

T.C. BAŞBAKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

**DOKUZUNCU** 2007  
**KALKINMA** 2013  
**PLANI**

***GELİR DAĞILIMI VE  
YOKSULLUKLA MÜCADELE***

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

T.C. BAŞBAKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

YAYIN NO: DPT: 2742 - ÖİK: 691

**DOKUZUNCU 2007  
KALKINMA  
PLANI 2013**

**GELİR DAĞILIMI VE  
YOKSULLUKLA MÜCADELE**

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

ISBN 978-975 – 19 – 4132-4 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 750 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir

## ÖNSÖZ

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Türkiye Büyük Millet Meclisinde 28 Haziran 2006 tarihinde kabul edilmiştir.

Plan, küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsat ve risklerin arttığı bir dönemde Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçeveye kavuşturan temel bir strateji dokümanıdır.

Toplumun tamamını ilgilendiren kalkınma planları, gerek hazırlık gerekse uygulama aşamasında, ilgili tüm kesimlerin katkısını ve sahiplenmesini gerektirmektedir.

Kalkınma planlaması alanında ülkemizin katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Özel İhtisas Komisyonları, bu deneyim içinde kurumsallaşmış bir katılımcılık mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır. Kamu, özel kesim, üniversite ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımı ile oluşturulan Özel İhtisas Komisyonları, 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Plan hazırlıklarında da son derece önemli bir işlev görmüştür. Bu bağlamda, 5 Temmuz 2005 tarihinde 2005/18 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde geniş bir konu yelpazesini kapsayacak biçimde toplam 57 Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuş, alt komisyonlarla birlikte bu sayı 66'ya ulaşmıştır. Bu komisyonlarda toplam 2252 katılımcı görev yapmıştır. Komisyonların oluşturulmasında ise ülkemizin kalkınma gündemini yakından ilgilendiren temel konular belirleyici olmuştur.

Özel İhtisas Komisyonlarında yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, planların hazırlanmasına ışık tutmakta ve plan metnine yansıtılmaktadır. Ayrıca, bu kapsamda ortaya çıkan raporlar birer referans doküman olarak, çeşitli alt ölçekli planlama, politika geliştirme ve araştırma ihtiyaçlarına da cevap vermektedir. Bu anlamda, Özel İhtisas Komisyonu raporları sadece plana katkıda bulunmamakta, müstakil olarak da basılan ve çeşitli kesimlerin istifadesine sunulan birer kaynak niteliği taşımaktadır.

Sahip oldukları birikimi katılımcı bir ortamda toplumun genel yararı için özveriyle paylaşan Komisyon üyelerinin, ülkemizin kalkınma sürecine önemli katkılar verdikleri inancıyla, emeği geçen herkese Teşkilatım adına şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu raporlarının ve raporların ışığında hazırlanan Dokuzuncu Planın ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.



Dr. Ahmet TIKTIK  
Müsteşar

**GELİR DAĞILIMI VE YOKSULLUKLA MÜCADELE ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU  
KATILIMCILAR LİSTESİ**

**BAŞKAN:** Doç. Dr. Asuman ALTAY  
Doç. Dr. Hüseyin ÖZEL

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ

**RAPORTÖRLER:** Arş. Gör. Alparslan BAŞARAN  
Doç. Dr. Sibel KALAYCIOĞLU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ  
ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİ

**DPT KOORDİNATÖRÜ:** Hakan YAZICI

**DPT RAPORTÖRÜ:** Sırma DEMİR

**MODERATÖR:** Fatih TÜRKMEN

**KATILIMCILAR:**

İbrahim ALTAN  
Nermin AKYIL  
Enis BAĞDADIÖĞLU  
Esra BELEN  
Ali ÇİFTÇİ  
Ercan DANSUK  
İlyas ÇELİKOĞLU  
Nuran ERSOY  
Nurten GÖZEN  
Dr. Musa İKİZOĞLU  
Selçuk KARACIK  
Murat KARAKAŞ  
Niyazi KAYA  
Necdet KURUL  
Tayyar KUZ  
Yeşim ORUÇ  
Jülide SARIEROĞLU  
Doç. Dr. Ali SEYYAR  
Ali Ercan SU  
Hasene USTAÖMER  
Ahmet UYSAL  
Mehmet YAĞIZ  
Prof. Dr. Celal YENİÇERİ  
Osman YILDIZ  
Yrd. Doç. Dr. Rasim YILMAZ

DENİZ FENERİ YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA DERNEĞİ  
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GN. MDL.  
TÜRK-İŞ  
TİSK  
AİLE VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
DPT  
DPT  
İŞKUR  
İŞKUR  
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ  
SHÇEK  
TÜİK  
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI  
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI  
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI  
HAK-İŞ  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI  
SAĞLIK BAKANLIĞI  
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ  
T.C. EMEKLİ SANDIĞI  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
HAK-İŞ  
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ



## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
TABLolar DİZİNİ .....	iii
GRAFİKLER DİZİNİ .....	iv
KISALTMALAR .....	v
1. GİRİŞ .....	1
2. DURUM ANALİZİ.....	7
2.1. Dünyada ve OECD Ülkelerinde Genel Durum ve Eğilimler .....	7
2.1.1. Dünyada Bölgeler İtibariyle Yoksulluğun Boyutu.....	7
2.1.2. Seçilmiş Bazı Ülkeler İtibariyle Dünya’da Gelir Dağılımı ve Yoksulluk .....	11
2.1.3. OECD Ülkeleri’nde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk .....	16
2.2. Türkiye İçin Avrupa Birliği Ülkeleri ile Mukayeseli Temel Göstergeler .....	18
2.2.1. Gelir Dağılımı .....	18
2.2.2. Yoksulluk .....	21
2.3. Dünyadan ve Ülkemizden Uygulama Örnekleri .....	23
2.3.1. Dünyadan Uygulama Örnekleri: .....	25
2.3.1.1. Dünyadan Mikrokredi Uygulamaları .....	25
2.3.1.2. Dünyadan Sosyal Yardım ve Yoksullukla Mücadele Uygulamaları .....	27
2.3.2. Türkiye’den Uygulamalar .....	29
2.3.2.1. Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) .....	30
2.3.2.2. Türkiye’de Mikrokredi Uygulamaları .....	31
2.4. Türkiye’de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler .....	32
2.4.1. Sosyal Güvenlik .....	34
2.4.1.1. Sosyal Sigorta.....	34
2.4.1.2. Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar .....	36
2.4.2. İşgücü Piyasası .....	40
2.4.3. Korunmasız Gruplar .....	42
2.4.4. Türkiye’deki Mevcut Durumdan Çıkarılan Dersler .....	47
2.5. Uluslararası Hedefler ve Stratejiler .....	48
2.5.1. Binyıl Kalkınma Hedefleri .....	48
2.5.2. Lizbon Stratejisi .....	51
2.6. İlgili Taraflar ve Roller .....	52
2.7. GZFT (SWOT) ANALİZİ.....	53
3. AB’YE KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ .....	54
3.1. Sosyal Politika ve İstihdam’da Genel Hatlarıyla AB Müktesebatı .....	54
3.1.1. AB Müktesebatı İle İlgili Olarak Öncelikler .....	54
3.1.2. Avrupa Birliği ve Sosyal İçerme .....	55
3.2. AB Müktesebatına Uyumun Mevcut Düzeyi .....	57

4. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİ.....	61
4.1. 2013 Vizyonu .....	61
4.2. Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar .....	62
4.3. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öncelikler ve Tedbirler .....	66
5. UYGULAMA STRATEJİLERİ: AB DİREKTİFLERİ VE TÜRKİYE’DE KABUL EDİLEN MEVZUAT DEĞİŞİKLİKLERİ, KURUMSAL DÜZENLEMELER, MALİ VE BEŞERİ KAYNAKLAR .....	67
5.1. Sosyal Yardımlar ve Hizmetler, Yaşlılar ve Dışlanmanın Önlenmesi .....	67
5.2. Kadın- Erkek Eşitliğinin Sağlanması .....	67
5.3. Sosyal Yardımların Geliştirilmesi .....	68
5.4. Sosyal Koruma ve Sosyal Katılımın Gerçekleştirilmesi .....	68
5.5. Avrupa İstihdam Stratejisi ile Uyumlu Ulusal İstihdam Reform Programının Oluşturulması .....	69
6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME .....	71
6.1. Temel Amaç ve Politikalar ile Öncelik ve Tedbirlerin Gelişme Eksenleri Bazında Tasnifi .....	71
6.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı Açısından Temel Yansımalar .....	82
6.3. Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Politikalarına İlişkin Nihai Değerlendirme .....	83
KAYNAKÇA .....	86



## TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Dünya'nın Değişik Bölgelerinde Yoksul Nüfus ve Yoksulluk Oranları, 1987- 2001 .....	9
Tablo 2. Dünya'nın Değişik Bölgelerinde Göreli Yoksulluk Oranları, 1990- 2001.....	11
Tablo 3. Uluslararası Yoksulluk Sınırına Göre Seçilmiş Ülkelerde Yoksulluk Oranı ve Gini Katsayısı .....	12
Tablo 4. Seçilmiş Ülkelerde Değişik Refah Göstergeleri, 1999.....	14
Tablo 5. Seçilmiş Ülkelerde İnsani Gelişme Endeksi, 1999 .....	15
Tablo 6. Türkiye'de Kişisel Gelir Dağılımı, 1963-2005.....	19
Tablo 7. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Yoksulluk Oranları, 2002-2005.....	21
Tablo 8. Çeşitli Kriterlere Göre En Yoksul Kesimler, 2002-2005.....	22
Tablo 9. Şartlı Nakit Transferi Yardımlarının Bölgesel Dağılımı, 2005 .....	31
Tablo 10. Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus, 2001-2005.....	34
Tablo 11. Sosyal Güvenlik Kurumları Sağlık Harcamaları, 2004-2005.....	36

## GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1: OECD Ülkelerinde Gelir Dağılımı.....	17
Grafik 2: Farklı Gelir Eşiklerine Göre Görelî Yoksulluk.....	17
Grafik 3: Avrupa Birliği'nde Gelir Dağılımı.....	19
Grafik 4: Avrupa Birliği'nde Görelî Yoksulluk.....	23

## KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği  
ABD: Amerika Birleşik Devletleri  
ALM: Almanya  
AVL: Avustralya  
AVS: Avusturya  
BEL: Belçika  
BKH: Binyıl Kalkınma Hedefleri  
ÇEK: Çek Cumhuriyeti  
DAN: Danimarka  
DİE- Devlet İstatistik Enstitüsü  
DPT: Devlet Planlama Teşkilatı  
EST: Estonya  
FİN: Finlandiya  
FRN: Fransa  
GRK: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi  
HBA: Hanehalkı Bütçe Anketi  
HOL: Hollanda  
IMF: Uluslararası Para Fonu  
İGE: İnsani Gelişme Endeksi  
İNG: İngiltere  
İRL: İrlanda  
İSÇ: İsviçre  
İSP: İspanya  
İSV: İsveç  
İŞKUR: Türkiye İş Kurumu  
İTA: İtalya  
JAP: Ortak Değerlendirme Belgesi  
JIM: Sosyal İçerme Belgesi  
JPN: Japonya  
KAN: Kanada  
KEDV: Kadın Emegini Değerlendirme Vakfı

KHK: Kanun Hükmünde Kararname  
KOB: Katılım Ortaklığı Belgesi  
LET: Letonya  
LİT: Litvanya  
LÜK: Lüksemburg  
MAC: Macaristan  
MFK: Mikrofinans Kuruluşları  
MLT: Malta  
MSK: Meksika  
NAP: Ulusal Eylem Planı  
NOR: Norveç  
OVP: Orta Vadeli Program  
PLN: Polonya  
POR: Portekiz  
SHÇEK: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu  
SLK: Slovakya  
SLN: Slovenya  
SRAP: Sosyal Riski Azaltma Projesi  
SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu  
STK: Sivil Toplum Kuruluşları  
SYDTF: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu  
SYDGM: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü  
SYDV: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları  
ŞNT: Şartlı Nakit Transferi  
TİSK: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu  
TKİ: Türkiye Kömür İşletmeleri  
TNSA: Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması  
TR: Türkiye  
TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu  
TUSİAD: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği  
UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı  
YUN: Yunanistan  
YZE: Yeni Zelanda

## 1. GİRİŞ

Yoksulluk, insanlık tarihinde sürekli olarak varolan ve çözüm aranan bir sorundur. Ne var ki, yoksulluğun yalnızca ekonomik bir sorun olmaması, sosyal ve ahlaki boyutları da olan karmaşık bir sorun olarak ortaya çıkması, zaman içerisinde yoksulluğu ortadan kaldırmak ya da en azından azaltmak için girişilen çabaların da değişik biçimler almasına yol açmaktadır. Genel olarak, bu çabaların yoksulluğun tanımlanma ve anlaşılma biçimi konusundaki farklılıklara göre değişik biçimler aldığı söylenebilir. Doğal olarak, yoksulluğun nasıl tanımlanacağı, onunla nasıl mücadele edileceği sorularına verilebilecek yanıtlar, bu konuda hangi politikaların uygulanabileceğini ya da uygulanması gerektiğini de büyük ölçüde belirlemektedir.

Her ne kadar yoksulluk olgusunu bütün yönleriyle açıklamanın ne kadar zor olduğu ortada ise de, birbiriyle ilişkili olan üç ayrı yoksulluk tanımının varlığından söz etmek mümkün görünmektedir. İlk olarak, Dünya Bankası'nın temel aldığı günlük 1 dolarlık gelirden yoksun olmak biçiminde anlaşılan tanımında olduğu gibi, “mutlak yoksulluk”, temel yiyecek gereksinimlerini –genellikle minimum kalori gereksinimi olarak belirlenmektedir– karşılamak için gerekli gelirden yoksun olmak biçiminde tanımlanabilirken; “görelî yoksulluk”, yiyecek dışındaki gereksinimleri– giyim, barınak ve enerji gibi– karşılayacak gelirden yoksun olmak biçiminde anlaşılmaktadır. Son yıllarda, bu iki tanıma içerse de ondan daha geniş kapsamlı olan “insani yoksulluk” kavramı, okur-yazarlık, yetersiz beslenme, kısa yaşam süresi, ana-çocuk sağlığının yetersizliği, önlenebilir hastalıklara yakalanmak gibi temel insani yeteneklerden (*capabilities*) yoksun olmak biçiminde tanımlanabilir. Buna göre temel insan yeteneklerini sürdürebilecek olan mal, hizmet ve altyapıya –enerji, hijyen, eğitim, iletişim, içme suyu– erişimin yokluğu ya da kısıtlanması, yoksulluğun “insani” boyutu olarak nitelendirilmektedir.

