

Avrupa Birliği Ülkelerinde İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği ve Türkiye Üzerine Bir Deđerlendirme¹

Yrd. Doç. Dr. İlknur KARAASLAN

Kırklareli Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
ilknurkaraaslan@yahoo.co.uk

Özet

Dünyada 2000’li yılların başından itibaren küreselleşme ile birlikte ekonomik ve sosyal alanda çok ciddi değişim/dönüşümler gerçekleşmektedir. Bu dönemde ekonomik krizler, yoksulluk, işsizlik, sosyal dışlanma vb. sorunlar nedeniyle sosyo-ekonomik koşullar giderek daha da ağırlaşmış olup sosyal güvenlik alanında da krizler yaşanmaktadır. Bu sorunların çözümü olarak sıklıkla devreye giren uygulamalardan biri asgari gelir desteği yardımudur. Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde asgari gelir desteği planlarının eski ve geniş kapsamlı olmaları itibariyle Türkiye için tasarlanabilecek bir uygulamaya örnek teşkil edebilecekleri düşünülmektedir. Diğer taraftan AB Ülkelerinde özellikle 2000’li yıllardan itibaren asgari gelir desteği uygulamaları aktivasyon (sosyal yardım faydalanıcılarını istihdama yönelten faaliyetler) uygulamaları ile eş anlı olarak yürütölmektedir. Türkiye’de asgari gelir desteği uygulaması mevcut değildir bununla birlikte şartlı nakit transferleri, 2022 Sayılı Yasa kapsamında verilen yardımlar ve benzeri yardımlar mevcuttur. Türkiye için “asgari bir gelir” takviyesinin yoksulluğu azaltmada etkili olabileceği ve bu uygulamanın AB ülkelerine benzer şekilde aktivasyon koşullu olması gerektiği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Asgari gelir desteği, Avrupa Birliği, aktivasyon.

Employment in European Union countries and Turkey on a Focused Assessment Minimum Income Support

Abstract

From the begining of 2000’s there are very serious changes/transitions realized at the economic and social area along with the globalization in the world. In this period due to the problems such as economic crises, poverty, unemployment, social exclusion etc. socio-economic circumstances have been increasingly heavy and the crises have been lived at the social security area. As a solution of those problems minimum income support assistance has been one of the applications frequently activated. When looking at the minimum income support practices in EU countries, as they were both, old and comprehensive it has been thought that they could be exemplary for an application which has been designed for Turkey. On the other hand especially from 2000 's minimum income support practices have been carried out simultaneously with the activation (leading to employment of the beneficiary of the social assistance activities) applications. "Minimum income support" applications do not exist in Turkey, however there are conditional cash transfers, the assistances which are supplied on behalf of the law 2022 etc. which are “similar” applications. On the other hand, it has been thought that "a minimum income" support might be effective in reducing poverty and as similar to EU applications minimum income support should be given with the condition of activation in Turkey.

Keywords: Minimum income support, European Union, activation.

¹Bu makale yazarın doktora tez çalışmasının bir ürünüdür.

GİRİŞ

21. yüzyılın başından itibaren “küreselleşme” tüm dünyada ekonomik, sosyal, kültürel ve her alanda ciddi değişimlere yol açmıştır. Bu döneme damgasını vuran teknolojik gelişmeler ve yeniliklerin etkisiyle ekonomik verimlilik önemli ölçüde artmış bununla birlikte refah artışı aynı oranda gerçekleşmemiştir. Tersine dünya sıklıkla ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmakta ve yoksulluk, gelir dağılımı eşitsizliği, işsizlik, sosyal dışlanma gibi sorunlar ciddi boyutta artmaktadır. Bu sorunlar çalışma hayatına da yansımakta, istihdam güvencesizliği, esnek çalışma/ücretler, sosyal güvenlik ağının olmayışı, sosyal eşitlik ve sosyal adalet ile ilgili sorunlar önemli bir gündemi teşkil etmektedir. Sonuç olarak dünyanın her yerinde istihdam edilen veya edilmeyen birçok kişi için büyük bir gelecek endişesi ve güven sorunu mevcuttur. Bu koşullar altında “asgari gelir desteği sistemleri” bir son çare uygulaması olarak devletlerin ajandalarında üst sıralarda yer almaktadır.

