

TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE SOSYAL YARDIMLARIN ROLÜ

The Role of Social Welfares over the Poverty Reduction in Türkiye

Kenan ŞAHİN*

Öz

Yoksulluk, çok uzun bir süredir üzerinde çalışmalar yürütülen, politikalar üretilen ve çeşitli araçlarla müdahale edilen bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir. Özellikle Covid-19 salgını ve sonrasında yaşanan ekonomik daralma yoksulluk sorununu daha da görünür hale getirmektedir. Çok çeşitli mücadele yöntemleri ile üstesinden gelinmeye çalışılan bu sorunda istenilen başarı elde edilememektedir. Bu çalışmada yoksullukla mücadelenin en etkin araçlarından olan sosyal yardımların yoksulluk üzerindeki etkisi incelenmektedir. Yoksulluk kavramı ve tanımları, yoksulluk ölçütleri, yoksulluk mücadelede sosyal yardım türleri ve uygulayıcıları bu doğrultuda açıklanmaya çalışılmaktadır. Çalışmada son olarak OECD ülkelerinin sosyal koruma harcamaları Türkiye ile karşılaştırılarak sunulmaktadır. İncelemede Türkiye'de sosyal yardımların yoksullukla mücadelede etmekte çok yoksulluğun etkilerini hafifletmeye yönelik uygulamalar olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuca ulaşmak için literatür taraması yönteminden yararlanılmıştır. Bu doğrultuda akademik yayınlar, kurum ve kuruluşların yayınları, istatistikler, politika belgeleri ile mevzuat ve kanunlar incelenerek yazın oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yoksulluk, Sosyal Yardım, Sosyal Koruma Harcamaları, Kamu Sosyal Harcamaları

ABSTRACT

Poverty exist as a problem which has been studied on for a long while, policies have been produced and has been interfered with various tools. Especially Covid-19 epidemic and following economic constriction makes poverty problem more apparent. The desired success cannot be achieved in this problem which is tried to be overcome with various methods of fighting. In this study, as one of the most effective component of struggling against poverty, the effect of social welfares on poverty is analysed. The notion and the definitions of poverty, the criteria of poverty, the types of social welfare in the struggle against poverty and its implementers are tried to be explained in this direction. Finally, social protection expenditures of OECD countries are presented by comparing them with Turkey in this study. It is inferred from the research that social welfares in Turkey are applications aimed at reducing the effects of poverty rather than fighting poverty. In order to reach this conclusion, the literature review method was used. In this direction, the article was created by examining academic publishings, publishings of institutions and organizations, statistics, policy documents, legislation and laws.

Keywords: Poverty, Social Welfare, Social Protection Expenditures, Public Social Expenditures

* Yüksek Lisans Öğrencisi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, shukenansahin@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7701-2569.

1. GİRİŞ

Yoksulluk çok uzun bir süredir üzerinde tartışılan, araştırmalar yürütülen bir konu olmasına rağmen hala insanlığın en büyük sorunlarının başında yer almaktadır. Sık sık tekrarlanan ekonomik krizler, küresel salgın hastalıklar ve iklim değişikliğinin etkileri, uluslararası göç hareketlilikleri ve ülkelerin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan ekonomik ve sosyal problemler konunun her daim gündemde yer almasına sebep olmaktadır. 2019 yılının sonlarında başlayan ve tüm dünyada etkili olan Covid-19 salgını ve beraberinde gelen ekonomik daralma yoksulluk sorununu daha da görünür hale getirmektedir. Bu süreçte temel ihtiyaç maddelerine erişimde sıkıntı yaşayan, işsiz kalan ya da iş bulmakta zorlanan, sosyal yardım ve koruma araçlarının dışında kalan insanların sayısında artış gözlemlenmektedir. Bu durum yoksullukla mücadele araçlarının etkin kullanılmasının önemini artırmaktadır. Sorunun tamamen çözüme kavuşturulmasının güçlüğü çok boyutlu bir konu olmasından kaynaklanmaktadır. Ekonomik, sosyal, siyasi boyutu olan yoksulluk olgusu ile ilgili yürütülen çalışmalar ülkelerin ekonomik kaynakları, toplumsal yapıları ve siyasi modelleri çerçevesinde farklılık göstermektedir. Ancak hem gelişmiş ülkelerde hem de az gelişmiş ülkelerde yoksullukla mücadelede en sık başvurulan müdahale araçları sosyal yardımlar olmaktadır. Bu tercih sosyal yardımlarının etkilerinin kısa süre içerisinde görünüyor olmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye’de yoksullukla mücadelenin en etkin araçlarından biri olan sosyal yardımların kim tarafından ve kime sunulacağı tarihsel süreç içerisinde değişim göstermektedir. Osmanlı Devleti’nde yoksullukla mücadele daha çok vakıflar aracılığıyla ve hayırseverlik esaslı uygulanan aynı ve nakdi sosyal transferler üzerinde gerçekleşmiştir. Bu yaklaşım Cumhuriyet döneminde de devam etmiş, devletin kurumsallaşması sürecinde sosyal politikalar daha çok sosyal sigortalar alanında karşılık bulmuştur. Sosyal yardımlar ile ilgili ilk mevzuat düzenlemesi 1976 tarihinde yürürlüğe giren “2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun”dur. Bu kanun ile devlet sosyal yardım sunumunda yasal olarak yer almaktadır. Devletin sosyal yardım sunumunda günümüz sosyal yardım politikalarının temeli 1986 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu”na dayanmaktadır. Kanunun amaç ve kapsamını belirten 1. ve 2. maddelerinde “fakru zaruret içinde bulunan ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar” ifadesi ile hedef kitle belirtilmektedir. Yine bu kanun kapsamında Başbakanlığa bağlı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” kurulmuştur. 2004 yılında Başbakanlığa bağlı genel müdürlük statüsüne dönüştürülen fon idaresi 2011 yılında Aile ve Sos-

yal Politikalar Bakanlığının kurulması ile birlikte bakanlığa bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü çatısı altında hizmet vermektedir.

Yoksulluk ile ilgili geliştirilen sosyal politikalarda ve sunulan sosyal yardımlarda kimlerin yoksul olarak kabul edileceği, yoksulların belirlenmesinde hangi kriterlerin esas alınacağı soruna yaklaşıma göre değişiklik göstermektedir. Sorunun tanımlanmasında ve çözüm önerilerinin geliştirilmesinde daha kolay nicelleştirilebildiği için gelir ve harcamalara ilişkin yaklaşımlar temel alınmaktadır. TÜİK bu doğrultuda yoksullukla ilgili istatistik verilerini hanehalkı gelirleri üzerinden açıklamaktadır. Sosyal yardımlar da yine aynı bakış açısı ile daha çok nakdi yardımlar çerçevesinde değerlendirilmekte ve kamuoyuna sunulmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye’de yoksulluğun boyutlarının genel görünümü, yoksullukla mücadelede uygulanan sosyal yardımlar ve sosyal yardımların yoksullukla mücadeledeki etkisi ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Çalışma üç bölüm olarak ele alınmaktadır. Birinci bölümde yoksulluğun tanımlanması, temel kavramları ve TÜİK verilerinde görünümü incelenmektedir. İkinci bölümde yoksullukla mücadelede uygulanan sosyal yardımlar, hizmet veren kurumlar ve istatistik verileri doğrultusunda yoksulluk sosyal yardım ilişkisi ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde ise OECD ülkelerinde yoksulluk görünümü ve sosyal yardımların etkinliği Türkiye ile karşılaştırma yapılarak açıklanmaya çalışılmaktadır.

2. YOKSULLUK KAVRAMI

Yoksulluk çeşitli boyutları ile çok uzun bir süredir insanlığın en önemli sorunları arasında yer almaktadır. Günlük yaşamı sürdürmeye yetecek gıdaya erişimden, değişen ve yokluğunda hayatı zorlaştıran ürün ve hizmetlere kadar birçok şeyin eksikliği yoksulluk olarak tanımlanabilmektedir. Yoksulluğun tanımlanması ve ölçülmesi ile sorunun giderilmesine yönelik uygulamalar ülkelerin yoksulluğa yaklaşımına göre şekillenmektedir. Bu bölümde ilk olarak yoksulluğun tanımlanması ve ölçülmesinde temel yaklaşımların ne olduğu, ikinci olarak yoksulluğun nedenleri ve son olarak ise yoksulluk ve yoksullara ilişkin istatistiki veriler sunulmaktadır.

2.1. Yoksulluk Tanımı ve Türleri

Yoksulluk kavramı, sorunun ele alınışına göre farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Bireylerin gelirleri temel alınarak mutlak-görelî yoksulluk, yaşanan yerin sosyal ve ekonomik durumu çerçevesinde kentsel-kırsal yoksulluk, dezavantajlı grupları dikkate alan kadın, çocuk yoksulluğu gibi dar bir çerçevede yoksulluk ta-

nımları yapılabilmektedir. Genel anlamıyla yoksulluk bireylerin yaşamlarını sürdürmede yeterli kaynak ve gelir sahibi olmama konumu olarak ifade edilmektedir. Bunun yanında, insan onuruna yakışır bir şekilde yaşam sürebilmek için gerekli olan gıda, su, giyecek, barınacak ev, sağlık hizmetlerinden yararlanma ve güvenlik gibi temel insani gereksinimlerden yoksun olmak olarak belirtilmektedir (Oktik, 2008, s. 25). Burada en temel insani ihtiyaçların neler olduğu ve kimlerin yoksul olarak tanımlanacağı kavramı farklı açılardan ele almayı gerekli kılmaktadır. Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde ve Türkiye’de yoksulluğun ölçülmesinde en çok tercih edilen parasal yoksulluk ve yaşam koşulları standardı olmak üzere iki yaklaşım bulunmaktadır. Parasal yoksulluk ile yoksulluğun gelirle ilgili boyutu ele alınırken, yoksulluk sınırının belirlenmesinde yaygın olarak kullanılan iki yaklaşım mutlak yoksulluk ve göreceli yoksulluk olmaktadır (Aslan, 2020, s. 90).

Yoksulluk tanımlanması ve ölçülmesinde hâkim yaklaşım olan mutlak yoksulluk, gelir/tüketim harcamaları esasına dayanmaktadır. Parasal gelir ve harcamalar daha kolay nicelleştirilebildikleri için yoksulluğun ölçülmesinde tercih edilmektedir. Mutlak yoksulluk, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için ihtiyaç duydukları asgari gıda harcamalarını yapacak gelirden yoksun olmaları şeklinde tanımlanmaktadır (Şenses, 2019, s. 62-63). Buna göre yoksulluk ölçütü bireylerin yaşamlarını sürdürmede ihtiyaç duydukları temel ürünlerin parasal karşılığı belirlenmekte ve bu tutarın altında gelire sahip olanlar yoksul olarak tanımlanmaktadır. Dünya Bankası (DB) ise mutlak yoksulluğu alt sınır belirleyerek ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile sosyal ve ekonomik durumlarını temel alarak üç farklı şekilde ele almaktadır. İlk olarak belirtilen günlük kişi başına ortalama 1,90 ABD Doları olan mutlak yoksulluk sınırı, bireylerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasında en alt gelir/tüketim miktarını ifade etmektedir. Bu miktarın altında yaşam süren veya temel ihtiyaçlarını karşılayamayanlar aşırı yoksul kabul edilmektedir. İkinci olarak ise alt-orta gelir grubundaki ülkeleri kapsayan mutlak yoksulluk sınırı günlük kişi başı ortalama 3,20 ABD Doları olarak belirtilmektedir. Üçüncü ve son olarak üst-orta gelir grubundaki ülkelerdeki mutlak yoksulluk sınırları günlük kişi başı 5,50 ABD Doları olarak açıklanmaktadır (Arabacı Yüksel, 2019, s. 129).