Görüldüğü gibi, yoksulluğun mutlak olarak, yalnızca kalori gereksinimine göre ve sahip olunan gelir ile tanımlanması, sorunun diğer sosyal ve ahlaki boyutlarının göz ardı edilmesine yol açabilmektedir. Bu yüzden, niteliği ve tanımı nasıl olursa olsun, kişinin “kaliteli” bir yaşam sürmesini sağlayabilecek araç ve olanaklardan yoksun olmak, yoksulluk tanımlarında dikkate alınması gereken bir başlangıç noktası olmalıdır. Yalnızca böyle bir anlayış, yoksulluğun kişinin sağlıklı bir fiziksel yaşamı sürdürmesini zorlaştırmasının ötesinde, genel olarak toplumsal ve siyasal yaşama katılmasını da engellediği olgusunu dikkate alabilir. Bu bakımdan yoksul kişi, asgari bir mal demetinin maliyetini karşılayamadığı ve geliri ve insani yeteneklerini, olanaklarını gerçekleştirmesini sağlayacak araçlara erişimi kısıtlı olduğundan, sosyo-ekonomik olarak da

öteki insanlardan yalıtılmışlıkla, dışlanma ile karşı karşıya kalmaktadır. Bir başka deyişle, yoksunluk ve yalıtılmışlık, yoksulluğun ayırt edici özellikleri arasındadır.<sup>1</sup>

Fiziksel gereksinimlerin yeterli bir biçimde sağlanamamasının yanı sıra, yoksulluğun yarattığı güçsüzlük duygusu, sesini duyuramama, giderek toplumsal yalıtılmışlık ve marjinalleşmeye itilme, iki önemli sonucu ortaya çıkarmaktadır.<sup>2</sup> İlk olarak, yoksul kişilerin gelirlerinde büyük değişmelerle karşı karşıya kalma riski, toplumun diğer kesimlerine göre çok daha yüksektir; bu insanlar böyle değişmelere karşı çok duyarlıdır. Bu yüzden yoksullar, ya tüketimleri bakımından yıkıcı sonuçlar verebilecek olan riskleri kabullenme eğilimindedirler; ya da riskten kaçınarak yoksulluklarının sürmesini kabullenme gibi bir seçimle karşı karşıyadırlar. İkinci olarak, yoksul insanlar yaşadıkları güçsüzlük ve marjinalleşme yüzünden seslerini duyurabilecek siyasi güce sahip değillerdir. Bunun doğal bir sonucu, toplumdaki eşitsizliğin ve kimi grupların dışlanmasının giderek yaygınlaşmasıdır.

Yoksulluğun sonucu olan yoksunluk ve sosyal dışlanma, toplumda yalnızca sonuçlar bakımından, yani gelir dağılımı bakımından değil, daha önemlisi, yoksullara açık olan ekonomik, toplumsal ve siyasal fırsatlar bakımından da eşitsizliklerin ortaya çıkması ve bu eşitsizliklerin kendi kendini sürdüreceği biçimde yaygınlaşmasını da beraberinde getirmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki gibi piyasaların işleyişinde ortaya çıkan sorunların ve piyasa başarısızlıklarının varlığında, gelir, servet ve güç dağılımındaki eşitsizlikler, yatırım olanaklarını da etkilemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde daha çok rastlanan, kredi, sigorta, toprak ve beşerî sermaye alanlarındaki piyasa başarısızlıkları, yoksullara açık olan yatırım fırsatlarının önünü ciddi biçimde tıkamaktadır. Bunun yanında, yüksek düzeylerdeki ekonomik ve politik eşitsizlik sistematik olarak, daha güçlü ve etkili olan kişi, grup ya da kesimlerin lehine işleyen ekonomik kurumlarla sosyal düzenlemelerin ortaya çıkması sonucunu verecektir.<sup>3</sup> Bu bakımdan, hem kalkınmanın gerçekleştirilmesi, hem de piyasanın işleyişi için bu türden eşitsizliklerin ortadan kaldırılması gereklidir. Ancak, her ne kadar gelir, servet ve güç eşitsizliklerinin varlığının kendi kendini besleyen bir süreç içerisinde yoksulluğun giderek artması sonucunu verdiği doğru ise de,

---

<sup>1</sup> O'Boyle, E., "Poverty: A Concept That Is Both Absolute and Relative Because Human Beings Are At Once Individual and Social," *Review of Social Economy*, Spring 1990, s. 5.

<sup>2</sup> Kanbur, R., Squire, L., "The Evolution of Thinking About Poverty: Exploring the Interactions," Meier, G., Stiglitz, J. E. (eds.), *Frontiers of Economic Development: The Future in Perspective*, New York: World Bank and Oxford University Press, 2000, s. 209.

<sup>3</sup> Dünya Bankası, *World Development Report 2006: Equity and Development*, The World Bank and the Oxford University Press, 2005, s. 3.

bu tür eşitsizliklerin varlığının da yoksullukla mücadelede başarısız olduğunda gerçekleştiği unutulmamalıdır. Dolayısıyla her durumda, yoksulluğun giderek kendi kendini yeniden üretmesine yol açacak böylesi bir kısır döngüden çıkmanın, ancak bu alanlarda düzenlenecek politikalarla mümkün olabileceği unutulmamalıdır.

Tarihsel olarak, özellikle 20. yüzyıl içerisindeki değişik dönemlerde benimsenen yoksullukla mücadele stratejilerine bakıldığında, esas olarak iki temel politika grubunun uygulandığını söylemek mümkündür. İlk grup politikalar, daha çok II. Dünya Savaşının ardından 1980'lere kadar bütün dünyada yaygın olan, yoksullukla doğrudan mücadele amacını güden ve esas olarak bir sosyal güvenlik ağını öngören sosyal politikalar niteliğinde iken; "küreselleşme" döneminin bir ürünü olarak görülebilecek ikinci grup politikalar, doğrudan yoksulluğu azaltmak için tasarlanmamış olsalar da, dolaylı olarak yoksulluğu azalttığı ileri sürülen, yoksulluğun önemli bir kaynağı olan işsizlik sorununu azaltmak ile iktisadi büyümeyi sağlayacak türden politikalarlardır. Ancak, bu birbirine alternatif olarak ortaya çıkan politika demetlerinin, yoksulluğun nasıl tanımlandığıyla yakından ilişkili olduğunu gözlemek ilginçtir. En genel hatlarıyla, esas olarak geliri temel alan, daha çok ekonomik nitelikte görünen yoksulluk anlayışı, daha çok birinci grup politikaların altında yatan temel bakış açısı iken; ikinci grup politikaların yoksulluğu ister istemez sadece ekonomik bir sorun olarak değil, aynı zamanda sosyal ve hatta kültürel bir sorun olarak gördüklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Yine de, bu iki grup politikanın birlikte uygulandığı durumlarda yoksulluğun azaltılmasında önemli sonuçlar verdiğini söylemek de mümkün görünmektedir.

Özellikle II. Dünya Savaşının ardından uygulanan ve 1970'lerin sonuna kadar benimsenen, daha çok sosyal güvenlik mekanizmalarına dayanan politikalar demeti, genel olarak "refah devleti" adıyla bilinmektedir. Esas olarak tam istihdam ve kapsamlı bir sosyal güvenlik ağının kurulması biçiminde özetlenebilecek olan bu politikaların, özellikle gelişmiş dünyada genel olarak yoksulluğun ortadan kaldırılmasında önemli başarılar sağladığını söylemek mümkündür. Ancak bu politikalar demeti 1980'lerden başlayarak terk edilmeye başlanmıştır. Bu durumun nedenlerinden birisi, söz konusu politikaların kendi içinde sorunlu olmasıdır. En önemlisi, yoksullukla mücadele için ağırlık verilen sosyal güvenlik harcamalarının bütçe üzerindeki yükünün giderek artması refah devleti yaklaşımının terk edilmeye başlanması sonucunu da getirmiştir. Özellikle II. Dünya Savaşının ardından günümüze kadar, yoksulluğu tanımlayan standartların giderek yükselmesiyle birlikte daha maliyetli hâle gelen devlet müdahalelerinin azaltılması çabalarına girilmiştir. Bu çabaların esas nedeni, devletten yerine getirmesi beklenen

iki temel ödev arasındaki uyumsuzluğun, refah devleti uygulamalarının sürmesini giderek zorlaştırmasıdır. Devlet bir yandan, piyasa sisteminin işleyişi için gerekli kurumsal düzenlemelerin yaratılmasında, mülkiyet haklarının tanınip korunmasında ve para ile kredi sisteminin düzenlenmesinde bir yandan da kalkınmanın ve sosyal uyumun sağlanması için gerektiğinde piyasanın işleyişine müdahale etmeyi ödev bilmektedir. Ancak, savaş sonrası dönemin bir ürünü olan ve tam istihdam ile kapsamlı bir sosyal güvenlik ağını öngören böyle bir “toplumsal sözleşme”, toplumdaki sınıf ya da kesimler arasındaki gerilimlerin ortaya çıkmasını engellememektedir. Refah devleti bir yandan toplumsal dayanışmanın sağlanmasını, öte yandan da birikim sürecinde ortaya çıkan risklerin daha çok Keynesçi politikalarla azaltılmasına çalışmaktadır. Ne var ki söz konusu işlevler, hem piyasa mekanizmasının korunmasını, hem de toplumsal sözleşmenin bozulmamasını gerektirdiğinden, 1970’lerden başlayarak giderek belirginleşen mali krize yol açmıştır. Bir başka deyişle, bir yandan birikimi sağlamak, öte yandan da yoksulluğu azaltmak için uğraşan devlet, sonunda kendi kaynaklarını tüketecektir.

Refah devleti politikalarına duyulan güvensizliğin nedenlerinden birisi de, bu tür sosyal güvenlik politikalarının “yardıma bağımlılık” ya da giderek bir “yoksulluk kültürü” yaratma riskine sahip olmalarıdır. Sosyal yardımlarla geçimini sürdüren insanların sayısının artması, onların piyasada çalışmaları için sistemin doğasından gelen teşvikleri (aç kalma ya da yoksulluk korkusu) azaltarak bu insanların çabalarını artırmalarını engelleyebilmekte ve hem sosyal güvenlik reformlarına karşı direnci ortaya çıkarmakta, daha da önemlisi yoksulların sayısının giderek artmasına yol açabilmektedir.<sup>4</sup> Bir başka deyişle, yoksulluğu önlemek için girişilen sosyal harcamalar, kendilerinden beklenenin tam tersi bir sonuç vererek yoksulluğun artmasına da yol açabilecektir.

Bu gelişmelerin ardından, 1980’lerden itibaren geliştirilen ve 1990’lardan başlayarak giderek kendilerini daha fazla duyuran ikinci grup politikaların bütün dünyada benimsenmeye başladığı ve uluslararası kuruluşlar tarafından gelişmekte olan ülkelere daha fazla önerildiği görülmektedir. Esas olarak kapsamlı yapısal dönüşüm programları biçiminde uygulanmaya başlanan bu strateji, büyüme ve kalkınma sürecine ağırlık vererek, piyasanın daha etkin işleyişini gözetken ve böylece artan gelirlerin yoksulluğu azaltacağını öngören politikaların benimsenmesine dayanmaktadır. Böyle bir yaklaşım, esas olarak piyasanın sağladığı fırsatları öne çıkarmak ve yoksul insanların bu fırsatları kullanabilmelerini sağlayacak donanımlara sahip olmasına

<sup>4</sup> Sawhill, I. V., “Poverty in the U.S.: Why Is It So Persistent?” *Journal of Economic Literature*, vol. 26, no. 3, September 1988, s. 1105.



çalışmak amacını gütmektedir. Bu yüzden temel sorun, piyasanın işleyişini bozmayacak ancak yoksullukla mücadelede başarı sağlama şansı yüksek politikaları tasarlamak ve yürütmek olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu bakımdan ilk akla gelebilecek politikalardan birisi, hem yurt içinde, hem de uluslararası ticarete liberalizasyonun benimsenerek büyümenin sağlanmasına çalışmaktır. Yurt içindeki liberalizasyon, rekabet sürecinin etkinliğini sağlayarak yeni istihdam olanaklarının açılmasını ve dolayısıyla yoksulluğun azaltılmasını sağlayabilir. Böyle bir yapısal dönüşümü içeren söz konusu politikalar, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın özellikle gelişmekte olan ülkeler için önerdiği ve bu ülkelerin giderek küreselleşen dünya ekonomisiyle bütünleşmelerini öngörmektedir. Dünya ekonomisiyle gerçekleştirilen bütünleşmenin yoksulluğu da azaltacağı böyle politikaların gerekçelerinden birisidir. Çünkü başarılı bir biçimde dünya ekonomisiyle bütünleşemeyen gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun daha yaygın olduğu ileri sürülmektedir.<sup>5</sup>

Bu tür politikaların önemli bir gerekçesi, dış ticarete liberalleşmenin ve ihracata dayalı büyüme modellerinin benimsenmesinin genel olarak yeni teknolojilere erişimin sağlanması ve daha iyi kalitede ara malları kullanımı yoluyla üretkenliğin artırılarak büyümeyi gerçekleştirmesi, bunun da yoksulluğun azaltılmasını getireceği düşüncesidir. Bunun yanı sıra, liberalizasyonun, yoksullukla mücadele için geliştirilen öteki politikalara göre hem daha kolay olması, hem de maliyetinin düşük olması, bu politikaların benimsenmesi için kullanılan gerekçelerden birisidir.<sup>6</sup>

Ancak, bu anlayışın yalnızca ticarete liberalleşmeye dayanmadığı, daha çok piyasaların işleyişini kolaylaştıracak türden ekonomik ve toplumsal kurumların oluşturulmasını da gerektirdiği unutulmamalıdır. Özgün biçimleri ne olursa olsun, bu kurumlardan yerine getirmeleri beklenen kimi ödevler bulunmaktadır.<sup>7</sup> Öncelikle, bu kurumlar piyasa koşulları, mallar ve piyasadaki aktörler hakkındaki bilgilerin aktarılmasını garanti altına alarak piyasaların etkin işleyişini sağlayacaktır. İkinci olarak, bu kurumlar mülkiyet hakları ve sözleşmelerin düzenlenmesi ve korunmasını sağlayacaklardır. Üçüncü olarak da, bu kurumlar rekabetin işleyişini sağlamak durumundadır.

---

<sup>5</sup> World Bank, *Globalization, Growth and Poverty: A World Bank Policy Report*, Oxford University Press, 2002, s. x-xi.

<sup>6</sup> Winters, L. A., McCulloch, N. ve McKay, A., "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far," *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, March 2004, s. 72-115.

<sup>7</sup> World Bank, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, The World Bank and the Oxford University Press, 2001.

