



türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları

*Ülker Şener
Araştırmacı*

*TEPAV Politika Notu
Şubat 2010*

Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları

1. Kavramsal Çerçeve

Son yıllarda yeniden gündeme taşınan yoksulluk tartışmaları, yoksullukla mücadele yöntemlerinin ve sonuçları hafifletici mekanizmaların daha yoğun tartışılmasını beraberinde getirmiştir. Yöntemlerin ve mekanizmaların başında sosyal politika araçlarından, sosyal güvenlik, sosyal yardımlar¹ ile aktif iş gücü politikaları alanında yapılan çalışmalar gelmektedir.

Sosyal politika “İnsanların özgür ve eşit haklara sahip bireyler olarak topluma katılmalarının yollarını araştıran bir alan(Buğra, A.)” “...kişileri sosyal risklerden ve yoksulluktan korumak, sonuç olarak kendi amaçları-hedefleri için mücadele etmelerini olanaklı kılmak (UNRISD)” gibi geniş bir çerçevede tanımlanmaktadır. Eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, istihdam ve sosyal hizmetler sosyal politikanın bileşenleridir.

Sosyal politikaya ilişkin uygulamalar sosyal devlet, sosyal koruma, refah toplumu vb ifadelerle kavramsallaştırılmaktadır. Avrupa ülkelerinde ve OECD tarafından yapılan araştırmalarda sosyal koruma kavramına sıkça rastlanılmaktadır. Sosyal koruma, devletin yurttaşları için olanaklı kıldığı sigorta ve diğer faydalar da dahil olmak üzere tüm koruma mekanizmaları olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de bu alandaki farklı kavramsallaştırmalar birbirlerinin yerine kullanılabilir. Sosyal güvenliğin “bireylerin ve ailelerin ekonomik ve sosyal risklerle karşılaşmaları durumunda gereksinim duydukları destek ve dayanışmanın, kamu programları aracılığıyla kurumsallaştırılmasıdır”² biçiminde tanımlandığı ve bu haliyle sosyal korumayı karşıladığı görülmektedir.³ Harcamalar söz konusu olduğunda da sosyal koruma harcamaları ile kamu sosyal harcamaları birbirlerinin yerine geçebilmektedir. Sosyal politikanın toplumsal refahı artırmayı hedefleyen politikalar bütünü, sosyal güvenlik veya sosyal korumanın ise içinde sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri barındıran politikaları tanımladığı söylenebilir. Türkiye’de sosyal koruma mekanizmaları içerisinde sosyal sigortalar(SGK), sosyal hizmetler (SHÇEK)⁴; işsizlik (İŞKUR) ve sosyal yardım programları (SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü, SHÇEK, Belediyeler) yer almaktadır⁵. Mekanizmalardan her biri diğerini etkilemekte ve biçimlendirmektedir.⁶

Sosyal yardımlar, yararlanıcıların herhangi bir biçimde katkı sunmadığı, devletin yoksulluğa karşı geliştirdiği destek mekanizmalarıdır. Sosyal yardımlar primsiz ödemeler ve genel yardımlar olarak sınıflandırılabilir. Yaşlılık, özürlülük aylıkları primsiz ödemeler, ayni ve nakdi olabilen genellikle düzensiz-geçici yardımlar ise genel yardımlar içinde yer almaktadır.

¹ Sosyal yardımların sosyal güvenlik içinde ele alınması ile ayrı bir başlık altında ele alınması arasında tartışmalar sürdürülmektedir.

² Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu, Erdoğan S., 2006

³ Buna rağmen yararlanılan kaynaklarda yer alan “social protection” metinde “sosyal koruma” olarak çevrilmiş ve kullanılmıştır.

⁴ Bu yardımlardan yararlanacak olanlar SHÇEK tarafından belirlenmekte yardım SGK tarafından yapılmaktadır.

⁵ Türkiye’de Kamu Sosyal Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi, Buğra A., Adar S., 2007

⁶ Türkiye’de sosyal korumadan çok sosyal güvenlik-sosyal hizmet-sosyal yardım... kavramları kullanılmaktadır. Bu nedenle Türkiye’ye ilişkin bölümlerde bu kavramlar tercih edilebilecektir.

Sosyal politikanın önemli bir ayağını işgücü politikaları oluşturmaktadır. İşgücü politikaları pasif ve aktif işgücü politikaları olarak tanımlanmaktadır. Pasif işgücü politikaları işsizlik sigortası, kıdem tazminatı gibi işten çıkarılan kişiye gelir desteği sağlamayı hedefleyen uygulamalardan oluşurken,⁷ aktif iş gücü politikaları işgücü becerilerini artırma, yaşam boyu öğrenme, işsiz kalanın süreyi kısaltma gibi daha çok işsizliği azaltmayı-iş başına dönüşü hızlandırmayı hedefleyen politikaları içermektedir.

Sosyal güvenlik mekanizmalarının, ekonominin genel seyri (büyüme, kriz vb), buna uygun olarak değişen-çeşitlenen istihdam politikaları, iş gücü arzında, ailede ve sosyal yapılarda ortaya çıkan değişimler ile birlikte ele alındıkları ve bunlardan etkilendikleri görülmektedir.

Ekonominin genel seyrindeki büyümeye ve işgücü piyasasında ortaya çıkan gelişmelere paralel olarak 60'lı – 70'li yıllarda Avrupa ülkelerinde sosyal hak taleplerinin karşılandığı, pasif işgücü politikalarının uygulandığı, olanakları fazla, yararlanıcıdan daha az talepte bulunan bir sosyal refah sistemi olduğu belirtilmektedir.⁸ Refah toplumunda işin gelir elde etme, ailenin ise bakım hizmetlerini sağlama biçiminde algılandığı-böylesi bir işlev gördüğü ifade edilmektedir. 80 ve sonrasında sosyal refah sistemlerinde ortaya çıkan sorunların bu iki etkenin-ailenin ve işin- değişmesinden kaynaklandığı belirtilmektedir.⁹ Yüksek ücretli, düzenli işlerin yerini düzensiz işlere bırakması¹⁰, uzun süreli işsizlik, nüfusun demografik yapısındaki değişimler (nüfus yaşlanması)¹¹ sistemde sorunların ortaya çıkmasının temel nedenleridir.¹²

Bu yazının amacı sosyal politikanın değişim dinamiklerini ortaya çıkarmaktan çok, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve işgücü politikalarına ilişkin bir çerçeve oluşturmak ve yoksullukla mücadelede nerede durduklarına bakmaktır. Ancak öncesinde yoksulluğa ilişkin birkaç noktanın altının çizilmesi yararlı olacaktır.

Yoksulluğun bir sorun olarak algılanıp, anlamlandırılmaya ve mücadele edilmeye çalışmasının tarihi 16. yüzyıla kadar gitmektedir. Yoksulun kim olduğu, neden yoksul olduğu, toplumdaki işlevinin-yerinin ne olduğu, anlamlandırma içeriğini oluşturmaktadır. Kabaca betimlemek gerekirse yoksul olmanın tembellik, düşkünlük, bireysel hatalar-yetersizlikler üzerinden açıklanması ile yapısal ve sistemik faktörlerle açıklanması arasında süregiden bir tartışma söz konusudur. Çözümlerde bu teşhislerle tutarlı biçimde ilk durumda en iyi ihtimalle yoksulun acıma nesnesi haline getirilerek merhamet duyulması ve hayırseverlikle kurtarılmaya çalışılması söz konusu olurken ikinci durumda yoksulların toplumun eşit bir bireyi olarak görülmesi, yoksullukla mücadelenin haklar çerçevesinde algılanması ve yapısal önlemlerle

⁷ Bu politikaların “Pasif” olarak nitelendirilmesine ilişkin tartışmalar yürütülmektedir.

⁸ Linking welfare to work, European Foundation, 1999, Cousins

Espring-Andersan tüm Avrupa ülkelerinde sistemin aynı olmadığını liberal, korporatist ve sosyal demokrat olmak üzere 3 farklı refah sisteminin oluştuğunu dile getirmiştir.

⁹ Kadın hareketinin etkisiyle Batılı kadınların ev bakım işlerinden özgürleşmesi, giderek daha çok sayıda kadının işgücüne dahil olması, gibi.

¹⁰ Linking welfare to work, a brief introduction to topic, heikkilä M., European Foundation, 1999

¹¹ Lindert, K., Survey of social Assistance in OECD Countries, 2002

¹² Bu değişim Fordist-Keynesyen refah devleti modelinden, Schumpeterian çalışma-istihdam devleti modeline geçiş olarak da tanımlanmaktadır. Fordist-Keynesyen model kitlesel üretimi ve tüketimi öngörürken, Schumpeterian model, ürün- süreç-örgütlenme ve piyasa yaratıcılığı yoluyla ulusal ekonomilerin dünya ekonomik sistemindeki rekabet edilebilirliğini artırmayı öngörmektedir.

yoksulluğun giderilmesi önerilmektedir. Tartışma yoksulların çalışma ile birlikte algılanması, işgücü olarak görülmesi ve ya işgücüne dönüştürülmeleri önerilerine karşıt olarak yoksulların işgücünden öte insan olarak algılanmaları ve sadece toplumun bir parçası olmakla sahip oldukları varsayılan hakları öne çıkartmaktadır.

