

Yoksullukla Mücadelede Yeni Bir Tartışma Alanı: Vatandaşlık Geliri

A New Topic of Discussion to Struggle Against Poverty: Citizenship Income

Eyüp BEDİR*

ÖZET

Yoksullukla mücadele politikalarında müracaat edilen araçların başında sosyal yardımlar gelmektedir. Bunun nedeni, yoksula bizzat ulaşmak sureti ile yoksullukla mücadelede başarı şansının yüksek olmasıdır. Ancak, özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere bütün ülkelerde üzerinde en fazla tartışma yapılan, en fazla eleştirilen alan da sosyal yardımlardır. Tartışmalar ve eleştiriler, yararlanıcıların sistem içerisinde kalmaya yönelik çabalarından, siyasi iktidarların sosyal yardım uygulamalarındaki subjektif davranışları ve yardım alanların siyasal davranışlarını etkilemeye yönelik çabalarından ve yapılan yardımlardaki mükerrerlikler yanında yardımların, yardım yapılan kişileri toplum nezdinde zor duruma düşürdüğüne ilişkin oluşan kanaatlerden kaynaklanmaktadır. Bu tartışmaların ve istismlarların önüne geçmek amacı ile son yıllarda yeni bir tartışma alanı açılmıştır. Sosyal yardımlar kapsamında yapılacak ödemelerin, yurttaşlık temelinde yapılması önerilmektedir. Bu makalede, Ankara’da yapılan bir yoksulluk araştırmasının sonuçlarına dayanılarak, bu alandaki tartışmalar kritik edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yoksulluk, sosyal yardım, vatandaşlık geliri, kayıt dışı istihdam, aktif işgücü piyasası politikaları

ABSTRACT

Social benefit is one of the most important policies to struggle against poverty. It is because the high chance of success of social benefits to fight with poverty by accessing to the poor directly. However, social benefit is an issue which is most discussed and criticized in all countries. Discussions and critiques result from the efforts of the poor who try to stay in the system, the subjective attitudes of government in the implementations of social benefits and the government’s efforts to effect the political attitudes of the poor, repeated social benefits and the opinions regarding the fact that social benefits land the poor in a difficult position in society. To preclude these exploitation and discussions there have been a new discussion topic in recent years: The allotment within the context of social benefits is proposed to be on the basis of citizenship. In this study, the discussions regarding this topic will be criticized on the basis of a poverty research implemented in Ankara.

Key Words: Poverty, social benefit, citizenship income, unregistered employment, active labor market policies

* Prof. Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
ebedir@gazi.edu.tr

GİRİŞ

Küresel gelişmelerin etkisi ile giderek yaygınlaşmakta olan yoksulluk sorunu (Chossudovsky, 1999), yirminci yüz yılın son çeyreğine kadar üçüncü dünya ülkeleri ve genel anlamda kırsal kesimin bir sorunu olarak görülmekte iken, günümüzde bu ülkeler kadar gelişmiş ekonomileri ve kentleri de ilgilendiren bir sorun olma özelliğine kavuşmuştur. Ayrıca, yakın tarihe kadar yoksulluk ücret ya da gelir getiren bir işe sahip olamamanın karşılığı olarak düşünülmekte iken günümüzde gelir veya ücret getiren bir işe sahip olmakla birlikte yoksul olanlardan, yani çalışan yoksullardan söz edilmektedir. Birleşmiş Milletler öncülüğünde 2000’li yıllardan itibaren yoksullukla mücadele adına yapılan çalışmalar ile dip yoksulluk olarak kabul edilen yoksulluk oranlarında iyileşme sağlanmıştır. Anne ve bebek ölümleri azaltılmış, temiz içme suyu kaynaklarına ulaşım oranları yükseltilmiş, ortalama ömür beklentisi ve özellikle kız çocukları başta olmak üzere temel eğitim sürelerinde ciddi iyileşmeler sağlanmıştır. Ancak, yoksulluk günümüzde dünyayı hala tehdit eden tehlikelerin başında yer almaktadır (World Bank, 2000: VI; UNDP, 2008, 2009, 2010).

Yoksullukla mücadele etmek üzere ülkeler sosyal güvenlik sistemlerini sürekli gözden geçirmektedirler. Bütün vatandaşlarını kapsama almaya çalışmaktadırlar. Sosyal güvenlik sisteminin kapsamına alamadıklarını ise sosyal yardım ve sosyal hizmet programları ile yoksulluğun tehlikelerinden korumaya çalışmaktadırlar. Hatta ülkeler yoksulluk ile daha etkin mücadele edebilmek için “şartsız temel gelir”, “şartlı temel gelir” ve “vatandaşlık kâr payı” gibi isimlerle özel programlar üretmişlerdir. Bu programlar Lüksemburg ve Avusturya’da genel, diğer bazı Avrupa ülkelerinde ise belli şartlara ve guruplara bağlı olarak uygulanmaktadır (Madenoğlu, 2010).

Ancak, son yıllarda bu programların etkinliğine ilişkin tartışmalar artmıştır. Yoksulluk yardımı alanları sistemin içinde kalmaya teşvik ettiği, çalışmaktan alıkoyduğu ve sistemin istismar edildiği gibi iddialar güç kazanmıştır. Bu nedenle, bazı ülkelerin sistemi daralttığı, yardımlara ulaşmayı zorlaştırdığı, yardımların miktarını düşürdüğü ve istihdam ile ilişkilendirmeye çalıştığını görmekteyiz (Heikkilä vd., 2006).

Türkiye’de de son yıllarda kamunun yürüttüğü sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarının yoksullukla mücadeledeki etkileri üzerine tartışmalar yürütülmektedir. Sosyal yardımlardan yararlanacak olanların tespitinden, yardımlardaki mükerrerliğe, yapılan yardımlardaki popülist uygulamalara ve hatta seçmen davranışlarını etkilemeye yönelik boyutlarına kadar uzanan tartışma alanları konunun önemini ortaya koymaktadır. Bu önemden hareketle, Ankara’nın il merkezini meydana getiren 8 ilçesinde, 618 konutta yoksulluk araştırması yürütülmüştür. Konutların seçiminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından şartlı nakit transferi yapılan haneler esas alınmıştır. Yapılan yardımların ailelerin yoksullukları yanında ekonomik ve sosyal hayata ilişkin tutum ve davranışları üzerindeki etkileri 2000 yılından günümüze tespit edilmeye çalışılmıştır. Gazi Üniversitesi Bilimsel Araştırma Fonunca desteklenen ve Dr. Banu Metin’in doktora tezinin altyapısını oluşturan bu araştırma 2010 yılında tamamlanmıştır¹. Bu çalışmada, söz konusu araştırmadan elde edilen verilere dayanılarak halen Türkiye’de yapılmakta olan asgari gelir desteği, vatandaşlık geliri ve aile sigortası tartışmalarına katkı verilmeye çalışılacaktır.

I- ANKARA’DA 2010 YILI YOKSULLUK ARAŞTIRMASI

A- Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları sosyal yardım sağlayan kurumların başında gelmektedir. Bu vakıflar tarafından sağlanan sosyal yardım kalemlerinden birini de Şartlı Nakit Transferleri (ŞNT) oluşturmaktadır. Ankara’nın sekiz metropol ilçesinde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından sağlanan ŞNT yardımından yararlananlar araştırmanın evrenini oluşturmaktadır.

Evrenin temsili bir kümesi olan örneklemin tespitinde ise tabakalı örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Bu yöntem, evrendeki alt grupların örnekleme temsili edilmelerinin garanti altına alındığı bir örnekleme yöntemi olması nedeniyle tercih edilmiştir. Tabakalı örnekleme yönteminde, örnekleme alınırken her alt tabaka ayrı bir basit tesadüfî örnekleme gibi örneklenir. Daha sonra, alt örneklemler toplam örnekleme elde etmek üzere birleştirilir. Bu yöntemle, araştırma kapsamında yer alan Ankara’nın sekiz ilçesinin her birinin evrendeki payı ölçüsünde örnekleme yer alması da garanti edilmiş olmaktadır (Metin, 2011).

B- Araştırmanın Sonuçları

Araştırmanın örneklemini oluşturan 618 konutta yaşayan ailelerin sırası ile hanehalkı özellikleri, çalışma durumları, yaşam koşulları, tüketim eğilimleri, kanaatleri ve geleceğe yönelik beklentileri belirlenmeye çalışılmıştır (Metin, 2011).

