

YOKSULLUKLA MÜCADELEDE SOSYAL YARDIMLARIN BİR KAMU YÖNETİMİ POLİTİKASI OLARAK SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

Mehmet GÜNEŞ*

ÖZET

Yoksulluk tüm ülkelerin en çok zorlandığı konuların başında yer almaktadır. Çünkü yoksulluk şekil ve tür değiştirerek sürekli yayılmaktadır. Ayrıca yoksul olmanın kriterleri de değişmektedir. Bu yüzden kamu yönetimleri için yoksullukla mücadele gittikçe daha zor şartlarda yürütülmektedir. Yoksullukla mücadelede kamu yönetimlerinin kullandığı politikalarından biri olan sosyal yardımlarla, yoksul kesimlerin bu durumdan kurtulmaları hedeflenmektedir. Ancak sosyal yardımların her geçen gün artan maliyetleri ve kapsamı yanında sürekliliği ve sürdürülebilirliği tartışma konusu oluşturmaktadır. Sadece yoksulluğu yönetmeyi amaçlayan sosyal yardımlar sürdürülebilir yardımlar olarak kabul edilmemekte ve uzun vadede yoksulluğa çözüm üretememektedir.

Türkiye’de yoksulluk, öteden beri toplumun hayırseverlik anlayışı üzerinden anlaşılmaya çalışılmıştır. Bu anlayışın bir gereği olarak devletin yoksulluğu önleme politikaları kısmi ve süresizdir. Ayrıca Türkiye’de yoksulluk ve sosyal yardımlarla ilgili olarak yapılan çalışmalar ve analitik incelemeler çok sınırlıdır. Yapılan çalışmalarda sosyal yardımlar ile tespit edilen sorunlar; sosyal yardımdan faydalananların bu yardımları suiistimali, sosyal yardımların ulaştığı nüfusun kısıtlılığı, sosyal yardım alanında tek yetkili kamu kurumunun olmayışının yarattığı koordinasyon sorunları, sosyal yardımlar için nesnel bir yoksulluk kriterinin olmayışı, sosyal yardım faydalanıcıları ile nesnel kriter ile belirlenecek tüm yoksulların bilgilerinin bulunduğu bir veri tabanının eksikliği, sosyal yardım miktarlarının yetersizliği, istihdama teşvik eden sosyal yardım programlarının azlığı, sosyal hizmet temelli çalışmalara verilen desteğin darlığı, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğinin eksikliği olarak görülmektedir.

Bu çalışmada sosyal yardımların yukarıdaki sorunları eşliğinde yoksullukla mücadelede etkin olup olamayacağına ilişkin konular tartışılmıştır. Yardımseverlik sınırları içerisinde görülmemesi gereken sosyal yardımların etkin olabilmesinin şartları incelenmiştir. Ayrıca kamu yönetimleri için sorun oluşturan bu yardım politikasına ilişkin

* Yrd. Doç. Dr., Kara Harp Okulu, Ankara

çeşitli çözüm önerileri getirilmiştir. Bunlar arasında sosyal yardımlarda mükerrerliğin önlenmesi amacıyla, sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlarla koordinasyonun sağlanması, sosyal yardımlar için çerçeve niteliği taşıyan temel bir sosyal yardım yasası çıkarılması, sosyal güvenlik tabanının mümkün olduğu kadar geniş tutulması, sosyal güvenliğe ilişkin kayıt dışı istihdamın kayıt içine alınması ve sosyal yardım kapsamının sosyal güvenlik sisteminin içinde değerlendirilmesi gibi öneriler tartışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Yoksulluk, Sosyal Politika, Sosyal Yardım, Kamu Yönetimi, Yoksullukla Mücadele

JEL Kodları: I38, I32, H11

**SUSTAINABILITY OF SOCIAL ASSISTANCES AS A PUBLIC
ADMINISTRATION POLICY IN FIGHTING POVERTY
ABSTRACT**

Poverty is “pronounced deprivation in well-being.” Typically poverty is then measured by comparing an individual’s income or consumption with some defined threshold below which they are considered to be poor. This is the most conventional view – poverty is seen largely in monetary terms – and is the starting point for most analyses of poverty.

Poverty may also be tied to a specific type of consumption; thus someone might be house poor or food poor or health poor. The broadest approach to well-being (and poverty) focuses on the “capability” of the individual to function in society. The poor lack key capabilities, and may have inadequate income or education, or be in poor health, or feel powerless, or lack political freedoms. Thus poverty arises when people lack key capabilities, and so have inadequate income or education, or poor health, or insecurity, or low self confidence, or a sense of powerlessness, or the absence of rights such as freedom of speech.

Poverty is one of the most enforced topics for all countries. As a result of some economic and social processes, the incidence of poverty has increased in the country. The effects of financial crises and the process of globalization have caused new forms of poverty in the World. So poverty is constantly growing by changing its shape and type. In addition to this, it varies the criterias of being poor. So fighting poverty is increasingly carried out under difficult conditions for public administrations. Countries are expected to measure and analyze domestic poverty, and to identify and operationalize actions to reduce poverty.

This study suggests that it is not sufficient to distribute social assistances and it is also very important to eradicate global and country poverty with the policies such as international economic stability, encouragement of investments, reduction of inequality, and improvement of instutational capacity. Poverty and social exclusion take complex and multi-dimensional forms which require the mobilisation of a wide range of policies under that overall strategy. Alongside employment policy, social protection has a preeminent role to play, while the importance of other factors such as housing, education, health, information and communications, mobility, security and justice, leisure and culture should also be acknowledged.

The structural transformations of the recent decades have caused an increase in poverty and the unequal distribution of income all over the world. The first aim of this study is to analyze the increase in poverty in Turkey and to examine the poverty profile of

Turkey with the effects of social assistances. The second aim of the study is to present an assessment about of the social assistances.

This study is concerned with the social assistances that ways in which countries provide a guarantee of minimum resources to residents who lack sufficient income from other sources. The topic is "Social assistance' does not have a precise definition internationally or locally. In some countries as Turkey social assistance extends to embrace a wide range of non- resource-tested but categorically-targeted social aid for such groups as orphans, immigrants and older people.

Poverty is related to, but distinct from, inequality and vulnerability. Inequality focuses on the distribution of attributes, such as income or consumption, across the whole population. In the context of poverty analysis, inequality requires examination if one believes that the welfare of an individual depends on their economic position relative to others in society.

For the purposes of this study, it is defined as the range of benefits and services available to guarantee a minimum (however defined) level of subsistence to people in need, based on a test of resources. In some countries a key element of the social safety net comes through non-contributory citizens' benefits or pensions. These are not discussed in detail unless they are also resource-tested.

Data is used in this study on social assistance expenditure are problematic: definitions of what constitutes social assistance expenditure vary and accurate national estimates are not always available. Estimates are presented of expenditure on social assistance as proportions of GDP as a "social protection" and "social security" (as estimated by the OECD). Comparative estimates of the number of people receiving social assistance are also problematic for reasons similar to those for expenditure. Estimates are given of the total numbers of beneficiaries (including dependents) as a proportion of total populations

Social protection systems also play a key role. One of these systems like a social assistance which is one of the policies used by public administrations is aimed to get rid of the poor people in this situation. But its continuity and sustainability are matter of debate with the increasing costs and expanding scope of social assistances. Social assistances are not considered as a sustainability aid if only aimed to manage the poverty. These assistances cannot produce long-term solution to poverty.

All social assistance schemes have complex administrative structures, but there are important differences between countries in how benefits are organized and delivered. There are also differences of features of social assistance arrangements which might influence labor supply behavior, including how long people might be entitled to unemployment insurance, unemployment assistance and social assistances. The national social assistance and minimum income schemes are important instruments in social protection policy.

In this study there is a need to understand to what extent reliance on assistance has been increasing. what patterns have emerged in how schemes are organised, and how successful policy approaches to common problems have been in social assistances. Some previous research has been carried out comparing social assistance schemes in Turkey.

In this study; it has been aimed to obtain new datas about social assistances for fighting poverty on whether to actively or not. Also it has been discussed the validity of social assistances. It has been shown what kind of problems is related to implementation of social assistance which is not seen within the boundaries of the charity. At the end of this study, various solutions are presented about this assistance policy which has created a

problem for public authorities. The study will conclude with a discussion of key findings about social assistance policy and policy implications on the issue.

Keywords: Poverty, Social Policy, Social Assistance, Public Administration, Fighting Poverty

JEL Codes: I38, I32, H11

1. GİRİŞ

Yoksulluk, kamu yönetimini zorlayan toplumsal sorunların başında yer almaktadır. Çünkü yoksulluk öncelikle bireylerin değil kamunun sorumluluğundaki bir sorun olarak kabul edilmektedir. Özellikle yoksulluğun günümüzde birçok farklı boyutunun bulunması, bu sosyal sorunla mücadelede kamu yönetiminin gündelik ve geçici olmayan daha sürdürülebilir politikalar üretmesini gerektirmektedir. Ancak çoğu zaman siyasetçilerin tercihleri sebebiyle, yoksullukla mücadelede kolaylıkla uygulanabilir çözümler daha fazla öne çıkmaktadır. Bu çözümler arasında, yoksulluğa geçici çare niteliği taşıyan, hemen uygulanabilen ve bu yüzden de sıkça kullanılan sosyal yardımlar, yerel veya merkezi kamu yönetimlerinin ilk aklına gelen tedbirlerin başında yer almaktadır. Son yıllarda özellikle Türkiye’de bu tür yardımların giderek arttığı, yoksullukla mücadelede sosyal yardımların kolayca uygulanabilirliği sebebiyle daha çok benimsendiği ve bu tercihin hayırseverlik öne sürülerek yayıldığına dair çeşitli gelişmeler yaşanmaktadır.

Türkiye’de yaşanan yukarıdaki gelişmeye rağmen Dünyada yoksulluk dahil çeşitli sosyal sorunların kolay çözümler içermediği ve bu sorunların sosyal karmaşayı daha da artırmaması için dengeli çözümlere ihtiyaç olduğu benimsenmiştir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 2006 yılında ortaya konulan "Fighting poverty a matter of obligation not charity" (Yoksullukla mücadele, hayırseverlik değil, bir yükümlülük meselesidir) sloganı bu gerçeği hatırlatmış ve yoksullukla mücadelede daha sürdürülebilir, daha etkin politikalar tasarlanması gerektiğini, dolayısıyla hayırseverlik anlayışının yetersiz kalacağını göstermiştir. Dünyadaki bu algı değişikliği ne yazık ki Türkiye’de tam karşılığını bulmamış, bilakis devletin "sosyal devlet" olma işlevini yerine getirme yönteminin daha çok hayırseverlik içeren ve sadaka ile özdeşleştirilen bir sosyal yardım dağıtması dönemine denk gelmiştir.

Türkiye’de yoksulluk, öteden beri toplumun hayırseverlik anlayışı üzerinden anlaşılmaya çalışılmıştır. Bu anlayışın bir gereği olarak devletin yoksulluğu önleme politikaları kısmi ve süreksizdir. “Sosyal devlet” sayılmaktan önce “hayırsever” bir devlet anlayışının gereği olarak son yıllarda çeşitlenen sosyal yardımlarda gelinen nokta, dağınık haldeki yardım kuruluşlarını bünyesinde toplamayı hedefleyen “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı”nın kurulmasıdır. 2011 yılında kurulan bu bakanlığın görevleri arasında sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmek yer almaktadır. Bakanlığın ana hizmet birimleri arasında; çalışmanın konusu teşkil eden sosyal yardımları düzenleyen, dağıtan “Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü” de yer almaktadır.