Böyle bir kurumsal düzenleme, devlete de önemli görevler yüklemektedir. Devlet, piyasaların oluşturulması ve etkin bir biçimde işleyebilmesi için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri yapmalı, ancak piyasanın işleyişine karışmamalıdır. Özellikle bugünlerde önem kazanan “yönetişim” (*governance*) kavramı, devletin piyasa ve sivil toplum kuruluşları (STK) arasında bir tür koordinasyon işlevini yerine getirmesini öngörmektedir. Yoksulluk açısından bakıldığında bunun anlamı, devletin yoksullukla mücadele için kullanılacak yeniden dağıtım politikalarının tasarlanması ve yürütülmesi yerine, artık yalnızca piyasa alanı içerisinde ekonomik olarak değil, sosyal, ahlaki ve kültürel bir sorun olarak görülmeye ve tanımlanmaya başlanan yoksulluğun, daha çok Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi uluslararası kuruluşlarla sivil toplum kuruluşlarının etkinlikleri yoluyla, piyasaların işleyişine herhangi bir müdahalede bulunmadan azaltılması çabalarını koordine etmesinin gerekli olduğudur. Bu durumda devlet özellikle insani, sosyal ve kültürel olarak tanımlanmaya başlanan yoksulluğu ve onun yarattığı dışlanma olgusunun ortadan kaldırılması için toplumdaki STK’lar ve diğer korunmasız gruplarla işbirliği hâlinde etkinlikte bulunmalıdır. Dolayısıyla, yoksulluğu yalnızca elde edilen gelire bağlı olarak tanımlayan eski yoksulluk anlayışı yerini artık fırsat eşitliğinin sağlanmasını, toplumdaki kimi grup ya da kesimlerin sosyal yaşamın dışına itilmesinin önlenmesini, kültürel haklar da dahil olmak üzere<sup>8</sup> sosyal ve siyasal hakların garanti altına alınmasını öngören, buna ulaşmanın amacını da yönetim ilkesinin genel olarak benimsenmesinde gören bir anlayışa bırakmış görünmektedir.

---

<sup>8</sup> Bkz. UNDP, *Human Development Report 2004: Cultural Diversity in Today’s Diverse World*, New York: UNDP, 2004.

## 2. DURUM ANALİZİ

### 2.1. Dünyada ve OECD Ülkelerinde Genel Durum ve Eğilimler

Dünya, zenginliğin yanı başında derin ve şiddetli bir yoksullukla karşı karşıyadır. Dünya nüfusunun % 10'u, toplam mal ve hizmetlerin % 70'ini üreterek dünya gelirin % 70'ini elde etmektedir ki, bu yaklaşık kişi başına yıllık ortalama 30,000 ABD Dolarına denk gelmektedir.<sup>9</sup> Öte yandan 6 milyarlık dünya nüfusunun 2.8 milyarı -yaklaşık yarısı- günlük 2 dolarlık yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Bu nüfusun 1.2 milyarı ise (yaklaşık beşte biri), günlük 1 dolarlık sınırın altında yaşamlarını idame ettirmek zorundadır. Zengin ülkelerde 100 çocuk içinde 1'den az oranda çocuk beş yaşına ulaşmamaktadır. Yoksul ülkelerde ise, 100 çocuk içinde 5'den fazla oranda çocuk beş yaşına ulaşmamaktadır. Zengin ülkelerde beş yaş altı çocuk nüfusunun yüzde beşi yetersiz beslenme ile karşı karşıyadır, fakir ülkelerde ise bu oran yüzde ellinin üstündedir.<sup>10</sup>

Küresel bolluk (servet), küresel iletişim ve teknolojik kabiliyetler gibi insani koşullar son yüz yılda tarihin geri kalanına kıyasla karşılaştırılmayacak ölçüde ilerleme göstermesine karşın, yokluk ve/veya yoksulluk olanca şiddetiyle devam etmektedir. Ayrıca bunlara benzer şekilde küresel kazanımların dağılımı eşit olmaktan oldukça uzaktır. En zengin 20 ülkenin ortalama geliri, en fakir 20 ülkenin gelirin 37 katıdır ve bu fark son kırk yılda ikiye katlanmıştır.<sup>11</sup>

Yoksulluğun çeşitli ülkelerde ulaştığı bu yüksek düzey, Dünya Bankası ve UNDP başta olmak üzere uluslararası kuruluşların yayımladığı toplulaştırılmış verilerin ötesinde, bazıları uluslararası kuruluşların desteğinde olmak üzere, yerel düzeyde yapılmış çalışmaların bulgularından da izlenebilmektedir.<sup>12</sup>

#### 2.1.1. Dünyada Bölgeler İtibariyle Yoksulluğun Boyutu

Dünyanın farklı bölgelerinde yoksulluk düzeyleri ve yoksulluğun yıllar itibarıyla seyrine ilişkin gelişmeler oldukça çeşitlidir. Bu çeşitli gelişmelerden dolayı, ülke ve ülkeler düzeyinde yoksulluk eğilimlerine geçmeden önce, son on yılda bölgeler itibarıyla dünyada yoksulluğun boyutu ve seyri önem kazanmaktadır.

<sup>9</sup> Collier,P., Dolar, D., "Can The World Cut Poverty Half?. How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals", *World Development Report 2001*, Vol.29, No:11, s.1787-1802.

<sup>10</sup> World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, World Bank Washington, DC, 2000, s.3.

<sup>11</sup> World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, World Bank Washington, DC, 2000, s.3.

<sup>12</sup> Şenses, F., *Küreselleşmenin Öteki Yüzü, Yoksulluk, İletişim Yayınları*, İstanbul, 2001, s.114.

Dünyadaki yoksulluğun boyutları ve dünyanın belli başlı bölgeleri arasındaki dağılımı, 1987 ve 2001 yılları için Tablo 1’de verilmiştir. Tablo 1’den görüleceği üzere, günlük bir doların altında gelir elde eden yoksulların toplam dünya nüfusu içerisindeki oranı 1987 yılında % 28,3 iken 2001 yılında % 21,1’e düşmüştür.

Nüfus artışından dolayı, yoksulluk içinde yaşayan insan sayısı oldukça zor değişim göstermektedir. Doğu Asya ve Pasifik, Güney Amerika ve Karayipler, Orta Doğu ve Kuzey Afrika ve Güney Asya bölgelerinde 1987 yılından 2001 yılına yoksulluk içinde yaşayan insan sayısı düşmüştür. Ancak, Avrupa ve Orta Asya’da 1987 yılında 1,1 milyon olan yoksul insan sayısı 2001 yılında 17 milyona çıkmıştır. Bu artışa paralel olarak, yoksulların toplam nüfusa oranı söz konusu yıllarda % 0,2’den % 3,6’ya çıkmıştır. 1987 yılında Sahra altı Afrika’da 217,2 milyon kişi yoksulluk sınırı altında yaşamakta iken 2001 yılında bu rakam 313 milyon kişiye çıkmıştır. 1987 yılında Sahra-altı Afrika’da yoksulların toplam nüfusa oranı % 46,6’dan 2000’de % 49’a çıkmış, 2001 yılında ise % 46,4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bunun aksine Güney Amerika ve Karayipler’de yoksul insan sayısı yaklaşık olarak % 30 oranında azalarak 63,7 milyondan 50 milyona düşmüş ve yoksulların toplam nüfusa oranı % 15,3’den % 9,5’e gerilemiştir. 1987 yılında 1,183 milyar insan yoksulluk sınırı altında yaşamakta iken 2001 yılında bu rakam 1,089 milyardır. Bu rakamın 1987 yılında toplam dünya nüfusuna oranı % 28,3 iken 2001 yılında % 21,1’e gerilemiştir. Bir başka ifade ile, mutlak yoksulluk altında yaşayanların oranı 7,2 puan gerilemiştir.

1987 yılında Çin hariç toplam dünya nüfusunda en fazla yoksul sayısına sahip bölge Güney Asya’dır. Bu bölgeyi sırasıyla Doğu Asya ve Pasifik ile Sahra altı Afrika bölgeleri takip etmektedir. 2001 yılına gelindiğinde ise, yoksul nüfusunun en kalabalık olduğu bölge Güney Asya ve Sahra altı Afrika’dır. Buna karşın yaşanan ekonomik krizlere rağmen, Çin hariç Doğu Asya ve Pasifik bölgesindeki yoksul nüfusunda önemli bir düşüş sağlanmış ve yoksul nüfus sıralamasında 1987’e göre bu bölge üçüncü sıraya gerilemiştir. 2001 yılında yoksul nüfusun en yoğun olduğu dördüncü bölge ise Güney Amerika ve Karayipler’dir.

**Tablo 1. Dünya'nın Değişik Bölgelerinde Yoksul Nüfus ve Yoksulluk Oranları, 1987- 2001**

Bölgeler	Yoksul İnsan Sayısı (Milyon Kişi) <sup>a</sup>			
	1987	1990	2000	2001
Doğu Asya ve Pasifik (DAP)	417,5	470	261	271
Çin Hariç DAP	114,1	110	57	60
Avrupa/Orta Asya	1,1	6	20	17
Güney Amerika/Karayipler	63,7	48	56	50
Orta Doğu/Kuzey Afrika	9,3	5	8	7
Güney Asya	474,4	467	432	431
Sahra altı Afrika	217,2	241	323	313
Toplam	1.183,2	1.237	1.100	1.089
Çin Hariç	879,8	877	896	877
Yoksulluk Oranı <sup>b</sup>				
	1987	1990	2000	2001
Doğu Asya ve Pasifik	26,6	29,4	14,5	14,9
Çin Hariç	23,9	24,1	10,6	10,8
Avrupa/Orta Asya	0,2	1,4	4,2	3,6
Güney Amerika/Karayipler	15,3	11,0	10,8	9,5
Orta Doğu /Kuzey Afrika	4,3	2,1	2,8	2,4
Güney Asya	44,9	41,5	31,9	31,3
Sahra altı Afrika	46,6	47,4	49,0	46,4
Toplam	28,3	28,3	21,6	21,1
Çin Hariç	28,5	27,2	23,3	22,5

Kaynak: World Bank, World Development Report, 2000/2001, Attacking Poverty, World Bank: Washington, DC, 2000, s. 23. (1987 yılı için)

World Bank, *Global Economic Prospects, Trade, Regionalism and Development*, World Bank: Washington, DC, 2005, s. 21. (1990, 2000 ve 2001 yılları için)

a. Günde bir dolardan az gelikle geçinen insan sayısı (milyon)

b. Günde bir dolardan az gelikle geçinenlerin toplam nüfusa oranı (yüzde)

Aynı yıllarda yoksulluk oranlarına bakıldığında ise en kötü duruma sahip olan bölge Sahra altı Afrika'dır. Bu bölgede; 2001 yılında, yaşayan yaklaşık iki kişiden biri yoksuldur ve yoksulların toplam bölge nüfusu içindeki oranı % 49 ile 2000 yılında en yüksek düzeye ulaşmıştır. Bu bölgeyi Güney Asya takip etmektedir. Güney Asya'da toplam nüfus içerisindeki yoksul nüfusun oranı, 2001 yılında % 31,3 olarak gerçekleşmiştir. Doğu Asya ve Pasifik bölgesinde yoksul nüfusteki azalma, yoksul nüfusun toplam nüfusa oranında da görülmüştür.

1987 yılında bölgede yaklaşık her yüz kişiden yirmi altısı yoksulken, 2001 yılında yaklaşık her yüz kişiden on beşi yoksuldur.

Genel eğilimler olarak, kırsal yoksulluk Asya'da, kentsel yoksulluk ise kentleşme düzeyinin şimdiden çok yüksek oranlara ulaşmasının bir yansıması olarak Latin Amerika'da en yüksek boyutlara ulaşmaktadır. Öte yandan, hızlı kentleşme sonucunda kentsel yoksulluk oranlarının yakın bir gelecekte Asya ve Afrika'da da önemli ölçüde artması beklenebilir.<sup>13</sup>

Dünyada yoksulluğun boyutunu bölgeler itibarıyla görelî gelir yoksulluğu yaklaşımı çerçevesinde inceleyecek olursak, bölgeler arası farklı perspektifler karşımıza çıkmaktadır. Günlük 2 dolarlık görelî yoksulluk sınırı yaklaşımı ile bölgeler itibarıyla yoksulluğun boyutu Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 1 ve Tablo 2 karşılaştırıldığında dünyadaki yoksulluğun profilinin oldukça değiştiği gözlenmektedir. Tablo 1'de yoksulluk sınırı 1 dolar olarak alınırken, Tablo 2 bu sınır 2 dolar alınmak suretiyle düzenlenmiştir. Tablo 2'de dünya nüfusu içerisindeki yoksulların oranına bakıldığında, bölgeler itibarıyla 1990 yılında yoksulluğun en yoğun olduğu bölgeler sırasıyla Güney Asya, Sahra altı Afrika, Çin hariç Doğu Asya ve Pasifik'dir. Dünya ortalaması 1990 yılında, Çin Hariç, % 60,8 iken, 2001 yılında % 52,9'a düşmüştür.

Doğu Asya ve Pasifik bölgesinde 1990 yılından 2001 yılına yoksul insan sayısında 1.094 milyon kişiden 864 milyon kişiye ciddi bir düşüş yaşanmıştır. Buna karşın yoksulluk oranının en şiddetli arttığı bölge Avrupa ve Orta Asya'dır. Bu bölgede, 1990 yılında 31 milyon olan yoksul sayısı 2001 yılında 93 milyona çıkmıştır. 1990 yılında Çin hariç toplam 2.653 milyon kişi 2 dolar sınırının altında yoksul iken, 2001 yılında bu rakam 2.735 milyon kişiye çıkmıştır. 1990 yılında Avrupa ve Orta Asya, Güney Amerika ve Karayipler ve Orta Doğu ve Kuzey Afrika'daki yoksulların toplam dünya yoksullarına oranı % 7,6 iken 2001 yılında bu oran % 10,6'dır. 2001 yılında görelî olarak yoksulların % 90'ı bu üç bölge dışında yoğunlaşmıştır.

2001 yılında Güney Asya'da 1.064 milyon kişi, Doğu Asya ve Pasifik'de 864 milyon kişi ve Sahra altı Afrika'da 516 milyon kişi görelî olarak yoksuldur. Bu bölgelerden sadece Doğu Asya ve Pasifik Bölgesi'nde yoksul insan sayısında 1990 yılından 2001 yılına düşüş yaşanırken, diğer iki bölgede artış gözlenmektedir. 2001 yılında bu üç bölgedeki yoksulların toplam dünya yoksullarına oranı % 89,4'dür.

<sup>13</sup> Şenses, F., *Küreselleşmenin Öteki Yüzü, Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 116.

Bölgeler arasındaki bu farklılık hiç şüphe yok ki, küreselleşen dünya ekonomisi için en önemli problem olarak gözükmektedir.