Teorik tartışmaların yanı sıra son dönemlerdeki çalışmalar yoksulluk kriterleri üzerine odaklanmıştır (sosyal politika araçlarının nerede-nasıl kullanılacağı açısından bu gereklidir de). Bir başka deyişle hangi kriterler kullanılarak yoksulluğa karar verilecektir veya tersinden ifade edersek yoksul olarak tanımlanan kişi hangi özelliklere sahiptir. “Kriterleri” belirleme, doğal olarak göreceliliği (zamana-mekana göre) beraberinde getirmektedir. Buna rağmen yoksulluğu ölçmek için biri özü itibarıyla matematiksel hesaplamalara dayanan, diğeri topluma-sunduklarına bakan iki yöntem geliştirilmiştir: 1- gelir-tüketim 2- yaşam koşulları-olanaklar-yapabilirlik. Gelir yoksulluğu hem niceliksel (kişilerin belli bir gelir düzeyinin altında gelire sahip olması-bu düzeyin altında tüketim yapması) hem de niteliksel (belirli bir toplumda kabul edilebilir görelî yaşam koşullarının altında yaşaması) olarak ifade edilmektedir. Koşullar-olanaklar-yapabilirlik yaklaşımı ise gelirden ve tüketimden bağımsız olarak beslenme, barınma, sağlık, eğitim gibi hizmetlere erişebilmeye, “insanın yapabilirliği” önündeki engelleri kaldırmaya yoğunlaşmaktadır.

2. Dünyada Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Uygulamaları

Sosyal koruma mekanizmalarının genel olarak 4 amacı bulunmaktadır: Sürekli geliri ve/veya yaşam standartlarını korumak, yoksulluğu azaltmak, ekonomik eşitliği sağlamak, sosyal dışlanmayı ve marjinalleşmeyi önlemek.¹³

Sosyal koruma mekanizmalarına çeşitli biçimler altında tüm ülkelerde rastlanmaktadır. Kurumsallaşma düzeyi göz önünde tutulduğunda sosyal devlet uygulamalarının yaygın olduğu Avrupa ülkelerinin bu alandaki mekanizmaların oluşturulmasına öncülük ettiği görülmektedir.

Sosyal koruma mekanizmaları 3 kategori altında sınıflandırılmaktadır: Bunlardan ilki belirli bir sosyal gruba gelirden ve istihdamdaki statüden bağımsız olarak verilen genel desteklerdir (çocuk sahibi ailelere çocuklar için verilen destekler gibi). İkincisi bireyin istihdam edilme durumuna ve istihdam sırasında yaptığı katkıya göre değişen sosyal sigorta uygulamalarıdır (işsizlik sigortası, emeklilik maaşı gibi). Üçüncüsü ise ortalama-testi ya da gelire-mal varlığına bağlı olarak, genellikle yoksulluk sınırının altında olanlara veya özel gruplara (engelliler gibi) verilen yardımlardır.¹⁴

Ortalama-testi ya da gelire-bağılı olarak verilen yardımlar, belli bir gelir düzeyinin altındaki gelire sahip olan kişilere verilen yardımlar (asgari gelir programı vb); belirlenmiş gruplara verilen genellikle nakit olan yardımlar (hamile kadınlar, tek ebeveynli aileler vb) ve belli bir mal ya da hizmete ulaşımı sağlayan aynı yardımlar (barınma, sağlık, vb) olarak sınıflandırılmaktadır.¹⁵ Türkiye’deki sosyal yardımlar primsiz ödemeler ve genel yardımlar olarak sınıflandırılabilir.

¹³ Lindert, K., Survey of social Assistance in OECD Countries, World Bank, 2002

¹⁴ Lindert, K., Survey of Social Assistance in OECD Countries, World Bank, 2002

¹⁵ Linking welfare to work The structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union, Ditch J., 1999

Sosyal yardım uygulamaları kimi ülkelerde sadece işgücü piyasası dışında yer alan ve mal varlığına sahip olmayan nüfusu kapsamaktadır. Bu anlayış çalışanların yeterli geliri elde ettikleri yaklaşımına dayanmakta, bir başka deyişle çalışan yoksulları dışlamaktadır. Türkiye de bu sınıfa girmektedir. Oysa OECD ülkelerine bakıldığında çalışan yoksulların oranının %7 olduğu görülmektedir.¹⁶

Kamu sosyal harcama programları çerçevesine yapılan transferler Avrupa Birliği üyesi ülkelerinin GDP'lerinin %27'sini¹⁷ oluşturmaktadır. Avrupa Birliği'ne yeni üye olan 8 ülkede ise bu programlar Gayri Safi Yurtiçi Hâsılanın (GSYİH-GDP) %13-%24'lük bir kısmına denk gelmektedir.¹⁸ Sosyal yardımlar ise bu 8 ülkede GSYİH'nın %0,1 ile %0,5'ini oluşturmaktadır.¹⁹ Kamu sosyal harcamalarındaki en önemli artış yaşlılık ve sağlık harcamalarında görülmektedir. 1980 yılında GSYİH'ye oranı %5,1 olan yaşlılık harcamaları 2003 yılında %6,9, 2005 yılında ise %7'ye; sağlık harcamaları ise %4,7'den 2003'de %5,9'a, 2005'de %6'ya yükselmiştir. 2003 yılında Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal harcamalar GSYİH'nin %15,9 (İrlanda)-%31,3'ü (İsveç) arasında değişirken, Türkiye'de bu oran %13,2'dir.²⁰

Tablo 1: Yaşlılık ve Sağlık Harcamaları, OECD ülkeleri

	1980	2003	2005
Yaşlılık	5,1	6,9	7
Sağlık	4,7	5,9	6

KAYNAK: The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide, 1980-2003, OECD,

2.1 Sosyal Yardımların Gelir ve Yoksulluk Üzerindeki Etkileri

Kıta Avrupa'sında sosyal yardımlar Birleşik Devletler ve İngiltere'ye göre aile gelirleri içinde daha yüksek bir oran tutmaktadır. Ülkeler düzeyinde baktığımızda sosyal yardımların gelir içinde önemli bir rol oynadığı ülkelerde, gelir eşitsizliklerinin daha az olduğu görülmektedir. Kuzey Avrupa ülkelerinde gelir eşitsizliği Birleşik Devletler'dekinden çok daha azdır. Birleşik Devletler'de gini katsayısı 35,7 iken, İsveç'te 24,3, Hollanda'da 25,1, Belçika'da 27,2, Fransa'da 27,3 ve Almanya'da 27,7'dir.²¹

Sosyal güvenlik sistemi bakımından Türkiye'ye benzer olarak nitelendirilen İtalya'da ise gini katsayısı 35,6'dır.²² İtalya'da Türkiye'de olduğu gibi sosyal güvenlik aile üzerinde tanımlanmakta, aile içindeki

¹⁶ OECD Employment Outlook, 2009

¹⁷ Social Assistance in Central Europe and the Baltic States, World Bank, 2007. Bu rakama sosyal sigorta uygulamaları-emeklilik ve işsizlik sigortaları, sağlık harcamaları ve sosyal yardımlar dahildir. Eğitim bunun dışındadır.

¹⁸ Polonya, Slovakya, Slovenya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti.

¹⁹ Social Assistance in Central Europe and the Baltic States, World Bank, 2007

²⁰ The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide, 1980-2003, OECD, 2007; OECD Social, Employment and Migration working papers No.92, 2009

²¹ Social Assistance Program in the EU: its role within social protection, differences and similarities and coverage, Chris de Neubourg, Maastricht Graduate School of Governance, 2004.

²² Buğra-Keyder, Social Assistance

dayanışma ağlarının bireyi koruduğu, zor zamanlarda destek sağladığı öngörülmektedir. Sosyal güvenlik sistemi de bu toplumsal yapı üzerinden kurgulanmıştır.

Sosyal yardımların yoksulluk sınırında olan nüfus üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır.

Tablo 2: Sosyal Yardımlar ve Yoksulluk Riski (2003 yılı transfer öncesi ve sonrası)

Ülke	Sosyal Transferlerden Önce Yoksulluk Riskindeki Nüfus Yüzdesi	Sosyal Transferlerden Sonra Yoksulluk Riskindeki Nüfus Yüzdesi
AB 25	25	16
Türkiye	30	25
Fransa	26	12
Polonya	31	17

Kaynak: Guido, A., Income, poverty and social Exclusion in the EU25, 2005

AB ülkelerinde, sosyal transferler²³ yoksulluk riski altındaki nüfusu 9 puan, Polonya’da 13 puan, Fransa’da 14 puan azaltırken Türkiye’de sadece 5 puan azaltmaktadır. OECD tarafından yapılan çalışmalarda sosyal yardımların yoksulluğu azalttığını göstermektedir²⁴. Fransa’da yoksulluğa karşı önemli bir araç olan minimum gelir desteği (RMI) bağımlı nüfus hesaba katıldığında (yararlanıcıların çocukları) 3 milyon kişiyi etkilemektedir.²⁵ Türkiye’de sosyal transferlerin tabanın dar olması ve transfer edilen miktarın sınırlı olması nedenleriyle etkinliğinin az olduğunu söylemek mümkün görünmektedir.²⁶

Avrupa ülkelerinde sosyal yardım çerçevesinde transfer edilen kaynaklara baktığımızda desteğin bireyin ihtiyaçlarına göre farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Evli ya da yalnız olmak, çocuk sahipliği, çocuğu yalnız büyütmek bu desteğin tutarını belirlemektedir. Barınma için verilen destek (kira yardımı gibi) dışarıda bırakıldığında 2 çocuklu bir çiftte verilen net kullanılabilir gelir (minimum gelir desteği) 233 sterlin (İspanya) ile 607 sterlin (İsveç) arasında değişmektedir.²⁷

2.2 Sosyal Yardımlar ve İşgücü Piyasası

Sosyal yardımların işgücü, ekonominin performansı üzerine etkileri, yardımların çalışacak durumda olanların çalışma isteğini azaltıp-azaltmadığı çokça konuşulup tartışılmaktadır. Tartışmaların odağında

²³ Sosyal sigorta uygulamaları dışındaki transferler kastedilmektedir.