Türkiye’de yoksulluk ve sosyal yardımlarla ilgili olarak yapılan çalışmalar çoğunlukla yoksulluğun tanımlayıcı analizi üzerine yoğunlaşmakta, yoksullukla mücadelede kullanılan sosyal politikaların etkilerinin ve başarı düzeylerinin incelendiği analitik incelemeler çok sınırlı kalmaktadır (Şeker, 2008:24). Bahsedilen bu kısıtlı alana katkı sağlamak için kaleme alınan çalışmada amaç, yoksullukla mücadelede kamu yönetimlerinin öncelikle yürüttüğü sosyal yardımların, özellikle Türkiye için sürdürülebilir bir politika olup olmayacağı konusunda tekrar düşünmeyi sağlamaktır. Bu açıdan çalışma ilk olarak sosyal politika aracı olarak sosyal yardımların, son yıllarda çeşitlenen içeriğini belirleyecek ve ikinci olarak yapılan yardımların yoksullukla mücadeledeki etkilerini irdeleyecektir. Çalışmada üçüncü olarak sosyal yardımların Türkiye’deki son durumu incelenecektir. Daha sonra sosyal yardımların sürdürülmesindeki sorun alanlarını ele alınacak ve son olarak bu sorunların çözümüne ilişkin öneriler dile getirilecektir.

2. YOKSULLUKLA MÜCADELEDE BİR SOSYAL POLİTİKA ARACI OLARAK SOSYAL YARDIMLAR

Yoksul ve yardıma muhtaç kimselere karşılıksız yardımlarda bulunulması, öteden beri yoksullukla mücadelede başvurulan en yaygın yöntemlerden biridir (Önen, 2010: 64). Muhtaç ve yoksul kesimleri koruyarak toplumsal denge ve adaleti sağlamada bir sosyal politika aracı olarak kabul edilen (Çoğurcu, 2010: 8) sosyal yardımlar, son yıllarda

kamu yönetimleri tarafından yoksullukla savaşımın alternatifsiz tek yöntemi olarak kabul edilip uygulanmaktadır (Altan, 2004: 152). Yoksullukla mücadeleyi öncelikli bir hedef olarak belirleyen sosyal politika alanı, kamu yönetimi için ekonomik bakımdan güçsüz kabul edilen yoksul kesimleri korumaya yönelik ve devlet tarafından alınan her türlü önlemler bütünüdür (Tokol,2000:1).

Kamu yönetiminde sosyal politikaların öncelikle çözüm aradığı yoksulluğun tam olarak ne olduğu, neden ortaya çıktığı ve yoksullukla nasıl mücadele edileceği konuları bugün en çok tartışılan başlıklar arasındadır. Özellikle yoksul olmanın bazı kesimlerce tembellik, düşkünlük, bireysel hatalar-yetersizlikler üzerinden açıklanması ile yapısal ve sosyal faktörlerle açıklanması arasında sürüp giden tartışmalar halen devam etmektedir. Ancak bu konuyla ilgili olarak ilk başta belirtmek gerekir ki; yoksulluk günümüzde bireysel bir hal veya durumun karşılığı olarak artık görülmemektedir. Dolayısıyla yoksulluk kişilerin, bazı sosyal grupların veya tek başına devletin sorunu olmamakla birlikte, birçok ülkede temelde devletin görev ve sorumluluk alanı içinde görülmektedir. Özellikle 1990 yılındaki Dünya Kalkınma Raporu'nda ana tema olarak yoksulluğun işlenmesi, bu konudaki çalışma ve araştırmaları tüm dünyada artırmıştır. Ayrıca yoksulluğun ekonomik bir olgu olmanın ötesinde, sosyal, politik ve kültürel sorunları da içeren çok boyutlu bir sorun olarak algılanması ile uluslararası kuruluşların da yoksulluğa ve yoksullukla mücadeleye olan ilgileri çoğalmıştır (Altay, 2005: 157). Bu çalışmalarda yeni yoksulluk analizleri en başta yer almaktadır. Bu açıdan yoksulluğun değişen anlamını sosyal yardımların önemini daha iyi anlamak adına ayrıca incelemek gerekir.

2.1. Yoksulluğun Gelişen Yeni Boyutları

Yoksullukla gerektiği gibi mücadele edilebilmesi için ilk olarak yoksulluğun doğru şekilde tanımlanması gerekir. Tanım yapılması ihtiyacı bu çalışmada sosyal yardımların içeriğini belirlemede de yardımcı olacaktır. Yoksullukla ilgili çok değişik tanımlar olmakla birlikte, yoksulluğun ele alınmasında uzun yıllar egemenliğini sürdüren gelir merkezli yaklaşımla uyumlu genelde üç farklı yoksulluk kavramı kullanılmaktadır. Bu kavramlardan ilki, Dünya Bankası tarafından günlük bir dolarlık gelirden yoksunluğu belirten ve bu sebeple temel yiyecek

gereksinimlerini karşılamak için yeterli geliri olmayanlar için kullanılan "mutlak yoksulluk" kavramıdır. İkinci olarak bireylerin yiyecek dışındaki ihtiyaçlarından sayılan giyim, barınak ve enerji gibi gereksinimlerini karşılayacak geliri bulunmamayı gösteren "görelî yoksulluk" kavramıdır. Son olarak bu iki kavramın içeriğinden daha geniş kapsamlı olan okur-yazarlık, yetersiz beslenme, kısa yaşam süresi, ana-çocuk sağlığının yetersizliği, önlenebilir hastalıklara yakalanmak türünden temel insani yeteneklerden yoksun olmayı anlatan "insani yoksulluk" kavramıdır.

Sosyal yardımlar yukarıda değinilen tüm yoksulluk türleri ile mücadelede kullanılmaktadır. Ancak sosyal yardım ve hizmetler asıl olarak "insani yoksulluğu" hedeflemektedir. Bu yoksulluğun içerisine insani yetenekleri sürdürülebilmek için gerekli olan mal, hizmet ve altyapıya ilişkin enerji, hijyen, eğitim, iletişim, içme suyu erişiminin yokluğu ya da kısıtlılığı yanında yönetime katılma, temel insan hak ve özgürlüklerinden yararlanma, sigortalı bir işte çalışma gibi unsurlar da eklenebilir. Bahsedilen her üç tanıda da yoksulluğa ilişkin kriterlerin belirlenmesinde özellikle "toplumsal (sosyal) dışlanma" kavramı kilit rol oynamaktadır. Sosyal dışlanma, yoksulları sorunlarına mahkûm eden, onları diğer sosyal gruplarla bir bağ kurmasına engel olan çoğu zaman bilinçli olarak oluşturulmuş bir toplumsal engelin adıdır. Bu yüzden yoksulluğun sınıflanmasında toplumsal dışlanmaya yol açacak zaruri ihtiyaçların öncelikle giderilmesi gerektiği kabul edilmektedir (Altay, 2005: 158-159). Yoksullukla mücadelede sosyal yardımların nasıl bir görev üstlendiğini ve sosyal politika aracı olarak ne şekilde kullanıldığını anlamak için öncelikle kapsam olarak içeriğinin ortaya konulması gerekir.

2.2. "Sosyal Yardım" Kavramının İçeriği

Sosyal yardım en genel anlamda, yoksul sayılan ve muhtaç durumda olan kişilere maddî, aynı veya nakdî yardımların sağlanması anlamına gelmektedir (Taşçı, 2008:129). Bu açıdan sosyal yardım, kendisini ve ailesini geçindirme imkânından mahrum kalmış insanlara kendi kendilerine yeterli olabilme amacıyla yapılan yardımlardır. Özellikle sosyal güvenliği olmayan ya da bu güvenlik kurumlarının sağladığı gelir desteğinin yeterli olmadığı kişilere sağlanan her türlü transferler, literatürde sosyal yardım olarak tanımlanmaktadır. Sosyal yardımlar,

kişilere yönelik toplumda oluşan sosyal risklerin ve bunların sonuçlarının ortadan kaldırılmasına ilişkin yapılan yardımlar olarak da değerlendirilebilir (Yaşar, Açıkgöz, 2011: 408). Sosyal riskler karşısında çareler üretmesi beklenen “Sosyal devlet” yaklaşımında yurttaşlık; yapılacak sosyal yardıma hak kazanmanın tek koşuludur ve ayrıca elde edilen gelirden, yurttaşın sisteme yaptığı katkıdan ya da onun mesleki konumundan önemli ölçüde bağımsızdır. Sosyal yardımlar toplumun tüm kesimlerindeki ihtiyaç sahiplerini bir sosyal yurttaş olarak kavradığından, tek başına toplumu bütünleştirici bir özelliğinin bulunduğu söylenebilir (Metin, 2011: 181).

Yoksulluk için kullanılan sosyal yardımların, sanayileşme sürecinde özellikle gelirin yeniden dağıtım aşamasında işlevsellik kazanan bir vasıta olarak çok uzun yıllardan beri ele alındığını kaydetmek gerekir (Karataş, 1999: 42). Sosyal yardımlar, birçok ülkede çoğu zaman devletin, yoksul kesimleri kollayıp koruması yönündeki sosyal sorumluluklarının bir gereği olarak algılanmakta ve genellikle de "yoksul programları" şeklinde nitelendirilmektedir (Demirbilek, 2005: 287). Öte yandan yoksullukla mücadele sorumluluğu kamu dışında birey ve özel kuruluşlarda bulunan bazı ülkelerde örneğin ABD'de yoksulluk, devletin sorumluluk alanı dışında görülmekte ve yoksullukla mücadele daha çok hayırsever bireyler ve kuruluşlar bazında yürütülmektedir. Bu ülkede hayırseverlik faaliyetleri karşılığında büyük vergi indirimleri kazanan bireyler ve onların bağış yaptığı kuruluşlar ana aktörlerdir (Buğra, 2005:8). Dolayısıyla bu tür ülkelerde sosyal yardımların hedefi ve kapsamı, yoksullukla mücadelede kullanılan bir kamusal politika olarak ele alınmadığından daha farklıdır.

Sosyal yardımlar, sosyal politikaları belirleme sorumluluğu taşıyan kamu yönetimi için öncelikle sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı ve tamamlayıcı bir kavram olarak görüldüğünden, ilk olarak sosyal güvenlik kurumları dışında kalan ve muhtaç durumdaki kişilere dönük tasarlanmaktadır (Koray, 2000: 275). Sosyal yardımlar, bu kesimlere yönelik bir program olarak ya doğrudan kamu kaynaklarından finanse edilmekte ya da sosyal yardımın algılanış biçimine göre bazen de gönüllülük esası gözetilerek yürütülmektedir (Metin, 2011: 184).

Sosyal yardımların sürdürülmesinde ve bu yardımların devlet eliyle veya özel kişilerce ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasında kullanılacak

yöntem konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Ancak uygulamada kamu kaynağı dağıtılması şeklinde üstlenilen sosyal korumanın; sosyal yardım, sosyal hizmet ve asgari gelir desteği olarak üç farklı şekilde gerçekleştirildiği görülmektedir (Yaşar, Açıkgöz, 2011:413). Sosyal korumada kamu yönetimi destekli yardımlar en genel anlamda, hizmet biçiminde gerçekleştiriliyorsa ortada bir sosyal hizmet; değilse sosyal yardım şeklinde yapıldığı kabul edilmektedir. Sosyal yardımlar, yoksul ve yardıma muhtaç olanlara "ayni" ve "nakdi" yardımlar biçiminde sunulurken; kamunun üstlendiği sosyal hizmetlerden yararlanmak için yalnız o hizmetle ilgili yardıma muhtaç bulunmak yeterli kabul edilmektedir. Uygulamada sosyal hizmetlerden yararlananlar daha çok yardıma muhtaç kesimler, yoksul, kimsesiz ve çaresiz konumdaki çocuklar, kadınlar, yaşlılar, sakat ve özürllüler iken; sosyal yardımlarda ise kişilerin öncelikle gelir ve muhtaçlık durumları dikkate alınmaktadır (Önen, 2010: 77).