1- Hanehalkı Özellikleri

Hanede yaşayan kişi sayısına baktığımızda, 4-7 kişinin yaşadığı ailelerin %85,5'lik bir ağırlığa sahip olduğunu görmekteyiz. Sekiz ve daha fazla kişinin yaşadığı aileler %4,9, üç ve daha az kişinin yaşadığı aileler ise %9,6 oranındadır. Şartlı nakit transferinden yararlanan ailelerin kalabalık aileler olduğunu söyleyebiliriz.

Hanehalkı reislerinin yaş dağılımına baktığımızda önemli ağırlığın %84 ile 30-49 yaş aralığı olduğunu görmekteyiz. 20-29 yaş aralığında bu oran %7,6'dır. Çalışma çağındaki aile reislerinin ciddi yoksulluk baskısı ile karşı karşıya olduğunu ya da şartlı nakit transferinden yararlandığını söyleyebiliriz.

Hanehalkı reislerinin eğitim durumlarına baktığımızda %72,2'sinin ilkokul, %6'sının ortaokul ya da ilköğretim mezunu olduğunu görmekteyiz. Bir diplomaya sahip olmayan okur-yazar olan ya da olmayanların oranı ise %19,6'dır. Bu duruma göre eğitim düzeyi düştükçe insanların yoksulluk riski artmaktadır.

Şartlı nakit transferinden yararlanan ailelerin %80'i Ankara'ya göçle gelmiştir. İş bulma ümidi ile gelenler %72 oranındadır. Evlilik nedeni ile gelenler %15, çocuklarının eğitimi için gelenler %5 ve terör/baskı nedeni ile gelenler ise %2 oranındadır.

Maddi imkansızlık nedeni ile okuldan alınan çocukları oranı %15,4'dür. Şartlı nakit transferinden yararlanıyor olunmasına rağmen çocukların eğitimden mahrum bırakılması, üzerinde düşünülmesi gereken konulardandır.

Tablo 1. Hanehalkı Özellikleri

Hanede yaşayan kişi sayısına göre;	4-7 kişiden oluşan hanelerin oranı: %85,5 8 ve daha fazla kişinin yaşadığı hanelerin oranı: %4,9 3 ve daha az kişinin yaşadığı hanelerin oranı: %9,6
Hanehalkı reisinin yaşına göre hanelerin dağılımı:	20-29 yaş aralığı: %7,6 30-49 yaş aralığı: %84 50-59 yaş aralığı: %5,5 60 ve yukarısı: %3,7
Hanehalkı reisinin eğitim durumuna göre hanelerin dağılımı:	Okur-yazar değil: %12,8 Okur-yazar (diplomasız): %6,8 İlkokul mezunu: %72,2 Ortaokul/ilköğretim mezunu: %6
Ankara'ya göçle gelen hanelerin oranı: %80	Göçün nedenleri: İş bulmak/çalışmak: %72 Çocukların eğitimi: %4,8 Evlilik: %14,9 Terör/şiddet/baskı: %2 Diğer: %6,3
Maddi imkânsızlık nedeniyle okulu bırakan çocukların bulunduğu hanelerin oranı:	%15,4

2- Çalışma Durumu

Şartlı nakit transferinden yararlanan hanehalkı reislerinin çalışmadığı hanelerin oranı %71,4'dür. Hanehalkı reisinin çalıştığı hanelerin oranı ise %28,6'dır. Görüldüğü gibi sosyal yardım alanlar içerisinde işsiz olanlar öne çıkmaktadır. Ancak çalışıyor olup da yardımlardan yararlananların oranı %28,6 gibi çok önemli bir ağırlığa sahiptir. Çalışanların %72'si günlük, geçici, kısa süreli ve mevsimlik işlerde çalışmaktadır. Çalışanların sadece %7,8'inin SGK'ya kayıtlı olması kayıt dışılığın büyüklüğünü göstermektedir. Çalışanların %88'inin sağlık güvencesi vardır. %12'sinin sağlık güvencesi yoktur. Sağlık güvencesi olanların güvence kaynağı sigortalı çalışmadan daha çok "yeşil kart" uygulamasına dayanmaktadır. Buna rağmen hala %12 oranında çalışanın hiçbir güvencesi yoktur. Son on yıldır sigortalı bir işte hiç çalışmamış olanların oranı %82,2'dir. Hanehalkı reisi dışında hanelerin %88'inde başka çalışan bulunmamaktadır. Hanelerin %8,4'ünde çocuklar, %4,4'ünde ise hanehalkı reisinin eşi çalışmaktadır.

Tablo 2. Hanehalkı Reisinin Çalışma ve Sağlık Güvencesi Durumu

Çalışma Durumu	Çalışıyor: %28,6 Çalışmıyor: %71,4 Çalışmayanlar arasında iş arayanların oranı: %82,9 (iş arayanların %70,2'si üç yıldan fazla bir süredir iş aramakta)
Sağlık Güvencesi Durumu	Sağlık güvencesi var: %88 (Yeşil kart: %92,2; SGK: %7,8;) Sağlık güvencesi yok: %12

Hanehalkı reislerinden çalışmayanların %75'i üç yıldan daha uzun süredir herhangi bir işte çalışmamaktadır. Çalışmayanlar arasında iş arayanların oranı %82,9'dur. Özellikle üç yıldan fazla süredir iş arayan hanehalkı reislerinin oranı %70,2'dir.

Tablo 3. Hane Çalışma Karşılığı Elde Edilen Gelir Miktarı

Gelir Aralığı	Yüzde
0-250 TL	30,4
251-526 TL	53,2
527 TL (net asgari ücret)	3,4
528-750 TL	8,6
751-1000 TL	1,5
1001-1500 TL	0,5
Çalışma karşılığı gelir yok	2,4
Toplam	100,0

Hanelerin %84'ünde çalışma karşılığı elde edilen gelir asgari ücretin (527 TL.) altındadır. Hanelerde yaşlılık, dul-yetim ve emeklilik aylığı alanların oranı %2,9 ile son derece önemsiz bir yere sahiptir. Yapılan araştırmada ücret ya da gelir getiren bir işe sahip misiniz şeklinde sorulan soruya, hane halkı reislerinin %28,6'sı evet cevabını vermektedir. Bu sonuçlara bakarak, yoksulluk yardımı alanlar arasında işsizlik oranlarının yüksek olduğu sonucuna ulaşabiliriz. Ancak, ailenin sahip olduğu gelir düzeyini sorguladığımızda, yukarıda belirtilen gelir durumu sonuçlarına ulaşmaktayız. Bu durum, ailelerin sosyal yardımlardan yararlanabilmek için, çalışma durumuna ilişkin sorulara doğru cevap vermediğini göstermektedir. Başka bir yaklaşımla da elde ettikleri gelirlere ilişkin işlerin kayıt dışı işler olduğudur. Her iki durumda da yoksulluk yardımı alanlar arasında, kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

3- Yaşam Koşulları

Şartlı nakit transferinden yararlanmakla birlikte son on yılda hane-

lerin %20'sinde geçim sıkıntısına bağlı olarak mal veya eşya satışının olduğu görülmüştür. Satılan eşyalar içerisinde ziynet/altın grubu %60,2 ile en yüksektir. İkinci sırada ise %36,6 ile ev eşyası satışı almaktadır.

Hanelerde geçim sıkıntısı önemli ölçüde aile içi huzursuzluklarına neden olmuştur. Hanelerin %38'inde bu durum görülmüştür. Akrabalık, arkadaşlık, komşuluk ilişkileri gibi ilişkilerde geçim sıkıntısına bağlı olarak önemli bir sıkıntı gözlenmemiştir. Nitekim ailelerin %49,7'sinde yukarıda belirtilen türden sıkıntıların görülmemesi bunu doğrulamaktadır. Bu durum üzerinde Türkiye'nin kendine özgü kültür ve inanç yapısının etkili olduğunu söylemek mümkündür. Dini inanışların ve komşuluk ilişkilerinin yanında sosyal dokunun olumlu etkileri burada belirleyici olduğu gibi ne yapacağını bilememe, hak arama bilincinin düşük olması ve eğitim düzeyinin düşük oluşunun da etkisi önemli bir yere sahiptir.

