

**T.C.**

**AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI**

**ASGARİ GELİR DESTEĞİ VE TÜRKİYE'DE  
UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI  
BİR ANALİZ**

**UZMANLIK TEZİ**

**Hazırlayan  
ÖMÜR GÖKTÜRK**

**Danışman  
ADEM BİLGE BAKIR**

**Ankara, 2018**

## AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞINA

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzman Yardımcısı Ömür GÖKTÜRK tarafından hazırlanan “Asgari Gelir Desteği Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz” başlıklı tez çalışması Tez Jürisi tarafından “Yüz üzerinden ..... puanla” değerlendirilmiştir.

Adı SOYADI	Verdiği Puan	İmza
BAŞKAN: .....	.....	.....
ÜYE : .....	.....	.....
ÜYE : .....	.....	.....
ÜYE : .....	.....	.....
ÜYE : .....	.....	.....
UZMAN YARDIMCISI TEZ PUANI: .....		

**SONUÇ: Tez Jürisi tarafından verilen puanlar neticesinde Uzman Yardımcısının tezi:**

- Başarılı (Yeterlilik sınavına girmeye hak kazandı.)
- Yeterli (Yeterlilik sınavına girmeye hak kazandı; ancak tezinde düzeltmeler var.)
- Başarısız (Tez yetersiz görüldü ve tezin tekrar savunmaya girebilmesi için altı ay süre verildi.)

## TEŞEKKÜR

Öncelikle beni bünyesine alarak bana pek çok ilki yaşatan ve bana pek çok şey kazandıran Bakanlığımıza teşekkür ederim.

Tez konumu belirlememde bana yardımcı olan Sayın Engin ASLAN'a, tez konum hakkındaki tecrübeleri ile yol gösteren Sayın Münir TİRELİ'ye, tezimi imlâ ve anlatım yönünden kelime kelime inceleyen ve beni motive eden Sayın Ayşe Naciye ÖZDİLEK'e, bu süreçte bana anlayış gösteren Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çocuk Hakları Daire Başkanlığı çalışanlarına içtenlikle teşekkür ederim.

Ve nihayet, hayatımın her anında olduğu gibi tez yazım sürecimde de yanımda olan, emekleriyle ve duaları ile bugünlere gelmeme vesile olan, dünyadaki en kıymetli varlığım Sevgili Annem'e tüm kalbimle teşekkür ederim.

## İÇİNDEKİLER

KAPAK	
ONAY SAYFASI	
TEŞEKKÜR .....	i
İÇİNDEKİLER .....	ii
SİMGELER VE KISALTMALAR .....	i
ŞEKİLLER DİZİNİ .....	v
TABLolar DİZİNİ .....	vi
ÖZ .....	vii
ABSTRACT .....	viii
GİRİŞ .....	1
YÖNTEM.....	3
1. REFAH DEVLETİ.....	4
1.1. Refah Devleti Kavramı .....	4
1.1.1. Refah devletinin amaçları ve araçları. ....	5
1.1.2. Refah devletinin tarihsel arka planı. ....	6
1.1.2.1. 1880 öncesi refah devleti.....	8
1.1.2.2. Modern refah devleti'nin doğuşu: 1880-1945.....	10
1.1.2.3. Refah devleti'nin altın çağı: 1945-1975. ....	15
1.1.2.4. Refah devleti'nin gözden düşüşü: 70'lerin sonu ve sonrası.....	16
1.2. Refah Devleti Modelleri.....	18
1.2.1. Finansman kaynağı açısından refah devleti modelleri. ....	18
1.2.1.1. Bismarck modeli.....	19
1.2.1.2. Beveridge modeli. ....	19
1.2.1.3. Karma model. ....	20
1.2.2. Akademisyenler tarafından yapılan bazı sınıflandırmalar. ....	20
1.2.2.1. Wilensky ve Lebeaux'nun modeli.....	21
1.2.2.2. Titmuss'un modeli.....	21
1.2.2.3. Esping-Andersen'in üçlü sınıflandırması. ....	22
1.2.2.4. Leibfried'in modeli.....	25

1.2.2.5.	Castles ve Mitchell'in modeli.....	26
1.2.2.6.	Doğu Avrupa ve Asya refah rejimleri. ....	27
1.2.2.7.	Bonoli'nin modeli. ....	27
1.2.2.8.	Korpi ve Palme'nin modeli.....	27
1.2.3.	Genel değerlendirme.....	28
1.3.	Refah Devleti Çerçevesinde Yoksulluk Kavramı.....	32
1.3.1.	Yoksulluk türleri. ....	33
1.3.2.	Yoksulluğun nedenleri.....	34
1.3.3.	Yoksulluk ölçümüne yönelik yaklaşımlar.....	35
1.3.4.	Yoksulluk ölçüm endeksleri. ....	37
1.3.4.1.	Yoksulluğun parasal açıdan ölçülmesi.....	37
1.3.4.2.	Yoksulluğun insani açıdan ölçülmesi. ....	44
1.3.5.	Yoksullukla mücadele politikaları.....	48
2.	ASGARİ GELİR DESTEĞİ MODELİ.....	51
2.1.	Nakit Gelir Desteği Türleri .....	51
2.1.1.	Temel gelir. ....	52
2.1.2.	Negatif gelir vergisi. ....	54
2.1.3.	Vatandaşlık kâr payı.....	54
2.1.4.	Asgari gelir desteği.....	54
2.2.	Avrupa Birliği'nde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları .....	56
2.2.1.	Asgari gelir desteği'nin temel özellikleri.....	56
2.2.2.	Faydalanma koşulları. ....	59
2.2.2.1.	Vatandaşlık, uyruklu, ikamet. ....	60
2.2.2.2.	Yaş. ....	60
2.2.2.3.	Gelir testi.....	61
2.2.2.4.	Aktivasyon. ....	61
2.2.3.	Finansman ve yönetim. ....	62
2.2.4.	Süre ve miktar. ....	63
2.3.	Refah Rejimleri ve Ülkeler Özelinde Asgari Gelir Desteği .....	66
2.3.1.	İskandinav refah rejimi. ....	66
2.3.1.1.	Danimarka. ....	66

2.3.2. Anglo-Sakson refah rejimi. ....	68
2.3.2.1. İrlanda.....	69
2.3.3. Muhafazakâr Kıta Avrupası rejimi.....	71
2.3.3.1. Fransa.....	72
2.3.4. Güney Avrupa refah rejimi.....	74
2.3.4.1. İtalya.....	74
2.3.5. Post-komünist refah rejimi (Orta ve Doğu Avrupa refah rejimi). ....	77
2.3.5.1. Polonya.....	82
3. TÜRKİYE’DE SOSYAL DEVLET VE SOSYAL YARDIMLAR.....	85
3.1. İslami Düşüncede ve Türk Kültürü’nde Sosyal Devlet .....	85
3.2. Türkiye’de Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi .....	87
3.3. Türkiye’de Sosyal Yardımlar.....	89
3.4. Asgari Gelir Desteği Modelinin Türkiye’de Uygulanabilirliği .....	97
SONUÇ VE TARTIŞMA.....	101
KAYNAKÇA .....	105
DOĞRULUK BEYANI.....	117

## SİMGELER VE KISALTMALAR

<b>Kısaltma</b>	<b>Açıklaması</b>
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGD	Asgari Gelir Desteği
API	Allocation de Parent Isolé
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
BDT	Bağımsız Devletler Topluluğu
BSYS	Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
CAF	Caisses d'Allocations Familiales
CC	Cubic Centimeters (Santimetre Küp, Motor Hacim Birimi)
CEE	Central and Eastern Europe
CIS	Commonwealth of Independent States
CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
ÇHGM	Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
DB	Daire Başkanlığı
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
EAPN	European Anti Poverty Network
EDI	Equally Distributed Index
EESC	European Economic and Social Committee
EFA	European Free Alliance
EMIN	European Minimum Income Network
FGT	Foster-Greer-Thorbecke
GDI	Gender-related Development Index
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GMI	Guaranteed Minimum Income
GSS	Genel Sağlık Sigortası
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

GTHB	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
HDI	Human Deveelopment Index
HI	Headcount Index
HPI	Human Poverty Index
IBRD	The International Bank for Reconstruction and Development
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
ISEE	Indicatore della Situazione Economica Equivalente
JIM	Joint Inclusion Memorandum
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KSO	Kafa Sayım Oranı
KYK	Kredi ve Yurtlar Kurumu
MEB	Millî Eğitim Bakanlığı
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection
MPI	Multidimensional Poverty Index
NGO	Non-governmental Organization
ODA	Orta ve Doğu Avrupa
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPHI	Oxford Poverty and Human Development Initiative
PGI	Poverty Gap Index
PPP	Purchasing Power Parity
PS	Pomoc Społeczna
REI	Reddito di Inclusionione
RMI	Revenue Minimum d'Insertion
RSA	Revenu de Solidarité Active
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SIA	Sostegno per l'Inclusionione Attiva
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance



SOYBİS	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
SPG	Squared Poverty Gap
SRAP	Sosyal Riski Azaltma Projesi
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	Sivil Toplum Kuruluğu
SYDGM	Sosyal Yardımlağuma ve Dayanığuma Genel Müdürlüğü
SYDTF	Sosyal Yardımlağuma ve Dayanığuma Teğuvik fonu
SYGM	Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
SWA	Supplementary Welfare Allowance
ŞNT	Şartlı Nakit Transferi
TKİ	Türkiye Kömür İğuletmeleri
TL	Türk Lirası
TTK	Türkiye Taşkömürü Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
VGM	Vakıflar Genel Müdürlüğü
YAE	Yoksulluk Açığı Endeksi

### **Simge**

### **Açıklaması**

$\alpha$	Hassasiyet katsayısı
$\beta$	HPI için optimal değer
$\varepsilon$	EDI için hoşnutsuzluk parametresi
$\mu^p$	Yoksul bireylerin ortalama geliri/harcaması
$\Sigma$	Toplam işareti
\$	Amerikan Doları
€	Euro
%	Yüzde

$G_i$	Yoksulluk açığı
$G^p$	Gini katsayısı
$i$	Değişken
$I$	Gösterge fonksiyon
$N$	Örneklem veya popülasyon
$N_p$	Yoksul birey sayısı
$P_0$	Kafa sayım endeksi
$P$	Yoksulluk düzeyi
$P_1$	Yoksulluk açığı endeksi
$P_2$	Yoksulluk açığının karesi endeksi
$P_s$	Alt grubun yoksulluk düzeyi
$w_s$	Alt grubun nüfustaki payını
$y_i$	Harcanabilir gelir
$z$	Yoksulluk sınırı

## ŞEKİLLER DİZİNİ

**Tablo No**

**Sayfa No**

**Şekil 3.1:** Sosyal Yardımların Kurumlara Göre Dağılımı (2017) ..... 93

## TABLolar DİZİNİ

<b>Tablo No</b>	<b>Sayfa No</b>
<b>Tablo 1.1:</b> OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Uygulamalarının Başlangıcı .....	12
<b>Tablo 1.2:</b> Bismarck Modeli ve Beveridge Modeli'nin Karşılaştırılması.....	20
<b>Tablo 1.3:</b> Esping-Andersen'in Dekomodifikasyon ve Z Skoru Derecelendirmesi..	23
<b>Tablo 1.4:</b> Esping-Andersen'in Üçlü Sınıflandırması .....	25
<b>Tablo 1.5:</b> Korpi ve Palme'nin İdeal/Tipik Sosyal Sigorta Kurumları Modelleri .....	28
<b>Tablo 1.6:</b> Refah Devleti Tipolojilerinin Genel Bir Görünümü.....	29
<b>Tablo 1.7:</b> Refah Sınıflarına Göre Ülkelerde Sosyal Harcamalar/GSYH Oranı (%)	32
<b>Tablo 1.8:</b> Yoksulluk Açığının Hesaplanması (z =125).....	39
<b>Tablo 1.9:</b> A ve B ülkelerinde Yoksulluk Açığı Endeksi (z =125).....	39
<b>Tablo 1.10:</b> Yoksulluk Açığı Endeksi, Kafa Sayım Oranı ve Toplam Nüfus.....	40
<b>Tablo 1.11:</b> Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi'nin Hesaplanması .....	41
<b>Tablo 1.12:</b> MPI Kategorileri, Göstergeleri ve Ağırlıkları.....	47
<b>Tablo 2.1:</b> Asgari Gelir Şemaları (2010).....	59
<b>Tablo 2.2:</b> AGD Şemalarının Finansmanı ve Uygulama Sorumluluğu (2016).....	63
<b>Tablo 2.3:</b> AB Ülkelerinde AGD Şemalarına ve Ücretlere İlişkin Veriler .....	65
<b>Tablo 2.4:</b> Post-Komünist Ülkelerde Sosyal Harcamaların GSYH'ye Oranı (%) ....	79
<b>Tablo 2.5:</b> AB Ülkelerinin Gini Skorları ve P80/P20 Ortalamaları .....	80
<b>Tablo 3.1:</b> Türkiye'de ve Avrupa'da Sosyal Yardım Harcamaları .....	94
<b>Tablo 3.2:</b> Türkiye'deki Sosyal Yardımlara İlişkin Kurum Bazlı Veriler .....	94
<b>Tablo 3.3:</b> Türkiye'de Yoksulluk Oranlarının Yıllara Göre Seyri .....	96

## ÖZ

Bu tez çalışmasında Avrupa ülkelerinde uygulanan asgari gelir desteği uygulaması ve Türkiye’de sosyal yardımlar konuları incelenmiştir. Literatür taraması yöntemi ile yapılan çalışmada gelişmiş ülkelerde refah devleti kültürünün gelişimi, sosyal harcamalar ve asgari gelir desteğinin uygulanışı nitelik ve nicelik yönünden analiz edilmiştir. Aynı zamanda sosyal devletin ülkemizdeki gelişimi ve yine ülkemizde de yoksullukla mücadele kapsamında yürütülen sosyal yardımlar ele alınmıştır. Son tahlilde, tez çalışmasının asıl amacı olan asgari gelir desteğinin ülkemizde uygulanabilirliği sorgulanmıştır. Bu kapsamda ülkemizin mali kaynaklarının daha efektif kullanılması, sosyal yardımların toplulaştırılabilmesi, sosyal yardımlardan faydalanacak bireylerin aynı zamanda istihdama da kazandırılmasına yönelik önerilerde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Asgari Gelir Desteği, Sosyal Refah, Yoksulluk, Sosyal Yardım, Refah Devleti

## **ABSTRACT**

This study examines the minimum income schemes which has been conducted in European countries for the last couple of decades and social benefit policies in Türkiye. In this study, the evolution of the welfare state culture, social expenditures, application of guaranteed minimum income schemes in developed countries are delved into in terms of both quantity and quality. Similarly, the constitution of welfare state and social benefits which are used in the context of fight against the poverty in Türkiye are also examined. In the final analysis, the applicability of guaranteed minimum income schemes which is the main focus point of the study is questioned. In this regard, recommendations which might help public funds to be used more collectively and efficiently as well as employment of the benefitors have been put forward.

**Keywords:** Minimum Income Schemes, Social Welfare, Poverty, Social Benefits, Welfare State

## GİRİŞ

Devlet, çatısı altında barındırdığı toplumun varlığını huzur, düzen ve refah içerisinde sürdürmesini temin eden, toplumu iç ve dış tehditlerden koruyan bir kurumdur. Devletin bu paternalist anlayış ile bireylerin ihtiyaçlarını giderme görevi ona sosyal bir nitelik kazandırmakta, dolayısıyla devlet sosyal kimliğiyle var olmaktadır. Sosyal refah devleti günümüzdeki karşılığıyla birebir olmasa da eski devirlerden bu yana var olagelmıştır. Sosyal devlet anlayışının yansıması olan uygulamalara Orta Asya Türk devletlerinde veya Türk-İslam devletlerinde olduğu kadar Batı toplumlarında da rastlamaktayız. Zaman içerisinde nüfus artışı ve beraberinde gelen ihtiyaçlardaki artış, toplumsal olaylar, teknolojinin ilerlemesi gibi gelişmeler sosyal devlet anlayışını son birkaç yüzyılda daha hızlı değiştirmiş ve ona bugünkü şeklini kazandırmıştır. Bununla birlikte refah devletinin yapısı her coğrafyanın kendine özgü sosyoekonomik, dini ve kültürel özellikleri ile şekillenmiş ve özellikle refah devletinin daha kurumsal bir yapıya kavuştuğu 20. yüzyıl ile birlikte farklı refah rejimleri ortaya çıkmıştır.

Sosyal refah devleti çeşitli yöntemlerle topluma makûl bir yaşam standardı sunmaya çalışsa da hiçbir zaman tamamen bertaraf edemediği bir sorun bulunmaktadır: yoksulluk. Yoksulluğun tamamen kaldırıldığı bir toplumun ütopyik olacağını savunmak gerçekçiliğe aykırı düşmeyecektir. Yoksulluğun tanımına ilişkin genel geçer tek bir tanım yoktur ancak yoksulluk bireyin yaşamını içinde yaşadığı toplumun asgari standartlarının altında sürdürmesi olarak tanımlanabilir.

Bir sorunun çözümü için öncelikle sorunun nedenleri teşhis edilmeli, sorunun boyutu ve niteliği tespit edilmelidir. Refah devleti de yoksulluğun çözümüne ilişkin çareler aramış, bu süreçte çeşitli yoksulluk tanımları ve türleri, yoksulluğun ölçümüne ilişkin çeşitli yaklaşımlar ve endeksler, yoksullukla mücadele farklı yöntemler geliştirilmiştir.

Çağlar boyunca yoksullukla mücadelenin en önde gelen araçlarından birisi sosyal yardım uygulamalarıdır. Devletler aynî ve nakdî yardım uygulamaları ile yoksulluğa çare bulmaya çalışmıştır. Sosyal yardım uygulamalarının nasıl olması

gerektiđi Thomas Moore, J. S. Mill, Augustin Cournot, Martin Luther King gibi pek çok dűşűnűr, sosyal bilimci, matematikçi, iktisatçı tarafından dahi tartiřılmıştır.

20. yűzyılın sonlarında Avrupa'da bireylere hak temelli bir anlayiřla ve kapsayıcı nitelikte, yoksulluk sorununun çűzűműne daha kűklű ve istikrarlı bir çűzűm sunmak amacıyla belirli bir dűzeyin altındaki tűm bireylere asgari bir gelir desteđi sunulması fikri savunulmaya bařlanmıştıř. Miktar itibarıyla yűksek ancak kısa sűreli bir yardım yerine çok yűksek olmayan ancak bireyi kendi ayakları űzerinde durabilene kadar destekleyecek asgari bir gelir desteđinin bireye ekonomik olduđu kadar sosyal ve psikolojik gűç vereceđi dűřűnűlmekte idi. Buradan hareketle pek çok Avrupa űlkesinde garanti edilmiř bir asgari gelir desteđi politikası uygulanmaya bařlanmıştıř. Bununla birlikte her űlkenin asgari gelir desteđi kendi sosyal politika anlayiřı ve finansal imkanlarına gűre řekillenmiřtir.

űlkemizde sosyal devlet anlayiřının kurumsal bir kimliđe kavuřması Batı űlkelerine nazaran daha geç olmuřtur. Çűnkű Tűrk toplumun dini ve kűltűrel deđerlerin etkisi yűzyıllar boyunca var olmuř, toplumsal dayanıřma her zaman gűçlű olmuřtur. Tűrkiye'de sosyal devlet anlayiřı gerçek anlamda 20. yűzyılın ortalarından itibaren oluřmaya bařlamıřtır. Ancak űteden beri sűregelen ekonomik sorunlarla bođuřan Tűrkiye sosyal yardım alanında 2000'li yılların bařına kadar tatmin edici bir dűzeye ulařamamıř ve dađınık bir biçimde yűrűtűlműřtűr.

Bu çalıřmada Tűrkiye'deki refah devleti yapısı ve sosyal yardım sistemi incelenecek ve bu çerçevede Avrupa űlkelerinde uygulanan asgari gelir desteđi modelinin Tűrkiye'de uygulanabilirliđi tartiřılacaktır.

Bu bađlamda birinci bűlűmde sosyal refah devleti ve yoksulluk kavramlarının teorik çerçevesi, ikinci bűlűmde gelir desteđi uygulamaları ile asgari gelir desteđi modelinin Avrupa Birliđi űyesi űlkelerdeki uygulamaları ve refah rejimi temelinde űlke űrnekleri, űçűncű bűlűmde Tűrkiye'de sosyal devletin geliřimi ve sosyal yardım sistemi incelenecektir. űçűncű bűlűmün sonunda ve dűrdűncű bűlűmde modelin Tűrkiye'de uygulanabilirliđi tartiřılacak, çalıřmanın sonuçları deđerlendirilecektir.



## YÖNTEM

Bu tez çalışması çalışmalar literatür taraması ve kütüphane araştırması, yerli ve yabancı kitaplar, makaleler, Web siteleri ve belgeleri, çeşitli kurumların ve araştırmacıların raporları incelenerek oluşturulmuştur. Dil ve anlatıma özen gösterilmiş, terimlerin ilgili ülke dilindeki karşılıkları da ihmâl edilmemiştir. Aynı zamanda OECD, Eurostat ve yerli kaynakların tez içeriğine ilişkin mümkün olan en güncel istatistikî verilerinden faydalanılmıştır.

## 1. Refah Devleti

### 1.1. Refah Devleti Kavramı

Refah devletinin tarihsel gelişim süreci incelendiğinde, kavramın İngiliz literatüründe "welfare state", Alman literatüründe "Wohlfahrtsstaat" (Kara, 2004, s. 22) ve Fransız literatüründe ise "état-providence" olarak karşılık bulduğu görülmektedir. Refah devleti kavramı Fransız literatüründe ilk kez 2. İmparatorluk döneminde kullanılmıştır. Cumhuriyetçi milletvekili Emile Ollivier 1791 tarihinde yürürlüğe giren Le Chapelier Yasası'nı eleştirirken refah devleti anlayışının ancak her bireyin çıkarıyla kamu yararını kabul eden bir toplum felsefesi ile mümkün olabileceğine inanıyordu. Terimin Almanca karşılığı olan Wohlfahrtsstaat kelimesi ilk defa 1870'li yıllarda, İngilizce karşılığı olan welfare state ise diğerlerine nazaran günümüze çok daha yakın bir zamanda, 1940'lı yıllarda ortaya atılmıştır (Rosenvallon, 2004, s. 119). Bazı yazarlara göre ilk kez 1934 yılında Oxford'lu Alfred Zimmern tarafından kullanıldığı ancak 1940 yılında yazdığı "Citizen and Churchman" adlı kitabıyla Temple tarafından popülerlik kazandırıldığı vurgulanır. Ancak literatürdeki esas nüfuzunu ise İngiliz iktisatçı ve düşünür Sir William Beveridge tarafından 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu ile kazanmıştır (Özdemir, 2007, s. 16) ve modern refah devletinin kurumsal manada temel ilkelerinin bu rapor ile atıldığı kabul edilir (Rosenvallon, 2004, s. 123).

Literatürde refah devleti kavramının sosyal refah devleti veya sosyal devlet kavramları aynı manaları ifade ettiği düşüncesi genel kabul görse de bu kavramların farklı anlamlara geldiğini ifade eden görüşler de bulunmaktadır. Örneğin Huber refah devletini eşitsizlikleri önlemek için sosyal faydanın yeniden dağıtımını yönünde yapılan eşitleme tedbirlerinin tümü olarak tanımlarken sosyal devleti sosyal reformlardan oluşan, geleneksel toplum ile sanayileşme döneminde oluşan sınıflaşmış toplum arasındaki zıtlıkları ortadan kaldırmak için gerekli tedbirleri alan devlet olarak tanımlamaktadır (Huber, 1970, s. 35-36). Luhmann ise refah devletini sosyal devletten daha geniş çaplı yardımlar yapan devlet olarak değerlendirmektedir. Luhmann'a göre refah devleti ile ileri derecede sanayileşmiş toplumlar kastedilirken sosyal devlet henüz sanayileşmenin olumsuz yanlarını sosyal yardım tipi önlemlerle

gidermeye çalışan devlettir. Ancak refah kavramı sosyal yardımlardan ve birtakım olumsuzlukları giderme çabasından daha fazlasını ifade etmektedir (Luhmann, 2002, s. 5).

Refah devleti, birçok çalışmada referans gösterilen Asa Briggs'in 1961 yılında yayımlanan "The Welfare State in Historical Perspective" (Tarihsel Perspektifte Refah Devleti) adlı eserinde "piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türü" olarak tanımlanmaktadır. Briggs'e göre, refah devleti, üç alanda etkindir. Refah devleti ilk olarak, bireylere ve ailelere asgari düzeyde bir gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilerin belirli hastalık, yaşlılık, işsizlik ve benzeri sosyal risklerin üstesinden gelmelerinde onlara destek vermektedir. Üçüncü ve son olarak, sosyal refah hizmetlerini kullanarak tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını sunmaktadır (Briggs'ten aktaran Özdemir, 2007, s. 19). Giddens'a göre ise, refah devleti daha adil bir toplumsal düzen için ekonomiye müdahale ederek arzu edilen refah düzeyine ulaşmaya çalışan devlettir (Giddens, 1994, s. 134). Bir başka tanıma göre ise refah devleti şu şekilde tanımlanmaktadır: Bireylere ve ailelere asgari düzeyde bir gelir güvencesi veren, sosyal güvenlik fırsatları sağlayan, onları sosyal risklere karşı muhafaza eden, toplumsal konumlarından bağımsız olarak onlara eğitim, barınma, sağlık gibi temel toplumsal hizmetler alanında belli standartlar oluşturan devlettir (Koray, Sosyal Politika, 2005, s. 84-85).

### **1.1.1. Refah devletinin amaçları ve araçları.**

Refah devleti ve sosyal devlet kavramlarının aynı olup olmadığına ilişkin tartışmalara ve farklı tanımlara rağmen, tüm bu görüşlerin ortak noktası devletin sosyal ve ekonomik hayatın önemli bir faktörü olarak görülmesidir. Refah devleti sağlıklı bir sosyal yapı, sosyal denge ve entegrasyon için çeşitli alanlarda aktif olarak rol alır (Batur, 2011, s. 17). Refah devletinin öncelikli hedefleri arasında topluma asgari bir gelir düzeyi sağlama, belirli bir sağlık ve sosyal güvence standardı yakalama, ücretsiz eğitim ve konut yardımı gibi hizmetler bulunmaktadır. Ancak teknolojik gelişmelerin ve dolayısıyla küresel ekonominin çok hareketli ve değişken

bir yapıya bürünmesiyle bu hizmetlerin kapsamı da artmış; yoksullukla mücadele, adil gelir dağılımı, sosyal uyum gibi hedefler eklenmiştir (Gough, 1987, s. 895).

Bu kapsamda, artan oranlı vergiler, işsizlik ve sağlık sigortası, sosyal güvenlik araçları, ekonomide çeşitli sektörlere sunulan sübvansiyonlar ve destekleme alımları, karşılıksız veya düşük katkı payları karşılığında eğitim ve barınma imkânları; öğrencilere, yaşlılara, engellilere ve çalışamayacak durumdaki ihtiyaç sahipleri için yapılan transfer harcamaları gibi otomatik stabilizatörler refah devletinin en temel ve en önemli araçlarıdır (Seyidoğlu, 1999, s. 497).

### **1.1.2. Refah devletinin tarihsel arka planı.**

İnsanlık tarihine bakıldığında, sosyal korunma ihtiyacının her dönemde var olduğu ve bu ihtiyacın bir şekilde karşılanmaya çalışıldığı görülür. Başlangıçta temel insani ihtiyaçların karşılanmasına yönelik tedbirler şeklinde ortaya çıkan sosyal refah uygulamaları Sanayi Devrimi ile beraber işçi sınıfı eksenli yanı ağır basmış, daha sonra ise günümüz refah devleti anlayışının zeminini oluşturan gelirin yeniden dağılımı, sosyal güvenlik, eğitim, konut ve benzeri refah uygulamaları toplumun tamamını kapsayan bir çehreye bürünmüştür (Ersöz'den aktaran Özdemir, 2007, s. 176). Refah devleti anlayışının günümüzdeki şeklini alması için ise son yüzyılların önemli gelişmeleri olan sanayi devrimi, devlet yapılarının ve rejimlerin değişmesi, sınıf ve hak mücadeleleri, dünya çapında savaşlar ve ekonomik krizlerin gerçekleşmesi gerekmiştir (Koray, 2003, s. 64-74).

Tarihsel süreç içerisinde incelendiğinde, sosyal refah devletinin tanımı ve içeriği üzerine farklı görüşler olduğu gibi tarihsel gelişim aşamaları üzerinde de farklı görüşler olduğu görülmektedir. Sözelimi, Heclö tarafından yapılan sınıflandırmada refah devletinin gelişimi dört aşamada incelenmiştir. Deneme (experimentation) olarak adlandırılan ilk aşama 1870'ler ve 1920'ler arasında sürmekte ve işçi sınıfının siyasi ve sosyal güvenlik haklarına ilişkin mücadeleler ile 1929 Büyük Buhranını kapsamaktadır. Sağlamaştırma (consolidation) olarak adlandırılan ikinci aşama 30'lu yılların başı ile 40'lı yılların sonu arasındaki süreçtir. 50'li yılların başından 70'li yıllara kadar olan süreç genişleme (expansion) olarak

adlandırılan üçüncü aşamadır. 70'li yıllarda başlayan ve reformülasyon (reformulation) olarak adlandırılan aşama ise dördüncü ve son aşamadır (Hecllo, 1981, s. 386-387).

Midgley tarafından yapılan sınıflandırmaya göre ise 1800'lü yılların sonundan 2. Dünya Savaşı'na kadar olan süreç refah devletinin ilk aşamasıdır. Bu aşamada ilk sosyal güvenlik ve sosyal yardım uygulamaları yer almaktadır. "Altın Çağ" olarak adlandırılan ve 2. Dünya Savaşı ile başlayıp 70'li yılların ortalarına kadar süren dönem ikinci aşamayı oluşturmaktadır. Bu dönemde, devletin sorumluluğu büyük ölçüde kabul edilmiş, sosyal refah devleti kimliği daha sağlam ve istikrarlı bir yapıya kavuşmuştur. Kriz yılları olarak adlandırılan üçüncü aşama takriben 1975 ve 1985 yılları arası sürmüştür. Çünkü bu dönem, Altın Çağ'ın Altın Çağ olmasının en önemli unsuru olan Keynesyen iktisadın, 70'li yılların en önemli ekonomik sorunu olan küresel petrol krizi karşısında çaresiz kalıp popülerliğini yitirdiği, iktisat literatürünün 'stagflasyon' adında yeni bir terim kazandığı dönemdir. Hükûmetler bu dönemde refah politikalarında kısıntıya gitmiş ve muhafazakâr politikalara yönelmiştir. Dördüncü aşama ise 1990'lı yıllarda başlamıştır. Sosyal refah devletinin bu aşamada uğrayacağı değişimler ise henüz belirsizdir (Midgley, 1998, s. 135).

Refah devletinin oluşumuna ilişkin üçüncü bir sınıflandırma Pierson tarafından yapılmış ve üç aşamada incelenmiştir. Birinci aşama 1880-1914 yıllarını kapsamaktadır. Nitekim ilk sosyal güvenlik uygulamaları 1880'li yıllarda başlamış ve I. Dünya Savaşı yıllarına kadar gelişmiştir. İkinci aşama I. Dünya Savaşı'nın sona erdiği 1918 yılında başlayıp 1975 yılında sona ermiştir. Pierson bu dönemi de kendi içinde iki aşamada incelemiştir. 1918-1940 arası dönem sağlama ve gelişme dönemi, 1945-1975 arası ise literatürde "Altın Çağ" olarak bilinen dönemdir. 1975 sonrası üçüncü ve son dönemi kapsayan yıllardır. Bu dönemde sosyal refah devletinin sürdürülebilirliğine ilişkin şüphelerin artmış; tam istihdam ve büyüme için devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğuna dair fikir birliği zayıflamıştır (Pierson, 1991, s. 103-154). Refah devletinin gelişimi aşağıda tüm bu sınıflandırmalardan bağımsız olarak daha ayrıntılı incelenecektir.

### ***1.1.2.1. 1880 öncesi refah devleti.***

Refah devleti uygulamalarının kökeni Antik Yunan ve Roma'da ayrıcalıklı sınıfların menfaatlerinin korunması amacıyla yürütülen sosyal güvenlik ve sosyal yardım faaliyetlerine kadar götürülmektedir (Türkoğlu, 2013, s. 275). Kölelik kurumunun dahi mevcut olduğu bu çağlarda devlet, sosyal devlet yapısından çok uzakta; üst düzey bürokratlar, askerler, bilim ve sanat adamları belirli bir sınıfa hizmet eden, toplumsal meselelere seçkin bir sınıfın gözünden yaklaşan bir yapıda idi (Talas, Öğretilerde Sosyal Devlet, 1991, s. 91). Bu çağlarda yoksulların, hastaların ve yardıma muhtaç diğer bireylerin ihtiyaçları devlet eli haricinde; varlıklı kimseler ve sivil toplum kuruluşları gibi oluşumların çabaları ile karşılanmıştır (Pinch, 1997, s. 7). Dolayısıyla, son tahlilde sosyal politikaların, sosyal refah hizmetlerinin esas kaynağı insan merhametidir. Bu nedenle, sosyal refah devleti uygulamalarının başlangıcı için 19. yüzyılı esas almak, insanın manevi yönüyle örtüşmeyecektir (Ersöz, 2003, s. 7).

Orta Çağ'a gelindiğinde sosyal devlete ilişkin ilk emarelerin ortaya çıktığı görülür. Bu duruma etki eden asıl unsur Batı'da Hristiyanlık ve Doğu'da başta İslamiyet ile beraber diğer dinlerin toplumsal hayatta en önemli unsur olmasıdır (Şenel, 1995, s. 207-208). Bu bağlamda Avrupa'da manastır, aşevi, hastane gibi kilise temelli kuruluşlar en önemli yardım kurumları iken (Güzel & Okur, 1990, s. 16-17) İslam coğrafyasında da aşevleri, şifahaneler gibi vakıf temelli kurumlar da benzer niteliktedir. Batı dünyasında başlangıç uygulamaları bir süre olumlu bir seyir izlese de (Talas, Öğretilerde Sosyal Devlet, 1991, s. 94) daha sonra yaşanan gelişmelerle Orta Çağ Avrupa için tarihe karanlık bir dönem olarak geçmiştir. Öte yandan Avrupa'da yaşanan mezhep farklılıkları farklı sosyal devlet anlayışlarını da beraberinde getirmiştir. Katolik kilisesi bireye ve topluma yardım konusunda kiliseyi ön plana çıkarırken Protestan kilisesi devlet müdahalesinden yana olmuştur (Greve, 1998, s. 5). Aynı dönem İslam toplumları için sosyal refah uygulamaları açısından İslami düşünce sistemi ve faaliyetlerin etkisiyle son derece parlak geçmiştir (Şenel, 1995, s. 207-208).

Sosyal devlete ilişkin ender uygulamaların bulunduğu bu dönemde, söz

konusu uygulamalar hak etme kriterine bağlı idi. Örneğin savaşa giden askerler savaş esnasında alınması muhtemel ağır yaralara yahut sakatlıklara karşı devletin sosyal güvencesi çatısı altında bulunuyordu (Greve, 1998, s. 4). Orta Çağ'da ise düşünce alanında köklü değişiklikler yaşanmıştır. Sözelimi, Montesquieu en önemli eseri olarak kabul edilen "De l'esprit des Lois" (Kanunların Doğası Üzerine) adlı kitabında "Sokakta dağıtılan sadakalarla devletin görevleri yerine getirilmiş olmaz. Devlet, vatandaşlarına belirli bir sosyal güvence sağlamak; yiyecek, giyecek ve sağlık ihtiyaçları için bir yaşam standardı oluşturmakla yükümlüdür." demektedir (Güzel & Okur, 1990, s. 16-17). Nitekim kamusal güç sosyal amaçlarla ilk kez Orta Çağ'da kullanılmış, modern anlamdaki refah devleti uygulamalarına temel teşkil edecek uygulamalar ilk kez bu çağda yürürlüğe konulmuştur.

Sanayi Devrimi'nin ve dolayısıyla kapitalist ekonomik sistemin beşiği olan İngiltere aynı zamanda sosyal refah devleti anlamında ilk yasalara da ev sahipliği yapmıştır. Bu kapsamda 1351 İşçi Kanunu (Statute of Labourers); 1388, 1576 ve 1601 tarihlerinde Yoksullara Yardım Yasası (Poor Law Act) adlı yasalar çıkarılmıştır. Ancak 1601 tarihli yasadan önce çıkan yasalar çerçevesinde yapılacak olan yardımların asıl nedenleri toplumsal karışıklığı önlemek ve işgücü piyasasını kontrol etmektir. Bir başka önemli neden ise 1347-1351 yıllarında tüm Avrupa'yi, 1349-1351 yılları arasında İngiltere'yi etkisi altına alan ve yaklaşık 25 milyon kişinin ölümüne neden olan tarihi veba salgınıdır (Barr, 1993, s. 14).

200 yıldan fazla bir süre yürürlükte kalan 1601 tarihli Yoksullara Yardım Yasası diğerlerinden ayrı bir önemi haizdir. Çünkü refah devleti uygulamalarına ilişkin genel kabul, Batılı ülkelerde sosyal refah uygulamalarının ilk kez bu yasa ile başladığı yönündedir. 1834 yılında, Yoksullara Yardım Raporu (The Poor Law Commissioners' Report) çerçevesinde 1601 tarihli yasa üzerine yeni bir Yoksullara Yardım Yasası çıkarılmıştır. Klasik iktisadi düşünce sisteminden hareketle oluşturulan bu rapor ihtiyaç sahiplerine yardım konusunda üç temel kritere dayalı yeni bir sistem öngörüyordu: i. Yardım alma şartlarının zorlaştırılması; ii. Çalışabilecek durumdaki bireyler için ıslahevi şartı; iii. Yerel düzeyde rüşveti ve yolsuzluğu önlemek ve mali istikrar için idari merkezizetçilik. 1834 tarihli yasa

böylelikle insanları yardım alma fikrinden caydırmayı, tembelliği önlemeyi ve işgücü piyasasını canlandırmayı hedefliyordu (Aktan & Özkıvrak, 2008, s. 7-64).

Çeşitli tarihlerde çıkardığı yoksullara yardım yasaları ile bu alana öncülük eden İngiltere aynı zamanda ilk sosyal mevzuatın da çıkarıldığı ülkedir. Bu kapsamda 1801 yılında çocuklara yönelik koruyucu düzenlemeler hazırlanmış, 1824 yılında da işçilere örgütlenme hakkı tanınmıştır. İngiltere'yi 1840 yılından itibaren yaptığı düzenlemelerle Fransa takip etmiştir (Talas, 1999, s. 119). İşçi Devrimi sonrasında yürürlüğe giren ve sosyal devlet anlayışının anayasal düzeyde kendini ilk kez gösterdiği, sosyal ve ekonomik hakların ilk kez kendisiyle tanındığı 1848 Fransız Anayasası bu durumun en önemli göstergesidir (Kapani, 1980, s. 54). Ardından 19. Yüzyılın sonlarına doğru birçok ülkede sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemeler yapılmış ve tüm bu gelişmeler modern refah devletinin doğuşunun önemli noktalarını teşkil etmiştir (Shaikh, 2003, s. 532).

#### ***1.1.2.2. Modern refah devleti'nin doğuşu: 1880-1945.***

Binlerce yıl durağan bir seyir izleyen insanlık tarihi 18. yüzyıl ile beraber eski durağanlığına bir daha dönmek üzere değişecekti. Rönesans ile başlayıp Fransız Devrimi ile devam eden eşi benzeri görülmemiş değişim dalgası, günümüzdeki ultra hızlılığın çıkış noktası olan Sanayi Devrimi ile zirveye ulaşmış ve 18. yüzyıl o güne kadar "en çok değişen" ve "en çok şeyi değiştiren" yüzyıl olarak nitelendirilmiştir. Sanayileşme ile beraber her yıl bir önceki yıla göre daha fazla yenilik yapılmış, daha fazla buluş gerçekleştirilmiş; öte yandan aralarında çetin mücadelelerin yaşanacağı işçi ve işveren sınıflarını, radikal siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel değişimleri de beraberinde getirmiştir (Ekin, Endüstri İlişkileri, 1989, s. 1-2).