3. SOSYAL YARDIMLARIN YOKSULLUKLA MÜCADELEDEKİ ROLÜ

Yoksulluk her geçen gün coğrafi sınır tanımaksızın genişleme eğilimindedir. Bugün gelişmiş ülkelerde dahi yoksul ailelerin varlığından bahsedilmektedir. Ancak bu ülkelerde sosyal devlet anlayışı, ileri bir boyutta olduğundan ve sosyal politika araçları da etkin bir şekilde uygulandığından, yoksul ailelerin en azından daha da yoksullaşmasının önüne geçilmekte, kendilerine ve bakmakla yükümlü aile fertlerine, sosyal yönden kabul edilebilir asgari seviyede bir hayat standardını yakalama fırsatı verilmektedir (Altay, 2005: 164). Gelişmiş ülkelerdeki merkezi ve yerel kamu yönetimleri uyguladıkları farklı sosyal politikalarla, büyüme eğilimindeki yoksulluğu kontrol etmede bir ana aktör olarak önemli rol üstlenmektedirler. Bu yönetimlerin uyguladığı tüm sosyal yardım programları aslında siyasi iradenin uygun bulunduğu ürünlerdir (Buğra, 2005: 9). Sosyal yardımların içeriğinin belirlenmesi ve gerekliliğine ilişkin konu ile ilgili çok çeşitli fikirler ileri sürülmüştür. Bu yardımların niteliğine ilişkin olanlarını yakından incelemek gerekir.

3.1. Sosyal Yardımların Gereklilik ve Niteliğine İlişkin Tartışmalar

Toplumda yeterli geliri olmayan muhtaç konumda veya yoksul kesimlerin desteklenmesine ilişkin öteden beri sürdürülen bir tartışma bulunmaktadır. Bu tartışmalarda ismi anılanlardan biri olan Thomas Paine, koşulsuz ve mutlak bir gelir yardımını, insan hakları bağlamında önerirken, liberal düşünürlerden Hayek, bunu ahlaki bir ödev, hatta "geleceğin sigortası" olarak nitelendirmekte, öte yandan eşitsizliğin toplum için faydalı olduğunu ve bunun kabul edilebilir olduğunu ileri süren Rawls, "haksız eşitsizliğin giderilmesi" ve özsaygının geliştirilmesi için yoksullara sosyal yardım niteliğinde asgari gelirin verilmesini önermektedir (Balcı, 2007: 50). Benzer şekilde Jordan; "herkesin kabul edilebilir bir düzeye getirilmesini sağlayacak" yardımların bağımlılık yaratmak yerine yoksullukla mücadelenin ve üretimi arttırmanın evrensel yolu olduğunu belirtmektedir (Oktik, 2008: 30).

Sosyal yardımların gerekliliğine ilişkin olumlu fikir ileri sürüp destekleyenler kadar bu tür yardımlara karşı olanlar da bulunmaktadır. Bu görüşte olanlara göre; kısmi bir yoksulluk karşısında yardımlaşma ve dayanışmanın oluşması ve çalışmaya yönelmek açısından sosyal yardımlar sadece olumsuz bir etkiyle ortaya çıkacaktır. Herbert J. Gans, sosyal yardımlara rağmen yoksulluğun sürmesini işlevsel olarak değerlendirirken, Spencer'e göre yoksulluk bir karakter sorundur ve çalışma güdüsünü bozacağı için yoksullara yardım edilmemelidir. Ayrıca Spencer, refah devletinin hantal bürokrasiyle yaptığı yardımların yerel topluluğun canlılığını zayıflattığını belirterek, bu tür politikaların ailenin ve topluluğun doğal alanı olan karşılıklı yardımlaşmayı zedelediğini ileri sürmektedir. Aynı şekilde Marsland, kendi kendilerini geçindiremeyenler dışında çalışabilecek durumdakilere yapılan yardımların, bağımlılık kültürü yaratacağından olumlu görülmemesi gerektiğini ileri sürmektedir (Oktik, 2008: 43).

Sosyal yardımların gerekliliği konusu incelenirken yoksullara yardımın güvenlik sorunu olarak algılanması ile devletin sosyal adaleti ve eşitliği arttırıcı çabalarının ayrıca şart olduğu belirtilmektedir. Ancak devletin bu tür yardımları bir görev olarak yapması ve yoksulların da bunu hak olarak görmeye başlamaları ile ortaya çıkan sorunda, yoksulluk yardımlarının tam olarak ilişkilendirilmesi ve hak-sorumluluk dengesinin

iyi gözetilmesi gerekmektedir. Andre Gorz; yoksullara yeterli bir gelir desteğinin verilmesi gerektiğini, ancak dışlanma sorununun yaşanmaması için bu gelirin karşılıksız değil çalışma ve ödevle ilişkilendirilmesi gerektiğini savunmaktadır (Gorz, 2001:115). Öte yandan sosyal yardımların belirli bir zaman sonra damgalayıcı ve dışlayıcı özelliklerine vurgu yapan Guy Aznar ise süreklilik kazanacak sosyal yardım niteliğindeki bir "yaşam gelirini" toplum için gerçek bir tehdit olarak değerlendirdiğinden dağıtılacak asgari gelir yerine çalışma saatlerinin azaltılarak istihdamın daha geniş bir tabana yayılmasını önermektedir (Balcı, 2007: 73).

Yukarıda dile getirilen tartışmalar ışığında; toplum içerisinde ekonomik ve sosyal olarak geri kalmış yoksulların durumlarının iyileştirilmesi için bir ülkenin tamamen gelişmesi ve kalkınması beklenemeyeceğine göre, sosyal yardımların bir kaldıraç olarak hem bireysel hem de sosyal açıdan sürdürülmesinin büyük önemi vardır. Bu açıdan sosyal yardımların bir ihtiyaç alanını doldurduğu ve acil nitelikteki ihtiyaçlara belli oranda cevap verdiği genel olarak kabul edilmektedir. Ayrıca bu yardımlar, toplumda oluşan yasal boşlukların doğurduğu sıkıntıları ve özellikle de suç, ruhsal hastalıkları ve sosyal çözülme engelleyen bir role sahip olduklarından, uygulanmasında bazen zorunluluk bulunduğu dahi ileri sürülebilir. Bunun yanı sıra sosyal yardımlar; sosyal kontrolün sağlanması, vatandaşlık bilincinin oluşması, toplumsal ve milli aidiyetin gelişmesinde de önemli bir rol oynarlar. Özellikle yoksullara yardımlar ve yoksullukla ilgili sosyal hizmet çalışmaları, kentin varoş kabul edilen yoksul bölgelerinde sosyal ve siyasi bütünleşmeyi sağlamanın önemli bir aracı olarak kullanılmaktadır (Yaşar, Açıkgöz, 2011: 409). Dolayısıyla sosyal yardımlarla belirli bir gelir seviyesinin altında bulunanlara sağlanacak olan ek gelir desteğinin yoksulların daha istikrarlı yaşamalarına, geleceğe güvenle ve ümitle bakmalarına yardım edeceğine inanılmaktadır (Buğra, Keyder, 2002: 87-90).

3.2. Sosyal Yardımların Yoksullukla Mücadeleye Etkisi

Birçok ülkede ekonomik ve sosyal politikalar sonucu oluşturulan sosyal yardım uygulamalarının, yoksullukla mücadelede veya yoksulluğun kontrol edilmesinde önemli etkiler ürettiği gözlenmektedir

(Alcock, 1997: 9). Ancak sosyal yardımların beraberinde tembellik, israf, suiistimal gibi olumsuz sonuçlar da doğurduğu bilinmekle birlikte, bu tür sorunlar temelde yardım uygulamasının getirdiği sorunlar olarak kabul edilmektedir. Sosyal yardımların yoksulluk riskine etkisi ile ilgili çeşitli araştırma ve çalışmalar yapılmıştır. Örneğin, OECD tarafından yapılan çalışmalarda birçok ülkede sosyal yardımların yoksulluğu azalttığına dair sonuçlara ulaşılmıştır. (OECD, 2009: 5). Ancak burada önemli olan nokta, sosyal yardımların her yerde aynı oranda etkili sonuç doğurmadığıdır. Aşağıdaki tabloda görülebileceği gibi AB ülkelerinde, sosyal transferler yoluyla yapılan yardımlar, yoksulluk riski altındaki nüfusu 9 puan, Polonya'da 13 puan, Fransa'da ise 14 puan azaltırken, Türkiye'de sosyal yardımların etkisinin 5 puanla sınırlı kaldığı gözlenmektedir.

Tablo 1. Sosyal Yardımların Yoksulluk Riski Üzerindeki Etkisi
(Guido, 2005: 37).

ÜLKE	Sosyal Yardımlardan Önce Yoksulluk Riskindeki Nüfus (%)	Sosyal Yardımlardan Sonra Yoksulluk Riskindeki Nüfus (%)
25 AB ÜLKE ORTALAMASI	25	16
TÜRKİYE	30	25
FRANSA	26	12
POLONYA	31	17

Sosyal yardımların yoksulluğa etkisinde, dikkate alınması gereken diğer bir husus, yardımların kapsadığı nüfus tabanıdır. Örneğin Fransa'da yoksulluğa karşı önemli bir araç olan “Minimum Gelir Desteği” (RMI) başlıklı sosyal yardım, bağımlı nüfus hesaba katıldığında toplamda 3 milyon kişiyi etkilerken (Doorley ve Bargain, 2009: 23) toplam nüfusu Fransa'dan fazla olan Türkiye'de 2003'den itibaren gerek sosyal yardım alan insanların genel nüfusa oranı açısından (2003'de % 26,83, 2004'te % 30,48 ve 2005'te % 32,51) sürekli bir artış yaşandığı görülmektedir (DPT, 2006: 95). Diğer yandan İtalya'da yardım programından topluma faydalı işler yaparak faydalananların oranının %9.6, sosyal-ilişkisel yardımlardan (yaşlılara, çocuklara bakım gibi gönüllü sosyal hizmet) faydalananların oranının ise %24.5 olarak gerçekleştiği görülmektedir (Benassi, Mingione, 2003: 135). Sosyal yardım uygulamaları bazı ülkelerde sadece işgücü piyasası dışında yer alan ve yeterli mal varlığına sahip olmayan

nüfusu da kapsamaktadır. Bu durum çalışanların yeterli geliri elde ettikleri yaklaşımına dayanmakta, bir başka deyişle çalışan yoksulları dikkate almayarak dışlamaktadır. Türkiye’de de bu yaklaşım benimsenmiştir. Oysa OECD ülkelerinde tüm yoksullar arasında çalışan yoksulların oranının %7 olduğu belirlenmiştir (OECD, 2009: 27). Çalışanların dışlandığı bir sosyal yardım yaklaşımının, yoksullukla mücadelede yeterince faydalı olamayacağı kabul edilmektedir.

Türkiye’de muhtaç durumunda değerlendirilebilecek olan yaşlıların toplam nüfus içindeki oranı %13, özürülülerin ise %12,29 iken yaşlılık ve özürülülük aylığından yararlananların toplam nüfusa oranı ise ancak %1,82’dir. Yani oran çok düşüktür. Ayrıca yaşlılık aylığı 2012 Ocak ayı itibarıyla 113 TL iken, özürülü aylığı 225,17 TL’dir. Bu yardımlar da tek başına muhtaçlığı ve yoksulluğu önlemeye yeterli değildir. Dolayısıyla Türkiye’de muhtaç ve yoksul sayılabilecek nüfusta sürekli bir artış görülmesine rağmen, sosyal transferlerin ulaştığı nüfus tabanının dar ve transfer edilen miktarın yetersiz olması nedenleriyle, sosyal yardımların diğer ülkelere göre istenen sonucu veremediği kabul edilebilir.

