyüme ve Sosyal Yardım İlişkisi

Türkiye’de sosyal yardımların çeşitlenmesi, sosyal yardımlara ayrılan kaynağın artması ve sosyal yardımların kurumsal bir kimliğe sahip olması, Türkiye’de yaşanan ekonomik ve sosyal değişimin bir sonucudur. Sosyal yardımların yoksulları ve yoksul kesimin görmezden gelinmesini sağlayan bir araç olmaktan çıkarılarak “hak” bağlamında değerlendirilmesi 2000’den sonra gerçekleşmiştir. Yoksul ve muhtaç bireylerin toplumsal refahı tehdit ettiği düşüncesi, sosyal yardımların yoksul kesimi belli bir sınırdan kontrol etmek için kullanılmasına yol açmıştır. 2001 ekonomik krizinin ardından yoksulluğun derinleşmesi ve yoksul sayısının artması, işsiz sayısının ve işsizlik oranının yükselmesi toplumsal refahı bütüncül olarak tehdit etmeye başladığı için bu alanda yeni uygulamalar zorunlu hale gelmiştir. 2002 yılında uygulanmaya başlanan SRAP, bu zorunluluğun somut göstergesidir.

Sosyal yardımlar alanında yaşanan değişim, ülkede üretilen toplam gelirin sosyo-ekonomik statüden bağımsız olarak her bireye adil dağılımı için uygulanan ekonomik ve sosyal reformlardan kaynaklanmaktadır. Sosyal yardıma gereksinim duyulmaması için eğitim, sağlık, ulaşım, vb. alanlardaki yatırımların ülke ekonomisinde görülen iyileşmelerle artması, alt ve orta gelir grubundakilerin refah hizmetlerinden eşit bir şekilde yararlanmasına olanak tanımıştır. Refah uygulamalarına erişimde yoksulluktan dolayı yaşanan sorunun ortadan kaldırılması, ihtiyaç sahiplerinin temel refah hizmetlerine ulaşmada yaşadığı yoksunluğun giderilmesi de bir sosyal yardım uygulamasıdır. Eğitim, sağlık, ulaşım, barınma gibi alanlarda yatırımların hızlanması ve artması, ülkedeki ekonomik büyüklüğün artmasıyla doğrudan ilişkilidir.

2002 yılından sonra Türkiye'nin, 2008 küresel ekonomik krizinin etkisiyle 2009 yılında yaşanan ekonomik küçülme dışında yıllık büyüme oranları pozitif gerçekleşmiştir. Üretimin artması bireysel ve toplumsal refahı yükseltecek hizmetlere yapılan yatırımların artmasını ve sosyal alanlardaki uygulamaların çeşitlenmesini ve kapsamının genişlemesini sağlamaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de 2000'li yıllardaki sosyal yardım alanında yaşanan değişim Türkiye ekonomisindeki süreçle doğrudan ilgilidir.

Grafik 4.2 Türkiye'de Yıllık Büyüme Oranı (%) ve Gini Katsayısı, 2002-2014



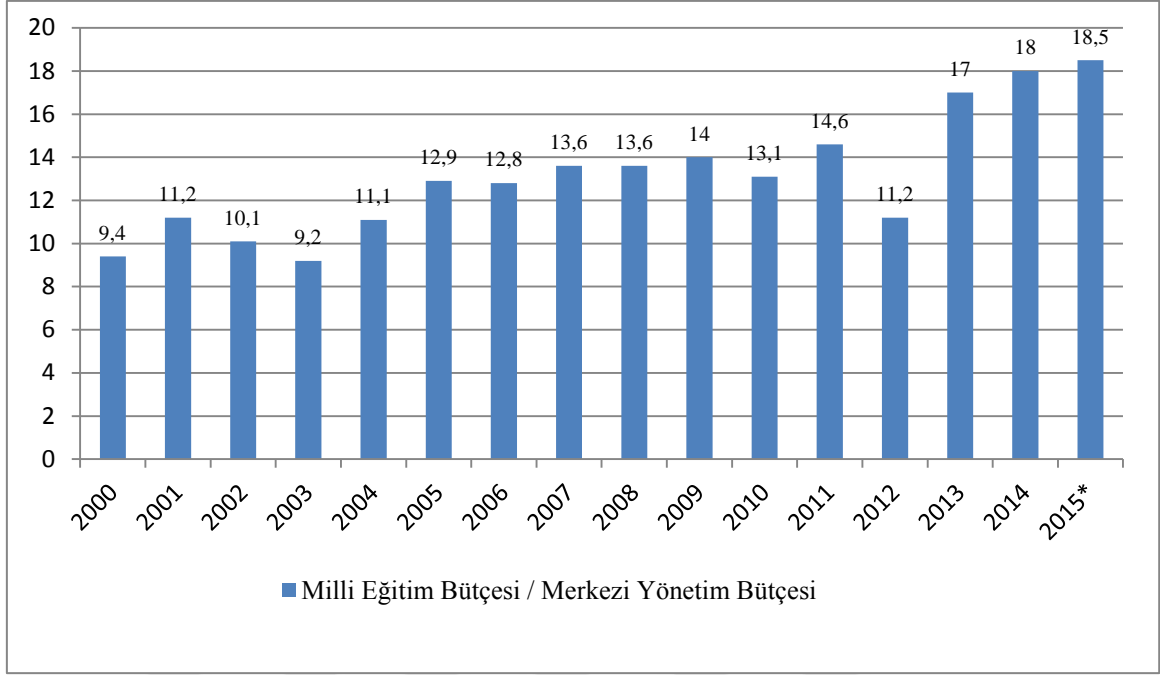
Kaynak: TÜİK, 2015

Türkiye ekonomisindeki iyileşme sosyal yardımlar alanındaki değişimi de başlatmıştır. Makroekonomik göstergeler olan bütçe açığı, enflasyon ve ekonomik büyüme oranlarında 2002'den sonraki pozitif görünüm, refah hizmetleri olarak kabul edilen eğitim, sağlık, ulaşım gibi alanlara aktarılan kaynağın artmasını sağlamıştır. Refahın da göstergeleri olarak sayılan eğitim düzeyi, sağlık durumu, barınma ihtiyacının karşılanması, istihdam edilme gibi değişkenler, bu alanlardaki hizmetlere erişimin kolaylaştırılmasıyla olumlu etkilenmeye başlamıştır. 2002-2014 yılları arasında bütçeden eğitime ve sağlığa aktarılan kaynak sürekli bir artış trendi göstermiştir.

Refah hizmetlerinden olan eğitim, kişisel ve toplumsal refahın artmasını ve süreklilik kazanarak devam etmesini sağlayan en önemli alanlardan birisidir. Yoksulluğun uzun dönemde kalıcı olmayarak yoksul ailelerden çocuklara geçişini önlemek için verilen sosyal yardımlardan önce, bütçeden bu hizmete ayrılan payın yükseltilerek eğitime erişimde fırsat eşitliği sağlanması amaçlanmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de 2002’den sonraki ekonomideki iyi görünüm, Merkezi Yönetim Bütçesi’nden Milli Eğitim Bütçesi’ne ayrılan payın oranının artmasını sağlamıştır. 2000 yılında Milli Eğitim bütçesinin Merkezi Yönetim Bütçesi içindeki payı % 9,4 iken, 2013 yılında bu oran % 17 olmuştur.

Kaynak aktarımının artmasına bağlı olarak eğitimde yapılan reformlar da, alt ve orta gelir grubunun eğitime erişimini kolaylaştırmıştır. Eğitime erişimin yoksulluğun azalması ve refahın artması için etkili bir araç olmasından dolayı, bu alandaki uygulamalar aynı zamanda sosyal korumanın diğer aracı olan sosyal yardımları da etkilemektedir. Eğitime erişimde yaşanan zorlukların ortadan kaldırılması ve eğitim sürecindeki maddi ihtiyaçların karşılanması, alt ve orta gelir grubundaki çocukların eğitim zincirinde kalmasını sağlayacaktır. Eğitimde kalma süresi ve alınan eğitimin niteliği, kişinin iş bulma, çalışma şartları, gelir gibi değişkenleri etkileyen başlıca faktörlerdir. Devlet aracılığıyla kaliteli, nitelikli, ihtiyaca cevap veren ve eşit erişimin olduğu bir eğitim hizmetinin verilmesi, uzun dönemde sosyal yardımlara duyulan ihtiyacı azaltacaktır.

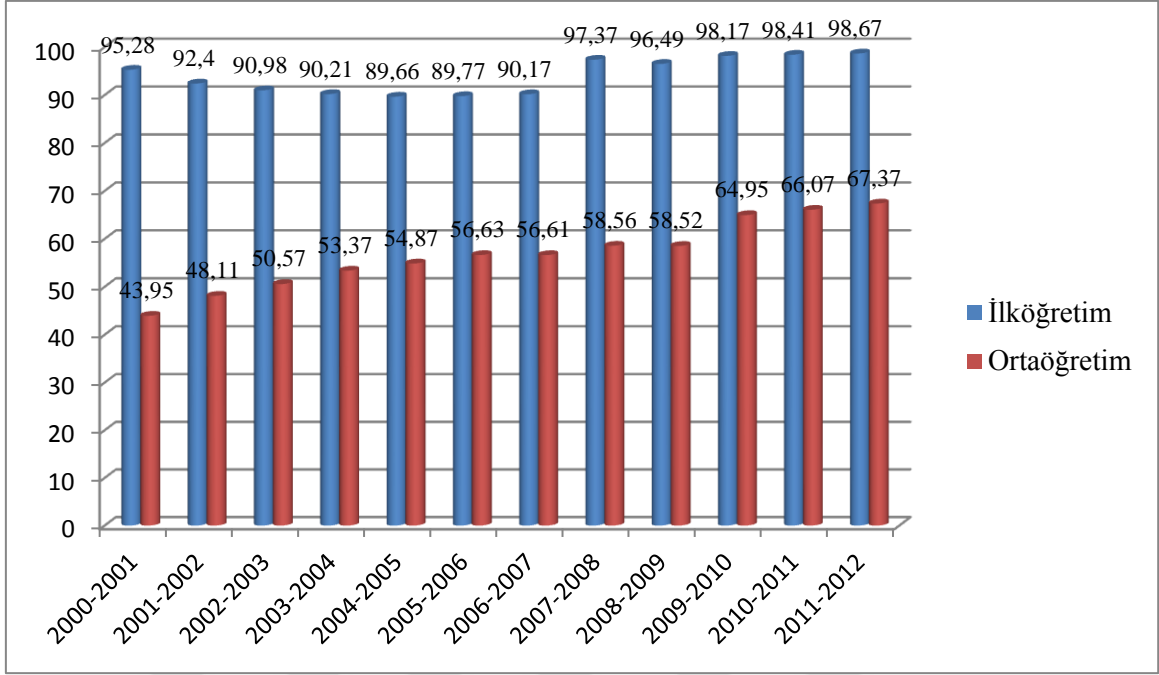
Grafik 4.3 Milli Eğitim Bütçesinin Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı (%)



Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO)

Eğitime ayrılan kaynak ve eğitim alanındaki reformlar tüm bireyleri kapsamına rağmen, bu uygulamaların pozitif etkisi yoksul ve muhtaç kişiler üzerinde daha fazladır. Bu nedenle, tüm vatandaşları kapsayan eğitim politikalarından dezavantajlı kesimin faydalanma olasılığı diğer gruplara göre yüksektir. Ülke bütçesinden eğitime ayrılan miktarın ve bütçe içinde eğitimin oranının artması, aynı zamanda yoksul kesimin eğitim sürecinde kalmasını da sağlamaktadır. Okullaşma oranında görülen pozitif süreç, eğitime ayrılan kaynağın artması ve bu alanda özellikle yoksul kesimleri hedefleyen politikaların uygulanmasının sonucudur. Makro düzeyde tüm vatandaşları kapsayan eğitim politikaları, muhtaçlık durumunda bulunanlara yapılan sosyal yardımlarla da desteklendiği takdirde, ortaya çıkan refahın görece olarak adil paylaşımı gerçekleşmektedir.

Grafik 4.4 İlköğretim ve Ortaöğretim Düzeyinde Net Okullaşma Oranı, 2000-2015



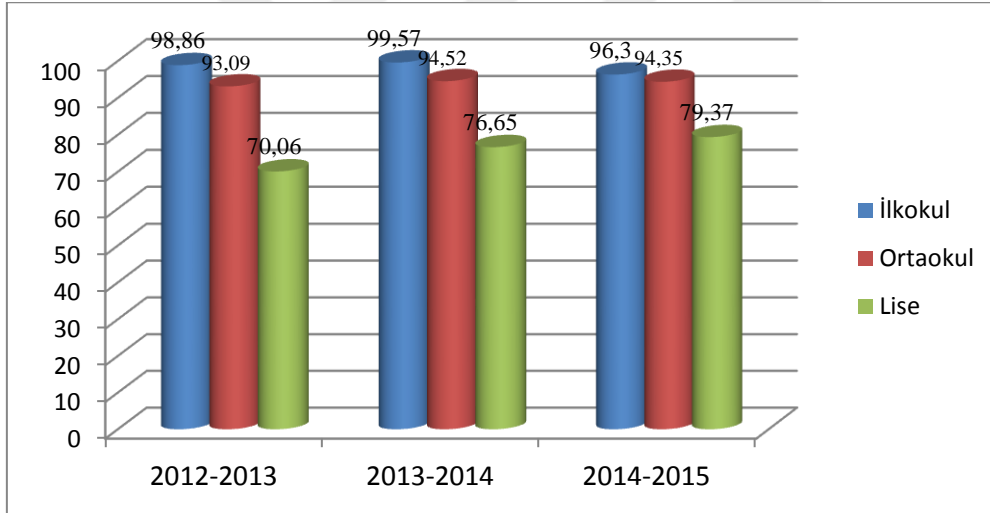
Kaynak: TÜİK, Eğitim İstatistikleri

2006-2007 döneminden sonra ilköğretimde okullaşma oranında önemli bir artış gerçekleşmiştir. 2009 yılından sonra % 98 ve üzeri olarak kaydedilen ilköğretim okullaşma oranı dikkate alındığında, sosyo-ekonomik farklılıkların ilköğretime devam etme üzerinde etkisinin olmadığı görülmektedir. 2013 yılına kadar 8 yıl zorunlu olarak verilen ilköğretimde 2011-2012 eğitim döneminde okullaşma oranı % 98,67 iken, aynı dönemde ortaöğretim okullaşma oranı % 67,37 olarak gerçekleşmiştir. İlköğretim ve ortaöğretim düzeyinde okullaşma oranları arasında ciddi bir fark bulunmaktadır.

2012-2013 döneminde başlayan 4+4+4 sistemi olarak bilinen değişiklikle, ilköğretim ve ortaöğretim okullaşma kategorisi ilköğretim, ortaokul ve lise olarak değişmiştir. Değişiklikle üçe ayrılan yükseköğretim öncesi okullaşma oranı, sosyal ve ekonomik şartların eğitime devam etme konusunda belirleyici etkisini ortaya koymaktadır. 4 yıllık ilk eğitim sürecini kapsayan dönemde okullaşma oranı 2014-2015 eğitim döneminde % 96,3 iken, ikinci 4 yıllık dönemde % 94,35'tir. Ancak son 4 yıla karşılık gelen lise eğitiminde oran % 79,37'e düşmüştür.

2000-2015 yılları arasında ilköğretimi kapsayan 8 yıllık eğitimde okullaşma oranı % 90 oranının üstünde seyretmiştir ve 2013-2014 döneminde en yüksek oran % 99,57'ye ulaşmıştır. Ancak lise düzeyinde okullaşma oranında 2000-2001 eğitim dönemine kıyasla 2014-2015 döneminde yaklaşık % 83 oranında bir artış gerçekleşmiş olsa da, lise düzeyindeki okullaşma oranı düşüktür. Bu oranın düşük olmasındaki sebeplerin başında, ekonomik sebeplerden dolayı okul yerine bir işte çalışmanın tercih edilmesi gelmektedir. Okula devam etme konusundaki en büyük engelin eğitim masrafları olduğuna dair yapılan çalışmalar da, eğitim sürecinin dışında kalan öğrencilerin yoksul öğrenciler olduğu iddiasını güçlendirmektedir. Eğitim yardımlarının bu kesimin hedeflenerek verilmesi durumunda, eğitime erişimde sosyo-ekonomik statüden kaynaklanan dezavantajlar engellenmiş olacaktır.

Grafik 4.5 İlkokul, Ortaokul ve Lise Düzeyinde Okullaşma Oranı, 2012-2015



Kaynak: TÜİK, Eğitim İstatistikleri

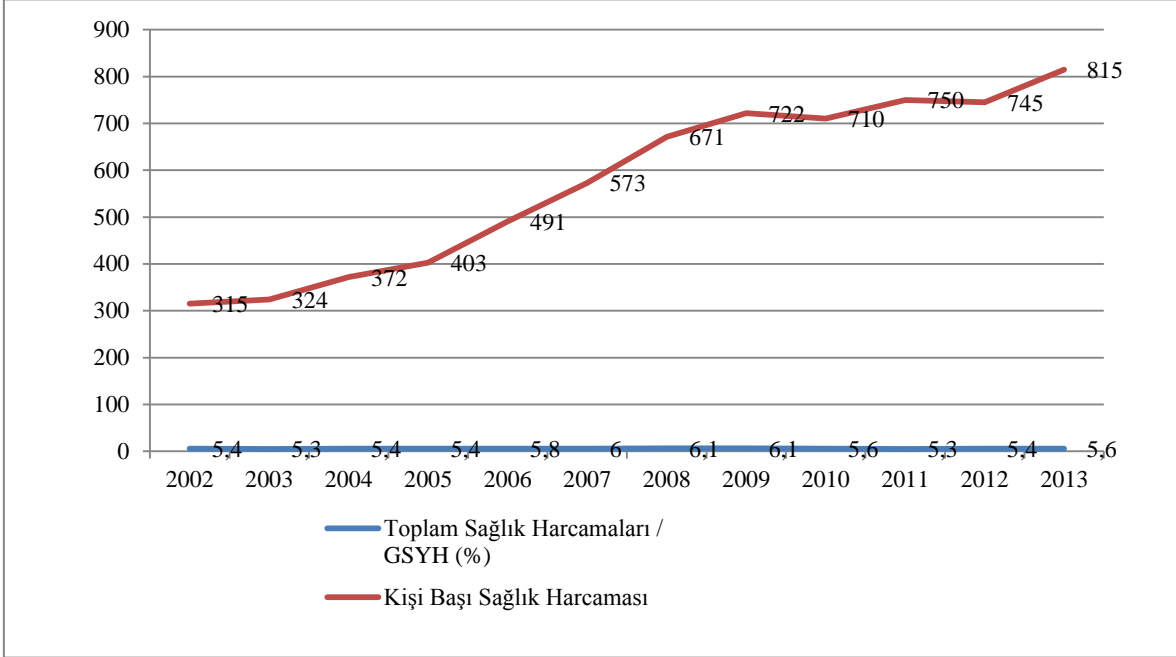
Eğitimde okullaşma düzeyi, bir ülkenin ekonomik kalkınması hakkında da bir veri sunmaktadır. Easterlin (1981) çalışmasında ekonomik büyümenin eğitimdeki gelişmeyi pozitif etkilediği kabul edilirken, eğitimin ekonomik gelişmeden bağımsız olduğu konusunda da ampirik çalışmalar mevcuttur. Eğitim düzeyinin ekonomik büyüme üzerinde güçlü bir etkisi mevcutken, ekonomideki iyileşme eğitime ayrılan kaynağın artmasını sağlamaktadır. Türkiye’de ekonomik büyümenin arttığı yıllarda, eğitim harcamalarındaki artış ve eğitimde yoksul kesimin daha fazla yararlandığı uygulamaların artması, ekonomik büyüme ve eğitim harcamaları arasında pozitif bir ilişki olduğunu göstermektedir.

Bu uygulamalardan birisi olan ücretsiz ders kitaplarının verilmesi, tüm öğrencileri kapsamaktadır. 2003-2004 öğretim yılında ilköğretim öğrencilerine ders kitapları ücretsiz dağıtmaya başlanmıştır. 2006-2007 öğretim yılından itibaren ise, ortaöğretim düzeyinde ders kitapları ücretsiz verilmektedir. Bu uygulama gelir ve yoksulluk değişkenlerine bakılmaksızın devlet okullarında okuyan bütün öğrencileri kapsamaktadır. Projenin en fazla yarar sağladığı grup ise yoksul çocuklardır. Yoksulluk veya muhtaçlıktan dolayı eğitime erişimde sorun yaşayan bu kesimin ailelerine yüklenen okul masraflarından ciddi bir yük kalkmıştır.

Bireyin refahını gösteren diğer bir değişken olan sağlık alanında da, hem tüm vatandaşlar hem de yoksul kesimlerin faydalanacağı politikaların uygulanması, yoksulluğu azaltır ve bireysel/toplumsal refahı artırır. Türkiye’de sosyal yardım programları arasında yer alan ŞNT kapsamında çocuk ve hamilelere sunulan sağlık yardımları, GSS prim desteği ve engelli ihtiyaç yardımları bulunmaktadır. Hedef kitlesi bakımından ihtiyaç sahiplerinin seçildiği bu programların yanı sıra, Türkiye’de tüm vatandaşların kaliteli ve nitelikli sağlık hizmeti alması konusunda 2000’den sonra önemli gelişmeler yaşanmıştır.

2003 yılında başlayan Sağlık Reformu, Türkiye’de sağlık hizmet anlayışını önemli ölçüde değiştirmiştir. Sağlık reformunun gerekçelerinden biri, sağlık güvencesi olmayan kesimi sosyal koruma altına almaktır. “Hakkaniyet” prensibinin dayanak olduğu sağlık reformunda temel amaç, tüm sosyo-ekonomik farklılıklardan bağımsız olarak herkese adil bir sağlık hizmeti sunmaktır. Vatandaşların ödeme gücüyle orantılı olarak sisteme katkı yaptığı bu programda, katkı miktarının ölçüsü alınan sağlık hizmetinde bir farklılık oluşturmamaktadır. 2002 yılından sonra sürekli artan satın alma paritesine göre kişi başına düşen toplam sağlık harcaması, 2013 yılında 813 dolar olarak gerçekleşmiştir. Toplam sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı ise 2002 yılında % 5,4 iken, 2013 yılında bu oran % 5,6 olmuştur. Oranda çok büyük bir değişim yaşanmamış olmasına rağmen, 2002 yılında cari fiyatlarla Türkiye’nin GSYH’si 350,5 milyar TL iken, 2014 yılında GSYH’nin 1.749.782 TL olarak gerçekleştiği dikkate alınmalıdır.