Dönemin hâkim iktisadi düşüncesi olan klasik liberalizmin temel felsefesi, bir toplumda her bireyin rasyonel olduğu ve kendi çıkarını maksimize ettiği, bu şekilde toplumsal refahın da maksimum seviye ulaştığı yönündedir. Buradan hareketle devlet sanayi ve ticaretin gelişimini sağlamak adına ekonomiye müdahale etmek yerine pasif kalmayı tercih etmiştir (Özdemir, 2007, s. 186). Hatta, bir süre Marksist görüşün devleti "tüm kurumların üzerinde; işlevi sınıf egemenliğini ve sömürsünü



sürdürmek ve korumak olan esas kurum" (Bottomore, 2001, s. 131) veya "egemen bir sınıfın mensuplarının, kendisi vasıtasıyla çıkarlarını üstün kıldıkları bir form" (Marx & Engels, 1987, s. 125) olarak tanımlamalarına neden olacak şekilde hareket ettiği söylenebilir. Fransız Devrimi sonrasında çıkarılan ve asıl amacı bir mesleğe mensup olan bireylerin dayanışma derneklerini, dolayısıyla örgütlenmesini yasaklayan 1791 tarihli "Le Chapelier Yasası (Loi le Chepalier)" bu kapsamda verilebilecek en temel örnektir.

Sanayileşme ile beraber köylüler fabrikalarda çalışmak üzere kentlere akın etmeye başlamış; makineleşme ve işgücü arzının bolluğu sermayedarların istediği zemini oluşturmuş, işçiler düşük ücret karşılığında çok ağır şartlar altında çalışmaya ve yaşamaya mecbur bırakılmıştır (Bulut, tarih yok). Örneğin, 1840 yılında Fransa'da tekstil sektöründe günlük çalışma süresi 16 saat iken 1842 İngiltere'de çocuklar ve kadınlar 12 ila 16 saat çalıştırılmakta idi (Güriz, 1993, s. 202). Sanayileşme bir yandan zenginleşmeye önyak olurken aynı zamanda daha fazla kâr hırsı ile insani duyguların törpülenmesine; toplumun çok az bir kesimi refah içinde yaşarken çoğunluğun mutsuzluk ve sefaletle terkedilmesine de neden olmuştur. Bu durum karşısında öncülüğünü Karl Marx ve Friedrich Engels'in yaptığı sosyalist düşünce geniş halk kitlelerini etkilemiş ve 19. yüzyılın ortalarında işçi hareketleri meydana gelmiştir. Bu durum karşısında burjuvazi geri adım atmak zorunda kalmış ve sadece politik düzenin bekçiliğini yapan liberal devlet anlayışı terkedilmek zorunda kalmış, yerine düzenleyici ve koruyucu devlet anlayışına geçilmiştir (Serter, 1994, s. 38). Bu açıdan bakıldığında refah devleti veya sosyal refah devleti, sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkan bir anlayıştır ve kaynağı da işleyişine müdahale edilmemesi gerektiği düşünülen kapitalist düzenin sebep olduğu krizlerdir (Gül, Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!, 2004, s. 144).

19. yüzyıldaki değişikliklerin en önemli nedeninin işçi ve işveren sınıfları arasındaki mücadeleden kaynaklanmasına paralel olarak, modern refah devletine giden yolda yürürlüğe giren ilk uygulamalar sosyal güvenlik alanında olmuştur (Koray, 2003, s. 64-74). Tablo 1.1 OECD ülkelerindeki sosyal güvenlik uygulamalarının başlangıç tarihlerini göstermektedir.

**Tablo 1.1:** OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Uygulamalarının Başlangıcı

	Sosyal Güvenlik Uygulama Alanı ve Başlangıç Yılı				
	Endüstriyel Kaza	Sağlık	Emekli Aylığı	İşsizlik Ödeneği	Aile Ödeneği
<b>Almanya</b>	1871	1883	1889	1927	1954
<b>Amerika</b>	1930	-	1935	1935	-
<b>Avustralya</b>	1902	1945	1909	1945	1941
<b>Avusturya</b>	1887	1888	1927	1920	1921
<b>Belçika</b>	1903	1894	1900	1920	1930
<b>Danimarka</b>	1898	1892	1891	1927	1954
<b>Finlandiya</b>	1895	1963	1937	1917	1948
<b>Fransa</b>	1898	1898	1895	1905	1932
<b>Hollanda</b>	1901	1929	1913	1916	1940
<b>İngiltere</b>	1897	1911	1908	1911	1944
<b>İrlanda</b>	1897	1911	1908	1911	1945
<b>İsveç</b>	1901	1891	1913	1934	1947
<b>İsviçre</b>	1881	1911	1946	1924	1952
<b>İtalya</b>	1898	1886	1898	1919	1936
<b>Kanada</b>	1930	1971	1927	1940	1944
<b>Norveç</b>	1898	1909	1936	1906	1946
<b>Yeni Zelanda</b>	1900	1938	1898	1938	1926

**Kaynak:** Pierson, 1991, s. 108

Pierson bu dönemde refah devletinin oluşumunda bir dönüm noktası olarak kabul edilen sosyal güvenlik uygulamalarındaki bu artışı "ardışık büyüme" olarak adlandırmıştır. Pierson'a göre sosyal güvenlik uygulamalarındaki gelişim üç aşamada gerçekleşmiştir. İlk aşamada iş kazası sigortası kabul edilirken devamında hastalık, yaşlılık ve nihayet işsizlik sigortaları gelmiştir. İkinci aşamada aile fertleri sigortaya dahil edilirken son aşamada, 50'li yıllardan itibaren gönüllülük esasından zorunluluk esasına geçilmiştir (Pierson, 2006, s. 111) . Söz konusu dönemlerde, yani 19. yüzyıl ile 20. yüzyılın başında, Osmanlı Devleti'nde sanayinin yeterince gelişmemiş olması burjuva ve işçi sınıflarının oluşumunu, dolayısıyla Avrupa'da yaşanan gelişmelerin Osmanlı coğrafyasına sıçramasını engellemiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarında ve akabinde Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında ise içinde bulunulan ve öteden beri süregelen siyasi, sosyal ve ekonomik sorunlar refah devleti anlayışının oluşumunu geciktirmiştir.

I. ve II. Dünya Savaşları arasındaki dönem "Consolidation" (konsolidasyon, sağlamlaştırma) yılları olarak adlandırılmaktadır. Ancak bu dönem savaşın

tahribatını giderme ve kaotik bir halde bulunan uluslararası siyasi ortamı dengeleme çalışmalarından dolayı refah devleti uygulamaları açısından yoğun gelişmelerin yaşandığı kendisinden önceki 35 yıla nispeten sakin ve hareketsiz geçmiştir. Öte yandan I. Dünya Savaşı'nın 1914 yılından önce yapılan düzenlemelere dayanan sigorta ve aylık ödemelerinin vadesinin gelmesi 1920'li ve 1930'lu yılların başında sosyal harcamalarda ciddi bir artış yaşanmasına neden olmuştur (Pierson, 1991, s. 125). Söz konusu artış, halihazırda bulunan savaş sonrası yaraları sarma çalışmalarının 1930'lu yıllarda tarihi Büyük Buhran ile birleşmesi ciddi ekonomik problemlere neden olmuş ancak yine de önlemler alınmaya ve aktif müdahalelere devam edilmiştir.

Büyük Buhran'ı takip eden yıllar bütün dünya için çok önemli değişimlerin gerçekleşeceği yıllardır. İktisat dünyasında bir asırdan daha uzun bir süre kabul gören liberal felsefe kriz karşısında tamamen çaresiz kalmıştı. Böylece piyasanın kendi dengesini kendisinin bulduğu ve faydanın/refahın maksimum seviyesine ulaştığı düşüncesinin dayanaksız olduğu tüm Dünya'da tecrübe edilmiştir. Böyle bir ortamda Keynes'in fikirleri; devletin piyasa başarısızlıklarının önlenmesi ve düzeltilmesi, toplumsal eşitsizlikleri ve bireysel özgürlükleri artırmak için sosyo-ekonomik hayata müdahalesi liberal sistemin yaşadığı kriz karşısında hız kazanmıştır (Şaylan, 2003).

Keynes'in düşünceleri çerçevesinde hayata geçirilen sosyal devletin fonksiyonları şu şekilde özetlenmektedir: i. İhtiyaç sahiplerine yönelik yardımların doğrudan devlet eliyle yürütülmesi; ii. Kişisel refah göz önünde bulundurularak eğitim ve sağlık hizmetlerinin refah kapsamına alınması; iii. Tam istihdamın sağlanması; iv. Ulaştırma, haberleşme, enerji ve altyapı gibi temel sanayi dallarının millileştirilmesi; v. Gelir dağılımında adaletin sağlanması, adaletli bir vergi sisteminin tesisi, sosyal sigortanın bütün vatandaşları kapsar hale getirilmesi; vi. Toplumun dezavantajlı kesimlerine yönelik pozitif ayrımcılık programlarının geliştirilmesi. Ayrıca, Keynesyen sosyal devlet anlayışı kapsamında toplumsal adaletin ve adil bölüşümün sağlanması için vergi, ücret ve sosyal güvenlik politikalarından oluşan 3 alan geliştirilmiştir (Gül, 2006, s. 150). Keynes'in

düşüncelerinin yansımalarını en iyi 1933 yılında dönemin ABD başkanı Franklin Roosevelt tarafından uygulamaya konulan New Deal (Yeni Düzen) adlı reform programında görülmektedir. New Deal krizin yaralarının sarılmasına yönelik bir dizi kısa ve uzun vadeli tedbirden oluşan 5 yıllık bir plandır. Kısa vadeli tedbirler içinde devlet tarafından işsizlere mali yardım verilmesi, çiftçilere sübvansiyon verilmesi ve toplu konut, okul, yol, baraj, köprü vb. geniş çaplı kamu yatırımları aracılığıyla istihdam yaratılması en önemlileridir. Uzun vadeli tedbirler içerisinde ise en önemli tedbirler işgücünün sermaye sahiplerine karşı siyasi gücünün artırılması ve tüm vatandaşlara asgari güvenceler sunacak bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasıdır (Palmer & Colton, 1992, s. 808-809). Dolayısıyla, Keynes'in fikirleri hem iktisadî açıdan hem refah devleti açısından o kadar önemlidir ki, birçok refah devleti araştırmacısı sosyal politika ve refah devletinin son yüzyıllık gelişiminde Keynes'in bu denli önemli etkisine değinilmemesini büyük bir eksiklik olarak görmektedir (Özdemir, 2007, s. 194).

Bu dönemdeki refah devleti uygulamalarının bir diğer önemli nedeni ise Sovyet Rusya'da Ekim Devrimi ile baş gösteren sosyalizm tehdididir. Bu açıdan bakıldığında, refah devleti kapitalizmi düzenleyen ve denetleyen, refahı toplumun tamamına yaymaya çalışan, kapitalizm ve sosyalizm arasında üçüncü bir yol niteliğindedir (Piyal, 2000, s. 92).

İki savaş arası dönemde fikirleri ve çalışmaları ile refah devletine katkıları olan bir diğer önemli isim ise Hint asıllı İngiliz iktisatçı ve sosyal reformcu Sir William Beveridge'dir. Beveridge'in 1942 yılında İngiliz hükümetinin isteği üzerine (Göze, 1976) hazırladığı, sosyal refah devleti felsefesinin Magna Carta'sı olarak nitelendirilen (Gladstone, 1995, s. 5) ve kendi ismini taşıyan Beveridge Raporu'nun hem İngiltere'de hem de diğer refah devletlerinde kapsamlı bir şekilde uygulanması yepyeni bir sosyal güvenlik sisteminin kapılarını aralamıştır (Koray, 2003, s. 67). Bu rapor ile esas olarak cehalet, hastalık, bakımsızlık, işsizlik ve Beveridge'in insanlık adına bir utanç olarak nitelendirdiği (Arıcı, 1986, s. 17) yoksulluk ile mücadele amaçlanmıştır. Gerçekten de bu raporun sosyal politika literatüründe bir mihenk taşı olmasının nedeni sosyal güvenliğin tüm topluma yayılmasını ilke edinmesi (Brown,

1995) ve yoksulluk sorununu bu derece derinlemesine ele alıp sistematik incelemesini yapan ilk çalışma olmasıdır (Tunçomağ, 2000, s. 5). Ayrıca belirtmek gerekir ki, Beveridge raporunun hazırlanma sürecinde Keynes ile görüşmüş ve onun fikirlerinden yararlanmış (Timmins, 1995, s. 15-17). Dolayısıyla Keynes kapsamlı bir devlet planlaması ve geniş çaplı kamu yatırımlarına giden yolun kapılarını aralamıştır. Devamında ise Beveridge Raporu tüm Avrupa çapında zincirleme etki (chain reaction) yaratmış, raporun getirdiği sosyal güvenlik anlayışı diğer Avrupa ülkeleri tarafından birer birer benimsenmeye başlamıştır (Özdemir, 2007, s. 196).

### ***1.1.2.3. Refah devleti'nin altın çağı: 1945-1975.***

2. Dünya Savaşı insanlık tarihinin en kayda değer olaylarından biri, sebep olduğu tahribatın boyutu göz önünde bulundurulduğunda ise birincisidir. Tarihte diğer bazı olayların aksine etkisi toplumların sadece belirli sınıfları ile sınırlı kalmamış, neredeyse tüm dünyada her kesimden yüzlerce milyon insanın hayatını ve fikirlerini derinden sarsmıştır. Dolayısıyla, tecrübe edilen ortak acılar beraberinde kabul edilen ortak çözümleri de beraberinde getirmiş ve bu durum politika yapıcılar tarafından daha fark edilir olmuştur. Nihayetinde düşünceler ve tutumlar da bu istikamette değişmiştir (Barr, 1993, s. 31).

Temelleri 19. yüzyılın sonu ile 20. yüzyılın başında atılan, Keynes ve Beveridge'in görüşleri ile en somut şeklini alan modern refah devleti, gerçek kimliğini tam olarak 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kazanmıştır. Devlet bu dönemde aktif rol alarak ülkenin beşerî ve maddî kaynaklarını en etkili şekilde kullanma sorumluluğunu üstlenmiştir (Göze, 1995, s. 128). Bu çerçevede büyük ölçekli refah devleti uygulamaları devreye konulmuş, sosyal ve ekonomik hakların kapsamı genişletilmiştir. Bu durum iki kutuplu yeni düzende kapitalist ekonomik düzenin hâkim olduğu Amerika ve Batı Avrupa ülkelerinde olduğu kadar totaliter rejimin hüküm sürdüğü SSCB (Союз Советских Социалистических Республик) ve diğer Demir Perde (Iron Curtain) ülkeleri için de geçerlidir (Özdemir, 2007, s. 200). Aynı zamanda Keynesyen iktisat politikaları doğrultusunda karma ekonomi politikaları izlenmiş; sürdürülebilir kalkınmaya ve tam istihdama büyük önem verilmiştir. Dolayısıyla devletin ekonomideki payı artmıştır. Devletin payındaki artışın en

önemli unsuru ise refah uygulamalarıdır. Örneğin, 1970’li yılların sonlarında, ABD ve İngiltere hariç olmak üzere, OECD ülkelerinde sosyal harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı ciddi bir sıçrama göstererek %50’yi aşmıştır (Aktan & Özkıvrak, 2008, s. 73).

2. Dünya Savaşı’nın ardından devlet faaliyetlerindeki artışın Birleşmiş Millet ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi uluslararası örgütlerin ve Atlantik Paktı (1941), Philadelphia Bildirisi (1944), İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (1948), Avrupa Sosyal Şartı gibi evrensel nitelikli belgelerin de yadsınmaz bir payı vardır (Ekin, Alper, & Akgeyik, 1999, s. 28).

#### ***1.1.2.4. Refah devleti’nin gözden düşüşü: 70’lerin sonu ve sonrası.***

1970’li yıllar ile beraber refah devletinin siyasi, ekonomik ve ideolojik çerçevesi önemli ölçüde değişmiştir. Dönemin en önemli ekonomik olaylarından birisi olan Petrol Krizi karşısında Keynesyen iktisat çaresiz kalmıştır. Bu durumda neoliberalizm, monetarizm ve arz yanlı iktisat akımları ile liberal felsefe yeniden canlanmıştır (Özdemir, 2007, s. 232). Yeni iktisadi akımların reel ekonomideki yansımalarına örnek olarak Amerika’da Ronald Reagan tarafından uygulamaya konulan ve "Reagonomics" ile İngiltere Margaret Thatcher tarafından uygulamaya konuşan eşdeğeri "Thatcherizm" gibi arz yanlı ve liberal iktisat politikaları verilebilir (Eser, Memişoğlu, & Özdamar, 2011, s. 208).

Öte yandan 1929 Krizi’nin ardından başlayan korumacı iktisat politikaları terkedilmiş ve 70’li yılların sonlarına doğru ekonomi küreselleşmeye başlamıştır. Hızı önü alınmaz bir şekilde artan teknolojik yeniliklerle ortaya çıkan küreselleşme dalgası ve dirilen liberalizm karşısında sosyalist alternatif, Fordist Keynesyen refah devleti ve nispeten ulus-devlet zayıflamıştır. Piyasa ekonomisinin ve küreselleşmenin güçlenmesi ile yerel ve uluslararası firmalara vergi kolaylıkları sağlanmış, bireysel vergiler artırılmış, sosyal güvenlik uygulamasının kapsamı daraltılmaya çalışılmıştır. Birbiri ile ilişki içerisinde olan bu unsurların neticesinde refah devletine yönelik bakış açısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir (Özdemir, 2007, s. 232). Kast edilen değişiklikler ise farklılıklar arz etmektedir. Çünkü refah devletinin bir

kriz içerisinde olduğu (Mishra, 1984), refah devletinin yeniden inşa edildiği ve biçimlendirildiği (Johnson, 1991) gibi pek çok farklı argüman mevcuttur.

Petrol Krizi'nin başlangıç yılı olan 1973 yılından itibaren Altın Çağ'da başarılı bir ivme yakalayan büyüme oranları yarı yarıya düşmüş, enflasyon kronik bir hal almış, kitlesel işsizlik adeta hortlamıştır. Devamında bütçe açıkları ve devlet borçları belirgin bir biçimde artmış, refah devletinin sosyal maliyetleri çarpıcı bir şekilde hissedilmeye başlamıştır. Söz konusu maliyetleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Sosyal ve ekonomik hakların kapsamının genişletilmesi bireylerin çalışma gayretini olumsuz biçimde etkilemiştir. Sosyal ve ekonomik hakların kötüye kullanıldığı bir ahlaki çöküntü ortamı oluşmuş, her şeyi devletten bekleyen vatandaş zihniyeti doğmuştur.
- Nüfusun ve yaşlı bağımlılık oranının artışı mali yükü artırmış, kadın istihdamının artışı ile aile ve toplum yapısı değişikliğe uğramıştır.
- Bütçe denkliğinin zaruri olmadığını savunan Keynesyen iktisat politikaları ve refah devletinin bir araya gelmesi ile refah uygulamalarının kapsamı ve sayısı artırılmış; evlilik, çocuk, işsizlik, yaşlılık, konut, eğitim yardımı/aylığı gibi birçok sosyal yardım mekanizmaları devreye konulmuştur. Mevcut politikaların devamı için açık bütçe uygulamasına gidilmiş, sıkça borçlanmaya başvurulmuştur.

Tüm bu faktörler işsizlik, enflasyon, düşük büyüme hızı, yüksek borç faizi gibi makroekonomik; vergi yükünün artışı, emeğin gayretinin ve verimliliğinin azalması, tasarrufların ve yatırımların azalması, kayıtdışılığın artması gibi mikroekonomik sorunlara yol açmıştır.

Gelinen noktada refah devletinin bir kriz içerisinde olduğu ve geleceğinin belirsizliğini koruduğu kabul edilmektedir. Bu kapsamda refah devleti uygulamalarının kapsamının daraltılması veya gelecekte potansiyel risklerle yüz yüze kalınmaması için yeniden yapılandırılması gerektiği düşünülmektedir. Ancak kabul edilmelidir ki, uygulamalar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Nitekim

Esping-Andersen söz konusu farklılığı ve ülkelerin refah rejimlerini sahip oldukları tarihi ve kurumsal yapıları çerçevesinde ele aldığı Patika Bağımlılığı Yaklaşımı (1990) ile açıklamaktadır. Özellikle istisnai bir durum olarak İskandinav ülkelerinde etkinliğini muhafaza eden devlet destekli uygulamalar konunun görünümünü daha da karmaşık hale getirmektedir (Çımrın & Durdu, 2014, s. 42-45).

## **1.2. Refah Devleti Modelleri**

Refah devletinin tarihsel süreci incelendiğinde, refah uygulamalarının siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel ve dini etkenlere bağlı olarak her ülkede farklı zamanlarda ve farklı şekillerde geliştiği görülmektedir. Bu durum refah devletlerinin sınıflandırılması konusunda pek çok farklı görüşün çıkış noktasıdır (Greve, 1998, s. 3-4). Hatta terminolojide dahi farklılıklar görülmektedir. Örneğin refah modelleri, refah devletleri, refah rejimleri, refah tipolojileri bu durum için verilebilecek en temel örneklerdir. Öte yandan, refah devletleri sınıflandırılırken temel olarak uygulamaların; kapsamı (tüm toplum-belirli kişiler), finansman (genel kamu gelirleri – prim, harç vb. kullanım esaslı gelirler), araçları (iktisat politikası araçları – sosyal politika araçları) gibi kriterlere dayanılmaktadır (Pierson'dan aktaran Aktan & Özkıvrak, 2008, s. 52).

Refah devleti modelleri üzerine yapılan çalışmalarda, 1958 yılında Harold L. Wilensky ve Charles N. Lebeaux tarafından kalıntı (residual) ve kurumsal (institutional) şeklinde yapılan iki ayrımlı sınıflandırma başlangıç olarak kabul edilmektedir (Abrahamson, 1999, s. 394-415). Bununla beraber, bazı araştırmacılar refah devleti modelleri çalışmalarının başlangıç noktası olarak Richard Titmuss'un yine 1958 yazdığı "Essays on the Welfare State" adlı eserindeki sınıflandırmasını esas almaktadır (Özdemir, 2007, s. 127). Söz konusu çalışmalar ve diğer bazı çalışmalar aşağıda daha detaylı bir şekilde ele alınmaktadır.

### **1.2.1. Finansman kaynağı açısından refah devleti modelleri.**

Nispeten daha klasik olarak nitelendirilebilecek olan bu sınıflandırmada modeller, refah devletinin gelişim sürecine paralel bir seyir izlemektedir. Aynı



zamanda, araştırmacıların bireysel kriterlerinden daha bağımsız olarak sadece sosyal güvenlik uygulamalarının finansman kaynağına göre sınıflandırılmaktadır.

#### **1.2.1.1. Bismarck modeli.**

Alman modeli ve kategorik model (Özdemir, 2007, s. 156) olarak da bilinen ve bu model 19. yüzyılın sonlarında, önemli bir Prusyalı devlet adamı olan Otto von Bismarck tarafından kurulmuştur. Bu sistemin en önemli özelliğı, ilk sosyal güvenlik uygulamalarının başladığı sistem olmasıdır. Bu kapsamda söz konusu model 1883'te ulusal sağılık sistemi ve hastalık sigortası, 1884'te iş kazası sigortası, 1889'da da yaşlılık ve sakatlık sigortalarını uygulamaya koymuş, bu konuda bir öncü olmuştur (Ekin, Alper, & Akgeyik, 1999, s. 32).

Bismarck modelinin en önemli özelliğı çalışma esasına dayalı sosyal güvenlik mekanizması olmasıdır. Bu modelde sosyal güvenlik uygulamasının finansman kaynağı sistemden yararlananların ödediğı sigorta primleridir. Yani, bireylerin hukuken sosyal güvenlik kapsamına alınabilmesi için aktif olarak istihdam edilmiş olmaları gerekmektedir. Bu duruma "karşılıklılık ilkesi" (reciprocity) adı verilmektedir (Özdemir, 2007, s. 158). Almanya, Avusturya, Fransa, Belçika, Hollanda, İsviçre, Japonya ve bazı Latin Amerika ülkeleri Bismarck modelinin günümüzde uygulandığı başlıca ülkelerdir (Tatar, 2011, s. 110).

#### **1.2.1.2. Beveridge modeli.**

İkinci Dünya Savaşı'nın akabinde ortaya çıkan Beveridge modeli esasen Birleşik Krallık'ın Ulusal Sağılık Hizmeti (National Health Service, NHS) ile özdeşleşmiştir (Tatar, 2011, s. 110). Çünkü 1946 yılında bir yasa ile oluşturulan Ulusal Sağılık Hizmeti, Sir William Beveridge'in raporundaki önerilere dayanılarak oluşturulmuştur (Musgrove, 2000, s. 845). Beveridge modeli aynı zamanda evrensel model olarak da adlandırılabilir (Özdemir, 2007, s. 158).

Beveridge Raporu'na göre bireyler sağılıklı olmayı bir görev olarak kabul etmelidirler. Hasta bireyin iyileştirilmesi hem devletin hem de hasta bireyin kendisinin bir görevidir (Musgrove, 2000, s. 845). Beveridge modelinin temel ve kendisini Bismarck modelinden ayıran en önemli özelliğı, karşılıklılık esaslı primler yerine

vergiler ile finanse edilmesidir. Çünkü Beveridge Raporu'nun özüne inildiğine refah uygulamalarının devletin görevi olduğu ve tam kamusal mal niteliğinde yürütülmesi gerektiği görülmektedir. Dolayısıyla eğitim ve ekonomik destek hizmetleri gibi, sağlık hizmetlerinin de devletin tüm topluma kapsayacak şekilde sunulması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında Bismarck modeli yalnızca çalışan kesimin durumunu korumaya ve iyileştirmeye yönelik iken, Beveridge modelinin dolaylı yoldan yoksulluğu önleme fonksiyonunun olduğu görülmektedir. Beveridge modeli günümüzde İngiltere, İrlanda, İtalya, İspanya, Yunanistan, Portekiz, Danimarka, İsveç, Norveç, Finlandiya, İzlanda, Avustralya, Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulanmaktadır.

**Tablo 1.2:** Bismarck Modeli ve Beveridge Modeli'nin Karşılaştırılması

	<b>Bismarck Modeli</b>	<b>Beveridge Modeli</b>
<b>Amaç</b>	Gelirin muhafazası	Yoksulluğu önleme
<b>Kazanımlar</b>	Kazanca bağlı	Herkes için eşit
<b>Uygunluk</b>	İstihdam/Prim kaydı	İkamet veya ihtiyaç
<b>Kapsam</b>	Çalışanlar	Tüm nüfus
<b>Finansman</b>	Primler	Vergiler

**Kaynak:** Bonoli, 1997, s. 357

### **1.2.1.3. Karma model.**

Karma model, Hollanda modeli olarak da adlandırılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Hollanda'da yürürlüğe konulan bu model başlangıçta Bismarck ve Beveridge modellerinin özelliklerini bir arada bulundurmaktaydı ancak refah devletinin gözden düşmeye başladığı 1970'li yılların sonlarına doğru, benzer nedenlerle değişikliğe uğramıştır. Hollanda'nın günümüzdeki sosyal sigorta sistemi ise daha çok Bismarck modeli ile örtüşmektedir (Tatar, 2011, s. 110).

### **1.2.2. Akademisyenler tarafından yapılan bazı sınıflandırmalar.**

Çalışmanın bu bölümünde bazı akademisyenlerin, bilim adamlarının ve araştırmacıların literatürde sık rastlanan sınıflandırma/modelleme çalışmalarına değinilecek, Gösta Esping-Andersen tarafından yapılan çalışmalar daha ayrıntılı incelenecektir. Bu bilgileri ülkelerin yapılan sınıflandırmalara göre dağılımlarını içeren bir tablolar izleyecektir.

### ***1.2.2.1. Wilensky ve Lebeaux'nun modeli.***

Harold L. Wilensky ve Charles N. Lebeaux, 1958 yılında yaptıkları çalışmada refah rejimlerini kalıntı (residual welfare regime) ve kurumsal (institutional welfare regime) yaklaşımlarıyla sınıflandırmışlardır (Özdemir, 2007, s. 127). Kalıntı refah rejimi yaklaşımında refahı sağlama görevi aile ve piyasa kurumlarına düşmektedir. Bu kurumlar işlevlerini yerine getiremez olduklarında devletin kendi refah kurumları devreye girmektedir (Kol, 2014, s. 17). Ancak bu modelde bireylerin devlet desteğine ihtiyaç duyup duymadıkları gelir araştırması ile tespit edilmektedir (Özdemir, 2007, s. 161). Kurumsal refah devleti yaklaşımında ise refahın devlet eliyle tesisi esastır. Toplumsal refahı sağlamak modern refah devletlerinin en önemli görevidir (Powell & Barrientos, 2004, s. 2). Çünkü, kurumsal yaklaşım sosyal hizmetin evrensel olduğu; sınıf farkı gözetmeksizin herkese yönelik olduğu düşüncesine dayanmakta ve tüm bireylerin yoksulluk sınırının üzerinde olacağı bir yaşam standardını esas almaktadır. Sosyal refah devletinin ve iktisadi düşünce akımlarının tarihsel gelişim süreçleri incelendiğinde 1970'li yıllara kadar, özellikle 1945-1975 aralığında, kalıntı yaklaşımından kurumsal yaklaşıma bir yönelişin olduğu, ancak izleyen yılların siyasi ve ekonomik koşulları ile birlikte kalıntı refah anlayışının yeniden güçlendiği görülmektedir (Özdemir, 2007, s. 161-162).

### ***1.2.2.2. Titmuss'un modeli.***

Richard Titmuss tarafından 1974 yılında yapılan sınıflandırma, bu konudaki ilk ve en önemli çalışmalardan biridir. Nitekim bu çalışma kimi yazarlarca refah sınıflandırmaları çalışmalarının temeli olarak kabul edilmiş ve pek çok araştırmacı Titmuss'un izinden gitmiştir (Toprak, 2015). Titmuss'un sınıflandırmasında, Wilensky ve Lebeaux'nun sınıflandırmalarına ek olarak endüstriyel başarı-performans (industrial achievement-performance) refah devleti modeli bulunmaktadır. Kalıntı refah modelinde devlet Wilensky ve Lebeaux'nun modeline benzer bir yaklaşım sergilemekte, refah hizmetlerinin sunulmasında devletin rolü sınırlandırılmakta ve yalnızca ihtiyaç sahipleri için temel düzeyde devlet yardımları ve hizmet sunumu öngörülmektedir. Toplumsal eşitliği ve dayanışmayı amaçlayan kurumsal refah modelinde, yeniden dağıtımcı sosyal

politikalar uygulayarak piyasa bölüşümüne etkin bir şekilde müdahale eden refah devleti, tüm vatandaşlara evrensel hakları garanti etmekte ve kamusal hizmetleri sunmaktadır (Özdemir, 2007, s. 128). Endüstriyel başarı-performans modeli ise ağırlıklı olarak sosyal sigorta prensibini uygulamakta, devletin sunduğu yardımları istihdama ve primlere bağlı kılmaktadır (Ebbinghaus & Manow, 2001, s. 9). Bu model performans ve verimliliğe dayalı olarak sosyal ihtiyaçların karşılanmasında refah devleti kurumlarına önemli bir rol vermektedir (Özdemir, 2007, s. 128).

### ***1.2.2.3. Esping-Andersen'in üçlü sınıflandırması.***

Ünlü Danimarkalı sosyolog Gøsta Esping-Andersen'in 1990 yılında yazdığı "Refah Kapitalizminin Üç Dünyası" (The Three Worlds of Welfare Capitalism) adlı eserinde yaptığı sınıflandırma, refah rejimi çalışmalarında çok önemli bir başvuru noktası, bir klasik olarak kabul edilmektedir. Literatüre "refah rejimi" terimini kazandıran da Esping-Andersen'dir. Esping-Andersen bu kavramı devlet, işgücü piyasası ve aile arasındaki karmaşık ilişkileri tanımlamak için kullanmıştır (Korpi & Palme, 1998, s. 665). Söz konusu eserindeki çalışmasında Esping-Andersen refah rejimlerini; liberal refah rejimi, muhafazakâr/Kıta Avrupası refah rejimi ve sosyal demokrat/İskandinav refah rejimi olmak üzere 3 başlık altında incelemiştir. Esping-Andersen bu çalışmasına yöneltilen eleştirileri dikkate almış, 1999 yılında yazdığı Post-endüstriyel Ekonomilerin Sosyal Temelleri (Social Foundations of Post-industrial Economies) adlı kitabında küçük değişikliklere gitmiştir. Öte yandan belirtmek gerekir ki, Esping-Andersen'in modelleri ile Titmuss'un modelleri arasında dikkate değer benzerlikler bulunmaktadır. Söz gelimi, liberal model kalıntı modeline, muhafazakâr model endüstriyel başarı-performans modeline ve sosyal demokrat modeli kurumsal modele benzemektedir (Özdemir, 2007, s. 131).

Esping-Andersen'in çalışmasında diğer sınıflandırmaların aksine sosyal refah harcamalarını değil, dekomodifikasyon düzeyini baz alınmaktadır. Dekomodifikasyon temelli sınıflandırmada refah devleti uygulamalarının ne seviyede (yararlanan sayısı, hizmetin ve yararlanmaların özellikleri vb.) ve nasıl sunulduğu (yararlanma koşulları, yararlanmanın kolaylığı/zorluğu) dikkate alınmaktadır (Toprak, 2015, s. 156-157). Terim olarak dekomodifikasyon kelimesi,

"decommodification" kelimesinden gelmektedir. Etimolojik açıdan biraz daha derine inmek gerekirse, "decommodification" kelimesi metalaştırmak, piyasaya konu olan mal haline getirmek anlamına gelen "commodify" fiilinin isim hali olan "commodification" kelimesinden türemektedir. Dolayısıyla, dekomodifikasyon terimi refah uygulamalarının metalaştırılmamasını, piyasaya konu edilmemesini ifade eder. Tablo 1.3'te Esping-Andersen'in sınıflandırmasına göre ülkelerin dekomodifikasyon sıralaması, Z skoru<sup>1</sup> ve ve sıralaması gösterilmektedir.

**Tablo 1.3:** Esping-Andersen'in Dekomodifikasyon ve Z Skoru Derecelendirmesi

	Sıralama	Dekomodifikasyon Skoru	Z Skoru Sıralaması	Z Skoru
<b>Liberal Refah Devletleri</b>				
Avustralya	18	13.0	18	-4.59
ABD	17	13.8	17	-3.33
Yeni Zelanda	16	17.1	16	-3.38
Kanada	15	22.0	13	-1.13
İrlanda*	14	23.3	11*	-0.77
İngiltere*	13	23.4	12*	-0.96
<b>Muhafazakâr Refah Devletleri</b>				
İtalya*	12	24.1	14*	-1.31
Japonya*	11	27.1	15*	-1.74
Fransa	10	27.5	10	-0.02
Almanya	9	27.7	8	0.31
Finlandiya	8	29.2	9	0.19
İsviçre*	7	29.7	6*	1.10
<b>Sosyal Demokrat Refah Devletleri</b>				
Avusturya*	6	31.1	7*	0.98
Belçika	4/5	32.4	5	1.96
Hollanda	4/5	32.4	4	2.45
Danimarka	3	38.1	3	3.25
Norveç	2	38.3	1	3.65
İsveç	1	39.1	2	3.32
<b>Ortalama</b>		27.2		
<b>Standart Sapma</b>		7.7		

**Kaynak:** alıntılan Voohis, 2002, s. 15

\*Z skoruna göre sırası ve grubu değişen ülkeler.

Esping-Andersen'in 1999 yılında yaptığı çalışmada ve diğer araştırmacıların çalışmalarında, başta Avusturya, Belçika, Finlandiya ve Hollanda olmak üzere, ülkeler Tablo 1.3'ten farklı sınıflandırılmıştır (Ebbinghaus, 2012, s. 14-18).

<sup>1</sup> Z skoru bir değer, bir veri setinin ortalamasına olan uzaklığını, diğer bir deyişle ortalamanın ne kadar altında/üstünde olduğunu standart sapma birimi cinsinden ifade eder (Adeyemi, 2011).

Esping-Andersen'in liberal refah rejiminde, isminin de ifade ettiği gibi, piyasa mantığı hakimdir. Devletin bireylere sunduğu fayda asgari düzeyde iken bu hizmetlerden faydalanmak itibarı zedeleyici ve damgalayıcı gelir araştırmasına bağlıdır. Vatandaşların başvurabileceği nihai mercii görevi gören devlet, bireylerin ihtiyacı olan refah hizmetlerini piyasa mekanizması aracılığıyla sunulmasını tercih etmektedir (Aktan & Özkıvrak, 2008, s. 54). Anglo-Sakson model olarak da adlandırılan liberal rejimlere ABD, Kanada, İngiltere, İrlanda Avustralya ve Yeni Zelanda örnek gösterilebilir (Bambra, 2007, s. 328-335).

Muhafazakâr-korporatist refah rejimi; Kıta Avrupası modeli, sosyal sigorta modeli, kurumsal refah modeli, Alman modeli, Hristiyan-Demokrat model olarak da adlandırılmaktadır (Özdemir, 2007, s. 137). Muhafazakâr model esasen Bismarck tarafından oluşturulan sosyal güvenlik uygulamalarına dayandığından Bismarck ülkeleri modeli olarak da anılır (aktaran Özdemir, 2007, s. 137). Bu refah rejimi tipi genellikle işçi sınıfının isyan tehdidine karşı sosyal politika aracını kullanan devletlerde ortaya çıkmıştır. Örnek olarak Almanya, Fransa, Belçika, İtalya, Japonya gösterilebilir (Aktan & Özkıvrak, 2008, s. 54). Sosyal refahın tesisinde piyasa önceliğini reddeden muhafazakâr rejim, devlet yardımlarını ön plana çıkaran ve sosyal refahın merkezi olarak aileyi benimseyen Hristiyan öğretilerinden önemli ölçüde etkilenmiştir. Muhafazakâr rejimde sosyal refah uygulamaları liberal rejimden önemli ölçüde daha yüksek, aile kavramına atfedilen önem dolayısıyla kadın istihdamı nispeten daha düşüktür. Sosyal refah uygulamalarının finansmanı ise sigorta primlerine/ katkılara dayanmaktadır (Özdemir, 2007, s. 137-138).

Esping-Andersen'in üçüncü ve son modeli sosyal demokrat refah rejimidir. Sosyal demokrat refah rejimi genellikle İskandinav ülkelerinde kullanım alanı bulmuştur ve en önemli örneği olarak İsveç gösterilmektedir. Sosyal demokrat refah rejiminde hakların evrenselliği, sosyal eşitlik ve dayanışma ilkeleri güçlü bir şekilde benimsenmiştir. Bu nedenle, sosyal demokrat refah rejimi; İskandinav refah rejimi, modern refah rejimi, evrensel refah rejimi olarak da adlandırılmaktadır. Çocuklara, gençlere ve yaşlılara yönelik sosyal hizmet uygulamaları son derece gelişmiştir. Nitekim en yüksek sosyal refah harcamalarının ve dekomodifikasyon seviyesinin de İskandinav refah rejimlerinde yapıldığı görülmektedir. Öte yandan belirtmek gerekir

ki, sosyal demokrat refah rejiminde istihdama özellikle önem verilmekte, tam istihdam hedeflenmektedir. Ayrıca, kadın istihdamı da diğer ülkelere göre daha yüksektir (Özdemir, 2007, s. 140-141).

Esping-Andersen'in refah rejimleri sınıflandırmasına ilişkin esaslar ana hatlarıyla Tablo 1.4'te gösterilmektedir.