Asgari gelir desteği, yoksulluk sınırının altında kalan kişilere devlet tarafından hiçbir şart aranmaksızın sağlanan bir sosyal yardım türüdür; daha önce çalışmış ve pirim ödemiş olmak veya herhangi bir özel statüye (kategorik yardımlar) sahip olmak gibi şartlar aranmamaktadır.²

Türkiye’de son yıllarda yoksullukla mücadele kapsamında dezavantajlı gruplara daha fazla kaynak ayrılması ve kurumsal altyapının iyileştirilmesi için çalışmalara hız verilmiştir. Bu doğrultuda AB üyesi ülkelerde uygulanmakta olan asgari gelir desteği sisteminin Türkiye için uygulanabilirliği çeşitli düzlemlerde tartışılmaktadır. Türkiye’de henüz asgari gelir desteği uygulaması mevcut değildir. Bununla birlikte asgari gelir desteğine benzer uygulamalardan söz etmek mümkündür.

Diğer taraftan 1990’lardan itibaren işsizliğin artması ve sosyal yardım programlarından yararlananların sistemde uzun yıllar kalması sonucu asgari gelir desteği planları yardım alanları emek piyasasına yönlendiren programlarla (aktivasyon programları) birlikte uygulanmaya başlanmıştır. Avrupa örneğinde olduğu gibi Türkiye’de de sosyal yardım alan kişiler içerisinde çalışma yeteneğine sahip olanların bir an önce emek piyasasına yönlendirilmesini sağlamak ve sosyal yardım-istihdam ilişkisini bu düşünceye uygun bir biçimde kurgulamak gerekmektedir.

1. AB Ülkelerinde Asgari Gelir Desteği Uygulamasının Karakteristik Özellikleri

Günümüzde sosyal koruma sistemleri içerisinde yer alan asgari gelir desteği; geliri belli bir gelir seviyenin altında olan tüm vatandaşlara, devlet tarafından düzenli olarak yapılan nakit transferleridir. Bir sosyal yardım türü olan asgari gelir desteği uygulamasında iki temel özellik ön plana çıkmaktadır, bunlar bu gelir desteği karşılığında kişinin çalışma zorunluluğunun olup olmaması ve asgari gelir desteğine hak kazanabilmek için gelir testi gerekip gerekmediğidir. AB Ülkeleri’nde asgari gelir desteği uygulaması gelir testine tabidir ve yardım alan kişi devletin gösterdiği işte çalışmak veya mesleki

²İlknur Karaaslan, “Avrupa Birliği Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye İçin İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği Arayışları”, İnsan ve İnsan Dergisi, Sayı 3, 2015, s. 18-19.

eğitim almak zorundadır. İstihdam odaklılık/aktivasyon konusu çok ciddi bir boyutta değerlendirilmekte olup örneğin Fransa’da son dönemde asgari gelir desteği alanların işe yönlendirilmesi için çok çeşitli teşvikler sunulmaktadır ve asgari gelir desteği yardımı neredeyse artık bir “iş arama yardımı”na dönüşmüştür.

AB ülkeleri asgari gelir desteği uygulanış biçimi açısından temel olarak üç grupta incelenebilir; birinci tür ülkelerde asgari gelir, “genele hitap eden”, “kuşatıcı” bir biçimde algılanmaktadır, asgari gelir, mevcut olan tek (ya da en önemli) gelir desteğidir ve bu gelir desteği yeterli kaynakları olmayan herkes için söz konusudur, sadece toplumdaki belli hedef gruplarla sınırlı değildir. İkinci grupta, asgari gelirin bir son çare uygulaması olarak dizayn edildiği ülkeler mevcuttur. Bu ülkelerde kişiler diğer çözüm yollarının tümünü tüketmişlerdir ve son çare olarak asgari gelir desteği yardımı için başvurmuşlardır. Söz konusu ülkeler hem kategorik yardım planları hem de genel bir asgari gelir uygulaması sunmaktadırlar.³ Daha küçük bir grup oluşturan ülkelerde ise kategorik planlar mevcut olmakla birlikte genel son çare tedbirleri yoktur. Diğer ülkeler ise bu üç grup içerisinde bir pozisyonda yer almaktadır.⁴