Grafik 4.6 Toplam Sağlık Harcamaları / GSYH (%) ve Satın Alma Paritesine Göre Kişi Başı Sağlık Harcaması (\$)



Kaynak: World Health Organization, 2015

Kamunun sunduğu temel refah hizmetlerinden olan sağlık alanında yaşanan dönüşüm, Dünya Sağlık Örgütü tarafından kabul gören sağlık göstergelerine de yansımıştır. Özellikle yoksul ailelerde anne ve çocuk sağlığına gereken önemin verilmemesi, sağlık ihtiyaçlarının karşılanamaması ve yetersiz bakım ve beslenme kaynaklı sorunların artırdığı yeni doğan bebek ölüm sayısında ciddi bir düşüş yaşanmıştır. Ayrıca sağlık hizmetlerindeki verimliliğin ve kalitenin artırılmasının, doğumda beklenen yaşam süresi ve doğumda beklenen ortalama yaşam süresi göstergelerinin pozitif etkilendiği görülmektedir.

Tablo 4.3 Türkiye’de Doğumda Beklenen Yaşam Süresi ve Doğumda Beklenen Sağlıklı Yaşam Süresi

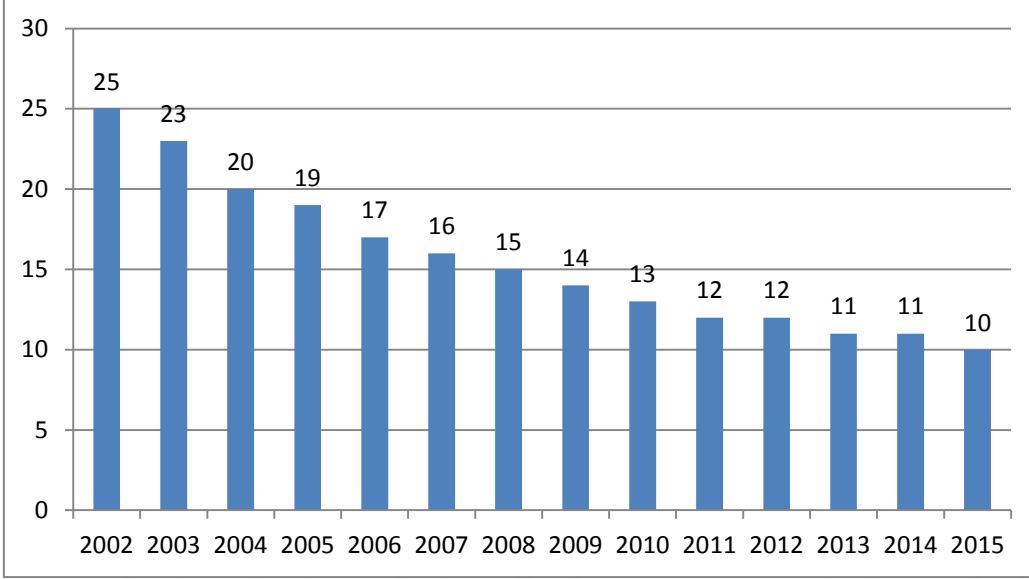
	1990		2000		2012		2013	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
Doğumda Beklenen Yaşam Süresi	68	62	74	67	78	72	79	72
Doğumda Beklenen Sağlıklı Yaşam	*	*	63	58	67	63	67	63

Süresi								
--------	--	--	--	--	--	--	--	--

Kaynak: World Health Organization, (<http://apps.who.int/gho/data/node.main.688?lang=en>)

* 1990 yılına ait veri bulunmamaktadır.

Grafik 4.7 Türkiye’de yeni doğan bebek ölüm sayısı (Bin)



Kaynak: World Health Organization, 2015.

2000’li yıllarda eğitim ve sağlık refah hizmetlerinde görülen iyileşme, Türkiye’de “sosyal devlet” anlayışının yerleşmesini kolaylaştırmıştır. Toplumun tümünün hedeflendiği sağlık ve eğitim uygulamalarından, etki düzeyi açısından alt ve orta gelir grubundakiler daha fazla yararlanmaktadır. Eğitim ve sağlık politikaları, ülkenin ekonomik üretimi girdisinde yer alan işgücünün nitelikli olmasını da sağlamaktadır. Eğitim ve sağlık alanındaki ilerlemeler, kapsadıkları göstergeleri bakımından İnsani Gelişme Endeksi’ni (İGE) de doğrudan etkilemektedir. İGE, insani gelişmenin üç temel göstergesi olan uzun ve sağlıklı bir yaşam, bilgiye erişim ve insana yakışır yaşam standardı göstergelerinin belirlediği bir ölçüttür. Uzun ve sağlıklı yaşamı belirleyen faktör ise, ortalama yaşam beklentisidir. Bilgiye erişim ise eğitim alanındaki göstergeyle, 25 yaş üstü bireylerin aldıkları ortalama eğitim süresiyle ve okula başlama yaşındaki çocukların toplam öğrenim görme beklenti süresiyle açıklanmaktadır. Yaşam standardı ise, ekonomik bir gösterge olan satın alma gücü paritesine (SGP) göre hesaplanan kişi başına düşen gelirle gösterilmektedir.

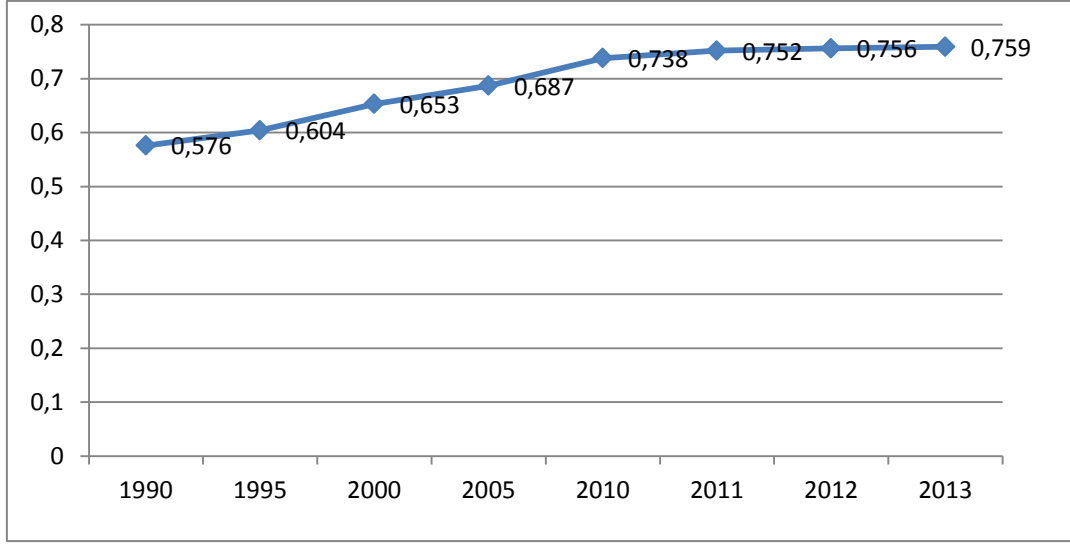
Tablo 4.4 Türkiye'nin İGE Göstergeleri

	Doğumda ortalama yaşam beklentisi	Öğrenim görme süresi beklentisi	Ortalama öğrenim görme süresi	Kişi başına düşen gelir (SSP, \$)
2000	70	11,1	5,5	12.890
2005	72,5	11,9	6,0	15.060
2010	74,3	13,9	7,2	16.587
2011	74,6	14,4	7,4	17.814
2012	74,9	14,4	7,6	18.011
2013	75,3	14,4	7,6	18.391

Kaynak: UNDP İnsani Gelişme Raporu, 2014

Bu göstergeler yardımıyla belirlenen İnsani Gelişme Endeksi'nde ise Türkiye, pozitif bir süreç izlemektedir. 2013 yılında İGE değeri 0,759 olarak gerçekleşen Türkiye, 187 ülke ve bölge arasında 69. sırada yer almıştır. Türkiye'nin bulunduğu konum ve hedeflediği arasında ciddi bir fark olmasına rağmen, 2000'den sonra İGE değerinin sürekli arttığı göz önünde bulundurulmalıdır. 2013 yılı itibariyle Yüksek İnsani Gelişme kategorisinde yer alan ülkelerin ortalama İGE değeri 0,735'tir ve Türkiye'nin İGE değeri bu oranın üstündedir.

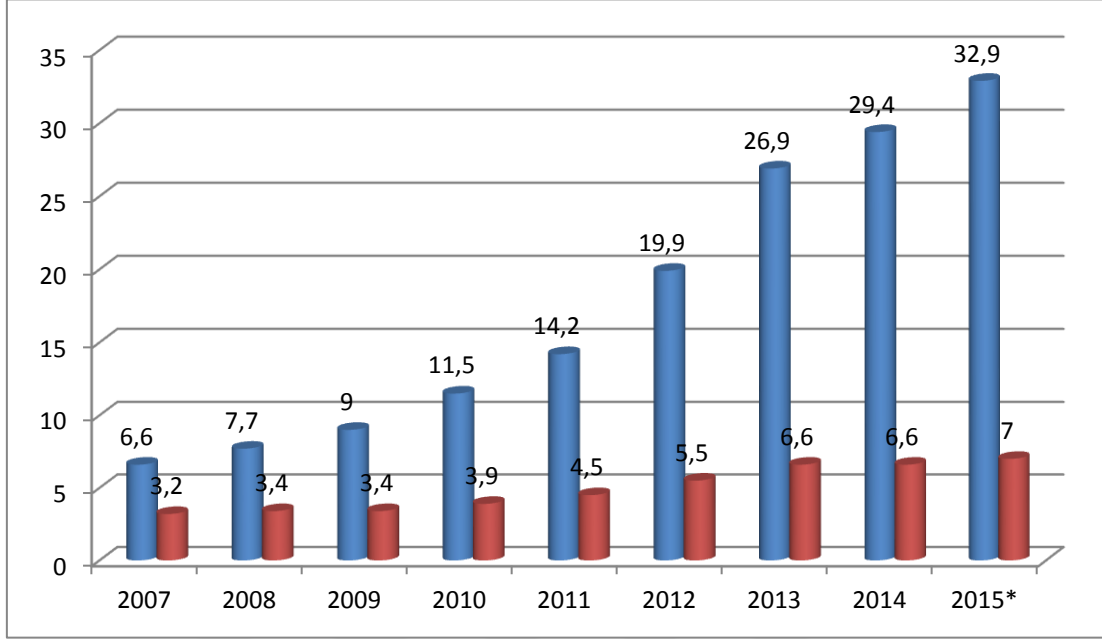
Grafik 4.8 Türkiye'nin İGE Değeri, 1990-2013



Kaynak: The Human Development Report 2014, UNDP

Refah hizmetlerinde nicelik ve niteliğin yükseltilmesi, toplumun tüm kesimlerinin kapsam altına alındığı bir süreç olmasına rağmen, iyileştirmelerin alt ve orta gelir grubundaki pozitif etkisi daha yüksektir. Refah hizmetlerine erişimdeki eşitsizliğin ortadan kaldırılması, refah uygulamalarının adil bir şekilde hakkaniyet ilkesine göre sunulması, yoksul ve muhtaç bireylerin yaşadıkları sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltmada etkindir. Ekonomik gelişmeyle birlikte refah hizmetlerine ayrılan payın ve verilen önemin artmasıyla birlikte, sosyal harcamalar alanında da kayda değer gelişmeler yaşanmıştır. Bu şekilde, toplumun tüm kesimlerini hedefleyen uygulamaların yanı sıra, dezavantajlı gruplar ayrıca bir koruma sistemi altına alınmaktadır. 2007 yılında Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin % 3,2 ‘si sosyal harcamalara aktarılırken, bu oran 2015 yılı için % 7 olarak öngörülmektedir.

Grafik 4.9 Türkiye’de Sosyal Harcamalar Miktarı (Milyar TL) ve Sosyal Harcamaların Bütçe İçindeki Payı (%), 2007-2015



Kaynak: Maliye Bakanlığı

***2015 yılı Bütçe Tasarısı’ndaki rakamdır.**

Türkiye’de 65 yaş aylığıyla başlayan sosyal yardım uygulamaları, farklı kurum ve kuruluşların yürüttüğü, dağınık ve kurumlar arasında eşgüdümün olmadığı bir sistemle yürütülmekteydi. 2002 yılından sonra sosyal yardım programlarının çeşitlenmesi ve bu alana aktarılan kaynağın ve verilen önemin artması, Türkiye’deki ekonomik ve sosyal dönüşümün bir sonucudur. Sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri en fazla yaşayan kesim olan çocuk, kadın, yaşlı, engelli ve yoksul kesimin şartlarını iyileştirme adına yapılan çalışmaların bakanlık düzeyinde temsil edilme amacıyla 2011 yılında ASPB’nin kurulması da, ekonomik iyileşmenin sağlanması, toplumsal refahın artması ve ortaya çıkan refahın adil paylaşımının kurumsal düzeyde yürütülmesine olanak tanımıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na bütçeden ayrılan payın her yıl artması ve bu alandaki uygulamaların çeşitlenmesi, Türkiye’de sosyo-ekonomik eşitsizlikleri ortadan kaldırmak ve dezavantajlı kesimlerin yaşadıkları sorunlara çözüm bulunması adına önemli adımlardır. Bu uygulamaların sonuçları, İnsani gelişme endeksine olumlu yansımaktadır.

4.5 Genel Değerlendirme

Türkiye’de sosyal yardım olgusu, kavramsal bir çerçeveye sahip olma aşamasından önce pratik uygulama örnekleriyle tartışılmıştır. Hayırseverlik duygusunun yönlendirdiği sosyal yardımlarda, 20. yüzyıl öncesindeki sistem anlayışından ziyade, yoksulların ve yoksulluğun diğer sosyo-ekonomik tabakadaki fertlerin refahı için sorun teşkil etmemesi önemsenmiştir. Bu anlayışın kırsaldan kente göç sürecinde, göçün engellenmesi için verilen yardımlarda hâkim olduğu görülmektedir. Kentlere doğru yoksul, muhtaç veya yoksun olarak nitelendirilen kesimin hareketi, kentsel refahı bölüşümü, alt gelir grubundakilerin gelirden pay alma talebi veya refah göstergesi olan hizmetlerden faydalanma isteğini beraberinde getirmiştir.

Toplumun sosyo-ekonomik eşitsizlik yaşayan kesimlerinin taleplerini karşılama sisteminin sosyal güvenlik sistemi olarak kurgulandığı Türkiye’de, ekonomide kaynakların yetersiz ve etkisiz kullanımı bu grubun sorunlarını daha da derinleştirmiştir. Ekonomik krizlerde en fazla etkilenen ve maliyeti yüklenen kesimin ülkedeki nüfusun büyük bir bölümünü oluşturduğu dikkate alındığında, sosyal güvenlik sisteminin 2000’li yıllara gelindiğinde açıklarının ve kusurlarının yönetilemez duruma gelmesinin gerekçesi ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sistemiyle istihdamı sosyal koruma için bir şart sunulması, yoksul kesim için uygulanan Yeşil Kart sisteminin ise düzensiz ve kuralsız yapısı, sosyal korumada sosyal yardım anlayışının yerleşmesini ertelemiştir. Uzun yıllar kurumsal yapıdan uzak, çok başlı, dağınık ve hedef kitlesinin rasyonel seçim kısıtları belirlenmeden seçildiği sosyal yardımlar, 2002 yılından sonra Türkiye’de tartışılmaya başlanmıştır.

2001 ekonomik krizinin alt ve orta gelir grubundakilerin alım gücünü önemli ölçüde azaltması, sosyal yardımların kurumsallaşma sürecinin başlamasına sebep olmuştur. SRAP ile başlayan yoksul kesimin sosyal risklerini azaltma projesi, makroekonomik göstergelerdeki iyileşmesiyle ve alt-orta gelir grubunda bulunan kesimin taleplerini ifade edebilmesiyle, sosyal yardımlar alanına önemli bir kaynak aktarılmıştır. Ancak sosyal yardımların sosyal hizmet ve sosyal güvenlik programlarıyla birlikte değerlendirilmesi, sosyal yardımlar alanında bağımsız bir yapının teorik ve pratik olarak kurulması önündeki

engellerden birisidir. Ancak, 2011 yılında ASPB'nin kurulmasıyla sosyal yardımlar bakanlık çatısı altına alınarak, kurumsal bir kimlik kazanmıştır.

Sosyal yardımlar yazınında, sosyal yardım alanında kavramsal karışıklık ve yeni bir çalışma alanı olmasından dolayı, sosyal yardımların kavramsal çerçevesinin oluşturulması adına çok sınırlı çalışmalar vardır. Türkiye'de sosyal yardımlar alanında, yardımların içeriği, amacı ve kapsadığı kitle konusunda çalışmalarla diğer ülke örneklerinde yürütülen sosyal yardım programları konusunda bilgilendirme çalışmaları bulunmaktadır. Türkiye ekonomisi için önemli bir maliyet kalemi olan sosyal yardımların etkinliğinin ölçülmesi ise araştırılması gereken konuların başında gelmektedir. Özellikle, gelişmekte olan ekonomiler arasında yer alan Türkiye'nin sosyal yardımlarla bireyin sosyo-ekonomik açıdan güçlendirip ekonomik üretimde nitelikli işgücü olarak katılım sağlayıp sağlamadığının araştırılması önem taşımaktadır. Çünkü, sosyal yardımların karşılıksız olarak verilmesi ve finansmanını kamunun karşılaması verilen sosyal yardımların ülke ekonomisinde nasıl bir etki oluşturduğunun incelenmesini zorunlu kılmaktadır.

İnsani Gelişim Endeksi göstergelerinin de sosyal yardımların verildiği alanlarla ilgili olması, sosyal yardımların bireyin yoksul, muhtaç veya yoksun olduğu durumlarının sosyal ve ekonomik yaşama katılımı önündeki engellerin kaldırılmasında kullanılarak bireysel ve toplumsal refah artışına katkı yapması beklenmektedir. Diğer yandan, sosyal yardımlar kısa dönemde maliyet olarak kabul edilse de, uzun dönemde sosyal yardımların ekonomik üretim artışında pozitif bir etki oluşturup oluşturmadığı ve kişi başına düşen gelirdeki etkisi, sosyal yardımların etkinliğinin ölçülmesinde bir kıstas oluşturmaktadır. Sosyal yardım verilen eğitim, sağlık, gıda gibi alanlarda kişinin veya hane halkının kazanımlarının ne olduğu, gelişmekte olan ekonomilerin ekonomik üretim sürecinde girdi olan işgücünün niteliğini de belirleyeceğinden, makro düzeyde etkinlik analizinin yanı sıra sosyal yardımların mikro düzeyde etkinlik analizinin yapılması gerekmektedir. Bu şekilde, hak olarak kabul edilen sosyal yardımların bireysel ve toplumsal refaha pozitif katkısı artırılacaktır.

Kaynakların etkin kullanımı sosyal yardım ihtiyacının nesiller arası bir aktarımı engelleyecek, sosyal yardım alma durumu bağımlılıktan kurtulacaktır. Türkiye'de kurumsal kimliğe kazanan, kamu bütçesinden önemli bir miktar kaynak aktarılan sosyal

yardımlar konusunda yapılacak çalışmalar ekonomik ve sosyal adaletin sağlanmasında, sosyal devlet uygulamalarının verimliliğinin gerçekleşmesinde ve sosyal yardımların pozitif etkisini artırmada olumlu rol oynayacaktır. Diğer yandan, 2008 küresel ekonomik krizden sonra sıklıkla tartışılmaya başlanan sosyal harcamalarda kesinti konusu, sosyal yardımların beşeri sermaye ve ekonomik üretim üzerindeki etkisinin karşılaştırmalı analiziyle bir çerçeve oluşturacaktır. Türkiye’de kaynak israfı ve bağımlılık kültürü oluşturduğuna dair eleştirilerin yoğunlaştığı sosyal yardım uygulamalarının her birisinin değerlendirme, izleme ve sonuçlarının analiz edilme süreci takip edilerek geliştirilmesi gerekmektedir. Türkiye ekonomisinin gelişimi ve toplumsal refahın artışında sosyal yardımların rolü incelenerek, sosyal yardım uygulamaları güncellenmelidir.



BÖLÜM 5

SOSYAL YARDIMLARIN REFAH ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ

5.1 Giriş

Bireyin ve toplumun refahını belirleyen değişkenlerin, toplumlar ve ülkeler arasında farklılık göstermesi, refahın ölçülmesi konusunda en önemli sorundur. Ülkelerin ekonomik durumu, siyasi yapısı, yönetim biçimi, kültürel özelliklerine göre değişebilen refah göstergeleri, ülke karşılaştırmalarında sorunu derinleştirmektedir. Refahın çok boyutlu olmasıyla açıklanan bu durum, ülkelerin refah artışının hangi değişkenlere bağlı olacağı ve ülke kıyaslamalarında kullanılacak ortak değişkenlerin ne olacağı konusunda ölçülebilen değişkenlere ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Refahın tanımları arasında yer alan, kendini değerli ve işe yarar hissetme, yaşamları hakkında kendi kararlarını alabilme gibi ölçülmesi zor tanımlamaların yanı sıra, bireylerin refah sahibi olması ekonomik bir güvenceye sahip olmalarıyla da açıklanmaktadır (Goldsmith, 2000).

Öznel değerlendirmelerle de açıklanan refah, kişinin yaşamını sürdürebilmesi için gereken maddi ve manevi ihtiyaçların karşılanmasıyla mümkün olmaktadır. Refah göstergelerinin öznel ve nesnel değişkenler olarak ayrılmasına sebep olan maddi ve manevi gereksinimler arasında refah ölçümünü kolaylaştırmak için maddi ihtiyaçlar tercih edilmektedir. Sağlıklı yaşam, eğitim, iş sahibi olma gibi göstergeler, refah politikalarını da belirlediğinden refahın belirleyici faktörleri olarak kabul edilmektedir. Bu değişkenlerin yanı sıra, bireysel, toplumsal ve ülke refahının temel unsuru olarak gelir değişkeni öne çıkmaktadır. Parasal olarak ölçülebilmesi, ekonomik gelir sıralamasına göre alt, orta ve üst gelir grubu olarak

ülkelerin kategorize edilmesinde kolaylık sağlayan gelir, refahın temel bileşeni olduğundan ülke ve toplumların refah düzeyinin belirlenmesinde de etkin bir araçtır.

Ülkenin ekonomik refahının ölçüsü olarak kullanılan milli gelir ve kişisel refahın belirleyicisi olan kişi başına düşen gelirin modellenmesinde üretim fonksiyonları kullanılabilir. Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) ve Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH), ekonomide bir yıl boyunca üretilen mal ve hizmetlerin parasal değerinin toplamıdır. GSYH, ülkede yaşayan kişilerin vatandaşlık kriterine bakılmaksızın ürettiği mal ve hizmetlerin parasal değerini, GSMH ise yine belli bir dönemde bir ekonomide üretilen nihai mal ve hizmetlerin parasal değerini göstermektedir. GSYH'ye ülke dışındaki üretim faktörlerinin gelirleri eklenir ve ülke içindeki yabancı faktörlerin gelirleri çıkarılırsa GSMH elde edilmiş olur. Kişi başına düşen gelir ise, bir yıllık GSYH miktarının nüfusa bölünmesiyle bulunur.