**Tablo 2. Dünya'nın Değişik Bölgelerinde Yoksul Nüfus ve Yoksulluk Oranları, 1990- 2001**

Bölgeler	Yoksul İnsan Sayısı (Milyon Kişi) <sup>a</sup>		
	1990	2000	2001
Doğu Asya ve Pasifik	1.094	873	864
Çin	800	600	594
Avrupa/Orta Asya	31	101	93
Güney Amerika/Karayipler	121	136	128
Orta Doğu/Kuzey Afrika	50	72	70
Güney Asya	971	1.052	1.064
Sahra altı Afrika	386	504	516
Toplam	2.653	2.737	2.735
Çin Hariç	1.854	2.138	2.142
Yoksulluk Oranı <sup>b</sup>			
	1990	2000	2001
Doğu Asya ve Pasifik	68,5	48,3	47,4
Çin	69,9	47,3	46,7
Avrupa/Orta Asya	6,8	21,3	19,7
Güney Amerika/Karayipler	27,6	26,3	24,5
Orta Doğu /Kuzey Afrika	21,0	24,4	23,2
Güney Asya	86,3	77,7	77,2
Sahra altı Afrika	76,0	76,5	76,2
Toplam	60,8	53,6	52,9
Çin Hariç	57,5	55,7	54,9

Kaynak: World Bank, "Global Economic Prospects, Trade, Regionalism and Development", World Bank: Washington, DC, 2005, s. 22.

a. Günde iki dolardan az gelire geçinen insan sayısı (milyon)

b. Günde iki dolardan az gelire geçinenlerin toplam nüfusa oranı (yüzde)

### 2.1.2. Seçilmiş Bazı Ülkeler İtibarıyla Dünya'da Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

Dünya'nın farklı bölgelerindeki yoksulluğun boyutlarının ardından, günlük bir dolar ve iki dolar olarak belirlenen uluslararası yoksulluk sınırlarına göre seçilmiş bazı ülkelerdeki yoksulluk profili ve gelir dağılımı Tablo 3'deki gibidir. Günlük bir dolar yoksulluk sınırına göre

Türkiye, Çek Cumhuriyeti, Güney Kore, Polonya ve Rusya Federasyonu en düşük oranlara sahiptir. Ancak Zambiya, Bangladeş, Hindistan ve Endonezya için aynı şeyleri söylemek oldukça güçtür ve ülkeler arasında büyük farklar vardır.

**Tablo 3. Bazı Uluslararası Yoksulluk Sınırlarına Göre Seçilmiş Ülkelerde Yoksulluk Oranı ve Gini Katsayısı**

Ülke	Yoksulluk Oranı			Gelir Dağılımı	
	Anket Yılı	Günde 1 \$ (%)	Günde 2 \$ (%)	Anket Yılı	Gini Katsayısı
Çek Cumhuriyeti	2001	<2	<2	1996	0,25
Bangladeş	2000	36,0	82,8	2000	0,31
Brezilya	2001	8,2	22,4	2001	0,59
Şili	2000	<2	9,6	2000	0,51
Çin	2001	16,6	46,7	2001	0,45
Mısır	2000	3,1	43,9	2000	0,34
Hindistan	2000	35,3	80,6	2000	0,33
Endonezya	2002	35,3	80,6	2000	0,34
Kenya	1997	22,8	58,3	1997	0,44
Güney Kore	1998	<2	<2	1998	0,32
Pakistan	2001	17,0	73,6	2001	0,27
Polonya	2002	<2	<2	2002	0,31
Rusya Fed.	2002	<2	7,5	2002	0,32
Sri Lanka	2002	5,6	41,6	2002	0,38
Tayland	2000	<2	32,5	2002	0,40
Türkiye	2002	<2	9,2	2002	0,44
Zambiya	1998	63,7	87,4	1998	0,53

Kaynak: World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development*, The World Bank and the Oxford University Press, 2005, s. 294-295.

World Bank, State Institute of Statistics Turkey, *Turkey Joint Poverty Assessment Report*, 2005, s. 8. (Türkiye için)

Uluslararası yoksulluk sınırı günde iki dolara yükseltildiğinde, yoksulluğun çok daha yüksek oranlara sıçraması, bu oranın yoksulluk sınırına duyarlılığını, diğer bir deyişle bir dolarlık yoksulluk sınırının civarında önemli bir yığılma olduğunu göstermektedir. Bu yaklaşıma göre Zambiya’da yoksulluk % 87,4 oranındadır. Zambiya’dan sonra bu yaklaşıma göre yoksulluğun en şiddetli olduğu ülkeler Bangladeş, Hindistan ve Endonezya’dır ve bu ülkelerde yaklaşık her on kişiden sekizi yoksuldur. Bu ülkeleri % 73,6 ile Pakistan, % 58,3 ile Kenya, % 46,7 ile Çin ve % 43,9 ile Mısır takip etmektedir.

Gelir dağılımı ile ilgili olarak Gini katsayısına bakıldığında ise, gelir dağılımının en bozuk olduğu ülke 0.59 Gini katsayısı ile Brezilya’dır. Bu ülkeyi 0.53 Gini katsayısı ile Zambiya, 0.51 ile Şili ve 0.45 ile Çin takip etmektedir. Türkiye ve Kenya’da ise Gini katsayısı 0.44’dür. Gelir dağılımında en iyi ülkeler ise Gini katsayısı 0.25 olan Çek Cumhuriyeti ve 0.27 olan Pakistan’dır.



Bu ülkeleri sırası ile Polonya, Bangladeş, Güney Kore ve Rusya Federasyonu takip etmektedir. 2004 yılında Satın Alma Gücü Paritesine göre Çek Cumhuriyeti'nde kişi başına gelir 18.400 dolar iken Pakistan'da kişi başına gelir 2.160 dolardır. Bu yaklaşıma göre Polonya, Bangladeş, Güney Kore, Rusya Federasyonu ve Türkiye'de kişi başına gelir ise sırası ile 12.640, 1.980, 20.400, 9.620 ve 7.680 dolardır.<sup>14</sup> Bu veriler seçilmiş ülkelerde gelir dağılımı adaleti ve yoksulluk profili arasındaki farklılıkları tamamlar niteliktedir.

Tablo 4'te beş yaşından küçük çocuklarda kötü beslenme, ölüm ve kaliteli suya erişim oranı gibi bazı refah göstergeleri görülmektedir. Söz konusu alanlarda, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, İsveç, Japonya ve Avustralya gibi gelişmiş ülkelerin sorun yaşamadığı tablodan anlaşılmaktadır. Güney Kore, Malezya ve Şili gibi ülkelerin bu göstergeler çerçevesinde gelişmiş ülke düzeyine çok yaklaştıkları, buna karşılık kötü beslenme oranının Bangladeş, Endonezya, Sri Lanka gibi ülkelerde, çocuk ölüm oranlarının, özellikle Zambiya, Tanzanya, Kenya ve Gana'da çok yüksek boyutlara ulaştığı, Pakistan ve Bangladeş gibi ülkelerin ise her iki gösterge açısından da çok yüksek oranlarla karşı karşıya kaldığı gözlenmektedir. Öte yandan, Zambiya, Sri Lanka ve Tanzanya gibi ülkelerde toplam nüfusun yarısından fazla bir kısmının kaliteli sudan yoksun olduğu, Mısır gibi görece gelişmiş bir ülkede bile bu oranın nüfusun % 36'sına ulaştığı görülmektedir.

---

<sup>14</sup> World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development*, The World Bank and the Oxford University Press , s. 292-293.

**Tablo 4. Seçilmiş Ülkelerde Değişik Refah Göstergeleri, 1999**

Ülkeler	Düşük Ağırlıklı Çocuk Oranı <sup>a</sup>	Çocuk Ölüm Oranı <sup>b</sup>	Toplumsal Cinsiyet Bazında Gelişim Endeksi Sıralaması <sup>c</sup>	Kaliteli Suya Erişim Oranı <sup>d</sup>
Avustralya	0	6	2	99
Cezayir	13	40	91	...
Bangladeş	56	96	121	84
Şili	1	12	39	85
Çin	16	36	76	90
Çek Cumhuriyeti	1	6	32	...
Mısır	12	59	97	64
Gana	27	96	108	56
Yunanistan	...	8	24	...
Hindistan	...	83	105	81
Endonezya	34	52	92	62
Japonya	...	5	11	96
Kenya	23	124	112	53
Güney Kore	...	11	29	83
Malezya	20	12	55	89
Pakistan	38	120	117	60
Portekiz	...	8	28	82
Rusya Federasyonu	3	20	52	...
Sri Lanka	38	18	70	46
İsveç	...	5	5	...
Tanzanya	31	136	124	49
Türkiye	10	42	71	...
Fransa	...	5	71	...
ABD	1	...	4	...
Zambiya	24	192	127	43

Kaynak: 1. ve 2. sütunlar: World Bank (2000: Tablo.2: 276-77), 3. sütun UNDP (2001: Tablo.21: 210-213), 4. sütun: World Bank (2000: Tablo.7: 286-287)

a. Beş yaşından küçük çocuklar içinde yüzde pay

b. Beş yaşından küçük çocuklar için, 1000 kişi içinde.

c. 162 ülke içinde ülkenin sırası.

d. Bu olanaktan yararlananların toplam nüfusa yüzde oranı.

Tablo 5’de seçilmiş ülkelerde UNDP’nin İnsani Gelişim Endeksi’nin (İGE) hesaplanmasında kullanılan yaşam kalitesi göstergelerine ve İGE’ye yer verilmiştir. Tablo 5’de, gelişmiş ülkelerin bu göstergeler açısından oldukça iyi durumda oldukları görülmektedir. Örneğin, İGE Fransa’da 0.924, İsveç ve Avustralya’da 0.936’dır. Ayrıca, gelişmiş ülkeler de dahil, yaşam beklentisinin (yıl olarak) ABD’de 76.8’den Japonya’da 80.8’e, okullaşma oranının Japonya’da % 82’den Avustralya’da % 116’ya, satın alma gücü paritesine göre hesaplanan kişi başına millî gelirin İsveç’te 22.636 dolardan ABD’de 31.872 dolara uzanan önemli farklılıklar gösterdiği ve diğer bileşik endeksler gibi, İGE’nin de bu farklılıkları yansıtmada yetersiz kaldığı görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerde çok olmamasına karşın, bu göstergeler açısından gelişmekte olan ülkeler arasındaki farklılıklar oldukça büyük boyutlardadır. Yaşam beklentisi Zambiya’da 41 ve Kenya’da 51.3 yıl iken Türkiye’de 69.5, Mısır’da 66.9 ve Bangladeş’de 58.9 yıldır. Toplumun, Bangladeş’te % 40,8’i, Pakistan’da % 45’i ve Hindistan’da % 56,5’i okur-yazar iken, bu oran Rusya Federasyonu’nda % 99,5, Şili’de % 95,6 ve Sri Lanka’da % 91,4’dür. Bunun yanında, okullaşma oranı, Tanzanya’da % 32, Bangladeş’te % 37 ve Pakistan’da % 40 iken, bu oran Rusya Federasyonu ve Şili’de % 78 ve Cezayir’de % 72’dir.

**Tablo 5. Seçilmiş Ülkelerde İnsani Gelişme Endeksi, 1999**

Ülkeler	Doğumda Yaşam Beklentisi	Okur Yazarlık Oranı (%) <sup>a</sup>	Okullaşma Oranı (%) <sup>b</sup>	Kişi Başına Gelir (\$) <sup>c</sup>	İnsani Gelişme Endeksi
Avustralya	78,8	...	116	24.574	0,936
Cezayir	69,3	66,6	72	5.063	0,693
Bangladeş	58,9	40,8	37	1.483	0,470
Şili	75,2	95,6	78	8.652	0,825
Çin	70,2	83,5	73	3.617	0,718
Çek Cumhuriyeti	74,7	...	70	13.018	0,844
Mısır	66,9	54,6	76	3.420	0,635
Gana	56,6	70,3	42	1.881	0,542
Yunanistan	78,1	97,1	81	15.414	0,881
Hindistan	62,9	56,5	56	2.248	0,571
Endonezya	65,8	86,3	65	2.587	0,667
Japonya	80,8	...	82	24.898	0,928
Kenya	51,3	81,5	51	1.022	0,514
Güney Kore	74,7	97,6	90	15.712	0,875
Malezya	72,2	87,0	66	8.209	0,774
Pakistan	59,6	45,0	40	1.834	0,498
Portekiz	75,5	91,9	96	16.064	0,874
Rusya Federasyonu	66,1	99,5	78	7.473	0,775
Sri Lanka	71,9	91,4	70	3.279	0,735
İsveç	79,6	...	101	22.636	0,936
Tanzanya	51,1	74,7	32	501	0,436
Türkiye	69,5	84,6	62	6.380	0,735
Fransa	78,4	...	94	22.897	0,924
ABD	76,8	...	95	31.872	0,934
Zambiya	41	77,2	49	756	0,427

Kaynak: UNDP (2001:141-144)

a. Yetişkinler (15 ve daha yukarı yaşlar için).

b. İlk, orta ve yüksek öğretim için bileşik oran.

c. Satın alma gücü paritesine göre.

Satın alma gücü paritesine göre kişi başına millî gelir dikkate alındığında, gelişmekte olan ülkeler arasındaki uçurum net bir şekilde görülmektedir. Bu pariteye göre kişi başına millî gelir; Tanzanya’da 501 ve Zambiya’da 756 dolar iken, Malezya’da 8.209, Türkiye’de 6.380,

Cezayir’de 5.063, Mısır’da 3.420 ve Bangladeş’de 1.483 dolara uzanan çok büyük farklılıklar göstermektedir. Bu görünüme paralel olarak İGE’de, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki fark oldukça büyük ve derindir.

### 2.1.3. OECD Ülkeleri’nde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

27 OECD<sup>15</sup> ülkesinde gelir dağılımı ve yoksulluğa ilişkin genel görünüm, OECD’nin 2005 yılında hazırlamış olduğu “1990’ların İkinci Yarısında OECD Ülkelerinde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk” (Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s) adlı raporunda ayrıntılı biçimde incelenmiştir.

OECD ülkelerinde gelir dağılımına bakıldığında, Danimarka, İsveç, Finlandiya, Norveç, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg ve Hollanda’da Gini katsayısı yaklaşık 26<sup>16</sup> düzeyindedir. Bu ülkeler OECD ortalamasının % 15 altındadır. Macaristan, Kanada, İspanya, İrlanda ve Avustralya bu ilk gruptan daha yüksek bir katsayıya (27 ile 30 arası) sahip olmalarına karşın bu grup ta OECD ortalamasının altındadır. Yeni Zelanda, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Yunanistan, Portekiz, İtalya, Japonya ve Polonya’da Gini katsayısı OECD ortalamasının üstünde 31 ile 36 arasında değişmektedir. Türkiye ve Meksika sırası ile 43.9 ve 48 ile ortalamasının oldukça üstünde yer almaktadır. Nitekim 30.7 olan OECD ortalaması Türkiye ve Meksika dışarıda tutulduğunda 29.5’dir.