Tablo 4. Yaşam Koşulları

<p>Geçim sıkıntısının yol açtığı sonuçlar: Hanehalkı reisinin eşi çalışmak zorunda kaldı: %1,8 Hanehalkı reisinin eşi eve iş almak zorunda kaldı: %0,5 Çocuklar çalışmak zorunda kaldı: %1,1 Akrabalık, komşuluk, arkadaşlık ilişkileri bozuldu: %5,5 Hanehalkı üyesi suça karıştı: %3,1 Aile içinde huzursuzluk arttı: %38,3 Hiçbiri: %49,7</p>
<p>Son on yılda geçim sıkıntısı nedeniyle mal veya eşya satışının olduğu hanelerin oranı: %20 Satılan eşyalar içinde ziynet/altın: %60 Ev eşyası: %36,6</p>
<p>ŞNT dışında SYDV'lerden sağlanan diğer yardımlar arasında en çok yakacak (%85,6), gıda (%49,7) ve eğitim (%25,4) yardımlarından yararlanılmaktadır.</p>
<p>SYDV'ler dışında başka bir kurumdan yardım alma durumu: Başka bir kurumdan yardım almayanlar: %14,2 Başka bir kurumdan yardım alanlar: %85,8 Yardım alınan kurumlar: İlçe belediyesi: %4,5; Büyükşehir Belediyesi: %95,1; Vakıflar Genel Müdürlüğü: %0,2; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu: %0,2</p>

Şartlı nakit transferinden yararlanan ailelerin %85,6'sı aynı zamanda yakacak, %49,7'si gıda, %25,4'ü eğitim yardımı almaktadırlar. Diğer yardımlardan da düşük oranlarda da olsa yararlanma söz konusudur. Bu yardımların bazılarında çok uzun süredir yararlanılıyor olması da sistemin ne kadar doğru işlediği ya da işletildiğinin de sorgulanmasını gerekli kılmaktadır. Hanelerin %85,8'inin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları dışında başka kurumlardan yardım alıyor olması sis-

temi daha da sorgulanır kılmaktadır. Yardım alınan kuruluşlar arasında %95 ile Ankara Büyükşehir Belediyesi öne çıkmaktadır. İlçe Belediyeleri ve yardım sağlayan diğer kurumlar düşük oranlarda da olsa yardım veren kuruluşlar arasında yer almaktadır.

4- Kanaatler ve Geleceğe Dönük Beklentiler

Nerede ise on yıla yakın zamandır yardım alıyor olmalarına rağmen yoksulluklarında ve ihtiyaçlarının şiddetinde bir değişme olmayan ailelerin %90,5'inin yoksullukla mücadeleye ilişkin izlenen politikalara güven duyuyor olması ileride sorgulanacağı gibi sistemin yarattığı alışkanlıkların ve sistemin içerisinde kalmaya yönelik çabaların bir yansıması olarak kabul edilebilir. Yoksullukla mücadeleye yönelik çabalar sonrasında yoksulluğun azaldığını düşünenlerin oranının sadece %12,3'te kalması duyulan güven ile çelişmektedir.

Tablo 5. Kanaatler ve Geleceğe Dönük Beklentiler

Devletin yoksullara yönelik çabalarına ilişkin görüşler:	Devlete güvenim azaldı: %6,8 Devlete güvenmiyordum hala güvenmiyorum: %1,5 Devlete güveniyordum hala güveniyorum: %67 Devlete güvenim arttı: %23,5 Fikrim yok: %1,3
Devletin yoksullara yönelik çabaları sonucunda;	Yoksulluğun azaldığını düşünenlerin oranı: %12,3 Yoksulluğun azalmadığını düşünenlerin oranı: %86,9 Fikir beyan etmeyenler: %0,8

II- TÜKİYE'DE YOKSULLUĞU AÇIKLAYAN YAPISAL FAKTÖRLER

Türkiye'de yoksulluk ile ilgili temel göstergelere iki yıl geriden gelmekle birlikte TÜİK'in yaptığı "Yaşam Koşulları Araştırması"nda ulaşmak mümkündür. Ancak Ocak 2011'de yayınlanan bilgilerle 2009 yılı sonuçlarını görebiliyoruz. Yoksulluğu etkilemesi bakımından 2008'de başlayan ve içinde bulunduğumuz yılı dahi etkilemesi kaçınılmaz görünen kriz sonuçlarına hala ulaşılamaması önemli bir eksiklik. Aynı şekilde 2011 seçimleri öncesinde üzerinde konuşulan ve spekülasyon yapılan sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarının sonuçlarına da ulaşmak mümkün olmadığı için bir değerlendirme yapmak mümkün olamamaktadır.

TÜİK'in araştırmasına göre (TÜİK, 2011), gıda ve gıda dışı harcamalar esas alındığında yoksulluk oranı %18.08'dir. Kişi başı 1 ve 2.15 Dolar'ın altında gelire yaşamak zorunda kalanların büyüklüğü dünya ortalamasının çok altındadır. Buna bakarak ülkemizde dip yoksulluğun önemli bir büyüklüğe sahip olmadığını söyleyebiliriz. Ancak, 2009 yılı itibarı ile kişi başı günlük 4,3 Dolar'ın altında gelire yaşamak zorunda olanların nüfusun %4,35'i olması sorunun ciddiyetini ortaya koymaktadır. Ücret, maaş ve yevmiye geliri elde edenlerde yoksulluk oranının Türkiye ortalamasına yakın bir sonuç vermektedir (%15,37). Aynı şekilde kendi hesabına çalışanlarda yoksulluk oranının %22,49 olduğu görülmektedir ve üstelik de 2008 krizinin sonuçlarını ihtiva etmemektedir. Bu durum, ilerleyen kısımlarda da anlatılacağı gibi önemli miktarlarda yapılan sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamalarına rağmen arzu edilen sonuçlara ulaşılamaması, yoksullukla mücadele yöntemlerinin etkinliğinin tartışılmasına neden olmaktadır.

Türkiye'de yoksullukla mücadele politikalarında başarı beklenen alan ikincil gelir dağılımı politikalarıdır. Burada da sosyal güvenlik sisteminden önemli başarılar beklenmektedir. Birincil gelir dağılımını etkileyen politikalar olarak büyüme ve kalkınma, istihdam, ücret ve fiyat politikalarından yoksullukla mücadele yerine bütçe büyüklüklerine sadık kalmayı sağlayacak görevler beklenmektedir. Birincil alanda yaşanan hedef kayması, çok önemli bir sorun alanı olan yoksullukla mücadelede sosyal güvenlik sisteminin başarısızlığını açıklamaya yetmektedir.

Özellikle 21. yüzyılı açıklamada çok önemli bir yere sahip olan büyüme politikaları yoksullukla mücadelenin önündeki en önemli engeldir. Yeni büyüme konsepti istihdam yaratmamaktadır. Büyümenin anlamı istihdam ve yatırım artışı dolayısı ile ücret ve gelir artışından üst gelir gruplarının gelirden aldığı payın artması anlamına kaymıştır. Nitekim, 2001 krizi sonrasında yaşanan büyüme hızları ve kesintisiz büyümesi ile Türkiye'de, 2008 krizine kadar önemli büyüme başarıları yakalamıştır (TÜİK, 2010). Ancak, büyümenin kaynaklarının eğlence ve finans sektörü ağırlıklı olması nedeni ile gazino kapitalizmi olarak adlandırılan politikaların öne çıkması ve insan yüzlü büyüme politikaları izlenemediği için büyümenin sonuçları istenilen yatırım, üretim

ve istihdam artışını sağlamamıştır. 2011 Eylül'ünde açıklanan işsizlik rakamları (%9,2) 2008 krizinin öncesine dönüldüğünü göstermekle birlikte yaratılan istihdamın ne kadar güvenceli istihdam olduğu tartışılmaktadır.

Türkiye'de yoksulluğu besleyen önemli kaynaklardan biri de yaşanan göçlerdir. Yanlış göç politikaları nedeni ile 1960'lardaki köy-kent nüfus oranı tersine dönmüştür. Türkiye'de 31.12.2010 tarihi itibarı ile nüfusun %76'sı il ve ilçe merkezlerinde, %27'si ise köylerde yaşamaktadır. Bu durum göçün yoksulluğu besleyen ve yoksulluğu köylerden kentlere taşıyan bir yapıya dönüşmesine neden olmuştur. Ayrıca, yoksulluğun derinleşmesi ve problemlerin görünür hale gelmesi de aynı nedenle açıklanabilir. Türkiye'de 22 şehirde yaşanan net göç hızının %10'un üzerinde seyretmesi ve özellikle Çankırı, Kars, Tokat, Yozgat, Kırıkkale ve Ardahan gibi illerde bu oranların %20'nin üzerinde olması yoksulluğu besleyen gelişmelerdir (TÜİK, 2010).