²⁴ OECD Employment Outlook 2009.

²⁵ Caught in trap? The disincentive effect of social Assistance, Bargain O., Doorley K., 2009

²⁶ Yaşlılık ve özürllülük aylığından yararlananların toplam nüfusa oranı %1,82 dir. Türkiyede yaşlıların toplam nüfus içindeki oranı %13, özürllülerin ise %12,29’dur. Yaşlılara aylık 87 TL, özürllülere ise özürllülük durumuna göre 172 TL ile 270 TL arasında değişen tutarlarda aylık verilmektedir. Ancak bu transfer fiziksel nedenlerle çalışamayacak durumda olanları kapsamaktadır ve tutarları da son derece düşüktür. ŞNT tutarları ise aylık 20 TL ile 50 TL arasında değişmektedir.

²⁷ Linkage Welfare and work, “The Structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union”, Ditch J., 1999

sosyal yardımların süresi, düzeyi, koşulları, iş arama durumu, sosyal yardımlar ile çalışma ile elde edilen gelir arasındaki fark, işsizler için eğitim programları, sosyal sigorta ile sosyal yardım arasındaki farklılıklar yer almaktadır. Sosyal yardımlar üzerine yapılan çalışmaların bir bölümü yardımların işgücünün çalışma isteği ya da işgücü piyasası üzerinde yaptığı olumsuzluklara vurgu yapmakta, düzenlemelerin bu olumsuzluğu hesaba katmasını önermektedir. Haveman'ının yaptığı bir çalışmaya göre gelir koruma desteklerinin miktarı ve ulaşılabilirliği arttıkça gelir yoksulluğu ve ücret dağılımındaki eşitsizlik azalmakta, ama aynı zamanda çalışma isteği de azalmakta ve işsizlik artmaktadır.²⁸ Fransa'da minimum gelir desteğinin evli kadınların ve bekar annelerin çalışma isteğini azalttığına dair çalışmalar bulunmaktadır.²⁹ Bu noktada iki anlayış karşımıza çıkmaktadır: Bir taraftan refah sisteminin insanlara çalışmadan iyi bir yaşam sunduğu-çalışmayı gereksizleştirdiği varsayılmakta, diğer taraftan refah devleti uygulamaları, büyüklüğü (kamunun sosyal koruma harcamalarının GDP'ye oranı) ile ekonomik performans arasında olumsuz-negatif bir ilişki olmadığı söylenmekte ve bu konuya ilişkin çalışmalar gösterilmektedir.³⁰

Sosyal yardımların işgücü piyasası üzerindeki etkisi salt sosyal yardımların verilir verilmemesine değil, iş gücü piyasasında sunulan olanakların düzeyine (genel ücret, çalışmanın getirdiği yararlar), iş arama ve bulma becerilerine-bu alanda çalışan kurumların etkinliğine, sosyal yardım düzeyine- verilmiş süresine, kültürel şekillenişe (çalışmaya kültürün yüklediği anlama) vb. bir dizi değişkene göre farklılık gösterecektir.

Türkiye'ye baktığımızda ise hem yardımlardan yararlanma kriterleri, yardımdan yararlanabilen nüfus hem de yardım miktarı sosyal yardımların istihdama katılımdan vazgeçirici bir rol oynayamayacağını göstermektedir.^{31,32} Buna rağmen sosyal yardımların kayıt dışı istihdamı artırdığı yönünde görüşler ifade edilmektedir.³³

Aktif İşgücü Politikaları ve Sosyal Yardımlar

Yoksullukla mücadele etmek için yatırım, teşvik, eğitim politikalarıyla işgücü talebini ve arzını etkilemeye çalışmak ve aradaki uyumu sağlamak önemlidir. Aktif iş gücü politikaları, istihdam artışıyla birlikte yoksulluğun azalacağı varsayımına dayanan, bu çerçevede son dönemde kullanılan en önemli araçtır. Kendi işini kuracaklara verilen destekler, mesleki eğitimler, ücret destekleri, sosyal güvenliğe ilişkin destekler, kamuda geçici istihdam yaratmak, danışmanlık hizmetleri vb. bu çerçevede tasarlanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yürütülen çalışmalar sosyal destekler ve yardımlar nedeniyle işgücü piyasası dışında kaldığı düşünülen nüfusu işgücüne dahil etmek üzerine odaklanmaktadır.³⁴ Bu bağlamda 3 strateji

²⁸ Linking welfare to work, European Foundation, 1999

²⁹ Fransa'da 25 yaş altında olup çocuk sahibi olmayanlar minimum gelir desteğinden yararlanamıyorlar. Bu kişilere sadece kira desteği veriliyor.

³⁰ Linking welfare to work, European Foundation, 1999

³¹ 3294 sayılı yasaya göre "Fakrî zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (...) vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu Kanun kapsamı içindedir."

³² SYDV tarafından yardım verilmesi için gereken koşullara ve tutarlar için bkz. www.sydg.gov.tr

³³ Ekonomik ve Sosyal Entegrasyon Projesi (EKOSEP), Diyarbakır Raporu, 2009. Ücret geliri ile geçimini sağlayamayan bireylerin sosyal yardım kriterlerine uymak için kayıtsız çalışması.

³⁴ Sosyal yardımların tarihsel süreç içinde "hayır" olmaktan çıkıp "hak" haline dönüşmesi "ödev" kavramını da beraberinde getirmiştir. Yardım-çalışma arasında kurulan ilişki bu düzlemde anlamlandırılabilir.

uygulanmaktadır. Bunlardan ilki işgücünü harekete geçirme stratejisidir. Katılımcılar işsizlik ve diğer yardımlardan yararlanırken aynı zamanda aktif işgücü piyasası uygulamaları kendilerine sunulmaktadır. Katılımcılar bu programlara katılmak ya da elde ettikleri yardımları kaybetmek arasında tercih yapmak zorunda bırakılmaktadır. İkincisi köprü kurma stratejisidir. Emek piyasasındaki şoklara karşı aktif işgücü politikalarının alanı genişletilmekte, programlara katılım yararları yeniden düzenleyebilmektedir. Ekonomik kriz dönemlerinde işsizler çalışmaya-çalışma hayatına yakın tutularak işgücünün istihdam edilebilirliği korunmaya çalışılmaktadır (İsveç, Finlandiya). Üçüncüsü ise kısıtlanmış yardımlar-faydalar, erken entegrasyon stratejisidir. İşsizlik ödeneğinin düşük düzeyde ve kısa bir süre için öngörülmesi ve benzeri uygulamalarla işsizlerin ekonomik entegrasyonunu hızlandırma-kısa süre içinde işe dönmelerini sağlama- hedeflenmektedir (İngiltere, Türkiye).

OECD ülkelerinde mesleki eğitim, kamu destekli geçici işe yerleştirmeler gibi aktif işgücü politikalarının etkilerine dair yapılan çalışmalar birbirleriyle uyumlu sonuçlar vermemektedir. İş gücü arzına odaklı ve desteklenmiş istihdam politikaları Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinde teşviklerden yararlanmak için işverenlerin var olan işçinin işine son verip yerine eğitim programına katılanı alması (toplam işsizlik oranında bir değişim yaratmaması), desteğin devamı için programların gereksiz bir biçimde tekrarlanması vb. nedenlerle eleştirilmektedir.³⁵

Aktif iş gücü politikaları iş gücü arzı ile işgücü talebini uyumlaştırma, işsizleri geçici bir süre istihdam etme, iş arama becerilerini geliştirme çerçevesinde yürütülmektedir. İstihdama ilişkin politikaların etkin olabilmesi sadece emek üzerinden yapılan müdahalelerle gerçekleştirilemez, aynı zamanda istihdam yaratıcı faaliyetlerin geliştirilmesi gerekir. Bir başka deyişle “istihdamsız büyümenin” yerini istihdamla büyümeye bırakması gerekmektedir. 1996-2006 yılları arasında dünya ekonomisi yıllık yüzde 4,1 oranında büyürken aynı yıllarda işsizlik sadece 0,2 oranında azalmıştır.³⁶ İşsizlik ve piyasa üzerine yapılan çalışmalar, geliştirilen politikalar çoğunlukla bireye-bireylerin haklarına ve sorumluluklarına vurgu yapmaktadır. Ekonomide var olan toplam işlerin-iş sayısının aynı zamanda politik ve kurumsal faktörlere bağlı olduğu unutulmaktadır.³⁷

Aktif iş gücü politikaları son yıllarda Türkiye’de de uygulanmaktadır. Türkiye İş Kurumu ve AB programları çerçevesinde yürütülen istihdam odaklı beceri geliştirme, sürekli öğrenme yaklaşımları bu çerçevede uygulanmaya çalışılmaktadır. Ancak bu politikaların-programların ne kadar etkili olduğu tartışma konusudur.

Aktif iş gücü politikaları, pasif işgücü politikaları ve sosyal yardımlar birbirine karşıt uygulamalar değil, tamamlayıcı öğeler olarak ele alınmalıdır. Aktif işgücü politikaları beceri-yaşam boyu öğrenme gibi istihdamı artırıcı tedbirleri öngörerek işsizlik süresini azaltmayı hedeflerken pasif işgücü uygulamaları işsizlik süresince gelir akışını amaçlamaktadır. Sosyal yardımlar da, yine, gelir açısından önemlidir. Başarılı aktif iş gücü politikaları, sosyal yardımlara bağımlı nüfusu azaltma açısından da önem taşımaktadır. Ancak buradan aktif işgücü politikaları ile sosyal yardımların her zaman birlikte ele

³⁵ Marshall A., Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts, ILO, 2004

³⁶ ILO 2007 Küresel İstihdam Eğilimleri

³⁷ Örneğin haftalık çalışma saatlerine.

alınması-uygulanması gerektiği sonucu çıkarılmamalıdır³⁸. Sosyal yardımlar (yoksulluğun sonuçlarını hafifletecek düzenlemeler) salt istihdama katılabilecek nüfusu değil, istihdam edilmeyen ya/ya da herhangi bir biçimde edilemeyecek durumda olanları hesaba katmak zorundadır.