Kurumsal ve finansal seviye dikkate alındığında AB ülkelerinin yerel veya merkezi seviyede veya bu iki seviyenin karışımı şeklinde asgari gelir desteği sorumluluğunu taşıdığı, bütün asgari gelir planlarının vergilendirme yoluyla finanse edildiği ifade edilebilir. AB ülkelerinin büyük çoğunluğunda asgari gelir desteği bireysel bazda verilen bir hakır bununla birlikte bireysel hakkın değerlendirilmesinde hane halkının durumu dikkate alınmaktadır. Yardım alma yaşı ile ilgili olarak “asgari uygunluk yaşı” uygulaması mevcut olup tüm AB ülkeleri için farklı yaşlar söz konusudur. AB ülkelerinde asgari gelirin miktarının tespitinde farklı kıstas ve uygulamalar mevcuttur. Bir grup ülkede garantili asgari gelirin miktarı başka bir asgari gelir standardının bir hissesi olarak tespit edilmektedir; asgari ücret, asgari aylık veya işsizlik yardımı vb. İkinci bir grup ülkede, garantili asgari gelir planları temel ihtiyaçları karşılamak amacıyla uygulanmaktadır. Yardım alma süresi “haketme şartları” devam ettiği müddetçe sınırsızdır bununla birlikte bazı ülkelerde sınırlandırmalar söz konusudur. Tüm AB üyesi ülkelerde asgari gelir desteği programlarında gelir testi uygulanmaktadır, prim katkısı gerekmemektedir ve vergi sistemi tarafından finanse edilmektedir.

AB Ülkelerinde özellikle 2000’li yıllardan itibaren asgari gelir desteği uygulaması aktivasyon uygulamaları ile eş anlı olarak yürütölmektedir. Birçok AB ülkesinde sosyal yardım/hizmet ve çalışma ofislerinin birleştirildiği ve bu ofislerin yürüttüğü işlerin tek elden yürütölmeye çalışıldığı görölmektedir.⁵ Aktivasyon” iş bulma ihtimalini arttıran eğitim,

³Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Ilgın Erdem, Sosyal Yardım Uygulamaları ve Topluma Yararlı Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması, Ankara, UNDP, (Çevrimiçi)
<http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/socialassistancereports.pdf>,
2.1.2012, s. 32.

⁴İlknur Karaaslan, “Avrupa Birliği’nde İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği ve Türkiye’nin Uyumu”, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, İstanbul, 2014, s. 85.

⁵A.g.e., s. 152.

kurs ve hizmetlere ve istihdamın devamını sağlayan fırsatlara izin veren karışık bir zaruretler kombinasyonundan oluşmaktadır.⁶ Aktivasyon politikasının amacı bir taraftan yardım alan kişi sayısını düşürmek ve yardımlara bağımlılığı azaltmak diğer taraftan yardım alanların çalışma motivasyonu ve kabiliyetlerini arttırmak, bu kişilere çalışma fırsatı sağlayarak kendilerine olan güven ve saygılarını korumalarını sağlamaktır.

2. Türkiye’de Asgari Gelir Desteği Benzeri Uygulamalar

Son yıllarda yoksullukla mücadele kapsamında ülkemizde gerek kurumsal alt yapının iyileştirilmesinde gerekse dezavantajlı gruplara ayrılan kaynakların artırılmasında önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.

Türkiye’de uygulanan yardım programları içerisinde asgari gelir desteğine benzeyen ve kişiye geçimini sağlamak üzere düzenli olarak verilen, hak niteliğindeki yardımlar, 2022 Sayılı Kanun gereği çalışacak durumda olmayan yaşlılara ve özürülülere verilen yardımlardır. Kişiler SGK tarafından yürütülen bu özürlü ve yaşlı aylıklarından muhtaçlık durumları devam ettiği müddetçe yararlanabilmektedirler.

Ayrıca çocuklara ve gençlere yönelik düzenli niteliği olan sosyal yardım programları da mevcuttur. Bu yardımlar çocukların ve gençlerin geçimini temin etmek üzere dizayn edilmemiştir. Yardımların amacı, çocukların sağlık kontrollerinin yapılması (şartlı sağlık yardımları) ve çocukların ve gençlerin eğitime devamlılıklarını (şartlı eğitim yardımları) sağlamaktır ve ancak bu şartlar yerine getirildiği takdirde yardıma hak kazanılmaktadır.⁷ Söz konusu yardımlar düzenli nitelikte olmaları sebebiyle asgari gelir desteğine benzemekle birlikte, kişinin geçimini sağlamaya yönelik olmadığı için daha farklı bir yapıdadır.