Ekonomik büyüme ise, belirli bir dönem baz alınarak bu dönem içerisindeki mal ve hizmet üretimindeki artışı ifade etmektedir. GSYH ve kişi başına düşen gelirdeki artış ekonomik büyümeye, bu iki değişkendirdeki azalış ise ekonomik küçülmeye karşılık olarak bir göstere olarak kullanılmaktadır. İktisadi büyüme modelleri, ekonomik büyümeyi, dolayısıyla geliri hangi değişkenlerin daha fazla etkilediği tartışmalarından dolayı çeşitlilik ve farklılık göstermektedir. Ünsal (2007) çalışmasında üretimdeki girdilerin verimliliklerinin artışının, üretim miktarını da artıracakını ifade etmiştir. Bu nedenle, üretim fonksiyonundaki değişkenlerin ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin tahmin etmek, ülke geliri ve refahı üzerinde belirleyici bir politika oluşturulabileceği kanısını pekiştirmektedir.

Ekonomik büyüme kuramlarında tartışılan başlıca konu, gelir artışını hangi değişkenlerin belirlediği, üretim fonksiyonundaki girdi değişkenlerinden hangisinin ekonomik büyüme üzerinde daha fazla pozitif etkisinin olduğudur. Refahın göstergesi olarak gelirin artmasının kabul edilmesi, üretim fonksiyonunda gelir artışını sağlayan değişkenlerin önemini artırmaktadır. Ancak, refahın belirlenmesi için ülkedeki eğitim ve sağlık gibi temel refah hizmetleri olarak kabul edilen alanlardaki değişim de izlenmelidir.

Bu nedenle bu çalışmada, ülke gelirin modellemesinde kullanılan Cobb Douglas üretim fonksiyonuna, refah göstergeleri olarak eğitim, sağlık ve çalışmanın asıl sorunsalı olan sosyal yardımların kişi başı gelir üzerindeki etkisini ölçmek amacıyla sosyal yardımlar değişkenleri eklenmiştir. 2003 yılında ŞNT yardımlarıyla kurumsal kimlik kazanma yolunda ilk adımın atıldığı sosyal yardım miktarının, ülkenin ekonomik büyüklüğü üzerindeki etkisi tahmin edilmeye çalışılmıştır. Sosyal yardımların kişi başı geliri ne yönde etkilediği analiz edilerek, bu çalışmada refah göstergesi olarak, kişi başı gelir değişkeni kabul edilmiştir.

5.2 Literatür

Sosyal yardımlarla ilgili yapılan ampirik çalışmalarda, sosyal yardımların yoksullukla olan ilişkisinin incelenmesi öncelenmiştir. Sosyal yardımların verileceği temel grubun “yoksul” özelliğiyle ilişkilendirilmiş olması, çalışmaların bu kapsamda yürütülmesine sebep olmuştur. Türkiye’nin gelişmekte olan ülke ekonomileri grubunda yer alması da, bu durumun gerekçeleri arasındadır. Çünkü sosyal yardımlar, ilk olarak gıda, eğitim, sağlık ve barınma gibi temel gereksinimlerin karşılanması amacıyla verilmektedir. Gelişmiş ekonomilerde, özellikle sosyal devlet ilkesini benimsemiş ülkelerde ise sosyal yardım anlayışı, bireyin sosyo-ekonomik eşitsizliklerinden kaynaklı tüm ihtiyaçlarının giderilmesini hedeflemektedir. Bu nedenle Türkiye’de sosyal yardımlarla ilgili yapılan çalışmaların sosyal yardım ve yoksulluk arasındaki ilişkisinin araştırılması, Türkiye’nin ekonomik kategorizasyonu ile ilgilidir.

Türkiye’nin ekonomik yapısı ve sosyal dokusundan dolayı sosyal yardımların birincil derecede ilişki kurduğu yoksulluk yazınında ise geniş bir çalışma birikimi mevcuttur. Ancak bu alanda yapılan çalışmaların önemli bir kısmı yoksulluğun tanımlanması ve yoksulluğa sebep olan faktörlerin neler olduğuna dair durum analizlerini içermektedir. Yoksulluğun sınırlarının belirlenmesi ve bireyin yoksul sayılabilmesi için mevcut olmayan şartların neler olduğunun açıklanması üzerinde yoğunlaşmıştır. Yoksulluğun önlenmesi için uygulanan projelerin içeriği, hedef kitlesi ve amaçlarının yer aldığı çalışmalar da

bulunmaktadır. Türkiye’de yoksulluk ve sosyal yardım özdeşleşmesine rağmen, sosyal yardımların

yoksulluk üzerindeki etkilerini inceleyen çalışmalar görece azdır. Şeker (2008) çalışmasında, sosyal yardım kavramı yerine sosyal transfer kavramını kullanarak, sosyal transferlerin yoksulluğu ne kadar etkilediğini araştırmıştır. Çalışmada sosyal transferlerden yararlanan kesimin özellikleri de incelenmiştir, bu şekilde sosyal transferlerin hak bağlamında verilmesindeki başarı ölçülmeye çalışılmıştır. Sosyal transferlerin Türkiye’de 2002 yılından sonra tartışılmaya başlandığı göz önüne alındığında, 2008 yılında yapılan bu çalışma sosyal yardımların etkinliğini ölçmede ortaya çıkan sonuçların, sonraki dönemde sosyal transferlerin ilerleme sürecine bir veri sunduğu söylenebilir. Türkiye’de yoksulluk oranı 2002 yılında % 40,6 iken, sosyal transfer sonrasında 2005 yılında yoksulluk oranı % 35,5 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, sosyal transferlerde % 10’luk bir azalma yoksulluk oranında artışa sebep olmaktadır. Çalışma sonuçlarından olan, yoksulluğu azaltma amacıyla verilen sosyal transferlerden yararlananların önemli bir bölümünün yoksul özelliklerine sahip olmaması, sosyal yardımlardan faydalanacak bireylerin seçiminde nesnel bir kriter tablosunun olması gerekliliğini göstermiştir. Bu amaçla, Karagöl vd., (2013) sosyal yardım yararlanıcılarını belirleyen faktörlere göre PUAN formülü olarak adlandırılan bir model geliştirmişlerdir.

Yoksulluğu azaltma mücadele stratejilerinde önemli bir araç olarak kullanılan sosyal yardımların, sosyal yardım kullanıcılarının gelir, eğitim, sağlık gibi göstergelerini nasıl etkilediğine dair çalışmalar ise kısıtlı kalmıştır. Sosyal yardım verilecek bireylerin belirlenmesi, sosyal yardımlara ayrılan kaynağın doğru hedef kitleye ulaşımını sağlayarak ülke ekonomisindeki maliyetin çıktısının olumlu olması beklenmektedir. Sarısoy ve Koç (2010) yapılan sosyal transferlerin yoksulluğu azaltma etkisinin farklı özelliklere sahip olan gruplarda farklılaştığını bulmuştur. Eğitim durumu ve yoksulluk arasındaki ilişkinin ters yönlü olması, yoksulluğu azaltma veya geliri artırma (refah artışı) sağlamak için sosyal yardımların eğitim alanında verilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yoksulluk harcaması olarak kullanılan sosyal yardım harcamalarının yapılmadığı durumda ise, yoksulluk oranı özellikle eğitim durumu en asgari düzeyde olan kesimde ciddi oranda artmaktadır. Okur-yazar olmayan kesimin sosyal transferlerden yararlanmadığı durumda bu kesimin yoksulluk oranı % 48,67’dir. Çalışmada farklı eğitim düzeylerinde olanlara

verilen sosyal yardımların her bir düzey için yoksulluğu azalttığı sonucuna ulaşılmıştır. Her birim yoksulluk harcamasının ise yoksulluk oranını 0.00252 kadar azalttığı bulunmuştur.

Türkiye’de 2002 yılından sonra kavramsal olarak ifade edilmeye başlanan sosyal yardımların yoksulluk veya geliri nasıl etkilediği yönündeki çalışmaların tasnif edilmesindeki temel sorun, sosyal yardımlar yerine kullanılan sosyal transfer ve sosyal transferleri içeren kalemlerdir. 2002 öncesinde nakdi olarak yapılan yardımların yerine sosyal güvenlik kuruluşlarıyla bu işlev yerine getirilmekteydi (Kirmanoğlu, 1998). Sosyal transferleri gerçekleştiren kurumlar olan Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu’nun 2008 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu reformuyla tek çatı altında toplanması, sosyal yardımlar kavramının bağımsız olarak değerlendirilmesine de imkân tanımıştır. Sosyal transferler kapsamında bulunan ve nakdi olarak verilen burslara ayrılan miktarın, sosyal transfer kurumlarına aktarılan kaynağa göre oldukça az olmasından dolayı 2002 öncesinde sosyal yardımlara dair nesnel ve kategorileştirilmiş bir veri bulunmamaktadır. Sosyal yardım yazınında en büyük sorunlardan birisi olan bu durum, 2002 sonrasında ise sosyal yardımların kurumsal kimliğe bürünme sürecinde aşılmaya başlamıştır.

Chung ve Muntaner (2006) tarafından yapılan çalışmada, sosyal yardımların aynı zamanda refah harcamaları kapsamında da değerlendirilmesinden dolayı, refah harcamaları olarak kategorize edilen harcamaların kişilerin sosyo-ekonomik göstergeleri üzerindeki etkisi de araştırılmıştır. 1960-1994 arasındaki yılları kapsayan dönemde farklı refah tipolojisine sahip 19 ülkede yapılan refah harcamalarının, sağlıktaki önemli göstergelerde olan bebek ölüm oranı ve doğum oranı arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmıştır. Bebek ölüm oranlarında görülen %20’lik fark refah devleti uygulamalarındaki cömertlik ve çeşitlilikle açıklanırken, doğum oranlarında % 10’luk bir azalış yine refah devletinin etkisiyle açıklanmıştır. Refah harcamalarının yoksulluğun yaygın olduğu işçi kesiminin refah düzeyinde nasıl bir değişime sebep olduğu sorusu ise, işçilerin devletten elde ettikleri sosyal harcamalar sayesinde gelirlerinde bir artışa sebep olduğu şeklinde cevap bulmuştur (Shaikh ve Tonak, 1987).

5.3 Solow Modeli

Solow modeli biri üretim fonksiyonu, diğeri ise sermaye birikim eşitliği olan iki denklem ile kurgulanmaktadır. Modelin basitleştirilmesi için üretim fonksiyonunda tanımlanan girdiler, sermaye (K) ve beşeri sermaye (L) altında olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Modelde çıktı ise Y ile ifade edilmektedir. Üretim fonksiyonunun Cobb – Douglas modeli şeklinde olduğu varsayımı altında büyüme modeli

$$Y = F(K, L) = K^\alpha L^{1-\alpha} \quad (1)$$

şeklinde ifade edilir. Burada α , 0 ile 1 arasında yer alan bir sayıdır. α için yapılan bu tanımlamayla modelin temel varsayımlarından biri olan ölçeğe göre getirinin sabit olduğu kabul edilmektedir.

(1) ile ifade edilen modele teknolojik gelişmeyi temsil eden değişken (A) eklenerek üretimde kalıcı bir büyümenin gerçekleşeceği iddia edilmektedir. Bu durumda üretim fonksiyonu şu şekilde yeniden yazılabilir.

$$Y = F(K, AL) = K^\alpha (AL)^{1-\alpha} \quad (2)$$

Teknolojik gelişme, A'nın zaman içinde artmasıyla oluşmaktadır. Bu modele göre, bir birim işgücünün üretime teknolojik gelişme eklendiğinde üretkenliği artmaktadır. Solow büyüme modelinde yer alan teknoloji değişkeni, değeri model dışında önceden belirlenerek modele katıldığında dışsal bir değişkendir. Ancak teknolojideki gelişmenin sabit bir hızı olduğu varsayılır. Teknoloji değişkeninde olduğu gibi, büyüme modeline farklı değişkenler eklenerek bu değişkenlerin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi tahmin edilebilir. Solow büyüme modelinin çalışmadaki ampirik analizde temel üretim fonksiyonu olarak seçilmesinin gerekçesi, modeldeki sermaye, işgücü değişkenlerine belirlenen farklı değişkenlerin eklenebilme imkanı vermesinden kaynaklanmaktadır. Teknoloji değişkeninde olduğu gibi, incelenen konunun özelliklerine ve çalışmanın sınırlarına göre

yeni değişkenler modele katılabilir. Tez çalışmasındaki asıl amaç, sosyal yardımların kişi başına düşen gelir olarak temsil edilen refah üzerindeki etkisinin ölçülmesi olduğundan, Solow büyüme modeline sosyal yardım değişkeni de eklenerek sosyal yardımların ekonomik büyüme üzerindeki etkisi ölçülmeye çalışılmıştır. Temel Solow modeli yerine teknoloji değişkeninin baz alındığı Solow modelinin seçilmesinin gerekçesi ise, kişi başı gelirin gelişiminin izlenmesine imkan tanınmasıdır.

Standart neoklasik büyüme modelinin yukarıda özetlenen varsayımları çerçevesinde Cobb – Douglas tipi bir makroekonomik üretim fonksiyonu, uzun dönemde sermaye stokundaki ve emek gücündeki büyümenin ve teknolojik ilerlemenin birbirini nasıl etkilediğini ortaya koymaktadır. Oluşacak dışsal bir teknolojik gelişme sermayenin marjinal verimliliğindeki azalmaların iktisadi büyüme üzerindeki olumsuz etkisini kısmen telafi edebilir ve bu kaçınılmaz azalmaları geciktirebilmektedir. Bu anlamda neoklasik modelde teknolojik gelişme olduğu sürece pozitif hasıla büyüme oranları elde edilebilmektedir. Ayrıca, modelde nüfus dışsal olarak belirlenen sabit bir hızla büyümekte ve kişi başına düşen gelirin asıl belirleyicisi olmaktadır (Ünsal, 2007).

Ayrıca, Solow büyüme modeli diğer ekonomik büyüme modellerinden ayrışarak, ülkelerin zengin ve fakir olarak ayrılmasının sebeplerini analiz etmek için kullanılmıştır. Neoklasik büyüme modeli olarak da bilinen Solow modeline göre, bazı ülkelerin daha fazla yatırım yaparken nüfusunun az olması, ekonomik büyümelerini diğer ülkelerden pozitif ayırtmaktadır. Bu nedenle sosyal yardımların ekonomik büyüme üzerindeki etkisi incelenirken Solow modelinden yararlanılması, ülkeler arasında zengin ve fakir kıyaslaması yapabilmek için imkânı sunmaktadır. Ayrıca kamu politikalarıyla ekonomik büyüme artışı sağlanırken işsizliğin azaltılması, yoksulluğun azalması, dolayısıyla refahın artışı da sağlayacağından Solow büyüme modeline beşeri sermaye bileşenleri ve 2003 sonrası sosyal yardımları temsil eden değişken eklenmiştir (Kurz ve Salvadori, 2006).

5.4 Refah Göstergeleri Olarak Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardımlar

Refah iktisadi, bireyin ve toplumun refahının artırılması için kamu tarafından uygulanması gereken politikaların araştırılması, refah kaybı olan bireylerin durumunun tespit edilmesi ve refahı artırıcı değişkenleri etkileyecek uygulamaların neler olduğu çalışmalarını kapsamaktadır. Bireylerin ve toplumun sosyal ve ekonomik olarak en iyi dengede birleşmelerinin sosyal refahın problemi olduğu dikkate alındığında, bu dengenin kurulabilmesi adına sosyal devlet iddiasında olan ülkelerin sosyal refah konusundaki uygulamaları önem kazanmaktadır. Toplumun bütününün refahını artırıcı politikaların yanı sıra, refaha yönelik uygulamaların toplumun farklı sosyo-ekonomik tabakalarında eşitsizliğe yol açması da yine refah sorunsallarından birisidir. Ancak, eğitim, sağlık ve istihdam alanlarında kamu harcamalarıyla desteklenen uygulamaların, toplumun tümünde bir refah kazancı sağlayacağı yönünde ortak bir kabul söz konusudur. Refah etkisi sosyal tabakalaşmadaki ayrılmaya göre gruplar arasında farklılaşabilir, ancak sosyal refahta bütüncül bir artış yaşanması refahın artışı olarak değerlendirilmektedir.

Ekonomi biliminin de temel argümanı olan fertlerin ve toplumların faydasını maksimize edecek yöntem arayışı, refah iktisadının da başlıca sorunsalıdır. Refahın maksimizasyonunda neler yapılacağı, refahı etkileyen değişkenlerin neler olduğu konusunda bir tartışma alanı genişlemiştir. Bireysel refahın artmadığı durumda toplumsal refahta da herhangi bir etki olmayacağı dikkate alındığında, makro refah ve mikro refah olarak ifade edilebilecek iki kavram birbirinden bağımsız değerlendirilememektedir. Refahın ölçülmesindeki zorluklardan birisi de bu durumdur. Bireyin ekonomik refahı, mal ve hizmetlerden sağlanan fayda değerine göre ölçülmektedir. Ancak fayda değeri her birey için değişmektedir, bunun için kullanılan farksızlık eğrilerinde bireyin iki mal veya hizmet arasındaki tercihinin aynı fayda düzeyine karşılık geldiği savunulmaktadır. Bu şekilde farksızlık eğrilerinde bireyin tercihi refah artışına sebep oluyorsa, toplam refahında da bir artış yaşanıyor varsayımı altında hareket edilmektedir. Farksızlık eğrisinde birey refahını en yüksek düzeye çıkaracağı durumundaki mal ve hizmet bileşimini tercih eder.

Ancak, bireylerin, toplumların ve ülkelerin refaha yükledikleri anlam ve beklentilerin birbirinden farklı olması, her bir kategori için bir refah tanımlamasını ve bileşimini meydana getirmektedir. Ülkelerdeki ekonomik gelişme, sosyal refah ve fayda düzeylerinin karşılaştırması, analiz edilmesi ve yorumlanması aşamasında, bu farklılıkların en aza

indirgenmesine ve ortak refah göstergelerinin belirlenmesine ihtiyaç vardır. Refah iktisadında refahın temel değişkeni olarak kabul edilen gelir, yani ekonomik büyüme, refahın ortak göstergesidir. Geliri artıracak her bir faktör, aynı zamanda refahın artışını da sağlayacağından ekonomik büyümeyi etkileyen unsurlar refahı da etkilemektedir. “Ekonomik büyüme artarsa toplumsal refah artar veya kişi başına düşen gelirdeki pozitif bir değişim, kişisel refah üzerinde de pozitif bir etki oluşturur” varsayımı altında, ekonomik büyümede etkili olan değişkenlerin ortak bir kategorizasyonla belirlenmesi gerekmektedir. Bu kategorileştirmede eğitim ve sağlık göstergeleri ve ekonomik büyüme ya da gelir arasındaki ilişki, uluslararası düzeyde kabul edilen ortak değişkenlerdir.

Bireysel fayda toplamı sosyal refahı oluşturuyorsa, faydanın parasal ölçütü olan gelir de sosyal refah düzeyinin belirlenmesinde temel değişkendir. Bu kavramın mikro düzeye indirgenmesiyle kişisel refahın ölçütü kişi başı gelir olmaktadır. Kişi başına düşen geliri ve ülkenin toplam gelirini (GSYH) artıran başlıca faktör olan eğitim değişkenine ait göstergeler, üretime katılacak işgücünün niteliğini göstermesi bakımından önemlidir. Ekonomik büyümede hangi faktörlerin etkili olduğu geniş bir tartışma alanı oluştursa da, Gary Becker ve arkadaşlarının geliştirdiği beşeri sermaye teorisinde, beşeri sermayenin temel iki değişkeni olarak öne sürülen eğitim ve sağlık, ekonomik üretimde de işgücünü belirleyen iki temel faktör olarak kabul edilmektedir. Beşeri sermaye özelliklerine göre ülkelerin ekonomik üretim ve ekonomik yapısı karşılaştırılması yapılmaktadır. Bu iki temel değişkenden olan eğitimin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini savunan çalışmalar çoğunluktadır. Uzun dönemde gerçekleşecek ekonomik büyüme üzerinde beşeri sermayenin önemini açıklayan çalışmalardan (Uzawa, 1965; Lucas, 1988; Barro, 1991) beşeri sermayedeki artışın ekonomik büyümeyi, dolayısıyla da geliri artırdığını öne sürmektedirler.

Lucas (1988) sürdürülebilir büyümenin beşeri sermaye birikiminin sonucu olduğunu ifade etmiştir. Eğitimin ise beşeri sermayenin temel unsuru olduğunu, eğitime ayrılan sürenin beşeri sermaye oluşumunu sağladığını ileri sürerek, eğitim süresini eğitim göstergesi olarak almıştır. Romer (1990) çalışmasında ise, yenilik oluşturabilen beşeri sermayeyle ekonomik büyümenin gerçekleşebileceğini öne sürmüştür. Ayrıca eğitimin teknolojik gelişimi ve araştırmayı hızlandıracak bir yayılma etkisi olduğu da iddia edilmektedir (Sarı

ve Soytaş, 2006). Bunun yanı sıra, Birleşmiş Milletler tarafından her yıl hazırlanan İnsani Gelişme Endeksi'ni oluşturan başlıca göstere eğitimidir. Okuryazar oranı ve ilkokul, lise ve yükseköğretim kayıt hesaplamalarına dayandırılarak eğitim verisi oluşturulur.

Ülkede elde edilen gelirin artışı için ekonomik üretim sürecine katılan bireylerin sağlıklı olması, verimlilik ve üretim artışını desteklemektedir. Fert sağlığının korunması ve iyileştirilmesi için yapılan sağlık harcamaları, kişi sağlığının maksimum düzeyde iyilik haline gelmesini amaçlamaktadır. Sağlık harcamalarındaki artışın bireylerin yaşam süresi ve yaşam kalitesinde olumlu bir değişime neden olduğu varsayımı, ampirik çalışmalarla da desteklenmektedir. Kişinin yaşam süresi, tedavi kalitesi, sağlık hizmetlerine ulaşım, bebek ölüm oranı gibi göstergeler, beşeri sermayenin değerlendirilmesinde dikkate alınmaktadır. Sağlık harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki de, sağlığın beşeri sermayedeki etkisinden kaynaklanmaktadır.

Mushkin (1962), Groosman (1972) ve Bloom ve Canning (2000) sağlık harcamalarının GSYH üzerinde olumlu etkisinin olduğunu savunmuşlardır. Ancak, sağlık harcamalarının GSYH'yi etkilemediği yönünde (Gerdtham ve Jönsson, 1991) çalışmaları olduğu gibi, sağlık harcamalarının GSYH üzerinden negatif etkisi olduğunu iddia eden çalışmalar da mevcuttur (Kar ve Taban, 2003). Sağlık harcamalarının GSYH üzerindeki etkisinin farklı açıklandığı çalışmalara rağmen, İnsani Gelişme Endeksi'nde de yer alan doğumda beklenen ortalama yaşam beklentisi göstergesi, bireylerin sağlıklı olup olmadığı ve beşeri sermayede sağlık göstergesinin düzeyi hakkında bilgi vermektedir. Bu göstereyi artıracak sağlık harcamaları da kısa dönemde maliyet göstergesi olsa da, uzun vadede beşeri sermayenin kalitesini yükseltme ve ekonomik üretimin niceliğini ve niteliğini artırıcı etkisi bulunmaktadır.