3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Yoksulluk

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi kentli çalışanları temel alan bir yaklaşımla oluşturulmuştur. Devlet memurları ve çoğunlukla kamu iktisadi teşebbüslerinde olmak üzere büyük işletmelerde çalışan işçiler sosyal güvenlik sistemi içinde yer almıştır. Bu durum uzun yıllar toplumun önemli bir kesiminin özellikle kırsal istihdamın sistem dışında kalmasını beraberinde getirmiştir. 90’lı yıllarda sosyal güvenlikte değişim-dönüşüm gerçekleştirilmesi gerekliliği dillendirilmeye başlanmış ve 2000’li yılların başında köklü dönüşümler yaşanmıştır.³⁹ Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin gelişim süreci üçlü bir yapı oluşumunu beraberinde getirmiştir: Memurları kapsayan emekli sandığı, işçileri kapsamına alan Sosyal Sigortalar Kurumu ve esnaf ve küçük sanatkârı kapsayan Bağ-Kur. Son dönemde, 2001 yılında, gerçekleşen en önemli değişim bu 3 kurumun Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında tek çatıda birleştirilmesi ve bunun sonucunda SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’un sağladıkları olanakların eşitlenmesidir. Sosyal güvenlik alanında gerçekleşen bir diğer düzenleme genel sağlık sigortası(GSS) uygulamasıdır. GSS ile tüm nüfus sağlık güvencesi kapsamına alınmıştır. Çalışanlar ve onlara bağımlılar eskisi gibi sosyal sigorta sistemi ile kapsamdayken daha önce kapsamda olmayan iki kesim; çalışma ilişkisinde bulunmayanlar, kendileri zorunlu prim ödeyerek ve elde ettikleri gelir belirlenmiş bir sınırın altında olanlar devletin primlerini ödemesiyle sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Düzenlemeye göre, aile içindeki gelirin kişi başına düşen aylık tutarı, brüt asgari ücretin üçte birinden az olanların primleri, devlet tarafından ödenecektir. Buna göre 2009 yılı ikinci yarısında geliri 230 TL’nin altında olanların primleri devlet tarafından karşılanacaktır (asgari ücret 690,82 TL). Sistemle, primini kendileri ödemek durumunda olanlar eğer primlerini ödemezlerse ödeyene kadar daraltılmış bir hizmet alabilecekler. Sağlık hizmetlerinden yararlananların belirli oranlarda katkı payı ödemesi de yasada yer almaktadır. GSS, alınacak hizmetlerin kapsamına ilişkin çekinceler, katkı payı uygulaması ve düşük gelir düzeyindeki kişilere destek primi ödeme zorunluluğu getirmesi nedeniyle eleştirilmektedir.⁴⁰

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin uzun yıllar aile üzerinden tanımlandığı görülmektedir. İlk kurumsallaşma yıllarında aktif işgücünün çok küçük bir bölümünü kapsamaması bunun en önemli göstergelerindendir. Sosyal güvenlik sistemi formal işlerde çalışan kayıt içine alınmış bireyleri temel almakta, şu ve ya bu nedenle çalışmayan bireyleri ise ya çalışana bağımlı nüfus içinde değerlendirip hizmet vermekte ya da sistem dışında tutmaktadır. Dışarıda tutulanlara ilişkin sistemin dayanaklarından biri bireylerin yaşlılıkta bakımının, hastalıkta sağlık hizmetlerinin aile tarafından karşılanacağı öngörüsüdür. Güçlü aile bağları, dayanışma ağları, kırsal nüfusun belirleyici olması, tarımda istihdamın yüksek düzeyde gerçekleşmesi sistemin işlemlerini sağlayabiliyordu. Ekonomik ve sosyal yapılanmanın değişmesiyle birlikte (kentsel nüfusun büyük ölçüde artması, kırsal istihdamdaki azalış, hizmet sektörünün gelişmesi, kayıt dışı çalışmanın yaygınlaşması, kırdan kente hazırlığı yapılmayan-zorunlu göç,

³⁸ “Çalışmayana ekmek yok” anlayışının “eğitime katılmayana ekmek yok” anlayışına dönüştürülmesi tehlikesi...

³⁹ Bu dönüşümün temel bazı argümanları “kara delik”, “sürdürülemez yapı” “demografik yapıdaki değişim” vb’dir.

⁴⁰ Hem sosyal güvenlik hem de sağlık alanında yapılan düzenlemelere ilişkin pek çok eleştiri yöneltilmektedir. Bunlar başka bir yazının konusu olacak kadar geniş olduğundan burada kısaca değinilmiştir.

ekonominin istihdam yaratma kapasitesindeki sorunlar, vb) salt çalışanları hedef alan sistemin sosyal güvenlik (sağlık hakından yararlanmak, iyi bir yaşlılık geçirmek, vb) sorunlarını çözmediğini çözmeyeceğini ortaya çıkarmıştır (yeşil kart ve uygulaması bu çözümsüzlükle birlikte düşünülebilir).

Bugün sosyal güvenliğin önemli bir ayağını oluşturan sosyal sigorta sisteminin çok ciddi sorunları bulunmaktadır: Aktüerya dengesi⁴¹, yetersiz primsiz ödemeler⁴², primlerin toplanamaması, vb. Burada bu sorunlara sadece yoksulluk bağlamında bakılacaktır.

Yoksullukla mücadele edebilmek için sosyal güvenlik tabanı genişletilmelidir. Bunun için hem bağımlı nüfus, hem de kayıt dışı çalışma azaltılmalıdır. Türkiye’de işgücüne katılım oranlarına baktığımızda 1970’de %69, 1990 da %56, 2007 de ise %48’e gerilediği görülmektedir. AB 25 ülkelerinden yetişkin nüfusun %80’i çalışırken Türkiye’de %54’ü çalışmaktadır.⁴³ Veriler Türkiye’de hem işsizliğin hem de bağımlı nüfusun yüksek oranda olduğunu göstermektedir. Bu nedenle bireyin çalışıyor olması gelirin birden fazla kişi tarafından kullanılması nedeniyle yoksulluğu tamamen bertaraf etmemektedir. Sorunun çözümü için işgücüne katılımı çok düşük seviyede gerçekleşen kadınların katılımını artıracak önlemler alınmalıdır.

Burada kadınların işgücüne katılımına ilişkin birkaç noktanın altını çizmek yararlı olacaktır. Türkiye’de kadınların işgücüne katılımı yıllar itibarıyla azalmaktadır. Tarımda yaşanan dönüşüm, makineleşme kırsal alanda kadının işgücüne katılımını azaltmakta, bu da genel oranı aşağı çekmektedir. 1988’de kırdan gelen kadınların işgücüne katılım oranı 2006’da %33’e gerilemiştir. Diğer bir faktör göçle birlikte kırdan kente gelen kadınların kentte işgücüne katılımının sınırlı olmasıdır. Kentsel bölgelerde kadınların işgücüne katılımına baktığımızda, kentleşmenin çok gerisinde kalan, yavaş bir yükselmenin gerçekleştiği görülmektedir. 1988 yılında kentte kadınların iş gücüne katılımı %17.7 iken 2006’da %19.9 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum sorunun salt ekonomik dönüşümle açıklanamayacağını kadın işgücüne katılımının ve istihdamının artırılması için ek önlemler alınması gerektiğini göstermektedir.⁴⁴ Sosyal hizmet uygulamaları (yaşlı-engelli-çocuk bakımının sadece ailede değil ona destek verecek ya da kadına çalışmak için zaman bırakacak şekilde ihtisaslaşmış kurumlarda verilmesi, kreş ve gündüz bakım evleri, vb.) kadınların istihdama katılımını sağlayıcı tedbirler olarak düşünülmelidir.

Yoksullukla kayıt dışı çalışma arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. OECD’ye göre dünyada 1,8 milyar kişi kayıt dışında çalışırken 1,2 milyar kişi kayıt altındadır. Kayıt dışı çalışanların 700 milyonu günlük 1,25 doların altında bir parayla yaşamlarını sürdürmektedir. Bir başka deyişle mutlak yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır.⁴⁵ Türkiye’de de kayıt dışı istihdam önemli bir sorundur. İstihdamın

⁴¹ SGK’nın verilerine göre memurlarda aktif(prim ödeyen çalışan)-pasif(emeklilik maaşı alan) oranı 1,40, işçilerde 1,93, esnaflarda 1,79 olarak gerçekleşmektedir (Haziran 2009). Sürdürülebilir bir sigorta sistemi için oranının 4 olması gerekir. 4 çalışanın bir emekliyi finanse etmesi.

⁴² Haziran 2009 da primsiz ödemelerden sadece 1 milyon 300 kişi yararlanmaktadır (toplam nüfusun 1,82’si). Bu ödemelerin önemli bir bölümü örneğin yaşlılık maaşı geçmiş dönemlerde sosyal güvenlik tabanının dar olmasından, yaşlılıkta ailenin temel bakım finansörü olacağı anlayışından ve kadınların işgücüne düşük katılımından kaynaklanmaktadır.

⁴³ Dansuk E., Özmen M., Erdoğan G., Göç ve Kentsel Yoksulluk Sempozyumu, 2009

⁴⁴ Female Labor Participation in Turkey: Trend, Determinants and Policy Framework, DPT, world Bank, 2009.