Yoksulluğun tanımlanmasında gelir ve harcamalar esasına dayalı anılan bir başka kavram göreceli yoksulluk olmaktadır. Göreceli yoksulluk, bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayabildikleri ancak bireysel kaynaklarının yetersizlikleri nedeniyle kendilerinden daha yüksek gelire sahip olanların eriştikleri konfor ve yaşam standardından yoksun olmaları şeklinde tanımlanmaktadır (Şenses, 2019, s. 91). Bu kavramla bireylerin içinde buldukları toplumun genel refah düzeyinin altında bir yaşam sürmelerine vurgu yapılmaktadır. Göreceli yoksulluk medyan gelir düze-

yine göre belirlenmektedir. Medyan gelir, bir ülkedeki bireylerin gelirleri küçükten büyüğe sıralandığında ortaya düşen değeri ifade etmektedir (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2022). Böylelikle ortalama değerin altında ekonomik gelire sahip olan bireyler yoksul olarak kabul edilmektedir.

Yoksulluğun ölçülmesinde başvurulan diğer bir yöntem yaşam koşulları yaklaşımıdır. Yaşam koşulları yaklaşımı bireylerin gelirleri ile erişebildikleri yaşam standardını belirlemektedir (Aslan, 2020, s. 91). Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), 2006 yılından bu yana düzenli olarak gerçekleştirdiği ve yayınladığı Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması ile mutlak yoksulluğun tespitinde kullanılan belirli mal ve hizmet kalemlerine medyan gelire oranla bireylerin erişimini ortaya koymaktadır.

Yoksulluğa yerleşim yeri açısından bakıldığında kentsel ve kırsal yoksulluk kavramları ile karşılaşılmaktadır. Kırsal hane halkının kalabalık olması, kamu hizmetlerine erişimin kısıtlı olması, kırsal bölgenin ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyinin düşük olması, işlenecek toprağın parçalanmış olması hatta topraksız kırsal nüfusun fazlalığı kırsallık ile yoksulluk arasında birbirini besler bir ilişki oluşturmaktadır (Kesgin, 2012, s. 24). Kırsal alanların sosyal ve ekonomik yetersizlikleri bu alanlarda yaşayan bireyleri kentsel alanlara itmektir. Köyden kente göç ile birlikte kentsel alanlarda yoksulluk daha görünür hale gelmiştir. Bu çerçevede kentsel yoksulluk, kentsel alanlarda ikamet edip elde ettikleri gelir ile ihtiyaçlarını karşılayamayanları tanımlamaktadır. Kentsel alanlarda barınma ve gıda gibi temel ihtiyaçların karşılanmasındaki zorluk, işsizlik ve sosyal dışlanma riski kırsal alanlara göre daha fazla hissedilmektedir. Kırsal alana göre daha fazla gelir ve tüketime sahip olunan kentsel alanlarda yoksulluk daha keskin olmaktadır (Kesgin, 2012, s. 26). Yoksulluğun yerleşim yeri dikkate alınarak açıklanmasında kentsel ve kırsal alanların kendine özgü zorluklarının yanında bu alanlarda yaşayanların ihtiyaç duydukları gereksinimler de farklılaşmaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), 1997 yılında yayınladığı İnsani Gelişim Raporu'nda insani yoksulluk kavramına değinmektedir. Bu kavram, insani gelişim ve insanca bir yaşam için maddi olanakların yanı sıra temel ihtiyaçların karşılanabilmesi, sosyal ve kültürel bazı imkanlara sahip olmanın da gerekli olduğu fikrine dayanmaktadır. Aynı raporda yer alan insani yoksulluk endeksinde, ortalama yaşam süresinin kısalığı, temel eğitim hizmetlerine erişememe, kamusal ve özel kaynaklara ulaşamama gibi kriterler esas alınmaktadır (Aktan ve Vural, 2002, s. 44-45).

Objektif yoksulluk yaklaşımı, yoksulluğun değerlendirilmesinde önceden belirlenmiş kriterler esasına dayanmaktadır. Sübjektif yoksulluk yaklaşımında ise bireylerin tercihleri, kişi ve hane halkının ihtiyaç değerlendirmeleri önem taşımaktadır. Bireylerin kendi tercihlerine göre ihtiyaç olarak gördükleri ve yoksunluğunu hissettikleri mal ve hizmetlere ulaşamama durumunu ifade etmektedir. (Beyazıt, 2020, s. 2976) Objektif yoksulluk yaklaşımında bireyin kendi değerlendirilmeleri yerine ulusal ve uluslararası ölçütlere göre yoksulluk tanımlaması yapılmaktadır. Sübjektif yoksulluk kavramında ise bireyin kendi öznel değerlendirmelerine bakılmaktadır (Aktan ve Vural, 2002, s. 44).

Yoksulluğun tanımlanmasında referans alınan değerler ve toplum kesimine göre yoksulluk türleri daha fazla çoğaltılabilmektedir. Diğer yoksulluk türleri şöyle belirtilmektedir (Çelik, Vural ve Tuncer, 2017, s. 45);

Gelir Yoksulluğu: Satın alma gücünden yoksun olma veya bir nevi parasızlık

İnsani Yoksulluk: Bireyin insan olarak toplumsal hayata katılabilmesi veya insanca yaşam için gerekli olan iktisadi, sosyal ve kültürel temel olanaklardan yoksun olması

Geçici Yoksulluk: Kısa vadeli ve kalıcı olmayan yoksulluk

Kronik/Ultra Yoksulluk: Yoksulluğun bireylerin yaşamlarında uzun süre etkili olarak kalıcı hale gelmesi

Bağımlı Olma: Hayatını sürdürebilmek için başkalarının yardımına muhtaç olacak şekilde yaşam için elzem olan varlıklardan yoksun olma

Sosyal Dışlanma: Kişiyi/aileyi ekonomik ve sosyal faaliyetlerden izole eden yoksunluk ve marjinalleşme süreci

Yetenek Yoksunluğu/Kapasite Yoksunluğu: Yeterli bir yaşam standardı sürdürmek ve medeni, siyasi, ekonomik ve sosyal haklardan yeterince yararlanabilmek için gerekli olan güç, güvenlik, tercih, olanak ve yeteneklerden yoksun olma

Yoksulluk Kültürü: Yoksulluğa maruz kalmış grupların ortak inanç, değer ve kültürlerinin tarihi süreç içinde kurumsallaşması.

2.2. Yoksulluğun Nedenleri

Yoksulluk çok çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum sorunun kaynağının tek bir nedenle açıklanmasını güçleştirmektedir. Ayrıca yoksulluk, bireylerin yaşadığı ülke ve zaman dilimine göre nedenleri değişiklik gösteren bir kavram olarak ele alınmaktadır. Ancak yoksulluğun nedenlerine ilişkin yaklaşımlar iki başlık altında değerlendirilebilmektedir. Bu yaklaşımlardan ilki yoksulluğu ki-

şisel özellikler ile ilişkilendirmektedir. Buna göre yoksulluk kişilerin çalışma, çaba ve sorumlulukta yeterince özen göstermemeleri ile ilişkilendirilmektedir. İkinci yaklaşımda ise yoksulluk yapısal etmenlerle ve bütünüyle sosyoekonomik sistemle açıklanmaktadır. Yoksullukla mücadele politikaları da bu yaklaşımlardan hangisinin ön plana çıktığına bağlı olarak şekillenmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yirmi beş, otuz yıllık dönemde yoksulluğun yapısal nedenlerden kaynaklandığı yaklaşımı hakimken, 1980 sonrası dönemde neoliberal söylem ile birlikte yoksulluğun kişisel nedenlere dayandığı yaklaşımı ön plana çıkmaktadır (Şenses, 2019, s. 145-147).

Yoksulluğun sadece bir nedenle açıklanamaması sorunu farklı açılardan ele almayı gerektirmektedir. Yoksulluğa sebep olan nedenleri iktisadi, siyasi, ekolojik, demografik ve sosyolojik olarak sınıflandırmak mümkün görünmektedir. Yoksulluğun birçok farklı boyutunun olması ve sadece ekonomik unsurlarla açıklanamaması bu şekilde bir sınıflandırmayı gerekli kılmaktadır (Çelik vd., 2017, s. 51). Bu doğrultuda yoksulluğun nedenleri Tablo 2.1'de gösterilmektedir;

Tablo 2.1. Yoksulluğun Nedenleri (Çelik vd., 2017, s. 51)

Ekonomik Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> • İşgücü piyasası, işsizlik ve kayıt dışı istihdamın yapısı • Teknolojik gelişme • Küreselleşme • Yapısal uyum programları • Mülkiyet yapısı ve servetin dağılımı 	Piyasanın yapısı (eksik rekabet) Enflasyon Ekonomik krizler ve şoklar Yetersiz büyüme ve üretim Kamusal mal ve hizmetlerin niteliği ve dağılımı
Siyasi Nedenler	Siyasal karar alma mekanizmasına katılımın yetersiz olması Hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ve insan hakları ihlalleri	Savaşlar Yolsuzluk Ayrımcılık İç çatışma ve terörizm
Ekolojik-Demografik Nedenler	İklim koşulları ve doğal afetler Doğanın tahrip edilmesi	Hızlı nüfus artışı Bölgesel gelişmişlik farklılıkları ve göçler
Sosyolojik Nedenler	Hane halkının özellikleri Sosyal dışlanma, bağımlılık	Güçsüzlük ve sesini duyuramama Zayıflık ve korunmasızlık İzolasyon

Yoksulluğun iktisadi, siyasi, sosyolojik çok çeşitli nedenleri olabilmektedir. Ancak gelir dağılımındaki adaletsizlikten kaynaklanan yoksulluk, ülkedeki toplumsal barışı bozmasından dolayı tüm nedenler arasında ayrı bir öneminin olduğu vurgulanmaktadır. Toplumsal alanda insan ilişkilerinin sağlıklı olması, toplumsal mutluluğun kurulması ve sürdürülebilmesi için aynı mekânı, bölgeyi paylaşan insanlar arasında birçok ortak payda bulunmaktadır. Toplumsal gelirlerin adaletli paylaşımı da bu ortak paydaların başında yer almaktadır. Gelir dağılımı adaletsizliğinde makul kabul edilebilecek bir sınırın aşılması durumunda toplumsal alanda huzursuzlukların başlaması kaçınılmazdır. Toplumun bireyleri arasında sağlıklı ilişkilerin kurulması, toplumsal mutluluğun kurulması ve sürdürülebilmesi adaletli bir gelir dağılımıyla mümkün olmaktadır. Aksi halde toplumsal huzursuzluk kaçınılmaz hale gelmektedir (Kılıç, 2013, s. 12).

Yoksulluk genel olarak işsizlik, enflasyon, adaletsiz vergi sistemi, yüksek faiz oranları gibi iktisadi kavramlarla ilişkilendirilmekte ve açıklanmaktadır. Bunun yanında ülke içindeki bölgesel gelişmişlik farkları ve nüfus hareketleri, tarımsal üretimin zayıflaması, doğal afetler, sosyal dışlanma, siyasi yaşama katılamama gibi siyasi, sosyal, ekolojik ve demografik nedenler de yoksulluğa neden olmaktadır. Sosyal politikaların geliştirilmesinde ve yoksullukla mücadele stratejilerinin oluşturulmasında sorunun nedenlerinin doğru tespit edilmesine dikkat etmek gerekmektedir. Yanlış tespitlere dayalı geliştirilen çözüm önerilerinden istenilen başarı sağlanamamaktadır (Özsoy ve Karataş, 2021, s. 222).