Bu yüzden ülkeler arasında bir kıyaslama yapılırken, doğumda beklenen ortalama yaşam göstergesinin yüksek olması o ülkenin diğer ülkelere göre daha sağlıklı bireylere sahip olduğu çıkarsamasına sebep olmaktadır (Akın, 2007). İşgücüne katılacak bireylerin de bu kişilerden oluştuğu dikkate alındığında, ekonomik üretim sürecindeki işgücünün sağlık açısından beşeri sermayesi yüksektir ve ortaya çıkacak gelirin artışının gerçekleştiği

değerlendirilmesi yapılabilir. Bu nedenle, kişisel refah göstergesi olarak kullandığımız kişi başına düşen gelir ile doğumda beklenen yaşam süresi arasında pozitif bir ilişkinin olması beklenmektedir.

Yoksul kesimin ihtiyaçlarının karşılanması için, muhtaç durumda olan kişilerin yoksunluk durumlarına göre verilen sosyal yardımlar (Taşçı, 2008), asgari yaşam düzeyi için gereken gelire sahip olmayan kişilere yapılan transferler olarak kabul edilmektedir. Çalışmada da değinildiği gibi, sosyal yardımların farklı tanımlamaları, kapsadığı uygulamaların çeşitliliği ve 2002 sonrasında tartışma alanının genişlemesinden dolayı, sosyal transferler, sosyal hizmet hatta sosyal güvenlik uygulamalarıyla da birlikte tanımlanmıştır. Ülkelerin refah tipolojisine göre de farklılık gösteren sosyal yardımların uygulama amacı, niceliği ve niteliği, gelişmekte olan ekonomilerde özellikle yoksul kesimi hedef kitle olarak seçmiştir. Yoksul programları olarak adlandırılmasının da temel gerekçesini bu durum oluşturmaktadır (Demirbilek, 2005).

Sosyal yardımların, ekonomik ve sosyal yaşama katılımında sosyo-ekonomik eşitsizliklere maruz kalan bireylerin veya kesimlerin bu eşitsizliklerin giderilmesinde etkili bir politika aracı olduğu kabulü, sosyal yardımların içeriği ve hedef kitleleri konusunda farklı görüşler olsa da ortak bir görüş olarak benimsenmiştir. Paine, şartsız ve belirli bir gelirin sosyal yardım niteliğinde verilmesini insan hakkı bağlamında savunmuştur (Balcı, 2007). Sosyal yardımları geleceğin güvencesi olarak nitelendiren Hayek'in savı, sosyal yardımların toplumsal refah açısından değerlendirilme gerekliliği konusunda ilk değerlendirmelerden birisi olarak sayılabilir.

Sosyal yardımlara ihtiyaç duyan kesimin sosyal yardım hakkını elde etmesi, sosyal yardımların kimlere, hangi ölçülere göre verilmesi gerektiği gibi konular sosyal yardım alanında başlıca tartışma konularından olmuştur. Sosyal yardımların ülke ekonomisinde yüksek bir maliyet yüklediği, sosyal yardımlara ayrılan kaynağın ülkede yıl içerisinde üretilen toplam mal ve hizmetlerin temsili olan GSYH'den karşılanması ve sosyal yardımların karşılıksız yardımlar olması, ekonomik etkinlik tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Geçmişte de sosyal yardıma ihtiyaç duyan kesimin tembellikle suçlanması ve içinde bulunulan durumun sorumluluğunu kişiye yükleyen anlayış, 2000'li yıllarda ayrılan

kaynağın israf edildiği ve sosyal yardımların ülke ekonomisinde ciddi bir açığa sebep olduğu yönüne evrilmiştir.

Yoksul veya muhtaç bireyin ekonomik üretime katılımı için gerekli olan yaşam standartlarının sağlanarak, üretimde girdi olan işgücü niteliğini artırma işlevinin gerçekleşip gerçekleşmediği konusunda bir çalışmanın olmaması, Pigou'nun refah iktisadı bağlamında sosyal transferlerin milli gelir üzerinde bir etkisi olmadığı görüşüyle sınırlı kalınmasına sebep olmuştur. Ancak sosyal yardımların finansmanı kamu tarafından karşılandığına göre, sosyal yardımlara ayrılan kaynağın ülkede kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisinin araştırılması önem kazanmaktadır. Bu şekilde, sosyal yardımların refah göstergesi olarak tanımlanan kişi başına düşen gelir üzerindeki etki katsayısı, sosyal yardımların etkinliğinin değerlendirilmesinde bir veri sunacaktır. Diğer yandan, sosyal yardımların uzun dönemde ülke ekonomisinde ve ülke refahında nasıl bir değişime yol açtığı konusunda da çıkarsama yapılabilecektir.

5.5 Model

Tez çalışmasında, kişi başına düşen gelir (kişi başı refah) ve refahı etkilediği varsayılan “sosyal yardımlar”, “eğitim” ve “sağlık” arasındaki ilişkinin incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, Cobb – Douglas Modeli'nden geliştirilen Solow büyüme modeli temel alınarak, kişi başına düşen gelir ve sosyal yardım, eğitim ve sağlık değişkenleri arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmıştır.

İktisadi büyüme teorisi beşeri sermayenin ve yatırımların ekonomik büyüme üzerinde pozitif yönlü etkiye sahip olduğunu ifade etmektedir. Bu nedenle çalışmada da, eğitilmiş işgücü başına düşen net sermaye stokunun kişi başı GSYH (kişi başı refah) üzerinde pozitif etkisi beklenmektedir. Ayrıca sağlıklı bireylerden oluşan toplumun, üretimde işgücü olarak yer almasıyla birlikte daha fazla üretim gerçekleşeceği ve üretimde verimliliğin artacağı savı dikkate alınarak, toplumun sağlık göstergelerinden birisi olan doğumda beklenen yaşam beklentisinin kişi başına düşen geliri pozitif yönde etkileyeceği iddia edilmektedir.

Ayrıca beşeri sermaye değişkenlerinden olan eğitimin kalitesini göstermesi bakımından lise düzeyinde öğretmen başına düşen öğrenci sayısı değişkeninin de, kişi başına düşen gelirle negatif ilişkili olduğu hipotezi öne sürülmektedir. Öğretmen başına düşen öğrenci sayısının artması, öğrenciyle ilgilenme süresi, öğrencinin derse katılımı, fiziksel şartlar gibi faktörleri olumsuz etkileyeceğinden dolayı, eğitim kalitesinde de düşüş olacağı varsayımı kabul edilmiştir.

Aşağıda ortaya koyulan hipotez çerçevesinde kurulan iktisadi model verilmektedir:

$$Y = A(K/L)^{\beta_1} SY^{\beta_3} E^{\beta_4} S^{\beta_5} \quad (3)$$

(3) nolu denklem olarak tanımlanan iktisadi modelin ekonometrik olarak ifadesi ise aşağıda gösterilmiştir:

$$Y = A(K/L)^{\beta_1} SY^{\beta_3} E^{\beta_4} S^{\beta_5} e^u \quad (4)$$

Burada Y kişi başı GSYH'yi, K net sermaye stokunu, L lise düzeyinde eğitim almış ve istihdam edilen kişi sayısını, SY Türkiye'de toplam fon harcamaları içerisinde sosyal yardımlara ayrılan fon miktarını, E lise düzeyinde öğretmen başına düşen öğrenci sayısını ve S doğumda beklenen ortalama yaşam süresini ifade etmektedir.

5.6 Veriler

Sosyal yardımların kişi başı gelir üzerindeki etkisinin tahmin edilmeye çalışıldığı bu çalışmada, kişi başına düşen gelir, eğitim, sağlık, net sermaye stoku, kriz ve sosyal yardımlar verileri kullanılmıştır. Bu verilerden kişi başı gelir Kalkınma Bakanlığı ve İstanbul Ticaret Odası yayınlarından, net sermaye stoku Kalkınma Bakanlığı ve Eralp

(2015) çalışmasından, sosyal yardımlar ve eğitim Kalkınma Bakanlığı'ndan ve sağlık verisi OECD'den elde edilmiştir. Modelde yer alan değişkenlerin tanımları, elde edilme yöntemi ve değişkenlere ait verilerin kaynakları Tablo 5.1'de ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

Tablo 5.1 Değişkenlerin Tanımları

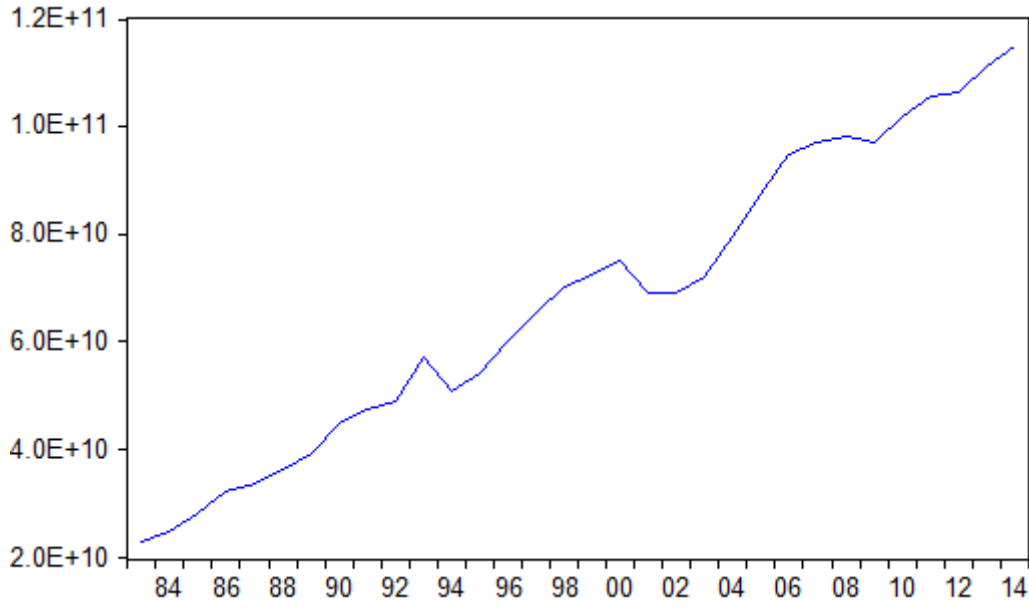
Değişken	Yöntem	Kaynak
LNPCGDP	Kişi başı gelir: Yıllık GSYH miktarı, deflatör yardımıyla 1998 yılı fiyatlarına endekslenmiştir. Yıllık GSYH miktarı, o yılın nüfus büyüklüğüne bölünerek kişi başına düşen gelir elde edilmiştir.	Kalkınma Bakanlığı, İstanbul Ticaret Odası
LNEC	Net sermaye stoku: Türkiye'nin net sermaye stoku hesaplanması Eralp (2015) hesaplamaları sonucundaki veriler kullanılarak, istihdama bölünerek istihdam başına düşen net sermaye stoku bulunmuştur.	Kalkınma Bakanlığı, Eralp (2015)
LNSFP	Sosyal yardımlar: 2002-2014 döneminde SYDTF'ye aktarılan kaynağın toplam fon kaynağı içerisindeki oranı, modelde sosyal yardım değişkeni temsil etmektedir.	Kalkınma Bakanlığı
LNEDU	Eğitim: 1983-2014 döneminde lise (11 veya 12 yıllık eğitim süresini tamamlayan öğrenciler) eğitimini alan toplam öğrenci sayısı ve bu liselerde görev alan toplam öğretmen sayısı bir birine oranlanarak, öğretmen başına düşen öğrenci sayısı bulunmuştur.	Kalkınma Bakanlığı
LNLIFE	Sağlık: Uluslararası sağlık göstergelerinden birisi olan doğumda beklenen yaşam	OECD

	süresi, BM, OECD ve WHO yayınlarında yer almaktadır.	
D01	Kriz: 2001 ekonomik krizini temsil etmektedir. 2001 yılı için 1, diğer yıllar için 0 olmaktadır.	Gölge değişken olarak modele dahil edilmiştir.

1983-2014 döneminde her bir yıl için hesaplanan GSYH miktarı, o yılın nüfus büyüklüğüne bölünerek kişi başına düşen gelir elde edilmiştir. Para birimindeki değişim ve nominal fiyatlar göz önünde bulundurularak tüm yıllar 1998 yılı baz alınmış ve her bir yılın 1998 fiyatlarıyla ifade edilebilmesi için deflatör oranıyla çarpılarak tüm yıllardaki nominal etki ortadan kaldırılmıştır. Bu şekilde, 1983-2014 dönemindeki 31 yılı kapsayan GSYH miktarı reel fiyatlarla hesaplanmıştır. Elde edilen toplam miktar, her bir yıla ait nüfusa bölünerek kişi başına düşen gelire ulaşılmıştır. GSYH büyüklüğü verisi Kalkınma Bakanlığı'ndan, fiyatları sabitlemek için kullanılan deflatör oranları İstanbul Ticaret Odası'ndan, nüfus büyüklüğü ise Kalkınma Bakanlığı verilerinden elde edilmiştir.

Grafik 5.1'de Türkiye'de 1983-2014 arasındaki yılları kapsayan dönemde GSYH'nin zaman içerisindeki izlediği seyir gösterilmektedir. Şekil 4.1 incelendiğinde, GSYH'nin genel olarak artan bir trend içinde olduğu, 1994, 1999, 2001 ve 2008 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerin GSYH üzerinde negatif etkisinin olduğu, kriz yıllarında GSYH'nin azaldığı gözlemlenmiştir.

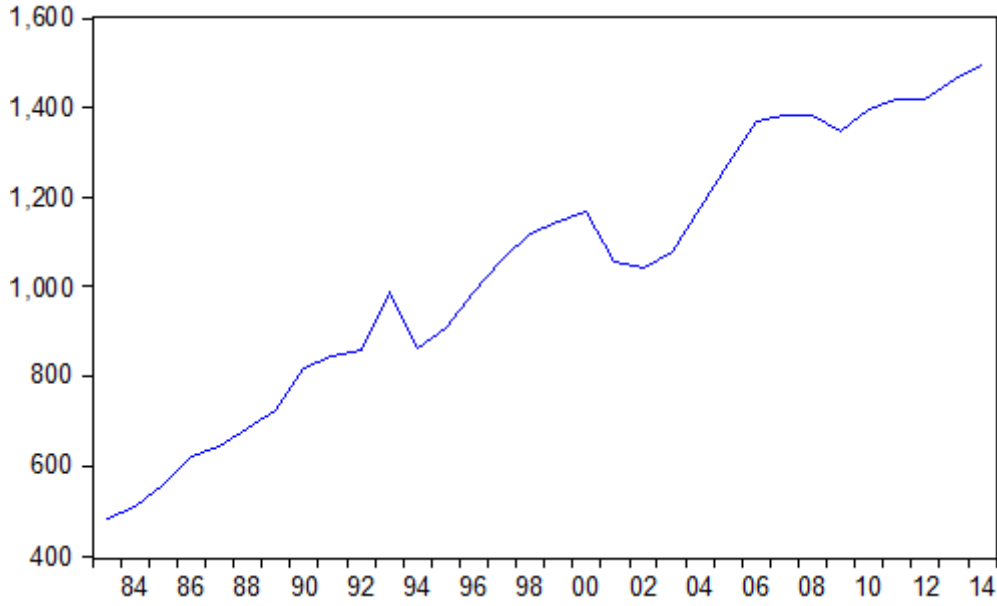
Grafik 5.1 GSYH'nin Zaman İçindeki Değişimi (1983-2014, TL)



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2015

Tez çalışmasında refahın göstergesi olarak kabul edilen kişi başına düşen GSYH miktarının, aynı dönemdeki değişimi Grafik 5.2’de gösterilmiştir. Kişi başına düşen gelir, toplam gelir grafiğinde olduğu gibi genel olarak arttığı, kriz yılları olan 1994, 1998, 2001 ve 2008 yıllarında ise azalmıştır. 2002-2008 arasında hızlı bir artış trendi takip eden kişi başına düşen gelirin, 2008 küresel ekonomik krizden sonra artış hızında bir azalma görülmektedir. 2008 küresel ekonomik krizinde kişi başına düşen gelirdeki azalışın ise, diğer kriz yıllarına göre daha az bir oranda gerçekleşmiştir.

Grafik 5.2 Kişi başına düşen GSYH (1983-2014, TL)

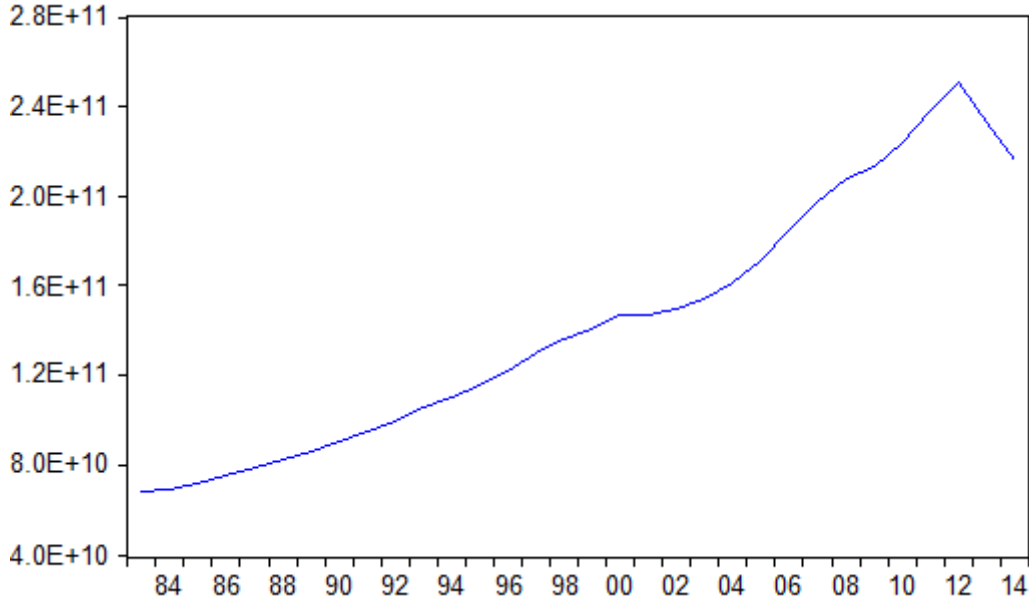


Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2015

İki farklı sermaye stokundan biri olan net sermaye stoku, üretim sürecinde kullanılan sermayeye sermaye sahibinin attığı değerdir. Bu değer, her bir dönem için yeni ve eski sermaye mallarının yaş-etkinlik özelliklerine göre yeniden belirlenmektedir (Taymaz, Voyvoda ve Yılmaz, 2008). Sektör bazlı sermaye stok tahminleri yapabilmek için kullanılan Sürekli Envanter Yöntemi (Perpetual Inventory Model, PIM) Türkiye için hesaplanmamaktadır. Türkiye'nin sermaye stokunun tahmininde, Kalkınma Bakanlığı'ndan sabit sermaye verileri alınarak PIM yöntemi kullanılmıştır.⁹ Bu yöntemle elde edilen net sermaye stoku, her yıla ait lise mezunu (toplam olarak 11 veya 12 yıl eğitim süresinden geçen) sayısına bölünerek kişi başına düşen net sermaye stoku bulunmuştur.

Grafik 5.3 Türkiye'deki Sermaye Stoku, 1983-2014

⁹ Eralp (2015) çalışmasından alınmıştır.



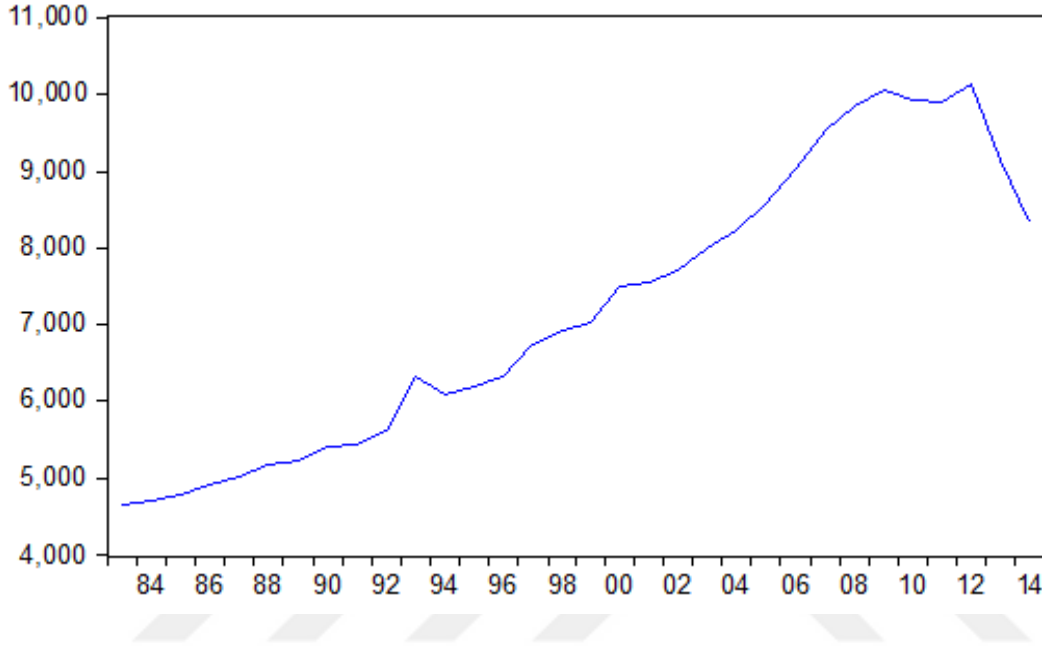
Kaynak: Eralp, 2015

Sermaye stoku, üretim sürecinde kullanılan makine, teçhizat gibi araçlardan oluşan bir üretim faktörüdür. Saygılı, Cihan ve Yurtoğlu (2002) çalışmasına göre, belirli bir dönem içerisinde, mal ve hizmet üretimini artırmanın başlıca göstergelerinden olan sermaye birikimi sonucunda istihdam edilen kişi sayısı ve üretim verimliliği artmaktadır. Bu iki değişkendeki olumlu sürecin ülke refahına etkisi de pozitiftir. Sermaye birikiminin ülkelerin ekonomik büyümesini yönlendiren başlıca unsurlardan olduğu gerçeği, Türkiye’de kişi başına düşen refahın (gelir) sermaye stokuyla olan ilişkisinin analiz edilmesini gerekli kılmıştır. 1984-2014 yıllarını kapsayan dönemde, 2001, 2008 ve 2012 yıllarında Türkiye’nin net sermaye stokunda azalma görülse de, genel trend artan bir seyirde devam etmiştir.