**Tablo 1.4:** Esping-Andersen'in Üçlü Sınıflandırması

	<b>Liberal</b>	<b>Muhafazakâr</b>	<b>Sosyal Demokrat</b>
<b>Tipik Ülkeler</b>	ABD, Kanada, Avustralya	Almanya, Fransa, Avusturya	İsveç, Norveç, Danimarka
<b>Felsefi Temeli</b>	Klasik Liberalizm	Muhafazakâr Sosyal Politika	Sosyalizm/Marxizm
<b>Dekomodifikasyon</b>	Düşük	Orta	Yüksek
<b>Hak Kazanma Esası</b>	İhtiyaç	Prim/Katkı Payı	Evrensel/Vatandaşlık
<b>Sektörel Ağırlık</b>	Piyasa hâkim Kalıtımsal	Devlet hâkim/Mesleki temelli	Devlet hâkim Evrensel
<b>Refah Tedbiri</b>	Karma hizmetler	Transfer ödemeleri	Kamu hizmetleri
<b>Sağlanan Faydalar</b>	Düz oranlı	Gelire bağlı	Yeniden dağıtıcı

**Kaynak:** Voorhis, 2002, s. 5; Ebbinghaus & Manow, 2001, s. 9

#### **1.2.2.4. Leibfried'in modeli.**

Esping-Andersen'in üçlü refah rejimi sınıflandırması bu alanda bir kilometre taşı olarak kabul edilse de bazı yönleri akademisyenler tarafından eksik bulunmuştur. Bu durum eleştirileri ve aynı zamanda eksik görülen yerleri doldurma çalışmalarını da beraberinde getirmiştir. Stephan Leibfried'in 1992 yılında ortaya attığı Güney Avrupa refah rejiminin, bu çerçevede yapılan çalışmalar arasında ilki ve en önemlisi olduğu söylenebilir. Güney Avrupa refah rejimi; Latin Kuşağı modeli (Latin Rim), tam oluşmamış model (rudimentary), Katolik korporatist model olarak da adlandırılmaktadır. Bu modelin ülkeleri İspanya, Portekiz, İtalya, Yunanistan ve bir dereceye kadar İrlanda'dır (Özdemir, 2007, s. 150). Öte yandan, Leibfried'in aynı zamanda İskandinav refah modeli, kurumsal (Bismarck) refah modeli, kalıntı (Anglo-Sakson) refah modeli sınıflandırmaları da bulunmaktadır (Özmen, 2017, s. 372).

Güney Avrupa refah rejimi ülkeleri bazı yönleriyle düşük dekomodifikasyon seviyesine sahip Anglo-Sakson ülkelerine benzemekle birlikte, aile ve kilise kurumlarına verilen önem açısından da muhafazakâr Kıta Avrupası ülkeleri ile de benzerlik göstermektedir (Gümüş & Tatlıyer, 2013, s. 6). Bu ülkelerin yasal mevzuatlarına bakıldığında, modern bir refah devletinde olması gereken refah uygulamalarına ilişkin düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Ancak uygulamada ise vatandaşlara sunulan sosyal refah uygulamalarında yetersizlikler ve çarpıklıklar görülmektedir. Bu nedenle bu ülkeler "vaatler devleti" veya "kurumsallaşmış vaatler devleti" olarak nitelendirilmektedirler (Koray, 2003, s. 72). Bu ülkelerdeki sorunlar günümüzde de devam etmektedir. İspanya'da yüksek işsizlik ve özellikle son zamanlarda Katalonya bölgesinin bağımsızlık talebi ile gittikçe büyüyen siyasi sorunlar; Yunanistan'da yüksek işsizlik ve içinde bulunduğu ekonomik kriz, İtalya'da yüksek borç seviyesi belirtilebilecek en önemli sorunlardır.

İlerleyen zamanlarda Maurizio Ferrera tarafından Güney Avrupa refah rejimi ülkelerine ilişkin bazı özellikler tespit edilmiştir. Bunlar; çok yüksek ve çok düşük emekli maaşlarının bir arada bulunduğu parçalı ve çarpık gelir koruma sistemleri, yeterince gelişmemiş devlet kurumları tarafından sunulan kamusal refah hizmetleri sunumudur (Özdemir, 2007, s. 151).

#### ***1.2.2.5. Castles ve Mitchell'in modeli.***

Esping-Andersen'in sınıflandırmasına getirilen katkılardan bir diğeri de Francis Geoffrey Castles ve Deborah Mitchell tarafından 1993 yılında geliştirilmiştir. Leibfried gibi Castles ve Mitchell de Esping-Andersen'in sınıflandırmasının hemen hemen aynısını yapmış ve bu sınıflandırmaya bir yenisini eklemişlerdir. Söz konusu dördüncü model "radikal refah rejimi" olarak adlandırılmaktadır (Ebbinghaus, 2012, s. 5). Castles ve Mitchell, yaptıkları incelemeler sonucunda İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda'yı radikal refah rejimi ülkeleri olarak sınıflandırmışlardır (Deeming, 2014). Bu ülkelerin düşük harcama ve yüksek yeniden dağıtım seviyeleri ile kendilerine özgü refah modellerine sahip olduklarını savunurlar (Özdemir, 2007, s. 154).



Castles ve Mitchell, Esping-Andersen'in çalışmasını iki açıdan eleştirmektedirler. İlk olarak, onlara göre Avustralya ve Yeni Zelanda'da sosyal eşitlik, vergi ve transfer öncesi gelirler yerine sosyal politikalar kullanılarak hedeflenmelidir. İkincisi ise, Esping-Andersen'in Avustralya'da gelirin yeniden dağılımı konusundaki yaklaşımına yöneliktir (Arts ve Gelissen'den aktaran Kol, 2014, s. 19-20).

#### ***1.2.2.6. Doğu Avrupa ve Asya refah rejimleri.***

Esping-Andersen'in çalışmasında eksik olduğu düşünülen ve eleştirilen diğer iki önemli coğrafya Doğu Avrupa ve Asya kıtasının doğu ucu olmuştur. Literatürde bu konudaki çalışmalar yeterince yaygınlık kazanmamış olsa da Ian Gough, Mishra Ramesh, Roger Goodman, Gordon White, Huck-Ju Kwon bu konuda önemli çalışmaları bulunan araştırmacılarıdır (Gough, 2000, s. 5). Doğu Avrupa'da ise Sovyetler Birliği'nin dağılması ile radikal siyasi, sosyal ve ekonomik değişiklikler yaşanmıştır. Sosyalist rejimin yerini piyasa ekonomisine bırakması ile başlayan özelleştirme girişimleri sosyal refah tedbirlerinde, yönetim ve istihdam politikalarında büyük değişimleri beraberinde getirmiştir (Özdemir, 2007, s. 153).

#### ***1.2.2.7. Bonoli'nin modeli.***

Giuliano Bonoli'nin Bismarck ve Beveridge modelleri arasında 1997 yılında yaptığı karşılaştırma Tablo 1.2'de verilmiştir. Bonoli'ye göre, Bismarck ve Beveridge modelleri arasında yapılan ayırımın dekomodifikasyon düzeyleri üzerinden değil; Anglo-Sakson geleneğinde vurgulanan harcama miktarı ve Kıta Avrupası geleneğinde vurgulanan "nasıl" üzerinden yapılması gerektiğini savunmaktadır (Bonoli, 1997, s. 353).

#### ***1.2.2.8. Korpi ve Palme'nin modeli.***

Korpi ve Palme 1998 yılında yaptıkları çalışmalarında bir yandan refah devletinin kurumsal yönlerini etkileyen faktörleri, bir diğer yandan da bir toplumda kurumların çıkarların, tercihlerin ve kimliklerin şekillenmesi üzerindeki olan etkilerini yoksulluk ve eşitsizlik bağlamında incelemektedirler. Tipolojilerine temeli olarak

yaşlılık maaşlarını ve hastalık sigortasını belirlemiş ve programların kurumsal yapılarını üç yönden ele almışlardır. Birincisi, evrensellik ve hedefleme karşılaştırması ile ilişkili olarak, hak kazanmanın temellerinin tanımına atıfta bulunur ve bu programlara hak kazanmanın dayanağı olan dört nitel kriteri içerir. Bu kriterler; gelir testi ile tespit edilen muhtaçlık, sosyal sigorta programlarının finansmanı için işverenler tarafından sağlanan prim/katkı payı, belirli bir meslek grubuna dahil olmak, bir ülkenin vatandaşı veya mukîmi olmaktır. İkincisi, gelir kaybının ne kadarının sosyal sigorta yardımları ile telafi edileceğinin belirlenmesi için, yardım miktarlarının belirlenmesine ilişkindir. Yardım düzeyi ilkesi; gelir testi aracılığıyla belirlenen asgari yardımlardan, eşit miktarlı (flat-rate) yardımlara ve önceki kazançlara göre miktarı değişen yardımlara kadar değişen bir sabit değişken olarak da kabul edilebilir. Üçüncüsü ise, sosyal sigorta programlarının yönetim biçimleridir ve önemi ilk iki faktör ile olan kombinasyonundan ileri gelmektedir. Korpi ve Palme bu üç faktör ışığında 5 kurumsal yapı tipi oluşturmuşlardır. Bu kurumsal tipler; hedefleme, gönüllü devlet yardımı, korporatist, temel güvence ve kuşatan olarak tanımlanmıştır (Korpi & Palme, 1998, s. 666-667). Tablo 1.5'te bu beş kurumsal model ve dayanakları olan üç faktör kategorize edilmiştir.

**Tablo 1.5:** Korpi ve Palme'nin İdeal/Tipik Sosyal Sigorta Kurumları Modelleri

	<b>Hak Kazanma Temeli</b>	<b>Yardım Düzeyi İlkesi</b>	<b>Programın Yönetiminde İşçi-İşveren İşbirliği</b>
<b>Hedefleme</b>	Kanıtlanmış ihtiyaç	Minimum	Yok
<b>Gönüllü Devlet Yardımı</b>	Üyelik, primler	Eşit miktarlı veya kazanca göre değişen	Yok
<b>Korporatist</b>	Mesleki kategori ve işgücüne katılım	Kazanca göre değişen	Var
<b>Temel Güvence</b>	Vatandaşlık veya primler	Eşit miktarlı	Yok
<b>Kuşatan</b>	Vatandaşlık ve işgücüne katılım	Eşit miktarlı ve kazanca göre değişen	Yok

**Kaynak:** Korpi & Palme, 1998, s. 666

### 1.2.3. Genel değerlendirme.

Sosyal refah devleti anlayışı bir kurum olarak devletin oluşumuna nazaran daha geç oluşmuştur. Aynı zamanda refah devleti anlayışı farklı coğrafyalarda, farklı ülkelerde o ülkelerin/coğrafyaların siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel, dini vb.

kimliklerine bağı olarak farklılıklar ve benzerlikler göstererek gelişmiştir. Söz gelimi, devletin ekonomideki payı büyüdükçe refah devleti de büyümekte ve daha fazla sosyal refah harcaması yapıldığı görülmektedir. Nitekim İskandinav ülkelerinde milli gelire oranla en yüksek refah harcamalarının yapıldığı görülmektedir. İskandinav ülkelerini muhafazakâr Orta Avrupa ülkeleri izlemekte, liberal Anglo-Sakson ülkeleri ise bu konuda sıralamanın sonlarında yer almaktadır. Ancak refah devletinin nispeten daha geç geliştiği ülkelerin refah harcamaları oran ve miktar olarak liberal ülkelere de düşük seviyededir.

Son 50 yılda bu benzerlikler ve farklılıklar doğrultusunda araştırmacılar tarafından bu refah devletlerinin bir kategorizasyonu oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak Wil A. Arts ve John Gelissen bazı ülkelerin her sınıflandırmada aynı küme içerisinde kategorize edildiğini tespit etmiştir. Dolayısıyla bu ülkeler kendi refah grupları için birer prototip olarak kabul edilebilirler (Soede, Vrooman, Ferraresi, & Segre, 2004, s. 23). Tablo 1.6 akademisyenler tarafından oluşturulan refah rejimlerini ülke örnekleriyle göstermekte, aynı zamanda Arts ve Gelissen'in söz konusu tespitini içermektedir.

**Tablo 1.6:** Refah Devleti Tipolojilerinin Genel Bir Görünümü

	<b>ABD</b>	<b>Almanya</b>	<b>İsveç, Norveç</b>	<b>İspanya, Portekiz, İtalya, Yunanistan</b>	<b>Avustralya</b>
<b>Esping-Andersen (1990)</b>	<b>Liberal</b>	<b>Korporatist</b>	<b>Sosyal Demokrat</b>		
	Düşük dekomodifikasyon düzeyi, refahın piyasasının farklılaştırılması	Orta dekomodifikasyon düzeyi, sosyal yardımlar genelde statüye ve prime bağlı	Yüksek dekomodifikasyon ve eşitlik, evrensel yardımlar		
<b>Leibfried (1992)</b>	<b>Anglo-Sakson</b>	<b>Bismarck</b>	<b>İskandinav</b>	<b>Latin Kuşağı</b>	
	Gelir transferi hakkı, refah devleti telafi için son çare ve çalışmaya	Sosyal güvenlik hakkı, refah devleti telafi için ilk çare ve son çare	Herkes için çalışma hakkı, evrensellik, refah devleti ilk çare olarak işveren son	Çalışma hakkı ve refah ilan edilmiş, refah devleti yarı kurumsallaşmış	

	zorlayıcı	olarak işveren	çare olarak telafi edici	ş bir vaat	
<b>Castles &amp; Mitchell (1993)</b>	<b>Liberal</b>	<b>Muhafazakâr</b>	<b>Hak Etmeyenlerin Egemenliği</b>		<b>Radikal</b>
	Düşük sosyal harcama, sosyal politikada eşitleyici araçlar benimsenmemiş	Yüksek sosyal harcama, sosyal politikada eşitleyici araçlar kısmen benimsenmiş	Sosyal harcamalar ve eşitleyici araçlar yüksek seviyede		Vergi ve transfer öncesi eşitlik başarısı, ancak düşük sosyal harcama
<b>Siaroff (1994)</b>	<b>Protestan Liberal</b>	<b>İleri Hristiyan Demokrat</b>	<b>Protestan Sosyal Demokrat</b>	<b>Geç Kadın Hareketliliği</b>	
	Minimal aile refahı, işgücü piyasasında nispeten cinsiyet eşitliği, aile yardımları anneye ödeniyor ancak yetersiz	Kadınlar için çalışmaya teşvik edici şeyler yok ancak evde kalmak için var	Kadınlar için gerçek iş yaşamı refahı seçimi, anneye ödenen yüksek aile yardımları, Protestanlık'ın önemi vurgulanır	Protestanlık yok, aile yardımları genelde babaya ödenir, kadınlar için oy hakkı nispeten yeni	
<b>Ferrera (1996)</b>	<b>Anglo-Sakson</b>	<b>Bismarck</b>	<b>İskandinav</b>	<b>Akdeniz</b>	
	Oldukça yüksek refah devleti kapsamı, gelir testi ile sosyal yardım, karma finansman, tamamen kamu idaresince yönetilen ve yüksek seviyede entegre olmuş kurumsal yapı	Çalışma durumu ve sosyal haklar arasında güçlü ilişki, yardımlar gelirle orantılı, primlerle finansman, makul seviyede sosyal yardımlar, sigorta yapıları genelde sendikalar ve işveren örgütlerince yönetilir	Sosyal koruma bir vatandaşlık hakkı, evrensel kapsama, farklı riskler için nispeten cömert sabit yardımlar, temel olarak vergi gelirleriyle finansman, güçlü kurumsal entegrasyon	Çalışma durumuna bağlı parçalı gelir garantisi sistemi, minimum sosyal koruma ağı belirtilmeksizin cömert yardımlar, vatandaşlık hakkı olarak sağlık bakımı, nakit yardımlarda ve finansmanda seçicilik	

	<b>İngiliz</b>	<b>Kıta Avrupası</b>	<b>Nordik</b>	<b>Güney</b>	
<b>Bonoli (1997)</b>	Katkılarla finanse edilen sosyal harcamaların yüzdesi düşük (Beveridge tipi), sosyal harcama/ milli gelir oranı düşük	Katkılarla finanse edilen sosyal harcamaların yüzdesi yüksek (Bismarck tipi), sosyal harcama/ milli gelir oranı yüksek	Katkılarla finanse edilen sosyal harcamaların yüzdesi düşük (Beveridge tipi), sosyal harcama/ milli gelir oranı yüksek	Katkılarla finanse edilen sosyal harcamaların yüzdesi yüksek (Bismarck tipi), sosyal harcama/ milli gelir oranı düşük	
	<b>Temel Güvenlik</b>	<b>Korporatist</b>	<b>Kuşatan</b>		<b>Hedefleyen</b>
<b>Korpi &amp; Palme (1998)</b>	Temel güvenlik hakkı vatandaşlığa dayalı, eşit miktarlı yardımlar ilkesi uygulanmakta	Hak kazanma mesleki kategoriye ve işgücüne katılıma dayalı, kazanca bağlı yardımlar ilkesi uygulanmakta	Hak kazanma vatandaşlığa ve katkıya dayalı, eşit miktarlı ve kazanca bağlı yardımlar ilkesi uygulanmakta		Hak kazanma kanıtlanmış ihtiyaca bağlı, asgari yardımlar ilkesi uygulanmakta

**Kaynak:** alıntılan Soede vd., 2004, s. 23-24

Tablo 1.7’de ülkeler refah rejimlerine göre sınıflandırılmakta ve bu ülkelerde yapılan sosyal harcamaların GSYH’ye oranının yıllara göre seyri gösterilmektedir.

**Tablo 1.7:** Refah Sınıflarına Göre Ülkelerde Sosyal Harcamalar/GSYH Oranı (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2016	Ortalama
<b>Liberal</b>									
ABD	12.8	12.8	13.2	15.1	14.3	15.6	19.3	19.3	15.3
Avustralya	10.3	12.1	13.1	16.9	18.2	16.7	16.7	19.1	15.4
Birleşik Krallık	15.6	18.2	15.2	18.3	17.7	19.4	22.8	21.5	18.6
İrlanda	15.7	20.4	16.8	17.5	12.6	14.9	22.4	16.1	17.0
Kanada	13.3	16.4	17.5	18.4	15.8	16.1	17.5	17.2	16.5
Yeni Zelanda	16.7	17.1	20.5	17.9	18.5	17.8	20.3	19.7	18.6
<b>Ortalama</b>	<b>14.1</b>	<b>16.2</b>	<b>16.1</b>	<b>17.4</b>	<b>16.2</b>	<b>16.8</b>	<b>19.8</b>	<b>18.8</b>	<b>16.9</b>
<b>İskandinav</b>									
Danimarka	20.3	19.3	22.0	25.5	23.8	25.2	28.9	28.7	24.2
Finlandiya	17.7	21.7	23.3	28.9	22.6	23.9	27.4	30.8	24.6
İsveç	24.8	27.0	27.2	30.6	26.8	27.4	26.3	27.1	27.1
Norveç	16.1	17.2	21.6	22.5	20.4	20.7	21.9	25.1	20.7
<b>Ortalama</b>	<b>19.7</b>	<b>21.3</b>	<b>23.5</b>	<b>26.9</b>	<b>23.4</b>	<b>24.3</b>	<b>26.1</b>	<b>27.9</b>	<b>24.2</b>
<b>Muhafazakâr</b>									
Almanya	21.8	22.2	21.4	25.2	25.4	26.3	25.9	25.3	24.2
Avusturya	22.0	23.3	23.2	26.0	25.5	25.9	27.6	27.8	25.2
Belçika	23.1	25.6	24.4	25.2	23.5	25.3	28.3	29.0	25.5
Fransa	20.2	25.2	24.3	28.3	27.5	28.7	30.7	31.5	27.1
Hollanda	23.3	23.8	24.0	22.3	18.4	20.5	22.1	22.0	22.0
İsviçre	12.8	13.4	12.1	16.1	16.3	18.4	18.4	19.7	15.9
<b>Ortalama</b>	<b>20.5</b>	<b>22.2</b>	<b>21.6</b>	<b>23.9</b>	<b>22.8</b>	<b>24.2</b>	<b>25.5</b>	<b>25.9</b>	<b>23.3</b>
<b>Güney Avrupa</b>									
İspanya	15.0	17.1	19.2	20.7	19.5	20.4	25.8	24.6	20.3
İtalya	17.4	20.1	20.7	21.0	22.6	24.1	27.6	28.9	22.8
Portekiz	9.5	9.8	12.2	16.0	18.5	22.3	24.5	24.1	17.1
Yunanistan	9.9	15.4	15.7	16.6	18.4	20.4	23.8	27.0	18.4
Türkiye <sup>2</sup>	4.0	3.2	5.5	5.6	7.7	10.3	12.8	13.5	7,8
<b>Ortalama</b>	<b>13.0</b>	<b>15.6</b>	<b>17.0</b>	<b>18.6</b>	<b>19.8</b>	<b>21.8</b>	<b>25.4</b>	<b>26.2</b>	<b>19.7</b>
<b>Genel</b>	<b>16.8</b>	<b>18.8</b>	<b>19.5</b>	<b>21.7</b>	<b>20.5</b>	<b>22.2</b>	<b>24.2</b>	<b>24.9</b>	<b>21.0</b>

**Kaynak:** OECD, 2018<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Türkiye'ye ilişkin veriler kıyaslama yapılabilmesi için verilmiş olup ortalamalara dahil edilmemiştir.

<sup>3</sup> 2014 yılı verisi.

\*2015 yılı verileri.

### 1.3. Refah Devleti Çerçevesinde Yoksulluk Kavramı

Yoksulluk insanlık tarihinin her döneminde, Dünya'nın hemen hemen her bölgesinde görülebilen bir olgudur. Yoksulluk pek çok farklı nedeni olan çok boyutlu (multidimensional) ve dolayısıyla disiplinlerarası (multidisciplinary) bir hüviyete

<sup>2</sup> OECD ve Eurostat verileri arasında farklılıklar bulunmaktadır.

sahiptir. Bu durum da yoksulluk kavramının farklı açılardan ele alınmasına ve farklı şekillerde tanımlanmasına yol açmıştır. Literatürde yoksulluğun ilk bilimsel tanımı 1901 yılında Seebohm Rowntree tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre yoksulluk, bireyin gelirinin; yiyecek, giyecek, barınma gibi asgarî fiziki ihtiyaçlarını karşılamaya yetmemesi halidir (Arpacıoğlu & Yıldırım, 2011, s. 60). Benzer şekilde Dünya Bankası ve TÜİK de yoksulluğu parasal açıdan ele almakta ve belirli bir gelir düzeyinin altında kalan bireyleri yoksul olarak tanımlamaktadır (Uzun, 2003, s. 156) (Karadağ & Saraçoğlu, 2015, s. 130). Amartya Sen ise yoksulluk kavramını “yapabilirlik yaklaşımı” (capability approach) çerçevesinde ele almıştır. Sen’e göre gelir iyi bir yaşam sürmek için gerekli olan unsurlardan yalnızca bir tanesidir (Şener, 2009, s. 1). Bu nedenle Sen, yoksulluğun nedeninin anlaşılması ve çözümünün bulunması için tarihi, ekonomik, ideolojik, biyolojik ve kültürel koşulların ele alınması gerektiğini savunmaktadır (Boz, 2012, s. 88).

### **1.3.1. Yoksulluk türleri.**

Literatürde pek çok yoksulluk türü tanımına rastlamak mümkündür. Bu çalışmada mutlak yoksulluk-görelî yoksulluk, subjektif yoksulluk-objektif yoksulluk ve gelir yoksulluğu-insani yoksulluk ayrımlarına yer verilecektir.

Mutlak yoksulluk TÜİK tarafından bireylerin hayatta kalabilmek için asgari temel ihtiyaçlarını karşılayamaması durumu; Dünya Bankası tarafından ise toplumsal açıdan kabul edilebilir bir yaşam standardına erişememe veya sahip olamama durumu olarak tanımlanmaktadır. Görelî yoksulluk kavramı ise, toplumun genel refah düzeyine veya yaşam standardına kıyasla belirli bir seviyenin altında sahip olmayı ifade etmektedir (Karadağ & Saraçoğlu, 2015, s. 131). Dünya Bankası 2015 yılı Ekim ayında global yoksulluk sınırını satın alma gücü paritesi (purchasing power parity, PPP) bazında günlük 1.25 \$’dan 1.90 \$’a yükseltmiştir.

Öznel yoksulluk esasen bireylerin düşünceleri doğrultusunda belirlenmektedir. Bir diğer deyişle, bireyin veya hanehalkının kendisini yoksul olarak nitelendirmesidir. Bu kapsamda, “Yaşamınızı asgari düzeyde geçirebilmeniz için aylık geliriniz en az ne kadar olmalıdır?” gibi sorularla öznel yoksulluk sınırı tanımlanabilir (Karadağ & Saraçoğlu, 2015, s. 131). Goedhart, Halberstadt, Kapteyn

ve van Praag tarafından 1977 yılında geliştirilen Leyden yoksulluk sınırı ölçütü de ilhamını öznel yaklaşımdan almaktadır (Erdoğan, 2002, s. 371). Objektif yoksulluk yaklaşımında ise, temel ihtiyaçları karşılayan gelir-tüketim bileşimi veya mal ve hizmetler bileşimi ile tanımlanan yoksulluk çizgisi altında tanımlanan bireyler/hanehalkı yoksul olarak nitelendirilmektedir (Başaran & Çetinkaya, 2013, s. 245).

Gelir yoksulluğu bireyin geçimini sağlayabilmesi, yaşamını sürdürebilmesi veya asgari bir yaşam standardına ulaşabilmek için gereksinim duyduğu gelire sahip olamaması halidir. Bu gelir düzeyi aynı zamanda yoksulluk sınırı olarak adlandırılmaktadır. Yoksulluğu yalnızca gelir açısından ele aldığı için tek boyutlu bir kavramdır (Vural & Aktan, 2002, s. 44). İnsani yoksulluk kavramı ise ilk kez 1997 yılında, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 1990 yılından bu yana her yıl yayınlanan İnsani Gelişme Raporu'nda (Human Development Report) yer almıştır. İnsani yoksulluk, bireyin yaşamını insan onuruna yaraşır bir şekilde sürdürebilmesi için maddi imkanlarının yanı sıra toplumsal yaşam için gerekli olan eğitim, sağlık, ihtiyaçlara erişim gibi imkanlara sahip olması temeline dayanan çok boyutlu bir kavramdır (Memiş, 2014, s. 149). İnsani gelişim esasen 4 temel kriterle dayanmaktadır. Bunlar uzun ve sağlıklı bir yaşam sürdürmek, bilgi sahibi olmak, makul bir yaşam standardı için ihtiyaç duyulan kaynaklara erişim ve sosyal hayata katılımıdır (UNDP, 2001, s. 9). Yine bu raporda insani yoksulluğu ölçmek için İnsani Yoksulluk Endeksi (Human Poverty Index, HPI) geliştirilmiştir. HPI yoksulluğun boyutlarını yaşam süresi, eğitim olanaklarına erişim ile sosyal ve ekonomik olanaklara sahip olma kriterlerine dayanarak ölçmektedir (Vural & Aktan, 2002, s. 45).

### **1.3.2. Yoksulluğun nedenleri.**

Bir yoksulluk profili yoksulluğun nedenlerini açıklamakla bağlantılı olmasa bile yoksulluğun yapısı hakkında bilgi verir. Yoksulluk sosyo-ekonomik, siyasi, kültürel vb. pek çok nedenden kaynaklanabilir. Bu nedenler bir ülkeden bir başka ülkeye, hatta bir ülke içinde bölgeden bölgeye farklılıklar gösterebilir. Bu yüzden ülkeler özelinde yoksulluk analizi yapılması gerekmektedir. Dünya Bankası



yoksulluğun nedenlerini bölgesel, toplumsal, ailevi ve bireysel nedenler halinde sınıflandırmaktadır (World Bank Institute, 2005, s. 125).

Bölgesel düzeyde yoksulluk nedenleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Bununla beraber genel olarak coğrafi izole (soyutlanmış), doğal kaynakları yetersiz ve elverişsiz iklim koşullarının hüküm sürdüğü bölgelerde yoksulluk oranı yüksektir. Öte yandan etnik, sosyal, ekonomik ayrımcılık ve cinsiyet eşitsizliği de bir bölgede/ülkede yoksulluğa yol açan diğer faktörlerdir. Araştırmalara göre sosyal bölünmüşlük ve kalkınmamışlığın kısır döngüsü çatışmalara ve nihai olarak yoksulluğa götürmektedir.

Toplumsal düzeyde yoksulluğun en önemli belirleyicisi altyapıdır. Düzgün yollara, geniş pazarlara yakınlık, elektriğin-su-doğalgaz, eğitim ve sağlık kurumlarının varlığı altyapının gelişmişliğinin önemli göstergeleridir. Sosyal ve beşerî sermaye, istihdama ve kamu hizmetlerine erişim, arazi dağılımı da toplumun gelişmişlik seviyesinin diğer göstergeleridir. Bu niteliklere sahip olmayan yahut bu özellikleri yeterince gelişmemiş olan toplumlarda yoksulluk seviyesinin yüksek olması beklenir.

Bireysel ve ailevi yoksulluk hanehalkının yapısı ve yaşı, eğitim ve istihdama katılım durumu, hane reisinin cinsiyeti gibi faktörlerden etkilenmektedir. Dünya Bankası bu kategoriye demografik, ekonomik ve sosyal açılardan daha detaylı incelemektedir. Hanehalkı büyüklüğü ve yapısı, hanehalkının yaş ortalaması, hanedeki bağımlı nüfus ve hane reisinin cinsiyeti demografik özellikler arasındadır. Hanehalkının istihdam durumu, hanedeki bireylerin haftalık çalışma süresi ve sahip olunan malvarlığı ekonomik özelliklere örnek gösterilebilir. Hanenin sağlık durumu ve beslenme imkanları, eğitim ve barınma durumları da sosyal özellikleri arasında sayılabilir. (World Bank Institute, 2005, s. 125-128).

### **1.3.3. Yoksulluk ölçümüne yönelik yaklaşımlar.**

Yoksulluğun ölçümüne yönelik yaklaşımlar, Robert Ravallion'un 1994 yılında yaptığı çalışmanın adımları takip edilerek, refahçı ve refahçı olmayan olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Esasında refah yaklaşımı daha çok pür iktisadi

refah karşılaştırmalarına yoğunlaşmakta, fayda ve refah kavramlarıyla ilgilenmektedir. Nitekim klasik iktisat teorisiyle güçlü bağlara sahip olan bu yaklaşım Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşlar ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin iktisadi ve mali kurumları tarafından sıklıkla kullanılmaktadır. Refahçı olmayan yaklaşım ise daha çok sosyal bilimciler tarafından refah yaklaşımına tepki olarak desteklenmiştir. Ancak son zamanlarda ekonomistler tarafından da refah yaklaşımının çok yönlü bir tamamlayıcısı olarak nitelendirilmiş ve desteklenmiştir.

Literatürde refahçı olmayan iki ana yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar temel ihtiyaçlar ve işlevler yaklaşımı ile yapabilirlik yaklaşımıdır. Temel ihtiyaçlar ve işlevler yaklaşımı genellikle gözlemlenebilir çok boyutlu sonuçlara odaklanmaktadır. Bu sonuçlar çoğunlukla Amartya Sen tarafından geliştirilen işlevler kavramı ile bağlantılıdır. Sen'e göre yaşam, oluşlar ve yapışlardan oluşan işlevler dizisi olarak görülebilir. Bu bağlamda, bir bireyin yaptıkları onun işlevlerinin yönü/yönlendiricisi olarak kabul edilebilir. İşlevler yeterli beslenme, sağlıklı olma, giyinme gibi basit şeylerden mutlu olmak, izzet-i nefis sahibi olmak, sosyal hayata katılmak, yüz kızartıcı bir hayata sahip olmamak gibi karmaşık kazanımlara kadar uzanabilir (alıntılanan Duclos, 2002, s. 3). Dolayısıyla işlevler yaklaşımı sonuçlara, kazanımlara odaklanmaktadır. İşlev yaklaşımı temel ihtiyaçlar yaklaşımı ile yakından ilişkilidir ve pratikte ayırt edilmeleri zordur. Temel ihtiyaçlar hastalık, yetersiz beslenme gibi arzulanmayan fiziksel durumları önlemek için ihtiyaç duyulan yiyecek, içecek, giyecek, ilaç gibi şeylerin asgari miktarıdır. Daha detaylı ifade etmek gerekirse, temel ihtiyaçlar bir bireyin işleyişlerini gerçekleştirebilmek için ihtiyaç duyduğu araçlardır (Duclos, 2002, s. 1-3).

Refahçı yaklaşıma ikinci bir alternatif de yine Amartya Sen'in öncülüğünü yaptığı yapabilirlik yaklaşımıdır. Yapabilirlik yaklaşımı, bireyin işlevlerini yerine getirebilme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır. Sen de bu durumu benzer şekilde, bireyin yapabileceği farklı oluşlar ve işleyişler kombinasyonu olarak tanımlamaktadır. Bu yaklaşımda önemli olan, bireyin toplumsal hayata ayak uydurabilme yeteneğidir. Bireysel ve toplumsal hayatta temel işlevlerini yerine getirme yeteneğine sahip olmak, iyi yaşayabilmenin kaynağıdır ve yapabilirlik yaklaşımında yoksul olmamak için yeterlidir. Seçme özgürlüğüne ve yapabilir

olmaya büyük önem atfeden yapabilirlik yaklaşımı bu yönüyle işlevlerden ve sonuçlardan ayrılmaktadır. Örneğin, yoksul olmamak için gerekenleri yapabilecek olan ancak bunları yerine getirmeyen bir birey yoksul olsa bile yoksul olarak değerlendirilmeyecektir (Duclos, 2002, s. 4). İnsani gelişme ve insani yoksulluk kavramları da esasen Sen'e ait olan yapabilirlik yaklaşımına dayanmaktadır (Doğan, 2014, s. 7).

### **1.3.4. Yoksulluk ölçüm endeksleri.**

Yoksulluğun sağlıklı bir şekilde ölçülmesi, yoksullukla mücadelede izlenecek yol açısından önemlidir. Çünkü yoksulluk, farklı nedenleri olan birçok boyutlu bir sorundur. Yoksulluğun ölçümünde belirleme (identification) ve toplama (aggregation) aşamaları önemlidir (Sen, 1979, s. 285). Bu nedenle, yoksulluk problemine yönelik çeşitli ölçüm endeksleri geliştirilmiştir. Bu endeksler yoksulluğu yalnızca parasal açıdan ele alan, tek boyutlu olabildikleri gibi, sosyoekonomik unsurları da incelemeye dahil ederek çok boyutlu bir kimliğe de bürünebilirler.

#### ***1.3.4.1. Yoksulluğun parasal açıdan ölçülmesi.***

Yoksulluğun ölçümünde gelir veya tüketim gibi kriterleri esas alan tek boyutlu endeksler içerisinde literatürde sıklıkla rastlananlar Kafa Sayım Oranı Endeksi (KSO, yoksulluk oranı), Yoksulluk Açığı Endeksi (YAE), Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi, Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Endeksi ve Sen Endeksi'dir.

Kafa Sayımı Endeksi (Headcount Index, HI) açık ara en sık kullanılan endekstir. Bunun nedeni ise Kafa Sayımı Endeksi'nin kullanımı ve anlaşılması en kolay endeks olmasıdır. Çünkü yalnızca toplumun yoksul sayılan kesiminin nüfusa oranını hesaplamaktadır. Bununla beraber Kafa Sayımı Endeksi'nin üç önemli eksiği bulunmaktadır. Birincisi, Kafa Sayımı Endeksi bir toplumda yoksulluğun şiddetini göz ardı etmektedir. İkincisi, Kafa Sayımı Endeksi yoksul bireyin yoksulluk derecesini göstermemektedir. Yani, yoksulluk sınırının altındaki bireyler daha yoksul hale gelseler dahi, Kafa Sayımı Endeksi bu durumdan etkilenmemektedir. Son olarak, Kafa Sayımı Endeksi birey üzerinden değil hanehalkı üzerinden

hesaplanmaktadır. Bu durum, hanedeki birey sayısının göz ardı edilmesi anlamına gelmektedir. Halbuki, bir toplumdaki hanehalklarının %27'si yoksulluk sınırında iken, bireysel hesaplamada nüfusun %35'i yoksul olabilir. Bu nedenle bir hanedeki bireylerin eşit refah/yoksulluk düzeyinde olduğu varsayımı kabul edilmektedir.

Kafa Sayımı Endeksi'nin formülü aşağıdaki gibidir:

$$P_0 = \frac{N_p}{N}$$

( $P_0$ : yoksulluk oranı, kafa sayım endeksi, HI;  $N_p$ : yoksul birey sayısı (number of poors);  $N$ : örneklem veya popülasyon)

Kafa Sayım Endeksi, daha anlaşılır olabilmesi açısından aşağıdaki gibi de formüle edilebilir:

$$P_0 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I(y_i < z)$$

Bu formülde bireyin harcanabilir geliri ( $y_i$ ) yoksulluk sınırının ( $z$ ) altında ise gösterge fonksiyonu ( $I$ ) 1 değerini almakta ve hanehalkı yoksul sayılmakta, tersi durumda ise gösterge fonksiyonu 0 değerini almakta ve hanehalkı yoksulluk sınırının üzerinde kabul edilmektedir.

Ortalama düzeyde bir kullanım sıklığına sahip olan Yoksulluk Açığı Endeksi (Poverty Gap Index, PGI) bireylerin ortalama olarak yoksulluk sınırının ne kadar altında kaldığını göstermekte ve bu açığı yoksulluk sınırının yüzdesi olarak ifade etmektedir. Daha anlaşılır olabilmesi için, harcanabilir gelirin yoksulluk sınırından küçük olması kaydıyla, yoksulluk açığını ( $G_i$ ) yoksul bireyler için tanımlayalım. Yoksul olmayan bireyler için ise açık 0 olacaktır.

$$G_i = (z - y_i) \times I(y_i < z)$$

Gösterge fonksiyonu için bir önceki formülde verilenler geçerlidir. O halde PGI aşağıdaki gibi hesaplanabilecektir:

$$P_1 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{G_i}{z}$$

**Tablo 1.8:** Yoksulluk Açığının Hesaplanması (z =125)

	Bireylerin harcanabilir geliri				P <sub>1</sub>
	I <sub>1</sub>	I <sub>2</sub>	I <sub>3</sub>	I <sub>4</sub>	
y <sub>i</sub>	100	110	150	180	
G <sub>i</sub>	25	15	0	0	
G <sub>i</sub> /z	0.20	0.12	0	0	0.08

**Kaynak:** Houghton & Khandker, 2009, s. 70

Dolayısıyla, 0.08 ortalama yoksulluk açığı oranıdır. Tabloda hangi bireyin yoksulluk sınırının ne kadar altında ve üstünde olduğu görülmektedir. Bu durumda, hangi bireye ne kadar yardım yapılarak yoksulluğun ortadan kaldırılacağı hesaplanabilir. Ancak bu işlem politika yapıcıların tam bilgi sahibi olmasını gerektirecektir. Politika yapıcının tam bilgi olması halinde bu maliyet minimum düzeyde, sadece G<sub>i</sub> kadar olacaktır. Politika yapıcının hiç bilgi sahibi olmaması durumunda ise maliyet maksimum seviyeye çıkacak ve z kadar olacaktır. Tablodan ve formülden de görülebileceği gibi, minimum maliyetin (G<sub>i</sub>) maksimum maliyete (z) oranlanması bize endeksi vermektedir.

Öte yandan belirtmek gerekir ki, Kafa Sayım Endeksi transfer ve monotonluk aksiyomlarını; Yoksulluk Açığı Endeksi de transfer aksiyomunu ihlâl etmektedir. Monotonluk aksiyomuna göre, yoksul bir bireyin gelirinde meydana gelen bir azalma yoksulluk endeksini artırır. Transfer aksiyomuna göre, diğer her şey sabitken yoksul bir bireyden kendisinden daha iyi durumda olan bir bireye yapılan gelir transferi eşitsizliği ve dolayısıyla endeksi artıracaktır (Kebede, Bigsten, & Shimeles, 2005, s. 24). Oysa Yoksulluk Açığı Endeksi değişmemektedir. Bu durum Tablo 1.9 ile örneklendirilmiştir.