OECD ülkelerinde 1980’lerin ortalarından bu yana mutlak yoksulluk oranında ciddi bir düşüş yaşanmıştır. Bu düşüş 1990’ların ikinci yarısında da devam etmiştir. 1980’lerden 1990’lara mutlak yoksullukta düşüş % 30 iken, 1990’lardan 2000’e % 25’dir.<sup>17</sup>

2000 yılında, medyan gelirin yarısı yaklaşımına göre 20 OECD<sup>18</sup> ülkesinin ortalama yoksulluk oranı % 10,6’dır. 1980’lerde bu oran % 9,4 iken, 1990’ların ortasında % 10’dur. Avustralya, Avusturya, Finlandiya, İrlanda, Japonya, Yeni Zelanda ve İsveç’te bu yaklaşıma göre 1990’ların ikinci yarısında yüzde birden fazla artış gözlenmesine karşın Norveç, İtalya ve Meksika’da yüzde bir düşüş gözlenmiştir.

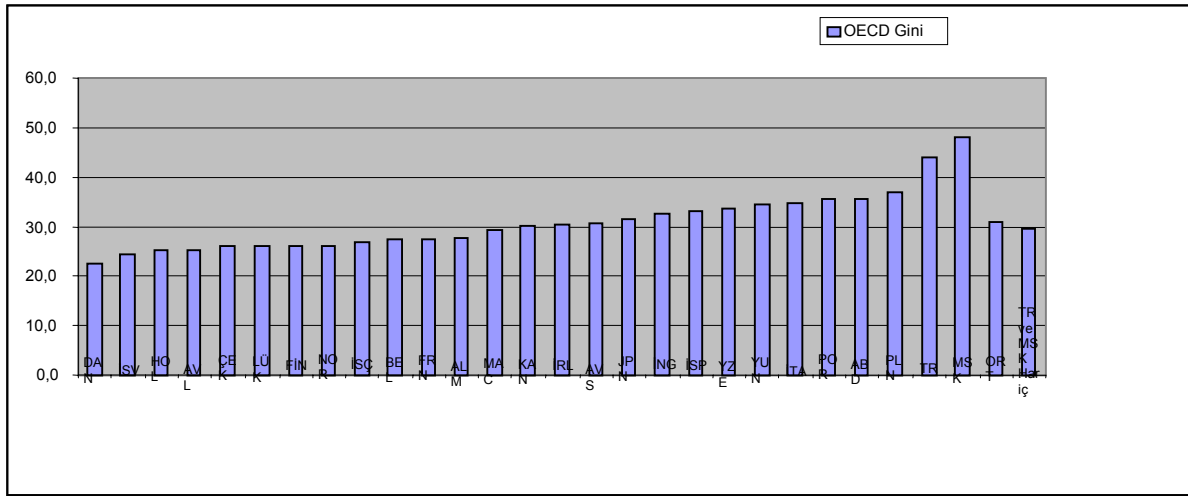
<sup>15</sup> Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Almanya (ALM), Avustralya (AVL), Avusturya (AVS), Belçika (BEL), Çek Cumhuriyet (ÇEK), Danimarka (DAN), Finlandiya (FİN), Fransa (FRN), Hollanda (HOL), İngiltere (İNG), İrlanda (İRL), İspanya (İSP), İsveç (İSV), İsviçre (İŞÇ), İtalya (İTA), Japonya (JPN), Kanada (KAN), Lüksemburg (LÜK), Macaristan (MAC), Meksika (MSK), Norveç (NOR), Polonya (PLN), Portekiz (POR), Türkiye (TR), Yeni Zelanda (YZE), Yunanistan (YUN).

<sup>16</sup> Gini Katsayısı 0 ile 1 arasında düşünülüğünde 0,26’dır.

<sup>17</sup> Förster, M., d’Ercole, M., M., *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, OECD, 2005, s. 20.

<sup>18</sup> Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Avustralya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsveç, İtalya, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Meksika, Norveç, Türkiye, Yeni Zelanda, Yunanistan.

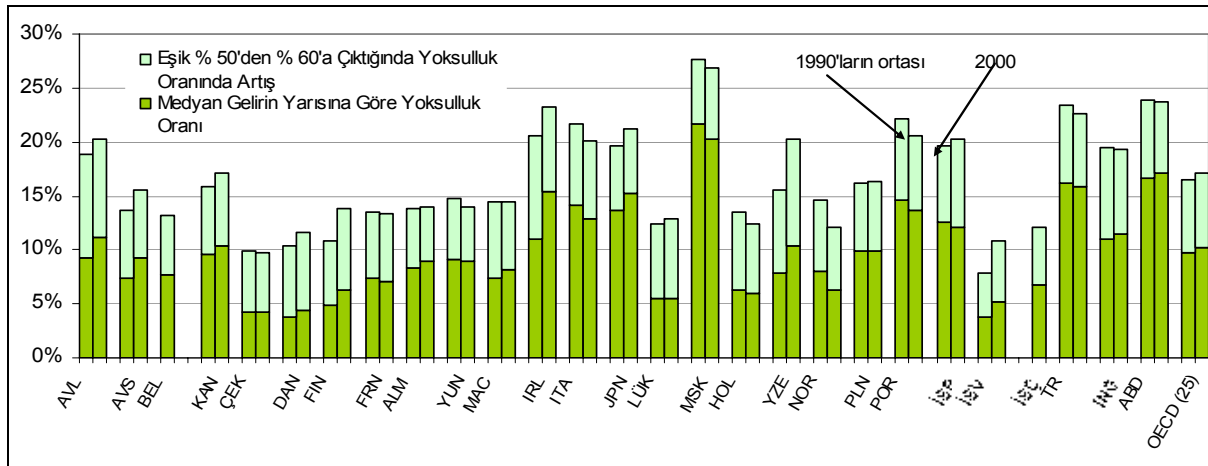
### Grafik 1: OECD Ülkelerinde Gelir Dağılımı



Kaynak: Förster, M., d'Ercole, M., M., *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, OECD, 2005, s. 10.

Not: Avustralya, Avusturya ve Yunanistan için 1999, Almanya, Lüksemburg, Yeni Zelanda ve İsviçre için 2001, Çek Cumhuriyeti, Meksika ve Türkiye için 2002, Belçika ve İspanya için 1995 Hanehalkı Harcanabilir Geliri kullanılmıştır. Diğer ülkeler için ise 2000 yılı verileri kullanılmıştır.

### Grafik 2: Farklı Gelir Eşiklerine Göre Görelî Yoksulluk



Kaynak: Förster, M., d'Ercole, M., M., *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, OECD, 2005, s. 22.

Yoksulluk eşiği medyan gelirin % 60'ına çıkarıldığında yoksulluk oranlarında ciddi artışlar göze çarpmaktadır. İrlanda, Avustralya ve Yeni Zelanda'da bu iki eşik arasında toplumun % 8'i ve daha fazlası yer almaktadır. Almanya, Macaristan ve Amerika Birleşik Devletleri'nde medyan gelirin % 50'si ile % 60'ı arasında kalan insan sayısındaki düşüş 1990'ların ikinci yarısı boyunca yoksulluk oranında (medyan gelirin % 50'si yaklaşımına göre) artışa sebep olmuştur. Diğer taraftan, Avustralya, Danimarka ve diğer ülkelerde aynı dönemde hem % 50, hem de % 60 eşğine göre yoksulluk oranlarında artış gözlenmiştir.

## 2.2. Türkiye için Avrupa Birliği Ülkeleri ile Mukayeseli Temel Göstergeler

### 2.2.1. Gelir Dağılımı

Türkiye’de gelir bölüşümü konusu her zaman gündemde olan ve tartışma konusu yapılan bir alandır. Ancak gelir bölüşümünde var olan olumsuz durum, özellikle 1980 sonrasında uygulanan ekonomik ve sosyal politikalarla daha olumsuz bir noktaya gelmiştir. Türkiye’de gelir dağılımının 1980 yılı öncesi ve sonrasında izlediği seyire göz atıldığında, özellikle 1980’li yıllarda giderek daha eşitsiz bir duruma gelinmiş olması dikkat çekici bir noktadır.

Gelir bölüşümünün giderek daha eşitsiz bir özellik göstermesi nedeniyle, hazırlanan kalkınma planlarında gelirin dengesiz dağılımının önlenmesi hususuna yer verilmiştir. Ayrıca, 1961 ve 1982 Anayasaları ile “sosyal adalet” ve “sosyal devlet” ilkeleri benimsenmiş, adil bir gelir dağılımının sağlanması yönünde düzenlenecek politikalar için temel bir çerçeve oluşturularak devlete bu politikaları düzenleme görevi yüklenmiştir. Ancak özellikle 1980 sonrasında bu konuda çeşitli politikalar uygulanmış olmasına rağmen, tatmin edici gelişmeler gözlenememiştir.

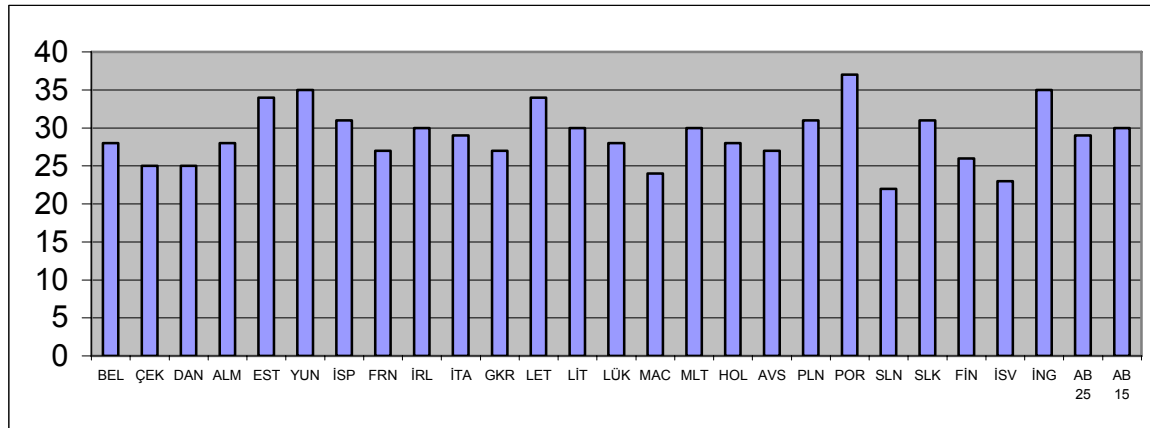
Bireysel gelir dağılımı eşitsizliğini ortaya çıkarmak üzere yapılan çalışmaların çoğunluğu veri kaynağı olarak gelir dağılımı anketlerini kullanmaktadır. Hanehalkı gelirini temel alan gelir dağılımı anketlerine dayanılarak Türkiye’de bireysel gelir dağılımını elde eden çalışmalar, 1968, 1973, 1986, 1987, 1994, 2002, 2003, 2004 ve 2005 yıllarında yapılmıştır. Ancak bu çalışmalar gerek kapsam gerek yöntem açısından farklılıklar içermektedirler. Gelir dağılımı çalışmalarını, anketler dışında gelir vergisi beyanlarına dayanarak yapmak da mümkündür. 1963 yılında yapılan çalışma bu türden bir örnek olup beyanname ile gelir vergisi ödeyen yükümlülerin beyanlarına dayanmaktadır. Bugüne kadar yapılan bireysel gelir dağılımı çalışmalarından elde edilen bulgular Tablo 6’da özetlenmiştir.

**Tablo 6. Türkiye’de Kişisel Gelir Dağılımı, 1963-2005**

<i>Hanehalkı Yüzdeleri</i>	<i>1963 (a)</i>	<i>1968 (b)</i>	<i>1973 (c)</i>	<i>1978 (d)</i>	<i>1983 (e)</i>	<i>1986 (f)</i>	<i>1987 (g)</i>	<i>1994 (h)</i>	<i>2002 (i)</i>	<i>2003 (j)</i>	<i>2004 (k)</i>	<i>2005 (l)</i>
<i>En düşük %20</i>	4,5	3,0	3,5	2,9	2,7	3,9	5,2	4,9	5,3	6,0	6,0	6,1
<i>İkinci %20</i>	8,5	7,0	8,0	7,4	7,0	8,4	9,6	8,6	9,8	10,3	10,7	11,1
<i>Üçüncü %20</i>	11,5	10,0	12,5	13,0	12,6	12,6	14,1	12,6	14,0	14,5	15,2	15,8
<i>Dördüncü %20</i>	18,5	20,0	19,5	22,1	21,9	19,2	21,2	19,0	20,8	20,9	21,9	22,6
<i>En yüksek %20</i>	57,0	60,0	56,5	54,7	55,8	55,9	49,9	54,9	50,1	48,3	46,2	44,4
<i>Gini Katsayısı</i>	0,55	0,56	0,51	0,51	0,52	0,50	0,43	0,49	0,44	0,42	0,40	0,38

*Kaynaklar :* (a) 1963, Çavuşoğlu ve Hamurdan, 1966, (b) 1968, Bulutay, Timur ve Ersel, 1971, (c) 1973, DPT, 1976, (d) 1978, Celasun M., 1986, (e) 1983, Celasun M., 1989, (f) 1986, Esmer, Fişek ve Kalaycıoğlu, 1986, (g) 1987, DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü), 1990, (h) 1994, DİE, 1996, (i) 2002, DİE, 2003, (j) 2003, DİE, 2004, (k) 2004, DİE, 2005, (l) 2005, TÜİK, 2006.

Gelir dağılımı eşitsizliği Gini katsayılarına göre yorumlandığında 1963’ten (0,55) 1968’e (0,56) kısmi bir kötüleşme olmuştur. Daha sonraki yıllarda ise sürekli bir iyileşme göstererek Gini katsayısı 1987’de 0,43’e kadar düşmüştür. Ancak 1994 yılına gelindiğinde gelir dağılımında ciddi bir bozulma meydana gelmiştir. 1987’de 0,43 olarak hesaplanan Gini katsayısı 1994’de 0,49 değerini almaktadır. 2002 yılı için hesaplanan Gini katsayısında ise tekrar 1987 yılı seviyesine bir geri dönüş yaşanmıştır. 2003 ve 2004 yıllarında sırasıyla 0,42 ve 0,40’a gerileyen Gini katsayısı, 2005 yılında 0,38’e düşerek son kırk yılın en iyi seviyesine ulaşmıştır.

**Grafik 3: Avrupa Birliği’nde Gelir Dağılımı, 2003**

*Kaynak:* European Commission, *Employment in Europe 2005: Recent Trends and Prospects*, 2005, s. 122.