Grafik 5.3 incelendiğinde, Türkiye ekonomisinde hakim paradigma olan sermaye birikimin artırılma hedefinin gerçekleştiği görülmektedir. Tez çalışmasında net sermaye stoku ve refah arasındaki ilişkinin analiz edilmesinde amaç, kişinin istihdam edilmesi sonucunda gelir elde ettiği gerçeğidir. İstihdam artışının yatırımlara bağlı olması ise, bireyin gelir (refah) sahibi olmasının istihdam edilmesine, istihdam olanaklarının artmasının ve çeşitlenmesinin ise sermaye birikimi gerektiren yatırımlara bağlı olmasından kaynaklanmaktadır. Ekonomik büyüme ve yatırımlar arasındaki ilişkinin analiz

edilmesinde, ikisi arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunmuştur (De Long ve Summers, 1992).

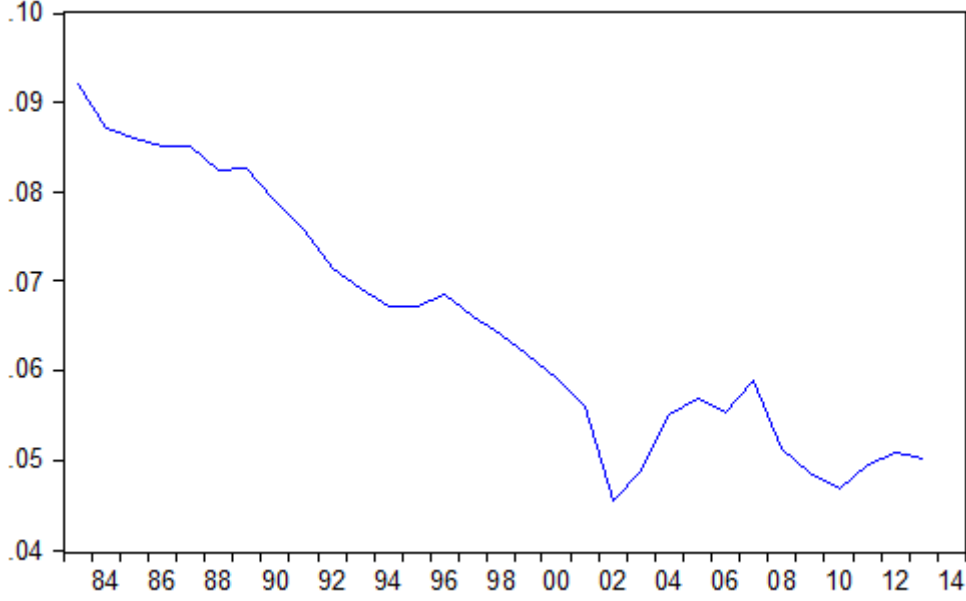
Grafik 5.4 Lise düzeyinde eğitilmiş kişi başına düşen net sermaye stoku, 1983-2015



Kaynak: Yazar tarafından hesaplanmıştır.

Ekonomik büyümede diğer önemli girdi olan işgücünün nitelikli olması, eğitim süresi, eğitim kalitesi, beceri ve yapabilirlik gibi göstergelerle ifade edilmektedir. Çalışmada kişi başına düşen net sermaye stoku değişkeninin yerine, lise düzeyinde eğitim alan kişi başına düşen net sermaye stoku değişkeni kullanılmasının sebebi, sermaye stokunu kullanabilecek işgücünün nitelikli olması durumunda, ülkede kişi başına düşen gelirin (refahın) nasıl etkileneceğinin analiz edilmesidir. Bu şekilde, beşeri sermaye açısından eğitim süresi göstergesi baz alınarak lise düzeyinde kişi başına düşen net sermaye stoku modelde bağımsız değişken olarak eklenerek, Türkiye’de sosyal yardımların verildiği başlıca alanlardan olan eğitimin, sermaye değişkeni içerisinde temsil edilmesi sağlanmıştır. Grafik 5.4’de lise düzeyinde eğitim alan kişi başına düşen net sermaye stokunun değişimi analiz edildiğinde, Grafik 5.3 ile benzer olduğu görülmektedir. 2002 yılından sonra lise düzeyinde eğitimi olan kişi başına düşen net sermaye stokunda 2002 yılından sonra hızlı bir artışla ilerlemiş, 2011 yılından sonra ise azalış seyrine girdiği gözlemlenmektedir.

Grafik 5.5 Türkiye’de Lise Düzeyinde Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı, 1983-2014



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2015

Eğitim, beşeri sermayeyi oluşturan temel değişken olarak kabul edildiğinden dolayı, üretim fonksiyonuna girdi olarak eğitilmiş işgücünün dâhil edilmesi, ekonomik büyümede artışı etkileyeceği yönünde güçlü çalışmalar mevcuttur. Eğitim sürecinin ülke ekonomisinde bir gider kalemi olmasına rağmen, nitelikli işgücü ve kalifiye eleman olarak yetişmiş bireyin yer aldığı ekonomik üretim, ekonomik büyüme göstergesi üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkiye sahip olduğu ampirik çalışmalarla desteklenmektedir. Modelde eğitim değişkeni, her yıla ait olmak üzere genel lise, mesleki ve teknik lise ayrımı yapılmadan tüm lise (11 yıl veya 12 yılı bitirmiş olmak) mezunu öğrencilerin toplam sayısının toplam öğretmen sayısına bölünerek, öğretmen başına düşen öğrenci sayısı alınmıştır. Bu şekilde, öğretmen başına düşen öğrenci sayısı elde edilerek eğitim kalitesi hakkında bir ön bilgi sunmaktadır. OECD veri tabanında da yer alan bu değişken, Türkiye’de 1000 öğretmen başına düşen öğrenci sayısı olarak hesaplanmaktadır. Modelde ise, her öğretmen başına düşen öğrenci sayısı hesaplanmıştır. Grafik 4.5 de görüldüğü gibi, 1984-2014 yılları arasında bu oranda önemli bir azalma yaşanmıştır. Öğretmen başına düşen öğrenci sayısının düşük olması, eğitimde kalite ölçütü olarak verilmektedir. Bu orana bakılarak, öğrencinin öğrenme

sürecinde öğrenciyle ilgilenme süresi, öğrencinin kendini ifade etme ve zaman açısından yeterli bir sürenin olduğu anlamına gelmektedir. Uluslararası karşılaştırmalarda da bu gösterge kullanılmaktadır.

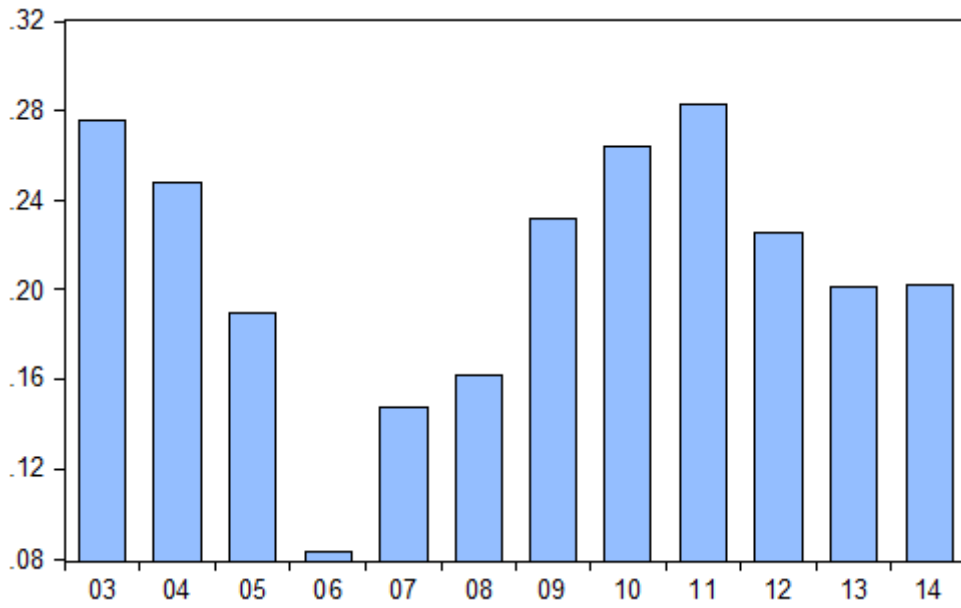
Diğer yandan, İnsani Gelişim Endeksi'nde hesaplanan değişkenlerden birisi olan eğitim, sosyal yardımların eğitime katılım üzerinde nasıl bir etkisinin olup olmadığının araştırılması gerekliliğini de ortaya koymaktadır. Durağan özellik gösteren bu zaman serisi kullanılarak tahmin edilen modelde eğitim değişkeninin ekonomik büyümeyi nasıl etkilediği, sosyal yardımların eğitim alanındaki etkinliği artırılarak İnsani Gelişim Endeksi'nin de artması sağlanabilir. Bu şekilde bireysel refah ve toplumsal refahta da artış görülmesi beklenmektedir. Modelde kullanılan liseden mezun olan toplam öğrenci ve öğretmen sayısı, Kalkınma Bakanlığı'ndan elde edilmiştir.

Sosyal yardımlarda eğitim yardımlarının bilinirliği ve öncelenmesi, modelde eğitim değişkeninin varlık gerekçesini güçlendirmektedir. 2002 yılından sonra ŞNT kapsamında verilen eğitim ve sağlık yardımları, sosyal yardımların kurumsallaşma sürecine girmesinde önemli bir adım olmuştur. Sosyal yardımların, yoksulluk döngüsünü kırmak için en etkili politika aracı olan eğitim alanında verilmesi, eğitim değişkeninin analizde önemini artırmaktadır. Diğer yandan, eğitim kalitesini ve niteliğini göstermesi bakımından öğretmen başına düşen öğrenci sayısının kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisinin tahmin edilmesi önemlidir. Çünkü, etkinin anlamlı ve pozitif veya negatif olmasına karşılık eğitim alanında verilen sosyal yardımların içeriğinin genişletilmesi, kapsam alanının büyütülmesi, eğitim yardımlarında çeşitliliğin ve niceliğin artırılması konusunda da yol gösterici olmaktadır.

Yoksul ve muhtaç birey, aile veya hane halkının muhtaçlık durumlarını ortadan kaldırmak amacıyla yapılan ayni ve nakdi yardımlardır. Sosyal yardımların temel amacı, bireyler arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizliklerin azaltılarak herkesin refah uygulamalarına erişimini sağlamaktır. 2002 yılı öncesinde dağınık ve düzensiz bir yapıyla verilen, hak bağlamından ziyade kısa süreli ve kısa süreli çözüm üretme amacı taşıyan sosyal yardımlar, 2003 yılından sonra ciddi bir dönüşüm geçirmiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'na aktarılan kaynağın 2002 yılı sonrasında önemli bir artış gerçekleşirken, sosyal yardımların ülkenin ekonomik üretimi ve kişisel refah üzerindeki

etkisi, sosyal yardımların şekillenmesinde ve kapsamının genişlemesinde politika belirleyicisi olacaktır. Modelde 2002 ve sonrasında fonlara aktarılan toplam miktarın içinde SYDTF'ye aktarılan kaynağın oranı alınarak, bu oranın temsil ettiği değişken sosyal yardım değişkeni olarak yer almıştır. Grafik 5.6'da Türkiye'de 2003-2014 yılları arasında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'na ayrılan kaynağın toplam fon miktarına oranı gösterilmektedir.

Grafik 5.6 Türkiye'de Toplam Fon İçerisinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu Oranı



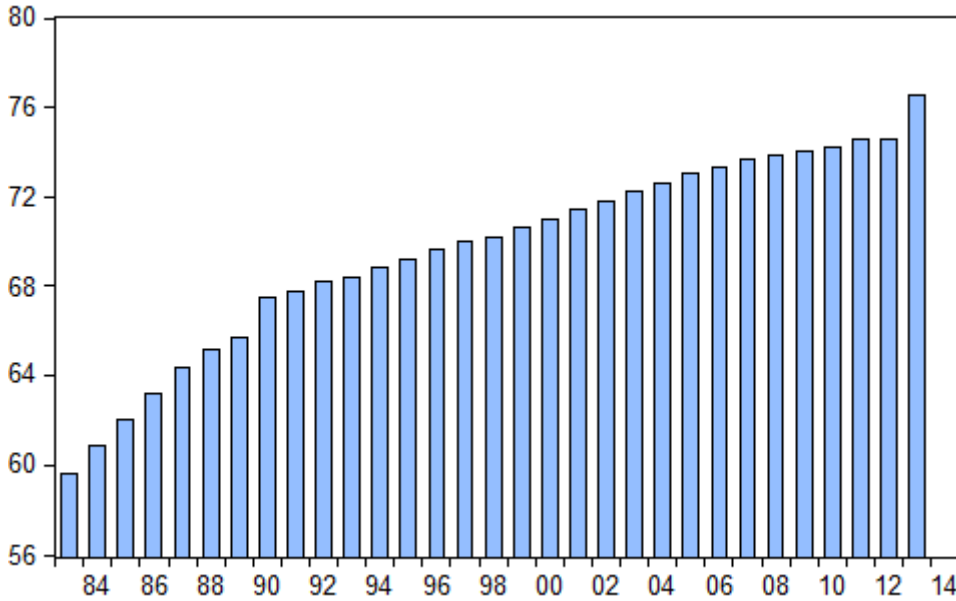
Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Grafik 5.6 incelendiğinde, sosyal yardımlara ayrılan miktarın toplam fon içerisinde dalgalı bir seyir izlediği, 2006 yılında en düşük orana sahip olduğu görülmektedir. Grafik 5.6'da dikkat çeken, bu oranın 2006 yılından 2012 yılına kadar arttığı, 2012'den sonra azalma trendine girmesidir. Ayrıca, 2008 küresel ekonomik krizde birçok gelişmiş ülkenin ekonomiye yüksek maliyet getirdiğini öne sürerek sosyal harcamalarda kesintiye gitmesine rağmen, Türkiye'nin sosyal yardımlara ayrılan kaynağın toplam fon miktarı içerisinde artış göstermiştir. Ekonomik kriz dönemlerinde gelir azalmasında en fazla etkilenen sosyo-ekonomik kesimin sosyal yardım ihtiyacı olan kesim olduğu göz önüne alındığında, kriz dönemlerinde sosyal yardım harcamalarının kısılmasının bu kesimlerin ekonomik yaşama

katılımını daha da güçleştirdiği anlaşılabacaktır. Diğer yandan, sosyal yardım aracılığıyla gelirlerinde bir artış sağlanan kesim, gelir harcama (tüketim) yoluyla ekonomik aktiviteye katabilecektir.

Diğer yandan, İnsani Gelişim Endeksi'nde hesaplanan değişkenlerden birisi olan eğitim, sosyal yardımların eğitime katılım üzerinde nasıl bir etkisinin olup olmadığının araştırılması gerekliliğini de ortaya koymaktadır. Durağan özellik gösteren bu zaman serisi kullanılarak tahmin edilen modelde eğitim değişkeninin ekonomik büyümeyi nasıl etkilediği, sosyal yardımların eğitim alanındaki etkinliği artırılarak İnsani Gelişim Endeksi'nin de artması sağlanabilir. Bu şekilde bireysel refah ve toplumsal refahta da artış görülmesi beklenmektedir. Modelde kullanılan liseden mezun olan toplam öğrenci ve öğretmen sayısı, Kalkınma Bakanlığı'ndan elde edilmiştir.

Grafik 5.7 Türkiye'de Doğumda Beklenen Ortalama Yaşam Beklentisi (1983-2014)



Kaynak: OECD

Uluslararası kabul gören bir gösterge olan doğumda beklenen yaşam süresi, bir ülkede doğmuş bir kişinin ölüm oranlarının sabit tutulmasıyla ortalama yaşayacağı yıl sayısını vermektedir. Mortalite (her yıl 1000 kişi başına ölen kişi sayısının oranı) verileriyle hesaplanan bu değişken, ölüm ve doğum istatistiklerinin doğru ve düzenli bir şekilde tutulmasıyla gerçek değere yaklaşabilir. Türkiye'nin Dünya Sağlık Örgütü'ne verdiği yıllık

ölüm oranları sayesinde bu değişken kolaylıkla elde edilebilmektedir. Modelde doğumda beklenen yaşam süresi verileri, OECD veri tabanından elde edilmiştir. Sağlık, eğitim gibi beşeri sermayenin temel bileşenlerinden birisidir. 2003 yılında Türkiye’de uygulanmaya başlanan ŞNT kapsamında, yoksul ve muhtaç kadın ve çocuklara verilen yardım türlerinden birisi sağlık yardımıdır. İnsan Gelişim Endeksi’nde yer alan değişkenlerden de birisi olan sağlık, işgücünün nitelikli olmasıyla ekonomik büyüme üzerindeki artış veya azalışın etkisini ölçmeye yardımcı olduğu gibi, aynı zamanda sağlık göstergelerinin pozitif olması durumunda kişi başına düşen gelirin, dolayısıyla refahın artışı yönünde de çıkarsama yapma imkânı tanımaktadır.

Türkiye ekonomisinde 2001 ekonomik krizi, yoksulluğun derinleştiği, yoksul sayısının yüksek sayılara ulaştığı ve yoksulluğun etkisiyle refah kaybının çok fazla olduğu bir krizdir. 2001 krizi sonucunda, kişisel gelirdeki azalış, aynı zamanda kişisel refah kaybına karşılık gelmektedir. Sosyal yardımların geniş bir tabana yayılarak kurumsallaşmasında ilk adım olan ŞNT yardımları, 2001 krizinin yoksul çocuk, kadın ve aileler üzerindeki negatif etkisinin azaltılması için planlanmıştır. Bu nedenle, 2001 ekonomik krizi sosyal yardımların kişisel geliri ve refah üzerindeki etkisinin ölçülmeye çalışıldığı çalışmada, modele eklenmiştir. 1983-2014 yılları arasında yaşanan diğer ulusal ve uluslararası ekonomik krizlerin modele dâhil edilmemesinin sebebi, yoksulluğun en fazla derinleştiği krizin 2001 kriz olması, ülkenin yüksek oranda 2001 yılında küçülmesi ve sosyal yardımların kurumsallaşmasında 2001 krizinin etkisinin varlığından kaynaklanmaktadır.

5.7 Metodoloji

Zaman serilerinde en önemli kavramlardan birisi durağanlıktır. Durağanlık, süreçte hâkim olan olasılık konumlarının zaman ile değişmemesi temel fikrine dayalı istatistiksel bir dengeyi ifade etmektedir. Zaman serileri ile ilgili analizleri yaparken en önemli varsayımlardan birisi serinin durağan olup olmadığıdır. Birçok istatistiki sonuç çıkarımlarda serinin durağan olduğu varsayılmaktadır. Serilerin durağanlığı ise birim kök testleri ile araştırılmaktadır. Bu çalışmada birim kök testlerinden Dickey – Fuller, Genişletilmiş Dickey – Fuller ve Phillip-Peron (PP) Birim Kök testleri incelenmektedir. Durağan olmayan değişkenlerin arasındaki uzun dönem ilişkinin varlığı ise Engle-Granger eş bütünleşme modeliyle analiz edilmiştir.

5.7.1 Dickey-Fuller ve Genişletilmiş Dickey-Fuller Birim Kök Testleri

Zaman serilerinde birim kökü veya durağanlığı test etmekte değişik metotlar kullanılmaktadır. Bunlardan pratikte en çok kullanılanı parametrelerin en küçük kareler tahmin edicisinin birim kök varsayımı altındaki dağılımına dayanan Dickey – Fuller yöntemidir. Dickey – Fuller birim kök testleri zaman serilerinin birim kök içerip içermediğini sınamak için geliştirilen ilk biçimsel testtir. Dickey – Fuller testleri, süreç birim köke sahipse ve bu durum fark alma işlemi ile ortadan kaldırılabiliyorsa uygulanmaktadır.

Birinci dereceden bir otoregresif zaman serisi modeli, $e_t \sim WN(0, \sigma^2)$ olmak üzere

$$Y_t = \rho Y_{t-1} + e_t \quad (5)$$

şeklinde verilsin. Bu denklemin birinci dereceden farkını almak için eşitliğin her iki tarafından bir dönem önceki değer çıkarıldığında

$$\begin{aligned} Y_t - Y_{t-1} &= \rho Y_{t-1} - Y_{t-1} + e_t \\ \Delta Y_t &= (\rho - 1)Y_{t-1} + e_t \end{aligned} \quad (6)$$

elde edilmektedir. Eğer $\beta = \rho - 1$ olarak tanımlandığında (6) eşitliği

$$\Delta Y_t = \beta Y_{t-1} + e_t \quad (7)$$

olmaktadır. (6) modeline göre $H_0: \rho = 1$ hipotezinin test edilmesi yerine $H_0: \beta = 0$ hipotezinin test edilmesi yeterli olmaktadır. Burada (6) da verilen zaman serisi $\rho = 1$ yokluk hipotezi altında durağan değildir.

Durağan olmayan zaman serileri için $H_0: \rho = 1$ hipotezinin test edilmesinde kullanılan t istatistiği negatif olarak sola çarpık biçimde dağılım göstermektedir. Sol uçtaki kritik değerlerin geleneksel Student t dağılımına göre daha küçük olması, t istatistiğinin sola çarpık dağılımından kaynaklanmaktadır.

Standart t dağılımı olmadığında limit dağılımı aşağıdaki üç ayrı model için;

$$\Delta Y_t = \beta Y_{t-1} + e_t \quad (8)$$

$$\Delta Y_t = \alpha + \beta Y_{t-1} + e_t \quad (9)$$

$$\Delta Y_t = \alpha + \gamma t + \beta Y_{t-1} + e_t \quad (10)$$

sırasıyla $\tau, \tau_\mu, \tau_\tau$ olmaktadır.

Serinin durağan olup olmadığını test etmek için, $H_0: \rho = 1$ veya $H_0: \beta = 0$ hipotezinin test edilmesinde hesaplanan $\hat{\tau}$ veya $n(\hat{\rho}_\tau - 1)$ istatistiğinin değeri, kritik değerlerden küçük ise yokluk hipotezi reddedilmektedir. Bu durumda, Y_t serisi durağan olmaktadır.

Ayrıca, herhangi bir AR(p) serisinin AR(1) olarak modellenmesi, hata terimlerinde otokorelasyonlara sebep olmaktadır. Bu durumda, herhangi bir serinin durağanlığını araştırmak için kullanılan DF testi yetersiz kalmaktadır. Fakat bir birim köklü herhangi bir $X_t \sim AR(p)$ (veya ARMA(p,q)) serisi için de DF testi uygulanmaktadır. Bu durumda da verilen bir Y_t serisinin

$$\Delta Y_t = \alpha_1 Y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i \Delta Y_{t-i} + e_t \quad (11)$$

şeklinde yazılması durumunda, $H_0: Y_t$ serisi birim köklüdür, yokluk hipotezinin test edilmesiyle,

$H_0: \alpha_1 = 0$ hipotezinin test edilmesi aynı amacı taşımaktadır.