Türkiye'de 2011 Haziran ayı itibarı ile işgücünde yer alan 27.438 bin kişiye karşılık 26.100 bin kişinin işgücünde yer almaması nüfusun üretim gücünü yakından ilgilendirmektedir (TÜİK, 2011). Bu gelişme nüfusun üretim yönünden daha çok tüketim yönünü ortaya koymaktadır. Aynı şekilde ülkemizde çalışanların %43,5'inin kayıt dışı çalışıyor olması hem yoksulluğu yakından ilgilendirmekte hem de yoksullukla mücadele ve diğer alanlarda sağlıklı politikalar üretilmemesine neden olmaktadır.

Türkiye ekonomisinin ekonomik krizleri masetme veya yansıtma gücünün sınırlı oluşu yanında krizlere karşı kırılğan yapısı krizlerin atlatılmasında sıkıntı yaratmaktadır. Kriz beklentisine ilişkin toplumda oluşan psikolojik yapı da krizlerin sonuçlarının ağırlaşmasına neden olmaktadır. Ayrıca yaşanan krizler karşısında tarafların krizin aşılması ya da katlanılması gereken fedakârlıkları hep karşı taraftan beklemesi bu anlamda sosyal sorumluluk duygusunun düşük olması kriz yükünün devlet tarafından taşınmasına ve maliyetlerinin de düşük gelirli toplum kesimleri tarafından taşınmasına neden olmaktadır. Nitekim 2008 krizi sonrasında ekonomik ve sosyal hayatla ilgili temel göstergeler bozulurken eş zamanlı olarak toplumda zenginleşen insanların sayısı artış gösterebilmektedir. Türkiye'de yoksulluğa ilişkin yukarıda verilen bilgiler

bunu doğrulamaktadır.

Yoksulluğu etkileyen yapısal faktörlerin en önemlilerinden biri de yoksullukla mücadelede en önemli araç olarak düşünülen sosyal güvenlik sisteminin kendisidir. Sistem, yoksullukla mücadelede istenilen başarıyı yakalayamamış ve adeta yoksulluğu besleyen bir yapıya dönüşmüştür (Alper, 2011).

Genel olarak toplumun eğitim düzeyi ve özellikle işgücünün eğitim düzeyi de yoksulluğu etkileyen yapısal faktörler içerisinde çok önemli bir yere sahiptir. 2011 Haziran ayı itibarı ile işgücü içerisinde okuryazar olmayanların sayısı 1.250 bin kişidir. İstihdamdakilerin içerisinde ise okuryazar olmayanların sayısı 1.199 bin kişidir. Ortaokul- ilköğretim mezunu ve altı eğitimde olanların sayısı işgücü içerisinde 16.301 bin, istihdam içerisinde 14.951 bin kişidir. Toplam istihdam edilenlerin sayısının 24.951 bin kişi olduğu Türkiye’de yaklaşık istihdam edilenlerin sayısının %60’ının ortaokul ve altında eğitim düzeyinde olması hem yoksullukla mücadele hem istihdamın verimliliği ve hem de istihdamdakilerin elde edecekleri ücret ve gelir düzeyleri bakımından önemli birer problem alanıdır (TÜİK, 2011).

Türkiye dünyanın ilk 20 ekonomisi içerisinde yer almasına rağmen insani gelişme endeksinde 2010 yılı itibarı ile 0.679’luk değer ile 169 ülke arasında 83’üncü sırada yer almaktadır. Bu çelişki insan merkezli kalkınma politikalarının benimsenmemiş olması ile açıklanabilir (UNDP, 2010).

Türkiye’de yoksulluğu açıklayan yapısal faktörler değerlendirildiğinde alan araştırmasında elde edilen sonuçlar ile örtüştüğü görülmektedir. Yoksulluk yardımı alanların eğitim düzeyleri ve buna bağlı olarak elde ettikleri gelirler düşüktür. İşsizlik oranları çok yüksektir ve özellikle işsiz kalınan süreler çok uzundur. Kayıt dışı çalışma yaygındır ve çalışmaya bağlı olarak sosyal güvenlik sisteminden yararlanma düşüktür. Bu göstergeler yoksulluğun kaynaklarına işaret etmek yanında Türkiye’deki genel göstergelerle olan yakınlığı da göstermektedir.

III- TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELEYE YÖNELİK POLİTİKALAR VE UYGULAMALAR

Türkiye’de yoksullukla mücadeleye yönelik olarak yapılan çalışmalar içerisinde “Sosyal Riski Azaltma” projesi ve “Mikro Kredi” uygulamaları gibi özel amaçlı projeler öne çıkmaktadır. Ayrıca, bazı Kanunlarda düzenlemeler yapmak sureti ile yoksullukla mücadele edilmeye çalışılmaktadır. İşsizlik Sigortası Fonundan GAP’a ödenek aktarılması, yatırımlarda devlet yardımları ve özel istihdam paketlerinin hazırlanması, kısa çalışma ödeneğine ilişkin düzenleme yapılması, kadınların ve gençlerin istihdam edilmeleri halinde sigorta prim yüklerinin belirli sürelerle devlet tarafından yüklenilmesi bu kanun düzenlemelerinden bazılarıdır. Devlet yoksullukla mücadele edebilmek için bu düzenlemeler ile yetinmemekte, sadece bu alana yönelik olarak özel kanunlar çıkarmakta ve bazı özel uygulamalara gitmektedir.

Bu özel kanunlardan en önemlileri 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimse-siz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması, 3816 sayılı Yeşil Kart, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik ve 2828 sayılı SHÇEK Kanunu gibi Kanunlardır.

Bu aşamada kanunları ve uygulamaları kritik etmekten daha çok yoksullukla mücadeleye yönelik uygulama sonuçları özet olarak verilmeye çalışılacaktır.

A- Sağlık Bakanlığınca Yürütülen Yeşil Kart Hizmeti

Yoksullukla mücadeleye yönelik en temel uygulama, sıkça yaşanan yeşil kart iptallerine rağmen Sağlık Bakanlığı verilerine göre Eylül 2011 itibarı ile 9.461.412 kişinin yararlandığı yeşil kart uygulamasıdır (Sağlık Bakanlığı, 2011). Bu uygulama çerçevesinde yeşil kart sahiplerinin ayakta veya yataklı tedavileri yapılmakta ve ilaç giderleri karşılanmaktadır. 2009 yılı kayıtlarına göre yapılan yeşil kart harcaması tutarı 5.506 milyon TL’dir.

B- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünce Yürütülen Yardımlar ve Hizmetler

SYDGM tarafından yürütülen hizmetlerin en önemlileri; yeşil kart

kapsamı dışında olanlara verilen tedavi destekleri, şartlı sağlık yardımları, özürlü ihtiyaç yardımları, eğitim materyali yardımları, şartlı eğitim yardımları, taşınabilir sistem öğle yemeği yardımları, ücretsiz kitap yardımları, özürlü öğrencilerin ücretsiz taşınmasına ilişkin yardımlar, diğer eğitim ve diğer transfer yardımları olarak sayılabilir. Bu hizmetlerden 2010 yılında yararlananların sayısı yaklaşık 13.600 bin kişi olup yapılan yardım tutarı 890 Milyon TL'dir (SYDGM, 2010).

İlgili Genel Müdürlük tarafından ayrıca 2009 yılında 2.063, 2010 yılında 811.707 aileye gıda yardımı, 2.197.688 aileye kömür yardımı ve 2009 yılında 20.183, 2010 yılında 1.546 kişiye barınma yardımı yapılmış olup bu yardımlar karşılığı sadece 2010 yılında 113.557.283 TL harcama yapılmıştır (SYDGM, 2010).

2022 sayılı Kanun'a göre 2010 yılı sonu itibarı ile 514.844 kişiye özürlü, bakıma muhtaç yaşlı aylığı ödenmekte ya da bakıma muhtaç özürlü ve özürlü yardımı yapılmaktadır.

Ayrıca, SHÇEK tarafından 2010 yılı itibarı ile 284.595 kişiye evde bakım hizmeti verilmekte iken 4.331 kişiye Kurum'da bakım hizmeti verilmektedir.