SYDV’lerin verdiği periyodik nakit yardımları da asgari gelir desteğine benzer uygulamalardır. Ancak bu yardımlar “hak temelli” olmadığından devamlılığı konusunda bir garanti bulunmamaktadır. SYDV yardımları istediği zaman kesebilmektedir.

Ayrıca devlet, ekonomik durgunluğun ve/veya işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde geçici olarak istihdam yaratmak ve/veya özelleştirme vb. sebeplerle işsiz kalanları kamuda geçici işçi statüsünde (4C Statüsü) istihdam etmek gibi faaliyetler içerisinde bulunmaktadır.

“Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakit sosyal yardım programı” ile “evde bakım yardım programı” da asgari gelir desteği benzeri programlardır.⁸

⁶Ramón Peña Casas, “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” **Working paper II: Setting Minimum Social Standards across Europe**, (Çevrimiçi)
http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20in%20enlarged%20EU.pdf, 12.04.2012, p. 36.

⁷Yusuf Alper, Rabihan Yüksel Arabacı, “Yoksullukla Mücadele, Vatandaşlık Geliri ve Aile Ödenekleri Sigortası” **Türk-İş Dergisi**, s.389, 2010, s. 47.

⁸ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni, s. 49.

Türkiye’de 2022 Sayılı Kanun gereği verilen yaşı ve özürlü yardımları ile Şartlı Nakit Transferleri asgari gelir desteğine en yakın uygulamalardır. Diğer uygulamalar ise gerek yoksullukla ve işsizlikle mücadele gerekse muhtaç kimselere bir nakit desteği olması boyutları ile “asgari gelir desteği uygulaması civarında” diye adlandırılabilirler.⁹

SONUÇ

AB ülkeleri incelendiğinde bazı ülkelerde garantili asgari gelir projesinin “tek mevcut güvenlik ağı” olduğu diğer bazı ülkelerde ise asgari gelir desteğinin çeşitli ödeneklerin ve ilgili hakların da dâhil olduğu daha geniş bir sosyal güvenlik ağının bir parçası olduğu görülmektedir. Türkiye için ise potansiyel olarak düşünülecek bir asgari gelir desteği programını, sosyal yardımlar bünyesinde yeni bir “yardım türü” olarak düşünmek uygun olacaktır, řu ana kadar ASPB bünyesinde yürütölen çalışmalar da zaten bu doğrultudadır.

Gelir desteğine ihtiyacı olanları temel olarak üç şekilde düşünmek mümkündür. Bunlar yoksullar, işsizler ve dezavantajlı gruba giren kimselerdir. Türkiye için inşa edilecek bir asgari gelir desteği programı bu üç grubun da ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olmalıdır. AB ülkelerindeki uygulamalar da bu doğrultudadır.

Diğer taraftan, AB ülkelerinde özellikle son on yılda asgari gelir desteği sistemleri ile ilgili olarak en dikkat çekici nokta aktivasyon konularına ağırlık verilmesidir. Yoksullara asgari bir gelir desteği verirken asıl hedef bir taraftan yoksulların minimum ihtiyaçlarını karşılarlarken diğer taraftan ise aktif istihdam politikalarıyla desteklemek suretiyle emek piyasasına yeniden girmelerini ve kendi geçimlerini kendilerinin sağlamalarını temin etmektir.

Asgari gelir desteği alan kişiler bir taraftan çalışmaya yönlendirilirken diğer taraftan da mesleki eğitim vermek suretiyle bu kişilerin vasıflarını arttırmak ve daha nitelikli/yüksek maaşlı işlerde istihdam edilmelerini sağlamak gerekmektedir. Türkiye için asgari gelir desteği uygulaması yeni başlayacak bir uygulama olduğundan daha başlangıçta bu konuların dikkate alınması gerekmektedir.

Asgari gelir desteği sisteminin oluşturulmasında mevcut sosyal güvenlik sisteminin yoksullukla mücadele ve adaletli gelir dağılımını sağlamak hakkında ne derecede başarılı olduğu ve ülkenin vergilendirme sistemi önemli bir zemin teşkil etmektedir. Asgari gelir desteği sistemi bu zeminle uyumlu bir biçimde inşa edilmelidir. Türkiye’de de mevcut sosyal güvenlik ve sosyal koruma sistemine uygun bir asgari gelir desteği programının inşasına gereksinim vardır.