Bunun için Y_t 'nin $Y_{t-1}, \Delta Y_{t-1}, \Delta Y_{t-2}, \dots, \Delta Y_{t-k}$ üzerine regresyonunun yapılması durumunda Y_{t-1} 'in katsayısı hesaplanır ve

$$\hat{T} = \frac{\hat{\alpha}_1}{s_{\hat{\alpha}_1}} \quad (12)$$

test istatistiği (veya τ_μ, τ_τ) kullanılır. Kritik değerler DF testinde kullanılan değerler ile aynı olacaktır.

5.7.2 Phillip – Perron

Dickey-Fuller birim kök testinde hata terimlerinin otokorelasyonsuz ve sabit varyanslı oldukları varsayımıyla hareket edilmektedir. Dickey-Fuller birim kök testi yapılırken hata terimlerinin otokorelasyonsuz ve değişen varyansa sahip olmadığının test edilmesi ve bu varsayımların ihlal edilmemesi ön şartlar arasındadır. Hata terimlerinin arasında otokorelasyon olabileceği varsayımı durumuna karşılık, Phillip-Peron (1988) bir test geliştirmişlerdir.

Phillips-Perron Testi (PP) adı verilen bu testte, her bir ADF testine karşılık gelen parametrik olmayan testler elde edilmektedir. Z testleri olarak nitelendirilen bu testlere göre, hata terimleri arasında otokorelasyon olup olmadığı tahmin edilmektedir.

5.7.3 Engle-Granger Eşbütünleşme Analizi

Zaman serilerinin deterministik veya stokastik trend içermesi durumunda yapılan regresyondan elde edilen t değerlerinin ve diğer istatistiki sonuçlarının yorumlanması aldatıcı olabilmektedir. Sonuçların güvenilir olması için, Granger ve Newbold (1974) eş

bütünleşme kavramını geliştirmişlerdir. Eşbütünleşme analizi, durağan olmayan zaman serileri arasındaki uzun dönem ilişkinin tanımlanmasında kullanılmaktadır. İktisadi anlamdaki uzun dönem denge ilişkisine istatistikte karşılık gelen analiz eşbütünleşmedir.

Her biri birinci dereceden bütünleşmiş, $I(1)$, olan X_t ve Y_t olmak üzere iki zaman serisini ele alalım. Eğer bu iki zaman serisi arasında herhangi bir ilişki mevcut değilse, grafikte iki seri birbirinden uzaklaşma seyri gösterecektir. Böyle bir durumda, X_t ve Y_t arasında uzun dönemli bir sabit ilişkinin varlığı bulunmamaktadır. İki seri arasında bir ilişki olduğu durumda ise, iki serideki değerler büyüklük olarak artsa bile grafik üzerinde birbirinden uzaklaşmayacaklardır.

Eğer ekonomik teori aşağıdaki şekilde uzun dönem denge ilişkisi verirse

$$Y_t - \alpha - \beta X_t = 0 \quad (13)$$

iki serinin doğrusal kombinasyonu durağandır.

Beklenen bu serinin doğrusal bileşeninin de durağan olmasıdır. Eğer bu iki değişken arasında uzun dönem ilişkisi varsa ve ikisi de aynı sırada bütünleşik ise iki değişken de eşbütünleşen olarak adlandırılmaktadırlar. Yani, eşbütünleşme analizi, değişkenler arasında uzun dönem ilişkisi varlığının istatistiksel olarak gösterilmesidir.

X_t ve Y_t 'nin d, b sırasında eşbütünleşik, yani $X_t, Y_t \sim CI(d, b)$ olması için

- i) her iki seri de d sırasında bütünleşik ve
- ii) bu değişkenlerin $d - b$ sırasında bütünleşik, $\alpha_1 X_t + \alpha_2 Y_t$ ekinde doğrusal bir bağıntının

koşullarını sağlaması gerekmektedir.

Burada $[\alpha_1, \alpha_2]$ vektörü eşbütünleşme vektörüdür Örneğin X_t ve Y_t 'nin her ikisi de $I(1)$ olmak üzere, bu iki değişken arasındaki uzun dönem ilişkinin $Y_t^* = \beta X_t$ şeklinde olduğu kabul edilsin. X_t ve Y_t eşbütünleşik vektörü $[\beta, -1]$ ise $X_t, Y_t \sim CI(d, b)$ 'dir. Ayrıca Y_t 'nin uzun dönem eğilimi Y_t^* 'den sapmaları $I(0)$ 'dir.

Değişik olası bütünleşme ve eşbütünleşme durumlarını dikkate alınırsa,

$$Y_t = \beta X_t + U_t$$

olmak üzere

- 1) $Y_t \sim I(1)$, $X_t \sim I(0)$ ve $U_t \sim I(1)$ ise X_t ve Y_t eşbütünleşik değildir.
- 2) $Y_t \sim I(1)$, $X_t \sim I(1)$ ve $U_t \sim I(0)$ ise X_t ve Y_t eşbütünleşiktir ve eşbütünleşik vektörü $[\beta, -1]$ 'dir.
- 3) $Y_t \sim I(0)$, $X_t \sim I(0)$ ve $U_t \sim I(0)$ ise eşbütünleşme için bir araştırma yapmak anlamlı değildir.
- 4) $Y_t \sim I(0)$, $X_t \sim I(1)$ ve $U_t \sim I(1)$ ise X_t ve Y_t eşbütünleşik değildir.

Yukarıdaki tanımlara göre, iki değişken arasındaki uzun dönem ilişkide her iki değişken de aynı sırada bütünleşik ve hata terimi $I(0)$ olmalıdır (Charemza ve Deadman, 1997).

Değişkenler aynı dereceden eşbütünleşik ise, bu değişkenlerin birinci sıra farkları ve hata düzeltme mekanizması (HDM) birleştirilmektedir.

HDM'nin basit olarak tek açıklayıcı değişken üzerinde gösterimi: X_t ve Y_t değişkenleri $I(1)$ olmak üzere

$$Y_t = \beta X_t \quad (14)$$

(14) nolu eşitlikte β katsayısı EKK yöntemiyle tahmin edildikten sonra, ADF testi sonucunda EKK artıklarının durağan olduğuna karar verildiği varsayımı altında, yani X_t ve Y_t ortak bütünleşik vektörü $[\beta, -1]$ ve $X_t, Y_t \sim CI(1,1)$ 'dir.

Bu durumda, HDM ile kısa dönem modeli aşağıdaki şekilde kurulmaktadır.

$$\Delta Y_t = \beta_1 \Delta X_t + \beta_2 U_{t-1} + e_t \quad (15)$$

(15) nolu eşitliğinde hem bağımlı değişken ΔY_t , hem de açıklayıcı değişkenler ΔX_t ve U_t $I(0)$ 'dır.

Böylece, verilerde stokastik veya deterministik trend olmayacağından sahte regresyon tahmini riski oluşmamaktadır. β_2 negatif ise, (15) nolu eşitliği uzun dönem çözüm ve HDM'nin birleştirildiği bir model olmaktadır.

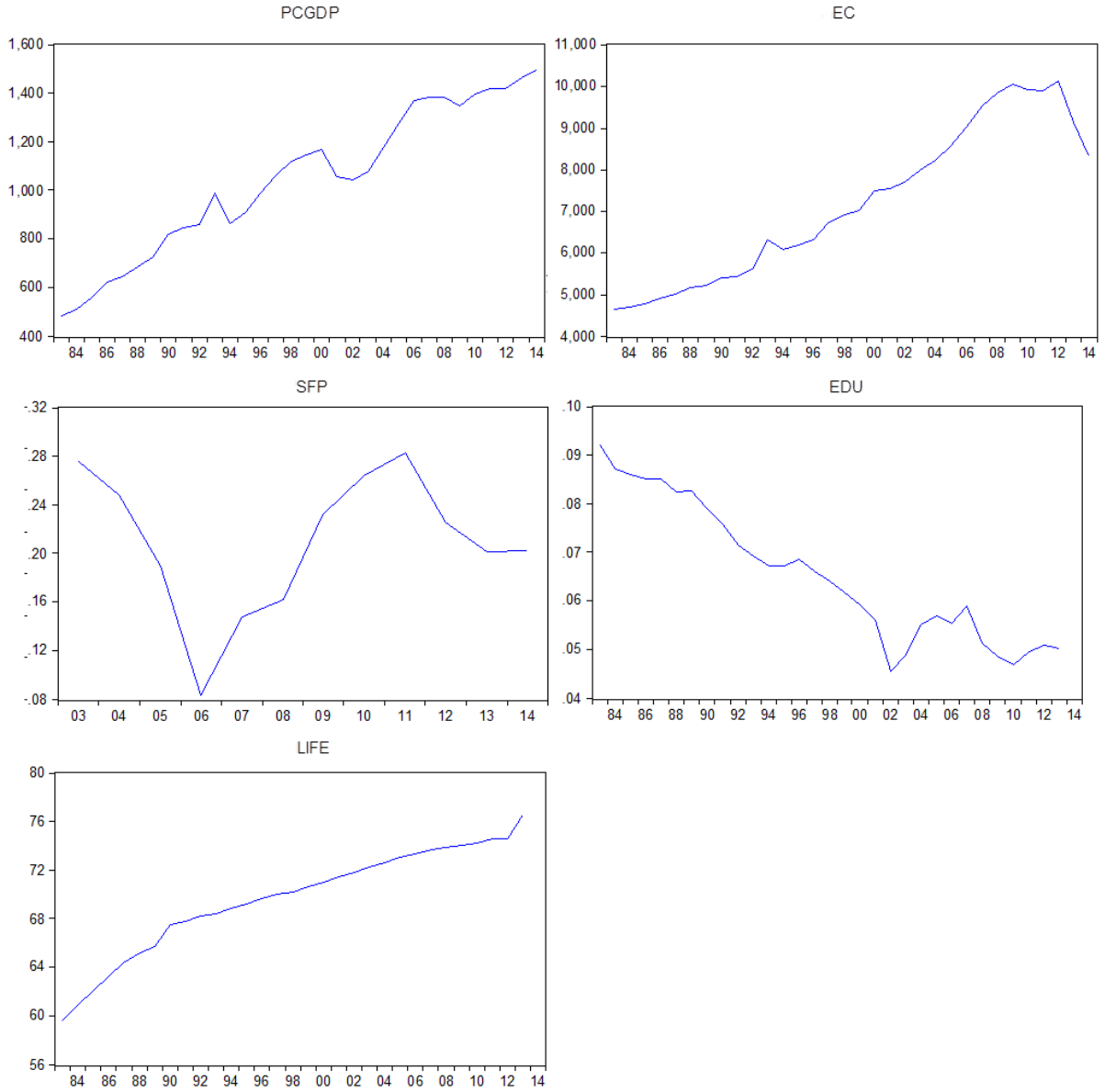
Hata düzeltme modeli tahmini iki aşamada gerçekleştirilmelidir. İlk aşamada (14) denkleminde β 'nin EKK tahmini $\hat{\beta}$ hesaplanmaktadır. İkinci aşamada, β 'nin yerine $\hat{\beta}$ konularak (15) denkleminde tahmin edilmektedir. Bu yaklaşımın uygun olmasının nedeni, (15) nolu denkleminde tüm değişkenlerin $I(0)$ olmasıdır. Bu durumda (15) nolu denkleminde rassal hata terimi e_t 'de $I(0)$ olmaktadır.

5.8 Zaman Serilerinin Durağanlıklarının İncelenmesi

Sosyal yardımların kişi başına düşen gelir (refah) üzerindeki etkisinin ölçülmesi amacı taşıyan çalışma ve bu amaçla kurulan ekonometrik modelde, değişkenlerin zaman serisi olmalarından dolayı analizde değişkenlerin orijinal hallerinin zamana göre grafiklerinin

nasıl olduğunun incelenmesine yer verilmiştir Grafik 5.8’de değişkenlerin durağan olup olmadıkları test edilmeden zamana göre değişimleri görülmektedir.

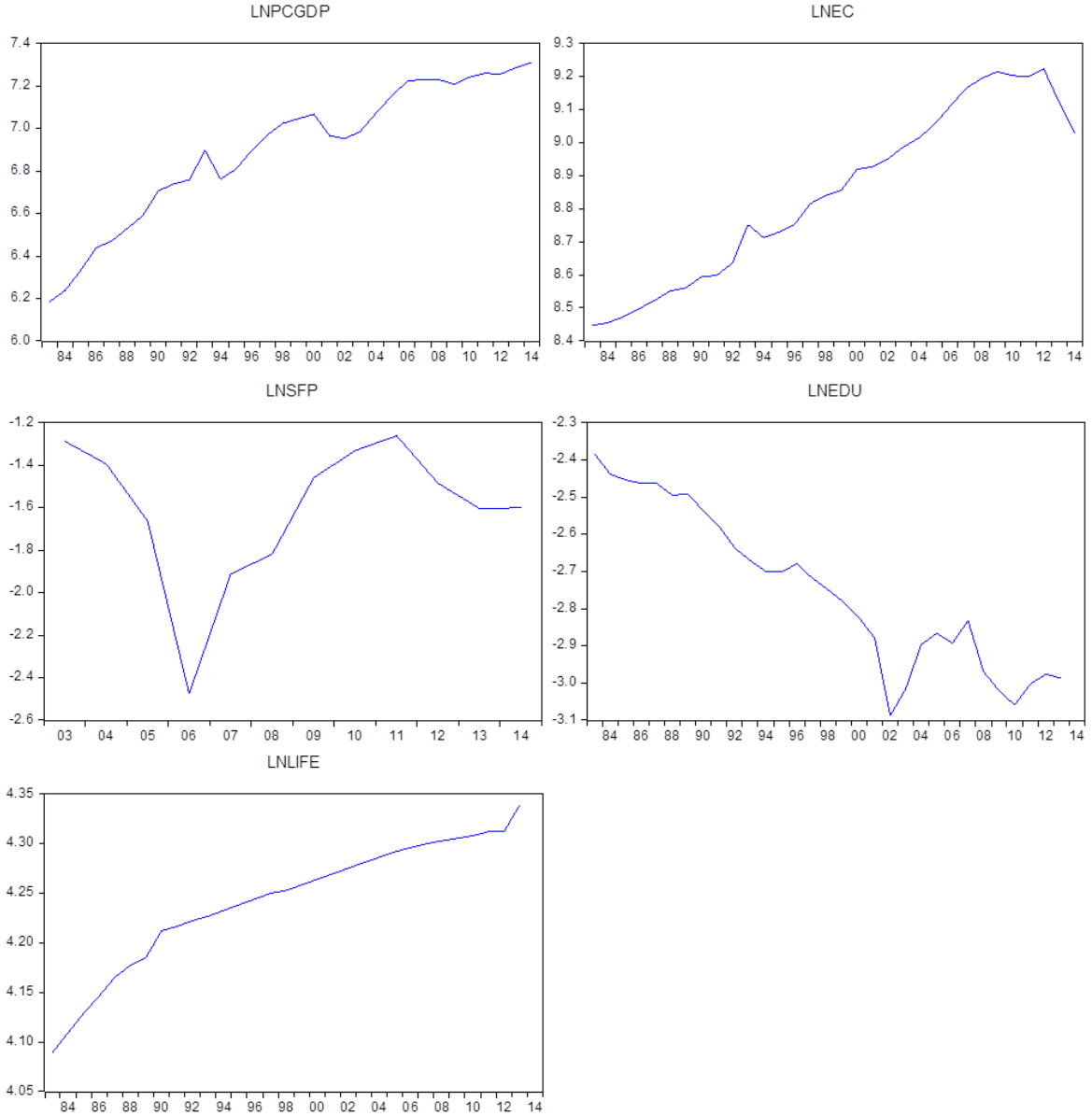
Grafik 5.8 Orijinal Serilerin Grafikleri



Grafik 5.8 incelendiğinde, gelir (kişi başına düşen GSYH), yatırım (eğitimli kişi başına düşen net sermaye stoku), beşeri sermaye (lise düzeyinde eğitimde öğretmen başına düşen öğrenci sayısı) ve doğumda beklenen ortalama yaşam beklentisi artan bir trend izlerken,

sosyal yardım değişkeninin dalgalı bir seyir takip ettiği görülmektedir. Grafik 5.9 ise serilerin logaritmik değerlerinin zamana göre değişimleri gösterilmiştir.

Grafik 5.9 Logaritmik Düzeydeki Serilerin Grafikleri



Zaman serileri ile yapılan bir çalışmanın en önemli noktası durağan olmayan serileri durağan hale getirmektir. Aksi halde değişkenler arasındaki ilişki sahte çıkabilmektedir. Ayrıca zaman serileri verileri kullanılarak elde edilen regresyon modelleri ile öngörüler yapılmakta ve eğer zaman serilerindeki veriler durağan değilse, bu öngörülerin ne derece geçerli olduğuna şüphyle bakılmaktadır. Dolayısıyla ilk olarak serilerin durağanlık testi

yapılmalıdır. Bu nedenle çalışmada değişkenlerin öncelikle durağanlıkları incelenmektedir. Değişkenlerin durağanlığı ADF ve PP testi ile araştırılmış ve sonuçlar Tablo 5.2 ve 5.3’de verilmektedir.

Tablo 5.2 ADF Birim Kök Testleri Sonuçları

Değişken	ADF Birim Kök Testi				PP		
	Düzy				Düzy		
	t-ist.	p-değeri	Model	k	D. t-ist	p-değeri	Model
LNPCGDP	-2.4506	0.1370	B	0	-4.4194	0.0015***	B
LNEC	2.4995	0.9960	A	0	2.0474	0.9884	A
LNSFP	-1.9128	0.6238	C	0	-2.1481	0.5003	C
LNEDU	-2.3008	0.4208	C	0	-2.2681	0.4374	C
LNLIFE	-3.8946	0.0249**	C	0	-4.4370	0.0072***	C

k Gecikme uzunluğu
 ** Seri % 10 anlamlılık düzeyine göre birim kök içermemektedir.
 A: Hiçbir deterministik trend içermeyen ADF modeli. B: Sadece sabit terim içeren ADF modeli. C: Hem sabit terim hem de trend içeren ADF modeli. * % 10 anlamlılık düzeyinde birim kök bulunmaktadır.

Tablo 5.2’de düzeydeki serilere ilişkin ADF ve PP birim kök testi sonuçları verilmektedir. Her iki teste göre de LNLIFE dışındaki bütün seriler içinde birim kök yokluk hipotezi % 10 anlamlılık düzeyinde reddedilememektedir. Bununla beraber PP testine göre LNPCGDP serisi durağandır. Düzeyde durağan olmayan değişkenlerin birinci sıra farkları alınarak durağan olup olmadıkları incelenmektedir. Birinci sıra farklara ilişkin birim kök testi sonuçları Tablo 5.3’de verilmektedir.

Tablo 5.3 Birinci Sıra Fark ADF Birim Kök Testleri Sonuçları

Değişken	ADF Birim Kök Testi		PP	
	Düzy		Düzy	
	Birinci Sıra Fark		Birinci Sıra Fark	

	t-ist.	p-değeri	Model	k	t-ist.	p-değeri	Model
DLNPCGDP	-5.0290	0.0003	B	0	---	---	---
DLNEC	-2.9116	0.0051	A	0	-2.9237	0.0049	A
DLNSFP	-5.2379	0.0000	A	0	-5.2936	0.0000	A
DLNEDU	-4.5755	0.0000	A	0	-4.5465	0.0001	A
DLNLIFE	---	---	---	---	---	---	---

k Gecikme uzunluğu

** Seri % 10 anlamlılık düzeyine göre birim kök içermemektedir.

A: Hiçbir deterministik trend içermeyen ADF modeli. B: Sadece sabit terim içeren ADF modeli. C: Hem sabit terim hem de trend içeren ADF modeli. * % 10 anlamlılık düzeyinde birim kök bulunmaktadır.

Tablo 5.3’de birinci sıra farkları alınan değişkenlerin hepsinin durağan olduğu görölmektedir. Yani seriler birinci sıra fark durağandır, I(1).

5.9 Model Sonuçları

Durağan olmayan serileri durağanlaştırmak için yapılan fark alma işlemi sonucunda uzun dönem bilgiler kaybolmaktadır. Çalışma kapsamındaki değişkenlerin durağan olmadığından uzun dönem ilişkinin varlığını araştırmak için Engle-Granger eşbütünleşme testi kullanılmaktadır. İlgili model tahmin sonuçları ve Engle-Granger testi sonuçları Tablo 5.4’de verilmektedir.

Tablo 5.4 Sosyal Yardımların Kişisel Refah Üzerindeki Etki Modelinin Tahmin Sonuçları

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
LNEC	1.1874*** [0.0745] (0.0000)	1.3811*** [0.1298] (0.0000)	1.6267*** [0.3002] (0.0000)	0.7605*** [0.1379] (0.0000)
LNSFP		0.0749* [0.0418] (0.0842)	0.1128** [0.0451] (0.0191)	0.0569*** [0.0183] (0.0046)
LNEDU			0.2228 [0.2860] (0.4430)	0.5329*** [0.1149] (0.0001)
LNLIFE				4.1820*** [0.3479] (0.0000)
dum01	-0.0316 [0.1100] (0.7758)	-0.0943 [0.1117] (0.4056)	-0.1012 [0.1029] (0.3342)	-0.0700* [0.0404] (0.0954)
Sabit terim	-3.6031*** [0.6595] (0.0000)	-5.2692*** [1.1269] (0.0001)	-6.8140*** [1.9376] (0.0016)	-16.0748*** [1.0812] (0.0000)
R²	0.8976	0.9081	0.9237	0.9887
Düzeltilmiş R²	0.8905	0.8983	0.9120	0.9865
DW	0.3139	0.4923	0.6139	1.4920
F-istatistiği	127.1109***	92.2570***	78.6944***	439.4201***
p - değeri	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)

AIC	-1.5218	-1.5678	-1.7030	-3.5527
SCH	-1.3844	-1.3845	-1.4717	-3.2751
E-G Test ist.	-2.5867	-2.8498	-3.0389	-4.1177
p - değeri	(0.0115)	(0.0059)	(0.0036)	(0.0002)
Not: Köşeli parantez içerisindeki rakamlar t-istatistiklerini, parantez içerisindeki rakamlar ise p-değerlerini göstermektedir.				

Tablo 5.4 incelendiğinde parametreleri tahmin edilen uzun dönem denge regresyon modelinin katsayılarının işaretleri iktisadi beklentilere uygundur, yani kişi başı gelir (kişi başı refah) ifade eden kişi başı GSYH'yi tüm açıklayıcı değişkenlerin pozitif bir fonksiyonudur. Aynı zamanda bütün parametreler istatistiksel olarak da anlamlıdır.

Kişi başı gelir üzerinde (LNPCGDP), yani kişi başı refah üzerinde, sosyal yardımların (LNSFP) etkisinin önemini dikkate almak için temel model hariç tüm incelenen modellerde sosyal yardım değişkeni kontrol altında tutulmuştur. Ayrıca, Türkiye ekonomisinde yaşanan çeşitli ekonomik krizlerinde etkileri araştırılmıştır. Ancak, Model 4'de istatistiksel olarak anlamlı etki sadece 2001 krizi için tespit edilebilmiştir. Bununla beraber kontrol amaçlı olarak tüm modellerde yer almasına izin verilmiştir.