2.3. Türkiye’de Yoksulluğun Görünümü

Türkiye’de yoksulluk ile ilgili temel veriler TÜİK tarafından yayınlanan Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (GYKA)’ndan elde edilmektedir. Yıllık olarak gerçekleştirilen çalışmada veriler bir önceki yılı referans olarak oluşturulmaktadır. Araştırmada veriler bireylerin eğitim durumları, gelirleri ve harcamaları, hane halkı büyüklükleri çerçevesinde oluşturulmaktadır. Böylelikle mutlak ve göreceli yoksulluk yaklaşımı çerçevesinde yoksulluğun boyutları ortaya koyulmaktadır.

TÜİK tarafından 2022 yılında yayınlanan 2021 yılı GYKA’da yüzde 20’lik grupların milli gelirden aldıkları paylar Şekil 2.1’de gösterilmektedir.

Anket yılı	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gelir referans yılı	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
İlk yüzde 20 (En düşük)	5,9	6,1	6,2	6,1	6,2	6,3	6,1	6,2	5,9	6,1
İkinci yüzde 20	10,6	10,7	10,9	10,7	10,6	10,7	10,6	10,9	10,6	10,8
Üçüncü yüzde 20	15,3	15,2	15,3	15,2	15,0	14,8	14,8	15,2	14,9	15,1
Dördüncü yüzde 20	21,7	21,4	21,7	21,5	21,1	20,9	20,9	21,4	21,1	21,3
Son yüzde 20 (En yüksek)	46,6	46,6	45,9	46,5	47,2	47,4	47,6	46,3	47,5	46,7

Tablodaki rakamlar, yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

Şekil 2.1. Sıralı yüzde 20'lik gruplar itibarıyla yıllık eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirinin dağılımı (%), 2012-2021 (TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması)

Şekil 2.1'e göre 2021 yılında en yüksek gelire sahip yüzde 20'lik grubun milli gelirden aldığı payın yüzde 46,7 olduğu görülmektedir. Yine 2021 yılında en düşük gelire sahip yüzde 20'lik grubun milli gelirden aldığı pay yüzde 6,1 olarak açıklanmaktadır. Bu da toplumun en zengin yüzde 20'lik kesiminin milli gelirin yaklaşık yarısına sahip olduğunu göstermektedir. Yıllar itibarıyla yüzdeler grupların milli gelirden aldığı payda küçük değişimler gözlemlense de ciddi bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Bu durum gelir dağılımında adaletsizliğe işaret etmektedir.

Gelir dağılımı eşitsizliği Gini katsayısı ile ölçülmektedir. Gini katsayısı, sıfır ile bir arasında değer almakta ve sıfıra yaklaştıkça gelir dağılımında eşitliği, bire yaklaştıkça gelir dağılımında bozulmayı ifade etmektedir. TÜİK 2021 yılı GYKA'da referans alınan yıllar itibarı ile Gini katsayısını P80/P20 ve P90/10 oranı ile birlikte Şekil 2.2'de gösterilmektedir.¹

Anket yılı	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gelir referans yılı	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
P80/P20 oranı	8,0	7,7	7,4	7,6	7,7	7,5	7,8	7,4	8,0	7,6
P90/P10 oranı	14,2	13,6	12,6	13,3	13,6	13,4	13,7	13,0	14,6	13,7
Gini katsayısı	0,402	0,400	0,391	0,397	0,404	0,405	0,408	0,395	0,410	0,401

Şekil 2.2. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirine göre gelir dağılımı göstergeleri, 2012-2021 (TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması)

Şekil 2.2'de 2021 yılı için Gini katsayısının 0,401 olarak elde edildiği görülmektedir. Bir önceki yıla göre 0,9'luk bir düşük görülen Gini katsayısının yıllar içinde aynı değer aralığında değişim gösterdiği görülmektedir. Aynı dönem için

¹ P80/P20 oranı, toplumun gelirden en fazla pay alan %20'sinin elde ettiği gelirin en az pay alan %20'sinin elde ettiği gelire oranını, P90/P10 oranı ise gelirden en fazla pay alan %10'unun elde ettiği gelirin en az pay alan %10'unun elde ettiği gelire oranı şeklinde hesaplanmaktadır.

P80/P20 ve P90/10 oranında da bir düşüş görülmekte ise de yıllar itibari ile değişim göz önüne alındığında kalıcı bir değişim ve düşüş görülmemektedir. Bu durum yoksulluk oranında da benzer bir görünümün gözlenmesine neden olmaktadır.

TÜİK, yoksulluk oranını medyan gelire göre belirlemekte ve yüzdelik dilimler halinde yayınlamaktadır. Medyan toplumun ortalama gelirini ifade etmekte ve bu gelirin altında kalanlar yoksul kabul edilmektedir. Böylelikle göreceli yoksulluk oranı ortaya çıkmaktadır. Şekil 2.3.’te yüzdelik dilimler halinde medyan gelire oranla yoksulluk oranı gösterilmektedir.

Anket yılı	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gelir referans yılı	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Medyan gelirin %40’ına göre	10,0	9,1	8,7	8,7	8,4	7,4	7,9	8,3	8,9	8,5
Medyan gelirin %50’sine göre	16,3	15,0	15,0	14,7	14,3	13,5	13,9	14,4	15,0	14,4
Medyan gelirin %60’ına göre	22,7	22,4	21,8	21,9	21,2	20,1	21,2	21,3	21,9	21,3
Medyan gelirin %70’ine göre	30,2	29,5	29,4	29,5	28,7	28,1	28,5	28,5	29,0	28,7

Şekil 2.3. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirine göre hesaplanan yoksulluk oranı (%), 2012-2021 (TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması)

Şekil 2.3.’te medyan gelirin yüzde 50’sine göre yoksulluk oranının 2021 yılında 14,4 olduğu görülmektedir. Bir önceki yıla göre 0,6 oranlık bir düşüş gözlemlenen yoksulluk oranının 2019 yılı yoksulluk oranı ile aynı seviyelere geldiği görülmektedir. Tabloda dikkat çeken bir diğer unsur ise medyan gelirin hemen hemen tüm yüzdelik dilimlerine göre yoksulluk oranının 2012-2017 yılları arasında düşüş eğiliminde olduğudur. 2017 yılı itibari ile yoksulluk oranında artış gözlemlenmekte ve bu oranın 2021 yılında tekrar azaldığı anlaşılmaktadır.

Yoksulluk ile ilgili diğer bir sınıflandırma hanehalkı geliri baz alınarak gerçekleştirilmektedir. 2021 yılı GYKA’nda kullanılabilir hanehalkı fert gelirine göre yoksul sayıları, yoksulluk sınırı, yoksulluk oranı ve yoksulluk açığı² medyan gelirin yüzdelik grupları çerçevesinde açıklanmaktadır. Araştırma sonuçlarına göre 2012-2021 yılları arasında kullanılabilir hanehalkı fert gelirine göre yoksulluk verileri Tablo 2.2.’de gösterilmektedir.

² Yoksulluk açığı: Yoksulluğun derecesi/yoğunluğu hakkında bilgi veren bir endeks olup yoksulların ortalama gelirlerinin yoksulluk sınırına uzaklığından hareketle hesaplanmaktadır. Yoksulluk açığının 100’e yaklaşması, yoksulluğun derecesinin çok fazla olduğunu, küçülmesi ise yoksulluk risk derecelerinin daha az olduğunu ifade etmektedir.

Tablo 2.2. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirine göre hesaplanan yoksulluk sınırı, yoksul sayıları, yoksulluk oranı ve yoksulluk açığı, 2012-2021 (TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
%50 - 50%										
Yoksulluk sınırı (TL)	4.515	5.007	5.554	6.246	7.116	7.944	8.892	10.793	12.394	14.034
Yoksul sayısı (Bin kişi)	11.998	11.137	11.332	11.219	11.026	10.622	11.091	11.641	12.267	11.936
Yoksulluk oranı (%)	16,3	15,0	15,0	14,7	14,3	13,5	13,9	14,4	15,0	14,4
Yoksulluk açığı	26,9	26,0	24,4	25,3	24,3	22,6	23,7	24,1	25,9	25,0
%60 - 60%										
Yoksulluk sınırı (TL)	5.418	6.012	6.665	7.495	8.539	9.532	10.670	12.952	14.873	16.841
Yoksul sayısı (Bin kişi)	16.741	16.706	16.501	16.706	16.328	15.864	16.888	17.207	17.921	17.636
Yoksulluk oranı (%)	22,7	22,4	21,8	21,9	21,2	20,1	21,2	21,3	21,9	21,3
Yoksulluk açığı	29,2	26,7	27,2	26,8	26,5	25,8	25,4	26,3	26,9	26,9

Medyan gelirin yüzde 50'sine göre 2021 yılında yoksulluk sınırının 14.034 TL, yoksul sayısının 11.936³, yoksulluk oranının 14,4 ve yoksulluk açığının 25,0 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Hanehalkı tipine göre yoksulluk göstergeleri aynı hanede ikamet eden bireylerin gelirlerine göre yoksulluk sınırını ve oranını göstermektedir. Tablo 2.3'de hanehalkı tipine göre yoksulluk sınırı, yoksul sayısı ve yoksulluk oranı medyan gelirin yüzde 50 ve 60 oranı temel alınarak sunulmaktadır.

Tablo 2.3. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirine ve hanehalkı tipine göre yoksul sayıları ve yoksulluk oranı, 2021 (TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması)

Hanehalkı tipi	%50 - %50			%60 - %60		
	Yoksulluk sınırı (TL)	Yoksul sayısı (Bin kişi)	Yoksulluk Oranı (%)	Yoksulluk sınırı (TL)	Yoksul sayısı (Bin kişi)	Yoksulluk Oranı (%)
Toplam	14.034	11.936	14,4	16.841	17.636	21,3
Tek kişilik hanehalkı	14.034	313	6,5	16.841	504	10,4

³ Tablo 2.2.'de yoksul sayısı bin kişi olarak ifade edilmektedir. Bu nedenle yoksul sayısı 11.936.00 kişiyi ifade etmektedir.

Tek çekirdek aileden oluşan hanehalkı	14.034	9.005	14,2	16.841	13.254	20,9
Sadece eşlerden oluşan çekirdek aile	14.034	298	3,5	16.841	530	6,3
Eşler ve çocuklardan oluşan çekirdek aile	14.034	8.164	16,2	16.841	11.906	23,6
Tek ebeveyn ve çocuklardan oluşan çekirdek aile	14.034	543	11,9	16.841	819	17,9
En az bir çekirdek aile ve diğer kişilerden oluşan hanehalkı	14.034	2.539	18,5	16.841	3.734	27,2
Çekirdek aile bulunmayan birden fazla kişiden oluşan hanehalkı	14.034	79	9,1	16.841	143	16,6

GYKA araştırması 2021 yılı verilerinde medyan gelirin yüzde 50'sine göre yoksulluk sınırı 14.034 TL olarak, medyan gelirin %60'ına göre ise 17.636 TL olarak gerçekleşmektedir. Burada ön plana çıkan bir başka veri eşler ve çocuklardan oluşan çekirdek aile tipinde yoksulluk oranının 16,2 olarak gerçekleşmesidir. Hanehalkı tipine göre yoksulluk sınıflandırmasında yoksul kişi sayısı en fazla bu hanehalkı tipinde gerçekleşmektedir. Hanehalkı kullanılabilir fert gelirine ve hanehalkı tipine göre yoksulluk sınıflandırması yoksullukla mücadele araçlarından sosyal yardımların sunumunda dikkat edilen kriterlerden biri olması bakımından önem taşımaktadır.