⁴⁵ “Rising informal employment will increase poverty” OECD Development Centre “Is Informal Normal? (2009)

yaklaşık %40'ı kayıt dışında çalışmaktadır. Sosyal güvenliğin yoksulluğa karşı etkin bir araç olarak kullanılabilmesi için kayıt dışı istihdam azaltılmalı, sosyal güvenlik tabanı genişletilmelidir. Kendi hesabına çalışanlar, yevmiyeli çalışanlar ve ücretsiz aile işçileri kayıt dışı çalışanların önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. TÜİK 2008 Nisan verilerine göre kayıt dışı istihdamın %25'i kendi hesabına, %20'si yevmiyeli, %7'si ücretsiz aile işçisi, %43'ü ise ücretli çalışmaktadır.

Sosyal güvenlik tabanının genişletilmesi sistemi finansal açıdan rahatlatacağı gibi yoksulluğa karşı koruma da sağlayacaktır. Türkiye'de hali hazırda uygulanan kıdem tazminatı da yoksulluğa karşı önemli bir mekanizmadır. Kıdem tazminatı maliyet yönü-istihdam üzerindeki olası olumsuz etkileri vb nedenlerle çokça tartışılmaktadır. Ancak işsizlik sigortasının çok etkin kullanılmadığı- yararlanma süresinin sınırlılığı, transfer edilen tutarın düşüklüğü- göz önünde bulundurulduğunda kıdem tazminatının işsizlik süresince yoksulluğa karşı önemli bir destek mekanizması olduğu görülecektir.

Sağlık hizmetlerinden, işsiz kalındığında kısa bir süreliğine de olsa işsizlik ödeneğinden yararlanmak⁴⁶, yaşlılıkta düzenli bir gelire sahip olmak sosyal güvenlik sisteminin içinde olmanın getirileridir. Bu getiriler yoksulluğun etkilerini hafifletse de, ücretlerin düşük olması, emeklilik maaşının "iyi yaşam" sağlayacak düzeyde olmaması, işsizlik sigortasının süresi biterken hala iş bulamamış olmak vb. nedenlerle, "yoksul" olmama durumunu doğrudan beraberinde getirmemektedir.⁴⁷ Bu noktada sosyal yardımların kullanımı gündeme gelmelidir.

4. Türkiye'de Sosyal Yardımlar ve Yoksulluk

Türkiye'de yoksulluk ve kurumsallaşmış sosyal yardım mekanizmaları geç sayılabilecek bir dönemde gündeme gelmiştir. İşgücünün büyük oranda kırdan olması, kırdan kente göçün kırla bağı sürdürecekt biçimde gerçekleşmesi ve bunun sağladığı destek mekanizmaları, kentte barınılabilecek, hemşehrilerin yaşadığı gecekondu bölgelerinin olması bunlar arasında sayılabilir. Bu olanakların azalması ya da ortadan kalkmasıyla (ailelerin bütün olarak göçmesi, kırla bağı tamamen koparılacak zorunda kalması, kırsal kaynakların azalması, gecekondulaşmanın arsa rantlarının yükselmesi nedeniyle imkânsızlaşması gibi) yoksulluk daha görünür bir hal almaya başlamıştır. Böylelikle nöbetleşe yoksulluktan kalıcılaşan yoksulluğa da geçilmiştir.⁴⁸

Türkiye'de yoksulluk hesaplamaları gıda harcamalarını içeren açlık sınırı ile gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırı üzerinden değerlendirilmektedir. TÜİK'e göre nüfusun % 0,54'ü , 374 000 kişi, gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, % 17,11'i, 11 933 000 kişi, ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır.⁴⁹

⁴⁶ Türkiye'de işsizlik sigortası hem kapsam hem de süre açısından kısıtlıdır.

⁴⁷ İşin kendisi, eğer sosyal güvenlik kapsamında ise, yoksullukla mücadelede önemli bir araçtır. OECD ülkelerinde çalışanlar arasında yoksulluk %7 iken, işsizler arasında bu oran %38 civarındadır. OECD Employment Outlook 2009.

⁴⁸ Nöbetleşe Yoksulluk, Işık O., Pınarcıoğlu M., 2001. Nöbetleşe yoksulluk kavramının şehrin dışındaki gecekondu bölgeleri için kullanılabileceğini öngörmektedir. Bu öngörü buralarda kurulan ilişkilerin arsa ve konut piyasasında görülen, çoğu kez iş piyasasında kurulan hemşehrilik ilişkilerine dayanması, getirilerin eşitsiz dağılımı ve bu dağılım üzerinden gelişen ilişkiler temelinde tanımlanmaktadır.

⁴⁹ 2008 yılında, 4 kişilik hanenin aylık açlık sınırı 275 TL, aylık yoksulluk sınırı ise 767 TL olarak tahmin edilmiştir.

Yoksulluğa bakarken kent ile kırsal arasındaki farka bakmak da yararlı olacaktır.

Tablo 3:Türkiye’de Kentleşme (Kentlerde yaşayan nüfusun toplama oranı)

Yıllar	%
1985	53
1990	59
2000	65
2005	70

Kaynak: www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre, Türkiye’de İç Göç Olgusu ve Kentleşme, Sağlam S., Türkiyat Araştırmaları, Sayı 5, 2006

Kırsal ile yoksulluk arasındaki ilişkide iki nokta karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’nin yoksullukla mücadele tarihine baktığımızda kırsalın çözülmesinin geciktirilerek yoksulluğun denetim altına alınmaya çalışıldığı görülmektedir. Destek alımları, vergi politikaları, ucuz zirai krediler bunun için kullanılan mekanizmalardır.⁵⁰ Son yıllarda hızla gerçekleşen kentleşmenin arkasında(Tablo 3) bu mekanizmaların terk edilmesinin tetiklediği ekonomik nedenlerle kente göç ve güvenlik nedeniyle veya zorla yerinden edilmeler nedeniyle göçün yer aldığı söylenebilir.

Kent yoksulluğunun nedenleri arasında tarımın ticarileşmesine paralel olarak kentlere gerçekleşen hızlı göçün ve kentlerin istihdam sağlama kapasitelerinin yetersizliği belirtilmektedir (İlk sanayileşen ülkelerde kırsal çözülmenin sanayileşmeyle birlikte yaşanmasının günümüzde mümkün olmaması nedeniyle şehirlere yığılan işsizler ordusu)⁵¹. Göç, kentlerin emilim (absorption) kapasitesinin yetersiz olduğu durumlarda ağırlaşan yoksulluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Kırsal yoksulluğa ilişkin bir diğer nokta Türkiye’nin en yoksullarının küçük köylü, az topraklı köylü, tarım işçisi olması gerçeğidir. TÜİK 2008 verilerine göre kırsal yoksulluk(%34,62) kentsel yoksulluğun (%9,38) yaklaşık dört katı olmasına rağmen görünür değildir, konuşulmamaktadır ve AB destekli kırsal kalkınma projeleri dışında sözü edilmemektedir (“tehlike” olarak görülmemektedir). Kırsal geçinme-hayatta kalma stratejilerinin şehirlere göre daha uygun olması, göreceli yoksulluğun kırsal ve kentsel mekanlarda farklı anlamlara gelmesi de bu şekilde bir algıya yol açmaktadır.

Türkiye’de sosyal yardımlar genel yardımlar ve primsiz ödemeler olarak sınıflandırılabilir.

4.1 Genel Yardımlar

Yoksulluğun görünür olmasıyla birlikte 1986 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) yardımlara ilişkin çalışmalar yapmak üzere kurulmuştur. 1992 yılında ise sosyal güvenlik sistemi içinde yer almayan nüfusun sağlık hizmetlerinden yararlanması için Yeşil Kart uygulaması başlatılmıştır.

⁵⁰ Buğra A., 2008

⁵¹ Buğra A., 2008

Hali hazırda genel yardımlar SYDTF, SHÇEK, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Belediyeler tarafından yerine getirilmektedir.

4.1.1 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Tarafından Yapılan Yardımlar

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından aynı ve nakdi yardımlar verilmektedir. Aşağıda bu yardımlara ilişkin veriler yer almaktadır.

Tablo 4: Aynı Yardımlar

Yardım Konuları	2006		2007		2008	
	Kişi	Tutar	Kişi	Tutar	Kişi	Tutar
Barınma	415	919.900	642	2.503.950	27.906	40.461.955
Gıda		150.000.000		140.000.000		213.700.000
Eğitim Materyali	2.000.000	50.000.000	2.000.000	70.000.000	2.000.000	94.900.000
Ücretsiz kitap yardımı		198.000.000		209.000.000		217.000.000
Özörlölere yapılan eğitim yardımları-özörlö öğrenci taşınması	16.171	16.563.641	28.500	21.075.018	25.933	30.370.000
Taşımali Eğitim	601.760	152.000.000	602.044	160.000.000	692.000	167.000.000
Yurt gideri vb.		1.546.200		359.701		3.779.840
Aşevi hizmetleri		5.000.000		6.600.000		10.560.000
Tedavi Giderlerine		9.838.078		6.413.519		5.239.560

Yönelik Destekler						
Toplam		583.867.819		615.952.188		783.011.355

Kaynak: SYDF Bilgi edinme

Yakacak (kömür) yardımı ise kişi ve ton olarak yapılmaktadır. 2006 yılında 1.797.083 kişiye 1.363.288 ton, 2007 yılında 1894555 kişiye 1494163 ton, 2008 yılında 2.084.681 kişiye 1717228 ton kömür yardımı yapılmıştır. Yıllar itibarıyla yapılan yardımlarda artış olduğu görülmektedir.