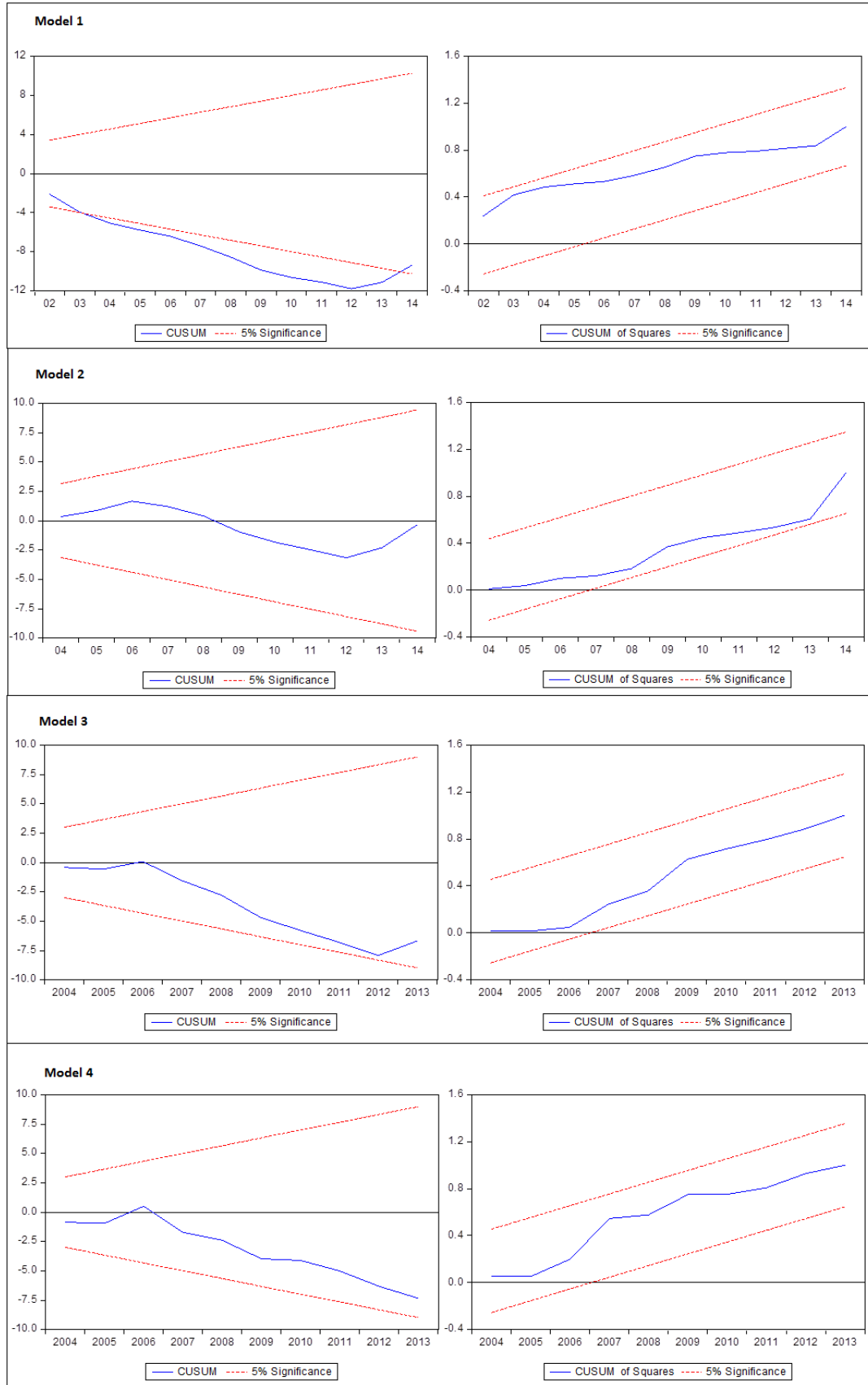
Sosyal yardımların (LNSFP) 2002 sonrası etkisinin tüm modellerde istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Bununla beraber eğitim (LNEDU) ve sağlık (LNLIFE) değişkenlerinin ise işaret beklentilerinin iktisadi beklentiye uygun olmasına rağmen Model 2 ve Model 3'de istatistiksel olarak anlamlı olmadıkları görülmektedir. Model 4 incelendiğinde tüm açıklayıcı değişkenlerin işaretleri iktisadi beklentiye uygun ve istatistiksel olarak anlamlı katsayı tahminlerinin elde edildiği görülmektedir. Sonuç olarak model seçim kriterleri olan AIC ve SCH'de dikkate alındığında Model 4 diğer modellere göre tercih edilmiştir. Model 4'de 2002 sonrasında sosyal yardımların artması (LNSFP) diğer değişkenler sabitken kişi başına refahı (LNPCGDP) %0.06 arttırmaktadır. Diğer

katsayı tahminleri ile kıyaslandığında sosyal yardımların kişi başına refah üzerindeki etkisinin daha küçük olduğu görülmektedir.

Çalışmada kurulan modelde yer alan değişkenlerin durağan olmamasından dolayı değişkenler arasındaki uzun dönem ilişki Engle-Granger eşbütünleşme testi ile araştırılmıştır. Engle-Granger eşbütünleşme testi sonuçlarına göre tüm modellerin eşbütünleşik olduğuna karar verilmiştir. Model tahminlerinin ardından model ere ilişkin yapısal kırılmanın varlığını araştırmak üzere, CUSUM ve CUSUM Q grafiklerinde yararlanılmıştır.



Grafik 5.1 Modellere İlişkin CUSUM ve CUSUM Q Grafikleri



0

Modellere ait artıklar incelendiğinde, CUSUM ve CUSUM Q grafiklerine göre, Model 1’de yapısal kırılmanın olduğu görülmektedir. Diğer modellerde ise yapısal kırılmanın olmadığı görülmüştür.

Durağan olmayan serilerin fark alınmasıyla kaybolan uzun dönem ilişkilerinin modele yansıtılması amacıyla hata düzeltme modeli kurulmuştur. İlk olarak serilerin kısa dönem denge ilişkisinin incelenmesi için uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle Hata Düzeltme Modeli’nin uygun gecikme uzunluğu AIC ve SCB kriterlerine göre belirlenmiştir. Tablo 5.5’de uygun geçilme uzunluğunun seçimine dair değerler gösterilmiştir. Tablo 5.5’deki değerlere göre, uygun gecikme uzunluğu 1 olarak seçilmiştir.

Tablo 5.5 Uygun Gecikme Uzunluğunun Seçimi

Gecikme Uzunluğu	AIC	SCB
1	-3,8463	-3,3748
2	-3,6415	-2,9754
3	-3,5038	-2,6399
4	-3,9232	-2,8587

Tablo 5.6’da ise hata düzeltme modeline ait sonuçlar yer almaktadır.

Tablo 5.6 Hata Düzeltme Modeli Sonuçları

Bağımlı Değişken: dLNPCGDP				
Yöntem: EKK				
Gözlem Sayısı: 29				
Değişken	Katsayı	Std. Hata	t-ist.	p-değeri.
HDT(-1)	-0.6525	0.2200	-2.9652	0.0079***
DLEC	1.0679	0.1950	5.4753	0.0000***
DLEC(-1)	-0.1187	0.2804	-0.4233	0.6768
DLNSFP	-0.0809	0.0331	-2.4379	0.0248**
DLNSFP(-1)	-0.0006	0.0416	-0.0149	0.9883
DLNEDU	0.2321	0.1263	1.8366	0.0820*
DLNEDU(-1)	0.0861	0.0986	0.8737	0.3932
DLNLIFE	3.6390	1.0052	3.6200	0.0018***
DLNLIFE(-1)	0.1355	1.0123	0.1339	0.8949
Sabit terim	-0.0052	0.0153	-0.3422	0.7359
R²	0.8091	F-ist.	8.9486	
Düzeltilmiş R²	0.7186	p-değeri	0.0000	

Tablo 5.6 analiz edildiğinde, U(-1)'in katsayısı negatif ve istatistiksel olarak anlamlı olduğundan Hata Düzeltme Modeli (HDM) kurulmaktadır. Tahmin sonuçlarına göre, HDT katsayısı istatistiksel olarak anlamlıdır. Değişkenler arasındaki kısa ve uzun dönem arasındaki hata düzeltme mekanizması çalışmaktadır. Kısa dönem ve uzun dönem arasında var olan dengesizlik bir dönem sonunda (1 yıl) % 65.25 oranında azalacaktır.

5.10 Genel Değerlendirme

Sosyal yardım uygulamaları, bazı ülkelerde toplumun en yoksul kesimini hedef kitle olarak seçerek asgari yaşam düzeyi sunma amacını taşıırken, bazı ülkelerde ise yoksul ve ihtiyaç sahibi olan her birey için cömert olarak adlandırılan kapsamlı programlar aracılığıyla yürütülmektedir. Sosyal yardımların amaç, içerik ve işleyiş bağlamında ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal yapılarına göre birbirlerine göre değişkenlik gösteriyor olmasına rağmen, ortak amaç kişilerin yaşam kalitelerinin yükseltilecek refah artışının sağlanmasıdır.

Sosyal harcamalarda önemli bir kalem olan sosyal yardımlar ise, karşılıksız, primsiz ve geri ödemesiz olarak ihtiyaç ve yoksunluk durumuna göre verildiği için, sosyal yardım uygulamalarının ekonomideki dengeyi bozduğunu savunanlar için, ülkenin ekonomik gelirin, dolayısıyla toplumsal refahı negatif etkilediğini öne sürmektedirler. Sosyal yardım kullanıcılarının “sosyal yardım bağımlılığı” kavramıyla iş piyasasından uzaklaşarak, çalışan tüketime katılan kesimin gelirini de azalttığı yönünde savlar ileri sürülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ekonomilerde sosyal yardım harcamaları, ekonomik etkinlik ve refah açısından tartışma alanı oluşturmuştur.

Türkiye’de sosyal yardım uygulamaları dağınık, düzensiz ve kurumsal işleyiş yapısından uzak olsa da, “hayırseverlik” olgusunun desteğiyle geçmişten günümüze kadar geçerliliğini korumuştur. 2002 yılından sonra, 2001 ekonomik krizinin de etkisiyle sosyal yardım alanında ŞNT yardımlarıyla kurumsal bir süreç başlamıştır. Sosyal yardımlardan faydalanacak kişilerin ve yardım miktarının belirlenmesi, yardımların verilme yöntemi ve yardım alan bireylerin eğitim ve sağlık alanında yerine getirmesi gereken şartların takip edilmesi gibi aşamalarla, sosyal yardımların kurumsal bir kimlikle ifade edilmesini sağlamıştır. Ancak Türkiye’nin de gelişmekte olan ekonomiler kategorisinde yer alması, sosyal yardım alan kişilerin bağımlılık olgusuyla hareket ettikleri, iş piyasasına girmemelerinde sosyal yardımlardan elde ettikleri gelirin etkili olduğu tartışmaları, ülke bütçesinden sosyal yardım alanına ayrılan kaynağın etkinlik analizini gerekli kılmaktadır.

Bu çalışmada, sosyal yardımların sosyal yardımları finanse eden ve sosyal yardımlardan faydalanan kişi ayrımı yapmadan, sosyal yardım harcamalarının ülkede kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisi tahmin edilmeye çalışılmıştır. Ekonomik üretim Cobb-Douglas fonksiyonunun geliştirilmiş hali Solow ekonomik büyüme modeline dayandırılan ekonometrik modelde, bütçeden tüm fonlara ayrılan kaynak içerisinde SYDTF'ye aktarılan kaynağın oranı, sosyal yardım değişkeni olarak alınmıştır. Analiz sonuçlarına göre, bu değişkenin kişi başına düşen gelir üzerinde anlamlı ve pozitif bir etkisi bulunmaktadır. Sosyal yardımların verilme sebeplerinden birisi olan kişinin beşeri sermayesini artırarak ekonomik üretim sürecinde girdi olan işgücünün kalitesini artırma amacı, modelde eğitim ve sağlık değişkenlerinin kişi başı gelir üzerindeki etkisini açıklayan katsayılarının diğer katsayılardan farklılığıyla görülmektedir.

Eğitim değişkeninin temsil eden lise düzeyinde öğretmen başına düşen öğrenci sayısının kişi başı geliri etkileme katsayısı 0.53 iken, uluslararası karşılaştırmalarda kullanılan sağlık göstergelerinden doğumda beklenen ortalama yaşam beklentisinin kişi başı geliri etkileme katsayısı ise 4.18'dir. Sosyal yardım değişkenine göre kişi başı gelir (refah) üzerinde daha yüksek etkiye sahip olan eğitim ve sağlık, sosyal yardımların içeriğinin ve amacının ne olması gerektiğine dair bir veri sunmaktadır. Sosyal yardım ihtiyacı olanlar, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimde sorun yaşamaktadır ve muhtaçlık durumu bu sorunu daha da derinleştirmektedir. Eğitim ve sağlık göstergeleri, bireyin gelir elde etme için iş bulma sürecinde pozitif bir etkiye sahip olduğundan, bireyin yoksulluğunu azaltma veya yoksulluktan kurtulma, gelir artışı ve refah kazancında temel değişkenler olmaktadır. Eğitim ve sağlık alanında verilen sosyal yardımların kapsamı, hedef kitlesi ve çeşitliliği genişletilmeli, sosyal yardımların faydalanıcıların beşeri sermayesini nasıl etkilediğinin de takip edilmesi gerekmektedir. Bu şekilde, sosyal yardım alan bireylerin nitelikli işgücü için gereken sermayeye sahip olması, sosyal yardımların amacına göre kullanılması ve uzun dönemde kişinin kalıcı gelir elde edebilecek iş sahibi olmasıyla sosyal yardım ihtiyacı azalacaktır.

Sosyal yardımların ülkede kişi başına düşen gelir üzerinde pozitif bir etkiye sahip olması, sosyal yardımlardan faydalanan kesimin ekonomik ve sosyal yaşama katılımı konusunda olumlu bir sürece işaret etmektedir. Negatif dışsallık riskinin de azalarak, sosyal

yardımların maliyetini sosyal yardım ihtiyacı olmayanların yüklenme riski azalmaktadır. Ancak, sosyal yardımların kişi başı gelir üzerindeki etkisinin artırılması tek başına sosyal yardım miktarının yükseltilmesiyle mümkün değildir. Sosyal yardım kullanıcılarının sosyal yardım uygulamalarının farklılığından bağımsız takip sistemiyle izlenmesi gerekmektedir. Bu durum, sosyal yardımların ihtiyaç duyulan alanda kullanılmasını sağlayarak, etkinliğini artıracaktır. Diğer yandan, eğitim ve sağlık göstergelerinde makro düzeyde iyileşme sağlayacak uygulamaların devamlılığı önemlidir. Bu süreçte de, makro düzeyde yapılan eğitim ve sağlık yatırımlarının eşitlik sağlama adına sosyo-ekonomik eşitsizlikleri artıran bir anlayışla yürütülmemesi gerekmektedir. Çünkü her bireyin eğitim, sağlık hizmetlerinden eşit faydalanma hakkının yanı sıra, dezavantajlı grupların bu hizmetlerden faydalanırken eşitlik ilkesine göre etkinlik prensibinin önemi artmaktadır.

BÖLÜM 6

SONUÇ VE GELECEKTEKİ ÇALIŞMALAR İÇİN ÖNERİLER

Bireyin ve toplumun faydası olarak tanımlanan refah, bireyin ve toplumun sosyal, ekonomik ve kültürel farklılığından dolayı farklı değişkenlerle ifade edilmektedir. Faydaya atfedilen değerlerin değişimi, ülkelerin ekonomik durumu, ülke yönetimlerinin siyasi yapısı gibi özelliklerden dolayı refahın tanımlanması, kapsamı ve refahın hangi aktör tarafından sağlanacağı konusunda ortak bir görüş bulunmamaktadır. Ülkelerin refah tipolojisine göre kategorize edilmesine sebep olan bu farklılık, refah ölçümünü de zorlaştırmaktadır. Buna rağmen, gelir, eğitim, sağlık, barınma ve gıda gibi değişkenlerin kişisel ve toplumsal refahın göstergesi olduğuna dair bir görüş birliği mevcuttur. Refahı artırmaya yönelik politika araçlarından birisi olan sosyal yardımların refahla olan ilişkisinin analiz edildiği tez çalışmasının ilk bölümünde tez çalışmasının amacı, içeriği ve metodolojisi açıklanmıştır.

İkinci bölümde ise, refahı belirleyen değişkenler konusunda yapılan çalışmalara yer verilerek, refah ölçümünü kolaylaştıracak ortak değişkenlerin neler olduğu açıklanmıştır. Refahın çok boyutlu olması ve tanımlanmasındaki farklılıklar analiz edilerek, farklı refah tanımlamalarına yer verilmiştir. Tez çalışmasında da baz alınan refahın temel göstergesi olarak parasal değerle ölçülebildiğinden gelir değişkeninin, refah, yoksulluk ve sosyal yardım çerçevesinde önemi üzerinde durulmuştur. Sosyal yardımların kişinin veya hane halkının refahında olumlu bir etkiye sahip olduğu açıklanırken, aynı zamanda sosyal yardımların verileceği kesimin nesnel ölçütlerle belirlenmesi gerekliliğini gösteren ampirik çalışmalar anlatılmıştır. Kişinin refah durumu veya seviyesi, sosyal yardım alıp almaması konusunda karar verilirken belirleyici bir etkiye sahiptir. Bu şekilde, refah düzeyi düşük olan kişilerin hedef kitleyi oluşturduğu sosyal yardımların refah üzerindeki değişim

etkisinin pozitif olacağı savunulmuştur. Ayrıca, sosyal yardım harcamalarının yalnızca sosyal yardım



alan kesim üzerinde değil, ülkede refah göstergelerinden birisi olan yoksulluk üzerindeki olumlu etkisini açıklayan ampirik çalışmalar da açıklanmıştır.

Ayrıca tezin ikinci bölümünde, sosyal yardımların da önemli bir yer edindiği eğitim, sağlık alanlarındaki kamu harcamalarının ve sosyal yardım uygulamalarının refah üzerindeki etkisini ölçen çalışmalar açıklanmıştır. Özellikle eğitim, sağlık ve gıda yardımlarının herkesi kapsamından ziyade yoksul ve muhtaç kesimi hedefleyerek uygulaması sonucunda, ortaya çıkan refah artışının daha yüksek olduğu sonucuna varılmıştır. Bu nedenle sosyal yardımların refahı nasıl etkilediğine dair yapılan çalışmalara dair çıkan sonuçlar, yardımlardan faydalanan kesimin doğru seçilmesinin önemini ortaya koymaktadır. Sosyal yardım kullanıcılarının belirlenmesinde refahın göstergeleri olan eğitim, sağlık, beslenme, ulaşım, sosyal aktivite ve hane halkı demografik özellikleri gibi değişkenlerin doğru hedefleme yapılmasında önemi ortaya çıkmaktadır. Sosyal yardımların bu kesimlere verildiği takdirde ve etkili bir izleme sistemiyle, sosyal yardımların ülke ekonomisindeki maliyet etkisi uzun dönemde ortaya çıkan geliri artırıcı etkisi mevcuttur.

Ülkelerdeki mevcut sosyal yardım programlarının incelendiği üçüncü bölümde, ABD, Kanada, Almanya, İngiltere, İsveç, Meksika ve Brezilya ülkelerinin sosyal yardım uygulamalarına yer verilmiştir. ABD ve Kanada yüksek gelir grubunda ülkeler olmasına rağmen, sosyal yardımların hedef kitlesi en yoksul kesim olarak belirlenmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin kapsayıcılığı ise, istihdam şartına bağlı kılınmaktadır. Almanya’da çok daha geniş sosyal yardım uygulamaları bulunurken, İsveç’te sosyal yardımların önemli bir bölümü sosyal güvenlik sistemi dâhilinde verilmektedir. Meksika ve Brezilya ise gelişmekte olan ülke ekonomisi olmalarının, sosyal yardım uygulamalarının içeriğine ve harcama miktarına etkilediği sonucuna varılmıştır. Bu iki ülkede sosyal yardımların eğitim, sağlık ve gıda alanlarına odaklanması, işgücü niteliğinin artırılması ve yoksul kesimin ekonomik ve sosyal yaşamdan dışlanmamasını amaçladığını göstermektedir.

Türkiye’de geçmiş dönemde uygulanan ve mevcut durumda uygulanmakta olan sosyal yardımların hedef kitlesi, içeriği, uygulandığı dönem ve harcama miktarlarının açıklandığı

tezin üçüncü bölümünde, Türkiye’de sosyal yardım anlayışının siyasi ve sosyal yapının değişimiyle birlikte açıklanmaya çalışılmıştır. Türkiye’de alt ve orta sınıfın ülkenin siyasi ve ekonomik yönetiminde temsil gücü, bu sınıfın taleplerinin değerlendirilmesinin ve kabul görmesinin önünü açmıştır. Türkiye’de sosyal yardımlardaki ilerleme, gelir dağılımının iyileşmesiyle de açıklanmaktadır. Gelirin adil paylaşımının yanı sıra, ekonomik iyileşme ve sosyal gelişmeye bağlı olarak refah hizmetlerinin her vatandaşa eşit yararlanması, ülke refahını yükseltirken dezavantajlı kesim olarak nitelendirilen gruba yönelik politikalara ve uygulamalara hız kazandırmıştır. Ayrıca, Türkiye’de 2002’den sonra ekonomideki iyileşmeyle birlikte sosyal harcamaların artışı, yoksul kesimin ihtiyaçlarının öncelemesine sebep olmuştur.

Tezin dördüncü bölümünde ise, Türkiye’deki 2002 yılından sonra kayıt altına alınma ve veri toplama açısından olanak sağlayan sosyal yardımlara ayrılan kaynağın toplam fon içerisindeki oranının kişi başı gelir üzerindeki etkisinin EKK yöntemiyle test edildiği analizde, sosyal yardım değişkeninin kişi başı gelir üzerinde pozitif ve anlamlı etkisi olduğu bulunmuştur. Analizde eğitim ve sağlık göstergelerinin kişi başı gelir üzerinde sosyal yardımlara göre etki katsayısının yüksek olması, bu alanlardaki kamu politikalarının sosyal yardım uygulamalarını da doğrudan etkilediğini göstermektedir. Kişi başı gelir olarak kabul edilen refah artışında eğitimin ve sağlığın pozitif etkisi, makro düzeyde her bireyin eğitim ve sağlık hizmetlerinden adil ve kaliteli düzeyde faydalanması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanma sürecini sosyo-ekonomik özelliklerin belirlemediği ve her bireyin adil paylaşım ile bu hizmetlerden faydalanması, sosyal yardımların verimliliğini de artıracaktır. Ancak burada, eğitim, sağlık ve gıda gibi kişinin ekonomik üretimde yer alması ve sosyal yaşama katılmasında kamu her bireye eşit uygulamaları gerçekleştirmekten ziyade, refah değişkenlerine erişimde sorun yaşayan bireyleri sosyal yardımlarla güçlendirilmesi gerekmektedir. Sosyal yardımların asıl amacı, sosyo-ekonomik eşitsizlik yaşayan veya dezavantajlı sayılan durumları ortadan kaldırarak kişiyi sosyo-ekonomik açıdan yeterli hale getirebilmektir. Bu şekilde sosyal yardımların ekonomik üretimde yer alması sağlanırken, aynı zamanda sosyal yardımlar refahı yükseltme aracı olarak da kullanılacaktır. Sosyal yardımlara ayrılan kaynağın kamu tarafından karşılanması ve sosyal yardımların karşılıksız olması, ekonomik etkinlik tartışmalarına sebep olmaktadır. Sosyal yardımların bireysel ve toplumsal refah artışını

sağlayacak bir politika aracı olarak kullanılması, ekonomik etkinlik konusundaki fikir ayrılıklarına da çözüm getirecektir.