Sosyal yardım miktarlarının etkisini gözlemlemek için ayrıca yardım miktarlarının GSYİH’ye oranının da değerlendirildiği görülmektedir. Türkiye’de bu oranın (2003’de %0,57, 2004’te %0,66 ve 2005’te %0,86) sürekli arttığı tespit edilmiştir (DPT, 2006: 95). Öte yandan yoksullara sosyal yardım uygulaması yapan Polonya, Slovakya, Slovenya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti dâhil sekiz ülkede bu oranın GSYİH’nin %0,1 ile %0,5’i gerçekleştiği tespit edilmiştir (World Bank, 2007: 26). Sosyal yardım veya transfer olarak kamu harcamalarının bazı ülkelerde GSMH’ye oranı % 50'lere kadar ulaşırken, tek başına sosyal harcamaların oranı yakın zamanda GSMH'nin % 25'ini aşmış görünmektedir (Özdemir, 2006: 154). 2003 yılında Avrupa Birliği ülkelerinde yapılan sosyal harcamalar en düşük oranda GSYİH'nin %15,9 (İrlanda) ile en yüksek oranda %31,3'ü (İsveç) aralığında değişirken, Türkiye’de bu oran %13,2 olarak belirlenmiştir (OECD, 2009: 24). Öte yandan OECD ortalamasının % 20,7 olduğu 2003 yılında, Sosyal harcama veri tabanına (SOCX) göre yapılan ölçümde; Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarının GSYİH'ne oranının % 11,6 olduğu görülmüştür (Buğra, Adar, 2007: 5). Veriler tam olarak

yayınlanmasa da Türkiye'deki sosyal koruma harcamalarının GSYH'na oranının 2011 yılı için %13.24 olarak gerçekleştiği tahmin edilmektedir.

4. YOKSULLUK VE SOSYAL YARDIMLARIN TÜRKİYE'DEKİ DURUMU

Dünyada artan yoksulluğun Türkiye coğrafyası için de bir tehdit oluşturduğu görülmektedir. Türkiye'de nüfusun yaklaşık % 0,54'ü yani 374 bin kişi sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, diğer yandan % 17,11'i yani 11 milyon 933 bin kişi ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nin 2011'de yayınladığı verilere göre, Türkiye'de her türlü yoksulluk dahil genel yoksulluk oranı %18'dir; başka bir ifadeyle ülke nüfusunun %18'i yoksuldur (TÜİK, 2011:3) Ayrıca bir işi olup çalışanlar arasında da %16 oranında yoksul olduğu belirlenmiştir. (Buğra, 2011: 147) Üstelik Türkiye'de çalışan nüfusun yaklaşık %25,9'u kayıt dışı yani kaçak çalışmakta ve dolayısıyla çalışan nüfusun önemli bir bölümü iş güvencesinden ve sosyal sigorta sisteminin korumasından uzak bulunmaktadır (Reis ve Torres, 2009: 39).

Türkiye'deki sosyal yardımlarla mücadeleye çalışılan yoksulluğun niteliği incelendiğinde; genelde hane halkı büyüklüğü arttıkça yoksulluk oranının da arttığı görülmektedir. TÜİK (2011)'in yoksulluk çalışması sonuçlarına göre, hane halkı 1-2 kişiden oluşan hanelerdeki yoksulluk oranı % 16.48 iken özellikle hane nüfusunun 7 kişi veya daha kalabalık olduğu kentsel yerlerde yoksulluk riskinin %25,21'e, kırsal yerlerde bu risk oranının %54,06'ya çıktığı ve Türkiye genelinde ise % 47.38 oranına ulaştığı görülmektedir. Yoksulluk oranlarına eğitim açısından bakıldığında ise eğitim durumu yükseldikçe yoksul olma riskinin de azaldığı belirlenmiştir. Türkiye geneli için % 11.27'lik nüfus payına sahip okuryazar olmayan fertlerde yoksulluk oranı % 41.07 iken, % 3.79'luk nüfus payına sahip yüksek okul, fakülte ve üstü eğitilmiş fertlerde yoksulluk oranı % 1.57'ye düşmektedir (TÜİK, 2011: 4). Türkiye'deki yoksulluğun niteliğini ortaya koyduktan sonra, bu yoksullukla mücadelede sosyal yardımların nasıl bir gelişim gösterdiğini incelemek gerekir.

4.1. Türkiye'deki Sosyal Yardım Anlayışının Geçmişi

Türkiye'de halen geçerli yoksulluğu önlemeye yönelik sosyal yardım mantığı, Osmanlı'dan miras alınmış bazı işleyiş ve düşüncelere sahiptir. Osmanlı Devleti'nde 'sosyal politika', 'sosyal devlet' gibi kavramlar yerine 'içtimai muavenet' (sosyal dayanışma) kavramı kullanıldığı bilinmektedir. Sosyal dayanışmayı sağlamak ise, devletin asli görevi olmayıp toplumda etkin olan aile, lonca, cemaat, vakıf gibi kurumlar aracılığıyla yerine getirilmiştir (Hür, 2009: 3). Cumhuriyete Osmanlı'dan miras alınan anlayış genel olarak gönüllüğün ve hayırseverliğin sosyal yardım düzleminde bulduğu karşılık olarak değerlendirilebilir (Metin, 2011: 180). Türkiye'de halen sosyal yardımların çoğunlukla gönüllülük esasına havale edilişi ve devletin sosyal yardımlara katılımının bunun üzerinden biçimlenmesi diye tanımlanabilecek, “iç içe geçmiş devlet-hayır kurumu ilişkileri” modeli benimsenmektedir (Buğra, 2011: 130-131).

Türkiye'deki devlet düzeni, 1961'den beri kendisini anayasal anlamda “sosyal devlet” olarak tanımlamış olmasına rağmen, kronikleşen ve yaygınlaşan yoksulluk sorununa karşı kalıcı bir çözüm stratejisi oluşturma bakımından yetersiz kalmıştır. Şüphesiz, böyle bir sonucun sebepleri arasında makroekonomik istikrarsızlıklar (özellikle enflasyon), istihdam imkânlarının yetersizliği ile yoksul kişi ve ailelere dönük çok amaçlı ve kapsamlı sosyal politikaların geliştirilmemiş olması öncelikle yer almaktadır (Altay, 2005: 164). Türkiye'de uzun yıllar geçerli politika üretilmemesinin sonucu olarak Türkiye'de yoksullukla mücadele hayırsever kurum ve kişilerin anlayışına terk edilmiştir. Bu yüzden Türkiye'de 1980'lere kadar görülen yoksulluk daha çok ekonomide gelir eşitsizliğini gideren politikalarla ve geleneksel yardımlaşma ve dayanışma ile giderilmeye çalışılmıştır. Başta tarımdaki destekleme politikaları, ücretsiz eğitim ve sağlık hizmetleri olmak üzere kentlerde yoğunlaşan gecekondulaşma, sendikal hareketlerin kontrol ve gelişmişliği, içe dayalı bir büyüme modelinden kaynaklanan yüksek ücret politikası v.b. yaklaşımlarla gelir dağılımında oluşan eşitsizliklerin büyümemesine çalışılmıştır (Altay, 2005: 168). Türkiye'deki yoksulluğu ve bu yoksulluğa çare olması beklenen sosyal yardımların niteliğini belirleyen gelir dağılımının mevcut durumunu incelemek gerekir.

4.2. Türkiye’de Gelir Dağılımının Yoksulluğa Olan Etkisi

Sadece Türkiye’de değil Dünyada da yoksulluğun gün geçtikçe büyümesinin temelinde gelirin eşit dağıtılmaması önemli bir rol oynamaktadır. Gelir dağılımı bozukluğunun yoksullukla doğrudan etkilediğine örnek olarak, Güney Kore ve Doğu-Güneydoğu Asya ülkelerinde gerçekleştirilen hızlı büyümenin yoksulluğu azaltmada etkili olduğu, ancak Latin Amerika ülkelerinde meydana gelen büyümenin bu konuda benzer bir etki göstermediği, bunun sebebinin ise birinci grup ülkelerin ikincilerin aksine daha eşitlikçi bir gelir dağılımına sahip olması gösterilmektedir (Şenses, 2003:321). Aynı şekilde O’Connor’a (2000:4) göre yoksulluğu kişisel başarısızlık ya da yetersizlik olarak görmek, eşitsizliğin yapısal niteliğini örtmektedir. Asıl sorun eşitsiz servet paylaşımıdır. Gelir eşitsizliği büyüdükçe yoksullukla mücadelede sonuç almak da zorlaşmaktadır. Yoksullukla mücadelede kamu yöneticileri, gelir dağılımı dengesizliğinin sonucu olarak, zengin-yoksul arasındaki uçurumun derinleşmesi gerçeği karşısında, yoksulluğu bertaraf edecek çabalar almak yerine, yoksulların sorunlarıyla ilgilenmeye odaklanmışlardır (Walker and Walker, 2003: 657).

Özellikle Türkiye’de gelir dağılımındaki eşitsizlik, ülkenin 1980’li yıllardan bugüne değin geçmiş döneminden devralınan gelir eşitsizliği ile kendisini göstermektedir (Şenses, 2008: 66). Konu ile ilgili "Eşitsizlik Artıyor mu? OECD Ülkelerinde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk" başlıklı Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) yakın tarihli raporu, Türkiye'nin 30 ülke içerisinde Meksika'dan sonra en eşitsiz gelir dağılımına sahip ülke konumunda olduğunu belirtmektedir (OECD, 2008: 25). Aynı şekilde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ise, 2000 yılından 2005 yılları arasında Türkiye'de gelir dağılımı eşitsizliğinin daha da kötüye gittiğini belirlemiştir (ILO, 2008: 12). Avrupa İstatistik Kurumu’nun (EUROSTAT) 2003 yılında yayınladığı verileri, Türkiye'nin gelir dağılımı eşitsizliği açısından Romanya ve Bulgaristan dâhil olmak üzere tüm Avrupa Birliği ülkelerinin gerisinde yer aldığını göstermektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İnsani Gelişme Raporunda da Türkiye'de en yüksek yüzde 10'luk gelir grubunun gelirinin en düşük yüzde 10'luk gelir grubunun gelirine oranı 17.4 kat daha fazla olarak belirtilmektedir (UNDP, 2009: 196).

Gelir dağılımı ve yoksulluğa ilişkin TÜİK'in 2011 Aralık ayında yayınlanan son araştırmasında gösterildiği gibi, bir önceki yıl için Türkiye'de geliri en yüksek yüzde 20'lik grup toplam gelirin % 46,4'ünü tek başına alırken, en düşük yüzde 20'lik grup toplam gelirin ancak %5,8'ini almaktadır. Buna göre en yüksek ve en düşüğün aldığı gelir payları arasında sekiz kat farklılık bulunmaktadır. Buna göre milli gelirin dağılımının adaletli olup olmadığını ölçmeye yarayan ve sifıra yaklaştıkça adaleti ve eşitliği temsil eden "gini katsayısı" 2010 yılı için 0,402 olarak belirlenmiştir (TÜİK, 2011: 5). Gini Katsayısı'nda dünya ortalaması 0.399, OECD ülkeleri ortalaması 0.310, AB ülkeleri ortalaması 0.304'dür (Uras, 2011,8). Gelir dağılımına ilişkin bu adaletsizliğin önlenmesi mümkün olduğunda, Devletin gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik politikaları ile özellikle kırsal yoksulluğu önlemede etkili olabileceği farklı çalışmalarla belirlenmiştir (Dao, 2004: 506).

4.3. Türkiye'deki Sosyal Yardım Kurumlarının Faaliyetleri

Türkiye'de yoksullukla mücadele konusunda çeşitli kamu kurum ve sivil toplum kuruluşları farklı muhtaçlık kriterlerine göre ayni ve nakdi yardımlar ile yoksul kabul edilenlere doğrudan veya dolaylı sosyal yardımlar yapmaktadır. Yapılan bu yardımlar ile yoksul kesimin beslenme, barınma ve özbakım gibi temel ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu sayede daha yaşanabilir bir ortama sahip olmaları hedeflenmektedir (Ortakaya, Torun, 2011:76). Yukarıda değinilen Osmanlıdan günümüze aktarılmış tarihsel hayırseverlik anlayışının da etkisi ile Türkiye'de sosyal yardımlara aracılık eden özel ve kamu kuruluşları giderek artış göstermektedir.