Yoksulluğun görünümü ile ilgili GYKA 2021 yılı verilerine göre maddi yoksulluk oranı yüzde 27,2 ve sürekli yoksulluk⁴ oranı yüzde 13,8 olarak belirtilmektedir

⁴ Dört yıllık panel veri kullanılarak hesaplanan sürekli yoksulluk oranı, eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirinin %60'ına göre son yılda ve aynı zamanda önceki üç yıldan en az ikisinde de yoksul olan fertleri kapsamaktadır.

(TÜİK, 2022). Temel ihtiyaçları karşılayama durumunu ifade eden maddi yoksulluk oranı ile yoksulluk kültürü tartışmaları çerçevesinde değerlendirilen sürekli yoksulluk oranı yoksullukla mücadele araç ve yöntemlerinin etkinliğini sorgulamaya açmaktadır.

3. YOKSULLUKLA MÜCADELEDE SOSYAL YARDIMLAR

Sosyal yardımlar yoksullukla mücadele en çok tercih edilen yöntemlerin başında yer almaktadır. Bu tercihin en önemli sebebi ise sosyal yardımların kısa sürede sorunun giderilmesine etki edebiliyor olması olarak ifade edilmektedir. Türkiye’de dezavantajlı kesimler başta olmak üzere yoksulluk sınıflandırması içinde yer alan her toplum kesimine birçok farklı sosyal yardım hizmeti sunulmaktadır. Sosyal yardımların sunumunda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve bakanlığa bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü en önemli kamu kurumları olarak yer almaktadır. Bunun yanında Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi merkezi yönetim kurumları, belediyeler ve il özel idareleri gibi yerel yönetim birimleri ile vakıf ve dernekler de sosyal yardım sunumunda görev üstlenmektedirler. Bu bölümde öncelikle yoksulluk ve sosyal yardım ilişkisi ele alınmaktadır. Sonra sosyal yardım sunumunda görev alan kurum, kuruluş ve örgütler ile kimlere ne tür sosyal yardımlar sunulduğu açıklanmaktadır. Son olarak ise sosyal yardımlara ilişkin istatistikler sunulmaktadır.

3.1. Yoksulluk Sosyal Yardım İlişkisi

Sosyal yardım ve yoksulluk çoğunlukla birlikte anılan kavramlar olmaktadır. Genel anlamıyla insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürebilmeye yeterli asgari ihtiyaçların karşılanamaması demek olan yoksulluk tanımında yer alan “asgari ihtiyaçların karşılanamaması” sosyal yardımları akla getirmektedir. Sosyal yardımın özünde bireylerin beslenme, barınma, giyinme, ısınma gibi asgari ihtiyaçlarının karşılanarak günlük yaşam faaliyetlerinin sürdürülmesine yardımcı olunması yatmaktadır (Ceren ve Erdem, 2018, s. 9). Daha genel ifadeyle sosyal yardım, günlük yaşamı sürdürmek için gerek duyulan asgari gelire erişemeyen ve bundan dolayı da muhtaç olan bireylere, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları veya hayır severler tarafından yapılan mali destekler olarak tanımlanabilmektedir (Seyyar, 2007, s. 939).

Sosyal yardım, yoksullukla mücadeleye yönelik politika, mevzuat, hizmet ve uygulamalar alanı olarak görülmektedir. Toplumda yoksul veya muhtaç durumda bulunan kimselere yönelik ekonomik ve sosyal amaçla yapılan her türlü maddi des-

tek sosyal yardım olarak değerlendirilmektedir. Burada ekonomik yönün ağırlıklı olduğu ve sosyal yönün zayıf olduğuna vurgu yapılmaktadır (Kesgin, 2013, s. 41). Sosyal yardımların sunumunda devlet, özel sektör, sivil toplum ve bizzat bireyler etkili olmakta ise de büyük sorumluluk devlete düşmektedir. 1982 Anayasası’nda yer alan “sosyal devlet”⁵ ibaresi çerçevesinde sosyal yardımların sunumunda devlet ana aktör olarak yer almaktadır. Devletin sosyal yardım sunumunu ifade eden kamu sosyal yardımı, bireylerin kendi ellerinde olmayan nedenlerle asgari seviyede dahi geçinme imkânı bulamayan insanları; bilimsel veriler ışığında muhtaçlık ve gelir testleri ile belirledikten sonra, kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirme amacını da taşıyan, karşılıksız parasal ve sosyal destek sağlamak için yapılan kamusal faaliyetler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Kesgin, 2013, s. 41).

Kamunun sosyal yardım sunumunda yoksulluğa bakış etkili olmaktadır. Sosyal devlette vatandaşların asgari şartlarda, insan onuruna yaraşır bir yaşam sürmesi vatandaşlık hakkı olarak görülmektedir. Devlet uygulamaları, politikaları ve müdahale araçları ile vatandaşlara bu asgari şartları sağlamakla yükümlü görülmektedir. Bu da hak temelli sosyal politikalar ile mümkün olmaktadır. Hak temelli sosyal politika, bireylerin devlet politikaları ile sosyoekonomik güvence altında olmasını ifade etmektedir (Karagöz, 2020, s. 157). 1982 Anayasası’nda yer alan “sosyal devlet” ibaresi her ne kadar devleti bir sosyal devlet olarak tanımlasa da sosyal yardımların genel görünümüne baktığımızda hak temelli bir yaklaşımdan söz etmek mümkün olmamaktadır. Sosyal yardımların sunumunda devlet en önemli hizmet sunucusu olmasına rağmen devletin yanında sivil toplum örgütleri ile hayırseverlik temelli sosyal yardım sunumunun da etkili olduğu görülmektedir. Hak temelli bir sosyal yardım anlayışı bireylerin yaşamları hakkında özgürce karar verebilmelerine imkân tanımaktadır. Aksi yönde bir sosyal yardım sunumu bireylerin piyasa ilişkilerine terk edilmesine, hayırseverliğin insafına bırakılmasına ve minnet duymasının beklenmesine neden olmaktadır (Kesgin, 2013, s. 212).

Sosyal yardımlar uygulanma biçimi ve hedef kitlenin seçimine göre çeşitli etkiler yapabilmektedir. Yoksulluğun önlenmesinde ve etkilerin hafifletilmesinde sosyal yardımlar, yoksulluğa neden olan faktörlere ne kadar etki edebilirse yoksullukla mücadeledeki başarısı da o kadar fazla olmaktadır. Birinci bölümde yoksulluğa neden olan faktörler iktisadi, siyasi ekolojik ve sosyal nedenler olarak çok boyutlu bir şekilde açıklanmaktadır. Buna karşılık sosyal yardımların amacı genel olarak şöyle açıklanmaktadır:

⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 2. maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” ifadesi ile Cumhuriyetin nitelikleri sıralanmaktadır. Burada devletin sosyal devlet olduğu belirtilmemiştir.

- Muhtaçlığı azaltma
- Geliri koruma ve ekonomik verimliliği artırma
- Sosyal içermeyi, sosyal bütünleşmeyi sağlama
- Kişileri risklere karşı koruma
- Yeniden bölüşümü sağlama
- Bireylerde davranış değişikliği sağlama (Aca, 2020, s. 23-36).

Sosyal yardımların amacında öncelikli olarak bireylerin acil ihtiyaçlarının karşılanması, yaşamlarını sürdürmede engel teşkil eden unsurların iyileştirilmesi, giderilmesi vurgusu yapılmaktadır. Tek başına ihtiyaç tespitine dayalı yardımların yoksulluğa çözüm oluşturabileceği söylenememektedir (Buğra, 2021, s. 93). Bu nedenle de yoksulluğun neden olan faktörlerin tümüne sosyal yardımlar ile müdahale etmek mümkün görünmemektedir. Yoksullukla mücadelede sosyal yardım uygulamalarının rolü değerlendirildiğinde, sosyal yardımların yoksulluğun sonlandırılmasından çok yoksulluğun sonuçlarının hafifletilmesinde etkili olduğu görülmektedir (Karagöz, 2020, s. 150-151).

3.2. Sosyal Yardım Sunumunda Kamu Kurumları ve Uygulanan Programlar

Türkiye’de kamusal sosyal yardım sunumunda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı en önemli aktör konumundadır. Bakanlığa bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü il ve ilçelerde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) ile birçok kategoride aynı ve nakdi sosyal yardım hizmeti sunmaktadır. SYDV, sosyal yardımların kimlere verileceğini muhtaçlık kriterine göre belirlemektedir. Muhtaçlık kriteri asgari ücret esas alınarak hanehalkı nüfusunun kişi başı aylık gelirinin uygulanmakta olan asgari ücretin 1/3’den az olan bireyler muhtaç olarak kabul edilmektedir. Bu kriter SYDV’nin bazı sosyal yardım hizmetlerinin yasal zeminini oluşturan 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’un 1. ve 2. maddelerinde belirtilmektedir.⁶ Bakanlığa bağlı Sosyal Hizmet Merkezleri (SHM) de sosyal yardım sunumunda etkin rol almaktadır. SHM, dezavantajlı kesimlere yönelik özellikli

⁶ 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’un 1. maddesinde muhtaçlık kriteri “Birinci fıkraya kapsamına girenlerden, her ne nam altında olursa olsun kendisine ve eşine ait her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı asgari ücretin aylık net tutarının 1/3’ünden fazla olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olan kimseler muhtaç kabul edilemez ve kendilerine aylık bağlanamaz.” ibaresi ile belirtilmektedir. Aynı kanunun 2. maddesinde ise muhtaçlık kriteri “Birinci fıkranın (a) ve (b) bentleri kapsamına giren engellilerden veya ikinci fıkraya gereğince aylık bağlanacak engelli yakınlarından, her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının 1/3’ünden fazla olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olan kimseler muhtaç kabul edilemez ve kendilerine aylık bağlanamaz.” ifadeleri ile açıklanmaktadır. Ancak, 2016 yılında kanun kapsamında yaşlılık aylığının muhtaçlık değerlendirmesinde hane yaklaşımı terk edilerek yaşlının lehine olacak şekilde sadece yaşlının kendisinin ve eşinin geliri esas alınmaya başlanmıştır.

hizmetleri yanında, barınma yardımı, evde bakım maaşı, şartlı nakdi yardımlar gibi sosyal yardım hizmetlerini genellikle talep odaklı yürütmektedir.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca sunulan sosyal yardım hizmetlerinin kimlere ve nasıl sunulacağı yardım türlerine göre değişim göstermektedir. Sosyal yardımlardan yararlanacak kişinin reşit olması durumunda kişinin kendisine doğrudan yardım yapılırken, kişinin reşit olmaması veya kısıtlı olması halinde velisine ya da vasisine hizmetten yararlanacak kişi adına yardım yapılmaktadır. Burada kişi için velisi ya da vasisine yapılacak sosyal yardımın kişinin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yapıldığı ve başka bir amaç için kullanılması halinde çeşitli yaptırımlar uygulandığı vurgulanmaktadır. Diğer bir sosyal yardım sunum yöntemi ise kişilerin özellikli durumundan kaynaklanan sorunların giderilmesinde doğrudan kişinin kendisine yapılan sosyal yardımları kapsamaktadır. Bu doğrultuda Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne yürütülen bazı sosyal yardım hizmetleri şu şekilde sıralanabilir (ASHB, 2022)⁷:

- **Engelli Aylığı:** Sosyal güvencesi olmayan ve hane içinde kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3’ünden (2022 yılı için 1.417,80 TL) az olan vatandaşlara yönelik yapılan yardımları kapsamaktadır. Engellilik oranı %40 ve üzeri olan engelli vatandaşlara engel oranına göre aylık ödeme yapılmaktadır. Engellilik oranı %40-%69 arası olan engelli kişilere aylık 865,76 TL, engellilik oranı %70 ve üzeri engelli kişilere aylık 1.298,63 TL ödeme yapılmaktadır.
- **Yaşlı Aylığı:** Sosyal güvencesi olmayan ve aylık bağlanacak kişinin kendisi ve eşi dikkate alınmak suretiyle kişi başına düşen aylık geliri net asgari ücretin 1/3’ünden (2022 yılı için 1.417,80 TL) az olan 65 yaş üstü vatandaşlara yönelik yapılan yardımları kapsamaktadır. 65 yaş üstü vatandaşlara aylık 1.084,55 TL ödeme yapılmaktadır.
- **Barınma Yardımları:** Oturulamayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan ihtiyaç sahibi vatandaşlara evlerinin bakım-onarımı, betonarme ev yapım yardımı, prefabrik ev yapım yardımı ve afet kapsamında ev eşyası alımı için aynı veya nakdi olarak yapılan yardımları kapsamaktadır. Hane içinde kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3’ünden az (2022 yılı için 1.417,80-TL) olmakla birlikte yaşlılık, engellilik, tek ebeveynli aile, dul olma gibi özel şartlardan herhangi birine haiz olma, aynı zamanda onarımı yapılacak evin ya da ev yapımlarında arsanın tam hisseli tapusuna haiz olan vatandaşlar yararlanmaktadır. Bu kriterlere sahip vatandaşlara ev ona-

⁷ Sosyal yardımlara ilişkin ödeme miktarları 2022 yılının ilk altı ayını kapsamaktadır.

rımlarında 25.000,00 TL, prefabrik ev yapımlarında 40.000,00 TL, betonarme ev yapımlarında 70.000.00 TL'ye kadar destek verilmektedir.

- Şartlı Eğitim Yardımı: Sosyal güvencesi olmayan ve 3294 sayılı Kanun kapsamında ihtiyaç sahibi olan ailelere, çocukların örgün eğitime devam etmeleri ve okulun açık olduğu aylarda bir ay içerisinde 4 günden fazla devamsızlık yapmamaları şartıyla yapılan yardımları kapsamaktadır. İlk ve orta öğretim çağında çocuğu bulunan aileler yararlanmaktadır. Bu yardım programında ilköğretim çağındaki erkek öğrenci için aylık 55 TL, kız öğrenci için aylık 60 TL ortaöğretim çağındaki erkek öğrenci için aylık 70 TL, kız öğrenci için aylık 90 TL ödeme yapılmaktadır.

Kamusal sosyal yardım sunumunda görev alan diğer kamu kurumları Millî Eğitim Bakanlığı, Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, yerel yönetimler olarak sıralanabilir. Millî Eğitim Bakanlığı'nun öğrencilere yönelik burs, gıda ve ulaşım yardımları sosyal harcamalar içerisinde değerlendirilmektedir. Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü'nün üniversite öğrencilerine yönelik barınma, gıda ve burs hizmetleri sosyal yardım hizmetleri kapsamında yer almaktadır. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün eğitim yardımları kamusal sosyal yardım hizmetleri sayılmaktadır. Yerel yönetimler ve özellikle belediyeler kamusal sosyal yardım sunumunda etkin roller üstlenmektedir.



Şekil 3.1. Türkiye’de Uygulanan Sosyal Yardım Programları (AÇSHB, Belediyeler ve Vakıflar Genel Müdürlüğüne Yürütülen Sosyal Yardım Programları) (Özsoy ve Karataş, 2021, s. 227)

3.3. Sosyal Yardım Verileri

Türkiye’de sosyal yardımlara ilişkin istatistikî veriler TÜİK, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve sosyal yardım hizmeti sunan diğer kamu kurumlarının yayınlarından elde edilmektedir. TÜİK, sosyal koruma istatistikleri ile sosyal yardımları da içeren sosyal koruma harcamalarına ilişkin verileri yıllık olarak yayınlamaktadır. TÜİK tarafından yayınlanan sosyal koruma harcama ve gelirlerine ilişkin veriler “Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi” ESSPROS el kitabı standartları çerçevesinde oluşturulmaktadır. Bu harcamalar; sosyal yardımlar, idari harcamalar ve diğer harcama-

lardan oluşmaktadır. Sosyal koruma, hanehalkları veya bireylerin belirlenmiş risk veya ihtiyaç yüklerini hafifletmek amacıyla yapılan tüm müdahaleleri kapsamaktadır. TÜİK'in temel aldığı ESSPROS el kitabı sosyal yardımları risk/ihtiyaçlar adı verilen 8 başlık çerçevesinde sınıflandırmaktadır (TÜİK, 2020);

1. Hastalık/sağlık bakımı,
2. Engelli/malul,
3. Emekli/yaşlı,
4. Dul/yetim,
5. Aile/çocuk,
6. İşsizlik,
7. Konut,
8. Sosyal dışlanma başka yerde sınıflandırılmayan (b.y.s).

Sosyal koruma istatistiklerine dair açıklamasında TÜİK, ESSPROS temel alınarak bu risk/ihtiyaç grubuna karşı müdahalede bulunan resmi ve özel kurum/kuruluşları şöyle belirtmektedir (TÜİK, 2020);

1. Sosyal güvenlik kuruluşları,
2. Merkezi hükümet,
3. Belediyeler,
4. Sivil toplum kuruluşları,
5. Resmi veya özel işverenler (devletin işveren olduğu durumlar da dahil).

Sosyal koruma yardımlarının kapsamı sosyal yardımların kapsamından daha geniş tutulmaktadır. Sosyal koruma yardımlarının kapsamı TÜİK tarafından "Resmi veya özel işverenlerin çalışanlarına hastalık, kaza ve doğum yapma gibi nedenlerle işe gelmedikleri süre zarfında ödedikleri normal veya düşürülmüş maaşlar sosyal koruma yardımları olarak kabul edilmektedir." ifadeleri ile belirtilmektedir. Ancak sosyal yardımlar bu kapsamın daha dar bir alanını ifade etmektedir. Sosyal koruma yardımları içerisinde değerlendirilen engelli, yaşlı, dul, yetim, aile, çocuk ve konut yardımları doğrudan sosyal yardımlar olarak değerlendirilmektedir. Buna karşın pirime dayalı emeklilik ve işsizlik ödemeleri sosyal koruma içerisinde yer alsa da doğrudan sosyal yardım olarak değerlendirilmemektedir. Ancak TÜİK çalışmalarında bu farklılık göz ardı edilmekte, tüm sosyal koruma harcamaları sosyal yardım olarak değerlendirilmektedir (Aslan, 2022, s. 175). Bu açıklamalar çerçevesinde sosyal koruma harcama tutarı Şekil 3.2.'de gösterilmektedir:

(Milyon TL)				
	2019 ^(r)	Pay (%)	2020	Pay (%)
Sosyal koruma harcamaları toplamı	542 201	100,0	655 599	100,0
İdari masraf ve diğer harcamalar	8 834	1,6	9 597	1,5
Sosyal koruma yardımları toplamı	533 368	98,4	646 002	98,5
Hastalık/sağlık bakımı	146 036	26,9	170 993	26,1
Engelli/malül	18 200	3,4	20 906	3,2
Emekli/yaşlı	263 079	48,5	300 902	45,9
Dul/yetim	63 616	11,7	73 194	11,2
Aile/çocuk	23 177	4,3	31 071	4,7
İşsizlik	15 732	2,9	44 393	6,8
Sosyal dışlanma b.y.s	3 529	0,7	4 544	0,7

Tablodaki rakamlar, yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

(r) 2019 yılı verileri idari kayıtların güncellenmesi nedeniyle revize edilmiştir.

Şekil 3.2. Sosyal koruma harcamaları, 2019-2020 (TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri)

Böylelikle sosyal koruma harcamalarının 2019 yılında 542,201 milyon TL, 2020 yılında ise 655,599 milyon TL olarak gerçekleştiği görülmektedir. Sosyal koruma harcamaları içerisinde sosyal koruma yardımlarının 2020 yılında yüzde 98,5 oranında yer aldığı, sosyal koruma yardımlarının içerisinde ise en büyük oranının 2020 için yüzde 45,9 ile emekli/malul alanında olduğu görülmektedir. Buradan doğrudan sosyal yardımların sosyal koruma harcamaları içerisindeki payının oldukça düşük olduğu gözlemlenmektedir. Yine benzer bir şekilde Şekil 3.3'de sosyal koruma harcamalarının GSYH'ye oranına bakıldığında 2019 yılı için yüzde 12,6, 2020 yılı için yüzde 13,0 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Ancak burada da doğrudan sosyal yardımların GYSH içinde çok az bir yer tuttuğu sonucuna varılmaktadır.

	2019 ^(r)	2020
Sosyal koruma harcamaları toplamı	12,6	13,0
İdari masraf ve diğer harcamalar	0,2	0,2
Sosyal koruma yardımları toplamı	12,4	12,8
Hastalık/sağlık bakımı	3,4	3,4
Engelli/malül	0,4	0,4
Emekli/yaşlı	6,1	6,0
Dul/yetim	1,5	1,5
Aile/çocuk	0,5	0,6
İşsizlik	0,4	0,9
Sosyal dışlanma b.y.s	0,1	0,1

Tablodaki rakamlar, yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

(r) 2019 yılı verileri idari kayıtlar ve GSYH güncellenmesi nedeniyle revize edilmiştir.

Şekil 3.3. Sosyal koruma harcamalarının GSYH'ye oranı (%), 2019-2020 (TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri)

TÜİK sosyal koruma istatistiklerinde kamu, özel ve bireysel ödemeler bir bütün halinde ele alınmaktadır. Bu doğrultuda sosyal koruma gelirlerinin yüzde 40,3'ünü devlet katkıları, yüzde 29,1'ini işveren sosyal katkıları ve yüzde 24,4'ünü koruma kapsamındaki bireyler tarafından yapılan sosyal katkılar oluşturmaktadır. Sosyal koruma gelirleri içindeki devlet katkısı oranının da doğrudan sosyal yardım sunumuna aktarılan pay göz önüne alındığında yüzde 40'tan daha az bir orana denk gelmektedir. Aynı çalışmada sosyal koruma harcamalarından yararlanan kişi sayısı 2019 yılında 14.089 iken 2020 yılında 14.288 olarak belirtilmektedir. Burada da doğrudan sosyal yardımlardan yararlanan kişi sayısının sosyal koruma kapsamında ifade edilenden daha az olduğu görülmektedir. Sosyal koruma kapsamında maaş alan kişi sayısı Şekil 3.4'te gösterilmektedir.