**Tablo 1.9:** A ve B ülkelerinde Yoksulluk Açığı Endeksi (z =125)

	Bireylerin harcanabilir geliri				Yoksulluk Açığı Endeksi	Kafa Sayım Endeksi
	I <sub>1</sub>	I <sub>2</sub>	I <sub>3</sub>	I <sub>4</sub>	P <sub>1</sub>	P <sub>0</sub>
y <sub>iA</sub>	95	105	150	180	0.10	%50
y <sub>iB</sub>	80	120	0	0	0.10	%50

**Kaynak:** Houghton & Khandker, 2009, s. 71

Tabloda A ve B ülkelerindeki Yoksulluk Açığı Endeksi birbirine olmasına rağmen B ülkesindeki yoksulluğun daha ciddi durumda olduğu görülmektedir. Öte yandan, B ülkesindeki dağılımın A ülkesindeki en yoksul bireyden ikinci en yoksul bireye 15 birim aktararak oluşturulduğu düşünülebilir. Bu durumda Pigou-Dalton ilkesi ihlal edilmektedir. Bu tabloda dikkati çeken bir diğer husus, yoksulluk B ülkesinde daha şiddetli yaşanmakta iken Kafa Sayım Endeksi'nin bu duruma kayıtsız kalmasıdır.

Tablo 1.10'da 7 kıtanın nüfuslarına ve günlük 1.90 \$ düzeyinde yoksulluk oranlarına ilişkin veriler paylaşılmıştır.

**Tablo 1.10:** Yoksulluk Açığı Endeksi, Kafa Sayım Oranı ve Toplam Nüfus

	2011			2012			2013		
	YAE	KSO	Nüfus (mil.)	YAE	KSO	Nüfus (mil.)	YAE	KSO	Nüfus (mil.)
Doğu Asya ve Pasifik	1.8	8.6	2.220	1.5	7.2	2.235	0.7	3.7	2.251
Güney Asya	4.0	19.8	1.654	3.4	17.5	1.677	2.7	14.7	1.700
Avrupa ve Orta Asya	0.7	2.6	891	0.7	2.5	895	0.6	2.2	899
Orta Asya & Kuzey Afrika	0.5	2.7	397	0.5	2.6	405	0.5	2.3	413
Sahraaltı Afrika	17.4	44.2	901	16.7	42.6	927	16.0	41	952
Latin Amerika & Karayipler	2.7	5.9	604	2.3	5.1	611	2.2	4.9	617
Dünya	4.1	13.7	7.013	3.7	12.5	7.097	3.3	10.7	7.183

**Kaynak:** The World Bank, 2017

\*Ülkemiz için kafa sayım oranı her üç yıl için de 0.3'tür.

Bazı araştırmacılar yoksulluk ölçümünde eşitsizlik faktörünü de içeren Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi'ni (Squared Poverty Gap, SPG) kullanmaktadır. Yoksulluğun Şiddeti (Poverty Severity) Endeksi olarak da adlandırılan SPG belirli bir bölgede veya birden fazla bölgenin her birinde yoksulluğun şiddetini ölçmektedir. SPG hesaplanırken öncelikle her birey/hanehalkı için yoksulluk açığının karesi alınmakta ve daha sonra karelerin ağırlıklı toplamı ile SPG hesaplanmaktadır. Bu yöntem, her birey için eşit dağılımın/ağırlıklandırmanın yapıldığı PGI'dan oldukça farklıdır. Yani yoksulluk açığının %10'luk diliminde olan bir bireye %10 ağırlık verilirken %50'lik dilimde olan bir bireye %50'lik ağırlık payı verilmektedir.

Dolayısıyla, yoksulluk sınırının belirgin derecede altında olan bir bireye yoksulluk sınırına yakın olan bir bireyden daha fazla ağırlık/önem verilmektedir. Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi'nin zayıf noktası ise anlaşılmasının ve yorumlanmasının zor olmasıdır. Bu nedenle de yaygın bir şekilde kullanılmamaktadır.

SPG formülü şu şekildedir:

$$P_2 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left( \frac{G_i}{z} \right)^2$$

(P<sub>2</sub>: yoksulluk açığının karesi)

Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi'nin daha rahat anlaşılabilmesi açısından Tablo 1.11'de yoksulluk açığının hesaplanması, yoksulluk sınırına oranlanması, karesinin alınması ve nihayet P<sub>2</sub>'nin ağırlıklandırılarak hesaplanması sayısal bir örnek ile gösterilmiştir.

**Tablo 1.11:** Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi'nin Hesaplanması

	Bireylerin harcanabilir geliri				P <sub>2</sub>
	I <sub>1</sub>	I <sub>2</sub>	I <sub>3</sub>	I <sub>4</sub>	
y <sub>i</sub>	100	110	150	180	
G <sub>i</sub>	25	15	0	0	
G <sub>i</sub> /z	0.20	0.12	0	0	0.08
(G <sub>i</sub> /z) <sup>2</sup>	0.04	0.0144	0	0	0.0136 (0.0544/4)

**Kaynak:** Haughton & Khandker, 2009, s. 72

En önemli ve ampirik çalışmalarda en sık kullanılan yoksulluk endekslerinden biri Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Endeksi'dir (Bellù & Liberati, 2005, s. 3). 1984 yılında geliştirilen endeks yoksulluğu, eşitsizliği de hesaba dahil ederek ölçmektedir. Örneğin, A ve B ülkelerinde yoksulluk sınırının altında iki birey olduğunu varsayalım. A ülkesindeki bireylerden birinin yoksulluk açığı %1, diğerinin yoksulluk açığı %99 ve B ülkesindeki bireylerin her ikisinin yoksulluk açığı %50 iken yoksulluk A ülkesinde daha şiddetlidir (CROP, 2007, s. 81).

FGT Endeksi'nin formülü aşağıdaki gibidir:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left( \frac{G_i}{Z} \right)^{\alpha}$$

( $\alpha \geq 0$ )

Formüldeki  $\alpha$  terimi endeksin hassasiyet katsayısıdır. Katsayının değeri arttıkça örneklemdaki veya ele alınan toplumdaki en yoksul bireylerin kendilerinden daha az yoksul olan bireylere nispeten endeks değerindeki ağırlığı artacaktır. Söz gelimi,  $\alpha = \infty$  iken FGT Endeksi yalnızca çok düşük gelir grubunu hesaba katmakta, bir başka deyişle Rawls kriterine yaklaşmaktadır ve en yoksul kesime en yüksek ağırlığı vermektedir (Bellù & Liberati, 2005, s. 3). FGT Endeksi formülü daha yakından incelendiğinde, endeksin diğer yoksulluk ölçütlerini kapsadığı görülmektedir. Hassasiyet katsayısı  $\alpha=0$  iken FGT Kafa Sayımı Endeksi'ne dönüşmekte, yoksulluğun şiddeti yoksulluk açığından bağımsız olarak bütün bireyler için eşit olmaktadır.  $\alpha=1$  iken FGT, Yoksulluk Açığı Endeksi'ne dönüşmekte, yoksulluğun şiddeti yoksulluk açığına bağlı olarak doğrusal bir şekilde artmaktadır.  $\alpha>1$  iken ise endeksin hassasiyeti artmakta, daha yoksul bireylerin ağırlığı doğrusal yoksulluğun ağırlığının üzerine çıkmaktadır. Bu duruma verilebilecek en basit örnek  $\alpha$  katsayısının 2'ye eşit olduğu Yoksulluk Açığının Karesi Endeksi'dir.

FGT Endeksi ilk üç endeksi birleştiren bir yapıda olsa da,  $\alpha$  katsayısı için optimal değer ne olduğu belirsizdir. Söz gelimi, yoksulluk açığı %75 (bir diğer deyişle yoksulluk sınırının %75 altında) olan bir bireyin ağırlığı 0.56 iken, yoksulluk açığı %50 olan bir bireyin ağırlığı 0.25'tir (CROP, 2007, s. 81). FGT Endeksi'nin bir diğer önemli özelliği ise ayrıştırılabilir olmasıdır. Yani, hanehalklarının bölgeye, işkoluna veya başka bir kritere göre birbirini dışlayacak (mutually exclusive) şekilde sınıflandırıldığını varsayarsak, FGT Endeksi genel yoksulluğu her alt grubun yoksulluğunu ve nüfus içerisindeki payını esas alarak hesaplamaktadır. Bu durumda formül aşağıdaki gibi olmaktadır:

$$P = \sum_{i=1}^s w_s P_s$$



Formülde  $w_s$  alt grubun nüfustaki payını,  $P_s$  alt grubun yoksulluk düzeyini göstermektedir (Kebede vd., 2005, s. 27). Formül sayısal bir örnekle daha anlaşılır hale getirilebilir. Kafa Sayımı Endeksi'nin nüfusun %40'nın yaşadığı kentlerde %8, nüfusun %60'nın yaşadığı kırsal kesimde %35 olduğunu varsayalım. Bu durumda hayali bir ülkenin yoksulluğu aşağıdaki gibi hesaplanacaktır:

$$P = (0.40) \times (0.08) + (0.60) \times (0.35) = 0.242 \text{ veya } \%24.2$$

(Haughton & Khandker, 2009, s. 72).

Yoksulluğu gelir düzeyi üzerinden ölçen bir diğer endeks, 1976 yılında geliştirilen Sen Endeksi'dir. Sen, o dönemlerde sıklıkla kullanılan Kafa Sayımı ve Yoksulluk Açığı endekslerini eleştirerek başladığı çalışmasına (Kebede vd., 2005, s. 23) yoksullar arasındaki gelir dağılımı eşitsizliğini gösteren Gini katsayısını ( $G^p$ ) dahil etmiştir. Bunun nedeni ise transfer aksiyomudur (CROP, 2007, s. 179). Dolayısıyla, her üç elementi tek gösterge içerisinde birleştiren Sen Endeksi formülü aşağıdaki gibidir:

$$P_s = P_0 G^p + P_1 (1 - G^p)$$

Sen Endeksi'nin bir diğer formülü şu şekildedir:

$$P_s = P_0 \left( 1 - (1 - G^p) \frac{\mu^p}{z} \right)$$

Sen Endeksi'nin bünyesinde gelir dağılımı eşitsizliğini barındırması takdire şayan bir özellik olsa da endeks anlaşılması zor olduğundan ve ayrıştırılabilir (decomposable) olmadığından dolayı akademik camia dışında neredeyse hiç kullanılmamaktadır (Haughton & Khandker, 2009, s. 68-74).

Literatürde yoksulluğun ölçümüne yönelik Sen-Shorrocks-Thon Endeksi, Watts Endeksi gibi başka çalışmalar da bulunmaktadır (Haughton & Khandker, 2009, s. 74-77). Bununla beraber, gelir yoksulluğu endekslerinden hiçbirinin arzu edilen tüm özelliklere aynı anda sahip olamadığı, dolayısıyla herhangi bir yoksulluk endeksini diğer endekslere tercih etmek, bazı normatif değerleri diğerlerine tercih etmek anlamına gelecektir. Bu nedenle politika yapıcıları için, uygulanmak istenen

politika ile uyumlu endeksin seçilmesi önemlidir (alıntılayan Kebede vd., 2005, s. 26).

#### ***1.3.4.2. Yoksulluğun insani açıdan ölçülmesi.***

İnsan doğası gereği, insan mutluluğu ve refahı (well-being) çok boyutlu kavramlardır. Bireyin refahı yalnızca parasal imkanları ölçüsünde değerlendirilemez. Diğer bir deyişle, yeterli parasal imkana sahip olan her bireyin mutlu olması beklenemez. Çünkü insan hayatını etkileyen başka unsurlar da vardır. Örneğin sağlık, eğitim durumu, bireysel ve sosyal yapı, yaşanılan bölgenin gelişmişlik düzeyi ve altyapısı bu bağlamda verilebilecek önemli örneklerdir. İnsani yoksulluğun ölçümü için Gösterge Paneli Yaklaşımı, Kompozit (Bileşik) Endeks Yaklaşımı, Venn Şeması Yaklaşımı, Aksiyomatik Yaklaşım vb. çerçevesinde çeşitli endeksler geliştirilmiştir (Karadağ & Saraçoğlu, 2015, s. 132).

İnsani gelişim klasik iktisadi büyüme teorilerinden çok daha geniş bir kavramdır. İktisadi büyüme modelleri yaşam kalitesinin artırılmasından ziyade milli gelirin artırılması ile ilgilenmektedir. İnsani gelişimin bir yandan insanların yeteneklerini şekillendirilmesi, diğer yandan bu yeteneklerin verimli bir şekilde kullanılması olmak üzere iki yönü vardır (UNDP, 1995, s. 11). Bu kapsamda Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 1990 yılında geliştirilen İnsani Gelişim Endeksi (Human Development Index, HDI) beklenen yaşam süresi, yetişkin okur-yazarlığı (ağırlığı 2/3) ile birincil, ikincil, üçüncül seviyede okullaşma oranının (ağırlığı 1/3) toplamından oluşan eğitime erişim ve satın alma gücü paritesi (purchasing power parity, PPP) bazında kişi başına düşen GSYH göstergelerine dayalı yaşam standardı ölçütlerine dayalı, kompozit bir endekstir. Türkiye 2016 yılı İnsani Gelişim Raporu'nda 0.767 puan ile yüksek insani gelişim düzeyinde ve 188 ülke arasında 71. sırada yer almıştır (UNDP, 2016, s. 201). Endeksin ikili bir yapıya sahip olan eğitim kriteri daha önceleri yalnızca ortalama eğitim süresi iken, minimum PPP değeri de 200\$ şeklinde idi. Zaman içerisinde değişikliklere uğrayan endeksin bileşenlerine ilişkin minimum ve maksimum sayısal aralıklar şu şekildedir:

- Beklenen yaşam süresi: 25-85 yıl

- Yetişkin okuryazarlığı: %0-%100
- Birleştirilmiş okullaşma oranı: %0-%100
- PPP: 100\$-40.000\$

Formül bileşenlerinin ölçümü için ise şu formül kullanılmaktadır:

$$\text{Endeks} = \frac{\text{Gerçek değer} - \text{Minimum değer}}{\text{Maksimum değer} - \text{Minimum değer}}$$

(UNDP, 1995, s. 134)

HDI'nın tamamlayıcısı niteliğinde olan İnsani Yoksulluk Endeksi (Human Poverty Index, HPI) ise yine Birleşmiş Milletler tarafından bir başka endekstir. HDI ulaşılanları, kazanımları ölçerken HPI ulaşılamayanları, yoksunlukları ölçen kompozit bir endekstir. Ancak 2010 yılından itibaren HPI yerine Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi (Multidimensional Poverty Index, MPI) kullanılmaya başlanmıştır (UNDP, 2010, s. 95). Kullanıldığı dönemde HPI, gelişmekte olan ülkelerdeki yoksunlukları ölçen HPI-1 ve gelişmiş ülkelerdeki yoksunlukları ölçen HPI-2 olmak üzere ikiye ayrılmakta idi. Ayrıca HPI-2, HPI-1'in göstergelere ek olarak sosyal dışlamayı da içermekte idi. HPI-1'in göstergeleri; 40 yaşa kadar yaşayamama ihtimali, yetişkin okuryazarlığına dayanılarak ölçülen eğitimden dışlanma, halkın yeterli düzeyde su kaynağına sahip olmayan yüzdesi ve yaşına uygun kiloya sahip olmayan çocuklar üzerinden değerlendirilen ekonomik mahrumiyettir. HPI-2'nin göstergeleri; 60 yaşına kadar yaşayamama ihtimali, 16-65 yaş arası bireylerin işlevsel okuryazarlık yüzdesi üzerinden hesaplanan eğitimden ve iletişimden dışlanma, halkın gelir yoksulluğu sınırının altında yaşayan yüzdesi, 1 yıl ve üzeri işsizlik üzerinden ölçülen sosyal dışlanmadır. HPI-1 ve HPI-2'nin formülleri aşağıdaki gibidir:

$$\text{HPI} - 1 = \left[ \frac{1}{3} \left( P_1^\beta + P_2^\beta + P_3^\beta \right) \right]^{1/\beta}$$

$$\text{HPI} - 2 = \left[ \frac{1}{4} \left( P_1^\beta + P_2^\beta + P_3^\beta + P_4^\beta \right) \right]^{1/\beta}$$

$$\beta = 3$$

HPI'daki  $\beta$  değeri şiddetli yoksunluğa (acute deprivation) aşırıya kaçmayacak düzeyde ağırlık veren optimal değer olduğu için 3 kabul edilmiştir (UNDP, 2007, s. 357).

HDI'ya yöneltilen eleştirilerden biri endeksin bir toplumda gruplar arasındaki eşitsizliği hesaba katmamasına yöneliktir. Anand ve Sen de bu düşünceden yola çıkarak 1995 yılında Cinsiyete Bağlı Gelişim Endeksi'ni (Gender-related Development Index, GDI) geliştirmiştir. Buradaki düşünce, göstergelerin herhangi birinde cinsiyetler arasında eşitsizlik olması halinde HDI'yı cezalandırmaktır. Beklenen yaşam süresinde, eğitimde ve gelir düzeyinde kadınlar ve erkekler arasındaki fark ne kadar büyüdükçe HDI ve GDI arasındaki fark da büyümektedir. Bu fark cinsiyet eşitsizliğinden kaynaklanan insani gelişim kaybı olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla, GDI da indirgenmiş HDI olarak değerlendirilmelidir (Klasen & Schüler, 2009, s. 3-4). Nitekim GDI da HDI ile aynı göstergeleri kullanmaktadır. Ancak, GDI'da kadınlar için yaş aralığı 27,5-87,5 ve erkekler için 22,5-82,5 şeklindedir. GDI üç aşamalı olarak hesaplanmaktadır. İlk aşamada kadınlar ve erkekler için her gösterge HPI için verilen formül kullanılarak hesaplanmakta, elde edilen sonuçlar cezalandırıcı eşit dağılımlı endekste (equally distributed index, EDI) bir araya getirilmektedir. Son aşamada her üç gösterge için bulunan eşit dağılımlı endeks sonuçlarının ağırlıklandırılmamış ortalaması alınmaktadır. Eşit dağılımlı endeksin formülü aşağıdaki gibidir:

$$EDI = \{[\text{Kadınların nüfustaki payı}(\text{Kadın endeksi}^{1-\varepsilon})] + [\text{Erkeklerin nüfustaki payı}(\text{Erkek endeksi}^{1-\varepsilon})]\}^{1/1-\varepsilon}$$

Formüldeki  $\varepsilon$  parametresi eşitsizliğe karşı duyulan hoşnutsuzluğu ölçmektedir ve optimum cezalandırma değeri olarak  $\varepsilon=2$  kabul edilmektedir (UNDP, 2007, s. 358-359).

Yoksulluk kavramını kapsamlı bir şekilde ele alan endekslerden bir diğeri de 2010 yılında UNDP ve OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative) tarafından geliştirilen Çokboyutlu Yoksulluk Endeksi'dir (multidimensional poverty index, MPI). Alkire-Foster metoduna dayanılarak geliştirilen MPI (UNDP, 2015, s. 2) kullanılarak 102 ülkede yoksulluk ve yoksunluklar ölçülmektedir (UNDP, 2016, s.

220-221). MPI, yoksulluk kavramını yüksek çözünürlüklü bir mercekle incelemekte; her hane için eğitim, sağlık ve yaşam standartlarında yaşanan mahrumiyetlerin yapısını ve büyüklüğünü ölçmektedir. Kimin ve ne kadar yoksul olduğuna ilişkin bilgi sunarken, politika yapıcıların nokta atışı politikalar belirlemelerine yardımcı olmaktadır. MPI ölçümlerine gelir unsuru dahil edilmemekte, bu yönüyle de gelir yoksulluğu endeksleri için önemli bir tamamlayıcı görevi görmektedir. Çokboyutlu Yoksulluk Endeksi'nin bölgesel olarak veya belirli sosyal gruplar üzerinden hesaplamak da mümkündür (Alkire & Robles, 2017, s. 3).

Çokboyutlu Yoksulluk Endeksi'nin en belirgin özelliklerinden biri özellikle Güney Asya, Sahraaltı Afrika, Latin Amerika gibi bölgelerdeki az gelişmiş ülkeler için uygun oluşudur. Çokboyutlu Yoksulluk Endeksi'nin 3 kategoride, her biri kendi kategorisinde eşit ağırlığa sahip 10 göstergesi bulunmaktadır. 2 ilâ 6 göstergede (sınır değerleri söz konusu göstergelerin ağırlığına bağlıdır) mahrumiyet yaşayan hanehalkı çok boyutlu yoksul kabul edilmektedir. Şiddetli yoksunlukları yansıtan sınır değerleri katıdır ve çoğu Binyıl Kalkınma Hedefleri (Millenium Development Goals) ile ilişkilidir. Endeksin değeri ise çok boyutlu yoksul birey sayısının nüfusa oranı ile göstergelerdeki ortalama mahrumiyet oranının çarpımı ile bulunmaktadır. Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi'nin göstergeleri Tablo 1.12 ile gösterilmiştir.

**Tablo 1.12:** MPI Kategorileri, Göstergeleri ve Ağırlıkları

Kategori	Gösterge	... hanehalkı yoksuldur.	Görelî Ağırlık	İlgili SKH
Eğitim	Eğitim Süresi	Hiçbir birey 5 yıllık eğitim süresini tamamlamamış ise	1/6	SKH <sup>1</sup> 4
	Okula Devam	Herhangi bir çocuk 8. sınıfı bitireceği yaşa kadar okula devam etmemiş ise	1/6	SKH 4
Sağlık	Beslenme	Herhangi bir yetişkin veya çocuk yetersiz beslenmiş ise	1/6	SKH 2
	Çocuk Ölümü	Son beş yıl içinde çocuk ölümü yaşanmış ise	1/6	SKH 3
Yaşam Standardı	Yemek Pişirme Yakıtı	Yemek pişirilirken odun, kömür veya gübre kullanılıyor ise	1/18	SKH 7
	Kanalizasyon	Kanalizasyon imkanları gelişmemişse (SKH talimatları doğrultusunda) veya gelişmiş ancak ortak kullanılıyor ise	1/18	SKH 6

	İçme Suyu	İçme suyuna erişimi yoksa (SKH talimatları doğrultusunda) veya içme suyu yürüyerek gidiş-geliş 30 dk. veya daha fazla uzaklıkta ise	1/18	SKH 6
	Elektrik	Elektrikten mahrum ise	1/18	SKH 7
	Zemin	Evin zemini, toprak, kum veya gübre ise	1/18	SKH 11
	Varlıklar	Eğer birden fazla radyo, TV, telefon, bisiklet, motosiklet veya buzdolabına ve bir araba veya kamyona sahip değilse	1/18	SKH 1

**Kaynak:** Alkire & Robles, 2017, s. 2-3

<sup>1</sup> Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri

### 1.3.5. Yoksullukla mücadele politikaları.

Yoksulluk, zamana ve ülkelerin sosyo-ekonomik koşullarına bağlı olarak değişen çok boyutlu ve dinamik bir sorundur. Bu nedenle, yoksullukla mücadele politikaları oluşturulurken yoksulluğa yönelik teşhisin iyi yapılması, uygun hedef kitlesinin seçilmesi, politikaların nasıl uygulanacağı önem teşkil etmektedir (Gündoğan, 2007, s. 100). Örneğin 20. yüzyılda izlenen yoksullukla mücadele stratejileri incelendiğinde, iki tür politikanın uygulandığı görülmektedir. Öncelikle, 2. Dünya Savaşı'ndan 1980'lere kadar tüm dünyada yaygın olan, yoksullukla doğrudan mücadeleye yönelik ve esasen bir sosyal güvenlik ağını öngören, refah devleti olarak da bilinen politikalar; 1980'li yıllar ile başlayan küreselleşme dönemlerinde ise yoksulluğu dolaylı olarak azalttığı düşünülen işsizliği azaltmaya ve ekonomik büyümeye yönelik politikalar benimsenmiştir (DPT, 2007, s. 3).

Küreselleşme döneminde ortaya çıkan bir başka önemli eğilim de ulusal hükümetler ve sivil toplum kuruluşlarının yanında Dünya Bankası, IMF, UNDP, OECD, ILO gibi uluslararası kuruluşların yoksullukla mücadeleye yönelik çalışmalarıdır (Gündoğan, 2008, s. 48). Ancak bu durum çeşitli tartışmalara yol açmıştır. Çünkü, bu kuruluşların yoksullukla mücadele adı altında yürüttükleri çalışmaları, esasında neoliberal modelin yaygınlaşması ve kök salması için kullandıkları düşünülmektedir. Nitekim IMF programlarının uygulandığı ülkelerde yapılan çalışmalar, bu ülkelerde gelir dağılımının bozulduğunu ve büyümenin olumsuz yönde etkilendiğini göstermiştir. Bunun yanında, Dünya Bankası verilerine dayanılarak yapılan hesaplamalar küreselleşmenin, teknolojik gelişmelerin ve finansal liberasyonun da etkisiyle gelir dağılımının tüm dünyada bozulduğunu ve bu

durumun aynı zamanda yoksulluğu da olumsuz etkilediğini göstermiştir. Ancak yine aynı uluslararası kuruluşların mülkiyet ve bölüşüm ilişkilerini sorgulama konusunda göstermiş oldukları isteksizlik, yoksulluk konusundaki yaklaşımlarının iyi niyetten, samimiyetten ve bilimsel tutarlılıktan en kadar uzak olduklarını göstermektedir. Benzer şekilde, ülkemizin yaşadığı 2001 Krizi'nin ardından IMF ile yapılan anlaşmada derinleşen sosyo-ekonomik sorunların, yoksulluk probleminin, anlaşma kuralları çerçevesinde eğitim ve sağlık harcamaları üzerinde görülebilecek muhtemel olumsuz etkilerin göz ardı edildiği gibi, kamu istihdamının azaltılmasına, liberalleşmeye yönelik telkinler gözlemlenmiştir. Netice itibarıyla, devlet eliyle yürütülen politikaların yoksulluk ve bölüşüm sorunlarını göz ardı ettiği savıyla küreselleşme döneminde hayata geçirilen neoliberal politikaların çelişkili sonuçlara yol açtığı ve bu dönemde yoksulluğun küreselleştiği savunulmaktadır (Şenses, 2004, s. 14-16).

Yoksullukla dolaylı mücadelede, ekonomik büyüme aracılığıyla kişi başına düşen gelirin artırılması amaçlanmaktadır. Gelir dağılımı faktörü göz önünde bulundurulduğunda, büyüme artışı ile yoksulluk azalışı arasında matematiksel bir ilişki olduğu savunulamaz. Ancak yoksulluk oranlarındaki en büyük düşüşlerin istikrarlı büyüme dönemlerinde gerçekleştiği görülmektedir. Örneğin Çin'in 1981-2000 yılları arasında gösterdiği yıllık ortalama %8,5 büyüme performansı sayesinde %50'nin üzerinde olan yoksulluk oranını %8 civarına düşürmüştür. Benzer şekilde, 1993-2002 yılları arasında yılda ortalama %6 civarında büyüme performansı ile yoksulluk oranını yarı yarıya azaltmış, %58'den %29'a düşürmüştür (Perry, Arias, López, Maloney, & Servén, 2006).

Doğrudan mücadele yaklaşımında devlet; vergi, sosyal güvenlik, sosyal yardım, sağlık ve eğitim gibi temel kamusal araçları kullanarak gelirin ikincil dağılımına etkin bir şekilde müdahale etmektedir. Ülkemizde de vatandaşlarımız Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB), Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı gibi merkez teşkilatı kurumları ve belediyeler eliyle bu kapsamda sunulan pek çok sosyal hizmet uygulamasından faydalanmaktadır. Türkiye'de yoksullukla doğrudan mücadele kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer uygulama da mikro kredilerdir. Osmanlı Devleti'nde dahi örneklerinin görüldüğü mikro kredi

uygulamaları ÷lkemizde kamu kurumları, bankalar ve vakıflar aracılığıyla günümüzde de devam etmektedir (Gündoğan, 2008, s. 51-54).

Toplumsal refahı yükseltmek, özellikle yeterli mali gücü olmayan bireylerin/hanehalklarının yaşam standartlarının iyileştirilmesi amacıyla yapılan yoksullukla mücadelede son derece mühimdir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal transferler refah devleti anlayışının bir sonucudur. Refah devleti bağlamında sosyal transferlerin yoksullukla mücadeledeki önemini anlamak için Avrupa Birliği uygulamalarına bakılmalıdır (Gündoğan, 2008, s. 51). Bu kapsamda verilebilecek en önemli örneklerden biri, çalışmanın ikinci bölümünde daha detaylı bir şekilde incelenecek olan asgari gelir desteği (guaranteed minimum income, minimum income scheme) uygulamalarıdır.



## 2. Asgari Gelir Desteği Modeli

II. Dünya Savaşı'nı takip eden dönemin refah devleti uygulamaları 1970'lerin sonu ile başlayan küreselleşme, hız kazanan teknolojik gelişmeler, değişen aile yapısı ve demografik yapı neticesinde yetersiz kalmaya başlarken değişen ortamda Avrupa ülkelerinde yeni refah devleti kurumları ve politikaları devreye giriyordu. Sosyal refah devletinin çıkış merkezi olan ve en gelişmiş refah devleti uygulamalarının yer aldığı Avrupa'da gerek korporatist-muhafazakâr Orta Avrupa, sosyal demokrat Kuzey Avrupa ve neoliberal rejim ülkeleri gerekse Türkiye'nin de dahil olduğu, aile dayanışmasının ve enformel sektörün hâkim olduğu Güney Avrupa refah rejimi ülkeleri bir dönüşüm içerisindeydi. Klasik iktisadın temel varsayımlarından olan tam istihdamın pratikte gerçekleşmesinin mümkün olmadığını anlaşılması, mevcut işlerin düzensizliği ve yetersiz kazançlar, kadınların iş hayatında atılması ile klasik aile yapısının değişmeye başlaması gibi radikal değişiklikler yoksulluk ve sosyal dışlanma (social exclusion) sorunlarını derinleştirdiler. Bu durumda refah devletlerinin son çare (last resort) uygulamalarından biri olan asgari gelir desteği uygulamaları yeni bir önem kazanmıştır. Nitekim bu dönemden itibaren pek çok ülke bu konuda yeni arayışlara girmiştir (Erdem, 2006, s. 1). Asgari gelir desteği uygulaması esasen nakit gelir desteği uygulamalarının bir parçasıdır.

### 2.1. Nakit Gelir Desteği Türleri

Sosyal devletin en önemli ve en ayrılmaz unsurunun sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar olduğu savunulabilir. Bu bağlamda, bireylere sunulan geleneksel aynı yardımlar ile modern nakdî yardımların tamamı bireylere belirli bir yaşam standardını sağlamayı, bir başka deyişle bireyleri belirli bir yaşam standardının altına düşmekten ve beraberinde gelecek olan sosyal risklerden korumayı amaçlamaktadır. Sosyal yardım politikaları esasen bireyin/hanehalkının mevcut/son zamanlardaki geliri ve varlıklarına dayanılarak verildiği için bütün ülkelerde gelir testine dayalıdır.

Gelire veya gelir testine dayalı olan bu sosyal yardımları geniş anlamda 3 kategoriye ayırabiliriz (Casas, 2005, s. 17):

- Genel yardımlar: Belirli bir minimum gelir eşiğinin altında kalan bireylere sunulan sosyal yardım tipleridir (Ör: garanti edilmiş asgari gelir şemaları). Uygulamada çok sık rastlanılmaz. Ahlaki risklerin bertaraf edilmesi için yardım alma kriterlerine ve yardım miktarına yönelik kurallar karmaşıktır (Ör: uyruk, ikâmet, gelir testinin yapısı, yardımın miktarı ve yapısı, faydalanılan diğer yardımlar).
- Kategorik yardımlar: Toplumun belirli gruplarına sunulan sosyal yardım tipleridir (Ör: yaşlılar, engelli bireyler, öğrenciler, eşi olmayan kadınlar vb.). Her kategorinin kendi içerisinde yardım alma koşulları bulunmaktadır.
- Bağlı yardımlar: Belirli mal veya hizmet gruplarına nakit veya benzeri yollarla erişim sağlayan sosyal yardım tipleridir (Ör: barınma yardımı, gıda yardımı, ücretsiz sağlık hizmetleri) (Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017, s. 33).

Nakit gelir desteği türlerini temel gelir (evrensel gelir, vatandaşlık geliri), negatif gelir vergisi, vatandaşlık kâr payı ve asgari gelir desteği alt başlıklarına ayrılabilir.

### **2.1.1. Temel gelir.**

Temel gelire (vatandaşlık geliri) yönelik ilk fikirler çok eskilere kadar gitmektedir. Thomas More 1516 yılında yayınlanan başyapıtı Ütopya’da bir temel gelir yardımının hırsızları çalma fiilinden caydırabileceğini öne sürmüştür. Temel gelire yönelik bir başka fikir 1791 yılında Thomas Paine tarafından öne sürülmüştür. Benzer düşünce daha sonra diğer bazı düşünürler tarafından insan hakları bağlamında savunulmuştur. Temel gelir düşüncesi Charles Fourier, Joseph Charlier, J. S. Mill gibi başka düşünürlerin eserlerinde de kendisine yer bulmuştur. 1960’larda da Martin Luther King tarafından “garanti edilmiş yıllık gelir” fikri savunulmuştur (Kachroo-Levine, 2017).

Temel gelir, bireylerin elde ettikleri gelirlerden ve sahip oldukları servetten bağımsız olarak, yalnızca vatandaşlık bağı nedeniyle verilen şartsız, geri ödemesiz ve bireysel gelirdir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, bu uygulamada herhangi bir gelir

testi söz konusu değildir. Vatandaşlık geliri, bireylerin ihtiyaçlarını asgari düzeyde karşılayacak miktarda verilmektedir. Vatandaşlık gelirinin özü itibarıyla özellikle Keynes sonrasında Batılı ülkelerde çeşitli adlarla verilen nakit sosyal yardımlardan herhangi bir farkı yoktur. Vatandaşlık geliri ile gelir dağılımındaki adaletsizlikten kaynaklanan yoksulluğun ortadan kaldırılması da hedeflenmektedir (Zararsız, 2010, s. 41). Temel gelirin yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı etkili bir araç olduğu savunulsa da finansal sürdürülebilirliği ve yapılması öngörülen ödeme miktarı nedeniyle şiddetli eleştirilere maruz kalmıştır. Aynı zamanda temel gelirin işgücü piyasasını olumsuz etkileyeceğine yönelik endişeler de mevcuttur (Casas, 2005, s. 18).

Benzer şekilde Philippe van Parijs'e göre de temel gelir (basic income), gelir testi veya çalışma mecburiyeti olmaksızın bireysel olarak ödenmelidir. Temel gelir sahip oldukları maddi olanaklardan bağımsız ödendiği sadece sosyoekonomik bir uygulama değil, aynı zamanda ulusal zenginliğin paylaşımına adil bir şekilde katılma hakkıdır. Yani refah devleti, sahip olduğu artık değeri üyelerine eşit bir biçimde dağıtmalıdır. Bu açıdan bakıldığında, vatandaşlık kâr payı gibi de görülebilmektedir. Bununla beraber, vatandaşlık gelirinin bahsedilen özellikleriyle uygulandığı bir devlet yoktur (Karaarslan, 2016, s. 10-11). Ancak bazı ülkelerde deneysel mahiyette çalışmalar yapılmıştır. Örneğin, Kanada'nın Manitoba eyaletinin Dauphin şehrinde 1974-1979 yılları arasında Mincome adıyla bir uygulama, 2008 yılında Namibya'nın Omitara şehrinde, Hindistan'da benzer çalışmalar yürütülmüştür (Zararsız, 2010, s. 41). Aynı şekilde Hollanda'nın Utrecht şehrinde, İtalya'nın Livorno şehrinde, Oakland'da, Uganda'da, GiveDirectly adlı bir hayır kurumu tarafından Kenya'da çeşitli deneysel uygulamalar için çalışmalar başlatılmıştır (Weller, 2017). Bu kapsamda yapılan en son deneysel çalışma Finlandiya'da 2017 yılının başında hayata geçirilmiştir. Bu çalışmaya göre, rastgele seçilen Aralık 2016'da rastgele seçilen 2000 işsiz Fin bireye aylık 560€ verilmektedir. Bu deney ile temel gelirin genel olarak bireyler ve sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkisi incelenecektir (Kela, 2016).

### **2.1.2. Negatif gelir vergisi.**

Bir diğerk nakit gelir desteği türü negatif gelir vergisidir. Negatif gelir vergisi fikri matematiksel iktisadın kurucularından olan Augustin Cournot'ya kadar götürülebilir (Parijs & Vanderborght, 2017, s. 32). Cournot 1838 tarihli Servet Teorisi'nin Matematik Prensipleri Üzerine Araştırmalar (Recherches sur les Principes Mathématique de la Théorie des Richesses) adlı eserinde bir negatif gelir vergisi fikrini öne sürmüştür (Standing, 2005, s. 437). Negatif gelir vergisine yönelik bir diğerk öneri 1946 yılında George Stigler tarafından sunulmuştur. Stigler, yoksullukla mücadele ve ekonomik büyümede verimliliği azaltan asgari ücret uygulaması yerine geliri belirli seviyenin altında olan bireylere bir gelir vergisi ödemesi yapılması fikrini gündeme getirmiştir. Aynı fikir, 1962 yılında ise Milton Friedman tarafından Kapitalizm ve Özgürlük (Capitalism and Freedom) adlı kitabında negatif gelir vergisi adıyla yeniden gündeme getirilmiştir (Aktan & Yaşar, 2002, s. 621).

### **2.1.3. Vatandaşlık kâr payı.**

Bir sosyal politika kavramı olan vatandaşlık kâr payı, doğal kaynakların tüm insanların ortak serveti olduğu fikrine dayanmaktadır. Bu düşünceden hareketle, bir devletin sahip olduğu doğal kaynakları satarak veya kiralayarak elde ettiği kârdan vatandaşlarına pay dağıtması fikri savunulmaktadır. Örneğin ABD'nin Alaska eyaletinde doğal kaynaklardan elde edilen kârın bir kısmı 1976 yılında kurulan anayasal bir kurum aracılığıyla Alaska Daimî Fonu adı altında dağıtılmaktadır (Zararsız, 2010, s. 41).

### **2.1.4. Asgari gelir desteği.**

Asgari gelir desteği, en basit haliyle geliri belirli bir düzeyin altında kalan bireylere devlet tarafından sunulan nakit transferleri olarak tanımlanabilir (Erdem, 2006, s. 1). Asgari gelir desteği uygulamaları yoksullukla doğrudan doğruya mücadele amacıyla geliştirilmiş olan sosyal yardım uygulamalarıdır. Bu uygulamalar, evrensel hak veya vatandaşlık hakkı gibi bir hak niteliğinde olup yararlanıcılarının belirli bir yaşam standardının altına düşmesinin engellenmesini

amaçlamaktadır. Bir diğer ifadeyle, bağımsız olarak muhtaç bireylerin ihtiyaçlarını asgari düzeyde karşılamayı amaçlamaktadır (alıntılanan Karaarslan, 2016, 5). Asgari gelir desteği sıklıkla bir sosyal koruma yardımı olmayan temel gelir (evrensel gelir) ile karıştırılmaktadır. Temel gelir sosyo-demografik özelliklerden ve bireylerin/hanehalklarının sahip olduğu kaynaklardan bağımsız (gelir-testine tâbi olmayan) olarak toplumdaki herkese verilmesi düşünülen teorik bir kavramdır (Casas, 2005, s. 18).

Esasında Avrupa’da uzun bir geçmişi olan asgari gelir desteği uygulamalarının tarihçesi, 1601’de Britanya’da yürürlüğe giren, 1834 yılında değişikliğe uğrayan ve 1948 yılında Ulusal Yardım Yasası’nın yürürlüğe girmesi ile ömrünü tamamlayan Yoksullar Yasası’na kadar uzanmaktadır (Figari, Haux, Matsaganis, & Sutherland, 2010, s. 3). 17. yüzyılda Fransa’da kilise yardımlarında bağımsız olarak birtakım kraliyet tebliği ile yürürlüğe giren yoksul yardımları ile 19. yüzyılın başında Almanya’da yaşanan büyük yoksulluk ve açlık yıllarında başlatılan uygulamalar alınan diğer önemli tedbirlerdir (Erdem, 2006, s. 1). II. Dünya Savaşı’nın ardından benzer yasal mevzuatlar diğer Avrupa ülkelerinde de hayata geçirilmiştir. Danimarka’da Social Bistand (1961), Almanya’da Sozialhilfe (1962), Hollanda’da Algemene Bijstand (1963) ve İsveç’teki Socialbidrag bu kapsamda verilebilecek örneklerdir.