Tablo 5: Nakdi Yardımlar

Yardım Konuları	2006		2007		2008	
	Kişi	Tutar	Kişi	Tutar	Kişi	Tutar
Şartlı nakit transferleri-Eğitim	1.563.000	240.000.000	1.757.187	225.000.000	1.951.420	293.510.000
Şartlı nakit transferleri-Sağlık	876.978	103.570.000	999.041	95.940.000	1.026.725	118.250.000
Yüksek öğrenim bursu		58.076.907		11.629.742		6.140.260
Toplam		401.646.907		332.569.742		417.900.260

Kaynak: Kaynak: SYDF bilgi edinme, SYDF web sayfası

SYDTF Türkiye çapında sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları aracılığıyla gıda, yakacak, giyim, eğitim, sağlık yardımlarını gerçekleştirmektedir. Son dönemde Vakıfların gerçekleştirdiği hizmetlerin başında ilk aşamada Dünya Bankasının finanse ettiği ardından başarılı bir uygulama olması nedeniyle SYDV tarafından devam ettirilen sosyal riski azaltma projesi gelmektedir. Projenin önemli bir ayağını eğitim ve sağlık alanlarını kapsayan şartlı nakit transferleri (ŞNT) oluşturmaktadır. ŞNT eğitime devam eden çocuk sayısını artırmayı, anne çocuk sağlığına ilişkin önlemleri etkin uygulamayı amaçlamaktadır. Proje en yoksul %6 lık kesimi hedeflemektedir. Ancak henüz bu kesime tamamen ulaşılabilmiş değildir.

Eğitime katılımı artırmak için verilen şartlı nakit transferleri çerçevesinde annelere ilköğretime devam eden erkek çocukları için ayda 20 TL, kız çocukları için 25 TL; ortaöğretime devam eden erkek çocukları için ayda 35 TL kız çocukları için ayda 45 TL ödeme yapılmaktadır. Kız çocuklarının okullaşma oranını artırmak için yardım miktarının biraz daha yüksek tutulduğu belirtilmektedir.

Sosyal yardımlaşma genel müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen nakdi yardımlar büyük ölçüde ŞNT'lerden oluşmaktadır. Kişi başına yıllık verilen tutarlara bakıldığında 2006 yılında 154TL olan ŞNT eğitim yardımlarının 2007 yılında 128 TL ye indiği 2009 yılında ise 150 TL ye çıktığı görülmektedir.

Yardımların yıllık olduğu göz önünde tutulduğunda meblağın ne kadar az olduğu görülecektir. Tespit edilen ŞNT tutarlarına göre ilköğretime devam eden bir kız öğrencinin yıllık 300 TL (25*12), erkek öğrencinin 240 TL (20*12), ortaöğretime devam eden kız öğrencinin 540 TL (45*12), erkek öğrencinin 480 TL(40*12) alması gerekirdi. Oysa kişi başına rakamlar bunun çok altındadır. Bu durum ŞNT'lerin düzenli bir biçimde-aynı öğrencilere- verilmediğini göstermektedir. Yoksulluğun nesilden nesile aktarılmasına karşı en etkin mekanizma eğitimidir. ŞNT bu nedenle son derece önemli bir uygulamadır ve mutlaka yaygınlaştırılarak sürdürülmelidir.

Yukarıdaki tablolara göre Türkiye’de aynı yardımlar nakdi yardımlara göre çok daha fazla bir yer kaplamaktadır (ki hesaplamalara kömür yardımı, yine yardımları büyük ölçüde aynı yardımlardan oluşan belediye ve vakıf yardımları dahil edilmediği halde bu böyledir. Bunları aynı yardımlara dahil etmemiz durumunda fark daha da büyüyecektir). Nakdi yardım olan ŞNT’ler ise sadece ilköğretim ve/veya ortaöğretime devam eden çocukları olan, gebe ya da yeni anne olmuş kadınlarla-ailelerle sınırlıdır. Alım-depolama-saklama-dağıtım masrafları nedeniyle daha maliyetli olmalarına rağmen yardımların aynı olarak yapılması tercih edilmektedir. Nakdi yardımlar kullanıcının tercihleri doğrultusunda tüketildiği için çok daha etkin olmasına rağmen aynı yardımların bu ölçüde yaygın olması gözden geçirilmelidir.

Yeşil Kart Uygulaması

Uygulama ödeme gücü olmayan kişilerin sağlık masraflarının devlet tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Yeşil kartın finansmanı SYDTF’den sağlanmaktadır.

Tablo 6: Yeşil karttan yararlanan nüfus ve harcama tutarları

Yıl	Kişi	Tutar (milyon TL)
2004	6.852.000	1.062,0
2005	7.256.000	1.809,0
2006	8.279.000	2.909,8
2007	9.355.279	3.913,0
2008	9.337.850	4.031,0

Kaynak: SGK, Primsiz Ödemelere İlişkin İstatistikler, Nisan 2009

Yıllar itibarıyla yeşil karttan yararlananların sayısında ve kullanılan kaynakta artış gerçekleşmiştir.

4.1.2 Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Tarafından Yapılan Yardımlar

Yardımlara geçmeden sosyal yardımlar ile sosyal hizmetlerin ilişkisi üzerine birkaç söz söylemek yararlı olacaktır. Sosyal hizmetler, sosyal yardımları etkileyen, biçimlendiren önemli bir değişkendir. Sosyal hizmetler, ihtisaslaşmış kurumlarda ve/veya evde uzmanların desteğiyle yürütülen yoksunluk içinde bulunan bireylerin yaşamlarında iyileştirme sağlanmasını öngören uygulamalardır. Hedef grubunu

toplumda dezavantajlı konumda bulunan yaşlılar, kadınlar, çocuklar, özürlüler ve yoksullar oluşturmaktadır. Sosyal hizmetlerin yaşlı, çocuk, engelli bakımı, sağlık ve eğitim hizmetleri üzerine yaptığı çalışmalar-uygulamalar yoksulların yaşam kalitesini iyileştirme ve yapabilirliklerini artırma noktasında dolayimsız etkiye sahiptir.

Yoksulluk içinde bulunan kişilerin herhangi bir sosyal hizmet kuruluşu bünyesine dahil edilmeden kendi evlerinde ve ortamlarında korunmasına yönelik olarak gerçekleştirilecek hizmetler 2828 sayılı kanun gereğince SHÇEK tarafından yerine getirilmektedir.

Muhtaçlık nedeniyle haklarında koruma kararı aldırılarak sosyal hizmet kuruluşlarının himayesine bırakılan çocukların desteklendikleri takdirde yanlarına alabilecek özellikleri taşıyan anne, baba veya yoksak akrabaları; korunmaya muhtaç oldukları tespit edilerek haklarında korunma kararı çıkarılmış ancak yuvalara veya yurtlara yerleştirme imkanı bulunmadığı için sıraya alınmış çocuklar; doğal afetler muhtaç duruma düşen aileler veya yakınlarını kaybederek kimsesiz ve korunmasız kalan kişiler; olağanüstü bir felaket, hastalık veya kaza geçirerek belirli bir süre kendisinin ve geçindirmekle yükümlü bulunduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarının karşılayamayacak durumda olanlar ile hayati tehlike arz eden ameliyatla karşılaşan kişiler; korunma kararı olup da yaş sınırlarını tamamlamaları nedeniyle yetiştirme yurtlarından ayrılan çocuklar; yüksek öğrenim gören ancak öğrenimini maddi zorluklar nedeniyle bırakmak durumuyla karşı karşıya kalan yüksek öğrenim gençliğine yapılan yardımlar bu yasanın kapsamındadır.

Tablo 7: 2001-2009 Yılları İtibarıyla SHÇEK Tarafından Yapılan Ayni ve Nakdi Yardım Sayıları ve Kullanılan Ödenek

Yılı	Yapılan Yardım Sayıları	Toplam Tutar (TL)
2001	11,615	2.902.242
2002	12,075	5.233.236
2003	13,253	9.909.913
2004	21,817	11.484.000
2005	19,735	15.980.800
2006	27,319	40.917.000
2007	28,681	48.255.500
2008	30.909	59.300.000
2009 (Eylül Ayı sonu itibarıyla)	26.231	62.312.997

Kaynak: SHÇEK Bilgi Edinme Eylül 2009

Yardımların 2001 yılından 2008 yılına kadar, 2005 yılı hariç, yükseliş eğiliminde olduğu görülmektedir. 2001 yılında yardım alanların sayısı 11 bin 615 iken 2008 yılında 30 bin 909'a yükselmiştir. 2009 yılı eylül ayı itibarıyla yardım alanların sayısı 26.231'dir.

4.1.3 Vakıflar Genel Müdürlüğü

Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından 108 imarethanede sosyal güvencesi bulunmayan net geliri asgari ücretten fazla olmayanlara aşevi hizmeti verilmektedir. Toplam 794 ilçede kuru gıda dağıtımı yapılmaktadır.

27.09.2008 tarihinde resmi gazetede yayınlanan Vakıflar Yönetmeliği gereğince annesi babası olmayan muhtaç çocuklar ile %40 ve üzeri özürlü bulunan engellilere herhangi bir gelirlerinin, sosyal güvencelerinin olmaması, mahkeme kararı veya kanunla bakım altına alınmamış olması koşulu ile aylık bağlanması kararlaştırılmıştır. Yine yönetmelikte "18 yaşından küçük engelli çocuklara, kendilerine bakmakla yükümlü anne ve babalarının bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen şartları taşıdığı takdirde aylık bağlanır" denilmektedir.⁵² Mevcut düzenlemede primsiz ödemeler çerçevesinde %40 ve üzeri özürlü kişilere ve 18 yaşından küçük engellilerin bakımından sorumlu kişilere aylık bağlanmaktadır. Muhtaç çocuklara ise 2828 sayılı yasa gereğince SHÇEK tarafından yardım verilmektedir. 2828 ile 2022 sayılı yasalarla çakışma yaratan düzenlemenin bu sorumlulukların-hizmetlerin SHÇEK'ten alınıp Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne verilmesi ya da mevcut haliyle uygulamada sorunlar olduğunun tespit edilip (yararlanması gereken herkesin halihazırda bu yardımlardan yararlanmadığı) bunların giderilmeye çalışılması gibi amaçları olabilir. Yönetmelikte gerekçeye dair herhangi bir belirlenime yer verilmemiştir.