SYDGM 2010 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde yapılan harcamaları hem yardım yapılan kişi sayıları hem yardım kalemleri hem de her yardım türü için yapılan harcamalar açısından ayrı ayrı incelemek mümkündür.

Ancak yapılan yardımlar içerisinde TOKİ'ye yapılan transferler, SGK prim borcu yardımları, koyunculuk, süt sığırcılığı, seracılık ve gelir getirici proje destekleri gibi destekler önemli sayılabilecek sayı ve tutarlara ulaşmıştır.

SYDGM tarafından 2010 yılında yapılan harcama tutarı 2.025.667 Milyon TL.'ye ulaşmıştır. Bu harcamaların bölgeler itibarı ile dağılımına baktığımızda; sağlık yardımlarının %76,5'inin, periyodik transferlerin %30'unun, özürlü ihtiyaç yardımlarının %29'unun, eğitim yardımlarının %56,4'ünün, aile destek yardımlarının %32'sinin, aşevi desteklerinin %56'sının ve sosyal ve özel amaçlı yardımların %45,5'inin Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerine yapıldığını görmekteyiz.

İleride de değinileceği gibi Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki KİT'ler ve yatırım amaçlı kamu harcamaları zarar edildiği gerekçesi ile kapatılırken veya tasfiye edilirken sosyal yardım amaçlı harcamaların çok yüksek kısmı bu bölgelere yapılmaktadır. Devletin bu bölgeye yönelik harcama politikalarında çok ciddi bir farklılaşma gözlenmektedir.

IV- YENİ BİR TARTIŞMA ALANI: YOKSULLUKLA MÜCADELEDE VATANDAŞLIK GELİRİ

ILO tarafından 2005 yılında hazırlanan rapora göre, küresel ekonomik büyüme, yoksullukla mücadelede büyük önem taşıyan yeni ve daha iyi iş imkanları yaratmada başarısız kalmaktadır. Raporun 4. bölümünde halen dünyada çalışanların yarısının günde 2 Doların altında gelire çalışmak zorunda olduğu belirtilmiştir (ILO, 2005:3). ILO Genel Müdürü Juan Somavia “..Bugüne dek dünyadaki çalışanlar için daha iyi iş ve gelir sağlanması konusu politikalarda öncelikli bir konu sayılmamıştır...bugüne dek küreselleşme dünyada yeterli ve sürdürülebilir, insana yakışır iş imkanları yaratmada yetersiz kalmıştır...” diyerek (ILO, 2005), ekonomik büyümenin yeni işler yaratmada yetersiz kaldığına, küresel ücret eşitsizliklerinin arttığına, işgücü maliyetleri ve verimliliğin küresel rekabet açısından yetersiz kaldığına, kadınların düşük ücretli ve düşük verimli ve yarı zamanlı işlerde görece daha fazla temsil edildiğine dikkat çekmeye çalışmıştır. Gençler arasında işsizlik oranının yetişkinlere oranla iki kat fazla olduğuna ve gelişmiş ekonomiler ve Avrupa Birliği ülkelerinde yeterince yararlanılamayan işgücü kaynaklarının olduğuna vurgu yapılmaktadır.

Raporda ayrıca dünyadaki her altı kişiden birinin yetersiz beslendiğine işaret edilerek “gıda açlığına” dikkat çekilmektedir. Aynı şekilde temiz içme suyu kaynaklarına ulaşmadaki sıkıntılara yer verilmektedir.

BM'nin 2006 yılı raporuna göre de 1 Milyar kişinin günde 1.25 Doların, dünya nüfusunun %40'ının günde 2 Doların altında gelire yaşadığı belirtilmektedir (UNDP, 2006; World Bank, 2005). Dünya gelirinin %75'inin en zengin %20, en fakir %20'nin ise dünya gelirinin %1,5'ine sahip olduğu bilinmektedir. Aşırı yoksulluk oranları düşmekle birlikte 1,1 milyar kişi temiz içme suyu kaynaklarına, 2,6 milyar kişi ise temiz-

lik ve sağlık koşullarına sahip değildir. Çok daha önemlisi ise zengin ve yoksul ülkeler arasındaki farkın açılmakta olduğuna raporda işaret edilmesidir.

ILO'nun hazırlamış olduğu 2011 Küresel İstihdam Eğilimleri Raporunda, 2009 yılında kırılğan istihdamdaki çalışan sayısını 1.530 milyon kişi olarak vermektedir (ILO, 2011). Bu rakam küresel istihdamın %50,1'idir. Kırılğan istihdam kriz öncesi yıllarda nispi azalış göstermiş ise de 2008-2009 döneminde aynı oranda kalmıştır. 2009 yılında 40 milyondan daha fazla kişi günde 1.25 Doların altında gelir elde edenlere eklenmiştir (ILO, 2011). Günde 2 Doların altında gelir elde edenlerin sayısında bir iyileşme olmadığı görülmekte ve 1,2 milyar işçinin bu gelirin altında yaşadığı gözlenmektedir. BM verilerine göre, her yıl 5 yaşın altındaki yaklaşık, 1,5 milyon çocuk su ve sağlık koşulları bağlantılı hastalıklardan ölmektedir. Bir miktar iyileşme olmakla birlikte 884 milyon kişi içme suyuna ulaşmada, 2,6 milyar kişi ise temel sağlık korumasına ulaşmada ciddi problem yaşamaktadır (UNDP, 2010).

Görüldüğü gibi yoksulluk sadece az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin problemi değildir. OECD ülkelerinde çalışan yoksulların oranı dünya ortalamalarının altında olmakla birlikte %7'dir (OECD, 2009). Dünyada ve Türkiye'de gelir eşitsizlikleri giderek bozulmakta iken ABD'de ve AB'de durum farklı değildir. ABD'de gini katsayısı 0.357 iken Belçika, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde 0.270'in üzerindedir (Neubourg, 2004). Türkiye'de 1960'lı yıllarda 0.60 olan gini katsayısı 2005'de 0.38'e kadar düşmüştür. 2009'da yeniden ekonomik krizin etkisi ile 0.415'e yükselmiştir (DPT, 2007; TÜİK, 2008, 2009). Durumu Türkiye ile benzerlik gösteren İtalya'da ise gini katsayısı 0.356'dır. Gelir eşitsizliklerinin artmasının anlamı yoksulluk içerisinde yaşayanların artmasıdır (Aktan, Vural, 2002).

Yoksulluğun bir problem olarak kabul edilmesi ve mücadele edilmesinin tarihi 16.yüzyıla kadar uzanmaktadır (Geniş bilgi için bkz., Ülker, 2010; Gökçeoğlu Balcı, 2007; Rosanvallon, 2004). Bu çalışmada amaç yoksullukla yapılan mücadelenin tarihinden daha çok, Ankara'da yaptığımız alan araştırmasının sonuçlarından hareketle yoksullukla mücadelede izlenen yöntemlerin sonuçları üzerine bir tartışma yapmaktır.

Son yıllarda bir taraftan yoksulların acınacak bir nesne haline getirilmesi, merhamet ve acıma duyguları ile hareket edilerek içinde buldukları durumdan kurtarılması ve hatta yoksulluklarının istismar edilmesi, diğer taraftan yoksulların toplumun eşit bir bireyi olduğu düşüncesinden hareketle haklar çerçevesinde konuya yaklaşılması ve bu konudaki istismarın önüne geçilmesi tartışılmaktadır. Ancak yine son yıllarda yoksullara yapılan sosyal yardımların yoksulların ekonomik performansları, çalışma isteklerini azaltıp azaltmadığı tartışılmaktadır. Tartışmaların merkezinde yardımların süresi, miktarı, çalışma ile ilişkilendirilip ilişkilendirilmediği, yapılan yardım ile çalışma karşılığı elde edilen gelir arasındaki fark, sosyal sigorta ile sosyal yardım arasındaki fark ve işsizler için eğitim programları yer almaktadır. Nitekim AB ülkelerinde yapılan sosyal yardımların miktarı ve süresi tartışılmakta ve buna bağlı olarak yararlandırmanın koşulları güçleştirilmekte ve süresi giderek daraltılmaktadır.