Fransızca konuşulan ülkelerde ise gelişmeler nispeten daha yavaş gerçekleşmiştir. 1974 yılında Belçika’da Minimex yürürlüğe girmiş, 1988 yılında Fransa’da hayata geçirilen Revenue Minimum d’Insertion ise Güney Avrupa’da diğer uygulamaları da beraberinde getirmiştir (Figari, Haux, Matsaganis, & Sutherland, 2010, s. 3). RMI’ya benzer uygulamalar İspanya’da yine 1988 yılında Bask bölgesinde, 1990’da Katalonya’da ve daha sonra diğer bölgelerde başlatılmıştır. Portekiz’de ise 1996 yılında pilot uygulaması başlatılmış, 1997’de tamamen operasyonel hale gelmiştir (Matsaganis, Ferrera, Capucha, & Moreno, 2003). Diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri de 1990’lardan itibaren hızla kendi sosyal güvenlik ağlarını oluşturmuş, bununlar beraber bazı durumlarda asgari gelir destekleri çok düşük seviyelerde kalmıştır. Nitekim, yapılan son araştırmalara göre Avrupa Birliği’nde yaşayan 120 milyon birey, ki bu miktar AB nüfusunun yaklaşık %25’ine

tekabül etmektedir, yoksulluk, sosyale dışlanma ve işsizlik riski ile karşı karşıyadır. Bu durum esasen ülkelerin AGD miktarlarının hesaplanmasında Eurostat'ın kişibaşına ortalama milli gelirin %60'ına tekabül eden yoksulluk riski eşiğini göz önünde bulundurmamasından kaynaklanmaktadır (Caimi, 2017, s. 1).

Asgari gelir desteği bir yoksullukla mücadele politikası aracıdır. Bu yönüyle, asgari gelir desteği yoksullukla mücadele politikaları yürüten ILO, UN, IBRD gibi uluslararası organizasyonların uygulamaları ile de ilişki içerisindedir. Ancak Avrupa Birliğı asgari gelir desteği için ayrı bir önem arz etmektedir. Çünkü asgari gelir desteği uygulamasının sürdürüldüğü ilk ve asıl yer AB ülkeleridir. Birliğin genişlemesi ile oluşan sorunlara karşı birtakım yapısal düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Sonuç olarak, tüm üye ülkelerde uygulanmak üzere bazı standartlar geliştirilmiş ve bu standartlara uyulması için teminatlı asgari gelir programlarının uygulanması teşvik edilmiştir. Bu doğrultuda Avrupa Konseyi'nin 1992 tarih ve 92/441/CEE sayılı tavsiye kararı kapsamında üye devletlerin yasal olarak ikamet eden herkese gelir testine tabi tutulma koşuluyla verilen, çalışmaya uygunluğa bağlı, süresiz ve faydalanıcıların sosyal ve ekonomik entegrasyonunu sağlamaya yönelik, insan onuruna yaraşır bir yaşam için gerekli kaynak ve hizmetlere erişim hakkını temin etmeleri istenmiştir (Karaarslan, 2016, s. 39-49).

## **2.2. Avrupa Birliğı'nde Asgari Gelir Desteği Uygulamaları**

### **2.2.1. Asgari gelir desteği'nin temel özellikleri.**

Büyüme kavramı onyıllar boyunca yoksulluk, sosyal dışlanma ve eşitsizlik ile mücadelenin köşe taşı olarak kabul edilmiştir. Ancak son yıllarda, özellikle son yıllarda yaşanan iktisadi durgunluk sürecinde yeni bir durum ortaya çıkmıştır: büyüme tek başına sosyal sorunları çözebilecek mucizevi bir ilaç değildir. Nobel ödüllü iktisatçı Joseph Stiglitz uzun zamandır dikkatleri büyüme ve eşitsizlik arasındaki ilişkiye çekmeye çalışmakta, artan eşitsizliğe karşı uyarılmaktadır. Benzer şekilde OECD de sosyal içerme çerçevesinde yeni bir büyüme anlayışına dikkat çekmektedir. Pek çok yazar ihtiyaç sahiplerine yönelik daha geniş kapsamlı yardımların daha iyi ekonomik sonuçları beraberinde getireceğini ve yeterli bir asgari

gelir desteğinin yoksullukla mücadelede ekonomik açıdan makul bir araç olduğunu ifade etmiştir (Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017, s. 10).

Günümüzde neredeyse tüm AB ülkelerinde yeterli imkanlara sahip olmayan bireylere ve ailelere minimum bir yaşam standardını temin eden bir asgari gelir desteği şu veya bu şekilde verilmektedir. Asgari gelir desteği bir “son çare” çözümü olarak görülmektedir. Yani diğer yardım türlerinin imkânsız hale gelmiş olması gerekmektedir. Ancak asgari gelir şemaları Birlik üyeleri içinde kapsam, yeterlilik, miktar, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı etkinlik yönlerinden önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir (Crepaldi, Castegnaro, & Naaf, 2011, s. 1). Aynı şekilde, AB ülkeleri içinde uygulanan AGD şemalarının diğer zayıf yönleri de bulunmaktadır. Bu zayıf yönler şu şekilde sıralanabilir:

- Çoğu ülkede, uygulanan tedbirlerin yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı azaltmasına, bireylerin aktif yaşama ve topluma yeniden entegrasyonuna yönelik ölçümler yapılmamaktadır.
- Nüfusun bazı altgrupları politikaya dahil edilmemiş, daha yüksek dışlanma oranına sahip veya toplumun geneline nazaran daha düşük yardımlardan faydalanmaktadır.
- Çoğu ülkede AGD'nin miktar açısından yeterliliği garanti edilmemiş ve bireyleri yoksulluk potasından kurtarma gücü sınırlı kalmıştır. Zira miktar olarak asgari ücretin çok aşağısında kalmaktadır.
- Temel ihtiyaçların karşılanması olarak gösterilen eşğin belirlenişi ülkeden ülkeye önemli ölçüde farklılıklar arz etmektedir (Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017, s. 10).

Asgari gelir desteğini tarif etmek üzere kullanılan terminoloji ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Immervoll, 2009, s. 5). Çünkü her ülkenin asgari gelir kavramını uygulama ve adlandırma yönleriyle ele alışı farklı olmaktadır. Bu durum, ülkelerin imkanları ve programın yönetimi ile son derece yakından bağlantılı olsa da asgari gelir desteği (AGD) programlarının uygulama aşamasında büyük farklılıklar olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu nedenle the Green/EFA, EAPN, EMIN, EESC gibi pek çok STK (NGO, non-governmental organization) başarılı bir AGD programı

için ortak yöntemlerin ve prensiplerin benimsenmesi gerektiğini savunmaktadır (Caimi, 2017, s. 2).

AB ülkelerinde AGD programları genel olarak “garanti edilmiş asgari gelir” (guaranteed minimum income, GMI) olarak adlandırılmaktadır. GMI şemaları 1990 yılında AB üyesi ülkeler arasında bilgi alışverişi sağlamak üzere kurulan MISSOC’ta sınıflandırılmıştır. GMI’ya yönelik farklı terminolojinin yanında, GMI şemalarının ortak noktaları da bulunmaktadır. GMI kavramının daha iyi anlaşılmasını sağlayan bu benzerlikler şu şekilde gösterilebilir:

- Evrensel bir anlayışla verildikleri için garanti edilmiş niteliktedirler ve herhangi bir sosyal güvenlik sistemine yapılan katkılara bağlı değildir.
- Sosyal korumanın nihai güvenlik ağı olduğu için minimumdur ve ulusal/yerel asgari yaşam standartları algısına göre değişmektedir.
- Bireylere otomatik olarak tanınmaz, talebe bağlıdır. Miktarı yasalarca veya idari kurullarca eşitlikçi bir anlayışla belirlenir.
- Gelir testine dayalıdır, yani miktarı teste tabi bireyin/hanehalkının maddi olanaklarına bağlıdır (Casas, 2005, s. 18).

AB ülkelerinde uygulanan asgari gelir desteği şemaları incelendiğinde uygulamanın bir başka yönü daha görülmektedir. AGD iki kutup arasında işleyen bir niteliktedir:

- Bir kutup kuşatıcı yardım ile şekillenmiştir. Yani, asgari gelir mevcut olan tek (veya en önemli) gelir desteği programıdır ve bütün ihtiyaç sahiplerine açıktır.
- Diğer kutupta ise AGD diğer tüm yardım yollarını tüketen bireyler için bir son çare yardımı olarak şekillenmiştir. Bu durumda asgari gelir aynı zamanda yalnızca kategorik olarak da garanti edilebilmektedir.
- Yalnızca birkaç ülkede ise bir son çare uygulaması veya ulusal bir asgari gelir programı bulunmamakta, yalnızca yerel düzeyde uygulanan kategorik yardımlar bulunmaktadır. Bu yardım sistemi esasen bir dağınıklık hali arz etmektedir.



Tablo 2.1’de asgari gelir desteği Şemaları ve Őemalara göre ülkeler gösterilmektedir.

**Tablo 2.1:** Asgari Gelir Şemaları (2010)

Kuşatıcı Tip Yardımlar		Son are Tipi Yardımlar		Kategorik veya Yerel Yardımlar
••••	•••	••	•	
Belçika	Avusturya	Estonya	Almanya	İspanya
Fransa	Bulgaristan	Finlandiya	Birleşik Krallık	İtalya
Lüksemburg	ek Cumhuriyeti	Hollanda	İrlanda	Yunanistan
Malta	Danimarka	İsveç	Litvanya	
Portekiz	Litvanya	Kıbrıs		
Romanya	Polonya	Macaristan		
		Slovakya		
		Slovenya		

**Kaynak:** Crepaldi, Castegnaro, & Naaf, 2011, s. 22-23

2010 yılından bu yana yayınlanan raporlar ‘İtalya ve Yunanistan hariç tüm ülkelerin ulusal AGD programlarının olduğunu’ veya ‘İtalya’nın hala birkaç bölgede yerel programları ve Yunanistan’ın ise ulusal AGD konusunda bir pilot uygulama yürüttüğünü’ vurgulamakta idi. 2017 yılındaki son gelişmeler ile birlikte, artık İtalya ve Yunanistan’ın da ulusal AGD Şemaları bulunmaktadır (Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017, s. 62).

### 2.2.2. Faydalanma koşulları.

Asgari gelir desteğinin yapısını ve iŐleyiŐinin daha iyi anlaşılması için AGD’den faydalanabilme koşullarının de incelenmesi gerekmektedir. AGD’den faydalanma koşulları çoğunlukla ulusal düzeydeki kanunlar ile belirlenmektedir. Bazı zel durumlarda (r: Almanya, Avusturya, İspanya, İtalya) ise yerel/bölgesel düzeyde belirlenebilmektedir (Karaarslan, 2016, s. 63). Çoğu ülkede faydalanma koşulları finansal imkanların ve varlıkların yokluğu/yetersizliği, uyruk/vatandaşlık ve/veya ikamet, çalışmaya istekli olmak (sağlık sorunlarından kaynaklı engeller hariç), yaş (25 yaş üstü vb.) ve diğer sosyal yardım yollarının tüketilmiş olması ile ilişkilidir (Frazer & Marlier, 2016, s. 14). Belirtilmelidir ki, Birlik yeleri içerisinde yardımdan faydalanma koşullarının sıkılaŐtırılmasına yönelik bir eğilim bulunmaktadır (Frazier & Marlier, 2009, s. 17).

### **2.2.2.1. Vatandaşlık, uyrukluk, ikamet.**

AB ülkelerinin çoğunda vatandaşlık/uyrukluk şartı aranmamaktadır. Bununla beraber vatandaşlık/uyrukluk şartı arayan ülkeler az da olsa bulunmaktadır. Örneğin Bulgaristan uyrukluk şartı aramaktadır. Benzer şekilde Hırvatistan da uyruklu şartı aramakta ancak ikamet izni olan yabancılar ve uluslararası korumadan yararlananlar AGD alabilmektedir. İtalya'da ise bireyler İtalya uyrukluğuna, AB vatandaşlığına veya uzun dönem ikamet iznine sahip olma şartı aranmaktadır. Letonya'da vatandaşlık, AB ülkesi uyrukluğuna, daimî ikamet izni ve diğer bazı özel koşullar aranmaktadır. Malta'da Malta uyruklu ve daimî mukim bireyler AGD'den yararlanabilmektedir. Öte yandan hemen hemen tüm ülkelerde daimî/yasal ikamet şartı aranmaktadır. İkamete ilişkin koşullar ise ülkeden ülkeye değişmektedir. Bazı ülkeler yasal ikamet şartını (Hollanda, Lüksemburg), bazı ülkeler daimî (Litvanya, Polonya), bazı ülkeler uzun süreli ikamet şartını, bazı ülkeler belirli bir süre ikamet etmiş olma şartını (Danimarka, İtalya, İspanya), bazı ülkeler ise süre kısıtı olmadan sadece ikamet şartını aramaktadır (Birleşik Krallık, İsveç, Slovakya). Ayrıca mültecilere, sığınmacılara ve vatandaşlığı bulunmayan bireylere yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır (Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017).

### **2.2.2.2. Yaş.**

AB ülkelerinde AGD'den faydalanabilmek için söz konusu olabilecek şartlardan birisi de bireyin yaşıdır. Asgari gelir desteğine ilişkin yapılan en son çalışmalar ışığında üye ülkelerin çoğunda yaş sınırı bulunmamaktadır. Bununla beraber bazı ülkelerde eğitim ve istihdam durumuna göre, bazı ülkelerde ise istisnaları olmakla birlikte alt ve üst yaş sınırlarına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin Portekiz, Romanya, Yunanistan'da alt limit 18, Lüksemburg'da 25, Kıbrıs'ta 28, Danimarka'da ise 30'dur. Öte yandan Danimarka'da 18-29 yaş aralığındaki bireyler eğitim yardımıyla faydalanabilir iken, herhangi bir yasal düzenleme bulunmamasına rağmen Fransa'da genellikle 18-25 yaş aralığındaki bireylere asgari gelir desteği verilmemektedir. Malta'da ise 18-60 yaş aralığı sınırı uygulanmaktadır (Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017).

### **2.2.2.3. Gelir testi.**

AB ülkelerinin tamamında asgari gelir desteğinden yararlanmak isteyen bireylere/hanelere gelir testi uygulanmaktadır. Uygulamada her aile tipi (tek yetişkin, tek ebeveynli aile, çocuksuz aile) için ihtiyaçları doğrultusunda asgari bir gelir seviyesi belirlenmekte, bireyin/hanedeki bireylerin farklı kaynaklardan elde ettikleri gelir toplanmakta ve fark nakit yardımı şeklinde aileye ödenmektedir. AGD'den faydalanabilmek için prim katkısı gerekmemekte ve program kamu gelirleri ile finanse edilmektedir. Prensip olarak çalışmayan AGD'nin hedef kitlesi çalışmayan bireyler iken üye devletlerin bazılarında bu kapsam genişletilmiş ve çalışan bireylerin gelirlerine katkı sağlanması da öngörülmüştür. Aynı zamanda bazı ülkelerde belirli yaş aralığındaki aile üyeleri test kapsamından çıkarılmaktadır (Karaarslan, 2016, s. 66-68).

Belirtilmesi gereken bir husus da gelir testi işleminin bazı ülkelerde sıkı kurallara tabi iken bazılarında gevşek yürütülmesidir. Söz gelimi, İskandinav ülkelerinde yardımdan faydalanacak bireyler son derece ciddi yöntemlerle tespit edilirken yardım miktarı da faydalanan bireyin yoksulluk sınırının üstüne çıkmasını sağlayacak kadar cömert olduğu görülmektedir. Öte yandan Doğu ve Güney Avrupa ülkelerinde ise tam tersi bir durum söz konusudur. Yardımdan faydalanacak bireyin/hanenin tespitinin ciddi bir şekilde yapılmadığı ve yardım miktarının düşük, faydalanan bireyi yoksulluk sınırının üzerine çıkarmayacak miktarlarda olduğu belirtilmektedir (Buğra, Keyder, & Erdem, 2006, s. 28).

### **2.2.2.4. Aktivasyon.**

Sosyal yardım programlarının takdir edilen yanları olduğu gibi eleştirilere maruz kalan yanları da bulunmaktadır. Örneğin, sosyal yardım programlarının bireyleri çalışmamaya/tembelliğe teşvik ettiği düşünülmekte, dolayısıyla toplumun diğer kesimi bu durumu adaletsizlik olarak nitelendirmektedir. Eleştirilerin bir diğer odak noktası ise sosyal yardımların finansal boyutudur. Tarih boyunca insan nüfusu ve dolayısıyla ihtiyaçlar, sürekli artmıştır. Öte yandan sanayi alanındaki makineleşme emeğe dayalı işgücü ihtiyacını azaltmış, işsizliği artırmıştır. Artan

nüfus ve işsizlik karşısında, bilhassa refah devletinin zayıflamaya başladığı 1980'lerden bu yana sosyal yardımların kamu maliyesi üzerindeki yükü artmış, sistemin işleyişini ciddi şekilde zorlar hale gelmiştir. Bu doğrultuda, 90'lı yılların sonundan itibaren refah politikalarının aktivasyonunun yoğunlaştırılması, bireylerin istihdama kazandırılması için mesleki eğitimlerin ve iş bulmalarına yardımcı tedbirlerin artırılmasının tüm AB ülkelerinde güçlü kabul gören bir politik trend olduğu görülmektedir (Casas, 2005, s. 33). Aktivasyon şartı ile bir yandan AGD'den yararlanan sayısının ve sosyal yardımlara bağımlılığın azaltılması, diğer yandan bireylerin çalışma kabiliyeti ve motivasyonunun artırılması, özgüven ve özsaygılarının güçlendirilmesi hedeflenmektedir (Madenoğlu, 2010, s. 38).

Avrupa'da politik söylemlerde hem kıta düzeyinde hem ulusal düzeyde paradigmatik bir değişim yaşanmakta, sosyal koruma haklarından ziyade çalışma yükümlülüğünü vurgulayan ahlâki söylemler ile pasif refah harcamalarının aktif hale getirilmesi ihtiyacının altı çizilmektedir (Casas, 2005, s. 33). AGD için aktivasyon ihtiyacı Avrupa Komisyonu'nun 3 Ekim 2008 tarih ve 2008/867/EC sayılı tavsiye kararında da vurgulanmaktadır (Marchal & Mechelen, 2014). Benzer şekilde Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme Ortak Raporu 2010'da belirtildiği gibi, çalışabilecek durumda olan bireyler için bu koşulluluk durumu ve çalışmaya müsait olma hali kriterleri sıkılaştırılmıştır. Aktivasyon terimi ile kastedilen işgücüne katılım olabileceği gibi topluma yararlı faaliyetlerde rol almak da olabilmektedir (Buğra, Keyder, & Erdem, 2006, s. 33). Mesleki eğitim almak ve iş bulma kurumlarına kayıt olmak da aktivasyon koşuluna dahildir. Günümüzde AB ülkelerinin tamamında geçerli olan aktivasyon koşuluna uymamak sosyal yardımlar kapsamından çıkarılma, yardımların geçici olarak askıya alınması, yardım miktarlarının kademeli olarak azaltılması gibi yaptırımlarla sonuçlanabilmektedir (Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017, s. 76; Frazier & Marlier, 2009, s. 21).

### **2.2.3. Finansman ve yönetim.**

AGD şemaları konusunda üzerinde durulması gereken diğer bir önemli boyut da şemaların nasıl finanse edildiği ve ne düzeyde yönetildiğidir. AGD katkıya dayalı olmayan bir son çare çözümü olduğu için, tüm AB üyesi ülkelerde vergiler kanalıyla

finansman edilmektedir. Söz konusu finansman üye ülkelerin çoğunda merkezi düzeyde yapılmaktadır (Ör: Bulgaristan, Hırvatistan, Hollanda, Kıbrıs). Birkaç ülkede finansman sorumluluğu merkezi idare ve yerel idarelerce paylaşılmıştır (Ör: Finlandiya, İsveç). Diğer ülkelerde ise finansman görevi yerel/bölgesel yetkililerin sorumluluğundadır (Ör: Almanya, Belçika, Fransa).

2010-2016 yılları arasında bu konuda gözlemlenen değişiklikleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- Finansman ve AGD'nin uygulanması sorumluluğunun merkezi idarede olduğu bazı ülkeler bu konuda değişikliğe gitmiştir. Fransa her iki konuda karma sisteme geçmiş, Slovakya'da sorumluluk merkezi iken finansman karma hale getirilmiştir. İngiltere'de ise Slovakya'daki durumun tam tersi söz konusudur.
- Finlandiya ve Litvanya'nın durumunda bir değişiklik olmazken Avusturya ve Danimarka karma sisteme geçmiştir.

Uygulamanın sorumluluğu konusunda ülkelerin çoğunun yerel idareleri tercih ettiği görülmektedir. Bu sayı 2010 yılında 16 iken 2016 yılında 18'e yükselmiştir. Ülkelerin finansman ve yönetim tercihlerine ilişkin güncel durum Tablo 2.2'de gösterilmiştir.

**Tablo 2.2:** AGD Şemalarının Finansmanı ve Uygulama Sorumluluğu (2016)

Sorumluluk	Finansman		
	Merkezi	Yerel	Karma
Merkezi	Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan, Hollanda, İrlanda, Kıbrıs, Macaristan, Malta, Portekiz		Slovakya
Yerel	Estonya	Finlandiya, İsveç, Letonya	
Karma	Birleşik Krallık, İtalya, Litvanya, Lüksemburg, Slovenya, Polonya, Yunanistan		Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, İspanya, Romanya

**Kaynak:** Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017, s. 80-81

#### 2.2.4. Süre ve miktar.

AGD şemaları ile ilgili üzerinde durulması gereken son husus program uygulandığı ülkelerde yapılan ödemelerin miktarı ve süresidir. Zira bir sosyal yardım ödemesinin kaydadeğer bir nitelik taşıması için yardımın tutarı ve süresi önem

arz etmektedir. Aylık AGD ödeme tutarlarına bakıldığında ülkeler arasında ciddi farklılıklar olduğu göze çarpmaktadır. Elbette ki, bu durum her ülkenin mali kapasitesinin, yaşam standardının ve pahalılığının, hesaplama metodolojisinin farklı oluşunun doğal bir sonucudur.

Asgari gelir desteği tutarını etkileyen pek çok faktör bulunmaktadır. AGD'nin genel olarak müracaatçının sağlık durumuna, yaşı ve maddi gelirinin olup olmamasına (AGD ile gelir arasındaki fark AGD miktarını teşkil etmektedir) ve hanenin kompozisyonuna (ebeveyn ve çocuk sayısı) göre belirlenmektedir. Bunun yanında, hemen hemen her ülkede (her ülke için kalemler aynı değil) çocuk yardımı, kira yardımı, ısınma yardımı gibi temel ihtiyaçlara yönelik ek ödemeler de yapılmaktadır. Ancak yine de çoğu AGD şemasının yoksulluğu azaltmadaki etkisinin sınırlı olduğu belirtilmektedir. Çünkü AGD tutarları mutlak yoksulluk sınırının veya ortalama gelirin %40'ının altında, net asgari gelirin ise çok altında, kapsamı (coverage) dar ve uygun koşulları sağlayan bireyleri içermeme (take-up) oranı düşüktür (Frazer & Marlier, 2016, s. 27).

Öte yandan AGD kapsamında verilen tutarlar ortalama değer in yüzdesi olarak incelendiğinde bu tutarların yoksulluk eşiği (ortalama gelirin %40-60'ı) karşısındaki durumu görülebilmekte ve ülkeler ortalama cömertlikleri açısından 5 gruba ayrılmaktadır:

- i. Yüksek cömertlik seviyesi (> %50): Danimarka
- ii. Orta yüksek cömertlik seviyesi (%40-50): Avusturya, Belçika, Hollanda, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg, Slovenya
- iii. Orta-düşük cömertlik seviyesi (%30-40): Almanya, Birleşik Krallık, Finlandiya, Fransa, İspanya, GKRY, Malta
- iv. Düşük cömertlik seviyesi (%20-30): Çek Cumhuriyeti, Estonya, İsveç, Macaristan, Portekiz, Romanya
- v. Çok düşük cömertlik seviyesi (< %20): Bulgaristan, Letonya, Polonya, Slovakya (Peña-Casas, Ghailani, Sabato, & Nicaise, 2013, s. 18-26)

Tablo 2.3'te AB ülkelerinde AGD programlarının isimleri, yalnız yaşayan bir birey için verilen yardım tutarı, asgari ücret ve net ortalama maaş verileri gösterilmektedir.

**Tablo 2.3:** AB Ülkelerinde AGD Şemalarına ve Ücretlere İlişkin Veriler

Ülke	Uygulama Adı	AGD Miktarı (€)	Asgari Ücret (€)	Net Ort. Maaş (€)
Almanya	Grundsicherung für Arbeitsuchende	404*	8.84**	2,270
Avusturya	Bedarfsorientierte Mindestsicherung	837	-	2,009
Belçika	Revenu d'Intégration	867*	1,531.93	2,091
Birleşik Krallık	Income Support	373*	8.80**	2,102
Bulgaristan	Месечни Социални Помощи	24	235.62	406
Çek Cumhuriyeti	Systém Pomoci v Hmotné Nouzi	126*	407.64	837
Danimarka	Kontanthjælp	950	-	3,095
Estonya	Toimetulekutoetus	130*	470.00	945
Finlandiya	Toimeentulotuki	485*	-	2,509
Fransa	Revenu de Solidarité Active	524*	1,480.27	2,157
GKRY	Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα	480*	-	1,658
Hırvatistan	Zajamčena Minimalna Naknada	106	436.91	792
Hollanda	Participatiewet	977*	1,551.60	2,263
İrlanda	Supplementary Welfare Allowance	806	9.25**	2,464
İspanya	Renta Activa de Inserção	426	707.60	1,718
İsveç	Ekonomiskt Bistånd/ Försörjningsstöd	412*	-	2,465
İtalya	Reddito di Inclusione	80	-	1,762
Letonya	Pabalsts Garantētā Minimālā Ienākuma Līmeņa Nodrošināšanai	49	380.00	703
Litvanya	Piniginė Socialinė Parama	102*	380.00	637
Lüksemburg	Revenu Minimum Garanti	1348	1,998.59	3,009
Macaristan	Aktív Korúak Ellátása	72	412.91	622
Malta	Ghajnuna Soċjali	443	169.76***	1,021
Polonya	Zasiłek Okresowy	4-94	454.52	752
Portekiz	Rendimento Social de Inser	126	557.00	984
Romanya	Venit Minim Grantat	32	321.17	515
Slovakya	Pomoc v Hmotnej Nůdži	61 <sup>1</sup>	435.00	755
Slovenya	Denarna Socialna Pomoč	288	804.96	1,074
Yunanistan	Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης	200	586.08	947

**Kaynak:** Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017, s. 74-75; 137-168; Eurostat Statistics Explained, 2017; Fischer, 2017; Fischer, 2017

(\*) Bu ülkelerde AGD'ye dahil olmayan ek sosyal yardım ödemeleri de bulunmaktadır.

(\*\*) Saatlik ücret

(\*\*\*) Haftalık ücret

(-) Avusturya, Danimarka, Finlandiya, GKRY, İsveç ve İtalya'da ulusal bir asgari ücret bulunmamaktadır.

<sup>1</sup> Ek ödemelerle birleştirilmektedir.

Asgari gelir desteği hemen hemen her ÷lkede yardım alma koşulları veya ihtiyaçlar devam ettiği müddetçe yenilenebilir/süresizdir. İstisnai olarak Yunanistan'da maksimum süre onay tarihinden itibaren 6 aydır. Slovenya'da ilk olarak 3 ay için verilmekte daha sonra 6 aylığına uzatılabilmekte, özel durumlarda en fazla 12 ay ve ancak durumunda iyileşme olması mümkün olmayan bireyler (engelli vb.) için süresiz olabilmektedir. Yunanistan'da ise başvurunun onaylanmasından itibaren en fazla 6 ay için verilmektedir.

Asgari gelir desteği tutarlarının yıllara göre seyri incelendiğinde birkaç ÷lkede azalış gözlemlenmektedir ve bu durum yoksulluk krizi karşısında yeterli asgari gelirin sağlanması bağlamında "hayal kırıklığı yaratan bir karşılık" olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca, daha önce de değinildiği üzere, çoğu AB ÷lkesinde AGD bireylerin ve ailelerin ekonomik zorluklarla mücadelesine katkıda bulunmakta yeterli görünmemektedir. Bu durum ÷lkeler özelinde yapılacak incelemelerde de gör÷lebilecektir (Crepaldi, Roit, Castegnaro, & Pasquinelli, 2017, s. 74-75).

### **2.3. Refah Rejimleri ve ÷lkeler Özelinde Asgari Gelir Desteği**

#### **2.3.1. İskandinav refah rejimi.**

Asgari gelir desteğinin İskandinav (sosyal demokrat) refah rejiminde uygulanışı incelendiğinde, İskandinav refah devleti anlayışının temel prensiplerini görmek mümkündür. Asgari gelir desteği bu sistemde evrensel nitelikte, bireysel bir hak olarak kabul edilen kapsamlı bir programdır. ÷lkeler özelinde programların uygulanışında farklılıkların bulunması doğal bir sonuçtur ve bu farklılıklar İskandinav refah anlayışının esasları ile bir çelişen bir durum değildir. Söz konusu farklılıkların en önemlisi AGD programlarının finansmanı ve yönetimi konusundadır. 2010-2016 yıllarında yaşanan değişikliklerin ardından güncel durum daha önce Tablo 2.2'de gösterilmiş idi.

##### **2.3.1.1. Danimarka.**

Kontanthjælp (cash assistance, nakit desteği) Danimarka'da da bireylere en genel ifadeyle insani ihtiyaçlarının karşılayabilmeleri için asgari bir gelir sunma



anlayışı çerçevesinde düzenlenmiş hak temelli bir yardım programıdır. Esaslarının ulusal düzeyde düzenlendiği kontanthjælp programının finansmanı yarı yarıya merkezi idare ve belediyeler arasında paylaştırılmış, idaresi ise tamamen belediyelere devredilmiştir. 2015 yılından bu yana Danimarka'da AGD'ye ilişkin bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler ile beraber sistem daha esnek hale getirilmiş, işsiz bireylerin çalışmasına yönelik tedbirler artırılmıştır. Ancak değişikliklerin sonuçlarına yönelik bir çalışma henüz bulunmamaktadır.

Danimarka'da asgari gelir desteğinden hastalık işsizlik vb. nedenlerle kendisinin veya ailesinin geçimini sağlayamayan bireyler faydalanabilmektedir. Herhangi bir vatandaşlık koşulu ve süre kısıtı bulunmamakla beraber son 8 yılın 7'sinde ülkede ikamet etmiş olması gerekmektedir (bu şart AB vatandaşları için geçerli değildir). Bu koşulu sağlayamayan bireyler entegrasyon yardımından (integrationsydelse) faydalanabilmekte, 18-29 yaş aralığındaki bireyler ise eğitim yardımından faydalanabilmektedirler. Esasında, Danimarka'da 2011-2015 yılları arasında görevde bulunan bir önceki hükümet mültecilere ve son 8 yılın 7'sinde Danimarka'da ikamet etmemiş olan bireylere yönelik olan AGD şemalarından birkaçını 1 Ocak 2012'den itibaren feshetmiş, 2015 yılı itibarıyla göreve gelen yeni hükümet ise yeni girişimlerde bulunmuş ve söz konusu entegrasyon yardımını başlatmıştır. Entegrasyon yardımını sosyal yardımdan (kontanthjælp) daha düşük nitelikli bir yardımdır.

Kontanthjælp programından yararlanabilmek için iş bulmak imkanlarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Benzer şekilde yardımdan yararlanan bireylerin de iş araması ve kendilerine iş bulmaya yönelik sunulan teklifleri geçerli mazereti bulunmadıkça kabul etmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yardımda kesintilere gidilebilmekte veya yardım askıya alınabilmektedir (Greve, 2017, s. 120-122).

Kontanthjælp kapsamında verilen ve 2017 yılı için geçerli olan yardımlara ilişkin bazı temel tutarlar aşağıda gösterilmektedir ancak bu tutarların yanında ek yardımlar da verilmektedir:

- 30 yaş altı ve ebeveyn ile yaşayan birey: 466 €
- 30 yaş altı ve çocuksuz birey: 966 €

- 30 yaş altı, en az 1 çocuğu olan ve bekar birey: 1,903 €
- 30 yaş altı ve hamile birey: 1,498 €
- 30 yaş üstü ve çocuksuz birey: 1,903 €
- 30 yaş üstü en az 1 çocuğu olan ve bekâr birey: 1,991 €

Uddannelseshjælp (eğitim yardımı) kapsamında verilen ve 2017 yılı için geçerli olan yardımlara ilişkin (ek yardımların dahil olmadığı) bazı temel tutarlar aşağıdaki gibidir:

- Ebeveyn ile yaşayan birey: 354 €
- Çocuğu olmayan birey: 809 €
- En az 1 çocuğu olan bekar birey: 1,642 €
- En az 1 çocuğu olan (non-single) birey: 1,149 €

Integrationsydelse (entegrasyon yardımı) kapsamında verilen tutarlar eğitim yardımları gibidir (MISSOC, 2017). Son olarak, Avrupa Birliği'nde ortalama gelirin %60'ı seviyesinde tanımlanan yoksulluk riski sınırında yaşayan birey oranı Danimarka için 2015 yılında %12,2 olarak gerçekleşmiştir (alıntılayan Greve, 2017, s. 122).

### **2.3.2. Anglo-Sakson refah rejimi.**

Britanya refah devleti aynî ve nakdî yardımlar, vergi sistemi, ekonomik aktörlere yönelik pek çok düzenlemeler içeren karmaşık bir kamusal yapıya sahiptir (Gough, 2017). Birleşik Krallık Dünya'nın en büyük 5. ekonomisi olsa da refah devleti açasından işlerin o kadar iyi gittiği söylenemez. 2003-2014 yılları arasında yapılan 23 Avrupa refah devleti arasında yapılan bir araştırma neticesinde Birleşik Krallık "yoksulluk ve sosyal dışlanma riski ile karşı karşıya" olarak değerlendirilen 15 milyon vatandaşı ile kendisine ancak 15. sırada yer bulabilmiştir (Yeung, 2016). Diğer çalışmalar ise liberalizmin beşiği olarak nitelendirilen Birleşik Krallık'ta istihdam, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler arasındaki koordinasyon ve aktif içerme politikaları konusunda zayıf olduğunu ortaya koymaktadır. İrlanda ise aktif içerme politikalarında Birleşik Krallık ile benzer bir görünüm sergilerken istihdam, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler arasındaki koordinasyon konusunda daha iyi bir

konumda bulunmaktadır (Bouget, Frazer, Marlier, Peña-Casas, & Vanhercke, s. 5; Frazier & Marlier, 2013, s. 90-91).

### ***2.3.2.1. İrlanda.***

İrlanda’da asgari gelir şemalarının organizasyonu, karar alma mekanizması ve ödemeleri diğer bütün sosyal yardım programları gibi (istisnaları olmakla birlikte) ulusal düzeyde ve İstihdam ve Sosyal Koruma Bakanlığı bünyesinde yürütülmektedir. Bu yardım programları Birleşik Krallık örneğine benzer bir görünüm sergilemektedir. İskandinav refah rejiminden farklı olarak İrlanda’nın asgari gelir şemaları hak temelli değil, isteğe bağlı ve kategorik olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda; tek ebeveynler (One-parent Family Payment), eşinden ayrılmış kadınlar, engelli (Disability Allowance) ve yaşlı bireyler, işsizler (Jobseeker’s Allowance), bakıcılar (Carer’s Allowance) gibi toplumun yardıma ihtiyaç duyması muhtemel kesimlerine yönelik asgari gelir programları ve her bir asgari gelir şemasının da kendine özgü koşulları bulunmaktadır. Esas asgari gelir yardımı ise son çare uygulaması niteliğinde olan Tamamlayıcı Refah Yardımı’dır (Supplementary Welfare Allowance, SWA). Son zamanlarda bu yapının rasyonalizasyonuna yönelim olsa da mevcut yapının kategorik olduğunu söylemek mümkündür. Bu yardımların yanı sıra acil durumlar için öngörülmüş isteğe bağlı ve gelir testine dayalı ek yardım programları da bulunmaktadır. Ek yardımlara örnek olarak konut yardımı, çocuklar için okul yardımı, gıda ve yakıt yardımları gösterilebilir (Daly, 2015, s. 5-8).

İrlanda’da AGD programlarından yararlanabilmenin esas kriterleri ise bireyin/hanehalkının geliri, ihtiyaçlarının kategorisi ve dâimî ikametidir. İrlanda İstihdam ve Sosyal Koruma Bakanlığı’nın verilerine göre AGD programlarından faydalanan çalışma çağındaki kişi sayısı 2012 yılında 427.834 iken bu sayı 2016 yılında 286.277’ye düşmüştür. Bu kapsamda kullanılan bütçe ise 2012 yılında 4.532.929 €, 2016 yılında ise %29,61 gibi ciddi bir oranda ve kademeli bir düşüş ile 3.190.329 € olarak gerçekleşmiştir (The Department of Social Protection, 2016). Bu yardımların çoğu işsizlik maaşı olarak verilmiştir. Belirtmek gerekir ki, ilticacılar AGD kapsamında dahil değildir. İlticacıların kalacak yer ve yemek ihtiyaçları için

belirli yerler bulunmaktadır ve yetişkinlere haftalık 19 € çocuklara da haftalık 9.60 € yardım parası verilmektedir ve bu miktar 2000 yılından bu yana hiçbir artış göstermemiştir (Daly, 2015, s. 5-8).

İrlanda'nın AGD şemaları çerçevesinde bireyin/hanenin durumuna göre verilen bazı SWA tutarları aşağıda verilmiştir. Parantez içlerinde de aile yardımı dahil olan tutarlar verilmiştir.

- Yalnız yaşayan birey: 828 €
- Çocuksuz çift: 1,383 €
- 1 çocuğu olan çift: 1,512 € (1,652 €)
- 2 çocuğu olan çift: 1,641 € (1,921 €)
- 3 çocuğu olan çift: 1,770 € (2,190 €)
- 1 çocuğu olan tek ebeveyn: 957 € (1,097 €)
- 2 çocuğu olan tek ebeveyn: 1,086 € (1,366 €)

Diğer asgari gelir şemalarının (işsizlik maaşı, engelli maaşı, görme engelli maaşı, dul kadın/erkek maaşı, tek ebeveynli aile yardımı, çiftçilik yardımı) tutarları ise aşağıdaki gibidir:

- Yalnız yaşayan birey: 836 €
- Çocuksuz çift: 1,391 €
- 1 çocuğu olan çift: 1,521 € (1,661 €)
- 2 çocuğu olan çift: 1,650 € (1,930 €)
- 3 çocuğu olan çift: 1,779 € (2,199 €)
- 1 çocuğu olan tek ebeveyn: 965 € (1,105 €)
- 2 çocuğu olan tek ebeveyn: 1,095 € (1,375 €) (MISSOC, 2017)

Çocuklar için yaşlarından bağımsız olarak öngörülen tutar haftalık 29.80 € olarak belirlenmiştir. Yukarıda verilen tutarlar 26 yaş ve üzeri bireyler için geçerlidir. SWA ve işsizlik maaşının aylık tutarı 18-24 yaş aralığındaki bireyler için 445.03 €, 25 yaşındaki bireyler için de 640.47 € şeklindedir. Yaşa göre değişen bu tutarlar 2009 yılında yürürlüğe konulmuş, yine 2009 yılından bu yana yardım tutarlarında azalış ve artışlar meydana gelmiştir. AGD miktarlarının artırılması konusu yıllık

bütçe görüşmelerinde gündeme gelmekte ancak bu durum ülkenin mali durumuna, siyasi önceliklerine ve aynı zamanda ilgili bakanın talebine bağlıdır. Ayrıca, bu tutarlar Türkiye'deki gibi maaş artış oranlarına, enflasyon oranlarına veya yaşam pahalılığına endekslenmemiştir. Bireyin ihtiyacı olmakla beraber herhangi bir geliri varsa, yardım miktarında gelir miktarına bağlı olarak kesintiye gidilmektedir (MISSOC, 2017; Daly, 2015, s. 7). Gelir testine dayalı olan tüm bu yardım programlarına uygulanan en önemli koşulluluk hususu ise aktivasyondur. Süre kısıtının bulunmadığı bu asgari gelir desteği programlarından faydalanan ve çalışabilecek durumda olan bireylerin Intreo adlı iş ve işçi bulma kurumu aracılığıyla yeniden istihdama kazandırılmasına büyük önem verilmektedir. Bu koşulun yerine getirilmemesi durumunda ise yardımlar askıya alınmakta veya yardım tutarları azaltılmaktadır (Daly, 2015, s. 8).