Grafik 3 2003 yılı için Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde Gini Katsayısını göstermektedir. AB-15 Gini ortalaması 30<sup>19</sup> iken AB-25<sup>20</sup> ortalaması 29'dur. Gini katsayıları ülkesel bazda 22 (Slovenya) ile 37 (Portekiz) aralığında seyretmektedir. Portekiz'i, 35 ile Yunanistan ve İngiltere ve 34 ile Letonya ve Estonya takip etmektedir. Slovenya'yı ise 23 ile İsveç, 24 ile Macaristan ve 25 ile Çek Cumhuriyeti ve Danimarka takip etmektedir. Türkiye ise Tablo 6'dan da görüldüğü üzere hem AB-25 hem de AB-15 ortalamasından çok uzak bir değere sahiptir

AB-25 ortalamasında 2003 yılında en zengin yüzde yirmilik grubun yıllık kullanılabilir gelirden aldığı pay en fakir yüzde yirmilik grubun aldığı payın yaklaşık 4,6 katıdır. Bu oran (beşinci % 20/birinci % 20) Macaristan'da 3 ile Portekiz'de 7,4 aralığında değişmektedir.<sup>21</sup> Türkiye'de ise, en zengin yüzde yirmilik grubun yıllık kullanılabilir gelirden aldığı pay en fakir yüzde yirmilik grubun aldığı payın yaklaşık 10 katı (2002) düzeyinde iken, tedricen düşüş göstererek 2005 yılı itibarıyla yaklaşık yedi katı seviyesine düşmüştür.

Türkiye'deki gelir dağılımı eşitsizliği AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında dikkati çeken bir özellik de "Piyasa Gelir Dağılımı" olarak adlandırılan devletin müdahalesi öncesinde piyasada oluşan gelir dağılımı eşitsizliği açısından Türkiye'nin AB ülkeleri ile hemen hemen aynı seviyede olduğudur. Türkiye'de temel problem piyasa gelir dağılımından sonra etkin bir vergi, transfer politikasının işlememesidir. Bu nedenle Türkiye'de piyasa gelir dağılımı ile nihai gelir dağılımı arasında gereken müdahale yapılamamakta ve nihai gelir dağılımı Avrupa ülkelerine oranla eşitlikten uzak kalmaktadır.<sup>22</sup>

Bu veriler ışığında Avrupa Birliği yolunda Türkiye'nin gelir dağılımı problemi en önemli ve çözülmesi gereken sorunların başında gözükmektedir. Nitekim, Ulusal Kalkınma Planı ve Katılım Öncesi Ekonomik Program çerçevesinde de gelir dağılımı adaletsizliği en önemli sorunların başında gözükmektedir. Bu problem yaşanan ekonomik krizler ve uygulanan yapısal uyum programları<sup>23</sup> ile daha da derinleşmiş olup, 2001 yılı sonrasında ulaşılan yüksek büyüme oranlarıyla düzelmeye gösterse de hâlâ Avrupa Birliği ortalamalarının gerisinde kalmaktadır.

<sup>19</sup> Gini katsayısı sıfır ile bir arasında düşünüldüğünde söz konusu rakam 0.3 olmaktadır.

<sup>20</sup> Başlık 2.1.3'de verilmeyen ülke kısaltmaları: Estonya (EST), Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GRK), Letonya (LET), Litvanya (LİT), Lüksemburg (LÜK), Malta (MLT), Slovakya (SLK), Slovenya (SLN).

<sup>21</sup> GUIO, Anne-Catherine, *Population and Social Conditions*, ISSN 1024-4352, European Communities, 2005.

<sup>22</sup> Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk, TÜSİAD, 2000.

<sup>23</sup> TİSK bu konuda aşağıdaki görüşü dile getirmiştir;

"Gelir dağılımında adaletsizliğe yol açan, yapısal uyum programları değil; yüksek oranlı enflasyon, artan işsizlik ve büyüyen kayıt dışı sektördür. Ekonomiyi istikrara kavuşturmaya yönelik yapısal uyum programlarının enflasyonun düşürülmesinde başarılı oluşu, bu programların uzun vadede istihdam imkânlarının geliştirilmesi ve gelir dağılımının iyileştirilmesi bakımından olumlu etkilerine işaret etmektedir."



### 2.2.2. Yoksulluk

2002 Hanehalkı Bütçe Anketi ile birlikte Türkiye’de ilk kez yoksulluk sınırı ve oranı resmî olarak açıklanmıştır. Yoksullukla ilgili en son açıklanan istatistik ise 2005 Hanehalkı Bütçe Anketi kapsamında yapılan Yoksulluk Çalışmasıdır. 2002, 2003, 2004 ve 2005 yıllarında yapılan Yoksulluk Çalışmalarında; gıda yoksulluğu, gıda ve gıda-dışı yoksulluk, görelî yoksulluk ve günlük geliri 1, 2,15 ve 4,3 dolar sınırlarına göre yoksulluk oranları verilmiştir.

2002 yılı Yoksulluk Çalışmasında dört kişilik bir hanenin aylık yoksulluk sınırı gıda için 133 YTL, gıda ve gıda dışı harcamalar için ise 310 YTL’dir. 2003 yılında bu rakamlar sırasıyla 168 YTL ve 417 YTL iken; 2004 yılında sırasıyla 182 YTL ve 429 YTL’ye; 2005 yılında ise sırasıyla 190 YTL ve 487 YTL’ye yükselmiştir.

2002, 2003, 2004 ve 2005 yılı Yoksulluk Çalışmaları sonuçlarına göre, gıda yoksulluğu açısından ülkemizde ciddi bir sorunun olmadığı görülmektedir. 2002 rakamlarına göre Türkiye’de fertlerin % 1,35’i; 2003 ve 2004 rakamlarına göre ise % 1,29’u; 2005 rakamlarına göre ise % 0,87’si gıda harcamalarını içeren yoksulluk sınırının altındadır. Gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırı altındaki nüfusun oranı ise 2002 yılında % 26,96 iken, 2005 yılında % 20,50 olarak belirlenmiştir. Eşdeğer kişi başına tüketim harcaması medyan değerinin % 50’sinin yoksulluk sınırı olarak belirlendiği durumda (görelî yoksulluk), 2002 için yoksulluk oranı % 14,74 iken; 2004 yılı için bu oran % 14,18 olarak gerçekleşmiş; 2005 yılında ise tekrar % 16,16’ya yükseldiği tespit edilmiştir.

**Tablo 7. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Yoksulluk Oranları, 2002-2005**

(Yüzde)

Yöntemler	Fert yoksulluk oranı											
	Türkiye				Kent				Kır			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Gıda yoksulluğu (açlık)	1,35	1,29	1,29	0,87	0,92	0,74	0,62	0,64	2,01	2,15	2,36	1,24
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	26,96	28,12	25,60	20,50	21,95	22,30	16,57	12,83	34,48	37,13	39,97	32,95
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	0,20	0,01	0,02	0,01	0,03	0,01	0,01	0,00	0,46	0,01	0,02	0,04
Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	3,04	2,39	2,49	1,55	2,37	1,54	1,23	0,97	4,06	3,71	4,51	2,49
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	30,30	23,75	20,89	16,36	24,62	18,31	13,51	10,05	38,82	32,18	32,62	26,59
Görelî yoksulluk	14,74	15,51	14,18	16,16	11,33	11,26	8,34	9,89	19,86	22,08	23,48	26,35

Kaynak: DİE, 2002-2003-2004; TÜİK, 2005 Hanehalkı Bütçe Anketi (HBA).

(1) 2002 yılı için 1 \$'ın satınalma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı olarak 618.281 TL, 2003 yılı için, 732.480 TL, 2004 yılı için ise 780.121 TL kullanılmıştır.

Yoksulluk, özellikle çok çocuklu haneler, eğitim seviyesi düşükler, yevmiyeliler, işsizler, kendi hesabına çalışanlar, ücretsiz aile işçileri ile tarım ve inşaat sektörlerinde çalışanlar arasında yaygındır.

**Tablo 8. Çeşitli Kriterlere Göre En Yoksul Kesimler, 2002-2005**

(Yüzde)

Kriterler	En Yoksul Kesim	Yoksulluk Oranı (2002)	Yoksulluk Oranı (2003)	Yoksulluk Oranı (2004)	Yoksulluk Oranı (2005)
Yerleşim Yeri	Kırda yaşayan	34,5	37,1	40,0	33,0
Cinsiyet	Kadın	27,2	28,3	26,0	21,0
Eğitim	Okur-yazar olmayan	41,1	42,4	45,1	37,8
Hanehalkı Kompozisyonu	Ataerkil veya geniş aile	34,3	32,7	32,0	27,3
İktisadi Faaliyet	Tarım sektörü	36,4	39,9	40,9	37,2
Genel Yoksulluk Oranı (gıda ve gıda-dışı yoksulluk) (1)		27,0	28,1	25,6	20,5

Kaynak: TÜİK 2002-2003-2004-2005 HBA

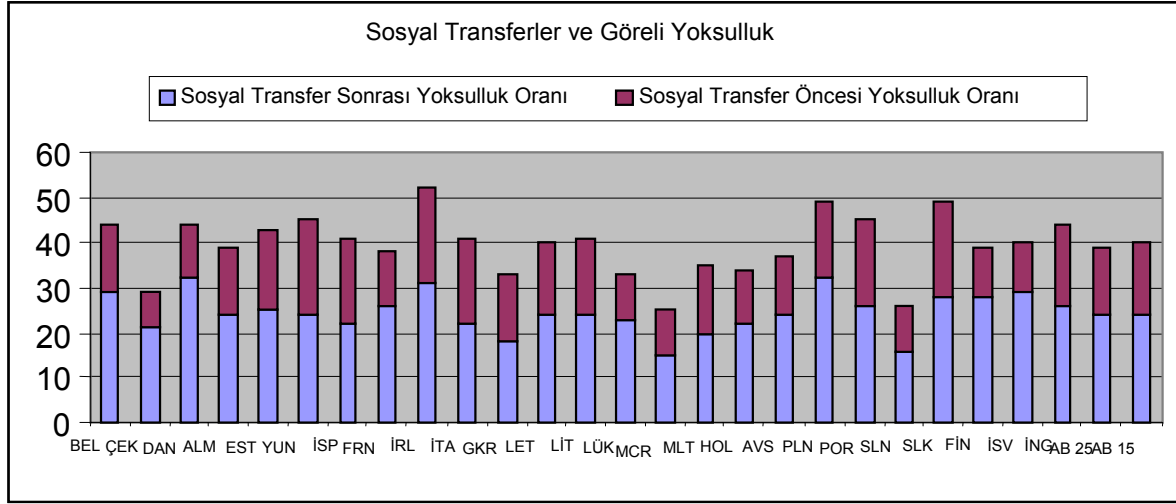
(1) Gıda ve gıda dışı yoksulluk, gıda ve gıda dışı harcamaların maliyetinin hanehalkının toplam tüketim harcamasından az olduğu durumdur.

Kır, kent ve bölgesel<sup>24</sup> yoksulluk oranları oldukça farklıdır. 2005 yılı rakamlarına göre, kentte yoksulluk oranı (gıda ve gıda-dışı harcamaları içeren) % 12,83 iken; kırdaki bu rakam % 32,95'e ulaşmaktadır. Kırsal alanda istihdam faaliyetlerinin kısıtlı olması ve ailelerin çok çocuklu olması bu durumun en önemli nedenleri arasındadır. Nitekim iktisadi faaliyet açısından yoksulluğun en yaygın olduğu kesim tarımda çalışanlardır. Tarımın kırsal alanda yaygın olduğu düşünüldüğünde bu durum şaşırtıcı değildir. Bunun yanı sıra, esas işteki durum itibarıyla en yoksul kesimler, yevmiyeli çalışanlar ve ücretsiz aile işçileridir. Söz konusu çalışma biçimi ülkemizde en fazla tarım ve inşaat sektörlerinde yaygındır. İşteki durum itibarıyla en düşük yoksulluk oranı % 6,94 oranıyla işverenlere aittir.

Yoksulluk büyük hanehalklarında küçük hanehalklarına göre daha yüksektir. Hiç çocuğu olmayan ya da sadece bir tane çocuğu olan hanehalklarının yoksulluk oranı ortalamadan çok altındadır. Eğitim seviyesi arttıkça yoksulluğun azaldığı görülmektedir. 2005 yılı rakamlarına göre okur-yazar olmayan fertlerde % 37,81 olan yoksulluk oranı, yüksekokul mezunlarında % 0,79'a düşmektedir.

<sup>24</sup> Türkiye'de bölgesel yoksulluk oranları ve profili ile ilgili Bkz, Çoşkun, M.,N, "Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi", *Türkiye Ekonomi Kurumu*, Aralık 2005, s. 181-198.

#### Grafik 4: Avrupa Birliği'nde Göreli Yoksulluk



Kaynak: European Commission, *Employment in Europe 2005: Recent Trends and Prospects*, 2005, s. 122.

Medyan gelirin % 60'ına göre, 2000 yılında AB-15 nüfusunun % 15'i yoksuldur. Yeni üye olan 10 ülkede ise söz konusu yılda yoksulluk oranı ortalama % 13'dür. Bu, AB-25 içinde 72 milyon vatandaşın görece olarak yoksul olduğunu ifade etmektedir. Sosyal transfer öncesi yoksulluk oranı ise % 24'dür. Transfer sonrası en yüksek yoksulluk oranına % 21 ile Slovakya, İrlanda ve Yunanistan sahiptir. Bu ülkeleri % 19 ile İspanya, İtalya ve Portekiz takip etmektedir. İngiltere ve Estonya'da ise bu oran % 18'dir. Transfer öncesi yoksulluk oranının da ise % 32 ile Danimarka ve Polonya'yı % 31 ile İrlanda takip etmektedir. Transfer öncesi en düşük yoksulluk oranına ise % 15 ile Macaristan, % 16 ile Slovenya ve % 18 ile Güney Kıbrıs Rum Yönetimi sahiptir. Transfer öncesi yoksulluk AB-25 içinde % 16 ile % 32 aralığında seyretmekte iken transfer sonrası bu oran % 8 ile % 21 aralığına gerilemektedir. Bu ülkelerde transfer politikaları özellikle düşük gelirli olanların refah düzeyini iyileştirme yönünde gerçekleşmektedir. Gelir dağılımına kıyasla görece yoksulluk oranında Türkiye daha olumlu bir görünüm içindedir. AB-15 ve AB-25 ortalamaları % 16 düzeyinde iken Türkiye'de bu oran % 25<sup>25</sup> düzeyindedir.