	2019 ^(r)			2020		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam maaş alan kişi sayısı ⁽¹⁾	14 089	8 031	6 058	14 288	8 121	6 167
Engelli/malül maaşı alan kişi sayısı	864	504	360	853	497	356
Emekli/yaşlı maaşı alan kişi sayısı	9 849	7 313	2 536	10 035	7 415	2 620
Dul/yetim maaşı alan kişi sayısı	3 759	267	3 492	3 806	267	3 539
Toplam maaş yardımı sayısı	14 747	8 096	6 651	14 979	8 189	6 790

(1) İlgili değerlerin toplamı vermeme nedeni, mükerrer maaş alanların ayıklanmış olmasıdır.

(r) 2019 yılı verileri idari kayıtların güncellenmesi nedeniyle revize edilmiştir.

Şekil 3.4. Sosyal koruma kapsamında maaş alan kişi sayısı, 2019-2020 (TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri)

Kamu sosyal yardımına ilişkin bir diğer veri sunucusu sosyal yardım sunumunun en önemli aktörü olan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olmaktadır. Bakanlığın sosyal yardımlara ilişkin sayısal verileri Şekil 3.5'te gösterilmektedir.

Tür	2021
Toplam Sosyal Yardım Harcaması Tutarı (TL) *	97,8 Milyar
Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünce Yapılan Sosyal Yardım Harcaması (SYDT Fonu + Genel Bütçe)	60,9 Milyar
Sosyal Yardımların GSYH İçindeki Payı**	1,74%
Sosyal Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı***	5.903.515
Düzenli Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	2.476.457
Geçici (Sürelili) Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı***	5.276.998
2022 Yaşlı ve Engelli Aylığı Fayda Sahibi Sayısı	1.538.810
2022 Yaşlı ve Engelli Aylığı Toplam Aktarılan Kaynak (TL)	13.233.342.386
GSS Primi Devlet Tarafından Ödenen Kişi Sayısı ****	9.482.940
GSS Prim Desteği (SGK’ya Ödenen) (TL) ****	34.473.957.571
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Sayısı (SYDV)	1.003
SYDV Personel Sayısı	8.421
SYDV Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi Sayısı	3.921
Nakdi Yardımların Tüm Yardımlar İçindeki Yüzdesi	94%
Düzenli Yardımlara Aktarılan Kaynağın Tüm Yardımlara Oranı	83%

Şekil 3.5. Türkiye’de Sosyal Yardım (ASHB, 2022)

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının yayınladığı verilere sosyal yardım harcamalarının toplam tutarının 2021 yılı itibarıyla 97,8 milyar TL olduğu görülmektedir. Bu tutarın GSYH içindeki oranı 1,74 olarak belirtilmektedir. Doğrudan sosyal yardım olarak değerlendirilebilecek bu oranın TÜİK sosyal koruma harcamaları ile karşılaştırıldığında arada büyük bir fark olduğu görülmektedir. Bu fark sosyal koruma harcamalarının doğrudan sosyal yardım harcamaları ile aynı anlama gelmediğini göstermektedir. Ancak burada ifade edilen sosyal yardım tutarı ve GSYH’ye oranının kamu sosyal yardımının tümünü kapsamadığını belirtmek gerekmektedir.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca 2021 yılında 5.903.515 hanenin sosyal yardımlardan faydalandığı belirtilmektedir. Bu hanelerden 2.476.457 hanenin düzenli yardım, 5.276.998 hanenin süreli yardım aldığı vurgulanmaktadır. 1.849.940 hanenin ise hem düzenli hem de süreli yardımlardan faydalandığı ifade edilmektedir. 2020-2021 yılını içeren ve olağandışı bir süreç olarak öne çıkan Covid-19 salgını döneminde gerçekleştirilen sosyal yardım uygulamaları bakanlığın olağan politikası dışında değerlendirilmektedir. Ancak yine de belirli bir dönem için uygulanmış olsa dahi yoksul, muhtaç bireylerin sosyal koruma kapsamında sosyal yardımlardan

faýdalandığı görülmektedir. Bu doğrultuda 2020-2021 döneminde salgın hastalık nedeniyle *Tam Kapanma Sosyal Yardım Programı* kapsamında 2.015.100 hane için hane başı tek seferlik 1.100 TL olmak üzere toplam 2.216.610.000 TL tutarında ödeme yapıldığı belirtilmektedir. 2020-2021 yıllarında salgın döneminde hayata geçirilen programlar ile dönemsel ihtiyaç sahibi olan toplam 7,2 milyon tekil haneye, 10,9 Milyar TL nakdi yardımda bulunulduğu bakanlık yayınlarında yer almaktadır. Burada da belirtmek gerekir ki salgın hastalık kapsamında ödenen tutarın içerisinde *Biz Bize Yeteriz Türkiye* kampanyası ile toplanan 2.091.471.304 TL bulunmaktadır (ASHB, 2022).

Sosyal yardım istatistiklerine ilişkin tüm kamu kesiminin sosyal yardım harcamaları Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca yayınlanan sosyal harcama istatistiklerinde görülmektedir. Başkanlığın yayınladığı kamu kesimi sosyal harcamalarına ilişkin veriler Tablo 3.1'de gösterilmektedir. Tablo 3.1'e göre sosyal yardımlar eğitim, sağlık ve sosyal koruma olarak ayrı başlıklar halinde ayrılmakta ve sosyal koruma yardımları da primli ve primsiz olarak ayrıca ayrılmaktadır.

Tablo 3.1. Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (SBB, 2022)

	2018	2019	2020	2021
Cari Fiyatlarla, Milyon TL				
EĞİTİM	141.818	161.978	170.655	222.493
SAĞLIK	134.182	164.480	207.371	262.730
SOSYAL KORUMA	337.610	412.120	510.184	574.622
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	301.110	368.995	447.285	509.190
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	32.955	38.975	58.286	59.932
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	3.545	4.150	4.613	5.500
TOPLAM	613.611	738.578	888.209	1.059.844
GSYH'ye Oran, Yüzde				
EĞİTİM	3,8	3,8	3,4	3,3
SAĞLIK	3,6	3,8	4,1	4,0
SOSYAL KORUMA	9,0	9,5	10,1	8,6
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	8,0	8,5	8,9	7,7
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	0,9	0,9	1,2	0,9
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,1	0,1	0,1	0,1
TOPLAM	16,3	17,1	17,6	15,9

4. OECD ÜLKELERİNDE YOKSULLUK VE SOSYAL HARCAMALAR

İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD), 30 Eylül 1961 tarihinde 20 kurucu ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasi sorunlarının çözümü için kurulan uluslararası yapı olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’nin de kurucu üye olarak yer aldığı bu yapının halihazırda 37 üyesi bulunmaktadır. Bu üyeler Türkiye, ABD, Almanya, Avustralya, Avusturya, Belçika, Çekya, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Kore Cumhuriyeti, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsrail, İsveç, İsviçre, İtalya, Japonya, İzlanda, Kanada, Kolombiya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Meksika, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, Şili, Yeni Zelanda, Yunanistan’dan oluşmaktadır. OECD, demokratik yapılara ve piyasa ekonomisine sahip 37 ülkenin küreselleşmenin etkilediği ekonomik, sosyal ve yönetim sorunlarını çözmek ve bu sürecin fırsatlarından faydalanmak üzere müştereken çalıştıkları bir uluslararası örgüt konumunda yer almaktadır. OECD’nin en temel amaçları şöyle ifade edilmektedir (DB, 2022):

Ekonomik büyüme, mali istikrar, ticaret ve yatırım, teknoloji, yenilik, girişimcilik ve kalkınma alanlarında işbirliği yoluyla refahın sağlanması ve yoksullukla mücadele konularında hükümetlere yardımcı olmak;

Ekonomik ve sosyal gelişme ile çevrenin korunması arasındaki dengeyi gözetmek.

Herkes için iş imkânı yaratılması ve sosyal eşitlik ile etkin ve sağlıklı bir yönetim gerçekleştirilmesi;

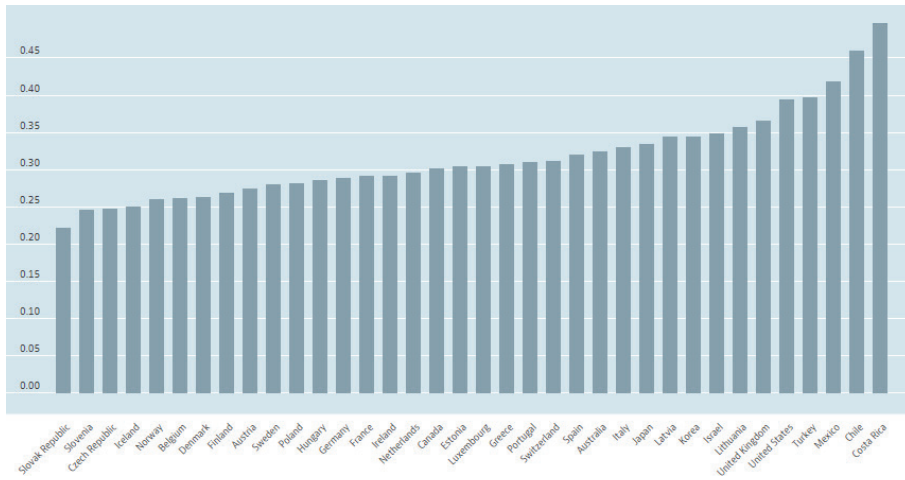
Yeni gelişme ve sorunları anlamak ve bunlara çözüm üretmek konularında hükümetlere tavsiyelerde bulunmaktır.

Küreselleşmenin etkisiyle ülkeler düzeyinde meydana gelebilecek ekonomik, sosyal ve yönetim sorunlarının çözümünde ülkeler arası işbirliği ve çözüm yollarının oluşturulmasını amaçlayan OECD, çeşitli alanlarda üye ülkelerin görünümüne dair veriler yayınlamaktadır. Çalışma çerçevesinde yoksulluk ve sosyal yardımlara ilişkin yayınlanan istatistikler ülkeler arası bir karşılaştırma imkânı sunmakta ve yoksulluk ve sosyal yardım politikalarının etkinliğinin üye ülkeler karşısındaki yerinin tespitinde önemli bilgiler sunmaktadır. Bu çerçevede çalışmanın bu bölümünde ilk olarak OECD ülkelerinde yoksulluk göstergeleri, ikinci bölümde ise OECD ülkelerinde sosyal harcamaların ve sosyal yardımların boyutu ele alınmaktadır.