İrlanda'da esas asgari gelir desteği şeması olan SWA iki kısımdan oluşmaktadır. Birincisi gelirli belirli bir düzeyin altında veya yetersiz olan veya hiçbir geliri olmayan bireylere yönelik olan temel kısım, ikincisi ise düşük gelirli bireylere özel ihtiyaçları için verilen kısım. Bu özel ihtiyaçlar kira yardımı, ısınma yardımı, okul yardımı (yılda bir kez), istisnai ihtiyaçlar yardımı (giyecek, eşya, sağlık vb.) ve acil ihtiyaçlar yardımınıdır (konut kredisi faizi yardımı 2014 yılının başında kaldırılmıştır) (Daly, 2015, s. 7-10). Son olarak, İrlanda'daki asgari gelir şemalarına ilişkin veriler doğrultusunda bu programların miktar yönünden kısmen yeterli, kapsamının geniş ve bu kapsama giren bireyleri içerme oranının yüksek, yoksullukla mücadeledeki etkisinin güçlü olduğu, bununla beraber temel hizmetler ve aktif istihdam piyasası politikası (active labour market policy, ALMP) ile bağının zayıf olduğu değerlendirilmektedir (Daly, 2015, s. 19).

### **2.3.3. Muhafazakâr Kıta Avrupası rejimi.**

Kıta Avrupası refah devletleri sosyal yardımlar ile sosyal sigorta arasında orta düzeyli bir ayırım ile biçimlenmiştir. Ana sosyal yardım şemalarının yanında kategorik yardımlar ile de toplumun ihtiyaç sahipleri desteklenmektedir. Kıta Avrupası ülkeleri "farklılaştırılmış yoksulluk rejimleri" olarak da adlandırılmaktadır (Kuivalainen, 2004, s. 64).

### **2.3.3.1. Fransa.**

Fransa'da, 1 tanesi sığınmacı maaşı olmak üzere, 10 asgari gelir şeması bulunmaktadır. 2014 yılı sonu itibarıyla 4,13 milyon kişi bu 9 yardımdan faydalanmıştır ve söz konusu 4,13 milyon kişiden 1,9 milyonu ana gelir desteği programı olan RSA'dan (Revenu de Solidarité Active, Etkin Dayanışma Geliri) faydalanmıştır (Calvo, 2016, s. 1). RSA, 1989'dan beri uygulanan RMI (Revenu Minimum d'Insertion) ve 1976'dan beri uygulanan API'nın (Allocation de Parent Isolé) yerine Haziran 2009'da uygulanmaya başlanmıştır. Bu reform mali disiplin bağlamında sabit bir maliyet ile RSA yararlanıcılarının istihdama kazandırılması, halihazırda çalışanların da mevcut durumunun devamı için teşvikler sunmayı hedeflemektedir. Bunu yaparken ana RSA ödeneği olan RSA Socle'a tamamlayıcı mahiyette olan RSA Activité'yi kullanmaktadır. Aynı zamanda RSA Socle'dan yararlanan bireylere iş arama ve sosyal desteğin artırılması ile %30 civarında istihdama dönüş ve dolayısıyla yoksulluğun önemli ölçüde azaltılması hedeflenmiştir. Bununla beraber, söz konusu reform beklenen etkiyi göstermekte başarısız olmuştur. 2016 yılı Ocak ayında ise RSA Activité ve çalışan bireylere yönelik vergi kredisi olan Prime Pour l'Emploi kaldırılmış, her iki uygulamanın yerine (kredi niteliğinde olmayan) Prime d'Activité (etkinlik primi) uygulaması yürürlüğe konulmuştur. Bu reform ile RSA'nın müşevvik yönünün güçlendirilmesi ve çok düşük düzeyde olan içirme oranının (take-up rate) artırılması hedeflenmiştir. Dolayısıyla, RSA ve Prime d'Activité Fransa'nın ana gelir desteği şemasının mevcut halini oluşturmaktadır (Eydoux, 2017, s. 107).

RSA devlet tarafından belirlenen ve kriterlere uyan bireylere/hanehalklarına verilen bir asgari gelir garantisidir. Ödemeler Ulusal Aile Fonu'na (Caisse Nationale d'Allocations Familiales, CNAF) bağlı olan yerel aile fonları (Caisses d'Allocations Familiales, CAF) tarafından gerçekleştirilmektedir. RSA bireyin/hanehalkının gelirinin belirli bir seviyenin altına düşmemesini garantileyen, gelir testine dayalı, süre kısıtı bulunmayan ve değişken bir yardımdır. Haziran 2017 itibarıyla RSA kapsamında verilen tutarlar aşağıdaki gibidir:

- Yalnız yaşayan: 536.78 €

- 1 çocuğu olan tek ebeveyn veya çocuksuz çift: 805.15 € (veya tek ebeveyn artırımını ile beraber 919.05 €. Bu durum da keza gelir testine dayalıdır ve 12 aylıktır. Ancak çocuk 3 yaşına gelene kadar uzatılabilir). Çocuk sayısı 2 ise tutar 1,145 €'ya yükselmektedir. Her çocuk için 229 € eklenmektedir.
- 1 çocuğu olan çift veya 2 çocuğu olan tek ebeveyn: 963 €
- 2 çocuğu olan çift: 1,127.24 €
- 3 çocuğu olan çift: 1,341.95 €
- Yalnız yaşayan hamile bayan: 687 €

Yardım miktarları konut yardımından yararlanan müracaatçılar için düşmektedir (Eydoux, 2017, s. 107-108; MISSOC, 2017).

Prime d'Activité (etkinlik primi) uygulaması kapsamında hanedeki tüm yetişkinlerin (veya eşlerin her ikisinin) istihdama teşviki için çalışan çiftlere küçük bir bonus verilmektedir. Etkinlik primi kompleks hesaplanma yöntemine sahiptir ancak bireylerin kendi primlerini internet üzerinden (CAF) hesaplayabilmektedir. Örneğin tam zamanlı çalışan asgari ücretli (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance, SMIC) bir birey aylık 130 € etkinlik primine hak kazanırken bu tutar aylık ücretin 1.4Xsmic olması halinde düşmektedir (Eydoux, 2017, s. 108).

Fransa'nın asgari gelire yaklaşımı uzun vadede önemli değişiklikler göstermiştir. 2009'un RSA reformu ve 2016'nın Prime d'Activité reformu ile aktivasyona yapılan vurgu ön plana çıkmıştır.

Fransız sosyal koruma sistemi yeniden dağıtımcıdır ve bünyesinde yoksulluk ve eşitsizliklerle mücadeleyi de barındırmaktadır. Örneğin, gelirin yeniden dağılımından önce toplumun en zengin %10'luk kesiminin yaşam standardı en yoksul %10'luk kesimin yaşam standardının 21,1 katı iken, gelirin yeniden dağılımı sonrasında bu oran 5,7'ye düşmektedir. 2015 yılında nakdî yardım tutarı 477 milyar €, aynı yardım tutarı 385 milyar € olarak gerçekleşmiştir. Fransız sistemi yoksullukla mücadelede buna rağmen yeterli korumayı sağlayamamaktadır. Söz gelimi, RSA'nın yüksek içermeme (non-take-up, yardım alma kriterlerine uyan kişilerin yardımdan

faydalanmaması) oranı, ki bu durum RMI döneminde de geçerli idi, yardımların 1990'lı yıllardan itibaren asgari ve ortalama gelir karşısında sürekli aşınmaya maruz kalması, dolayısıyla sürekli daha yetersiz hale gelmesi verilebilecek son derece önemli örneklerdir. RSA reformunun hayalkırıklığı yaratan sonuçları ve sonrasında girilen RSA Socle'un iyileştirilmesi, Prime d'Activité'nin oluşturulması gibi yeni çabalar da bu durumun diğer önemli göstergeleridir.

Günümüzde de bu konuda tartışmalar devam etmektedir. Bir kesim mevcut asgari gelir şemalarının birleştirilmesi ve özel ihtiyaçlar için ek yardımların verilmesini savunurken bir başka kesim koşulsuz şartsız evrensel gelir politikasının uygulanmasını savunmaktadır (Eydoux, 2017, s. 109-111).

#### **2.3.4. Güney Avrupa refah rejimi.**

Refah devleti anlayışının nispeten geç geliştiği İspanya, Portekiz, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerde genel olarak sosyal yardım ve özel olarak asgari gelir desteği uygulamalarında kapsam ve miktar olarak yetersizlik, bölgesel uygulamalar sistemin/anlayışın oturmamışlığını gösteren en önemli özelliklerdir.

##### **2.3.4.1. İtalya.**

Tipik bir Güney Avrupa refah rejimi ülkesi olan İtalya'da yoksullukla mücadele kapsamında ulusal düzeyde uygulanan evrensel bir tedbirin olmadığı, aksine sosyal destek mekanizmasından ziyade sadece para transferinden ibaret olan çeşitli kategorik yardımlardan oluşan parçalı bir yardım sisteminin olduğu bilinmektedir. Aktivasyon şartının da olmadığı bu yardımlara örnek olarak Assegno Sociale, Integrazione al Minimo ve aylık tutarı 40 € olan bir başka ön ödemeli kart uygulaması olan Social Card verilebilir.

Ulusal çapta uygulanan tek bir sosyal yardım mekanizmasının yokluğunda yerel yönetimler ve belediyeler bağımsız hareket etmiş, kendi çözümlerini üretmiş ve kendi asgari gelir uygulamalarını geliştirmiştir. Bu bölgelere örnek olarak Valle d'Aosta, özerk Trento ve Bolzano bölgeleri, Campania, Basilicata ve Lazio verilebilir. Bu bölgelerdeki uygulamaların bazıları devam ederken bazıları sonlanmıştır.



Öte yandan İtalya'nın son yıllarda içinde bulunduğu mali ve finansal kriz hali ülkeyi politika değişikliğine zorlamıştır. Dönemin başbakanı ve ekonomi bakanı Mario Monti kabinesi ile birlikte, kamu harcamalarındaki kesintilere rağmen, ülkenin sosyal politika yaklaşımının değiştirilmesi acil bir durum haline gelmiştir. Şiddetli yoksullukla mücadele için Deneysel Sosyal Kart (Social Card Sperimentale) adlı yeni bir pilot uygulama başlatılmıştır. Adını bir önceki elektronik kart uygulaması olan Sosyal Kart'tan alan Deneysel Sosyal Kart'ın özellikleri ise, tahmin edilebileceği üzere, farklıdır:

- 18 yaşının altında çocuğu olan işsiz veya geçici işçi bireylerin ailelerine ve ISEE eşiği 3,000 €'nun altında olan ailelere
- Aylık tutarlar ailedeki fert sayısına bağlı olarak 231 ilâ 404 € arasında değişmektedir.
- Sosyal hayata entegrasyon projelerine katılmaya ve çalışmaya bağlıdır.

1 yıl süren ve bütçesi 50 milyon € olan bu pilot uygulama nüfusu 250.000'in üzerinde olan 12 belediyeyi kapsamaktadır: Bari, Bologna, Catania, Floransa, Cenova, Milan, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venedik ve Verona. Devamında ise uygulama daha geniş çaplı yeni bir sosyal yardım tedbirine dönüşmüş, ulusal çapta yürütülen SIA uygulaması haline gelmiştir. 2013'ün sonunda l'Alleanza Contro la Povertà (Yoksullukla Mücadele İttifakı) kurulması ve son yılların hükûmetlerinin (Monti, Letta, Renzi) işgücü piyasasına ve yoksulluğa yönelik beğenileri toplayan çalışmaları ile yoksullukla mücadele İtalya'da önemli bir siyasi gündem maddesi haline gelmiştir.

28 Aralık 2015 tarih ve 208 sayılı İstikrar Yasası 2016 ile İtalya'da ilk kez ulusal bir plan çerçevesinde yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele için 2018 yılı itibarıyla ülke çapında uygulanacak bir asgari gelir şeması için özel bir fon oluşturulmuştur. Bu kapsamda, 2017 yılı Mart ayında İtalyan Senatosu 1,5 milyar € tutarında bir bütçe ile REI'nin (Reddito di Inclusione, içerme geliri/içerme desteği geliri) yürürlüğe konulmasını öngören yasa tasarısını onaylamıştır. Ancak uygulama

kararları henüz onaylanmadığından ötürü programın tamamen işlevsel hale gelebilmesi için zamana ihtiyaç duyulmaktadır.

REI'nin henüz çeşitli yasal aşamalardan geçtiği bu süreç içerisinde özel ihtiyaçları olan çok yoksul ailelere yönelik SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva, Aktif İçerme Desteği) adlı geçici bir şema 2 Eylül 2016'da yürürlüğe konulmuştur. SIA, 3000 € seviyesindeki ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente, ekonomik durumun eşdeğer göstergesi) eşiğinin altında olan, fertleri arasında 18 yaş altı en az bir çocuğun veya engelli bir bireyin veya hamile bir bayanın olduğu ailelere yönelik, aylık 80 ilâ 400 € (kişi başı 80 €) tutarında ön ödemeli kart (prepaid card) şeklindeki bir ekonomik yardım modelidir. Bireyler bu kart ile MasterCard'ın geçtiği marketlerde, eczanelerde vb. alışveriş yapabilmekte, elektrik ve gaz faturalarını ödeyebilmekte ancak online alışveriş veya para çekimi yapamamaktadır.

Bu yardımdan yararlanacak bireylerin;

- İtalyan, AB vatandaşı veya uzun dönem ikamet iznine sahip olması
- İtalya'da en az iki yıl ikamet etmiş olması
- Aylık tutarı 600 €'yu geçen diğer sosyal yardımlardan yararlanıyor olmaması
- İşsizlik maaşı almaması
- Aile bireylerinden herhangi birinin başvurudan önceki 12 ay içerisinde kayıtlı aracının veya motor kapasitesi 1.300 cc üzerinde bir aracının veya 250cc üzerinde bir motosikletinin olmaması gerekmektedir.

Son olarak müracaatçılara veya ailelerine yönelik çokyönlü bir ihtiyaç analizi yapılmaktadır ve bu yardımdan yararlanacak aileler ihtiyaçlarının aciliyetine, önceliğine göre seçilmektedir.

Ödemeler 2 ayda bir INPS tarafından (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, İtalyan ulusal sosyal güvenlik kurumu) ve ulusal düzeyde yapılmaktadır. SIA ödemeleri sosyal aktivasyon veya çalışma şartına bağlıdır. 2017 yılı için SIA ödemelerine tahsis edilen bütçe 750 milyon € tutarındadır. Ayrıca uygulama

sürecinde yerel idarelerin güçlendirilmesi adına 2017-2019'u kapsayan üç yıllık süreç (triennium) için de 500 milyon € tutarında ek ödenek tahsis edilmiştir.

Uygulamanın ilk iki ayına ilişkin Aralık 2016'da güncellenen veriye göre, çoğunluğu Güney İtalya'dan olmak üzere 200.000 kişi tarafından başvuru yapılmış, ancak bu sayının yalnızca %30'u kabul edilmiş. Bu durumun temel nedeni kriterleri sağlamanın zorluğu ve özellikle de çokyönlü değerlendirme aşamasıdır. Ne olursa olsun, söz konusu uygulama nüfusun daha fazla kesimine, özellikle de bilgi eksikliğinden dolayı yardımdan faydalanamayan bölgelere, ulaşabilmelidir.

Bu zorlu başlangıca, parlamentosunda bir tartışma konusu olmaya devam etmesine, çeşitli ibtidâi kırılmalara ve kategorik bir yapıya sahip olmasına rağmen, SIA uygulamasının başlatılması önemli bir sonuçtur. Zira SIA son yıllarda İtalya'da ulusal düzeyde uygulanan (veya denenilen) büyük ölçekli tedbirler içerisinde genel bir asgari gelir şemasına en yakın tedbirdir. SIA, hem finansal krizin ve neticesinde artan savunmasızlık ve mahrumiyetin hem de sosyal alanda faaliyet gösteren kuruluşların baskısının ve AB'nin üye ülkelerin sosyal yönüne verdiği önemin artışının bir sonucudur (Mesini, 2017, s. 103-106).

### **2.3.5. Post-komünist refah rejimi (Orta ve Doğu Avrupa refah rejimi).**

Komünist rejimlerin yıkılışının ardından pek çok Orta ve Doğu Avrupa (ODA) ülkesi köklü değişiklikler yaşamış ve söz konusu ülkelerin tümünde sosyal politika reformları gerçekleştirilmiştir. Coğrafi bir terim olan Orta ve Doğu Avrupa ile 11 AB ülkesi (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Hırvatistan, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya), AB'ye üye olmayan Balkan ülkeleri, Moldova, Ukrayna, Belarus, Rusya ve Kafkasya kastedilmektedir.

İlginç bir şekilde, bu bölge sosyal konular yönünden yeterince incelenmemiştir. Belki de bu durum sosyalist rejimlerde sosyal problemlerin çözüldüğü düşüncesinden ileri gelmekte idi. Bu düşünce bir dereceye kadar doğru olsa da birtakım sosyal sorunlar varlığını sürdürmekte idi. Örneğin "nomenklatura" olarak adlandırılan elit, politik bir grubun varlığı, bu grubun otoriter refah devletinden toplumun diğer mensuplarına göre daha fazla yararlanması, yardımların

fiyat artışlarına endekslenmemesi, sağlık hizmetleri ve diğer hizmetlerin zayıflığı, konut sıkıntısı gibi sorunlar çalışmalarda vurgulanmaktadır. Bununla beraber bireylerin çoğu için iş güvencesi bulunmakta idi ve işçi ücretleri ortalama ücrete yakın bir düzeyde idi (alıntılayan Aidukaite, 2010, s. 8).

Komünist rejimin hâkim olduğu yıllarda Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde genel anlamda eşitliğe önem verilmekte idi; barınma, ulaşım, yiyecek maliyetleri adeta ücretsiz idi. Sosyal politika genel olarak istihdam üzerinden şekillenmişti. Tam istihdam, ücretsiz eğitim ve sağlık hizmetlerini içeren geniş kapsamlı sosyal politika ve sosyal güvenlik sistemi, güçlü yeniden dağıtım mekanizması aracılığıyla eşitliği toplumun geneline yayabilmiştir. Ancak komünist planlama ve güçlü devletçilik anlayışı ekonomik ve sosyal ilerlemelere yeterli fırsat sağlayamamıştır, ki bu durum düşük verimlilik seviyesi ile kendini göstermektedir. Dolayısıyla, piyasa ekonomisinin talepleri ve küreselleşme ile karşı karşıya gelen komünist yapılanma 20. yüzyılın sonlarına doğru yerini serbest piyasa ekonomisine bırakmıştır.

Sosyal yeniden yapılanmanın da eşlik ettiği serbest piyasa ekonomisine geçiş çabaları Post-Sovyet ülkelerde tam istihdama bağlılığı zedelemiş, şiddetli ekonomik krizleri, nüfusun bazı kesimlerinin gelir düzeyinde dramatik azalışları ve yaşam standartlarında bozulmaları da beraberinde getirmiştir. Geçiş sürecindeki tüm ülkelerde bir yandan geniş çaplı özelleştirme hareketleri, diğer yandan artan işsizlik ve enflasyon oranları görülmüştür. Ardından, başta AB üyesi olanlar başta olmak üzere bölge ülkeleri ekonomik dengelerini sağlayabilmişlerdir. Belirtmek gerekir ki, aynı ekonomik ve sosyal reform süreci BDT ülkelerinde (Commonwealth of Independent States, CIS: Azerbaycan, Belarus, Ermenistan, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Özbekistan, Rusya, Tacikistan, Türkmenistan ve Ukrayna) ODA ülkelerine nazaran çok daha yavaş ilerlemiştir ve bu durum günümüzde hala gözlemlenebilmektedir.

Liberalleşme ve küresel piyasalara entegrasyon hızının ülkeden ülkeye değiştiği bölgenin tamamında, özellikle AB üyesi ülkelerde, 2000'li yıllardan sonra büyüme oranları yüksek bir seyir izlemiştir. Ancak ekonomik alanda yaşanan olumlu gelişmeler sosyal alanda görülebilmiştir. 2008 Küresel Finans Krizi'ni en derinden

hisseden de yine bu bölge olmuştur. Günümüzde yoksulluk, gelir adaletsizliği, işsizlik, yüksek ölüm oranları en belirgin sosyal sorunlardır. Hükûmetler ise sosyal yardımlar ve sosyal yardımlar aracılığıyla sosyal bütünlüğü sağlayabilmek için yeterli kaynağa sahip değildir. Üstelik, 2008 Küresel Finans Krizi'nin ardından sosyal harcamalarda kesintilere gitmek zorunda kalmışlardır. Söz konusu ekonomik yetersizlikler komünist rejim deneyiminin derin izlerini taşıyan bu ülkelerin gelecekteki büyüme ve kalkınma potansiyelleri için uzun vadeli sonuçlara yol açabilir.

Tablo 2.4'te AB üyesi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yapılan sosyal harcamalar gayrisafı yurtiçi hasılanın oranı olarak gösterilmektedir:

**Tablo 2.4:** Post-Komünist Ülkelerde Sosyal Harcamaların GSYH'ye Oranı (%)

	2000	2005	2010	2015	Ortalama
<b>Liberal</b>					
Bulgaristan		14.2	16.5	17.3	<b>16</b>
Çek Cumhuriyeti	17.4	17.4	19.5	18.6	<b>18.2</b>
Estonya	13.6	12.3	17.4	16.2	<b>14.9</b>
Hırvatistan			20.6	20.9	<b>20.8</b>
Macaristan	19.2	21.0	22.1	19.9	<b>20.6</b>
Letonya	15.0	11.7	18.0	14.6	<b>14.8</b>
Litvanya	15.2	12.8	18.2	14.8	<b>15.2</b>
Polonya	19.1	19.4	19.2		<b>19.2</b>
Romanya	12.7	13.1	17.1	14.3	<b>14.3</b>
Slovakya	18.5	15.5	17.7	17.8	<b>17.4</b>
Slovenya	23.1	22.1	23.9	23.5	<b>23.2</b>
<b>Ortalama</b>	<b>17.1</b>	<b>16.0</b>	<b>19.1</b>	<b>17.8</b>	<b>17.5</b>

**Kaynak:** Eurostat, 2017

Tabloda Baltık ülkelerinin (Estonya, Letonya, Litvanya) diğer ODA ülkelerinin; tüm ODA ülkelerinin ise AB-15 ülkelerinin gerisinde kaldığı görülmektedir.

Yapılan pek çok çalışma sosyal harcamaya yapılan harcamalar arttıkça yoksulluğun ve toplumsal eşitsizliklerin azaldığını, sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin kalitesinin arttığını ve genel anlamda refah seviyesinin arttığını ortaya koymuştur. Bu bulgu, Tablo 1.7 ve Tablo 2.4 ışığında, ülkelerin Gini skorlarını ve P80/P20 oranlarını gösteren Tablo 2.5 ile daha iyi yorumlanabilecektir:

**Tablo 2.5:** AB Ülkelerinin Gini Skorları ve P80/P20 Ortalamaları

Ülke/Yıl	Eşdeğer Kullanılabilir Gelire Göre Gini Skoru (%)			P80/P20 Oranı <sup>3</sup>		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
<b>AB Ortalaması</b>	30,9	31,0	30,8	5,2	5,2	5,2
<b>Almanya</b>	30,7	30,1	29,5	5,1	4,8	4,6
<b>Avusturya</b>	27,6	27,2	27,2	4,1	4,0	4,1
<b>Belçika</b>	25,9	26,2	26,3	3,8	3,8	3,8
<b>Birleşik Krallık</b>	31,6	32,4	31,5	5,1	5,2	5,1
<b>Bulgaristan</b>	35,4	37,0	38,3	6,8	7,1	7,9
<b>Çek Cumhuriyeti</b>	25,1	25,0	25,1	3,5	3,5	3,5
<b>Danimarka</b>	27,7	27,4	27,7	4,1	4,1	4,1
<b>Estonya</b>	35,6	34,8	32,7	6,5	6,2	5,6
<b>Finlandiya</b>	25,6	25,2	25,4	3,6	3,6	3,6
<b>Fransa</b>	29,2	29,2	29,3	4,3	4,3	4,3
<b>Hırvatistan</b>	30,2	30,4	29,8	5,1	5,2	5,0
<b>Hollanda</b>	26,2	26,7	26,9	3,8	3,8	3,9
<b>İrlanda</b>	31,1	29,8	29,5	4,9	4,5	4,4
<b>İspanya</b>	34,7	34,6	34,5	6,8	6,9	6,6
<b>İsveç</b>	25,4	26,7	27,6	3,9	4,1	4,3
<b>İsviçre</b>	29,5	29,6	29,4	4,4	4,5	4,4
<b>İtalya</b>	32,4	32,4	33,1	5,8	5,8	6,3
<b>İzlanda</b>	22,7	23,6	:	3,1	3,4	:
<b>Kıbrıs</b>	34,8	33,6	32,1	5,4	5,2	4,9
<b>Letonya</b>	35,5	35,4	34,5	6,5	6,5	6,2
<b>Litvanya</b>	35,0	37,9	37,0	6,1	7,5	7,1
<b>Lüksemburg</b>	28,7	28,5	31,0	4,4	4,3	5,0
<b>Macaristan</b>	28,6	28,2	28,2	4,3	4,3	4,3
<b>Makedonya</b>	35,2	33,7	:	7,2	6,6	:
<b>Malta</b>	27,7	28,1	28,5	4,0	4,2	4,2
<b>Norveç</b>	23,5	23,9	25,0	3,4	3,5	3,7
<b>Polonya</b>	30,8	30,6	29,8	4,9	4,9	4,8
<b>Portekiz</b>	34,5	34,0	33,9	6,2	6,0	5,9
<b>Romanya</b>	35,0	37,4	34,7	7,2	8,3	7,2
<b>Sırbistan</b>	38,6	38,2	38,6	9,8	9,0	9,7
<b>Slovenya</b>	25,0	24,5	24,4	3,7	3,6	3,6
<b>Slovakya</b>	26,1	23,7	24,3	3,9	3,5	3,6
<b>Türkiye<sup>1</sup></b>	41,2	41,9	:	8,3	8,6	:
<b>Yunanistan</b>	34,5	34,2	34,3	6,5	6,5	6,6

**Kaynak:** Eurostat, 2018<sup>3</sup>; TÜİK, 2017

<sup>1</sup> İlgili yıllar için TÜİK verileri Gini skorları için yıllara göre sırasıyla 39,1; 39,7 ve 40,4 ve P80/P20 oranı için yıllara göre sırasıyla 7,4; 7,6 ve 7,7 şeklindedir.

<sup>3</sup> P80/P20 oranı nüfusun en zengin %20'si ile en yoksul %20'sinin gelirlerinin oranı olan bir gelir adaletsizliği göstergesidir (TÜİK, 2017). Benzer şekilde P90/P10 vb. göstergeler de bulunmaktadır.

<sup>3</sup> OECD ve Eurostat verileri birbirinden farklıdır. Aynı göstergelere ilişkin OECD istatistikleri verilen linklerden incelenebilir: <https://data.oecd.org/chart/54eR> ve <https://data.oecd.org/chart/54eP>

Çalışmalarda değinilen bir başka nokta ise kayıtdışı ekonomidir. Ülkelerin vatandaşlarına sunduğu sosyal hizmetlerin kalitesi azaldıkça ve henüz geçiş aşamasında olan bu ülkeler için yüksek sayılabilecek vergi oranları kayıtdışı ekonominin artışı tetiklemektedir (alıntılayan Aidukaite, 2010, s. 14). Bu durum ise hükümetlerin yeterli kaynak toplayamamasına ve yeterli hizmet sunamamasına yol açmakta, bir kısır döngüye neden olmaktadır. Kayıtdışı ekonominin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Central and Eastern Europe, CEE) yaygın oluşu gelir yoksulluğuna ilişkin sayısal veriler yoksulluğun ve yoksunluğun gerçek boyutunu vermekte yetersiz kalabilecektir. Çokboyutlu bir kavram olan yoksulluk yalnızca düşük gelir seviyesine bakılarak ölçülemez. Bu nedenle nitel (qualitative) ölçüm teknikleri gerekmektedir. Buradan hareketle, Fransız araştırmacılar “sosyal dışlanma” (social exclusion) kavramını geliştirmişlerdir. Sosyal dışlanma ODA ülkeleri için sosyal politika alanında nispeten yeni bir terim olsa da son yıllarda, özellikle AB'nin de baskısı ile, bu alana da önem verilmektedir (alıntılayan Aidukaite, 2010, s. 15).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini ekonomik gelişmişlik, sosyal harcamalar, dekomodifikasyon, emeklilik sistemi, sağlık sistemi, eşitsizlik gibi göstergelerden yola çıkılarak refah rejimlerine göre sınıflandırma çalışmaları yapılmış; özellikle Slovenya gelişmiş Batı Avrupa ülkelerine yakın, etkileyici bir performans sergilemiş, Visegrad ülkeleri (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya) orta düzey bir gelişme göstermiş, Baltık ülkeleri, Romanya ve Bulgaristan nispeten daha yavaş ilerlemiştir. Ancak bu çabalar sonucu herhangi bir görüş birliğine varılamamış, farklı sınıflandırmalar yapılmıştır. Bu kapsamda yapılan son çalışmalarda ise yazarlar ODA ülkelerini Esping-Andersen'in üçlü sınıflandırmasından daha farklı bir gruba koymaya çalışmıştır: Doğu Avrupa veya Post-Komünist refah rejimi. Bu rejim tipi bir yandan hem liberal hem muhafazakâr rejimden esintiler sunarken, diğer yandan Post-Komünist toplumların kendine özgü özelliklerini taşımaktadır: prensip olarak istihdama dayalı geniş sosyal güvenlik ağı, şaşırtıcı bir şekilde kendisini hala hissettiren dayanışmacı ve universalist Sovyet geçmiş ile şekillenen sosyal politika sistemi, kurumlarına karşı hissettiği güvensizliğe rağmen refah hizmetlerinde özel sektör yerine paternalist devleti tercih ancak bireysel sahaya müdahaleye de

tahammül edemeyen bireyler (alıntılayan Aidukaite, 2010, s. 16-19). Daha önceden de değinildiği gibi sosyal yardım miktarları, asgari gelir, sosyal koruma harcamalarının milli gelire oranı gibi noktalarda ise ODA ülkeleri Batı Avrupa ülkelerine nazaran zayıf kalmaktadır (Aidukaite, 2010). Aynı zayıflık asgari gelir şemalarında da açıkça görülebilmektedir.

### **2.3.5.1. Polonya.**

2010'dan 2016 yılına kadar Polonya'da asgari gelir programları konusunda önemli değişiklikler yaşanmadı. Bu süreç içerisinde yalnızca minör değişikliklere uğrayan "pomoc społeczna" (sosyal yardım) en önemli minimum gelir şeması olarak uygulanagelmıştır. PS'ye ilişkin veriler incelendiğinde, uygulamanın etkinliğinin düşük; aile yardımı, konut yardımı, işsizlik yardımı gibi diğer gelir destekleri ile bağının ve genel olarak uygulamanın idaresinin zayıf olduğu görülmektedir. 2013-2014 yıllarında teklif edilen yeniden yapılandırma tekliflerinden vazgeçilmiştir. 2015 yılından bu yana görev başında olan hükûmet ise asgari gelir desteğinden ziyade aileye odaklanmış durumda, yakın gelecekte PS'ye ilişkin yeniden yapılandırma çalışması yapması da beklenmemektedir.

PS, katkı zorunluluğu bulunmayan nakit ve nakit dışı yardımlar sunmaktadır. Nakit yardımlar gelir testine tabidir ve yoksulluk, yetimlik, evsizlik, işsizlik, engellilik, uzun süreli hastalık, ev içi şiddet gibi hallerde verilmektedir. Yardımlar süresiz ve süreli olabilmektedir. Öte yandan acil durumlarda veya yiyecek, giyecek, yakıt belirli ihtiyaçlara yönelik tek seferli yardımlar verilebilmektedir. Gelir testine dayalı olmayan yardımlar da verilebilmektedir ancak bunlar çoğunlukla nakdî yardım şeklindedir. Bu yardımlar ülkemizdekine benzer şekilde bir sosyal çalışmacı tarafından yapılan sosyal inceleme neticesinde karara bağlanmaktadır ve müracaatçıların istihdama yönlendirilmesi gibi durumlar şart koşulabilmektedir.

PS ve diğer yardımlar Aile, İşçi ve Sosyal Koruma Bakanlığı tarafından ulusal düzeyde oluşturulmakta, yerel idareler tarafından yürütülmektedir. Bu hizmetlerin yürütülmesi kapsamında, yerel yönetimlerin 20.000'i sosyal çalışmacı olmak üzere 51.000 personeli bulunmaktadır.



PS yardımları katkıya dayalı değildir ve vergilerle finanse edilmektedirler. Nakit yardımların çok büyük oranı için devlet bütçesinden yerel yönetimlerin bütçesine kaynak aktarılmakta, nakit dışı yardımlarda ise yerel yönetimlerin bütçeleri önemli oranda kullanılmaktadır.

Daimî ve geçici yardım ödemeleri aylık periyotlarla yapılmaktadır. Yardım miktarları ise yasal sosyal yardım eşiği ile müracaatçının bir önceki ay elde ettiği gelir arasındaki farktır. Yasal sosyal yardım eşiği ve dolayısıyla yardım miktarı, 2012 yılından bu yana düzenli olarak revize edilmektedir. Yardıma hak kazanmaya esas teşkil edecek olan gelir düzeyi müracaatçının hanesine göre değişmekte, söz gelimi bu eşik yalnız yaşayan bireyler için kalabalık ailelere göre daha yüksektir. Bu kural, söz konusu eşiğin belirli bir mal sepeti üzerinden seçilmiş birey/hanehalkı tipleri için hesaplanan asgari geçim miktarı ile hemen hemen eşit seviyede olan sosyal hayata karışma eşiğinin de göz önünde bulundurulmasını şart koşturmaktadır. Ancak bu kural her zaman işlememektedir. Yardım miktarları ve eşik düzeyleri 2006-2012 yılları arasında değişmemiş, 2010 yılında asgari geçim düzeyinin altında kalmış ve bu durum kamuoyunun tepkisini çekmiştir. Dönemin hükûmeti bu konuda duyarsız davranmış, nihayet 2012 yılının sonunda eşik ve yardım miktarı düzeyi asgari geçime eşitlenmiştir: yalnız yaşayan birey için 130 €, daha kalabalık haneler için birey başına 104 €. Ayrıca gelir düzeyi eşiğinin belirlenmesi daha önce isteğe bağlı nitelikte iken mecburi hale getirilmiştir. Bu işlem 3 yılda bir enflasyon oranı göz önünde bulundurularak yapılacaktır. Bu kuralın ardından gelir düzeyi eşiği Ekim 2015 yılında yalnız yaşayan bireyler için 144 €'ya, daha kalabalık haneler için birey başına 117 €'ya yükseltilmiştir, ayrıca bu tutarlar 2018 yılında revize edilecektir. 2015 yılı için asgari geçim düzeyi ise yalnız yaşayan bireyler için 124 € ve daha kalabalık aileler için kişi başına 105 €'dur (Topińska, 2017, s. 112-113).

Periyodik yardım (zasilek okresowy, zasilek kelimesi burada yardım olarak tercüme edilmiştir) özellikle uzun süreli hastalık, engellilik, işsizlik nedeniyle yeterli gelire sahip olamayan ve diğer sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanamayan bireylere/ailelere verilmektedir. Minimum yardım miktarı 4.71 €, yardım miktarı 98 €'dur. Daimî yardım (zasilek stały) yaş veya engellilik nedeniyle çalışamayan bireylere mecburi olarak verilen bir yardımdır. Minimum yardım miktarı 30 €,

yardım miktarı 142 €'dur. Özel ihtiyaç yardımı (zasilek specjalny/celowy) özel ihtiyaçların (ilaç, tamirat, kıyafet, market alışverişi, okul yemeği) karşılanmasına yöneliktir. Özel ihtiyaç yardımı gelirden bağımsızdır, yalnızca müracaatçı gerçekten bu yardıma muhtaç olmalıdır. Tüm bu yardım türleri için kesin miktarlar sosyal yardım (social assistance center, assistance kelimesi burada hizmet olarak tercüme edilmiştir) merkezleri tarafından belirlenmektedir (MISSOC, 2017). Belirtmek gerekir ki, ödenek eksikliğinden dolayı ödemelerde gecikmeler ve kısıtlamalar yaşanabilmektedir (Topińska, 2017, s. 114).

PS ödemelerinin miktar açısından yeterli olduğu söylenemez. 2010-2014 yıllarını kapsayan bir çalışmaya göre yalnız yaşayan bireylere verilen ortalama daimî yardım miktarları gerçekleşen ortalama eşdeğer gelirin %60'ı olarak belirlenen yoksulluk eşiğinin ancak %38-40'ı düzeyinde kalmıştır. Söz konusu durum aileler için ise daha kötüdür. Genellikle ailelere verilen geçici yardımlar miktar ve oran açısından doyuruculuğu daimî ödemelere göre daha iyi seviyededir. Genel görünümde çocuklu ailelere yapılan yardımların çocuksuz çiftlere veya yalnız yaşayan bireylere yapılan yardımlardan daha iyi olduğu belirtilmektedir.

Ülkelerarası karşılaştırmalı çalışmalarda da Polonya'daki asgari gelir desteği yardımlarının miktar, milli gelir içindeki pay, kapsam, yoksulluğu azaltma, sosyal hizmet çalışanlarının nitelik ve nicelik (bu durum personel yetersizliğinden, aşırı iş yükünden veya mesleki yeterliliğin düşüklüğünden kaynaklanabilir) yönlerinden diğer pek çok Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde olduğu gibi yetersiz olduğu tespit edilmiştir (Topińska, 2017, s. 114-115).

### 3. Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Yardımlar

Türkiye’de genel olarak sosyal devlet anlayışının ve özel olarak sosyal yardımların gelişimi inceleneceği zaman öncelikle bu kavramların arka planına kısaca da olsa göz atmakta yarar vardır. Çünkü ülkemizin öncelikle tarihine bakıldığında dini ve kültürel öğelerin yüzyıllarca hayatın her alanını şekillendirdiği, bulunduğu coğrafya icabı ise Batı kültüründen kaçınılmaz bir biçimde etkileşim içerisine girdiği görülmektedir.

#### 3.1. İslami Düşüncede ve Türk Kültürü’nde Sosyal Devlet

İslami düşünce sisteminde hürriyet ve eşitlik en önemli, en köklü prensiplerendir. İslami düşüncede bireyler fiziksel özellikleri, buldukları makamlar, zenginlikleri ne olursa olsun eşittir. Öte yandan bireyler inanç ve ibadet hürriyetine, mülk edinme hürriyetine, çalışma hürriyetine, düşünce hürriyetine, ilim hürriyetine vb. sahiptir. Devlet ise tüm eşitliklerin ve hürriyetlerin sağlayıcısı ve koruyucusu konumundadır.

İslami düşüncede sosyal hayatın en belirgin özelliklerinden biri yardımlaşmayı, karşılıksız vermeyi merkeze alan dinamik yapıdır. Batı ülkelerinin sosyal devlet anlayışında toplumsal yük sosyal bir zorunluluk gereği tamamen devletin üzerindedir. İslami düşüncede ise toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında hem devlet hem de dini ve vicdani sorumlulukları ile bireyler ortak rol oynamaktadır. Bu açıdan bakıldığında İslam’ın sosyal devlete bakışını anlamak gayet mümkündür.