Bu aşamada sosyal yardımlar alanında Türkiye’de kurumsallaşma, sosyal yardım kavramının anlaşılması ve bir çerçeve içinde değerlendirilme sürecinin yakın bir geçmişi vardır. Ancak bu yakın geçmişe rağmen sosyal yardımların ülke ekonomisinde kendine bir yer edinmesi, sosyal yardımların sosyal devlet uygulamalarında kabul görmesi ve halkın talepleri, sosyal yardım alanındaki çalışmaların gerekliliğini göstermektedir. Özellikle, sosyal yardım verilen birey, hane halkı veya ailelerin belirlenme kistaslarında önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Buna rağmen, sosyal yardım alanların sosyo-ekonomik göstergeler açısından nasıl bir değişim gösterdiklerinin ve sosyal yardımlarla elde ettikleri kazanımlarının ve sosyal yardım algısının ne olduğuna dair çalışmalar, ülke ekonomisi için gerekli olmakla birlikte sosyal adalet ve toplumsal refah için de büyük önem taşımaktadır. Sosyal yardımların bir bağımlılık kültürü oluşturduğu, kayıt dışı çalışmayı teşvik ettiği ve ülke ekonomisine ciddi bir maliyet yüklediği konusundaki eleştiriler, sosyal yardım alan bireylerin takip edilmesi ve sosyal yardım alma sürecinin çıktılarının analiz edilmesiyle değerlendirilebilir.

Diğer yandan, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyümenin ilk olarak nicelik olarak artışı, sonrasında ise ortaya çıkan gelirin tüm sosyo-ekonomik gelir gruplarına adil paylaşımı konusu tartışılmaktadır. Bu nedenle, Türkiye gibi sosyal yardımlar alanında rasyonel tartışmaların yakın zamanda başladığı ve nicelik üzerinde yoğunlaşan çalışmaların yanı sıra, sosyal yardım alan bireylerin eğitim ve sağlık hizmetlerinden ne ölçüde faydalanabildikleri, istihdam ve sosyal yardım ilişkisinin nasıl çalıştığı, sosyal yardım alma kriterlerine uyumun yasal ve etik olup olmadığı araştırılmalıdır. Bu bağlamda sosyal yardımların ekonomik etkinlik ve sosyal refahı eş anlı olarak pozitif etkilemesi, sosyal yardımların refah göstergeleri üzerindeki etkisinin artması ve kişi başı geliri artırması bağlamında,

- Sosyal yardım alan kişi, aile veya hane halkının sosyo-ekonomik göstergelerindeki değişimin belirli zaman aralıklarıyla takip edilmesi,

- Eğitim ve sağlık alanında verilen sosyal yardımların aynı zamanda beşeri sermaye yatırımı olduğu dikkate alınarak, bu alandaki sosyal yardımların çeşitliliğinin artması,
- Her ilin ve ilçenin bir sosyal yardım haritası çıkarılarak, sosyal yardımların genel kategorizasyonunun yanı sıra özel alanlarda öze ihtiyaçlara karşı kurgulanması,
- Sosyal yardım alamayan bireylerin sosyal yardım başvurularının incelenerek, sosyal yardım uygulamalarının bir alt sınıfı olarak sosyal destek programlarının oluşturulması,
- Sosyal yardım yararlanıcılarının belirlenmesinde suiistimal edilebilecek, yalan veya yanlış beyanların önüne geçilmesi için, yerel yönetimlerle birlikte bir koordinasyon sisteminin kurulması,
- Ekonomik maliyet olarak önemli bir kaynak aktarılan sosyal yardımların verildiği her alanda, nicelik analizlerinin yanı sıra etki analizlerinin yapılacağı, her yıl düzenli olarak sosyal yardım verilen bireylerin kazanımlarının ve sorunlarının ölçüldüğü çalışmaların yapılacağı bir yapının geliştirilmesi,
- Kişisel veri mahremiyeti korunarak, sosyal yardım kullanıcılarının sosyal yardım ve refah arasında kurulan ilişkinin araştırılmasına yönelik çalışmaların desteklenmesi,
- Ülke örneklerindeki sosyal yardım programlarını içeren tanımlayıcı çalışmaların yanı sıra, özellikle gelişmekte olan ekonomilerde yürütölen sosyal yardımların etki analizlerinin Türkiye'yle karşılaştırmalı olarak analiz edilmesi,
- Sosyal yardım alamayan ve sosyal yardıma ihtiyacı olmayan bireylerin sosyal yardımlara ve sosyal yardım kullanıcılarına yönelik algısının ölçülmesi,
- Sosyal yardımların kişi başı gelir üzerindeki etkisinin yanı sıra, refahın adil paylaşımındaki rolünün nasıl olması gerektiğine dair araştırmaların yapılması,

tez çalışmasının önerileri arasında yer almaktadır. Bu şekilde, sosyal yardımların ülke ekonomisi için yalnızca bir maliyet kalemi olmaktan çıkarılarak, ekonomik üretimin öznesi olan işgücünün niteliğinin artmasında pozitif bir katkı sunması sağlanabilir. Bunun yanı sıra, sosyal yardım alan ve almayan bireylere sosyal yardımların etkinliği ve refah üzerindeki etkisi çalışmalarla açıklanarak, bireyler arasında sosyal adaletin gerçekleşmesi açısından yardımcı olacaktır. Ayrıca, sosyal yardımların gelir, yani refahı yükseltecek

şekilde kurgulanması ve yürütülmesi, bireysel ve toplumsal refah artışını sağlayacağında, sosyal yardımlar ekonomik ve sosyal adalet bağlamında önemli bir politika aracı olarak kullanılabilir.



REFERANSLAR

Akın, C.S. (2007), “Sağlık ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye’de Sağlık Sektörü ve Harcamaları”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Akyüz, F. (2008), “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, *Journal of International Social Research*, Vol:1(5).

Albayrak, Ö. (2003), “Refah İktisadının Teorik Temelleri: Piyasa Refah İlişkisi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Arslan, N. (2014), “Sosyal Yardımlar Ve İstihdam İlişkisinin İncelenmesi: Sivas İlinde Bir Alan Araştırması”, *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), ss.16.

Bakan, S., Özdemir, H. (2012), “Sosyal Politika Açısından CHP ile AKP’nin Karşılaştırılması”, *Akademik Yaklaşım Dergisi*, İlkbahar, 3(1).

Balcı, Ş. G. (2007), Tutunamayanlar ve Hukuk, *Dost Kitabevi Yayınları*, Ankara.

Barr, N. (2004), Economics of the Welfare State, *Oxford University Press*, Oxford.

Barro, R.J. (1991), “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, 106, ss. 407-43.

Bergson, A. (1938), “A Formulation of Certain Aspects of Welfare Economics”, *The Quarterly Journal of Economics*, 52(2), ss. 310-334.

Bloom, D. E., Canning, D. (2000), “The Health and Wealth of Nations”, *Science’s Compass, Policy Forum: Public Health*, 287, ss. 1207–1209.

Borjas, G. (1999), “Immigration and the Food Stamp Program”, *Joint Center for Poverty Research Working Paper*.

Brazil’s Conditional Cash Transfer Programme Bolsa Família IBSA International Conference on South-South Cooperation, (2012), “Innovations in Public Employment Programmes and Sustainable Inclusive Growth” New Delhi, (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro_new_delhi/documents/presentation/wcms_175274.pdf, erişim:21 Ekim 2015).

Breunig, R., Dasgupta, I. (2005), “Do Intra-Household Effects Generate the Food Stamp Cash-Out Puzzle?”, *American Journal of Agricultural Economics*, 87(3), ss. 552-568.

Brodin, E. (1993), *Sweden’s Welfare State: A Paradise Lost*, (Çev. Süleyman Erdal), New York .

Buğra, A., Keyder, Ç. (2011), *Sosyal Politika Yazıları, İletişim Yayınları*, İstanbul.

Buğra, A. (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika, İletişim Yayınları*, İstanbul.

Castro-Leal, F. (1996), "Poverty and Inequality in the Distribution of Public Education Spending in South Africa", World Bank.

Charemza, W. W., Deadman, D. F. (1997), *New Directions in Econometric Practice*, Edward Elgar Yayıncılık, Cheltenham.

Connolly, S. ve Munro, A. (1999), *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall, Essex (akt. Mehmet Selim Bağlı, Maliye Dergisi, sayı: 158, Ocak-Haziran 2010).

Chung, H., Muntaner, C. (2007), "Welfare State Matters: A Typological Multilevel Analysis of Wealthy Countries", *Health Policy*, 80(2), ss. 328-339.

Çelebi, K. (2000), *Kamu Ekonomisi Analizi: Kamu Ekonomisinin Büyüklüğü Sorunu*, Emek Matbaası, Manisa.

De Long, J. B., Summers, L. H. (1992), "Macroeconomic Policy and Long-Run Growth, *Policies for Long-Run Economic Growth*", ss. 93-128.

DePolt, R. A., Moffitt, R. A., Ribar, D. C. (2009), "Food Stamps, Temporary Assistance for Needy Families and Food Hardships in Three American Cities", *Pacific Economic Review*, 14(4), ss.445-473.

De Janvry, A. (2006), "Conditional Cash Transfer Programs in the Bigger Picture of Social Policy: Where Do They Fit? How can They be Made to be more Effective?", *In Third International Conference on Conditional Cash Transfers*, Istanbul, Türkiye.

Demery, L. (2003), "Analyzing the Incidence of Public Spending, The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools", Oxford University Press, ss. 41-68.

Demirbilek, S. (2005), Sosyal Güvenlik Sosyolojisi, *Legal Yayıncılık*, İzmir.

DeNavas-Walt, C., Proctor, B. D., Smith, J. C. (2010), "Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2009", *Current Population Report* No. P60-238, U.S. Census Bureau.

DeNavas-Walt, C. (2010), Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States, *Diane Publishing*.

Ditch, J. (1999), "The Structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union", *Linking Welfare and Work*, *European Foundation*, Dublin, ss. 59-70.

Duclos, J. Y., Araar, A., Giles, J. (2006), "Chronic and Transient Poverty: Measurement and Estimation, with Evidence from China.

Easterlin, R. A. (1981), "Why Isn't the Whole World Developed?", *The Journal of Economic History*, 41(01), ss. 1-17.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. (1996), "Social Assistance in OECD Countries", *Synthesis Report*, 46, ss.3-195.

Eralp, A., (2015), Türkiye'de İşsizliğin Zincirleme Reaksiyon Teorisi Çerçevesinde İncelenmesi (1965-2010), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ekonometri Anabilim Dalı, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.

Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, *Princeton University Press*, Princeton, NJ.

Ferrera, M. (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6, ss17-37.

Fiszbein, A., Schady, N. R., Ferreira, F. H. (2009), "*Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*", World Bank.

Gerdtham, U., ve Jönsson, B., (1991), "Price and Quantity in International Comparisons of Health Care Expenditure ," *Applied Economics*, 23(9), ss. 1519-1528.

Glenngård, A.H, Hjalte, F., Svensson, M., Anell, A., Bankauskeit, V. (2005), "Swedish Health System in Transition, WHO Regional Office for Europe on Behalf of the European Observatory On Health Systems and Policies", ss.1-3.

Goldsmith, E. B. (2000, Resource Management for Individuals and Families, *Wadsworth, Thomson Learning Inc., USA*.

Gomez, R. H. (2006), "Oportunidades: The Human Development Program of Mexico", 3. *Uluslararası Şartlı Nakit Transferleri Konferansı*, 26-30 Haziran, İstanbul, (akt. Caner Esenyel, Türkiye'de ve Dünya'da Şartlı Nakit Transferi Uygulamaları).

Gough, I.(2001), "Social Assistance Regimes: A Cluster Analyses", *Journal of European Social Policy*, 11(2): ss. 165-170.

Grossman, M. (1972), "On The Concept of Health Capital and The Demand for Health," *Journal of Political Economy* 80(2), ss. 223–255.

Guio, A-C. (2005), 'Income Poverty and Social Exclusion in the EU25', *Statistics in Focus* 13/2005, Brüksel, Eurostat.

Güzel, A., Okur, A. R., Caniklioğlu, N. (2010), Sosyal Güvenlik Hukuku, *Beta Basım Yayım Dağıtım*, İstanbul.

Gundersen, C., Jolliffe, D., Tiehen, L. (2009), “The Challenge of Program Evaluation: When Increasing Program Participation Decreases the Relative Well-being of Participants”, *Food Policy*, 34(4), ss. 367-376.

Jolliffe, D., Tiehen, L., Gundersen, C., Winicki J. (2003), “Food Stamp Benefits and Child Poverty in the 1990s”, *Food Assistance and Nutrition Research Report*, No.33, United States Department of Agriculture.

Jolliffe, D., Gundersen, C., Tiehen, L., Winicki, J. (2005), “Food Stamp Benefits and Child Poverty”, *American Journal of Agricultural Economics*, 87(3), ss. 569-581.

Işık, H. (2014), Federal Almanya’da Uygulanan Sosyal Yardım Sistemi, Türkiye Karşılaştırması ve Türkiye’deki Uygulamalara Yönelik Öneriler, Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

Jäger, F., & Thomé, H. (2011), Leitfaden Alg II/Sozialhilfe von AZ, *Druckerei ve Verlag (DVS) Yayıncılık*, Frankfurt.

Kar, M., ve Taban, S. (2003), “Kamu Harcama Çeşitlerinin Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri”, *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, 58(3), ss. 159-175.

Karagöl, E. T., Yıldırım, J., Murat, A., Eralp, A., Güneş, F., Sungur, M. (2013), “Türkiye’de Sosyal Yardım Yararlanıcılarını Belirleyen Faktörler”, *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 1-22.

Kirmanoglu, H. (1998), "Türkiye'de Gelir Bölüşümünün Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları", Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirileri, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yayınları, ss. 77.

Kober, N., Rentner, D. S., Jennings, J. (2006), "A Public Education Primer: Basic (and Sometimes Surprising) Facts about the US Education System", *Center on Education Policy*.

Koray, M. (2005), Sosyal Politika, *İmge Kitabevi Yayınları*, Ankara.

Kutlu, D. (2015). Türkiye'de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu, *NotaBene Yayınları*, Ankara.

Kurz, H. D., Salvadori, N. (2006), "Endogenous Growth in a Stylised' Classical' Model", *Economic Development and Social Change. Historical Roots and Modern Perspectives*, London: Routledge, ss. 106-124.

Lucas, R. E. (1988), "On The Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22(1), ss. 3-42.

Lundgren, B. (2006), "Recent Development in Unemployment Insurance in Sweden", *International Experts Workshop of the ISSA Technical Commission on Unemployment Insurance and Employment Maintenance, Brussels*, ss. 10-11.

Lundberg, U., Åmark, K., (2001), "Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000", *Scandinavian Journal of History*, 26, ss. 157-176.

Maurizio, F., Hemerijck, A., Rhodes, M. (2000), "Recasting European Welfare States for the 21st Century", *European Review*, (Special Issue on "The Future of the Welfare State", Ed. Stephan Leibfried), ss. 427-446.

Myles, J., Jill, (2002), "Political Theories of the Welfare State", *Social Service Review*, ss. 34-57.

Montgomery, P., Dennis, A.J. (2008), "Personal Assistance For Older Adults 65+", *Cochrane Database of Systematic Reviews*, No: 1, CD006855, ss. 7.

Mushkin, S.J., (1962), "Health as an Investment", *Journal of Political Economy*, 70(5), ss. 129-157.

Nath, S.K. (1975), A Reappraisal of Welfare Economics, *Routledge ve Kagan Paul*, Londra.

Özdemir, S. (2007), Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, *İstanbul Ticaret Odası*, İstanbul.

Panos, (2002), "Reducing Poverty: Is the World Bank's Strategy Working?", Panos Yayıncılık, Report No. 45, ss.1-52.

Pareto, V. (1971), Manual of Political Economy, *M. Kelley Publishers*, New York.

Pearson, M. (2002) Benefit Incidence Analyses: How Can It Contribute to Our Understanding of Health Systems Performance? (<http://hdrc.dfid.gov.uk/wp-content/uploads/2012/10/Benefit-incidence-analysis.pdf>, erişim: 21 Ekim 2015).

Pickvance, C. (2003), *The Impact of Social Policy*, Social Policy, (der. Baldock J., Manning, N., Vickerstaff, S.), *Oxford University Press*, New York.

Rawlings, L. B. (2005), "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes", *International Social Security Review*, 58(2-3), ss. 133-161.

Romer, P. M. (1990), "Human Capital and Growth: Theory and Evidence", In *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 32, ss. 251-286, Kuzey Hollanda.

Rowley, C.K., Peacock, A.T. (1975), *Welfare Economics*, *Martin Robertson*, Londra.

Rosen H.S., (1995), *Public Finance*, *Richard D. Irwin Inc.*, USA, 1995.

Rosenbaum, D. (2006), "Food Stamp Program is Growing to Meet Need, Centre on Budget and Policy Priorities", (<http://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/6-6-06fa.pdf>, erişim: 20 Ekim 2015).

Saraceno, C. (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, *The Policy Press*, Southampton.

Sari, R., Soytas, U. (2006), "Income and Education in Turkey: A Multivariate Analysis", *Education Economics*, 14(2), ss. 181-196.

Sarısoy, İ., Koç, S. (2010), "Türkiye'de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi", *Maliye Dergisi*, 158, ss. 326-348.

Sen, A. (1973), *On Economic Inequality*, *Oxford University Press*.

Short, K. (2011), “The Research Supplemental Poverty Measure: 2010”, Current Population Report No. P60-241, U.S. Census Bureau.

Stiglitz, J. (1988), Principal and Agent, John M. Olin Program for the Study of Economic Organization and Public Policy, Department of Economics/Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University

Stiglitz, J. (1994), Kamu Kesimi Ekonomisi, (Çev. Ömer Faruk Batirel), *M.Ü.Yay.* No.549, İstanbul.

Stiglitz J. (2000), Economics of the Public Sector, *W.W.Norton & Company*, New York.

Schmitzky, C. (2013), Sozialhilferecht, 5. Baskı, Verwaltungsakademie, Berlin (https://www.berlin.de/vak/dokumente/pdf/lehrbriefe/Lehrbrief_Sozialhilferecht.pdf erişim: 18 Eylül 2015).

Seyyar, A. (2006), Değişen Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Politikalar, *Değişim Yayınları*, İstanbul.

Shaikh, A., Tonak, E. A. (2000), “The Welfare State and the Myth of the Social Wage” (in Robert Cherry et al., eds.), *The Imperiled Economy*, Book 1. New York: URPE.

Skoufias, E. (2005), “PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico”, Research Report, No.139, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

Sözer, A. N. (1998), Türkiye’de Sosyal Hukuk, *Fakülteler Kitabevi*, Ankara.

Social Security Administration, SSA (2006), Social Security Programs: Throughout the World: Europe, *SSA Publication No.13-11801*, Washington D.C.

Şeker, S. (2008), Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Uzmanlık Tezi, Ankara.

Taşçı, F. (2008), “Türkiye'nin Kamusal Sosyal Yardım Anlayışı (1980-2007) Üzerine Bir Anali”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 55.

Tesliuc, E. D., Lindert, K. (2002), “Vulnerability: A Quantitative and Qualitative Assessment”, *Guatemala Poverty Assessment Program*.

Tiehen, L., Jolliffe, D., Gunderson, C. (2012), “*Alleviating Poverty in the United States: The Critical Role of SNAP Benefits*”, US Department of Agriculture, Economic Research Service, *Economic Research Report*, No.132.

Tiehen, L., Jolliffe, D., Gundersen, C. (2012), “How State Policies Influence the Efficacy of the Supplemental Nutrition Assistance Program in Reducing Poverty”, *Urbana*, 51, 61801-3605 (<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/124937/2/Tiehen.pdf>, erişim: 21 Ekim 2015).

Todaro, Micheal P., (2000), Economic Development, Seventh Edition, *Addison Wesley*, Massachusetts.

Ulutürk, S., Dane, K. (2008), “Kapitalist Devletin Dönüşümü, Metalaşma ve Sosyal Güvenlik Reformu: Ülke Örnekleri ve Reformun Geleceği. *Karaburun Bilim Kongresi Bildirisi*, (akt. Ersin Kaya, Yoksullukla Mücadelede Avrupa’nın ve Türkiye’nin Sosyal Yardım Modeli, 2009).

Uzawa, H. (1965), "Optimum Technical Change in an Aggregative Model of Economic Growth" *International Economic Review*, 6(1), ss. 18-31.

Ünsal, E. (2007), İktisadi Büyüme, *İmaj Yayınevi*, Ankara.

Van de Walle, D. (1996), "Assessing the Welfare Impacts of Public Spending", World Bank Policy Research Working Paper, No. WPS1670.

Winch, D.M. (1971), Analytical Welfare Economics, *Penguin Book*, İngiltere.

World Bank, (1991), Poverty Reduction Handbook, Washington.

Wodon, Q. T., Velez, E. (2001), "Poverty and Inequality. Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era", Washington, DC: The World Bank.

Zaidi, A., Frick, J. R., Büchel, F. (2005). "Income Mobility in Old Age in Britain and Germany", *Ageing and Society*, 25, ss. 543-565.

EK A

TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU



EK B

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİ

Soyadı, Adı: Dama, Nergis

Uyruğu: TC

Doğum Tarihi: 14 Mayıs 1984

Doğum Yeri: Çaykara / Trabzon

email: nergisdama@hotmail.com

EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet Yılı
Yüksek Lisans	Fatih Üniversitesi Ekonomi	2012
Lisans	Kocaeli Üniversitesi Matematik	2008

İŞ TECRÜBESİ

Yıl	Kurum	Görev
2013-	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi	Araştırma Görevlisi

YABANCI DİL

İngilizce (YDS: 72.50, Eylül 2013)

Almanca

YAYINLAR

Dama, Nergis. "The Impact of Smoking Ban on Cigarette Consumption", Yüksek Lisans Tezi, Fatih Üniversitesi, 2008.