4.1.4 Belediyeler

Belediyeler tarafından da sosyal yardımlar verilmektedir. Özellikle 2005 yılında belediyeler yasasının değişmesiyle birlikte belediyelere yeni görev ve sorumlulukların verilmesi bu süreci hızlandırmıştır. Belediyelerin verdikleri sosyal yardımlara ilişkin derlenmiş veri olmadığı için burada ayrıntılı olarak yer verilmemiştir.

Yardımlara ilişkin birkaç belirlenim

Daha öncede ifade edildiği üzere genel yardımlara ilişkin temel sorunlardan biri aynı olarak verilmeleridir. Bunun dışında;

Yardımlar başvuru esasına göre ve düzensiz bir biçimde verilmektedir. Başvuru esasları ancak yardıma ulaşabilen, çeşitli kanallarla bu bilgiye ulaşan kişileri kapsamaktadır. Oysa sosyal çalışma (hizmet-yardım) uygulamalarında esas, ihtiyaç sahiplerinin tespit edilmesi ve hizmet verilmesi olmalıdır. Hizmet ihtiyacı başvuru ile sınırlandırılmamalıdır. Düzensiz yardımlar ise yarattığı belirsizlikler nedeniyle, kişilere sürekli "yarın" kaygısı yaşatması nedeniyle sorunlu bir yaklaşımdır. Yardıma muhtaç nüfus tespit edilmeli ve yardımlar herhangi bir beyan olmadan bu nüfusa ulaştırılmalıdır.

⁵² <http://rega.basbakanlik.gov.tr>, 27010 sayılı Resmi Gazete

Türkiye’de yardımlara ilişkin bir diğer sorun alanı yardımın algılanış biçimidir. İlk göze çarpan yoksullara ilişkin “hak eden” “hak etmeyen” ayrımının yapılmasıdır. Bu noktada toplumsal cinsiyet rolleri de devreye girmektedir. Kadın ve erkeğe bakış açıları, toplumsal cinsiyet rollerinin büründüğü biçimler yoksulluk ve yardım algılayışını belirlemektedir. Kadınların yoksul olması yardım istemesi ayıplanmazken, erkeklerin yoksul olması, başkasının yardımına muhtaç olması ayıplanmaktadır. Yoksul ailelerde sosyal yardımların erkekler tarafından değil kadınlar tarafından alındığı, kadınların yardımların peşinde koştuğu bilinmektedir. Toplum tarafından kadına ve erkeğe atfedilen roller etkinlik gösterecekleri-görünecekleri alanları belirlemektedir. Evi geçindirmekten sorumlu erkeğin özellikle genç ise bunu yapamayıp yardım istemesi hoş karşılanmamaktadır. Yaşlılıkla birlikte erkek “erk” olarak görülme-ten çıkarılıp yardım alabilir kategorisine sokulmaktadır. Yardım kurumlarında yapılan görüşmeler de görevlilerdeki bu anlayışı açığa vurmaktadır.⁵³ Yardımı hak edenler içinde engelliler, cinsiyetsiz algılanan yaşlılar ve kadınlar yer almaktadır. Bu durum yardımlar için kadınların zorlanmasını da beraberinde getirmektedir. Yardımlar verilirken yaş-cinsiyet değil, gelir durumu ve muhtaçlık göz önünde bulundurulmalıdır.

Öte yandan sosyal güvenlik çatısı altında yer alması gereken sosyal yardım kurumlarının ayrı ayrı örgütlenmiş olması da yardımların yoksulluğu azaltma yolundaki etkinliğini ve bir sosyal politika aracı olarak kullanımını engellemektedir. Sosyal yardım kuruluşlarının ve bunları düzenleyen mevzuatın tek çatı altında bir araya getirilmesi tartışılmalıdır.

4.2 Primsiz Ödemeler

Primsiz ödemeler kendine bakamayacak durumda olan yaşlı ve özür-lülere aylık bağlanmasını öngören 2022 sayılı yasa çerçevesinde yapılmaktadır. Öncesinde yaşlı ve muhtaca aylık bağlanırken, 30 Temmuz 2006 tarihinde getirilen düzenleme ile 18 yaşından küçük özür-lülerin bakımını sağlayan aile bireyine aylık bağlanması da sağlanmıştır. 2022 sayılı yasada yaşlı bakımına ilişkin “kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan” ibaresi yer almaktadır⁵⁴. Bu durum yaşlı bakımının toplumsal bir sorumluluktan çok, aile üzerinden tanımlanmaya devam ettiğini göstermektedir.

Tablo 8: 2022 Sayılı Kanun Gereğince Yapılan Ödemeler

Yıl	Kişi sayısı	Toplam ödeme (milyon TL)
2005	1.266.268	1.003,9
2006	1.243.878	1.284,8
2007	1.244.174	1.758,3
2008	1.266.174	2.018,6

⁵³ Buğra, Keyder

⁵⁴ 2022 Sayılı 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk Vatandaşlarına aylık Bağlanması Hakkında Kanun, Madde 1.

Kaynak: SGK, Primsiz Ödemelere İlişkin İstatistikler, Nisan 2009

2008 yılında primsiz ödemeler çerçevesinde ise 2.018.628.833 TL tutarında kaynak kullanılmıştır. 2009 yılı itibarıyla 65 yaş üstü yaşlılara 90 TL, 65 yaşından büyük bakıma muhtaç özürllüye 273 TL, yüzde 40-69 arasındaki özürllüye 181 TL, yüzde 70 üstü özürllüye 272 TL, 18 yaş altı özürllü yakınına 181 TL aylık ödeme yapılmaktadır.

SHÇEK tarafından özürllülere evde bakım için ayrılan ödenekten 2008 itibarıyla 1753 kişi yararlanmaktadır. Buna göre 65 yaş maaşı başta olmak üzere özürllü, bakıma muhtaç özürllü ve bakıma muhtaç yaşlı gibi prim ödemeksizin maaş alanların toplam nüfusa oranı ise yüzde 1,82'dir⁵⁵.

Tablo 3: SHÇEK Tarafından Özürllülere Evde Bakım İçin Ayrılan Ödenek

Yıl	Evde Bakım Nedeniyle Ödeme Yapılan Özürllü sayısı	Yapılan Ödeme Tutarı
2007	357	540.360,58
2008	1753	5.675.825,76
2009 (Mayıs)	2730	5.624.616,85

Kaynak: SHÇEK Bilgi Edinme Eylül 2009

Rakamlara bakıldığında evde bakım hizmetinden yararlananların sayısında ve kullanılan meblağda önemli bir artışın olduğu görülmektedir. Özürllülere evde bakım ödeneği 2006 Temmuz ayında uygulama konulmuştur. Artışın gerisinde yasanın bilinirliğinin artmasının yer aldığını söylemek mümkündür.

OECD ülkeleri arasında yapılmış çalışmalar belirlenmiş gruplara, özellikle özürllülere verilen yardımlarda kötüye kullanmanın yaygın olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye'de de özürllü yardımlarının istismar edildiğine dair güçlü bir kanı oluşmuştur. Özürllülük oranını olduğundan daha yüksek gösteren raporların düzenlenmesi, özürllü rehabilitasyonu merkezlerindeki kayıt usulsüzlükleri (özürllüye eğitim verilmediği halde verilmiş gibi göstermek devletten özürllü rehabilitasyonu için alınan parayı aile ile paylaşmak), vb. bunlardan sayılabilir.

Yoksullukla mücadelede farklı alanlarda uygulanan politikaların birbirlerini tamamlaması önem taşımaktadır. Sosyal politikanın bütün araç ve politikalarının bu amaçla koordineli bir şekilde uygulanması gerekir. Türkiye'ye baktığımızda bunu çok fazla göremiyoruz. Bir taraftan bağımlı nüfus önemli bir sorun iken diğer taraftan bu nüfusun önemli bir kısmını oluşturan kadınları istihdama katmak için herhangi bir çalışma yapılmamaktadır, örneğin sosyal hizmetler buna uygun bir biçimde düzenlenmemektedir. Eğitimin yoksulluğun kalıcılaşmasını önlediği bilinirken yoksul bölgelerde bunun için ek önlemler alınmamaktadır. Yardımlar genellikle sosyal politikalarından ayrı ve aynı olarak dağıtılmaktadır, farklı yardım kurumları ortak bir veri tabanında verilerini paylaşmamaktadır.

⁵⁵ SHÇEK Bilgi Edinme Haziran 2009

Türkiye’de sosyal yardımların hem tutar hem de kapsam olarak, ekonomik dalgalanmalara ve krizlere karşı duyarlı-esnek olmadıkları görülmektedir. Ekonomik kriz dönemlerinde sosyal yardımların hem tabanının genişlemesi hem de tutar olarak artması beklenir. Ancak TEPAV, Dünya Bankası ve UNİCEF tarafından gerçekleştiren Refah Anketi’nden elde edilen sonuçlar kriz döneminde yardım alanların sayısında herhangi bir artış olmadığı gibi küçük bir azalışın olduğunu da göstermektedir.⁵⁶

Gelişmiş ülkelerde yapılan çalışmalar belli bir kategoriye göre verilen sosyal sigortaya dayalı uygulamaların yoksulluğu azaltmada sosyal yardımlara göre daha etkili olduğunu göstermektedir. Almanya, İsveç ve Hollanda da yoksulluk İngiltere ve Birleşik Devletlere göre daha düşük düzeyde gerçekleşmektedir⁵⁷. Ancak istihdam olanaklarının sınırlı olduğu koşullarda ihtiyaç sahiplerine gelir transferi gerçekleştirmenin önemi, düzenli bir gelire sahip olmanın yoksulluğa karşı etkili olduğu da görülmelidir.