### 2.3. Dünyadan ve Ülkemizden Uygulama Örnekleri

Dünyadan örnekleri incelerken Birleşmiş Milletlerin "Binyıl Kalkınma Hedefleri" ve Avrupa Birliği'nin "Lizbon Stratejisi" ilkeleri doğrultusunda konu ele alınmalıdır. Dünyadan ve Türkiye'den başarılı uygulamalarda bu hedef ve ilkelere uygun olan uygulamalar esas

<sup>25</sup> Kaynak: GUIO, Anne-Catherine, *Population and Social Conditions*, ISSN 1024-4352, European Communities, 2005.

alınmalıdır. Binyıl Kalkınma Hedefleri insani kalkınmaya yönelik olarak yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması, tüm bireyler için temel eğitim, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve kadının durumunun güçlendirilmesi, çocuk ölümlerinin azaltılması, anne sağlığının iyileştirilmesi, HIV/AIDS, sıtma ve diğer salgın hastalıklarla mücadele, çevresel sürdürülebilirlik ve kalkınma için küresel ortaklık konularını içermekte ve bu doğrultudaki uygulamalar başarılı sayılmaktadır. AB’de 2000 yılından bu yana uygulanmakta olan Lizbon Stratejisi’ne göre ise toplumsal dışlanma ve yoksulluk sorununun çözümüne bütüncül bir yaklaşım içinde olan, bu sorunun çözümü için geliştirilen sosyal politikaların ekonomik büyüme ve istihdamla ilişkisini kuran ve hem piyasa sistemini en etkin şekilde işler kılan hem de sorunu kalıcı bir şekilde çözmeyi hedefleyen uygulamalar başarılı statüsündedir. Lizbon stratejisi rehber alınarak, toplumsal dışlanma ve yoksullukla mücadelenin, sürdürülebilir büyüme ve istihdam politikalarıyla harmonizasyonunun sağlanmasına destek olan proje uygulamalarının dünyada ve Türkiye’deki başarılı örnekleri daha çok aile yardımı, sosyal yardımlar ve mikrokredi uygulamaları olarak şekillenmektedir.

Gelir dağılımı eşitsizliğinin giderilmesi ve yoksullukla mücadele konusunda var olan toplumsal mutabakat ve desteğin sağlanması gibi zor bir hedefin gerçekleştirilebilmesi için bu tür uygulamalar dayanak oluşturmaktadır. AB üyeliği süreci ise mevcut ekonomik ve kamu reformu sürecini destekleyerek sorun üreten mekanizmaların kırılmasına fırsat oluşturmakta ve başarıyı mümkün kılmaktadır.

AB hedeflerinin başarı kriterleri arasında özellikle sosyal dışlanmanın önlenmesi için korunmasız grupların durumlarında iyileştirme (kadın, çocuk, genç, işsiz, yoksul, yaşlı ve engelliler için özel programlar) yapılması ön plandadır. Bu gruplar arasında, göçmenlerin, etnik grupların, göçer ve Roma gruplarının, dezavantajlı bölgelerde yaşayan çocukların, genç ve yalnız ebeveynlerin okullara ulaşabilmesinin sağlanması vurgulanmaktadır. Engelli ve engelli bireyler ile yaşlı ve işsiz bireyler içinde yaşam boyu öğrenme olanaklarının geliştirilmesi önerilmektedir. Kadınların durumunu güçlendirmek ve toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak yine öncelikli hedefler arasındadır. Bunun yanı sıra, işgücü ve istihdamda iyileştirme sağlayacak ve işsizliğin azaltılmasına yönelik uygulamalar da başarı kriterleri arasındadır.

### 2.3.1. Dünyadan Uygulama Örnekleri

#### 2.3.1.1. Dünyadan Mikrokredi Uygulamaları

Mikrokredi, resmî finans kuruluşlarına erişim olanağı bulunmayan (ya da resmî finans kuruluşlarının hizmet sunmadıkları veya eksik hizmet sundukları) yoksul ailelerin üretici faaliyetlere girişmelerine, çok küçük işletmelerini büyütmelerine, tüketimlerini istikrarlı hâle getirmelerine yardımcı olmak amacıyla, çok küçük meblağlarda kredi (mikrokredi) sağlanması ve tasarruf hesabı açılması gibi küçük ölçekli finansal hizmetler temin edilmesi olarak tarif edilir. Mikrokredi kuruluşları yoksul kimselere ve mikro işletmecilere finans hizmeti sunmaktadırlar. Bunun yanında, çok yoksul kimseleri finansal olarak istikrarlı kılmaya çaba harcamaktadırlar (mikrokredi kuruluşları toplumun en yoksul tabakasına ulaşmayı hedeflemektedirler). Bankaların tersine, mikrokredi kuruluşları müşterilerine teminatsız kredi vermektedirler. Verilen krediler sıkı takip edilmekte ve müşterilere finansal ve teknik tavsiyelerde bulunmaktadır.

Mikrokredi kuruluşları tarafından uygulanan “anapara ve faizi vade sonunda ödemek yerine kredinin alınmasından hemen sonra düzenli aralıklarla (haftalık veya aylık) geri ödenmeye başlanması, grup garantili krediler, daha önce alınan kredilerin düzenli olarak geri ödenmesiyle birlikte daha sonra alınan kredi meblağlarının artması” gibi uygulamalar yoksul kimselerin kredi risklerini azaltmış ve onların kredibilitelerini yükseltmiştir. Bu uygulanan yöntemler sayesinde, bankalar ile karşılaştırıldığında mikrofinansman kuruluşlarının kredi dönüş miktarları oldukça yüksektir.

Mikrokredi hizmetlerinden yararlanma, düşük gelirli hanehalklarının ve mikro işletmelerin gelir ve tüketimlerini istikrarlı hâle getirmelerine, yönetsel becerilerini geliştirmelerine, mikro işletmelerini genişletmelerine ve çeşitlendirmelerine, verimliliklerini ve gelirlerini artırmalarına, kendilerine bağımlı olanların ve kendilerinin yaşam kalitesini geliştirmelerine yardımcı olabilir.<sup>26</sup> Mikrokredi yoksul kimselere fayda sağlayabileceği gibi makro ekonomi üzerinde de pozitif bir talep etkisi yaratabilir: Mikrokredi, yoksulluğu azaltması hâlinde, düşük gelirli insanların harcama kapasitelerini artıracaktır.<sup>27</sup>

Mikrokredi uygulamaları Afrika, Bangladeş, Bosna-Hersek ve diğer bazı Doğu Avrupa Ülkeleri, Endonezya, Ermenistan, Gürcistan, Kırgızistan, Pakistan, Hindistan, Orta ve Latin Amerika Ülkeleri ile ABD gibi ülkelerde mevcuttur. Dünya Bankası'nın Dünya üzerindeki

<sup>26</sup> Robinson, Marguerite S., *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, 2001, içinde : Yılmaz, Rasim, “Mikro Finansman Kuruluşları Geliyor!”, Globus, Temmuz.

<sup>27</sup> Yılmaz, Rasim, *Mikro Finansman Kuruluşları Geliyor!*, 2003, Globus, Temmuz.

mikrokredi kuruluşları ile ilgili araştırması 101 gelişmekte olan ülkede 1,000'den fazla mikrofinansman hizmeti veren kuruluş tespit etmiştir.<sup>28</sup>

Dünyadaki başarılı mikrokredi uygulamalarına ve yoksullukla mücadelede için geliştirilmiş bazı başarılı örnekler bakarsak:

•**Bangladeş:** Dünyada Hindistan ve Çin'den sonra yoksulluk olgusunda 3. sırada bulunan Bangladeş'te 65 milyon kişi uluslararası yoksulluk sınırı altında yaşamakta ve muhtemel ekonomik büyüme ile gelecek iyileşmeyi bekleyemeyecek kadar acil durumda bulunmaktadır. 1980'lerde yoksullar için Bangladeş'in en büyük sivil toplum kuruluşu olan ve özel bir banka statüsü kazanan Grameen Bank tarafından topraksız kişilere özel bir uygulama başlatılmıştır. Bugün Bangladeş'in mikrokredi uygulaması dünyadaki en kapsamlı uygulamadır. Hükümet bu programı kullanarak 2015 yılına kadar ülkedeki yoksulluğu yarıya indirmeyi hedeflemektedir. Bu programın en büyük uluslararası finansal desteği Dünya Bankasından gelmekte olup, 5.5 milyon kişi Dünya Bankasının yoksullukla mücadele mikrokredi programından borç almıştır. Mikrokredi milyonların hayatını değiştirmekle beraber hâlen büyük bir yoksul kitleye de ulaşamamıştır. Yapılan çalışmalara göre, 12 milyon kişi veya 2.5 milyon en yoksul hanehalkına henüz geleneksel mikrokredi programları çerçevesinde ulaşamamıştır. Ancak bu büyük kesim de program kapsamına alınabildiği zaman programın başarılı olduğu kabul edilebilecektir.

Bangladeş'te de diğer ülkelerde olduğu gibi yoksullar, tüm iş olanaklarının ve ulusal ve özel bankalardan kredi ve borç alabilme olanağından yoksundurlar. Öte yandan, ülkede tavukçuluktan, sütçülüğe, inek yetiştirme, küçük ticaret, pansiyonculuk, seramik gibi birçok gelir getirici işe başlamak için gerekli küçük miktardaki finansmana ulaşamama yoksulluğu bu kesimlerde kronikleştirmektedir. Bu anlamda, mikrokredi milyonlarca yoksulun bu tür engelleri aşmasına ve yaşamlarını iyileştirmesine olanak sağlamaktadır. Bu tür fonların en önemli kullanıcıları kadınlar olmaktadır. Bangladeş'te mikrokredi kullanıcılarının % 80'ini kadınlar oluşturmakta ve bu sayede karar verme mekanizmalarında etkili olmaya başlayan kadınların da hanehalkının refah düzeyine, özellikle çocukların eğitimine ve sağlığına daha büyük harcama yaptıkları gözlenmektedir. Bu tür bir gelişmeden, önce aileler, sonra da tüm toplum yararlanmakta ve bunun toplumsal bütünleşmeye katkısı büyük olmaktadır.

<sup>28</sup> World Bank, *A Worldwide Inventory of Microfinance Institutions: Sustainable Banking with the Poor*, Washington D.C., içinde : Yılmaz, Rasim (2003). " Mikro Finansman Kuruluşları Geliyor!", Globus, Temmuz.

Bangladeş'te en büyük mikrokrediyi veren Grameen Bank'ın yanında birçok sivil toplum kuruluşu da toplumsal gelişme projelerine mikrofinansman sağlamaktadır. Dünya Bankası hem faizsiz kredilerle bazı mikrokredi projelerine destek verirken, 1996 da ilk yoksullukla mücadele programı kapsamında 105 milyon dolar vererek, 2000 yılına kadar 2.2. milyon kişiye kredi sağlamıştır. Bu kişiler kredileri genellikle temiz suya ulaşmak, sağlıklı ve hijyenik koşullarda yaşayabilmek, çocuklarını okula gönderebilmek ve ev halkının gelir getirme kapasitesini yükseltmek için kullanmışlardır. 2001 de başlayan ikinci programda ise, 151 milyon dolar kentte ve kırdaki yaşayan kişilerin krediye ulaşmaları ve sürdürülebilir projeler yapabilmeleri için verilmiştir.

Bangladeş'in mikrokredi programı bu konuda dünyadaki en başarılı örneklerdendir. Bundan sonraki 4-5 sene içinde kullanıcıları artırmak, mikrokredi veren kuruluşlar ile yasal düzenleme yapmak ve kayıt sistemi geliştirmek ve yenilikçi ve daha etkili mekanizmalar geliştirmek için çalışmalar yapılmaktadır.

Mikrofinansla, Asya örneklerinin yanı sıra, Latin Amerika ve Afrika'da da başarılı, geniş kitlelere yayılan mikrofinans kuruluşları (MFK)'nın uygulamalarına rastlanmaktadır. Latin Amerika'da mevcut mikrofinans ağları içerisinde Opportunity International ve ACCION International, Grameen Bank'tan birkaç yıl önce faaliyete geçmeleriyle, Compartamos ise 2004 yılının en kârlı mikrofinans kuruluşu olarak derecelendirilmesiyle dikkati çekmektedirler. Uygulamalarıyla örnek gösterilebilecek mikrofinans kuruluşları arasında ise şunlar sayılabilir:

1. Ahon Sa Hirap Inc. (ASHI)- (Filipinler),
2. Mibanco (Peru);
3. Uganda'da FINCA (Foundation for International Community Assistance), FOCCAS (Foundation for Credit and Community Assistance) ve PRIDE (Promotion of Rural Initiatives and Development Enterprises) ve
4. Zambuko Trust (Zimbabve).

### **2.3.1.2. Dünyadan Sosyal Yardım ve Yoksullukla Mücadele Uygulamaları**

• **Brezilya- BOLSA FAMILIA (Aile Ödeneği):** Bu uygulama 2003 yılında başlatılmış olup, 2005 yılı Haziran ayı itibarıyla, Brezilya'da en yoksul olarak belirlenmiş 7.5 milyon aileye veya 30 milyon kişiye, şartlı nakil yardımları erişmekte ve dünyadaki en büyük transfer programını oluşturmaktadır. Hedef 2006 yılı sonuna kadar aile başına 100 real (20 dolar) transfer yapılması ve 11.2 milyon aileye (nüfusun dörtte biri) ulaşmaktır. Program doğrudan Brezilya başkanı Luiz Inácio Lula da Silva tarafından desteklenmektedir. "Bolsa Familia" programı bir şartlı nakil programı olup, Brezilya hükümetinin açlığı azaltmaya yönelik daha geniş kapsamlı bir

politikası olan “Sıfır Açlık” (*Fome Zero*) adlı programının bir parçasını oluşturmaktadır. Brezilya gelir dağılımı bozukluğunun çok yüksek olduğu, geniş kesimlerin ekonomik büyümenin nimetlerinden faydalanamadığı ve uzun dönemli işsizlik çekilen bir ülke olduğundan, nakit transferleri sosyal refah programlarının yararlı bir aracı olarak görülmektedir.

“Bolsa Familia” uygulaması hükümetin yakıt yardımı ve eğitim ödeneği gibi bir dizi yoksulluğun azaltılması uygulamalarını tek bir şemsiye program altında birleştirmiştir. Yararlanıcıların belirlenmesinde kişi başına düşen gelir esas alınmaktadır. Ailenin geliri aylık 40 doların altında ise yoksulluk sınırının altında ve programın yararlanıcısı olarak tanımlanmaktadır. Yararlanıcılara ayda 20 dolar ödeme yapılırken, bu miktar ailedeki çocuk sayısına göre artabilmektedir. Yapılan yardım, 6-15 yaş arası çocukların okula devamı, hamile annelerin doğum kontrol derslerine katılımı, 7 yaş altı çocukların aşılarının yaptırılması gibi şartlara tâbidir.