Sürekli geliri ve yaşam şartlarını korumak, yoksulluğu azaltmak, ekonomik eşitliği sağlamak, sosyal dışlanmayı ve marjinalleşmeyi önlemek amacı ile ortaya çıkan (Lindert, 2002), sosyal koruma mekanizmaları çeşitli şekillerde görülebilmektedir. Bunlardan ilki, belirli bir sosyal gruba gelirden ve istihdamdan bağımsız olarak yapılan ödemelerdir. İkincisi, bireyin istihdam edilmesi ve istihdam sırasındaki katkısına bağlı yapılan sosyal sigorta uygulamalarıdır. Üçüncüsü ise gelir ya da mal testine bağlı olarak genellikle yoksulluk sınırının altında olanlara yapılan yardımlardır (Lindert, 2002). Bu yardımlar muhtaç durumdaki kişilerin asgari düzeydeki ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik ise ödemenin adı “asgari gelir”, yardımlar, muhtaç durumdaki tüm vatandaşları gelirinden veya servetinden bağımsız olarak toplumun bir ferdi olmaları nedeni ile kapsıyor ise “vatandaşlık geliri” olarak konulmaktadır (Gökçeoğlu Balcı, 2007; Madenoğlu, 2010; Zararsız, 2010). Türkiye’de esas olarak işgücü piyasasında yer alanları ve mal varlığına sahip olmayanları kapsayan sosyal yardım uygulamaları, çalışanları kapsamamaktadır. Ülkeler bu grupları yukarıda belirtilen amaçlar çerçevesinde, yoksulluğun etkisinden kurtarabilmek için kamu sosyal harcama programları çerçevesinde transfer harcamaları yapmaktadırlar. AB ülkelerinde bu harcamalar gayri safi gelirin %27’sini bulmaktadır

(World Bank, 2007). Türkiye’de bu oran 2002 yılında eğitim harcamaları dâhil %13,54 iken 2006’da %14,25 ve 2011 programında ise %17,28’dir (İlgili yılların Bütçe Kanunları ve SYDGM Faaliyet Raporlarından hazırlanmıştır). 2006 yılı verisi OECD tarafından %13,20 olarak verilmektedir (OECD, 2009).

Yapılan araştırmalar, yoksullara yapılan sosyal yardımların, gelir yoksulluğu ve gelir eşitsizliklerini azaltmakta etkili olduğunu, ancak çalışma isteğini azalttığı ve işsizliği arttırdığını göstermektedir (European Foundation, 1999). AB ülkelerinde sosyal transferler, yoksulluk riski altındaki nüfusu 9 puan azaltmıştır. Türkiye’de ise bu azalma 5 puandır (OECD, 2009). Ancak, aynı sürelerde işsizlik oranlarının ve işsiz kalan sürelerin de uzadığı bilinmektedir. Burada bir temel tartışma alanı ile karşılaşmaktayız. Refah harcamalarının yüksekliği çalışmayı gereksiz kılmakta veya ekonomik performansı olumsuz etkilemektedir. Nitekim dünyada, AB ülkelerinde ve Türkiye’de genel olarak işsizlikteki artışlar, işsiz kalan sürelerin uzaması ve yararlanıcıların uzun süreler sosyal yardım sistemi içerisinde kalması bu konudaki tartışmaları güçlendirmektedir.

Türkiye’de bu alanda yapılan tartışmalarda, sosyal yardımlardan yararlanma kriterleri ve kapsama alınanların sayısına bakılarak sosyal yardımların istihdama katılımdan vazgeçirici bir rol oynayamayacağı (Ülker, 2010) ancak kayıt dışı istihdamı arttırdığı şeklinde görüşler ileri sürülmektedir (EKOSEP, 2009).

Türkiye’de temel gelir ya da vatandaşlık geliri tartışmaları, 2000 sonrası dönemde sosyal yardım uygulamalarının yaygınlaşması ve kapsamın genişlemesi yanında özellikle yapılan yardımların, siyasal davranışları yönlendirmeye yönelik olduğu iddiaları ve bu konuda yapılan spekülasyonlar ile hız kazanmıştır. Bu makalede sosyal yardımların siyasal davranışları yönlendirdiği iddiaları üzerinde durulmayacaktır. Ancak, iddiaların etkisi altında kalınarak hız kazanan temel gelir tartışmalarının yerinde olup olmadığı üzerinde değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır.

Makalenin önceki kısımlarında da belirtildiği gibi şartlı nakit transferlerinden ve diğer sosyal yardımlardan yararlanan ailelerin,

Ankara'nın araştırma kapsamındaki ilçelerine göçle gelen kalabalık aileler olduğu, çok önemli bir kısmının gecekondularda veya sağlıksız konutlarda yaşadığı gözlenmektedir. Problemin bu kısmının göz ardı edilerek, yardımların yurttaşlık anlayışı ve hak temelli bir çerçevede yapılmasının önerilmesi, zaten yüksek olan net göç hızını daha da yükseltecek ve yoksulluğu besleyen kaynağın güçlenmesine de neden olacaktır. Aynı şekilde yoksul ailelerin kalabalık aileler olması, bu ailelere yönelik aile planlaması çalışmalarının önemini ortaya koymaktadır. Ankara'nın önemli kavşaklarında bizzat ebeveynlerinin gözetiminde çalıştırılan ve onlar tarafından istismar edilen çocukların, aynı zamanda sosyal yardımlardan yararlanan ailelerin çocukları olduğu unutulmamalıdır.

Sosyal yardımlardan yararlanan aile reislerinin %84'ü 30-49 yaş aralığında ve %92'si ilkokul ve altı eğitimlidir. Bunların %71,4'ü gelir getiren bir işe sahip değil ve çalışanların da %72'si gündelikçi olarak veya kısa süreli çalışmaktadır. Hanehalkı reislerinin %83'ü iş aradığını, %75'i üç yıldan daha uzun süredir çalışmadığını ve %70,2'si üç yıldan fazla süredir iş aradığını belirtmektedir. Görüldüğü gibi gelir getiren bir işe sahip olamama ile eğitim düzeyi arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Aynı şekilde bir iş yapma ya da meslek sahibi olma ile eğitim düzeyi arasında da benzer ilişkinin olduğu gözlenmektedir.

2010 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre işsizlerin %39'u ilkokul ve altı eğitimlidir. Araştırma kapsamında ilkokul ve altı eğitimlilerde bu oran %83'dür. Üç yıldan daha uzun süreli iş arayanların sayısı 124.000 kişi olup, toplam işsizlere oranı %4'dür. Araştırma kapsamında yer alanlar arasında bu oran %70,2'dir. İşsizlerin %68'i 25+ yaş grubundadır. TÜİK işgücü anketlerinde 30-49 yaş aralığına ilişkin bilgiye ulaşılammıştır. Bu nedenle 25+ yaş sonucu verilmiştir. Ancak 30-49 yaş aralığı istihdamın en yüksek olduğu aralıktır. Bu bilgileri araştırma kapsamında yer alan ve sosyal yardım alanlar içerisindeki benzeri göstergelerle kıyasladığımızda, Türkiye'deki sosyal yardım uygulamalarının çalışma çağı ve gücündeki insanları, sistemin içerisinde kalmaya özendirmediğini söyleyebiliriz. İnsanlar, eğitim düzeylerinin düşük olması sonucu çalışma karşılığı elde edebilecekleri muhtemel gelirlerin halen sosyal yardım kapsamında elde ettikleri gelire eşit ya da biraz üzerinde

olacağını bildikleri ya da hesapladıkları için bilerek ve isteyerek işsizliği tercih etmektedirler. Bu durum sistemin istismar edilmesine neden olmaktadır.

Araştırma kapsamında yer alan ve iş aramayan 75 hanehalkı reisinin iş aramama nedenlerine baktığımızda, sadece 5 kişinin isteyerek işsiz kalmayı tercih ettiğini, %82'sinin sürekli hasta, engelli, engelliye bakma zorunluluğu ve yaşlılık gibi nedenlerle çalışmak istemediği ya da çalışmadığını görmekteyiz.