Sonuç Yerine

Sosyal güvenliğin yoksulluğa karşı etkin bir araç olarak kullanılabilmesi için sosyal güvenlik tabanı genişletilmelidir. Bunun için işgücüne katılım artırılmalı, kayıt dışılık azaltılmalıdır. Kayıt dışılığın salt ücretli çalışanları değil, kendi hesabına ve yevmiyeli çalışanları kapsayan, bu anlamıyla geniş bir alana yayılmış bir sorun olduğu göz önünde tutularak politikalar geliştirilmelidir.

Yoksullukla mücadele etmek için bağımlı nüfusun azalması, bağımlı nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan kadınların işgücüne katılımı artırılmalıdır (Bakım hizmetlerinin toplumsallaştırılması gibi önlemler yoluyla...).

İstatistiki olarak kanıtlanmamış olsa da kimi alan çalışmaları sosyal yardımların kayıt dışı istihdamı artırdığına işaret etmektedir. Asgari ücretle geçimini sağlayamayan insanlar hem biraz daha yüksek ücret almak hem de yardım imkanlarından yararlanmak için kayıt dışı istihdamı tercih edebilmektedir. Kayıt dışı istihdamı önlemek için alınabilecek tedbirlerden biri sosyal yardımlardan yararlanma kriterlerinin gözden geçirilmesi, her bireyin koşullarına göre yardımların belirlenmesi olmalıdır.⁵⁸ Bir başka deyişle çalışan yoksullar sosyal yardım kapsamına alınmalıdır. Bunun bir yolu olarak minimum gelir desteği programı uygulanabilir. Avrupa ülkelerinin tümünde uygulanan minimum gelir desteği programı Türkiye’de uygulanmamaktadır.

Sosyal güvenlik-sosyal yardım-sosyal hizmetler-işgücü politikaları birbirlerini tamamlayacak unsurlar olarak düşünülmelidir. Bunun bir ilk adımı olarak Sosyal yardım faaliyetleri- 3294, 2022 ve 2828 sayılı yasalara dayanarak verilen yardımlar- bir çatı altında birleştirilmelidir. İkinci bir adım tüm sosyal politika mekanizmalarının (eğitim, sağlık, sosyal sigorta, sosyal hizmet, sosyal yardım, konut ve istihdam) birbirleriyle ilişkilerini gösterecek, ortak amaçları tanımlayacak ve bu amaçlarla uyumlu faaliyetlerin gerçekleştirilmesini sağlayacak bir sosyal politika belgesinin tasarlanmasıdır.

⁵⁶ Ekim 2008 den önce hanelerin yüzde 5,1 herhangi bir biçimde yardım alırken, Ekim 2008-Mayıs 2009 arasında hanelerin yüzde 4,6 ‘sı yardım almıştır.

⁵⁷ Lindert, K., Survey of social Assistance in OECD Countries, World Bank, 2002

⁵⁸ 3294 sayılı yasa sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olanları sosyal yardım kapsamı dışında tutmaktadır.

Türkiye’de sosyal yardımlardan dar bir kesim yararlanmaktadır. Yardım alan nüfusa ilişkin kesin bir bilgi olmamasına rağmen ŞNT eğitim yardımından 2008 yılı itibarıyla 1 milyon 900 kişi civarında bir nüfus yararlanmıştır (Bu toplam rakamı vermektedir, yıl boyunca bir kere bu yardımı alan da birden fazla alan da bu rakama dahildir, bu nedenle kişi bazında değerlendirme yaparken dikkatli olmak gerekiyor). ŞNT çerçevesinde verilen yardımlar öğrencinin okul masraflarını ancak karşılayabilecek düzeydedir ki bu yardımların ailenin temel giderlerini karşılaması mümkün değildir. Primsiz ödemelerden ise 1.265.873 kişi yararlanmaktadır. Bu ödemeler yaşlıları, özürllüleri ve özürllü bakımını üstlenenleri kapsamaktadır. Türkiye’de sorun bu grupların içine girmeyen yoksulları hedefleyen düzenli-nakdi bir yardım programının var olmamasıdır. Nüfusun %17,11’inin yoksulluk sınırının altında⁵⁹ olduğu düşünülürse yardımların bu nüfusu kapsamadığı-görmediği ortaya çıkmaktadır.

Sosyal yardımlar için 2008 yılında kullanılan toplam meblağa baktığımızda, kömür yardımları hariç, SYDTF tarafından 1.200.911.615 TL, yeşil kart harcamaları için 4.031.000.000 TL, 2828 sayılı yasa gereğince 62.312.997 TL, 2022 sayılı yasa gereğince primsiz ödemeler için 2.024.253.449 TL harcanmıştır. Yeşil kartta dahil olmak üzere sosyal yardımlar için aşağı-yukarı 7.318.478.061 TL kullanılmıştır.⁶⁰

Sosyal yardımlara baktığımızda aynı yardımların temel bileşeni oluşturduğu görülmektedir. Aynı yardımlar yerine nakdi yardımların sosyal yardıma ihtiyaç duyan tüm kişilere yaygınlaştırılması etkinlik açısından önemli olacaktır.

Sosyal hizmet alanında uygulanan politikaların-hizmet biçimlerinin etkinliğine ilişkin izleme-değerlendirme çalışmaları yapılmalıdır. Örneğin özürllü yardımlarının istismar edildiğine dair güçlü kanılar mevcuttur; ancak özürllü yardımlarının amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının tespiti, ya da sonuçlarının ne olduğuna ilişkin etkin bir değerlendirme-izleme mekanizması bulunmamaktadır.

Birleşmiş Milletler tarafından son yayınlanan insani gelişme endeksinde Türkiye 79. sırada yer almaktadır. Rapora göre Türkiye gelir sıralamasında ise 15. sıradadır. Bu durum yoksulluğun salt kişi başına gelir artırımının sağlanmasıyla giderilemeyeceğini, sosyal politika uygulamalarının yoksullukla mücadele bir araç olarak kullanılması gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle genel olarak sosyal hizmetlerin iyileştirilmesi, kapsamalarının genişletilmesi, sosyal yardımlarla birlikte ele alınması yoksulluğun etkilerini hafifletecektir. Özetle yoksulluk salt bir gelir-tüketim yoksulluğu olarak değil, insani gelişmeyi de içine alan daha geniş bir perspektiften ele alınmalıdır.

Avrupa Birliği belgelerinde yoksulluk sosyal dışlanma olarak algılanmakta ve sosyal yardım politikaları sosyal içerme üzerine kurulmaktadır.⁶¹ Bu yaklaşımın temel özelliği yoksulluğu bireylerin topluma katılmasını engelleyici unsurlarla tanımlamasıdır. Türkiye’de yoksullukla mücadele mekanizmaları da, sosyal yardımlar, bireylerin topluma katılmasını sağlayıcı biçimde gözden geçirilmelidir. Türkiye’de yardımların veriliş kriterleri ve biçimleri zekat-sadaka anlayışının etkilerini üstünde taşımaktadır. Bu nedenle Türkiye’de de yoksullukla mücadele uzun süre sadaka verme biçiminde düşünülmüş ve bu politika geliştirme süreçlerine de yansımıştır. Vatandaş olmaktan gelen, hak temelli, devletin yerine

⁵⁹ Kırsal alanlara yoksulluk oranı % 32,18, kentsel alanlarda yoksulluk % 10,61’dir. TÜİK, 2007

⁶⁰ Bu tutara Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün(aşevi-kuru gıda) ve belediyelerin yaptığı yardımlar dahil değildir.

⁶¹ Sosyal Yardım Uygulamaları ve Topluma Yararlı Faaliyetler Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması, Buğra-Keyder.

getirmesi gereken zorunlu bir görev olarak algılanmamıştır. Yardım acizlik-yapamamazlık-bağımlılık üzerinden tanımlanırken, destek kişinin yapabilirlik potansiyelini kabul edip mevcut koşullar içindeki yetersizliği ifade etmektedir. Buna rağmen yazı boyunca bu alanda çalışan kurumların “yardım” sözcüğü kullanması nedeniyle herhangi bir karışıklık olmaması için “yardım” kullanılmıştır.

Son olarak toplumsal bellekte yer alan acıma-merhamet-yardım yerini empati kurma-anlama-dayanışma’ya bırakmalıdır.⁶²

⁶² Toplumun gelişim süreci, toplumun şekillenmesinde belirleyici olan aktörler de, yoksulluk ve yardım algılayışını biçimlendirmektedir. Avrupa ülkelerinde ortak sorun sahiplerinin bir araya gelip hak talep ettiği ve elde ettiği kendi gücüne dayanan bir dayanışma kültürü gelişirken, Türkiye’de üsttekinin alttakine verdiği sadakadan bahsedilmektedir. Avrupa ülkelerinde sosyal adalet-sosyal güvenlik-eşitlik temelindeki tüm haklar yüzyılları bulan kendi karşıtıyla mücadele içinde gelişirken Türkiye’de üstten alta doğru “verilmiştir”. Kuşkusuz yardımların ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasında bu “verme-veriyorum” anlayışı hala sürdürülmektedir.