Asgari gelir desteği belirlenmesinde “yoksulluk” veya “gelir eşiği” veya “eşik” veya “azami kaynak eşiği” ne olacağı konusu diğer önemli bir konudur. AB ülkelerinin bu konudaki uygulamalarına bakıldığında kendi sosyo-ekonomik, siyasal tercihleri doğrultusunda bir seçim yaptıkları görülmektedir. Örneğin “Socialbidrag” sistemini benimsemiş olan İsveç’te

⁹Hande Hacımahmutoğlu., “Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi,” (DPT Uzmanlık Tezi), Ankara, 2009, s. 231.

yardımı hak etmek için kişinin sahip olduğu kaynakların ülke için belirlenmiş bulunan “azami kaynak eşiği”nin altında olması gerekmektedir. Türkiye kamuoyunda yoksulluk tespiti ile ilgili farklı eğilimler/uygulamalar mevcuttur; asgari gelir desteği muhataplarının belirlenmesinde yoksulluk eşiğinin ne olacağına dair bir mutabakata ihtiyaç vardır.

AB ülkelerindeki uygulamalarda muhtaçlık tespitinin gelir testi ile yapıldığı görülmektedir; Türkiye için de benzeri bir uygulama söz konusu olabilir. Diğer taraftan kayıt dışı istihdamın bugünkü boyutlarının çok yüksek olduğu Türkiye’de, gelir tespiti çalışmaları çok kolay olmayacaktır. Ayrıca gelir testli sosyal yardımlar için bir bilgisayar sistemini yürütmek te oldukça zordur, bireylerin gelirleri, ailedeki fert sayısı, yaş gibi unsurlar sürekli değişim gösteren parametrelerdir ve bu rakamları milyonlar için takip etmek oldukça güçtür.

Türkiye’de asgari gelir desteği sisteminin kurulması ve aktivasyona ağırlık verilmesinde AB ülkelerindeki deneyimlerden istifade edilmesi çok önemlidir. 2008 yılı ve öncesinde yaşanan küresel bölgesel ekonomik krizler ve küreselleşme Türkiye’de de finansman konusunda ciddi sıkıntılar yaşanmasına yol açmıştır. Dolayısıyla asgari gelir desteğinin daha inşası sırasında, getireceği mali yük hesap edilmek suretiyle aktivasyonu ön planda tutan bir model önerilmesi uygun olacaktır. Bununla birlikte aktivasyon konusu yardım alan kişiler üzerinde bir dayatma şeklinde uygulanmamalı ve kişiler bir taraftan iş bulamama sıkıntısı ile boğuşurken diğer taraftan verilen asgari gelir desteğinin azaltılması ya da tamamen kesilmesi tehdidi ile karşı karşıya kalmamalıdır.

Türkiye, asgari gelir desteği konusunda AB ülkeleri ve dünya üzerindeki diğer ülkelerdeki uygulamaları dikkate almalı bununla birlikte kendi “özgün” modelini üretmelidir.

KAYNAKÇA

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2012), *Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni*, Ankara.
- Alper, Yusuf ve Rabihan Yüksel Arabacı (2010) “Yoksullukla Mücadele, Vatandaşlık Geliri ve Aile Ödenekleri Sigortası” *Türk-İş Dergisi*, s.389, s. 44-51.
- Buğra, Ayşe, Çağlar Keyder ve Ilgın Erdem (2012) *Sosyal Yardım Uygulamaları ve Topluma Yararlı Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması*, Ankara, UNDP, (Çevrimiçi) <http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/socialassistancereports.pdf>, 2.1.2012.
- Casas, Ramón Peña (2012) “Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” Working paper II: Setting Minimum Social Standards across Europe, (Çevrimiçi) http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20in%20enlarged%20EU.pdf, 12.04.2012.
- Hacımahmutoğlu, Hande (2009) *Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*, (DPT Uzmanlık Tezi), Ankara.
- Karaaslan, İlknur (2014) *Avrupa Birliği’nde İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği ve Türkiye’nin Uyumunu*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri ana Bilim Dalı, İstanbul.
- Karaaslan, İlknur (2015) “Avrupa Birliği Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye İçin İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği Arayışları”, *İnsan ve İnsan Dergisi*, Sayı 3, 2015, s. 18-36.