Türk kültüründe her zaman güçlü olan aile bağlarının izleri Orta Asya döneminde dahi görülmekte, bir sosyal yardım olarak aile içi yardımlaşma o dönemlerden beri kendisini göstermektedir. Devlet bağlamında ele alındığında ise Bilge Kağan’ın Orhun Anıtları’nda geçen “Kardeşim Kültigin ve beylerimle birlikte çalıştım; göçmüş ve dağılmış halkı topladım. Yoksul ve bitkin halkı toparladım; çıplak halkı giydirdim, aç halkı doyurdum.” ifadelerinden de anlaşılmaktadır ki Türkler’de sosyal devlet veya “*Devlet Baba*”, anlayışı çok eskilere dayanmaktadır. Benzer şekilde Dede Korkut kitabında Oğuz Beyi’nin “Aç görsem doyurdum, yalncak görsem donattım, tepe gibi et yığdırdım, göl gibi kıımız sağdırdım” ve Yusuf

Has Hâcib'in başucu eseri Kutadgu Bilig'deki "Halk tok olmalı, memur ve işçilere aç mısın, tok musun diye sorulmalı. Elini açık tut. Bir hükümdar kuldan fakir sıfatını kaldırmazsa nasıl hükümdar olur?" ifadeleri de Bilge Kağan dönemi anlayışı ile aynı mahiyettedir (alıntıl原因 Türkoğlu, 2013, s. 289; (Kösoğlu, 2013, s. 195)). Bu durum yerleşik hayata geçişle birlikte daha sağlam temellere oturtulmuş, zaman içerisinde yaşanan coğrafya ve mensup olunan dinin etkisiyle diğer sosyal yardım müesseseleri ortaya çıkmıştır.

İslam'ın hayatın her alanını köklü bir şekilde biçimlendirdiği Osmanlı Devleti'nde sosyal yapı, devletin yapısı ve kurumsal işleyişi kendine has özellikler göstermektedir. Bu nedenle Osmanlı'nın sosyal devlet anlayışını dini veya kaynağını yine dinden alan kültürel, ahlaki, vicdani hassasiyetler çerçevesinde incelemek gerekmektedir. Genel olarak Osmanlı devlet anlayışında adaleti, hürriyeti ve güvenliği sağlamak gibi temel kamusal hizmetler devletin sorumluluğunda iken eğitim, kültür, sağlık vb. sosyal hizmet faaliyetleri sivil topluma (vakıflar, loncalar vb.) bırakılmıştır (alıntıl原因 Özdemir, 2008, s. 104).

Osmanlı döneminin sosyal devlet anlayışını Tanzimat öncesi ve Batılılaşma hareketlerinin başladığı Tanzimat sonrası olmak üzere iki aşamada incelenebilir. Tanzimat öncesindeki sistem genel olarak yukarıda bahsedilen özellikler üzerinden şekillenmiştir ve sistemin mükemmel yakın bir şekilde işlediğini söylemek mümkündür. O derece ki, Kanuni Sultan Süleyman zamanında zekât verilecek yoksul bulunmadığı rivayet edilmektedir. Devlet yapısındaki bozulmaların ve zayıflamanın geri dönülmez bir hal aldığı Tanzimat döneminde yapılan reform çabalarının ardından ise sosyal devlet ve sosyal yardım yapısı günümüz Batılı anlayışına benzer bir biçimde devletleşmeye başlamıştır (Özdemir İ. M., 2008, s. 98-115). Özellikle Sultan II. Abdülhamit Han dönemi refah sistemi incelemeye son derece değer bir nitelik sergilemektedir. Batı ülkelerinin sömürgeci ve emperyalist hırslarının bir Dünya savaşına mâl olduğu bu dönemde devletin refah uygulamaları ülkenin en ücra köşelerine ulaşabilmiş hem Padişah'ın kişisel serveti hem devletin imkanları aracılığı ile hayata geçirilen özgün uygulamalar ve müesseseler böylesine zor bir dönemde ve kısa bir sürede Avrupa ülkelerini kısıktırarak bir düzeye gelmiştir (alıntıl原因 Özdemir, 2008, s. 118). Bakıma muhtaç yaşlılara, engellilere,

çocuklara, evsizlere yuva olan Dârülaceze, ülkemizin ilk çocuk hastanesi olan Hamidiye Etfal Hastane-i Âlisi, bir meslekî eğitim ve çocuk esirgeme kurumu olan Darülhayr-ı Âli (Öztürk, 1999) bu dönemde kurulan ve varlığını Cumhuriyet döneminde de sürdüren kurumlar ile ülkemizin günümüz sosyal devlet yapısının temelleri atılmıştır (Özdemir İ. M., 2008, s. 119).

### **3.2. Türkiye’de Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi**

Refah rejimleri arasında yapılan tasnifte Türkiye’nin gösterdiği gelişimin Akdeniz tipi refah rejimine daha uygun olduğu savunulmaktadır. Akdeniz ülkeleri tarımsal yapının baskın olduğu, sanayi kapitalizmine geçişi nispeten geç olan ülkelerdir. Günümüzde bu ülkelerde hızlı kentleşme ve tarımdan kopuş yaşanmakta, devlet kurumları da yeni yapıya göre dizayn edilmektedir. Bu tasnifte göz önünde bulundurulan ana unsur refah uygulamalarında devletin, piyasanın, sivil toplumun ve ailenin konumudur. Refah devleti bağlamında dağınık bir görünüm sergileyen Akdeniz refah rejiminde dayanışmanın güçlü olduğu aile kurumu ön plana çıkmaktadır. Akdeniz refah rejimi ülkelerinde devlet ve piyasa istihdam sağlarken aile ve sivil toplum sosyal sorumluluk almaktadır. Devlet, ailenin üstesinden gelemediği durumlarda devreye girmektedir (Kesgin, 2012, s. 43-45).

Osmanlı Devleti’nin son yılları ve Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk yıllarını tarihimizin en zorlu yılları olarak nitelemek yanlış olmayacaktır. Bu dönemde ülkeye çok büyük mücadeleler verilmiş, etkisi uzun yıllar sürecek yıkımlar tecrübe edilmiştir. Ülkemizin kuruluş yıllarında her alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da çalışmalar, yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak esasen savaşın yaralarını sarmaya yönelik politikalar yürütüldüğü için bu çalışmalar ne yazık ki yetersiz kalmıştır. Bununla beraber, bu çalışmaların çok önemli olduğunu belirtmek gerekir. Örneğin varlığını şu an ASPB Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde devam ettiren ve sosyal politika tarihimizin bir kilometre taşı olan Himaye-i Etfal Cemiyeti bu dönemde, 30 Haziran 1921’de kurulmuştur. Cumhuriyet tarihinde devletin sosyal anlamda esas rolü 2. Dünya Savaşı sonrasında yüklenmiştir. 1945 yılında Çalışma Bakanlığı, 1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumu, 1949 yılında Emekli Sandığı kurulmuştur (Kesgin, 2012, s. 46).

Türkiye’de sosyal devlet anlayışının ilk büyük ve en önemli adımının 1961 Anayasası ile atıldığını söyleyebiliriz. Çünkü sosyal devlet ilkesi ilk kez 1961 Anayasası’nda kendisine yer bulmuştur. 1961 Anayasası doğrultusunda sosyal politika alanında yapılan çalışmalardan biri de sosyal yardımlardır. Ancak bu dönemde uygulanan sosyal yardım uygulamaları toplumun tamamını kapsayıcı nitelikte olamamıştır. Yine de 1971 yılında Bağ-Kur’un kurulması, 1976 yılında kamuoyunda 2022 olarak bilinen “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun”un yürürlüğe girmesi vurgulanması gereken önemli gelişmelerdir (Kesgin, 2012, s. 46-47). 1970’li yıllarda yaşanan küresel petrol krizi ve 12 Eylül 1980 askerî harekâtı henüz yeşeren sosyal devlet anlayışını bir kez daha sekteye uğratmış ve ülkemizde sosyal devlet anlayışı 1980 sonrası yeniden şekillenme sürecine girmiştir.

80’li yıllarda Türkiye de dünyadaki gelişmelerin etkisinde kalmış, neoliberal iktisat akımının etkisiyle ekonomide serbestleşmeye, özelleştirmelere gidilmiş ve dolayısıyla devletin ekonomideki payı azalmıştır. Hem bu durum hem de ülkemizde 80’li yılların başında yaşanan siyasi gelişmelerin etkisiyle, sosyal devlet ilkesi 1982 Anayasası’nda yerini korusa da Türkiye’deki sosyal devlet anlayışı ve izlenen politikalar olumsuz etkilenmiştir. 80’li yıllarda yaşanan olumsuzluklar 90’lı yıllara da yansımış ve 90’lı yıllarda yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasi sorunlar da sosyal devlet anlayışının gelişmesine engel olmaya devam etmiştir. Söz konusu olumsuz gelişmelere rağmen 1983 yılında 2828 sayılı Kanunla Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme yasası, 1986 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF) Kanunu ve 1992 yılında ise Yeşil Kart Kanunu yürürlüğe giren çok önemli yasal düzenlemelerdir (Kesgin, 2012, s. 47).

İkinci binyılın başında yaşanan derinden sarsan 2001 Ekonomik Krizi ülkemiz tarihinin en büyük ekonomik krizi olarak tarihe geçmiştir. Krizin yaralarının sarılabilmesi için pek çok alanda reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, 2002 yılında açıklanan Acil Eylem Planı çerçevesinde hayata geçirilen Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında gerçekleştirilen yenilikler, 2005 yılında kabul edilen 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu ve nihayet 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar

Bakanlığı'nın kuruluşu ülkemizde sosyal devlet anlayışının gelişimi açısından en önemli gelişmeler olarak gösterilebilir (Yay, 2014, s. 157-159).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak 633 sayılı KHK ile kurulmuştur. Bu düzenleme sosyal politika tarihimiz için tam anlamıyla bir dönüm noktasıdır. Çünkü, tipik Akdeniz refah rejimi ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de rastlanan ve sıkça eleştirilen parçalı ve dağınık sosyal devlet yapısı bu düzenleme ile ortadan kaldırılmış, önceleri ilgili devlet bakanlığına ya da Başbakanlık'a bağlı olarak farklı birimlerce yürütülen sosyal hizmetler tek çatı altında toplanmıştır. Böylelikle, ASPB sosyal hizmetleri sunan ana kurum olarak belirlenmiştir (Kesgin, 2012, s. 41).

Sonuç olarak, Cumhuriyet'in ilk yıllarında dönemin son derece yıkıcı politik ve ekonomik olaylarının etkisinden kurtulmaya çalışan ülkemizde özellikle 2001 Krizi'nin ardından yapılan çalışmalar ile daha güçlü, modern, ihtiyaçlara daha çok cevap verebilen bir sosyal devlet yapısının kurulmasına gayret edildiği görülmektedir. Söz konusu çalışmalar günümüzde de devam etmektedir.

### **3.3. Türkiye'de Sosyal Yardımlar**

Genel olarak tüm toplumlarda tarihsel süreç içerisinde gelenekler, dini ve kültürel değerler ve içerisinde bulunulan zamanın koşulları ekseninde şekillenen çeşitli sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları var olmuştur. Ancak bu uygulamalar zaman içerisinde işlevini kısmen veya tamamen yitirmiş, yetersiz hale gelmiştir. Özellikle büyük savaşlar, ekonomik krizler, sanayi ve ticaret alanında yaşanan gelişmeler, nüfus artışı, kentleşme gibi geniş çaplı olayların etkisiyle oluşan işsizlik, yoksulluk, ihtiyaçların çeşitliliğinin artması gibi sosyal olgular geleneksel sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların bir kamu hizmeti olarak devletler tarafından üstlenilmesini icâb ettirmiştir (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 1-2).

Sosyal yardımlar tüm refah devletlerinde olduğu gibi ülkemizde de sosyo-ekonomik istikrar ve problemlerin çözümü için uygulanan, siyasi ve iktisadi hayatın önemli konularından biridir. Ülkemizdeki sosyal yardım anlayışının geçmişi incelendiğinde Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet döneminden 2000'li yıllara kadar

manevi motifler doğrultusunda ilerlediği görülmektedir. Bu süreçte STK'ların ve varlıklı bireylerin sosyal yardımlar alanında önemli rol oynadığı göze çarpmaktadır. Ancak Türkiye özellikle küreselleşme süreci ile değişen dünya düzeni ve 2001 Krizi ile beraber ülkemiz yeni bir sürece girmiştir. Bu nedenle Türkiye'de sosyal yardım anlayışının gelişimini 2002 öncesi ve 2002 sonrası olmak üzere iki aşama halinde ele almak yerinde olacaktır. Çünkü ülkemizde 1980'li yıllardan itibaren devlet eliyle sosyal yardım alanında yapılan birtakım düzenlemeler olsa da bu alanda asıl değişiklikler 2002 öncesinde sosyo-ekonomik açıdan yapısal bir sorun olarak ele alınmayan sosyal yardım konusu, daha önceden de değinildiği gibi, tarihi mirasımızın bir parçası olarak dini (zekât, fitre, sadaka vb.) ve kültürel (aile içi yardımlaşma vb.) bir anlayış doğrultusunda yürütülmüştür. Devlet eliyle yürütülen yardımlar ise toplumsal eşitsizliğin azaltılmasından ziyade yalnızca söz konusu eşitsizliği belirgin olmaktan uzaklaştırmak için ve dağılık, kuralsız, denetimsiz bir görünüm sergilemiştir (Karagöl & Dama, 2015, s. 7-15). 1980'li yıllarda tüm dünyayı etkisine alan neoliberal dalgadan nasibini alan Türkiye de geniş kapsamlı bir dönüşüme uğramış, uygulanmaya çalışılan yapısal değişim politikalarının neticesinde ciddi ekonomik krizler tecrübe etmiştir. Artan kamu açıkları ve beraberinde gelen borçlanma enflasyonu, işsizliği ve gelir dağılımında adaletsizliği artırmıştır. Sanayileşme aşaması henüz tamamlanmadan gelişmiş ülke ekonomilerine entegre olma çabası, dengesiz bir şekilde artan kentleşme olgusu işsiz ve yardıma muhtaç bir kesim oluşturmuştur.

1980 öncesinde hükümet programlarında yer almayan ancak geleneksel sosyal yardım mekanizmalarıyla derinleşmesi büyük ölçüde önlenen yoksulluk kavramı küreselleşme ve aile bağlarının zayıflaması ile ülkemizde de hissedilir hale gelmiş, 1980'lerden itibaren hükümet programlarında kalkınma politikaları kapsamında ele alınmıştır (alıntılayan Yıldırım, Doğan, & Toğçuoğlu, 2011, s. 11). Bu kapsamda gelir dağılımını iyileştirmek, yoksulluğu azaltmak adına SYDTF, Yeşil Kart Sistemi, Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP), Şartlı Nakit Transferi (ŞNT), mikro kredi gibi uygulamalar geliştirilmiştir (Yıldırım, Doğan, & Toğçuoğlu, 2011, s. 16).



Öte yandan yine bu dönemde neoliberal politikalar kapsamında özelleştirme ve yerelleştirme faaliyetleri önem kazanmış, sosyal yardımlar konusunda özel sektör ve yerel yönetimler teşvik edilmiştir. Çünkü bu dönemde sosyal devlet anlayışı Petrol Krizi'nin etkileri, küreselleşme ve sosyal devletin artan mali yükü gibi nedenlerle zayıflamıştır. Bu nedenle devletin sosyal yardımlar alanındaki sorumluluğu kısmen özel sektöre ve belediyelere devredilmiştir (Yay, 2015, s. 21). Bu değişim ülkemizde de başlamış ve sosyal hizmetlerin sunumunda kamunun sorumluluğundan ziyade diğer aktörleri, özellikle de aile kurumunu ve hayırseverliği, öne çıkaran bir yaklaşım doğmuştur (Taşğın & Özel, 2011, s. 188). Ancak bu eğilime rağmen devletin sosyal hizmet ve sosyal yardım alanından çekildiği söylenemez. Aksine kamu kaynaklı sosyal yardım harcamaları ve devlet teşvikinin de etkisiyle sosyal yardım alanında faaliyet gösteren STK sayısında eş zamanlı artış gözlemlenmiştir (Dodurka, 2014, s. 1).

Sosyal yardımlar alanındaki çok başlıktan kurtulmak için ilk adım bu dönemde atılmıştır. Sosyal dayanışmayı güçlendirmek, gelir dağılımındaki eşitsizliği gidermek ve ihtiyaç sahibi bireyler için kalıcı çözümler üretebilmek amacıyla bir bütçe tahsis edilerek halk arasında "*Fak-Fuk Fon*" olarak bilinen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kurulmuştur. SYDTF 14.06.1986 tarih ve 19134 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile T.C. Merkez Bankası nezdinde T.C. Başbakanlığa bağlı bir kurum olarak kurulmuştur. Bu kapsamda fon kaynaklarının ihtiyaç sahiplerine ulaştırılabilmesi için il ve ilçeler düzeyinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kurulması da öngörülmüştür (Yay, 2015, s. 22-24). İlk etapta Başbakanlık bünyesinde sekreterlik düzeyinde gösteren Fon 2004 yılında yine Başbakanlık'a bağlı bir genel müdürlük (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, SYDGM) haline getirilerek kurumsal bir statüye kavuşmuştur. 2011 yılından bu yana ise ASPB bünyesinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) adı ile sosyal yardımların ana kurumu olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

2002 yılı sonrasında sosyal yardım uygulamaları radikal bir değişim geçirmiştir. Çünkü bu değişim verilen yardımların yalnızca niteliğinde-niceliğinde

değil, çok daha önemli bir husus olan sosyal yardım anlayışında yaşanmıştır. Önceleri “*makarna-kömür*” ile özdeşleşen siyasi bir malzeme niteliğinde olan sosyal yardımlar artık ülkemizde bir “*hak*” olarak kabul edilmektedir. Günümüzde ASPB bünyesinde yürütülen sosyal yardımlar nicelik, nitelik ve hedef kitlesi yönünden çok çeşitlidir. Bu kapsamda ödeme gücünden mahrum çocuklar, öğrenciler, kadınlar, yaşlılar, engelli bireyler gibi yaşam standartları, gelir düzeyleri ellerinde olmayan nedenlerden dolayı belirli bir seviyenin altında olan dezavantajlı kesimler için aynı ve nakdî yardımlar verilmektedir.

Sosyal yardımlar alanında yaşanan bu iyileşmeler yalnızca anlayıştaki değişim ile izah edilemez. Zira sosyal yardımlar alanında gelişmelerin yaşanabilmesi için öncelikle ülkenin finansal kaynakları ve bu hizmetleri yürütecek personeli nitelik ve nicelik itibarıyla yeterli olmalıdır. 2001 Krizi'nin ardından alınan tedbirler sayesinde bütçe açığı, faiz oranı, kamu borcu, enflasyon, büyüme gibi makraekonomik göstergelerde görülen iyileşme sosyal yardımlar alanındaki iyileşmeye de olanak sağlamıştır. Böylece alt-orta gelir grubunun sosyo-ekonomik hayata katılımındaki engellerin kaldırılması önemli bir gündem maddesi olmuştur. Yürütülen bu politikalar kısa ve uzun vadede ülkenin sosyo-ekonomik dokusunda önemli neticeler doğuracaktır. (Karagöl & Dama, 2015, s. 7-19).

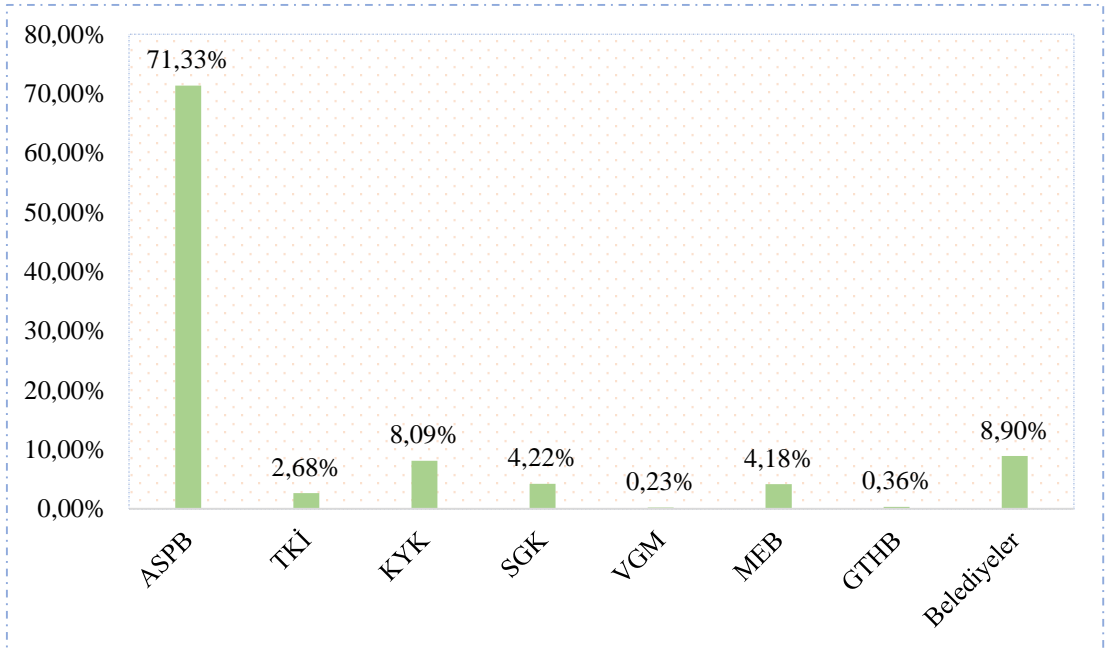
Türkiye’de sosyal yardımların ve sosyal hizmet uygulamalarının niteliğinin gösterdiği bu gelişmede yalnızca iç dinamikler değil, IMF ve Dünya Bankası'nın yoksulluk kavramına yaklaşımı ve AB'ye adaylık süreci de etkili olmuştur. AB adaylık sürecinin etkisi iki açıdan ele alınabilir. Öncelikle, AB uyum sürecinde kabul edilerek iç hukukta geçerli hale gelen insan hakları sözleşmeleri çerçevesinde özellikle kadınlar ve çocuklar açısından sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamalarındaki eksiklikler daha belirgin hale gelmiştir. İkincisi ise, AB'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele stratejisi kapsamında hazırlanması gereken Ortak İçerme Belgesi (Joint Inclusion Memorandum, JIM) ve Ulusal Plan'dır (Taşgın & Özel, 2011, s. 178).

Ülkemizdeki sosyal yardım niteliğindeki harcamaların GSYH'ye oranı 2002 yılından 2017 yılına kadar %0,5'ten %1,50'ye, yani tam 3 katına yükselmiştir.

Sosyal yardımlara ayrılan kaynak miktarı ise 2002 yılında 1,37 milyar TL iken bu miktar 2017 yılında 36,18 milyar TL'ye yükselmiştir (Karagöl & Dama, 2015, s. 8; ASPB SYGM Ar-Ge ve Tanıtım DB, 2018). Öte yandan 2002 yılında günlük 4,3\$'ın altında yaşayan yoksul oranı 2002 yılında %30,3 iken 2015 yılında %2,79'a düşmüştür. Aynı zamanda ülkemizde gıda yoksulluğu ve günlük 1\$'ın altında yaşayan yoksul fert bulunmamaktadır (TÜİK, tarih yok). Sosyal yardımlara ayrılan kaynağın oran ve miktar itibarıyla böylesine ciddi bir artış göstermesi; ASPB'nin kurulması ve SOYBİS'in oluşturulması ile sosyal yardımların etkin ve son derece sistematik bir yapıya kavuşması önemli başarılar olsa da yeterli değildir. Zira ülkemiz bu alanda hâlâ AB ülkelerinin gerisindedir (Karagöl & Dama, 2015, s. 8).

Sosyal yardım uygulamaları ve sosyal güvenlik sistemi, özellikle gelir dağılımında büyük farkların olduğu ve bu sorunun gelir dağılımı politikalarıyla giderilemediği durumlarda ekonomik durumu iyi olan bireylerden düşük gelirli bireylere gelir transferi sağlayarak gelir dağılımını iyileştirici etkide bulunmaktadır. Finansmanı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de vergilerle sağlanan (Türkoğlu, 2013, s. 296-300) sosyal yardım hizmetlerine ilişkin en güncel ve toplu veriler Şekil 3.1, Tablo 3.1 ve Tablo 3.2'de gösterilmektedir.

**Şekil 3.1:** Sosyal Yardımların Kurumlara Göre Dağılımı (2017)



**Kaynak:** ASPB SYGM Ar-Ge ve Tanıtım DB, 2018

**Tablo 3.1:** Türkiye’de ve Avrupa’da Sosyal Yardım Harcamaları

	2014	2015	2016	2017
Türkiye’de Sosyal Yardım Tutarı	22.914.990	26.723.541	32.007.123	36.177.549
Türkiye’de Sosyal Yardımların GSYH İçindeki Payı*	1,31	1,37	1,49	1,50
Türkiye’de Sosyal Yardımların Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı	5,11	4,80	5,85	6,04
AB-OECD Ülkelerinde Sosyal Yardımların GSYH İçindeki Payı	2,50	2,50	2,23	2,23

**Kaynak:** ASPB SYGM Ar-Ge ve Tanıtım DB, 2018

\*Söz konusu oran 2002 yılında %0,50 seviyesindedir ve 2002-2017 aralığında yıl bazında hızlı bir artış göze çarpmaktadır.

**Tablo 3.2:** Türkiye'deki Sosyal Yardımlara İlişkin Kurum Bazlı Veriler

Kurumlar ve Yardım Modelleri		Yıllar göre Sayılar ve Tutarlar			
		2002	2012	2017	
SYGM-Sosyal Yardım Alan Hane Sayısı (1)		-	2.839.191	3.201.253	
SYGM-Sosyal Yardım Alan Fayda Sahibi Sayısı (1)		-	8.333.526	10.801.309	
Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Yapılan Yardımlar	Vakıflara Periyodik Pay Aktarımı (Bin TL)	96.613	644.908	1.494.932	
	Eğitim Yardımları (Eğt. Mat. Yrd., Öğr. Bar. Taş. İlaşe Yrd, Yük. Öğr. Bursu Trans., Diğer Eğt. Yrd., Ücretsiz Kitap Yrd., Öğle Yemeği Yrd., Ücretsiz Taşıma, MEB Diğer Transferler (Bin TL)	213.303	750.970	1.297.500	
	Aile Yardımları (Bin TL)	120.087	237.449	528.244	
	Sağlık Yardımları (Bin TL)	159.497	481	21.698	
	Proje Destekleri (Bin TL)	16.095	184.161	133.503	
	Diğer Ödemeler (Bin TL) (4)	286.600	7.399	39.948	
	Şartlı Eğitim Yardımları (Bin TL)	-	501.490	761.469	
	Şartlı Sağlık Yardımları (Bin TL)	-	188.129	378.202	
	Şartlı Gebelik (Bin TL)	-	3.102	17.052	
	Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardımlar Kişi Sayısı	-	244.344	283.319	
	Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardım Tutarı (Bin TL)	-	371.493	837.936	
	Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardımlar Hane Sayısı	-	-	90.701	
	Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardım Tutarı (Bin TL)	-	-	155.390	
	Öksüz Ve Yetim Yardımı Kişi Sayısı	-	-	59.792	
	Öksüz Ve Yetim Yardımı Tutarı (Bin TL)	-	-	58.672	
	Muhtaç Asker Çocuğu Kişi Sayısı	-	-	10.034	
	Muhtaç Asker Çocuğu Yardım Tutarı (Bin TL)	-	-	6.034	
	Yakacak Yardımı Aile Sayısı	-	2.082.620	2.088.881	
	Yakacak Yardımı Ton	-	1.974.455	2.290.675	
	Yurt Kapasite	-	10.778	3.300	
	Yurt Sayı	-	48	19	
	Teslim Edilen Sosyal Konut Sayısı	-	3.962	1.417	
	Sosyal Konut Harcaması (Bin TL)	-	210.000	-	
	ASPB SYGM	2022 Yaşlı Ve Engelli Yardımı Kişi Sayısı	-	1.431.750	1.313.822
		2022 Yaşlı Ve Engelli Yardım Tutarı (Bin TL)	-	2.873.649	5.282.568
		Gss Primi Devlet Tarafından Ödenen Kişi Sayısı	-	9.099.059	6.732.639
Gss Prim Ödemeleri (Bin TL)		-	4.013.073	7.743.979	
Evde Bakım Aylığı Kişi Sayısı		-	398.335	499.737	
Evde Bakım Tutarı (Bin TL)		-	2.944.114	5.720.106	
Doğum Yardımı Kişi Sayısı		-	-	1.210.124	
Doğum Yardımı Tutarı (Bin TL)		-	-	515.742	

ASPB CHGM	Sosyal Ve Ekonomik Destek Kişi Sayısı	24.257	49.464	161.603
	Sosyal Ve Ekonomik Destek Yardım Tutarı (Bin TL)	5.233	199.161	834.692
Diğer Kumullar	Kömür Yardımı Tutarı (Bin TL) (TKİ)	-	642.996	-
	Kömür Yardımı Tutarı (Bin TL) (TTK)	-	-	-
	Yaşlı Ve Engelli Aylığı Kişi Sayısı (SGK) (2)	1.008.846	-	1.525.717
	Yaşlı Ve Engelli Yardım Tutarı (Bin TL) (SGK) (2)	311.623	-	161.493
	Tazminat Niteliği Taşıyan Ödemeler (Bin TL) (SGK) (5)	-	500.000	834.691
	Burs Kişi Sayısı (KYK)	-	377.151	548.156
	Burs Tutarı (Bin TL) (KYK)	-	1.036.934	2.053.739
	Yemek Yardımı Kişi Sayısı (KYK)	-	304.978	629.762
	Yemek Yardımı Tutarı (Bin TL) (KYK)	-	262.344	872.849
	Muhtaç Aylığı Kişi Sayısı (VGM)	1.054	3.513	4.653
	Muhtaç Aylığı Tutarı (Bin TL) (VGM)	1.459	15.780	29.941
	İmarat Hizmetleri Ailesayısı (VGM)	20.285	20.215	20.195
	İmarat Hizmetleri Tutarı (Bin TL) (VGM)	5.183	22.831	33.203
	Vakıf Gureba Hastanesi Fakir Hasta Tedavileri Kişi Sayısı (VGM)	6.246	-	-
	Vakıf Gureba Hastanesi Fakir Hasta Tedavileri Tutarı (Bin TL) (VGM)	377	-	-
	Burs Kişi Sayısı (VGM)	-	15.000	21.290
	Burs Tutarı (Bin TL) (VGM)	-	7.183	20.302
	Yeşil Kart Uygulaması Kişi Sayısı (Sağlık Bakanlığı) (3)	11.793.656	-	-
	Yeşil Kart Uygulaması Tutarı (Bin TL) (Sağlık Bakanlığı) (3)	160.000	-	-
	Burs Kişi Sayısı (MEB)	-	254.128	142.205
	Burs Tutarı (Bin TL) (MEB)	-	371.159	330.228
	Okul Sütü Projesi Kişi Sayısı (GTHB)	-	-	5.781.827
	Okul Sütü Projesi Tutarı (Bin TL) (GTHB)	-	-	128.439
	Sosyal Yardımlar Tutarı (Bin TL) (Belediye) (5)	-	721.997	3.220.150
Özel Okul Desteği (Bin TL) (MEB)	-	-	1.181.910	
Toplam (Bin TL)	1.376.069	16.758.572	36.177.549.000	
GSYH (Bin TL)	277.574.057	1.415.786.010	3.104.907.000*	
Toplam/GSYH (%)	0,50	1,18	1,50	
Toplam/Genel Bütçe Gerçekleşme (%)	1,21	4,63	6,04*	

**Kaynak:** ASPB SYGM Ar-Ge ve Tanıtım DB, 2018

(1) Sosyal yardım alan hane sayısı ve fayda sahibi sayısı istatistiklerine, Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kapsamında yapılan yardımlar ve 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan engelli ve yaşlı yardımları dahil edilmiş olup proje destekleri, kamu kurumlarına transferler ve GSS primi devlet tarafından ödenenler dahil edilmemiştir.

(2) 2011 yılı sonuna kadar SGK tarafından 2022 sayılı Kanun kapsamında verilmekte olan engelli ve yaşlı aylıkları 2012 yılında T.C. Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

(3) 2012 yılında Genel Sağlık Sigortası sistemine geçildiği için 2011 yılı sonu itibarıyla Yeşil Kart uygulaması sona ermiştir.

(4) Kıdem tazminatı vb. diğer giderler, red ve iadedden kaynaklanan giderler ve silinen alacaklardan kaynaklanan giderleri kapsamaktadır.

(5) Tahmini değerlerdir.

\* TÜİK, 2018

Tablo 3.2'de görüldüğü gibi sosyal yardımlar 2000'li yılların başından günümüze miktar ve GSYH'ye oran açısından gözle görülür bir artış kazanmıştır.

Son olarak, Tablo 3.3 sosyal yardımlardaki artışın yoksulluk oranlarına olan etkisini göstermektedir.

**Tablo 3.3:** Türkiye’de Yoksulluk Oranlarının Yıllara Göre Seyri

Yöntemler	Fert Yoksulluk Oranı (%)			
	2002	2009	2010	2015 <sup>(5)</sup>
<b>Türkiye</b>				
Gıda Yoksulluğu (Açlık) <sup>(4)</sup>	1,35	0,48	.	.
Yoksulluk (Gıda+Gıda Dışı) <sup>(4)</sup>	26,96	18,08	.	.
Kişi Başı Günlük 1 \$'ın Altı <sup>(1)</sup>	0,20	.	.	.
Kişi Başı Günlük 2.15 \$'ın Altı <sup>(1)</sup>	3,04	0,22	0,21	0,06
Kişi Başı Günlük 4.3 \$'ın Altı <sup>(1)</sup>	30,30	4,35	3,66	1,58
Harcama Esaslı Görelî Yoksulluk <sup>(2)(4)</sup>	14,74	15,12	.	.
<b>Kent</b>				
Gıda Yoksulluğu (Açlık) <sup>(4)</sup>	0,92	0,06	.	.
Yoksulluk (Gıda+Gıda Dışı) <sup>(4)</sup>	21,95	8,86	.	.
Kişi Başı Günlük 1 \$'ın Altı <sup>(1)</sup>	0,03	.	.	.
Kişi Başı Günlük 2.15 \$'ın Altı <sup>(1)</sup>	2,37	0,04	0,04	.
Kişi Başı Günlük 4.3 \$'ın Altı <sup>(1)</sup>	24,62	0,96	0,97	.
Harcama Esaslı Görelî Yoksulluk <sup>(2)(4)</sup>	11,33	6,59	.	.
<b>Kır</b>				
Gıda Yoksulluğu (Açlık) <sup>(4)</sup>	2,01	1,42	.	.
Yoksulluk (Gıda+Gıda Dışı) <sup>(4)</sup>	34,48	38,69	.	.
Kişi Başı Günlük 1 \$'ın Altı <sup>(1)</sup>	0,46	.	.	.
Kişi Başı Günlük 2.15 \$'ın Altı <sup>(1)</sup>	4,06	0,63	0,57	.
Kişi Başı Günlük 4.3 \$'ın Altı <sup>(1)</sup>	38,82	11,92	9,61	.
Harcama Esaslı Görelî Yoksulluk <sup>(2)(4)</sup>	19,86	34,20	.	.

**Kaynak:** TÜİK, 2016

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

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

(3) 2007 yılından itibaren yeni nüfus projeksiyonları kullanılmaktadır.

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

(5) 2014 yılından itibaren örneklem tasarımında yeni idari bölünüş temel alınmıştır. Bu nedenle kır ve kent düzeyinde tahmin üretilmemiştir.

Tablo 3.3'deki veriler incelendiğinde Türkiye'deki yoksulluk göstergelerinde 2002'den 2015'e kadar ciddi azalışlar gözlemlenmektedir. Dolayısıyla Tablo 3.3 ve Tablo 3.2 birbirlerini destekler niteliktedir. Çünkü sosyal yardım tutarlarındaki artış bireylerin refah seviyesini artırmış, onları yoksulluk sınırlarının üzerine çıkarmıştır. Diğer bir ifadeyle Tablo 3.3, Tablo 3.2'nin sonucu gibi görünmektedir.

Benzer bulgulara 10. Kalkınma Planı'nda da yer verilmiş ve plan kapsamında yoksulluk göstergelerinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede 2018 yılı için kişi başı günlük 4.30 \$'ın altındaki nüfus oranının 2018'de %1'in altına çekilmesi, gelir dağılımında ve görelî yoksulluk oranında iyileşmeler hedeflenmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 42-43)

### 3.4. Asgari Gelir Desteği Modelinin Türkiye’de Uygulanabilirliği

Avrupa lkelerinde sosyal politika anlayışının temel özelliği hak kavramının merkeze alınması ve sosyal yardım programlarının sosyal dışlanmayı önlemeye yönelik kurgulanmasıdır. Nitekim Avrupa Komisyonu’nun tavsiye kararlarında ve AB Bakanlar Konseyi’nin kararlarında kapsayıcı işgücü piyasası ve aktif içerme, asgari gelir desteği, hizmetlere erişim imkanının sağlanmasından oluşan üç ayaklı bir politikaya yönelik ulusal stratejilerin hedef alındığı görülmektedir. Sosyal dışlanmayı önlemek ve sosyal adaleti sağlamak için yararlanılan en önemli sosyal yardım uygulaması da asgari gelir desteğidir. Asgari gelir desteği ile geliri belirli bir eşiğin altındaki vatandaşlara nakit transferi yapılır ve insan haysiyetine yaraşır bir yaşam standardına yetecek bir gelir düzeyi garanti edilir. Ancak Avrupa lkelerindeki sosyal yardım sistemleri ve dolayısıyla asgari gelir desteği uygulamaları farklılıklar göstermektedir. Bu durum esas itibarıyla ülkelerin refah rejimlerindeki farklılıklardan ve mali olanaklarından kaynaklanmaktadır. AB lkelerinde ihtiyaç sahibi bireyler sosyal yardımlardan genel nitelikteki tek bir şema kapsamında yararlanmaktadır. Bireylerin hakları ulusal düzeyde ereve bir yasa ile teminat altına alınmış olup yerel düzeyde küçük farklılıklarla uygulanmaktadır (Frazier & Marlier, 2009, s. 5; (Karagöl & Dama, 2015, s. 13).

Çalışmanın son bölümünde ele alındığı ve Tablo 3.2’de mümkün olan en güncel veriler ile ayrıntılı bir şekilde gösterildiği gibi Türkiye’de pek çok farklı yardım tipi bulunmakta ancak daha genel, daha kapsayıcı (en temel özelliğiyle, belirli bir gelir düzeyinin altındaki bireyleri kapsayan) nitelikte olan bir asgari gelir desteği modeli bulunmamaktadır. Türkiye’nin dağınık bir tablo çizen sosyal yardım sistemi yaşlılar, engelliler, çocuklar, eşi vefat eden veya cezaevinde olan kadınlar gibi toplumda tespiti kolay olan ihtiyaç sahibi kesimi kapsarken diğer yoksul kesim bu sistemin dışında kalabilmektedir. Sosyal yardım sistemine benzer şekilde ilgili mevzuat da benzer bir nitelik arzetmekte ve bu durum beraberinde diğer dezavantajları da getirmektedir. Örneğin uygulama aşaması çalışanlar için daha uğraştırıcı hale gelebilmekte ve bu durum kamu kaynağı açısından vakit ve nakit kaybı olabilmektedir. Öte yandan bazı yararlanıcılar birden fazla yardımdan faydalanırken diğer ihtiyaç sahipleri yararlanabilecekleri sosyal yardım türlerinin

varlığından dahi haberdar olamamaktadır. Bu sorun Avrupa’da uygulanan sistemde de görülmekte, sosyal yardımlardan faydalanabileceği halde bu durumdan bîhaber olan veya ne yapacağını bilmeyen kesim “non-take up” olarak ifade edilen kapsanmayan kesime dahil edilmektedir. Dolayısıyla, toplumun sosyal yardımlar konusunda bilinçlendirilmesi gerekmektedir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın 2011 yılında kurulmasıyla hem sosyal yardımların hem de sosyal hizmetlerin tek elden yürütülmesi yönünde önemli adım atılmıştır. Bu noktada, hazırlık ve uygulama aşamalarında başarılı olacak bir asgari gelir desteği modeli de sosyal yardım alanındaki dağılımı giderebilecek, hem karar vericilerin ve uygulayıcıların hem de yararlanıcıların elini önemli ölçüde güçlendirebilecektir. Bu açıdan bakıldığında asgari gelir desteği modelinin bir gereklilik olduğu savunulabilir. Çünkü asgari gelir desteği modeli doğrudan toplumun en yoksul kesimini hedef almaktadır (Karagöl & Dama, 2015, s. 26).