Türkiye'de sosyal yardım denilince ilk olarak kuruluşlar ve yasal düzenlemeler gelmektedir. Bunlar, yakın zamanda genel müdürlük halini alan "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü" (SYDGM) bünyesinde yapılan sosyal yardımlar; SHÇEK ayni ve nakdi yardımları; yeşil kart ve emekli sandığı (2022 sayılı Kanun) bünyesinde yapılan sosyal yardımlar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü eli ile yapılan sosyal yardımlar şeklinde sıralanmaktadır. (Taşçı, 2008:131). Diğer yandan Türkiye'deki sosyal yardımları primsiz ödemeler (yaşlılık, özürülük aylıkları) ve genel yardımlar (aynı ve nakdi) olarak da sınıflandırmak

mümkündür. Türkiye'de sosyal sigortalar (SGK), sosyal hizmetler (SHÇEK), İŞKUR ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Belediyelerin gerçekleştirdikleri sosyal yardım programları resmi sosyal korumanın örneklerini oluşturmaktadır. Bu kurumların her birinin yaptıkları yardımlar, diğerleriyle ilişkili olmasına karşın bahsedilen kurumlar arasında etkili bir iletişim mekanizmasının bulunduğu söylenemez. Kamunun yoksullukla mücadele için uygulamaya koyduğu temel politika, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının yaptığı yardımlarla SHÇEK'in kimsesiz yoksul çocuklar ve yaşlı insanlar için verdiği hizmetlerden takip edilmektedir (Yaşar, Açıkgöz, 2011: 410).

Türkiye'de sosyal yardım denildiğinde ilk akla gelen “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü”nün faaliyetleridir ve bu faaliyetler Türkiye genelinde 973 il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla yürütülmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile merkezdeki Genel Müdürlük arasında herhangi bir hiyerarşi olmayıp, bu vakıflar buldukları her il ve ilçede özel hukuk tüzel kişiliği şeklinde örgütlenmişlerdir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığı ile yürütülen sosyal yardım programları; aile yardımları, eğitim yardımları, sağlık yardımları, özürli ihtiyaç yardımları ve özel amaçlı yardımlar adı altında gruplandırılmaktadır. Örneğin bunlardan biri olan aile yardımları; yoksul ve muhtaç sayılan ailelere gıda ve barınma alanında yapılan yardımlardan oluşmaktadır. 1986 yılında kanunlaşarak hayat geçirilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonundan vakıflar aracılığıyla yapılan harcamaların toplam tutarı 2003 yılında 651 milyon TL iken 2008 sonunda 1,797 milyar TL'ye ulaşmıştır (SYDGM, 2012: 3).

Türkiye'de sosyal yardımların önemli bir ayağı olan sağlık güvencesinde yani yeşil kart uygulamalarında da 2004 yılından bugüne kadar yaklaşık dört katlık harcama artışı görülmektedir. 2012 yılı başında Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilen ve genel sağlık sigortasına dahil edilen yeşil kart uygulamasından faydalanan pasif kullanıcı sayısı 9,900,761 kişidir. Bu uygulamadan yararlananların %50'si Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde yaşamakta, % 40'a yakını da 0-14 yaş aralığında bulunmaktadır. Yeşil karttaki toplam harcamaların % 70'ini tedavi, kalanını ise ilaç giderleri oluşturmaktadır (SGK, 2011: 4).

3.6.2011 tarih ve 633 sayılı KHK'nin 35nci maddesi ile teşkilat yapısı değişen ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanan SHÇEK'in yapmış olduğu yardımlarda da benzeri bir yükseliş görülmektedir. Bu kurumun yardımları 2001 yılında 2,902 milyon TL iken 2009 yılının sadece ilk yarısında 6,312 milyon TL'ye ulaşmıştır (Şener, 2010: 16). Sonuç olarak; bahsedilen muhtelif kurumlar aracılığı ile kamu kaynaklarından gerçekleştirilen sosyal hizmet ve yardım harcamalarının toplamı, 2002 yılında 2,9 milyar TL iken 2008'de beş katına yani 14,3 milyar TL'ye ulaşmıştır (DDK, 2009:13). Bu harcama rakamları özellikle son yıllarda, toplumda yardıma muhtaç kesimde artış olduğunu, toplumun önemli bir kesiminin sosyal yardımlara gün geçtikçe daha çok ihtiyaç duyar hale geldiğini ve toplumda oluşan gelir dengesizliğinin sosyal transferler yoluyla çözüme kavuşturulmaya çalışıldığını göstermektedir.

5. TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN SÜRDÜRÜLMESİNE ENGEL SORUN ALANLARI

Türkiye'de sosyal yardımlara olan talebin giderek artması karşısında, sosyal yardımlara alıştırılan bireylerin sosyal roller edinmeleri ve böylelikle toplumdan bağımsız sosyal gelişme sağlamaları, gün geçtikçe zorlaşmaktadır. Topluma katılmanın, toplum karşısında kabul edilebilir yetenekler sergileme şeklinde anlaşılabilmesinde, sosyal yardımlara bağımlılık önemli bir engel oluşturmaktadır. Yoksullukla mücadelede, sosyal yardımların ulaştırılmasının çoğu zaman devletin hayırseverliği ile birlikte anlaşılmasının doğurduğu, sorunlu bir alan bulunmaktadır. Kamunun çoğu zaman tek başına yoksul ve muhtaçlara daha çok yardım ulaştırmasını gerektiren bu alanda, yoksulluğa uzun vadeli çözümler bulabilme şansı da azalmaktadır. Türkiye özelinde sosyal yardımların uygulanmasında öne çıkan sorun alanlarının incelenmesi, bu yardımların sürekliliğine ilişkin ipuçları verecektir.

5.1. Sosyal Yardımlarda Süreklilik Sorunu

Yoksulluğun ortadan kaldırılması için yapısal ve kurumsal düzenlemeler yapılması ve yoksulluğun, ancak uzun vadede çözümlenebilecek bir sorun olduğunun kabul edilmesi (Zengin, Hüseyinov, 2011: 32) ile tüm dünyada yoksullara zaman zaman yapılan

doğrudan hizmet yoğunluklu ve parasal yardımlar şeklinde yürütülen "sosyal yardım devleti" anlayışı, artık eski önemini kaybetmeye başlamıştır. Bunun yerine devletin, sosyal yardım çerçevesinde, çeşitli sebeplerle muhtaç duruma düşmüş toplum üyelerine "devamlı olarak vergi gelirleri" (Kurtuluş, 1994: 440) ile finanse edilecek bir sistem uygulaması önerilmektedir. Özellikle devlet, her ne şekilde olsun yoksulların muhtaçlıklarını bir "hak" olarak ele aldığı ve kendisi de bu muhtaçlıkları gidermeye devam etme yönünde çeşitli uygulamalar sergilediğinde, sosyal yardımlarda belirli bir süreklilik söz konusu olacaktır. Bu şekilde sosyal yardımlarda süreklilik, yapılan sosyal yardımların, genel manada muhtaçlara iletilmesinin hem prensipte ve yasalarda geçerliliğini koruduğu, hem de uygulamanın her şartta devam ettirileceği anlamına gelecektir (Taşçı, 2008: 143). Öte yandan bir vaat şeklinde de olsa sürekli olarak tekrar edilen yani süreklilik özelliği kazanmış sosyal yardımların, devlet tarafından büyük bir kısmının tek elden yapılması, vatandaşlık bağını pekiştireceği yerde her şeyin devletten beklenmesi anlayışının gelişmesine yol açabilecektir. Bireyi devlete bağımlı kılan ve sosyal yaşama aktif katılımı engelleyen bu algılama, kendini yoksul addeden herkesin sosyal yardım açısından devletten bir şeyler beklemesine ve başvuru sayısının sürekli artmasına neden olacaktır. Bahsedilen sıkıntıların ve bu yöndeki gelişmelerin yaşandığı Türkiye’de, bu sebeple devlet genellikle bir “sosyal devlet” olarak değil "sosyal vaatler devleti" (Ersöz, 2006: 41) şeklinde adlandırılmaktadır.

5.2. Sosyal Yardımların Ulaştırılmasında Karşılaşılan Sorunlar

Sosyal yardımlar iyi niyetli bir politika olarak uygulamaya konulurken karşılaşılan sorunlar; sosyal yardımdan faydalananların bu yardımları suiistimali, sosyal yardımların ulaştığı nüfusun kısıtlılığı, sosyal yardım alanında tek yetkili kamu kurumunun olmayışının yarattığı koordinasyon sorunları, sosyal yardımlar için nesnel bir yoksulluk kriterinin olmayışı, sosyal yardım faydalanıcıları ile nesnel kriter ile belirlenecek tüm yoksulların bilgilerinin bulunduğu bir veri tabanının eksikliği, sosyal yardım miktarlarının yetersizliği, istihdama teşvik eden sosyal yardım programlarının azlığı, sosyal hizmet temelli çalışmalara verilen desteğin darlığı, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğinin eksikliği

gibi başlıklarla ön plana çıkmaktadır (Çakar, Yılmaz, 2010:3-4). Nitekim Türkiye'de sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerini inceleyen bir araştırmada (Şeker, 2008:174); yukarıda dile getirilen sorunların en önemli nedenleri arasında, sosyal yardım sistemi aracılığıyla yerine getirilen hizmetlerdeki dağınıklık, kurumlar arasındaki işbirliği eksikliği ve yoksullukla ilgili ortak bir tanım ve ölçütün olmaması olarak gösterilmiş ve bu sebeple yapılan yardımlarda, zaman zaman hedef kitleden sapmalar yaşandığı ifade edilmiştir. Sosyal yardımlardaki dağınıklık, sistemsizlik veya dalgalanma, beraberinde sosyal yardım alanında çeşitli düzenlemelerin yapılması gerektiği yönünde önemli bir gerekçe hazırlamıştır. Çünkü sosyal yardımların ancak düzenli ve ehil ellerde yapılması halinde olumlu etkiler yarattığı görülmüştür (Çengelci, 1993: 72-73).

Yukarıda bahsedilen sorun alanları yakından incelendiğinde, örneğin yardıma muhtaç insanlara ulaşılması ve mükerrer yardımların engellenmesi konusu gibi öncelikle ele alınması gereken konular daha da öne çıkmaktadır. Diğer yandan, sosyal yardımların yerine getirilmesine ilişkin çok fazla sayıda düzenleme ve mevzuat bulunduğu da görülmektedir. Bunların bir kısmı sosyal yardımlara ilişkin özel kanun niteliğindeki düzenlemelerdir. Bir kısmı ise çeşitli kanunlar içinde yer alan özel hükümlerle taahhüt edilmiş yardımları içermektedir. Bu kanuni düzenlemelerin doğal sonucu olarak, yardımı düzenleyecek yeni teşkilatlar gündeme gelmekte ve sosyal yardım uygulamak için çok fazla kurum ve kuruluş ortaya çıkmaktadır. Sosyal hizmetler ve yardımlar alanında kurumsal olarak hizmet sunan yedi farklı kurumla ilgili bir araştırmada; çeşitli bilgiler karşılaştırıldığında, bu kurumlarda sadece yönetim ve destek hizmetlerine ayrılan harcamaların toplamda % 20 ile % 75'i arasında bir paya ulaştığı, ortalama olarak da % 60 civarında bir kaynağın sadece bu kurumlarda çalışanlara ayrılmak zorunda kaldığı belirlenmiştir (DDK, 2009: 16). Diğer bir ifadeyle, ayrılan sosyal yardım kaynaklarının çoğunluğu ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak yerine, bu işi yerine getirmek için çalışan görevlilere ödendiği belirlenmiştir. Diğer yandan sosyal yardım ve hizmetlerin ehil ve uzman personel tarafından yapılması gerektiği de önemli bir husustur. Bunun için personel istihdamında bu sorunun öncelikle ele alınması beklenmektedir. Ancak bunun tam aksi yöndeki bir gelişme olarak, örneğin SHÇEK'nda ihtiyacı her zaman hissedilen "Sosyal Hizmet Uzmanı" 2000 yılında 811 kişi

olarak istihdam edilmiş iken 2008 yılında bu sayı sadece 283 kişilik (% 34) artışla 1.094 kişiye ulaşmıştır. Oysa aynı dönemde ismi geçen kurumun toplam personeli 11.800 iken 7.898 kişilik (% 67) artışla 19.698 kişiye ulaşmıştır (DDK, 2009: 29). Sonuç olarak amacı sosyal hizmet icra etmek olan bir kurumun öncelikle, ihtiyacı olan personeli istihdam etmesi beklenirken daha farklı personele öncelik verdiği ve büyüyen bir bürokrasi yapısı sergilediği görülmektedir. Dolayısıyla sosyal yardımlar için kurumsallaşmak ve süreklilik çoğu zaman kaynağın çoğunu yardımlarda görev alanlara ayırmakla eş anlama gelmekte ve sosyal yardım faaliyetleri kamu için bir çeşit istihdam şekline dönüşmektedir.