Araştırma kapsamında yer alan hanehalkı reislerinin %83'ü iş aradığını belirtmekte ve sağlık güvencesi olanların %92'sinin güvence kaynağı yeşil kart uygulamasıdır. Sadece %7,8'i sağlık güvencesine SGK üzerinden sahiptir. Buna karşılık hanelerde çalışma karşılığı elde edilen gelirler sorgulandığında, 618 hanenin %84'ünde asgari ücretin altında bir gelir ile çalışanların olduğu tespit edilmiştir. Bu da göstermektedir ki yapılan sosyal yardım ödemelerinden yararlanabilmek için yararlanıcılar, kayıt dışı çalışmayı tercih etmekte ve sistemin içerisinde kalmaya çaba göstermektedirler. Nitekim çevre belediyeler ve ilçelerin vakıf müdürleri ile yaptığımız görüşmelerde, sosyal yardımlardan yararlananlara yapılan kısa süreli çalışma tekliflerinin kabul edilmediği bilgisi alınmıştır. Bunun temel nedeni, belediyeler tarafından kayıt dışı çalıştırma yaptırılmayacak olmasıdır. Çalışmayı kabul ettiği takdirde sosyal yardımların kesilecek olmasıdır.

Bu hanelerde 65 yaş ya da emekli/dul ve yetim aylığı alanların oranının sadece %2,9 olması ve ayrıca %7,8'inin SGK'ya mensup olması, sosyal yardımlardan yararlananların %90'ının gerçekte çalışabilecek durumda olanlar olduğunu göstermektedir.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde sosyal yardım sisteminden yararlanacak olanlara ilişkin düzenlemeler yapılırken, toplumun özel olarak korunmaya muhtaç kesimleri dışında kalanların yararlandırılma esaslarının istihdam ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Diğer bir anlamıyla sosyal yardımların “Aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları” ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yoksullukla mücadelede öne çıkan sosyal yardım politikaları olmalıdır. Aktif işgücü piyasası politikalarına müracaat edilmeden, başka

bir ifade ile bu politikalar tüketilmeden sosyal yardım uygulamalarına müracaat etmek ülke kaynaklarının israf edilmesine neden olacaktır. Diğer taraftan da geniş yoksul kitlelerin sosyal yardımlar yolu ile istismar edilmelerine neden olunabilecektir.

Aktif işgücü piyasası politikalarının temel amaçlarını, işgücünün istihdam edilebilirliğini arttırmak, emek arzı ile emek talebinde dengeyi sağlamak, emeğin yerinde istihdam edilme fırsatlarını arttırarak kontrolsüz göçün önüne geçmek olarak sayabiliriz. Ayrıca, çalışanlara ve işverenlere yeni beceriler kazandırmak suretiyle ekonomik krizlere karşı daha dayanıklı hale gelmelerini sağlamak da bu politikaların temel amaçlar arasında yer alır. Kamunun sınırlı istihdam yaratma gücü nedeniyle arttıramadığı istihdam açığını, verdiği sınırlı desteklerle kendi işini kurma ya da bağımsız çalışma politikaları ile kapatmaya çalışmak ve kamu çalışma programları yolu ile özellikle istihdamın daraldığı dönemlerde geçici de olsa yeni istihdam alanları yaratma da bu amaçlar için önem taşır. Bu politikaların her biri yoksullukla mücadele etmede ya da yoksulluğun kaynağı olan işsizlikle mücadele etmede büyük öneme sahiptir.

Aktif işgücü piyasası politikalarına rağmen işsizlikle karşılaşılması durumunda izlenen pasif politikalarda, özellikle yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren aktif politikaların izlerini görmek mümkündür. Bir pasif politika olan işsizlik sigortasından yararlananlara verilen beceri kazandırma eğitimleri ya da işsizlik sigortasından yararlanma için eğitim alınması zorunluluğunun getirilmesi bu yakınlaşmanın iyi bir örneğidir.

Ülkelerin benimsedikleri refah rejimlerinde farklı uygulamalar görülmekle birlikte aktif ve pasif politikaların artan ya da azalan oranlarda birlikte uygulanmaya çalışıldığını görmekteyiz (Özdemir, 2004).

Zaman zaman işverenler tarafından teşviklerden yararlanmak için mesleki eğitime yönelik uygulamalar istismar edilmektedir (Marshall, 2004). Ancak, işgücünü harekete geçirme, politikalar ile sosyal yardımları birbirine yakınlaştırma ve işgücünün kısa sürede çalışmaya dönmesini sağlama açısından bu politikalar önem taşımaktadır.

Küresel gelişmeler, üretim, teknoloji ve bilişim alanlarında ortaya

çıkardığı büyük değişim ve gelişime rağmen sosyal alanda büyük bir hayal kırıklığı yaşatmıştır (Stiglitz, 2002). Sermayenin, malların ve hizmetlerin dolaşımının önündeki engelleri kaldırmasına rağmen, emeğin önündeki engelleri arttırmıştır (Munck, 2002). Ülkelerin ve Türkiye'nin büyüme ve istihdam politikaları konusunda yapamadıklarını ya da yapmadıklarını ortaya koymaktadır.

Yaşanılan büyüme hızlarına rağmen artmayan istihdam ya da düşmeyen işsizliğin (ILO, 2007), artan kayıt dışılığın, arttırılamayan insan onuruna uygun iş sayılarının diğer bir ifade ile artan güvencesiz istihdamın, hızla düşen sendikalaşma oranlarının ve düşen ücretlerin ortaya çıkartacağı bir tek sonuç vardır. O da yoksullukta ve çalışan yoksulların sayısındaki artıştır.

Yoksulluktaki artış sürecinden uzaklaşmanın önemli yollarından biri benimsenecek insan dostu büyüme politikalarıdır (Aydınlıgil, 2010). Hükümetler bu konuda üretebilecekleri politikaları üretmeden sadece sosyal yardım uygulamaları ile yoksullukla mücadele etmeye kalkıştıklarında, kaynakların israf edilmesi yanında yoksulların sayısında herhangi bir azalmayı sağlayamayacakları gibi bu konudaki spekülasyonlu tartışmaların da önüne geçemeyecektir.

Aktif işgücü politikaları, pasif işgücü politikaları ve sosyal yardımlar birbirine karşıt uygulamalar olarak düşünülmemeli, birbirlerini tamamlayıcı öğeler olarak düşünülmelidir.

Eğer sosyal devletten söz ediyorsak, merhametten ve acıma duygusundan bağımsız olarak her bireyin, yurttaşlık esasında, sigortalı olsun ya da olmasın ihtiyaçlarının ortadan kaldırılması ya da azaltılması kaçınılmaz bir sorumluluktur (Seyyar, 2010). Bu çerçevede her zaman aktif işgücü politikaları ile sosyal yardımlar bir arada düşünülmemelidir. Çalışmadan bağımsız olarak çalışma gücü olmayan dezavantajlı gruplar, sosyal devlet düşüncesinden hareketle sosyal yardımlarla desteklenmeli ve yoksulluğa karşı korunmalıdır.

SONUÇ

Sosyal devletin temel amacı, geliştirdiği sosyal politika tedbirleri yolu ile toplumu ekonomik, sosyal, hukuki, mesleki, fiziki ve psikolojik tehlikelere karşı koruyarak yoksulluk tehlikesinden kurtarmak, sos-

yal adaleti sağlamak, toplumsal barışı tesis etmek ve huzur içerisinde yaşayan bir toplum yaratmaktır. Bunun için devlet toplum kesimlerini sosyal güvenlik kapsamına alarak yoksullukla mücadele etmeye çalışır. Değişik nedenlerle sosyal güvenlik kapsamına alınamayanlar ise kamu sosyal harcamaları ile (sosyal yardım ve sosyal hizmet) yoksulluğun tehlikelerinden korunmaya çalışılır. Korumaya yönelik çabalar refah anlayışındaki farklılığa göre minimum düzeyde olabileceği gibi bütün toplum kesimlerini kapsayan ve çalışmadan bağımsız düşünülen uygulamalar da olabilir. Bu durumda daha universal korumayı akla getirir.

Ancak, özellikle 1990'lardan itibaren egemen iktisat ideolojisinin de etkisi ile devletlerin bu yöndeki çabaları önemli eleştirilere tabi tutulmuştur. Bu eleştirilerde kısmen haklılık olsa bile devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünün azalmasının sonucu olarak artan ve yaygınlaşan yoksulluk yanında o güne kadar öngörülme-yen çalışan yoksullar olgusu eleştirilerin eksik yanlarını ortaya koymaktadır.

Özellikle sosyal yardım uygulamalarındaki istismarların artması ve insanların yoksulluk yardımlarının içerisinde kalmaya yönelik çabaları AB ülkelerinde sistemin daraltılması, yararlanmanın güçleştirilmesi ve ödemelerin miktarının azaltılmasını beraberinde getirmiştir.