4.1. OECD Ülkelerinde Yoksulluk Göstergeleri

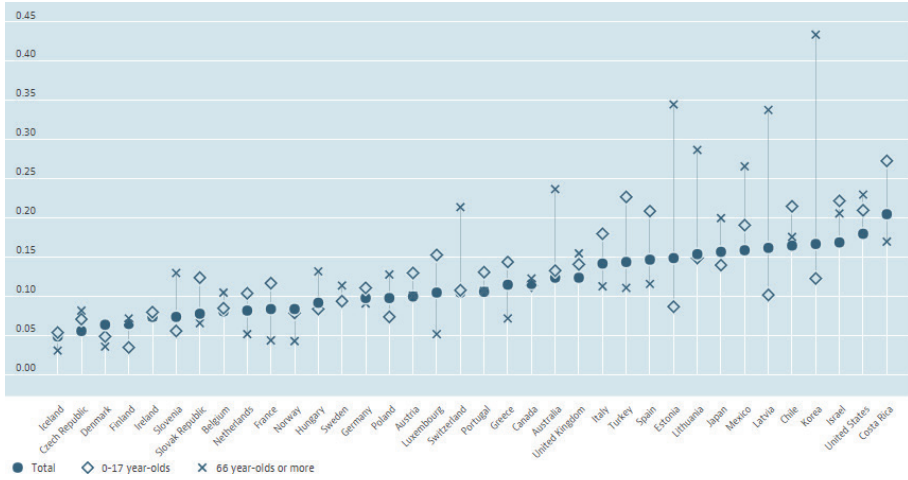
Yoksulluk ülkelere göre çok farklı nedenlerden kaynaklanmaktadır. Ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi koşulları yoksulluk nedenlerinde etkili olduğu gibi yoksulluğun önlenmesine ve giderilmesine dönük politikaların belirlenmesinde de etkili olmaktadır. Yoksulluğun nedenlerine ilişkin farklılıklar bulunmasına karşın ülkelerin tümü için ortak kabul edilen göstergeler ile yoksulluğun ölçülmesi ve boyutları mümkün görülmektedir. Bu göstergelerin başında gelir dağılımına ilişkin veriler gelmektedir. Gelir dağılımının yoksulluk üzerinde önemli bir etkisinin olduğu kabul edilmektedir (Çetin, 2020, s. 520). Gelir dağılımının yoksulluk üzerine etkisi Gini katsayısı ile ölçülmektedir. Gini katsayısı 0 ile 1 arasında değer almakta ve katsayının 1' yaklaşması gelir dağılımında eşitsizliğin arttığını ifade etmektedir. Bu çerçevede Grafik 4.1.'de OECD ülkelerinin gelir eşitsizliğine ilişkin veriler sunulmaktadır. Grafik 4.1.'deki veriler doğrultusunda OECD ülkeleri arasında Türkiye'nin 2018 yılında 0.397 Gini katsayısı oranı ile 1'e en yakın ülkeler arasında yer aldığı görülmektedir. Aynı grafikte Avrupa ülkelerinin Gini katsayılarının daha düşük olduğu ve bu ülkelerin gelir dağılımında daha adil bir görünüm sergilediği gözlemlenmektedir.

Grafik 4.1. Gelir Eşitsizliği (2017 - 2020) (OECD Income inequality)



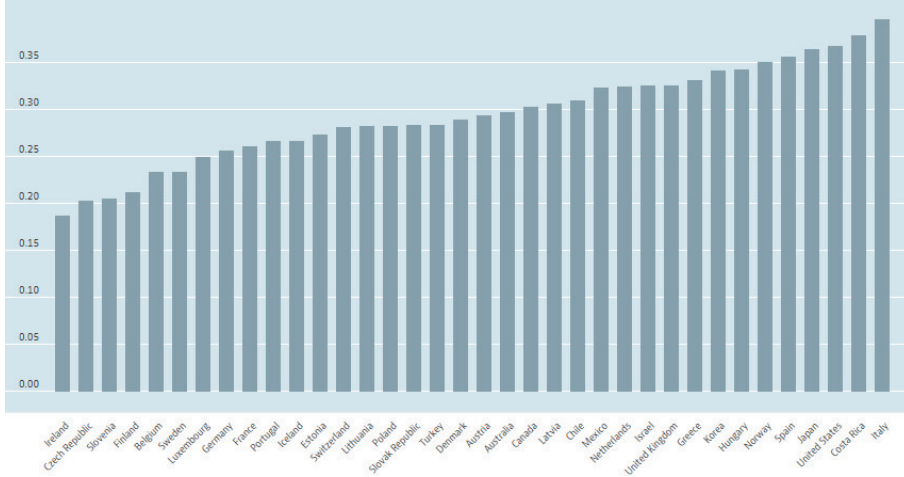
Yoksulluğun ülkeler düzeyinde görünümünü açıklayan bir diğer veri ise yoksulluk oranı olmaktadır. Ülkelerin yoksulluk oranı Grafik 4.2.'de 0 -17 yaş grubu ile 66 ve daha fazlası yaş grubu çerçevesinde toplam yoksulluk oranı ile birlikte açıklanmaktadır. Bu yaş grupları kendi kendine hayatını idame ve idare ettirme güçlüğü ile yaşamını sürdüreceği geliri kazanma noktasında güçlük yaşayan nüfusu oluşturması bakımından önem arz etmektedir.

Grafik 4.2. Yoksulluk Oranı (2017 - 2020) (OECD, Poverty rate)



Grafik 4.2'de yoksulluk oranı en düşük ülke 0.05 oranının altında bir yoksulluk oranı ile İzlanda iken en yüksek ülkenin toplam 0.20 yoksulluk oranı ile Kosta Rika olduğu görünmektedir. Aynı grafikte Türkiye'nin 2018 yılı verilerine göre toplam yoksulluk oranı 0.144 olarak belirtilmektedir. Ayrıca Türkiye'nin 0-17 yaş grubunda yoksulluk oranı 0.227 iken 66 ve daha fazla yaş grubunda yoksulluk oranı 0.111 olarak grafiğe yansımaktadır. Türkiye'nin çocuk yoksulluğu oranı ile yaşlı nüfusunda yoksulluk oranının arasında böylesine bir farklılık olmasında yaşlılara yönelik emeklilik ve yaşlılık maaşı gibi sosyal koruma yardımları ve harcamaları mevcut iken çocuklara dönük bu kadar kapsayıcı bir sosyal koruma uygulamalarının bulunmaması etkili olmaktadır. Ayrıca Türkiye'nin OECD ülkeleri içinde Kosta Rika dışındaki tüm ülkelere göre 0-17 yaş grubunda yoksulluk oranının yüksek olması sadece genç nüfusun fazla olmasıyla açıklanamayacak kadar ciddi bir probleme işaret etmektedir.

Yoksulluğun tanımlanmasında ve ölçülmesinde en çok tercih edilen yaklaşım mutlak yoksulluk yaklaşımı olmaktadır. Mutlak yoksulluk kişilerin günlük yaşamını sürdürebilmek için ihtiyaç duydukları temel ürünlerin parasal karşılığına erişebilme durumunu ifade etmektedir. Yoksulluk açığı, yoksul kişilerin ülkelerindeki yoksulluk sınırı üzerine çıkabilmeleri için gerekli olan ortalama gelir düzeyini göstermektedir (Çetin, 2020, s. 517). Grafik 4.3'te OECD ülkelerinin yoksulluk açığı oranı gösterilmektedir. Grafikte Türkiye'nin yoksulluk oranı 2018 yılı verileri doğrultusunda 0.284 olarak gösterilmektedir. En küçük yoksulluk oranına İzlanda'nın, en yüksek yoksulluk oranının ise İtalya'da olduğu görülmektedir.

Grafik 4.3. Yoksulluk Açığı (2017 - 2020)⁸ (OECD, Poverty gap)

4.2. OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamaları

Yoksullukla mücadelede en çok başvurulan müdahale aracı sosyal yardımlar olmaktadır. Sosyal yardımları da içeren sosyal harcamalar ülkelerin kendi iç dinamiklerin kaynaklanan ve yoksulluğa neden sorunların giderilmesinde kısa sürede etkili olduğu için sıkça başvurulmaktadır. Kamu sosyal harcamalarının daha uzun süreli etkileri ise işsizlik, gelir dağılımı gibi ekonomik boyutlarda görülmektedir. Bu bakımdan sadece kamu sosyal harcamaları değil kamunun tüm harcamalarının sosyal işlevi değerlendirilmektedir. OECD ülkelerinin kamu harcamalarının GSY-H'ya oranı şöyle belirtilmektedir (Dibo, 2020, s. 4);

OECD ülkelerindeki kamu harcamaları esas olarak kamu hizmetleri sağlamak ve toplum genelinde gelir aktarmak için kullanılmaktadır. OECD ülkelerinde genel devlet harcamaları 2019'da GSYH'nın ortalama %40,8'ini oluşturmaktaydı. 36 OECD ülkesinden 27'sinde devlet harcamaları GSYH'nın %35 ile %50'sini oluşturmaktaydı. 22 OECD ülkesinde devlet harcamalarının yurt içi hâsıla içindeki payı 2020'de bir önceki yıla göre %7 artış göstermiştir. Bu artışta COVID-19 salgınının yol açtığı krizi hafifletmek üzere gerçekleştirilen sağlık ve gelir desteğine yönelik harcamalardaki yüksek artış etkili olmuştur.

⁸ OECD ülkelerine dair veriler ülkelerin veri paylaşımına göre farklılık göstermekte ve bu nedenle 2017 - 2020 yılları arasında en son paylaşılan veri grafikte gösterilmektedir. Türkiye'nin en son veri paylaşımı 2018 yılında olduğundan 2018 yılına ait veriler grafikte gösterilmektedir.

Kamu harcamalarının GSYH içindeki yeri Covid-19 salgın hastalığı gibi olağanüstü durumlarda artış yaşamakla birlikte ülkelerin önceliklerine değişim gösterebilmektedir. Kamu kesiminin ağırlıklı olduğu ülkeler kamu sosyal harcamalarına daha fazla ağırlık vermektedir. Bu tip ülkeler gelişmiş ülkelere göre GSYH’sinin daha büyük bir kısmını sosyal harcamalara ayırmaktadır. OECD ülkelerinde ise sosyal harcamalar içindeki en büyük pay emekli aylıkları ile sağlık harcamalarına ayrılmaktadır. OECD ülkeleri GSYH’lerinin ortalama %20’sini sosyal harcamalar için kullanmaktadır. Bu oran kriz durumlarında artış göstermektedir (Kaymaz, 2018, s. 121-122).

OECD ülkelerinin kamu sosyal harcamaları değerlendirildiğinde 2019 yılı verilerine göre Meksika (%7,48), Şili (%11,4), Türkiye (%11,9), Kore (%12,2) ve İrlanda (%13,4) en az sosyal harcama payına sahip beş ülkeyi oluşturmaktadır. OECD ortalamasının %20 olarak belirtildiğine dikkat edilirse bu ülkelerin sosyal harcamalarının oldukça düşük olduğu gözlemlenmektedir. Aynı şekilde kamu sosyal harcamalarında en büyük paya sahip ülkeler Fransa (%30,9), Finlandiya (%29,13), Belçika (%28,9), Danimarka (%28,3), İtalya (%28,2) ve Avusturya (%26,95) olarak sıralanmaktadır (Dibo, 2020, s. 4). Kamu sosyal harcamalarının GSYH içindeki payı değerlendirildiğinde OECD ülkeleri arasında en büyük paya sahip ülkenin Fransa olduğu görülmektedir. Fransa’nın GSYH’den kamu sosyal harcamalarına ayırdığı pay Türkiye’nin yaklaşık üç katı olarak görünmektedir. Bu durum da doğal olarak sosyal harcamaların ve yardımların Türkiye’de yoksulluğa etkisini olumsuz etkilemektedir.

5. SONUÇ

Yoksulluk çok boyutlu incelenmesi gereken bir kavramdır. Gelir dağılımındaki eşitsizlik, işsizlik, kriz durumları ve salgın hastalıklar gibi birçok nedene bağlı olarak devam ettirmektedir. Ülkelerin içinde buldukları ekonomik, sosyal, ekolojik ve siyasi durum yoksulluğun nedenlerine dair açıklama getirmeye yardımcı olsa da temel olarak ekonomik sorunlar yoksulluğa kaynaklık etmektedir. Bu sorunların çözümü için her ülke kendi gelişmişlik düzeyi ve ekonomik büyüklüğü çerçevesinde programlar geliştirmekte ve uygulamaktadır. Uygulanan programların başında da sosyal yardımlar gelmektedir.