5.3. Sosyal Yardım Talebindeki Artışa İlişkin Sorunlar

Sosyal yardımlarda ilk ve önemli husus; devlet kaynaklarının yoksulları sonsuza dek desteklemeye yetmeyeceğinin akıldan çıkarılmaması ve yoksulluğun giderilmesi için kalıcı nitelikte çözüm önerilerinin ortaya konulmasıdır (Yıldırım, 2010:13). Bunun için “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü”nün (SYDGM), dokuzuncu kalkınma planında yer aldığı gibi; "yoksulluğun azaltılmasına yönelik hizmetler, yoksulluk kültürünün oluşmasını önleyici ve yoksul kesimin üretici duruma geçmesini sağlayıcı nitelikte olması" hedefi doğrultusunda yardım politikalarını, muhtaç konumda bulunanları pasif alıcı durumunda bırakan karşılıksız, günlük ihtiyacı karşılayan yardım biçiminden; sürdürülebilir gelir elde etmeye yönelik ve onları üretken kılabilecek kalıcı proje desteklerine dönüştürülmesi gerekmektedir (Çoğurcu, 2010:18-19).

Türkiye'nin yaşlanma trendine gireceği 2020 yılından itibaren Türkiye'de 65 yaş ve üzeri grubun toplam nüfus içindeki payının % 8,8 olarak beklendiği, bunun 12 milyon kişiye tekabül ettiği (Seyyar, 2006: 192); yaşlı bağımlılık oranının 2025'te %13,1, 2050'de % 27,2'e ulaşacağı tahmin edildiğinde (DPT, 2006: 36) ise sosyal yardımların mevcut haliyle sürdürülmesinin ekonomik olarak büyük maliyet doğuracağı değerlendirilmektedir. Benzer şekilde Türkiye'de kimsesiz olarak korunmaya muhtaç durumumdaki çocuklar için de aynı durum geçerlidir. Türkiye'de halen değişen yoksulluk ölçütlerine göre saptanan potansiyel korunmaya muhtaç çocuk sayısı belirlendiğinde, devletin korunmaya muhtaç çocuk sayısı toplamının ancak %1'ine sosyal yardım

ulaştırabildiği görülmektedir. Sosyal yardım alanında sadece bakıma muhtaç çocuk konusundaki bu sonuçlar bile dikkate alındığında, gelecekteki yoksullukla mücadelenin sürdürülmesine ilişkin şimdiden birçok sorunun çözümüne ilişkin önemli adımlar atılmasının gerekliliği görülmektedir (Altay, 2005: 174–175). İleriki dönemlerde muhtaç addedilen kesimlere sadece sosyal yardımların aktarılmasının yoksullukla mücadelede yeterli olmayacağı değerlendirilmektedir.

Dünyada uygulama bulan gönüllülük esasına dayanan sosyal yardım etkinlikleri, yoksulluğu yapısal bir sorun olarak kavramaktan uzak, devamlılıkları açısından riskli, ulaşılabilirliği açısından yetersiz kabul edilmektedir (Metin, 2011: 185). Türkiye’de uzun yıllar kuruluş amacına tam olarak hizmet etmeyen şekilde, yoksullukla mücadelede için kullanılan fon ve vakıfların kurulduğundan bugüne değin birçok faaliyet icra ettiği görülmektedir. Bu faaliyetler arasında kırsal kesimde istihdamı artırmak, yöre halkına iş ve meslek edindirmek için; halıcılık, triko, el sanatları, büyük ve küçükbaş hayvancılık, arıcılık, kültür mantarı, meyveciliği geliştirmek gibi binlerce projenin finanse edildiği; ancak bu projelerin yeterli inceleme, fizibilite ve etüt yapılmadan hemen hayata geçirildiğinden % 95’inin devam ettirilemediği ve bu projelerin atıl kaldığı, çok büyük meblağlarda verilen düşük faizli kredilerin geri dönüşümlerinin sağlanamadığı devletin resmi raporlarında tespit edilmiştir (DDK, 2009: 7). Doğru ve gerçekçi bir planlamaya dayanmayan ancak yoksul kesimleri müteşebbis kılmaya yönelik bu faaliyetler, karşılıksız yardım biçiminin kötü bir örneğini teşkil etmektedir. Sosyal ve ekonomik yapının analizi bütünleşik yapılmadan, yoksulluğa karşı bu hesapsız türdeki yardımlar sadece kamu kaynaklarının çabucak tükenmesine sebep olacaktır.

5.4. Sosyal Yardımların Yoksullarda Bağımlılık Oluşturma Sorunu

Sosyal yardımların yoksullar üzerinde en çok durulması gereken tarafı, muhtaç kesimlerde oluşturduğu gizli bağımlılıktır. Sosyal yardımlara alıştırmış bireylerin içinde buldukları durumu değiştirmeye çalışmalarına engel görülen bu yardımların belirli bir süre sonra faydalarının da tartışılabileceği belirtilmektedir. Ancak bu bağımlılığın hassas bir şekilde ele alınması gerekir. Özellikle yoksul ve

muhtaç konumdaki bireylere bu yardımların daima sürdürülemeyeceğinin hatırlatılması gerekir. Bu konuya ilişkin çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Bunlardan biri de eski Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (ASAGEM) tarafından 2010 yılında yayınlanan ve Türkiye genelinde yardım alan 2 bin 32 kişi arasındaki araştırmadaki tespitlerdir. Bu araştırmada, “yardım alamazsam hiç yaşayamam” diyenlerin oranının oldukça yüksek çıktığı görülmüştür. Buna göre sosyal yardım alan katılımcıların % 69.1’i yardım almadan yaşayamayacaklarını belirtmişlerdir. ASAGEM tarafından hazırlanan ve ‘Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü’ adı verilen araştırma raporunda, sosyal yardımların toplum üzerindeki etkisi ayrıca araştırıldığında, yardım almanın ‘alışkanlık’ haline geldiği belirtilmiş ve “yardımların, özellikle gençleri tembelliği sürüklediği, yardım alanlar tarafından yardım alındığı zaman hükümete, devlete duacı olduğu, bir kere de olsa yardım alınmayınca devlete beddua dahi edildiği” tespit edilmiştir (Radikal, 2010: 3). Benzer şekilde başka bir araştırmada yoksullukla mücadelede sosyal yardımların talep edenlere gereken özenle ve bir süreklilikle dağıtılamadığı da görülmüştür. Türkiye’de sosyal yardımların en bilinenleri arasında yer alan ve 2012 öncesinde sosyal güvencesi olmayanların faydalandığı yeşil kart kullanıcıları konusunda, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü kontrolörlerince 2006 ve 2007 yıllarında 16 ilde yapılan denetim ve inceleme sonucunda; yeşil kart sahiplerinden % 7,2’sinin adına tapu, araç, vergi mükellefiyeti kaydı bulunduğu, bunlardan 2.370 kişinin şirket ortaklığı kaydı (2 şirketi olan 124, 3 şirketi olan 26, 4 şirketi olan 10, 5-11 şirketi olan 7 kişi olmak üzere), 25.624 kişinin araç sahibi olduğu, 18.614 kişinin bankada nakit mevduatının olduğu, 20.595 kişinin ise vefat ettiği halde sistemden kaydının silinmediği belirlenmiştir (DDK, 2009: 9). Bu tespitler sosyal yardımların hak edenlere özenle dağıtılamadığını ve özellikle yararlanıcılarda yardımların karşılıksız olması sebebiyle bağımlılık oluşturabileceğini doğrulamaktadır.

5.5. Sosyal Yardımların Klientelizm (Siyasi Himayecilik) Oluşturma Sorunu

Sosyal yardımların doğru kişilere ve doğru şekilde ulaştırılamaması sebebiyle yoksullukla mücadelede yeterince etkin olamaması yanında,

konuyu anlamaya yararlı diğer bir kavram olan klientelizmin (siyasi himayecilik) de incelenmesi gerekir. Türkiye uygulamasında daha da önemi artan “klientelizm” kavramı, kimi zaman himayecilik ve patronaj gibi kavramlarla aynı anlama gelecek şekilde kullanılmakta ancak genel olarak, yerel veya “siyasal otoritenin dağıtım ölçütlerine göre sunulan bir takım hizmetler ya da mallar karşılığında, siyasal destek talebinde bulunma” (Stokes, 2007:2) süreçlerini ve ilişkilerini ifade etmektedir. “Klientelizm” yalnızca ödüllendirme olarak değil, aynı zamanda gözdağı verme ya da destek alınmadığı takdirde cezalandırma yollarına başvurmak için de kullanılmaktadır. Klientelizm bahsedilen anlamı ile yanlış planlanmış sosyal yardım vaatleri ile yoksulluğa ve eşitsizliğe zemin hazırladığı gibi, aynı zamanda bu sorunların yeniden üretilmesine de yol açmaktadır (Metin, 2011: 182).

Klientelist yaklaşıma göre siyasi otoriteler mevcut yoksullaşma durumunu tam olarak çözmeden, yoksul ve muhtaç durumda bulunanları sosyal yardımlarla sürekli beslemeyi ve bu durumun sürmesini istemektedirler. Çünkü bu durumun sürmesi siyasi olarak destek sağlayacak yoksul seçmen tabanının da varlığını gerektirmektedir. Sosyal yardımlarla bağımlı haline getirilen ve çoğunluğu oluşturan bu taban sayesinde, siyasi destek de elde edilmektedir. Aslında bu haliyle “klientelizm” yoksulluğa ve işsizliğe olan yanlış bakış açısının bir uzantısıdır. Çünkü bu yanlış anlayış, yoksul kesimleri sosyal yurttaş olarak görmeyi gerisinde, öncelikle muhtaç kesimler olarak değerlendirmektedir. Ayrıca toplumsal düzlemde muhtaç olanlar ve olmayanlar gibi ayrımları besleyerek ayrımcılığı körüklemektedir. “Klientelizm” haklara dayalı bir reformun gerçekleşmesini engellerken (özellikle reform için gerekli toplumsal baskı ve mücadele zeminini kaydırarak; etnik kökene dayalı farklılıkları, dinsel ayrımları ve enformel ilişkileri beslemesi açısından), güvence kapsamının genişletilmesini ve tüm nüfus için gerekli hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlayacak kamu kaynaklarının tüketilmesine neden olmaktadır (Metin, 2011: 183). Özellikle muhtaç durumdaki kesimlerin siyaseten yönetilmesinde siyasilerin bu kesimlerin yoksulluğunu değerlendirme biçiminde bahsedilen kavramın izlerine rastlanmaktadır.