Türkiye'de ise sosyal güvenlik kapsamının dar olması nedeni ile GSYİH içerisinde önemli büyüklüklere ulaşan kamu sosyal harcamalarına rağmen yoksullukla mücadelede yaşanan başarısızlıklar yanında sosyal yardım sistemindeki istismarlar ve yoksulların yoksulluğunun istismar edildiğine ilişkin tartışmalar, sosyal yardımların vatandaşlık geliri çerçevesinde yapılmasının gerekliliğine ilişkin tartışmaların hız kazanmasına neden olmuştur. Özellikle akademik çevrelerde hız kazanan tartışmaların, bu aşamada çok anlamlı sonuçlar vermediği ya da vermeyeceği yaptığımız alan araştırmasında ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de yoksulluğun kaynaklarına karşı etkin mücadele vermeden kurulacak temel gelir-asgari gelir uygulamalarının yoksullukla mücadelede başarı şansı yoktur ya da çok düşüktür.

Türkiye'de öncelikle sosyal güvenliğin tabanı genişletilmelidir. Bunun için kayıt dışılık azaltılmalı, işgücüne katılım oranı yükseltilmeli ve bağımlılık oranı düşürülmelidir. Özellikle, dünyanın ilk yirmi

ekonomisi içerisinde yer alan Türkiye’de kadınlardaki %22’lik işgücüne katılma oranı hem yoksulluğun kaynağı olma hem de rekabet gücünü sınırlayıcı etkisi nedeni ile öncelikle mücadele edilmesi gereken problem alanıdır. Yoksulların adeta yoksulluğunu belirleyen düşük eğitimlilik ya da eğitimsizlik, özellikle kadınlar açısından çok önemli bir problemdir. Kadınlarda eğitim düzeyi yükseldikçe işgücüne katılım oranı yükselmekte, yoksulluk riski azalmakta ve özellikle ekonomik ve sosyal hayat içerisinde rol alma duyguları erkeklere oranla çok daha yüksek olmaktadır.

Araştırmamızın ortaya koyduğu önemli bulgulardan biri, sosyal yardımların kayıt dışı çalışmayı arttırıcı etkisidir. Sosyal yardımların önemli ölçüde işgücünün dışında olma ile ilişkilendirilmesi nedeni ile sosyal yardım alanlar kayıtlı işlerde çalışmamaktadırlar. Kayıt dışılık ile mücadelenin zorluğu bilinmektedir. Bu tablo ortada iken sosyal yardımların vatandaşlık geliri çerçevesinde uygulanmasına ilişkin tartışmalar problemin bu tarafını gözden kaçırmaktadırlar.

Sosyal yardım sistemindeki istismarlar, aynı kişilerin farklı kurumlardan yardım almasına karşılık yardım alamayanların varlığı, vatandaşlık geliri uygulaması olmayışının bir sonucu değildir. Bu, sistemin uygulanması ve uygulayıcıların tercihleri ile ilgili bir eksikliklerdir.

Sosyal yardımların uygulayıcısı olan siyasal iktidarların tutumlarına yönelik tartışmalar ve eleştiriler, vatandaşlık geliri uygulamaları ile ortadan kaldırılamaz. Kayıt dışılık var olduğu sürece bu tartışmalar hep devam edecektir.

Son söz olarak, sosyal güvenlik, sosyal yardım-sosyal hizmet ve aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının birbiri ile çelişen politikalar olmadığını, bu politikalar birlikte ve bir uyum içerisinde uygulandığı takdirde yoksullukla mücadelede avantaj sağlanacağını söylemek mümkündür.

Özellikle sosyal yardım uygulamalarının dezavantajlı gruplar hariç, mutlak surette istihdam ya da çalışma ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Bilimsel olarak doğrulanmamış olmakla birlikte engelli olmaya ilişkin kamu sağlık kurumlarınca verilen sağlık raporlarında derecelendirmeye ilişkin usulsüzlüklerin olduğu iddiası (Ülker, 2010), vatandaşlık

geliri uygulaması durumunda nasıl bir sonuç vereceği üzerinde dikkatle düşünülmelidir.

Türkiye’de bu aşamada tartışılması gereken, sosyal yardım uygulamalarında vatandaşlık geliri modelini tercih etmek olmamalıdır. Öncelikle tartışılması gereken konular, sosyal yardım uygulamalarındaki keyfiliklerin, subjektif davranışların, sadaka toplumu yaratmaya yönelik iddiaların, merhamet ve acıma duygusu dışında yurttaşlık anlayışının bir sonucu olarak uygulama gerekliliği ve mükerrerliklerin önlenmesine yönelik çözüm yollarını aramak olmalıdır.

Kaynakça

- Aktan, Coşkun Can, İstiklal Yaşar Vural (2002), “Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Gelir Eşitsizliği: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara.
- Alper, Yusuf (2011), “Sosyal Güvenlik Hukukunda Yeni Gelişmeler”, *İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Yeni Gelişmeler Sempozyumu*, Didim-Aydın.
- Aydınlığıl, Seyhan “İnsani Kalkınma ve Sosyal Politika” (Erişim) <http://www.tepav.org.tr>. (09.09.2011).
- Chossudovsky, Michel (1999), *Yoksulluğun Küreselleşmesi: IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü*. Çev. Neşenur Domaniç, İstanbul.
- DPT (2007), *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- EKOSEP (Ekonomik ve Sosyal Entegrasyon Projesi) (2009), *Diyarbakır Raporu*.
- European Foundation (1999), *Linking Welfare to Work*.
- Gökçeoğlu Balcı, Şebnem (2007), *Tutunamayanlar ve Hukuk*, Ankara.
- Heikkilä vd., (2006), *Poverty Policies, Structures and Outcomes in the EU 25*, Finland.
- ILO (2005), *Newsletter*, International Labour Office, Ankara.
- ILO (2007), *Küresel İstihdam Eğilimleri*.
- ILO (2011), *Küresel İstihdam Eğilimleri Raporu*.
- Lindert, K. (2002), *Survey of Social Assistance in OECD Countries*, World Bank.
- Madenöğlu, Kemal (2010), “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Desteği: Türkiye’deki Uygulama”, *Türk-İş Dergisi*.
- Marshall, A. (2004), *Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts*, ILO.
- Metin, Banu (2011), *Türkiye’de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan Ekonomik*

ve Sosyal Politikalar Temelinde Yoksulluk Sorunu: Ankara'da Uygulamalı Bir Araştırma, Gazi Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Munck, Ronaldo (2002), *Emeğin Yeni Dünyası*, Çev. Mahmut Tekçe, İstanbul.

Neubourg, Chris de (2004), *Social Assistance Program in Ten EU, Its Role within Social Protection, Differences and Similarities and Coverage*, Maastricht Graduate School of Governance.

OECD (2009), *Employment Outlook*.

OECD (2009), *Employment and Migration*, Working Papers.

Özdemir, Süleyman (2004), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul.

Rosanvallon, Pierre (2004), *Refah Devletinin Krizi*, Çev. Burcu Şahinli, Ankara.

Sağlık Bakanlığı, (erişim) http://ykart.saglik.gov.tr/ykbs_ilaktif.jsp.

Seyyar, Ali, Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Geliri Modeli Türk Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sistemini Nasıl Etkiler? (Erişim) <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/16102010.asp> (12.09.2011).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (2010), 2010 Yılı Faaliyet Raporu.

Stiglitz, Joseph E. (2002), *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*, Çev. Arzu Taşçıoğlu/Deniz Vural, İstanbul.

TÜİK (2008), *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları*.

TÜİK (2009), *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları*.

TÜİK Yoksulluk İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr>. (Erişim tarihi 06.01.2011)

TÜİK, GSYİH İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr>. (Erişim tarihi 20.06.2010)

TÜİK, Nüfus İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr>. (Erişim tarihi 31.12.2010)

TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, <http://www.tuik.gov.tr>. (Erişim tarihi 2011)

UNDP (2005), *Human Development Report*.

UNDP (2008), *Human Development Report*.

UNDP (2009), *Human Development Report*.

UNDP (2010), *Human Development Report*.

Ülker, Şener (2010), *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları*.

World Bank (2005), *World Development Report 2004*.

World Bank (2007), *Social Assistance in Central Europe and the Baltic States*.

World Bank (2000), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York.

Zararsız, M. Emin (2010), "Vatandaşlık Ücreti", *Türk-İş Dergisi*.