Türkiye özelinde uygulanacak bir asgari gelir desteği sosyal yardım alanında radikal bir yenilik olacağını savunmak yanlış olmayacaktır. Çünkü bir asgari gelir desteği uygulaması özellikle hazırlık aşamasında son derece hassas davranılmasını gerektirmektedir. Bir asgari gelir desteği uygulamasının hayata geçirilebilmesi için gerekli koşullar finansal kaynaklarının yeterli olması, hukuki ve teknik altyapının yeterli şeklinde sıranabilir.

Ülkemizde uygulanacak potansiyel bir asgari gelir desteği modeli için gerekli olan ilk şart yeterli finansal kaynaklara sahip olunmasıdır. Finansal kaynakların yetersiz olması durumunda diğer koşullar sağlanmış olsa bile işlevlerini yitireceklerdir. Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında son yıllarda büyük bir atılım gerçekleştirildiği yadsınamaz bir gerçektir. Sosyal yardımlar alanındaki istatistikler incelendiğinde hem miktar itibarıyla hem de miktarın milli gelire oranı itibarıyla ciddi bir artış kaydettiği, bu alanda Türkiye ile Avrupa ülkeleri farkın hatırı sayılır bir biçimde azaldığı gözlemlenmektedir. Son yıllarda Türkiye’nin GSYH’sinde yaşanan artışlar gözönünde bulundurulduğunda finansman kaynaklarının mevcut durumda yeterli olduğu savunulabilir. Tablo 3.2’de da görüldüğü gibi, sosyal yardıma ayrılan tutar azımsanmayacak bir tutara ulaşmış ve



2018 yılı için bütçenin artırılması beklenmektedir. Yalnızca mevcut bütçe imkanları ve yararlanıcı sayıları göz önünde hesaba katılarak bir asgari gelir desteği modeli oluşturmak mümkün görünmektedir.

Teknik altyapının yeterliliği boyutunda hem asgari gelir desteği uygulamasının sürdürüleceği ve izleneceği bilgisayar sisteminin hem de ödemelerin gerçekleştirileceği bankacılık sisteminin yeterli olması gerekmektedir. Mülga SYDGM tarafından hayata geçirildikten sonra sosyal yardım alanında adeta bir çığır açan ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla varlığını SYGM bünyesinde sürdüren SOYBİS teknik altyapının yeterliliği anlamında büyük bir avantaj sağlamaktadır. Ayrıca, 2010 yılında SOYBİS temel alınarak farklı kurumlardan alınan verileri bütünleştiren ve sosyal yardım başvurularının kayıt altına alınması, takip edilmesi ve programların raporlanması amacıyla ek hizmetler sunan Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (BSYS) geliştirilmiştir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı & Dünya Bankası, 2017, s. 15). Türkiye'deki 2001 Krizi'nin ardından ciddi bir yeniden yapılanma süreci geçiren bankacılık sisteminin de finansal ve teknik altyapısıyla yeterli olduğu savunulabilir. Nitekim etkilerinin tüm başta ABD olmak üzere dünyada pek çok ülkede hissedildiği 2008 Küresel Ekonomik Krizini sağlam bankacılık yapısı, kurallı kamu maliyesi ve güçlü bütçesi sayesinde "hafif sıyrıklarla" atlattır (Karagöl & Dama, 2015, s. 24). Ülkemizin sahip olduğu imkânlar göz önünde bulundurulduğunda, bir asgari gelir desteği uygulaması için ihtiyaç duyulan şey politikanın siyasi otorite tarafından uygun görülmesi ve hukuki altyapısının oluşturulmasıdır (Coşkun, Güneş, & Ortakaya, 2011).

Asgari gelir desteğinin hazırlanması ve uygulanması aşamaları için finansal, teknik ve altyapının yeterliliğinin yanında alınması gereken diğer tedbirler de bulunmaktadır. Örneğin araştırmacılar ve akademisyenler asgari gelir desteğinin hak temelli bir anlayışla verilmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Diğer yandan bu yardımların düzenli ve uzun süreli, hatta çalışabilecek durumda olmayan bireyler için sürekli olması gerektiği de vurgulanmaktadır. Bu sayede birey mali açıdan olduğu gibi psikolojik açıdan da büyük bir rahatlama hissedecek, kendi hayatıyla ilgili daha sağlıklı karar verebilecektir. Ancak uygulama aşamasında karşılaşılabilecek ahlaki tehlikelere karşı gerekli önlemler alınmalı; uygulamanın suistimal edilmesi,

bireylerin yardıma bağımlı hale gelmesi ve tembelliğe teşviki de önlenmelidir (Karagöl & Dama, 2015; Buğra & Sınmazdenir, 2004).

Türkiye’de uygulanacak olası bir asgari gelir desteği modelinin uygulama aşamasında alınması gereken en önemli tedbir ise, Avrupa’daki uygulama örneklerinde en önemli şart olarak koşulan sosyal yardım ve istihdam arasındaki bağlantının tesis edilmesidir. Çünkü, asgari gelir desteği uygulamaları temelde insan haysiyetini korumayı esas alan uygulamalardır. Sosyal yardım-istihdam ilişkisinin sağlanması da aynı mentaliteye sahiptir. Çünkü desteklenen ihtiyaç sahibi bireyin istihdama kazandırılması bir yandan bireyin benlik duygusunun, özsaygısının ve özgüveninin gelişmesine önemli katkıda bulunacak, diğer yandan ülke ekonomisini yardım maliyetinden kurtaracak ve ekonomiye katma değer kazandıracaktır. Bireyin kendisine teklif edilen uygun nitelikli bir işi geçerli bir mazereti olmaksızın reddetmesi durumunda ise desteğin miktarının azaltılması, askıya alınması veya iptal edilmesi gibi caydırıcı yaptırım seçenekleri de uygulama dahilinde olmalıdır.

## SONUÇ VE TARTIŞMA

Devlet, kişileriyle ve kurumlarıyla büyük bir makine gibidir. Bu makinenin düzenli ve verimli bir şekilde çalışabilmesi için içindeki parçaların birbiriyle uyumlu ve bakımlarının sağlanması gerekir. Çünkü parçalardan birinde meydana gelecek sorun makinenin işleyişini aksatacaktır. Bunu sağlamak için devlet pek çok aracı kullanır: eğitim hizmetleri, adalet hizmetleri, sağlık hizmetleri, iktisadi hizmetler, sosyal hizmetler vb.

Tüm araçların kullanılmasındaki ana amaçlardan bir tanesi toplumsal refahın tesisidir. Çünkü bir toplumun, bir devletin çatısı altında yaşayan bireylerin yalnızca dış tehditlerden korunması yeterli olmayacaktır. İnsan doğası gereği arzulanan durum kaliteli bir yaşam sürdürülmesidir. Yaşam standartlarında istenen düzeye ulaşamaması ucu bireyin, hanenin mutsuzluğuna hatta toplumsal huzursuzluğa varan sonuçlara sebebiyet verebilecektir. Bu noktada refah devleti devreye girmektedir.

Refah devleti bireyelerine insan onuruna yaraşır bir yaşam standardı sunan, onları sosyal risklerden koruyan, bireyin ruhsal ve bedensel varlığını sağlıklı bir şekilde sürmesini sağlamaya çalışan devlettir. Refah devletinin oluşumu ve işleyişi dünyanın her yerinde farklıdır. Çünkü her coğrafyanın kendine özgü dini, siyasi, kültürel, fiziki vb. özellikleri vardır. Liberal, muhafazakâr, sosyal demokrat, Güney Avrupa gibi farklı refah rejimlerinin oluşması da bu durumdan kaynaklanmaktadır.

Türkiye’de refah devletinin kurumsal kimliği Avrupa ülkelerine göre daha geç oluşmuştur. Çünkü Türk toplumunda dayanışma hissi her zaman güçlü olmuştur. Bu his İslamiyetin kabulü ile yeni bir boyut kazanmış, daha güçlü hale gelmiştir. Vakıf sistemi bu konuda verilebilecek en güzel örnektir. İnsan her zaman yenilikler peşinde koşan bir varlık olduğu için toplumların birbirlerini etkileme veya örnek alma imkanları zaman içerisinde artmıştır.

Bu tez çalışmasında uygulaması Avrupa ülkelerinde de nispeten yeni olan bir sosyal yardım politikası aracı olan asgari gelir desteğinin Türkiye’nin sosyal yardım sistemine uyarlanabilip uyarlanamayacağı tartışılmıştır.

Asgari gelir desteğinin uygulama aşaması yeni olsa da bu uygulamanın temelini oluşturan düşünceler çok eskilere dayanmaktadır. Hak temelli ve toplumda ihtiyacı olan herkese hitap eden bir sosyal yardım uygulamasının gerekliliği yüzyıllar öncesinden dile getirilmeye başlanmıştır. Çünkü böyle bir uygulama sayesinde birey bir yandan bir başkasına muhtaç olmaktan ve bu durumun getireceği psikolojik ağırlıktan, öte yandan sosyal dışlanmadan korunacaktır. Böyle bir uygulamanın getireceği bir diğer fayda da toplumsal huzurun muhafazasıdır. Nihayet hızla gelişen teknolojinin ve küreselleşme dalgasının toplumları büyük bir hızla etkilediği değiştirdiği 20. yüzyılın sonlarında asgari gelir desteği uygulaması hayata geçirilmiş, belki de hayata geçirilmesi bir gereklilik haline gelmiştir.

Türkiye'deki sosyal yardım sistemi incelendiği zaman göze çarpan en önemli husus sistemdeki parçalı yapıdır. Türkiye'de farklı kuruluşlar tarafından verilen pek çok farklı sosyal yardım tipi bulunmaktadır. Benzer şekilde bu yardımlardan toplumun pek çok farklı kesimi yararlanmaktadır: yaşlılar, engelliler, çocuklar, eşinden şu veya bu sebeple ayrı yaşayan kadınlar vb.

Türkiye'de sosyal devlet özellikle ikinci binyılın başından itibaren radikal değişiklikler geçirmiş. Bu tip değişimlerin sonuçlarını bize en iyi rakamlar gösterir. Ülkemizde son 15 yıllık süreçte yardım tutarları, yardımların milli gelir içindeki payı ve yardımdan yararlanan birey sayısı hızla artmıştır. Bu durum, şüphesiz çaresiz durumdaki pek çok insanın hayata tutunmasını, pek çok öğrencinin ailesinin yanında yaşamını ve eğitimini sürdürmesini sağlamış, pek çok kadının çocuklarıyla verdiği yaşam mücadelesine bir nebze olsun destek vermiştir.

Peki yardımların çok çeşitli olması sadece olumlu yanları ile mi vardır? Elbette yardımlardaki çeşitlilik beraberinde bazı problemleri bazı aksaklıkları getirecektir. Öncelikle, ne kadar yardım varsa bir o kadar da mevzuat var demektir. Bu durum beraberinde bazı sorunları da getirmektedir: bürokrasinin artışı, çalışanlar açısından işyükünün artışı ve daha fazla vakit harcanması, dolayısıyla motivasyonunun ve verimliliğinin azalması, muhtemel mevzuat boşluklarından yararlanan müracaatçıların birden fazla yardımdan yararlanması, ihtiyaç sahibi olup

bilgi sahibi olamayan bireylerin yardımlardan yararlanamaması, kamu açısından hizmetlerin yürütülmesi için daha fazla maliyete katlanma vb.

Asgari gelir desteği modeli ile sosyal yardım hizmetleri toplulaştırılacak ve bu model yukarıda sayılanların aksi olan avantajları sağlayacaktır. Söz gelimi yardımlar tek elden ve daha sistematik bir biçimde yürüyecek; hem bu alanda çalışanlar hem müracaatçılar daha az efor sarfedecek, verimlilik artacak, daha az vakit ve nakit harcanacaktır. Yani başarılı uygulanacak bir asgari gelir desteği modeli hem vatandaşlar hem de devlet açısından bir “win-win” (kazan-kazan) durumudur.

Yalnızca yukarıda sayılan bu olumsuzluklar dahi bir asgari gelir desteği modeline geçiş için yeter sebep kabul edilebilir. Ancak asgari gelir desteği sosyal yardım sisteminde çok yönlü bir yeniliktir. Bu nedenle öncesinde ciddi hazırlıklar yapılmasını gerektirmektedir. Ülkenin finansal, teknolojik ve hukuki altyapısı bu sistemin başarılı uygulanabilmesi için güçlü olmalıdır. Hukuki altyapı hizmetin önünü açacak, finansal yeterlilik ise hizmetin uygulanmasına imkân sağlayacaktır. Teknolojik altyapının güçlü olması hizmetin daha sağlıklı yürütülmesini, bireylerin durumlarında meydana gelecek değişimlerin daha iyi izlenmesini, istatistiklerin daha sağlıklı tutulmasını sağlayacaktır. Bankacılık sisteminin geniş bir ağa sahip olması ise ödemeleri kolaylaştıracaktır.

Türkiye'nin sahip olduğu imkanlar değerlendirildiğinde bir asgari gelir desteği modeli için yeterli mali güce sahip olduğu görülmektedir. Yalnızca sosyal yardımlara ayrılan mevcut bütçe ile dahi bir asgari gelir desteği modeli uygulanabilir görünmektedir. Günümüzde ülkemizde de bireylerin malvarlıkları kayıt altına alınabilmekte, istihdam durumları izlenebilmektedir. BSYS, SOYBİS ve mevcut teknolojik imkanlar asgari gelir desteği için yeterli imkânı sunacak kapasitededir. Bu aşamada ihtiyaç duyulan husus, gerekli hukuki çalışmaların yapılması ve mevzuatın oluşturulmasıdır.

Modelin Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanışı incelendiğinde hizmetin sunumunda aktivasyon şartının sıkı sıkıya koşulduğunu görmekteyiz. Türkiye’de uygulanacak bir asgari gelir desteği modelinde de aynı şart koşulmalı, sosyal yardım

ve istihdam arasındaki bağ kurulmalıdır. Aksi takdirde, mevcut sistemde dahi karşılaşılan maaş algısı yerleşebilecek, vatandaş yardımını kendisine hak görebilecek ve tembelleşebilecektir. Asgari gelir desteği ile arzulanan esas amaç bireyin psikolojik gücünün ve sağlıklı karar verme kabiliyetinin korunması, toplumsal hayattan soyutlanmasının/dışlanmasının önüne geçilmesidir. Bireyin istihdama kazandırılması ise çok daha güçlü etkileri sağlayacaktır. Her Őeyden önce bireyin benlik duygusu, özsaygısı ve özgüveni artacaktır. Diğer yandan hem birey ülke ekonomisine katkıda bulunacak, hem de sosyal yardım harcaması azalan devlet mali açıdan tasarruf edecektir. İstihdam koşuluna geçerli bir sebebi olmadığı halde uymayan yararlanıcılar için ise Avrupa Birliği uygulamalarında görülen yardımın askıya alınması, kademeli olarak azaltılması veya sonlandırılması gibi tedbirler alınmalıdır.

Özetle, Türkiye’de gerekli hukuki çalışmaların yapılması, yine modelin hazırlık aşamasında gerekli analizlerin sağlıklı bir Şekilde yapılması ve uygulama aşamasında hem hizmetin takibinin hem de aktivasyon koşulunun etkin bir Şekilde uygulanması halinde bir asgari gelir desteği modelinin uygulanabileceği ve önemli kazançlar sağlayacağı düşünölmektedir.

## KAYNAKÇA

- Abrahamson, P. (1999, Aralık). The Welfare Modelling Business. *Social Policy & Administration*, 33(4), 337-491.
- Adeyemi, T. (2011, Eylül). The Effective use of Standard Scores for Research in Educational Management. *Research Journal of Mathematics and Statistics*, 3(3), 91-96.
- Aidukaite, J. (2010). Welfare Reforms in Central and Eastern Europe: A New Type of Welfare Regimes? *Ekonomika*, 89(4), 7-24.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı & Dünya Bankası. (2017). *Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi*. [http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/data/5aaf98f2290eac14840e455e/SAIS%20TR\\_low.pdf](http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/data/5aaf98f2290eac14840e455e/SAIS%20TR_low.pdf) adresinden alındı
- Aktan, C. C., & Özkıvrak, Ö. (2008). *Sosyal Refah Devleti*. Ankara: Okutan Yayınları.
- Aktan, C. C., & Yaşar, İ. V. (2002). Yoksullukla Mücadele ve Negatif Gelir Vergisi Önerisi. C. C. Aktan (Dü.) içinde, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri* (s. 621-631). Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Alkire, S., & Robles, G. (2017, 05). *Global Multidimensional Poverty Index 2017*. 12 11, 2017 tarihinde OPHI: [http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/B47\\_Global\\_MPI\\_2017.pdf](http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/B47_Global_MPI_2017.pdf) adresinden alındı
- Arıcı, K. (1986). Beveridge Planı. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 17.
- Arpacıoğlu, Ö., & Yıldırım, M. (2011). Dünya'da ve Türkiye'de Yoksulluğun Analizi. *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(2), 60-76.
- ASPB SYGM Ar-Ge ve Tanıtım DB. (2018). *Kamu Sosyal Yardım Sistemi*. ASPB, Ankara.
- Başaran, A. A., & Çetinkaya, M. (2013). Türkiye'de Sübjektif Yoksulluk Profili: 2003–2008. *Sosyoekonomi*, 19(19), 243- 262.
- Bambra, C. (2007). Defamilisation and Welfare State Regimes: A Cluster Analysis. *International Journal of Social Welfare*, 16(4), 326–338.
- Barr, N. (1993). *The Economics of the Welfare State*. California: Stanford University Press.
- Batur, B. (2011). *Sosyal Devlet Bağlamında Sosyal Politika ve Projelerin Sosyolojik Bir İncelemesi*.
- Bellù, L. G., & Liberati, P. (2005, 11). *Impacts of Policies on Poverty Generalised Poverty Gap Measures*. 12 06, 2017 tarihinde FAO:

[http://www.fao.org/docs/up/easypol/324/gnrlsed\\_pvty\\_gap\\_msrs\\_010EN.pdf](http://www.fao.org/docs/up/easypol/324/gnrlsed_pvty_gap_msrs_010EN.pdf)  
adresinden alındı

Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26(3), 351-372.

Bottomore, T. (2001). *Marksist Düşünce Sözlüğü*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Peña-Casas, R., & Vanhercke, B. (tarih yok). *Integrated Support for the Long-Term Unemployed in Europe A Study of National Policies*. European Commission. Liser&Applica: European Commission.

Boz, Ç. (2012). Adam Smith ve Amartya Sen. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(3), 71-96.

Brown, J. (1995). *The British Welfare State: A Critical History*. Cambridge: Wiley-Blackwell Publishing.

Bulut, N. (tarih yok). *Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı*. 11 05, 2017 tarihinde <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/NBulut2.html> adresinden alındı

Buğra, A., & Sınmazdenir, N. T. (2004). *Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu.

Buğra, A., Keyder, Ç., & Erdem, I. (2006). *Sosyal Yardım Uygulamaları ve Topluma Yararlı Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması*. UNDP. Ankara: Yalçın Printing House.

Caimi, V. (2017, 10 17). *Minimum Income A Social Investment to Tackle Poverty*. 01 11, 2018 tarihinde The Greens-European Free Alliance in the European Parliament: <https://www.greens-efa.eu/en/article/news/minimum-income-7462/?pdf=32> adresinden alındı

Calvo, M. (2016, 06). *Minima Sociaux: la Croissance Soutenue du Nombre d'Allocataires s'Atténue en 2014*. 01 24, 2016 tarihinde Ministère des Solidarités et de la Santé (DREES): <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er964.pdf> adresinden alındı

Casas, R. P. (2005). *Minimum Income Standards In Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes*. Leinster: EAPN Ireland.

Coşkun, S., Güneş, S., & Ortakaya, F. (2011). Asgari Gelir Desteği Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(3), 129-158.

Crepaldi, C., Castegnaro, C., & Naaf, S. (2011). *The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union 2007-2010*. European Parliament's



Committee on Employment and Social Affairs. Brussels: European Parliament Directorate General For Internal Policies.

Crepaldi, C., Roit, B. d., Castegnaro, C., & Pasquinelli, S. (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States*. European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs. Brussels: European Parliament Directorate General For Internal Policies.

CROP. (2007). *Poverty: An International Glossary*. (P. Spicker, S. A. Leguizamon, & D. Gordon, Dü) London: Zed Books.

Çımrın, F. K., & Durdu, Z. (2014). Refah Devletinin Yeniden Yapılanması ve Emeklilik Sistemi Üzerine Etkileri. *Emek ve Toplum*, 45.

Daly, M. (2015). *ESPN Thematic Report On Minimum Income Schemes Ireland*. European Social Policy Network (ESPN). Brussels: European Commission.

Deeming, C. (2014). Social Democracy and Pocial Policy in Neoliberal Times. *Journal of Sociology*, 50(4), 577-600.

Devlet Denetleme Kurulu. (2009, 06 04). *Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin D.* <http://akgul.bilkent.edu.tr/ddk/ddk29.pdf> adresinden alındı

Dodurka, B. Z. (2014). *Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar*. İstanbul.

Doğan, E. (2014). Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi. Kalkınma Bakanlığı.

DPT. (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.

Duclos, J.-Y. (2002, 12). *Vulnerability and Poverty Measurement Issues for Public Policy*. 12 03, 2017 tarihinde The World Bank Documents & Reports: [http://documents.worldbank.org/curated/en/748011468763520444/pdf/multi0\\_page.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/748011468763520444/pdf/multi0_page.pdf) adresinden alındı

Ebbinghaus, B. (2012). *Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?* Edinburgh: The University of Edinburgh The Centre of African Studies.

Ebbinghaus, B., & Manow, P. (2001). *Introduction: Studying Varieties of Capitalism*. London: Routledge Press.

Ekin, N. (1989). *Endüstri İlişkileri*. İstanbul: İÜ İşletme Fakültesi Yay.

Ekin, N., Alper, Y., & Akgeyik, T. (1999). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*. İstanbul: İTO Yayınları.

- Erdem, I. (2006). *Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu.
- Erdoğan, G. (2002). Türkiye'de ve Dünya'da Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler. C. C. Aktan (Dü.) içinde, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri* (s. 363-433). Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Ersöz, H. Y. (2003). *Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü*. İstanbul: İktisat Fakültesi Mecmuası.
- Eser, H. B., Memişoğlu, D., & Özdamar, G. (2011). Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi. *SDÜ İİBF Dergisi*, 208.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Eurostat. (2017, 11 29). *Expenditure: Main Results*. 01 27, 2018 tarihinde Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/> adresinden alındı
- Eurostat. (2018, 01 18). *Your Key to European Statistics*. 02 03, 2018 tarihinde Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> adresinden alındı
- Eurostat Statistics Explained. (2017, 12 20). *Minimum Wage Statistics*. 01 15, 2018 tarihinde Eurostat Statistics Explained: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum\\_wage\\_statistics#Countries\\_not\\_covered\\_by\\_minimum\\_wage\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics#Countries_not_covered_by_minimum_wage_statistics) adresinden alındı
- Eydoux, A. (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States* (s. 107-111). içinde Brussels.
- Figari, F., Haux, T., Matsaganis, M., & Sutherland, H. (2010). *Coverage and adequacy of minimum income schemes in the European Union*. Essex: Institute for Social and Economic Research (ISER), University of Essex.
- Fischer, R. (2017, 04 22). *Average Salary in European Union 2017*. 01 16, 2018 tarihinde Reinis Fischer: <https://www.reinisfischer.com/average-salary-european-union-2017> adresinden alındı
- Fischer, R. (2017, 03 21). *What's Minimum Wage in European Union 2017*. 01 15, 2018 tarihinde Reinis Fischer Web Sitesi: <https://www.reinisfischer.com/whats-minimum-wage-european-union-2017> adresinden alındı
- Frazer, H., & Marlier, E. (2016). *Minimum Income Schemes in Europe A study of National Policies 2015*. European Commission. Brussels: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

- Frazier, H., & Marlier, E. (2009). *Minimum Income Schemes Across EU Member States*. European Commission. Brussels: European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Frazier, H., & Marlier, E. (2013). *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion: A Study of National Policies*. European Commission. Luxembourg: CEPS/INSTEAD.
- Göze, A. (1976). *Sosyal Devlet Sistemi*. İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Göze, A. (1995). *Liberal Marxiste Faşist ve Sosyal Devlet*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Gül, S. S. (2004). *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!* İstanbul: Etik Yayınları.
- Gül, S. S. (2006). *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakârlık Kışkıracında Refah Devleti*. Ankara: Ebabil Yayınları.
- Gümüş, İ., & Tatlıyer, M. (2013). Güney Avrupa Refah Rejimi'nin Borç Krizi. *İş Ahlakı Dergisi*, 6(1), 1-37.
- Gündoğan, N. (2007). *Yoksulluğun Değişen Yüzü: Çalışan Yoksullar*. Eskiőehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Gündoğan, N. (2008). Türkiye de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele. *Ankara Sanayi Odası Dergisi*, 42-56.
- Güriz, A. (1993). *Kapitalizm ve Hukuk*. 11 05, 2017 tarihinde <http://www.anayasa.gov.tr>:  
[http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa\\_yargisi/anyarg10/adnanguriz.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg10/adnanguriz.pdf) adresinden alındı
- Güzel, A., & Okur, A. R. (1990). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right: Future of Radical Politics*. California: Stanford University Press.
- Gladstone, D. (1995). *British Social Welfare Past, Present and Future*. London: UCL Press.
- Gough, I. (1987). *The Welfare State*. Londra: Macmillan Press.
- Gough, I. (2000). Welfare Regimes in East Asia and Europe. *Parallel session to the Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000* (s. 1-39). Paris: World Bank Conference.
- Gough, I. (2017, 08). *Basic Income & the Social Democratic Welfare State*. 01 18, 2018 tarihinde The Progressive Economics Group: <https://peg.primeeconomics.org/policybriefs/basic-income-the-social-democratic-welfare-state> adresinden alındı

- Greve, B. (1998). *Historical Dictionary of the Welfare State*. London: The Scarecrow Press.
- Greve, B. (2017). Country Case Study Denmark. C. Crepaldi, B. d. Roit, C. Castegnaro, & S. Pasquinelli içinde, *Minimum Income Policies in EU Member States* (s. 120-122). Brussels: European Parliament.
- Hagenaars, A. J., Vos, K. d., & Zaidi, M. A. (1994). *Poverty Statistics in the late 1980s*. Luxembourg: Eurostat.
- Haughton, J., & Khandker, S. R. (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington, DC: The World Bank.
- Heclo, H. (1981). Toward a New Welfare State? P. Flora, & H. Heidenheimer içinde, *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Publishers.
- Huber, E. R. (1970). Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 35-36.
- Immervoll, H. (2009). *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*. Bonn: IZA.
- Johnson, N. (1991). *Reconstructing the Welfare State*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf Press.
- Kösoğlu, N. (2013). *Türk Olmak ya da Olmamak: Millî Kültür, Mozaik Kültür ve Etnisite*. İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Kachroo-Levine, M. (2017, 02 27). *5 Things You May Not Know About Basic Income*. 01 05, 2018 tarihinde Forbes: <https://www.forbes.com/sites/mayakachroolevine/2017/02/27/5-things-you-may-not-know-about-basic-income/#6e623412343f> adresinden alındı
- Kapani, M. (1980). *Kamu Hürriyetleri*. Ankara: AÜHF Yayınları.
- Kara, U. (2004). *Sosyal Devlet'in Yükselişi ve Çöküşü*. İstanbul: Özgür Üniversite Kitaplığı.
- Karaarslan, İ. (2016). *Avrupa Birliği'nde İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği ve Türkiye'nin Uyumu*. Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları.
- Karadağ, M. A., & Saraçoğlu, B. (2015). Çok Boyutlu Yoksulluk Analizi: Türkiye-AB Karşılaştırması. *Amme İdaresi Dergisi*, 48(4), 129-159.
- Karagöl, E. T., & Dama, N. (2015). *Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar*. İstanbul: SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.
- Kebede, B., Bigsten, A., & Shimeles, A. (2005). *Poverty, Income Distribution and Labour Markets in Ethiopia*. Almqvist: Nordiska Afrikainstitutet.

- Kela. (2016, 12). *Basic Income Experiment 2017-2018*. 01 27, 2018 tarihinde Kela: [http://www.kela.fi/documents/10180/3611332/Kela\\_BASICINCOME\\_A4\\_EN.pdf/80b99f40-bc88-4fb8-a47d-d8674ac00a9a](http://www.kela.fi/documents/10180/3611332/Kela_BASICINCOME_A4_EN.pdf/80b99f40-bc88-4fb8-a47d-d8674ac00a9a) adresinden alındı
- Kesgin, B. (2012). Sosyal Politikanın En Önemli Kurumu: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. *Đnsan Hakları Yıllığı*, 30, 41-54.
- Klasen, S., & Schüler, D. (2009, 04). *Reforming the Gender-Related Development Index (GDI) and the Gender Empowerment Measure (GEM): Some Specific Proposals*. Georg-August-Universität Göttingen. Goettingen: Ibero-Amerika Institut für Wirtschaftsforschung.
- Kol, E. (2014). Refah Rejimleri Açısından Sağlık Sistemlerinin Değerlendirilmesi: Güney Avrupa Refah Modeli ve Türkiye. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 3(5), 15-31.
- Koray, M. (2003). Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutlan ve Geleceği. *Görüş Dergisi*(57), 64-74.
- Koray, M. (2005). *Sosyal Politika*. İstanbul: İmge Kitabevi.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Kuivalainen, S. (2004). *A Comparative Study On Last Resort Social Assistance Schemes In Six European Countries*.
- Luhmann, N. (2002). *Refah Devletlerinin Siyaset Teorisi*. İstanbul: Bakış Yayınları.
- Madenöglü, K. (2010). Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Desteği: Türkiye'deki Uygulama. *Türk-İş Dergisi*(389), 37-40.
- Marchal, S., & Mechelen, N. V. (2014). *A New Kid In Town? Active Inclusion In European Minimum Income Schemes*. Antwerp: ImPRovE.
- Marx, K., & Engels, F. (1987). *Alman İdeolojisi (Feurbach)*. Ankara: Sol Yayınları.
- Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L., & Moreno, L. (2003). Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Social Policy & Administration*, 37(6), 639-655.
- Memiş, H. (2014). Küreselleşme ve Yoksulluk İlişkisi. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 5(1), 144-161.
- Mesini, D. (2017). Country Case Study Italy. C. Crepaldi, B. d. Roit, C. Castegnaro, & S. Pasquinelli içinde, *Minimum Income Policies in EU Member States* (s. 103-106). Brussels: European Parliament.
- Midgley, J. (1998). *Social Welfare in Global Context*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Mishra, R. (1984). *Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. Brighton: Harvester Wheatsheaf Press.
- MISSOC. (2017, 07 01). *Comparative Tables on Social Protection - Results*. 01 17, 2018 tarihinde MISSOC Comparative Tables Database: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp> adresinden alındı
- Musgrove, P. (2000). Health Insurance: The Influence of The Beveridge Report. *Bulletin of the WHO*.
- Nakiboğlu, A., & Çetinkaya, N. (2016, 04). Sosyal Devlet (Refah Devleti) Anlayışında Türkiye’de Eğitim Harcamaları (2000-2015). *Route Educational and Social Science Journal*, 3(2), 78-112.
- OECD. (2018, 01 27). *Social Spending*. 01 27, 2018 tarihinde OECD Data: <https://data.oecd.org/chart/53Ur> adresinden alındı
- Özdemir, İ. M. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetler*. Konya.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. İstanbul: İTO Yayınları.
- Özmen, Z. (2017). Refah Devleti Kavramı ve Refah Devleti Modellerine Göre Avrupa’da Bazı Ülkelerin Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yönünden İncelenmesi. *International Journal of Academic Value Studies*, 3(13), 370-387.
- Öztürk, C. (1999). Osmanlıda Bir Meslekî Eğitim ve Çocuk Esirgeme Kurumu:Dârülhayr-ı Âlî. *Milli Eğitim*(143), 76-84. 02 09, 2018 tarihinde MEB Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü: [http://dhgm.meb.gov.tr/yayimlar/dergiler/Milli\\_Egitim\\_Dergisi/143/9.htm](http://dhgm.meb.gov.tr/yayimlar/dergiler/Milli_Egitim_Dergisi/143/9.htm) adresinden alındı
- Palmer, R. R., & Colton, J. (1992). *History of the Modern World*. New York: McGraw-Hill Inc.
- Parijs, P. V., & Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., Sabato, S., & Nicaise, I. (2013). *Towards a European Minimum Income*. Observatoire Social Européen & European Economic and Social Committee. European Economic and Social Committee.
- Perry, G. E., Arias, O. S., López, J. H., Maloney, W. F., & Servén, L. (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington: The World Bank.

- Pierson, C. (1991). *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Pierson, C. (2006). *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare Polity Press*. Cambridge: Polity Press.
- Pinch, S. (1997). *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*. London: Routledge Press.
- Piyal, B. (2000). Sosyal Güvenlik Reformu ve SSK Gerçeği. *Sendikal Notlar*, 92.
- Powell, M., & Barrientos, A. (2004). Theory and Method in the Welfare Modelling Business. *Paper presented at the 2nd COST 15 Conference on Welfare Reforms for the 21st Century*, 1-18.
- Rosenvallon, P. (2004). *Refah Devletinin Krizi*. Ankara: Dost Kitabevi .
- Sen, A. (1979). Issues in the Measurement of Poverty. *The Scandinavian Journal of Economics*, 81(2), 285-307.
- Serter, N. (1994). *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*. İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay.
- Seyidoğlu, H. (1999). *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*. İstanbul: Güzem Yayınları.
- Shaikh, A. (2003). *Who Pays for the "Welfare" in the Welfare State? A Multicountry Study*. New York: Social Research.
- Soede, A., Vrooman, J., Ferraresi, P., & Segre, G. (2004). *Unequal Welfare States: Distributive consequences of population ageing in six European countries*. Social and Cultural Planning Office. The Hague: SCP Publication.
- Standing, G. (2005). *Promoting Income Security As A Right : Europe and North America*. London: Anthem Press.
- Şaylan, G. (2003). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Şenel, A. (1995). *Siyasal Düşünceler Tarihi*. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Şener, Ü. (2009). *Kadın Yoksulluğu*. TEPAV. Ankara: TEPAV.
- Şenses, F. (2004, Ocak-Şubat). Yoksulluğun Küreselleşmesi Mi? Küreselleşmenin Yoksulluğu Mu? *Toplum ve Hekim*, 19(1), 13-18.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Türkoğlu, I. (2013). Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik. *Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries)*, 8(3), 275-305.

- Taşğın, N. Ş., & Özel, H. (2011, Ekim). Türkiye'de Sosyal Hizmetlerin Dönüşümü. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 22(2), 175-190.
- Talas, C. (1991). *Öğretelerde Sosyal Devlet*. Ankara: İnsan Hakları Yıllığı.
- Talas, C. (1999). *Ekonomik Sistemler*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Tatar, M. (2011). Sağlık Hizmetlerinin Finansman Modelleri: Sosyal Sağlık Sigortasının Türkiye'deki Gelişimi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 111.
- The Department of Social Protection. (2016). *Statistical Information on Social Welfare Services Annual Report*. 01 22, 2018 tarihinde The Department of Social Protection: [https://www.welfare.ie/en/pdf/DEASP\\_Annual\\_Statistics\\_Report\\_2016.pdf](https://www.welfare.ie/en/pdf/DEASP_Annual_Statistics_Report_2016.pdf) adresinden alındı
- The World Bank. (2017, 12 02). *World Development Indicators*. 12 02, 2017 tarihinde Databank: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&Topic=11> adresinden alındı
- TÜİK. (2016). *TÜİK Yoksulluk İstatistikleri*. Mayıs 2018 tarihinde [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=462](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=462) adresinden alındı
- TÜİK. (2017). *Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirine göre gini katsayısı ve P80/P20 oranı, 2006-2016*. TÜİK: [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=1601](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1601) adresinden alındı
- TÜİK. (2017, Eylül 25). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Bölgesel Sonuçları, 2016*. TÜİK Haber Bülteni: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24580> adresinden alındı
- TÜİK. (2018, Mart 29). *Dönemsel Gayrisafi Yurt İçi Hasıla, IV. Çeyrek: Ekim - Aralık, 2017*. Mayıs 2018 tarihinde TÜİK Haber Bülteni: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27825> adresinden alındı
- TÜİK. (tarih yok). *Yoksulluk istatistikleri*. 02 20, 2018 tarihinde [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1013](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013) adresinden alındı
- Timmins, N. (1995). *The Five Giants: A Biography Of The Welfare State*. London: Harper Collins Publ.
- Topińska, I. (2017). Country Case Study Poland. C. Crepaldi, B. d. Roit, C. Castegnaro, & S. Pasquinelli içinde, *Minimum Income Policies in EU Member States* (s. 112-115). Brussels: European Parliament.
- Toprak, D. (2015). Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(21), 151-175.



- Tunçomağ, K. (2000). *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*. İstanbul: Beta Yayınları.
- UNDP. (1995). *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP. (2001). *Human Development Report 2001*. New York: Oxford University Press. 12 01, 2017 tarihinde United Nations Development Programme Human Development Reports: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr\\_2001\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr_2001_en.pdf) adresinden alındı
- UNDP. (2007). *Human Development Report 2007/2008*. New York: Palgrave Macmillan.
- UNDP. (2010). *Human Development Report 2010 20th Anniversary Edition*. New York: Palgrave Macmillan.
- UNDP. (2015, 10 21). *Multidimensional Poverty*. 12 11, 2017 tarihinde UNDP Development Policy & Analysis Division: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_dev\\_issues/dsp\\_policy\\_03.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_dev_issues/dsp_policy_03.pdf) adresinden alındı
- UNDP. (2016). *Human Development Report 2016*. New York: UNDP.
- Uzun, A. M. (2003). Yoksulluk Olgusu ve Dünya Bankası. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(2), 155-173.
- Voorhis, R. A. (2002). Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 29(4), 3-18.
- Vural, I. Y., & Aktan, C. C. (2002). Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri. C. C. Aktan (Dü.) içinde, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri* (s. 39-69). Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları.
- Weller, C. (2017, 01 24). *8 Basic Income Experiments to Watch Out For in 2017*. 01 27, 2018 tarihinde Business Insider: <http://www.businessinsider.com/basic-income-experiments-in-2017-2017-1/#italy-7> adresinden alındı
- World Bank. (1996). *Madagascar Poverty Assessment*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank Institute. (2005). *Introduction to Poverty Analysis*. World Bank Institute.
- Yıldırım, A., Doğan, C., & Toğçuoğlu, A. (2011). Türkiye’de 1980 – 2010 Yılları Arasında Uygulanan Yoksullukla Mücadele Politikalarının Etkinliği Üzerine Bir Analiz .
- Yay, S. (2014). Tarihsel Süreçte Türkiye’de Sosyal Devlet. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum*, 3(9), 147-161.

Yay, S. (2015). 1980'den Günümüze Türkiye'de Sosyal Yardım Alanındaki Gelişmeler ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 7(1), 18-33.

Yeung, P. (2016, 07 11). *UK Welfare State 'Mediocre' and in Need of Reform, Think Tank Finds.* 01 18, 2018 tarihinde Independent: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/welfare-state-uk-benefits-system-reform-international-longevity-centre-think-tank-a7130606.html#commentsDiv> adresinden alındı

Zararsız, M. E. (2010). Vatandaşlık Ücreti. *Türk-İş Dergisi*(389), 41-42.

## **DOĞRULUK BEYANI**

“Asgari Gelir Desteği ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz” başlığında hazırlamış olduğum uzmanlık tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu; ayrıca, bu kural ve ilkelerin gereği olarak çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

05.03.2018

Ömür GÖKTÜRK

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzman Yardımcısı