Türkiye özelinde 1980'li yıllardan itibaren sosyal yardımlar konusunda benimsenen yeni yaklaşım ve politikalar çerçevesinde

gerçekleştirilen uygulamalar, bazı kesimlerce "sadaka" kavramına atıfla eleştirilmekte, "devlet-vatandaş ilişkisinin mantığının yerine geleneksel hayır- hasenat anlayışının" geçtiği iddia edilmektedir (Buğra, 2011:209). Bahsedilen yaklaşımda en çok dile getirilen konulardan birisi yoksul kesimlerin yardımlara bağımlı hale getirilmesi ve yoksullukla mücadele kapsamında bu insanları yardıma muhtaç olmaktan kurtaracak esaslı çözüm mekanizmalarının geliştirilememesidir. Periyodik olarak aynı ve nakdi yardım yapılmasının geçici bir çözüm olduğu ve bunun süreklilik kazanan bir geçim biçimi haline dönüştürülmemesi gerektiği belirtilmektedir. Hem keyfi bir hasenat anlayışına ve hem bağımlılık açısından özellikle Türkiye’de sosyal yardımların çeşitli şekillerde siyasi devamlılığın bir unsuru olarak etkinleştirilmesi, yapılan yardımların “klientelist” niteliğine ilişkin iddiaları ayrıca gündeme getirmektedir (Metin, 2011: 197).

6. SOSYAL YARDIMLARDAKİ SORUNLARA İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türkiye’de kamu yönetimlerinin son yıllarda yoksullaşmaya karşı geliştirdiği çözümler daha çok "telafi edici mekanizmalar" üretmek şeklinde gelişmiştir. Bu telafi edici mekanizmalar, toplumun sosyal-siyasal ve kültürel yapısında ciddi değişimlere yol açmamış ve üretilen çözümlerin yeni yoksullaşma biçimlerine ve olgularına cevap verememesi durumuyla karşılaşmıştır (Altay, 2005: 175). Hâlbuki yoksullukla mücadelede kamu yönetimlerinin öncelikle kırsal kalkınma, yerel alt yapı ve istihdam yaratılması gibi yoksulluğu doğrudan azaltacak kamu politikalarına ağırlık vermeleri beklenmektedir. Yoksullukla mücadelede politika yönelimleri basit bir tercih sorunu olarak değil, çözülmeye çalışılan toplumsal soruna yaklaşırken elde olan düzenlemelerin çözüm üretici bir nitelikte olmamasıyla ilgilidir. Sonuç olarak yoksulluğun giderilmesine -ister görünürdeki, ister gönüllerdeki amaç olarak- yönelik düzenlemeler, sadece yoksulluğun geçiştirilerek yönetilmesine dönüşmektedir (Metin, 2011: 198).

Yoksullukla mücadelede sosyal yardımlar kronikleşmiş yoksulluğu azaltmak için tek başına kullanıldığında eksik kalmaktadır. Özellikle yoksulluğun kronik hale gelmemesi için koruyucu sağlık anlayışında olduğu gibi önleyici tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu sebeple

sosyal yardımların yanı sıra, sosyal hizmetin önleyici, koruyucu ve geliştirici ilkelerinin bu mücadeledeki önemi dikkate alınmalıdır. Özellikle sosyal hizmetler, temelde müracaat edenlere hazır reçeteler koymak yerine onların sürece katılım göstermelerini isteyen ve hedef kitlenin sorun çözme kabiliyetini arttırmayı gerektiren bir çabayı içermelidir (Toksöz, 2003: 324). Diğer yandan sosyal korumanın sadece yoksulluğu değil sosyal dışlanmayı da azaltması gerektiği, bunun da sosyal ve ekonomik yaşama katılımı özendiren her türlü sosyal hizmet çalışmalarıyla arttırılabileceği kabul edilmektedir. Konu ile ilgili Fransız hukukunda ele alınan bu politika, “tutunma sözleşmesi” olarak bilinmektedir. Buna göre asgari gelirden yararlananları belirli bir faaliyetin içine sokmak suretiyle hem dışlanmanın azaltılması hem de belirli bir seviyede üretkenlik amaçlanmaktadır (Yaşar ve Açıkgoz, 2011: 416).

Özellikle Türkiye’de sosyal yardımların icrasında karşılaşılan sorunlar arasında; ortak veri tabanının bulunmaması, kurumların kurumsal kapasitelerinin yetersizliği; kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliği eksikliği; yardım veren kurumlar arasında norm ve standart birliğinin olmaması; kurumların görev alanlarının çakışması nedenleriyle kamu kaynağının sosyal yardım alanında etkin kullanılamamasını öncelikle saymak gerekir. Bahsedilen sorunlar göz önünde bulundurularak, sosyal yardım uygulamalarında özellikle mükerrerliğin önlenmesi amacıyla, sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlarla koordinasyon sağlanmalı ve bu doğrultuda çerçeve niteliği taşıyan temel bir sosyal yardım yasası çıkarılmalıdır (Çoğurcu, 2010: 22). Yürürlükteki sosyal yardım mekanizmalarının çoğunluğu klasik yaklaşımla, “hak eden yoksul” tanımına dayalı olarak oluşturulmuş ve çalışan yoksullar, işsiz gençler gibi bu kategorilerin dışında kalanlara hiçbir gelir desteği sağlamayan politikaları içermektedir (Çakar, Yılmaz, 2010: 3-4). İhtiyacı görülen sosyal yardım yasası bu eksiklikler göz önünde bulundurularak hazırlanmalı ve toplumsal muhtaçlık ölçütleri esnetilmelidir.

Yoksulluk kendisini var eden nedenlerinden bağımsız olarak ele alındığında ve salt gelir yetersizliği şeklinde algılandığında yoksullar da yardım edilmesi gerekli çaresiz bir topluluk şeklinde değerlendirilmektedir. Bu mantığın sonucunda yoksulluk; mücadele edilmesi ve azaltılması gereken değil, geçici yardımlarla kabullenilmesi

beklenen ve bu sebeple gözden uzak tutulan bir sorun haline dönüşmektedir (Yaşar, Açıkgöz, 2011: 407). Bu açıdan özellikle de Türkiye bağlamında, sosyal yardım yöntemi, muhtaç konumda olanlara ihtiyaç olduğunda yardım yapmayı içeren bir geçici tedbir şeklinde sunulmayıp, muhtaçlık durumunun en kısa sürede kaldırılmasını hedeflemelidir. Sosyal yardımdan amaç, yardım görenin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme ve geçimini sağlayabilecek geliri elde edebilme olanağına kavuşturulması olmalıdır. Yardımların garantisi ile tembellik ve savurganlık özendirilmemeli, kişinin sosyal varlığı güvence altına alınarak gelecekteki onuru korunmaya çalışılmalıdır (Güven, 2001: 147).

Karşılıksız transfer yollu sosyal yardımlar, halkın gelirleri ile yaşam düzeyinin iyileştirilmesinde etkisi önemli bir araç olsa da, yoksulluğun azaltılmasında seçilecek tek metot değildir. Yoksullukla mücadelede halkın gelir seviyesinin artırılması ile birlikte sosyal hizmetlerin de ayrıca geliştirilmesi gereklidir. Halkın gelir seviyesi gibi bebek ve çocuk ölümü, gıda güvenliği, çocukların beslenmesi, bulaşıcı hastalıkların yayılması, okula devam ve kayıt düzeyleri ve ayrıca eğitim başarıları gibi göstergelerin de yoksullukla mücadelede devamlı şekilde izlenmesi ve düzeltilmesi önem taşımaktadır (Zengin ve Hüseyinov, 2011: 32).

Sivil toplum kuruluşlarının devletin üstlenmediği yoksunluk alanlarını gönüllü olarak telafi ederek, devletin yükümlülüklerini hatırlatan bir savunuculuk işlevi yerine getirmeleri, böylece yoksulluk sorununun çözümünün fedakâr bireylere dayalı olarak değil; süreklilik ve dolayısıyla bir devlet politikası kapsamında sürdürülmesi gerekmektedir (Buğra, 2006:5). Çünkü çoğu zaman elden ele, bazen de birileri aracılığıyla yoksullara ulaştırılan yardımların önemli bir kısmı bilinçsizlik, ciddiyetsizlik ve örgütlenme yetersizliği nedeniyle heba olmaktadır. Bu durum acil yardım ihtiyacı olan kesimlerin mağdur olmasına, kıt kaynakların israfına ve devlet otoritesine olan güvende sarsıntılara neden olmaktadır (Yaşar, 2009: 3-5). Ayrıca hem sivil ve hem de devlet kuruluşlarınca yapılan yardımların sadaka türüne dönüştürülerek ve özellikle devlet mekanizması ile birlikte kullanıldığında vatandaşların arasında siyasi bir vesayet aracı gibi kullanılıp, tüm ihtiyaç sahiplerine eşit yaklaşmayı engelleyen bir anlayışa dönüşmesi de engellenmelidir (Tireli, 2010: 87).

Türkiye'de yürürlükte olan sosyal yardım mekanizmalarına bakıldığında aslında yapılan sosyal yardımların yoksul kişileri yoksulluk sınırının üzerine taşıyacak bir gelir artışı sağlayamadığı (Şeker, 2008: 133) görülmektedir. Örneğin muhtaçlar arasında önemli bir orana sahip olan engellilere sağlanan sosyal yardım miktarlarının, Türkiye İstatistik Kurumu'nun belirlediği açlık sınırının altında olduğu (Erbil Erdugan, 2009: 89) ve 27 OECD üyesi ülke arasında engellilere ayırdığı sosyal yardımın oranı itibariyle son sırada yer aldığı ve bu sebeple sosyal yardım miktarlarının bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli bir düzeye çekilmesinin gerektiği görülmektedir (DDK, 2009: 43). Öte yandan Türkiye'de sosyal yardımların hem miktar hem de kapsam olarak, ekonomik dalgalanmalara, özellikle enflasyon ve krizlere karşı duyarlı-esnek olmadığı da tespit edilmiştir. Ekonomik kriz dönemlerinde sosyal yardımların hem tabanının genişlemesi hem de tutar olarak artması beklenirken TEPAV, Dünya Bankası ve UNICEF tarafından gerçekleştirilen refah anketinde kriz döneminde yardım alanların sayısında herhangi bir artış olmadığı gibi küçük bir azalışın olduğu da görülmektedir. Dolayısıyla ekonomik kriz dönemlerinden bağımsız olarak seyreden yoksulluk durumuna ilişkin daha geçerli başka tedbirlerin düşünülmesi gerekir.

Son olarak sosyal yardımların ülkenin ekonomik büyümesi ile orantılı olarak artırılmasının ve böylelikle yoksullukla daha iyi mücadele edilmesinin mümkün olamayacağını da belirtmek gerekir. Ekonomik büyüme ve yoksulluğu artıran işsizlikle ilgili bir çalışmada; 1996-2006 yılları arasında dünya ekonomisi yıllık % 4,1 oranında büyürken aynı yıllarda işsizliğin sadece % 0,2 oranında azaldığı görülmüştür (ILO, 2008: 39). Bu sonuç ekonomik büyümenin doğrudan yoksulluğun ve işsizliğin azaltılmasında etkide bulunmadığı göstermektedir. Öte yandan sosyal yardımların kayıt dışı istihdamı artırdığı yönünde görüşleri de hatırlatmak gerekir. Bu sebeple yoksulluk sadece ekonomik sonuçlu bir sorun olarak görülmemeli ve tek çaresinin sosyal yardımlar olduğu da düşünülmemelidir. Özellikle sosyal güvenliğin yoksulluğa karşı etkin bir araç olarak kullanılabilmesi için, sosyal güvenlik tabanının mümkün olduğu kadar geniş tutulması gerekmektedir. Bu durum öncelikle kayıt dışı istihdamın kayıt içine alınması ve sosyal yardım kapsamının sosyal güvenlik sisteminin içinde değerlendirilmesini gerektirmektedir (Bulut, 2011: 63-64).

7. SONUÇ

Her geçen gün farklı boyutlar kazanan yoksulluk olgusu, günümüzde daha karmaşık ve yönetilmesi güç bir hal almıştır. Yoksullukla mücadelede sadece devletin görevi vurgulanmak yerine, resmi çevrelerce vakıfların mikro-kredi uygulamaları, çeşitli sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları ve yerel yönetimlerin yoksullara yiyecek, yakacak yardımları desteklenmekte ve bu uygulamalar son dönemlerde giderek yaygınlık kazanmaktadır. Bahsedilen bu katılımcıları yönlendiren ve organize eden bir rolün devlet tarafından üstlenilmesi gerekir. Çünkü yoksullukla mücadele, devletin diğer aktörlerle birlikte aktif katılımı ve politik kararlılığı ile sürdürülmesi gereken ekonomik, sosyal, politik ve kültürel ve teknik boyutları olan çok yönlü bir süreçtir (Gürses, 2007: 70-71).