Sosyal yardımlar kısa sürede etkileri gözlemlenebildiğinden yoksulluğun önlenmesinde ve etkilerinin hafifletilmesinde en çok tercih edilen uygulamaların başında yer almaktadır. Az gelişmiş ülkelerin sosyal yardım uygulamaları daha çok temel gıda maddelerine erişimi kolaylaştırma noktasında kendini göstermektedir. Geliş-

miş ve gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal yardımlar temel ihtiyaçların temininin yanında eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi daha geniş bir perspektif ile sosyal koruma kapsamında uygulanmaktadır. Tüm bu uygulamaların yoksulluk üzerindeki etkisi ülkelerin uyguladıkları programların kapsamına, içeriğine ve ayrılan kaynağa göre değişmektedir. Gelişmiş ülkeler ile Avrupa Birliği üyesi ülkelerde sosyal yardımların yoksullukla mücadelede etkili olduğu görülmekte iken birçok gelişmekte olan ülkeler ile az gelişmiş ülkelerde yoksullukla mücadelede sosyal yardımlar beklenen etkiyi göstermemektedir.

OECD ülkeleri içinde Avrupa Birliğine üye ülkelerin sosyal koruma sistemlerinin kapsamı ve ayrılan kaynak büyüklüğü yoksullukla mücadelede sosyal yardımların etkili olduğunu göstermektedir. Avrupa Birliği ülkelerinin sosyal yardım harcamaları içinde prime dayalı ödemelerin sosyal yardım kapsamına dahil edilmediği ve bu hali ile sosyal yardımlara ayrılan bütçenin ülkelerin GSYH'ye oranının yüzde 20'den fazla olduğu açıklanan istatistiklerde gözlemlenmektedir. OECD ülkeleri arasında yer alan Türkiye'de ise sosyal koruma harcamalarının GSYH'ye oranının yüzde 11 olduğu ve bu harcamaların içinde büyük ölçüde prime dayalı ödemelerin yer aldığı görülmektedir. Bu nedenle Türkiye'de sosyal yardımların yoksullukla mücadelede etkisinin zayıf olduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye'de yoksullukla mücadelede sosyal yardımlar yoksulluğun önlenmesinden ziyade yoksulluğun etkilerinin hafifletilmesinde başvurulan bir müdahale aracı olarak ön plana çıkmaktadır. Sosyal yardımların süreli uygulanması, birey yerine hanehalkı büyüklüğü ve gelirin sosyal yardımda temel alınması, sosyal yardımların miktarının az olması gibi nedenler sosyal yardımların bireylerin yaşamında büyük bir değişikliğe neden olmamaktadır. Bu durum ise bireylerin içinde buldukları yoksulluktan çıkmalarını güçleştirmektedir. Bunun yerine birey odaklı, uzun süreli ve devamlı, temel ihtiyaçlar yanında sosyal ihtiyaçları da karşılayacak bir sosyal yardım uygulamasının yoksullukla mücadelede etkili olacağı söylenebilir.

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: Poverty leads the most important problems which need to be solved in front of the humanity throughout history. Poverty and poor people continue their existence nearly in every country even if they change consistently with economic and social conditions. Facts like global epidemics, environmental disasters triggered by climate change, natural catastrophes and mass migrations make problem deeper and more apparent. The key determinant of the social policies advanced in struggling against poverty is global economic process, social and political structure of countries. Despite the differences, the most preferred interference means is social aids about struggling against poverty in all the countries. Although social aids are the most appealed interference means all over the world and in Turkey, the constantly increase in the number of poor people reveals the need to research the relation between the aid and poverty. In this study, the appearance of poverty in Turkey, social aid services and their operators and the activity of social aids in struggling against poverty are tried to be explained.

Research Question/s: In this study, “How much effective are social aids in the struggle against poverty in Turkey?” looked for an answer to that question.

Literature Review: In the literature review about the subject of the study, it is seen that the approaches, which are effective on shaping social policies in the world, are liberal, welfare and neo-liberal government operations. In our country, social policies gain important within the framework of the neo-liberal approach in the post-1980 period. In this period social aids and health care guarantee which are under the government responsibility with legal regulations for disadvantaged (the poor, the disabled, the elderly, the women etc.) are started to be identified. Legal transformation and institutionalization occur in the post-2000 period. The 1999 Marmara Earthquake and the 2001 Economic Crisis caused to deepen the poverty in the society and to increase the poor population. In this period, social aids with the conditional money transfer of the IMF and improvements in social policies with the EU harmonization process were made. The most important structural transformation in the field of social policies is happened with the establishment of Ministry of Family and Social Policies in 2011. Although institutional and legal improvements are made after social and economic events, it is seen that government’s look to poverty doesn’t change much. Poverty goes on by increasing its effect, joining to the society of people with low economic income decreases, attaining to needed necessities to maintain a healthy life gets hard. Particularly the Covid-19 pandemic and eco-

conomic hardship felt itself thereafter increased the poverty and dependency on social aids. In addition, while it was emphasized in the “Eleventh Development Plan” that technological progress and the use of robot technology in production would increase unemployment, it was also stated in the same plan that the participation of those who received social aid in the labor force would be encouraged and even forced, and in this direction, the social aid of those who did not participate in the labor force would be cut. The threat of increased unemployment and cuts in social aids pushes the poor and needy into the insecure area and makes the future uncertain.

Methodology: In the preparation of the study, literature review method is used. Literature review/scanning method states that the study about the topic, the research is done by collecting data via relevant document and publishing. In this direction, literature is created by analyzing academic publications, institution and organization publications, statistics, policy documents and legislation.

Result and Conclusion: In the study which the relation of poverty and social aid is evaluated specific to Turkey;

Even though poverty is multidimensional and originates from many different reasons and continues to exist, the social policies developed are mainly developed for some economic reasons of poverty,

Although the poverty rate has not changed much over the years, the number of poor people has increased continuously, The indicators based on the determination of poverty do not reflect poverty in all its aspects,

In the public social aid statistics, premium-based payments are included in the scope of social aid and support,

Social assistance is applied on the basis of household income and status instead of the individual,

The poverty rate in various categories among OECD countries is quite high in Turkey compared to other members,

Turkey is in the last place among OECD member countries in terms of scope and amount of social aids,

In direction with these findings, it has been concluded that social aids in the struggle against poverty is far from making permanent results and long-term improvements in the lives of the poor. It is seen that social aids in the struggle against

poverty are more effective to meet basic and urgent needs for a short time, in Turkey. Consequently, it is understood that social aids do not have a modifier effect about the situation people within in the areas like education, health, social and cultural.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Kenan ŞAHİN, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazarlar ya da herhangi bir kurum/ kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Kenan ŞAHİN has contributed to all parts and stages of the study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

KAYNAKÇA

- Aca, Z. (2020). *Yapabilirlik Yaklaşımı Çerçevesinde Kamusal Sosyal Yardımların Etkinliği Analizi: Bursa Örneği*. Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları.
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ASHB). (2022). *2021 Yılı Faaliyet Raporu*. Erişim adresi: <https://www.aile.gov.tr/media/100242/2021-yili-faaliyet-raporu.pdf>
- Aktan, C. C. ve İstiklal, Y. V. (2002). Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri. C. C. Aktan (Ed.). *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*. (s. 39-69) içinde Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları
- Arabacı Yüksel, R. (2019). Dünya Bankasının Yeni Uluslararası Yoksulluk Sınırları ve Küresel Yoksulluğun Yeniden Değerlendirilmesi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 9(1), 123-140.
- Aslan, G. (2022). Krizler Çağında Yoksulluk: Sosyal Transferlerin Önemi ve Etkinliği. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 22(54), 169- 195.
- Aslan, G. (2020). Türkiye’de Yoksulluk ve İşgücü Piyasası. *Haliç Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(1), 83-105.
- Beyazıt, E. (2020). Sosyal Politika, Yoksulluk ve Kent Yoksulluğu. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 16(30), 2966-2993.
- Buğra, A. (2021). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. (10. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ceren, A. ve Erdem, T. (2018). Türkiye’de Yoksulluk ve Sosyal Yardım Uygulamaları. *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 6-24.
- Çelik, K., Vural, İ. Y. ve Tuncer, G. (2017). Dünya’da ve Türkiye’de Yoksulluğun Genel Görünümü: 2002 Sonrası Döneme İlişkin Bir İnceleme. *Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(5), 41-79.
- Çetin, İ. (2020). Yoksulluk ve Yoksulluk Göstergeleri: Türkiye ve OECD Ülkeleri Üzerine Bir Karşılaştırma. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(2), 510-532.
- Dışişleri Bakanlığı (2022). *İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD)*. Erişim adresi: [https://www.mfa.gov.tr/iktisadi-isbirligi_ve-gelisme-teskilati_oecd_tr.mfa#:~:text=OECD'nin%2020%20kurucu%20%C3%BCyesi,%C4%B0zlanda%2C%20Norve%C3%A7%2C%20Portekiz\).](https://www.mfa.gov.tr/iktisadi-isbirligi_ve-gelisme-teskilati_oecd_tr.mfa#:~:text=OECD'nin%2020%20kurucu%20%C3%BCyesi,%C4%B0zlanda%2C%20Norve%C3%A7%2C%20Portekiz).)
- Dibo, M. (2022). Kamu Sosyal Harcamaları ve Gelir Eşitsizliği: OECD Ülkeleri Kapsamında Bir Analiz. *Journal of Emerging Economies and Policy*, 7(2), 1-16.

- Karagöz, S. (2020). Türkiye’de Sosyal Devletin Sosyal Yardım Bağlamında Değerlendirilmesi. *Ekonomi İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 146-169.
- Kaymaz, V. (2018). OECD Ülkelerinde Sosyal Harcamaların Belirleyicileri. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 4(2), 118-130.
- Kılıç, S. (2013). Çevre Sorunları ve Yoksulluk. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5(1), 9-20.
- Kesgin, B. (2013). *Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım*. İstanbul: Açılım Kitap.
- Kesgin, B. (2012). *Yoksulluğa Yerel Müdahale Sosyal Belediyecilik*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Oktik, N. (2008). Yoksulluk Olgusuna Kavramsal ve Kuramsal Yaklaşımlar. N. Oktik (Drl.). *Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları*. (s. 21-57) içinde İzmir: Yakın Yayınevi.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). (2022). *Income Inequality*. Erişim adresi: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm#indicator-chart>
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). (2022). *Poverty Gap*. Erişim adresi: <https://data.oecd.org/inequality/poverty-gap.htm#indicator-chart>
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). (2022). *Poverty Rate*. Erişim adresi: <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm#indicator-chart>
- Özsoy, D. ve Karataş, K. (2021). Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Uygulanan Sosyal Yardımlar. *19 Mayıs Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), 219-236.
- Seyyar, A. (2007). *İnsan ve Toplum Bilimleri: Ansiklopedik Sosyal Bilimler Sözlüğü*. İstanbul: Değişim Yayınları.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). (2022). *Kamu Kesiminde Sosyal Harcama İstatistikleri*. Erişim adresi: <https://www.sbb.gov.tr/resmi-istatistik-programina-katkilarimiz/>
- Şenses, F. (2019). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk Kavramlar, Nedenler, Politikalar ve Genel Eğilimler*. (9. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2021). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması*, 9 Mart 2022. Erişim adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Gelir-ve-Yasam-Kosullari-Arastirmasi-2021-45581>
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2020). *Sosyal Koruma İstatistikleri*, 2020. Erişim adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Sosyal-Koruma-Istatistikleri-9-Mart-2023-37193>
- Yıldırım, A. (2019). Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele. *İktisadi ve İdari Yaklaşımlar Dergisi*, 1(1), 15-33.