Bir ülkede gelir dağılımındaki eşitsizliği büyüdükçe yoksullukla mücadelede sonuç almak da zorlaşmaktadır. Yoksullukla mücadelede kamu yöneticileri, gelir dağılımı dengesizliğinin sonucu olarak, zengin-yoksul arasındaki uçurumun derinleşmesi gerçeği karşısında, yoksulluğu bertaraf edecek çabalar almak yerine, yoksulların sorunlarıyla ilgilenmeye odaklanmışlardır. Gelir dağılımının kısa vadede çözülememesi üzerine daha kolay ve geçici metotlar seçilmiştir. Özellikle Türkiye'de yoksullukla mücadele stratejileri büyük ölçüde 'hayır işleri' biçiminde yapılandırılmıştır. Ancak bu tür seçimler aslında yoksullar üzerinde damgalayıcı bir etki yaratmaktadır.

Yoksulluğu gelir eksikliği olarak ele alan ve sosyal yardımları ekonomik yardımlar olarak düzenleyen bir çözüm yoksulluğu önlenmesinde yeterli kabul edilemez. Örneğin Birleşmiş Milletler tarafından son yayınlanan insani gelişme endeksinde Türkiye 79. sırada yer almaktadır. Raporla göre Türkiye gelir sıralamasında ise 15. sıradadır. Bu durum yoksulluğun salt kişi başına gelir artırımının sağlanmasıyla giderilemeyeceğini, sosyal yanı ağır basan politika uygulamalarının yoksullukla mücadelede bir araç olarak kullanılması gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle genel olarak sosyal hizmetlerin yeniden ele alınarak iyileştirilmesi, kapsamlarının genişletilmesi, sosyal yardımlarla birlikte uygulanması halinde yoksulluğun kötü etkileri hafifleyecektir. Özetle yoksulluk salt bir gelir-tüketim yoksulluğu olarak değil, insani gelişmeyi de içine alan daha geniş bir perspektiften ele alınmalıdır.

Türkiye'nin yoksullukla mücadele çalışmalarında sosyal yardımlar, bireylerin topluma aktif şekilde katılmasını sağlayıcı biçimde gözden geçirilmelidir. Türkiye'de yardımların veriliş kriterleri ve biçimleri kültürel düzlemde önemli kabul edilen zekât-sadaka anlayışının izlerini taşımaktadır. Türkiye'de yoksullukla mücadele, devletin uzun süre yeterli bir politika geliştirememesi üzerine, hep sadaka verme biçiminde düşünülmüş ve bu anlayış kamunun yardım süreçlerine yansımıştır. Sosyal yardım düzenlemesi, devletin bir vatandaşı olmaktan gelen, hak temelli, devletin yerine getirmesi gereken zorunlu bir görev olarak algılanmamıştır.

Sosyal yardımların yoksulluk karşısında bir tedbir olarak sürdürülmesinde ortaya çıkan yukarıdaki sorunlara uygun bir çözüm aranmaksızın, her durum ve şartta devam ettirilmesi, yoksulluğun mevcut halinin ağırlaşarak devam etmesine ve kıt olan kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açacaktır.

KAYNAKÇA

Alcock, P. (1997), *Understanding Poverty*, Macmillian Press Ltd, London.

Altan, Ö. Z. (2004), *Sosyal Politika Dersleri*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Altay, A. "Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme", *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, Sayı. 2005-2, Temmuz Aralık 2005, ss.155-178.

Balcı, Ş. G. (2007), *Tutunamayanlar ve Hukuk*, Dost Yayınevi, Ankara.

Benassi, D. Mingione, E.(2003), "Testing the Reddito Minimo d'Inserimento in the Italian Welfare System", *Minimum Income Scheme in Europe*, Geneva, International Labour Office, ss.105-153.

Buğra, A (2011), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, 5nci Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

Buğra, A. (2005), *Yoksulluk ve Sosyal Haklar*, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Raporu, İstanbul.

Buğra, A. (2006), "Yoksullukla Mücadele Hayırseverlik Değil", Radikal Gazetesi, 10.12.2006.

Buğra, A., Adar, S. (2007), "Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi," Sosyal Politika Forumu, Nisan 2007, (http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch_RaporTR.pdf), (25.11.2011).

Buğra, A., Keyder, Ç. (2002). Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru, İletişim Yayınları, İstanbul.

Bulut M. (2011), "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Sosyal Yardım Yaklaşımı ve Türkiye'de Durum", Yardım Dayanışma Dergisi, Cilt:2, Sayı:3, ss.57-64.

Çakar, Y.B. ve Yılmaz, V. (2010), "Gelir Hakkı Neden Sol Bir Talep?", Türk-iş Dergisi, Sayı:386, ss.1-13.

Çengelci, E. (1993), "Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi", Hacettepe Üniversitesi SHY Dergisi, Sayı: 11, ss.61-84.

Çoğurcu, C. (2010), "Stratejik Planlama, Stratejik Yönetim ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünde Sosyal Yardım Politikalarına Yönelik Gerçekleştirilen Projeler", Yardım ve Dayanışma Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, ss.7-32.

Dao, M. Q (2008), "Human Capital, Poverty, and Income Distribution in Developing Countries", Journal of Economic Studies, Vol. 35 No. 4, ss. 294-303.

DDK (Devlet Denetleme Kurulu) (2009), "Türkiye'de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi" konulu ve 2009/4 sayılı araştırma ve inceleme raporu, Ankara.

Demirbilek, S. (2005), Sosyal Güvenlik Sosyolojisi, Legal Yayıncılık, İstanbul.

Doorley K., Bargain O. (2009), "Caught in trap? The Disincentive effect of social Assistance, July, 12A Discussion Paper, No 4291, ss.1-31.

DPT (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Ankara.

Erbil E. F. (2009), Türkiye'de Özürlü Yoksulluğu ve Mücadele Politikalarının Değerlendirilmesi, Ankara-Keçiören Örneği, T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı yayınlanmamış uzmanlık tezi, Ankara.

Ersöz, H. Y. (2006), "Sosyal Devletten Gönüllü Sivil Topluma," Sosyal Politikalar Dergisi, Sayı:1, Güz, ss.27-43.

Gorz, A. (2001), Yaşadığımız Sefalet, Çev. Nilgün Tural, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Guio, A.(2005), Income, Poverty and Social Exclusion in the EU25, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-013/EN/KS-NK-05-013-EN.PDF (27.12.2011)

Gürses, D. (2007), "Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları", Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt.17, Sayı.1, Haziran 2007, ss. 59-74.

Güven, S. (2001), Sosyal Politikanın Temelleri, 3. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa.

Hür, A. (2009), "Sosyal devlet mi, sadaka kültürü mü?", Taraf Gazetesi, 16.02.2009.

ILO (International Labour Organization) (2008), World of Work Report- 2008, Cenevre.

Karataş, K. (1999), "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri," Yaşam Boyu Sosyal Hizmet; Prof.Dr. Sema Kut'a Armağan, Ed. Nesrin G. Koşar, Ankara, Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., No:4, s. 33-43.

Koray, M. (2000), Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi, Bursa.

Kurtuluş, B. (1994), "Sosyal Güvenliğin Vergi Gelirleriyle Finansmanında Gelirin Yeniden Dağılımı ve Türkiye Örneği," İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, Prof. Dr. Sabahaddin Zaim'e Armağan, C. 1-4, ss. 437-444.

Metin, O.(2011), "Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar", Çalışma ve Toplum Dergisi, 2011/1, s.179-200.

O'Connor, A.(2000), Poverty Knowledge:Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century U.S. History. Princeton: Princeton University Press, ss.2-10.

OECD, (2008), "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries", OECD, Paris.

OECD, (2009), The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide,; OECD Social, Employment and Migration working papers No.92, Paris.

Oktik, N. (2008), Yoksulluk Olgusuna Kavramsal ve Kuramsal Bir Bakış:Türkiye'de Yoksulluk Çalışmaları, Yakın Yayınları, İzmir.

Ortakaya, A.F, Torun, G. (2011) "Devlet Tarafından Verilen Sosyal Yardımlarda Mükerrerliğin Hesaplanması", Yardım ve Dayanışma Dergisi, Cilt:2, Sayı:3, ss.75-92.

Önen, S. M. (2010), "Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi: Malatya Belediyesi Örneği", Sayıştay Dergisi, Sayı.79, ss.63-95.

Özdemir, S. (2006), "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi," Sosyal Siyaset Konferansları, Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan, 50. Kitap, ss. 153-204.

Radikal Gazetesi (2010), "Başbakanlıktan Acı Tespit", 15.08.2010.

Reis, A. ve Torres, Q. (2009) http://www.oka.org.tr/kayitdisi/ContentDownload/CEM2010_Nedenler.pdf (21.01.2012)

Seyyar, A. (2006), Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar, Değişim Yayınları, İstanbul.

SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu) (2011), <http://www.sgk.gov.tr/istatistikler>, (23.12.2011)

Stokes, C. S.. (2007) "Political Clientelism", Ed. Boix, C., Stokes, S. Handbook of Comparative Politics, Oxford University Press, ss.2-24.

SYGDM (Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü) (2012), <http://www.sydgm.gov.tr/tr/>, (12.02.2012)

Şeker, S.(2008), Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri, Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, Ankara.

Şener, Ü. (2010). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu.

Şenses, F. (2003), "Yoksullukla Mücadelenin Neresindeyiz?: Gözlemler ve Öneriler", İktisat Üzerine Yazılar-1 Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar (Korkut Boratav'a Armağan), Der: Ahmet H. Köse, Fikret Şenses, Erinç Yeldan, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, ss.317-339.

Şenses, F. (2008), "Missing Links in Poverty Analysis in the Age of Neoliberal Globalization: Some Lessons from Turkey", New Perspectives on Turkey, No. 38, Spring 2008, Homer Kitabevi, ss. 61-81.

Taşçı, F. (2008), "Türkiye'nin Kamusal Sosyal Yardım Anlayışı (1980-2007) Üzerine Bir Analiz", İstanbul Üniversitesi Dergisi, Sayı:55, ss.127-149..

Tireli, M. (2010), "Sadaka Kültürü", Yardım ve Dayanışma Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, ss.82-92.

Tokol, A. (2000), Sosyal Politika, 2. Baskı, Vipaş A.Ş. Yayınları, Bursa.

Toksöz, F. (2003). Yoksullukla Mücadele İçin Stratejik Planlama Araçları, Yoksulluk, Cilt: 2, Denizfeneri Yayınları, İstanbul, ss. 320-335.

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2011), <http://www.tuik.gov.tr/YoksullukAnalizleri>. (25.12.2011)

Uras, G. "Lorenz Eğrisi ve Gini Katsayısı", Milliyet Gazetesi, 21 Aralık 2011.

UNDP (United Nations Development Programme) (2009), Human Development Report 2008, New York.

Walker A. and Walker C.(2003), "Poverty". The Social Science Encyclopedia, Ed. A Kuper ve J.Kuper. London; Routledge.

World Bank (2007), "Social Assistance in Central Europe and the Baltic States", Document of World Bank, January 22, 2007, ss 1-66.

Yaşar, R., Açıkgöz, R. “Yoksullukla Mücadelede Bütüncül Bir Politika: İnsani Gelişme ve Yardım Merkezi”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt.10, Sayı.6, Bahar 2011, ss.405-429.

Yıldırım, A. (2010), “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü”, Yardım ve Dayanışma Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, ss.9-16.

Zengin, E, Hüseyinov, S. (2011), “Azerbaycan’da Yoksulluğu Önleme Politikaları”, Yardım ve Dayanışma Dergisi, Cilt:2, Sayı: 3, ss. 17-34.