Bolsa Familia programı yoksul ailelerin yaşamlarını büyük ölçüde iyileştirirken, sağlık hizmetleri ve eğitime dayalı şartlar getirerek daha çok çocuğun okula gitmesi ve çocuk işgücüne dahil olması anlamına gelmektedir. Gıda güvenliği ve aile bütçeleri iyileşme göstermiştir. Transferin düzenli ödemeli işe erişimde güçlük çekenler içinde önemli olduğunu ortaya koymuştur. Yerel ticaretin transfer sayesinde canlandığı saptanmıştır.<sup>29</sup>

• **Hindistan’da Yoksullukla Mücadele için Kerala Örneği:** Hindistan’da son yıllarda hızlanan ekonomik büyüme sonucu yoksulluk azalmakla birlikte, ölçüm sorunları yüzünden büyümenin yoksulluğun azaltılması üzerindeki gerçek etkisi tartışmalıdır. 2000’li yılların başlarında, Hindistan’da 260 milyon kişi yoksulluğu belirleyen sınırdaki tüketim sepetine ulaşmak için gerekli geliri elde edememektedir. Yoksul grubun % 75’i ise kırsal kesimde yaşamaktadır. İstatistiklere göre, Hindistan’daki yoksul sayısı tüm dünyadaki yoksulların % 22’sini oluşturmaktadır. Bu sayılara göre Hindistan’da yoksulluk planlamanın her zaman en önemli boyutu olmuştur. Hindistan’da yoksullukla mücadele programlarının başarısı kırsal kesimlerde 1993-1994 döneminde % 37 olan yoksulluğun, 1999-2000 döneminde % 27’ye düşmesi ile tanımlanmaktadır. Yoksulluk açısından ülke içinde eyaletler arasında da büyük farklılıklar vardır; Güney ve özellikle Kerala eyaleti eğitim ve sağlık bakımından belirgin olarak

<sup>29</sup> Chronic Poverty Research Center Update, July 2005.

[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia01\\_01.asp](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia01_01.asp)

[http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story\\_id=4408187](http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=4408187)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILEXTN/>



daha iyi durumdadır. Kerala bölgesi ülkedeki yoksulluğun azaltılması konusundaki en başarılı örneklerden biridir. Yaygın düşük gelir düzeylerine rağmen Kerala’da ortalama ömür beklentisi Washington D.C.’dekinden daha yüksektir. Hindistan’da kırsal yoksulluğun azaltılması için; kırsal alanda ücretli iş ve istihdamı artırıcı programlar, işle beraber sağlanan gıda desteği, kırsal kesimdeki evsizlere barınma ve ev sağlanması, ulusal sosyal güvenlik sistemini geliştirme, toprak reformları, kendi işinin sahibi olmak isteyenleri parasal olarak ve bilgi açısından güçlendirme (başarılı mikrokredi sistemi uygulaması) gibi uygulamalar sürekli geliştirilmektedir.

Kerala’da sağlanan başarı kamusal eylemin etkinliğine, politik ve sosyal mobilizasyondaki güçlü geleneğe bağlanmaktadır. Bu da etkin toprak reformları ve özellikle eğitim ve sağlıkta yaygın bir sosyal altyapının gerçekleştirilmiş olmasına dayandırılmaktadır. “Kerala kalkınma modeli” son yıllarda bir çok kalkınma platformunda aktif olarak tartışılmaya başlanmıştır. Son olarak, Kerala geniş kırsal kitleleri harekete geçiren ve kısa zamanda kayda değer sonuçlar gösteren adem-i merkezî bir planlama uygulaması başlatmıştır.( İdeolojik rekabet, sınıfsal ve etnik çatışma ile seçkinler ve hükümetin farklı düzeyleri arasında derin güvensizliğin olduğu ortamlarda seçkinlere yapılan karşı geliştirilen meydan okuma iktidar ilişkilerini değiştirmektedir. Bu durumda yoksulluğun azaltılması, merkezî olarak fonlanan bir yoksulluk karşıtı stratejiyle, merkezî olmayan organlarca sıkı biçimde kontrol edilen bir çerçeve içerisinde tahsis edilen yürütme yetkisi ile gerçekleştirilmektedir ). Bu yapı içerisinde, Kerala’da mevcut merkezî olmayan halk örgütlenmeleri içerisinde, Komşuluk Grupları ve Yardımlaşma Grupları’nın birleşmeleriyle oluşturulan ve *panchayat* adı verilen yerel yerinden-yönetim grupları dikkati çekmektedir.<sup>30,31,32,33</sup>

### 2.3.2. Türkiye’den Uygulamalar

Türkiye’den başarılı örneklere bakıldığında uygulamaların daha çok yeni ve en yoksul kesime yönelik sosyal yardımlar konusunda yoğunlaştığı görülmektedir. Bu uygulamalar kapsam ve amaç olarak AB hedefleri ve Binyıl Kalkınma Hedeflerine uygun olarak yapılmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Sekreterliği kapsamındaki Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) bu konuda özel bir proje olarak ve 2001’de başlayan görece yeni uygulamalardan birisidir. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) da daha eski yıllardan bu yana

<sup>30</sup> World Bank, *World Development Report: 2000/2001 Attacking Poverty*, World Bank Washington, DC, 2000.

<sup>31</sup> Asian Development Bank, *Poverty Reduction and the Role of Institutions in Developing Asia*, 2002.

<sup>32</sup> <http://www.daneprairie.com>

<sup>33</sup> [http://www.indianchild.com/panchayats\\_system\\_india.htm](http://www.indianchild.com/panchayats_system_india.htm)

çeşitli alanlarda sosyal yardımlar yapmaktadır. Bu yardımlardan en önemlileri ayni ve nakdi yardımlar, yaşlılık yardımları, özürlü yardımları, çeşitli eğitim bursları ve ihtiyacı olan kişilere ve ailelere yurt ve kreş olanaklarıdır.

### **2.3.2.1. Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP)**

Ülkemizde sosyal yardım alanında faaliyette bulunan kuruluşlardan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Sekreterliği (SYDTF/Fon) 1986 yılında 3294 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Fon, faaliyetlerini 931 il ve ilçede kurulu bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) aracılığı ile yürütmektedir. Mevcut sosyal yardım programlarının daha etkin ve hızlı şekilde ulaştırılabilmesi amacıyla, 9 Aralık 2004 tarih ve 5263 sayılı Kanun ile Fon'un yürütme organı niteliğinde olan SYDTF Genel Sekreterliği, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) olarak teşkilatlandırılarak kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur.

28 Kasım 2001 tarih ve 24597 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren SRAP'ın amacı üst üste yaşanan ekonomik krizler sonrası oluşan yoksullukla mücadelede etkin politikaların geliştirilmesi ve bu politikaları uygulayan kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesidir. SRAP; Hızlı Yardım, Şartlı Nakit Transferi (ŞNT), Yerel Girişimler ve Kurumsal Gelişim bileşenlerinden oluşmaktadır. SRAP'ın Şartlı Nakit Transferi bileşeni kapsamında, yoksulluk nedeniyle çocuklarını okula kaydettiremeyen, gönderemeyen veya okuldan almak zorunda kalan, okul öncesi çocuklarını düzenli sağlık kontrollerine götüremeyen ailelerin ya da düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan anne adaylarının ekonomik yönden desteklenmesi ve Türkiye'de düzenli bir nakit sosyal yardım sisteminin yerleştirilmesi amaçlanmaktadır. Yerel Girişimler Bileşeni kapsamında ise, vatandaşlarımızın üretken hâle getirilip kendi gelirini sağlayarak geçimini temin edebilmeleri amaçlanmaktadır.

**Tablo 9. Şartlı Nakit Transferi Yardımlarının Bölgesel Dağılımı**

Bölge	Başvuran aile sayısı	Hak eden aile sayısı	Eğitim fayda sahibi sayısı	Sağlık fayda sahibi sayısı
Akdeniz	123.716	67.510	120.987	54.845
Doğu Anadolu	208.968	158.079	262.677	197.899
Ege	85.277	36.335	63.530	23.953
Güneydoğu Anadolu	303.315	249.536	483.220	300.403
İç Anadolu	131.156	64.111	114.562	51.269
Karadeniz	163.624	82.807	144.809	76.530
Marmara	101.091	39.526	76.467	26.797
<b>Toplam</b>	<b>1.117.147</b>	<b>697.904</b>	<b>1.266.252</b>	<b>731.696</b>

Kaynak: Sosyal Riski Azaltma Projesi; 6. Danışma Kurulu Son Durum Raporu, Kasım 2005

SRAP kapsamında yürütülen ŞNT yardımlarının detaylı olarak başlıkları aşağıdaki gibidir:

1. Şartlı Nakit Transferleri- sağlık yardımı: Ana- çocuk sağlığı için destekler, -0-6 yaş grubu çocuklara ve hamile kadınlara yönelik destekler
2. Şartlı Nakit Transferleri- eğitim yardımı: İlköğretime devam eden her kız (22 YTL) ve erkek çocuğa (18 YTL) verilen eğitim desteği. Orta öğretim için bu miktarlar (sırasıyla 28 ve 39 YTL) artmaktadır. Miktarlar her yıl yeniden düzenlenmekte ve artırılmaktadır. Eğitim desteği 12 ay boyunca devam etmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından SRAP kapsamında sağlanan yardım ve hizmetler yoksullukla mücadele alanında ülkemizde yürütülen, objektif kriterler üzerine inşa edilen, başarılı bir uygulamadır. Bu uygulamaların geliştirilmesi, erişilebilirliğinin artırılması, sürdürülebilir bir kurumsal yapıya kavuşturulması gereklidir.

### 2.3.2.2. Türkiye’de Mikro kredi Uygulamaları

Türkiye’de son zamanlarda mikrofinansman konusunda bazı gelişmeler meydana gelmiştir. Türkiye’deki mikro kredi adı altında ilk uygulama olarak, Yoksulluğu Azaltma Projesi kapsamında, Kadın Emegini Değerlendirme Vakfı (KEDV) 2002 yılının Haziran ayında Maya mikro ekonomik destek işletmesini İstanbul ve Kocaeli’ndeki kadınlara mikro kredi vermek amacıyla kurmuştur. Vakıf, 31 Aralık 2003 itibarıyla 356 kadına 403 bin YTL tahsis etmiş bulunmaktadır. Ortalama kredi tutarı 450 YTL’dir.

Diğer uygulamalardan biri ise, Bangladeş merkezli Grameen Bank'ın desteği ile Türkiye İsrافی Önleme Vakfı ve Diyarbakır Valiliği'nce 11 Haziran 2003 tarihinde pilot bölge olarak seçilen Diyarbakır'da başlatılan projedir.

Son olarak, Türkiye Kalkınma Vakfı Güneydoğu'da iş kurma kredilerini aynı olarak temin etmektedir. Uzun bir geri ödeme süresine sahip olan bu krediler 300 ile 3000 dolar arasındadır.

#### 2.4. Türkiye'de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler

1980 sonrası dönemde Türkiye'de yoksulluğun ve gelir eşitsizliğinin artmasında etkili olan bazı nedenler şöyle sıralanabilir:

- İktisat politikalarındaki anlayışın ve yaklaşımların değişmesi; örneğin, neoliberal ve bireysel girişimciliğe önem veren iktisadi anlayış ile küreselleşmenin ortak etkileri<sup>34</sup>;
- Özellikle 1985 sonrası göç nedenlerinin ve göç edenlerin niteliğinin değişmesi ve buna paralel olarak kente yeni göçenlerin her anlamda eskilerden çok daha az şansa sahip olmaları, örneğin kamu sektöründe “işe girmenin” zorlaştığı, özel sektörde büyük ve güvenceli iş yerlerinde iş bulma olanağının azaldığı, buna karşılık enformel ve kayıtdışı sektördeki işlerin hanehalkı gelirlerinde egemen olduğu bir döneme girilmesi;
- Metropol kentlerde gerçek ücretlerin düşmesi ve gelir dağılımında ortaya çıkan büyük kayıplara dayalı olarak, eski orta sınıfın giderek sosyo-ekonomik konumunu kaybetmesi ve 1990 sonrasında kentlere göç etmiş, ancak önceden göç edenler kadar kentteki olanakları kullanamayan, yeni kent yoksullarının ortaya çıkması<sup>35</sup>;
- Küreselleşme ile bütünleşerek gelişen finans, iletişim, reklamcılık gibi sektörlerin ortaya çıkardığı yeni orta-üst gelir grubu ve yönetici kesimi ile kent yoksulları kıyaslandığında toplumun gittikçe arası açılan ve kutuplaşan bir sınıf yapısına doğru kayması;

<sup>34</sup> TİSK bu konuda aşağıdaki görüşü dile getirmiştir;

“Bugün dünyada ekonomik alanda “serbest piyasa ekonomisi” kavramı evrensel geçerlilik kazanmıştır. Yine “girişimcilik”, AB'nin ekonomik gelişme için öngördüğü temel araçtır. Ekonomik büyüme ve istihdam artışı olmaksızın gelir dağılımının iyileştirilmesi mümkün değildir. Büyümenin ve istihdam yaratılmasının anahtarı da girişimciliğin geliştirilmesidir. Öte yandan, küreselleşme sürecine uyum sağlayan ve uygun ulusal büyüme stratejileri ile cevap veren ülkelerin, bu süreçten kazançlı çıktıkları açıkça izlenen bir olgudur.”

<sup>35</sup> Işık, O., Pınarcıoğlu, M.M., *Nöbetleşe Yoksulluk, Sultanbeyli Örneği*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

- Sanayi sektöründe üretimin esnekleşmesi,<sup>36</sup> örneğin, işgücü piyasasında ve ücretlerde esneklik ve düzensizlik, taşeronlaşma, emek yoğunundan makina yoğun sisteme geçmenin yarattığı işsizlik;
- Son yirmi yılda yaşanan yüksek enflasyon, kamu finansman ihtiyacının karşılanmasına yönelik sürekli büyüyen borç yapısı ve vergi sisteminde var olan sorunlar;
- Eve iş verme, parça başı iş ve özellikle kadın ve çocuk emeğinin enformel üretim ve kayıtdışı işlerde ağırlıklı olarak kullanımının artması.

Türkiye’de son 20 yılda yoksullaşmaya verilen tepki, daha çok “telâfi edici mekanizmalar” aracılığıyla olmuştur. Bu telâfi edici mekanizmalar yöresine ve somut durumlara göre büyük çeşitlilik gösterirken toplumun sosyal-siyasal ve kültürel dokusunda da ciddi değişimlere yol açmış ve yeni yoksullaşma biçimleri ve olgularına cevap verilememesi gibi bir durumla karşılaşmıştır.<sup>37</sup> Öte yandan, Türkiye’de yurttaşların sosyal güvence, sağlık güvencesi, iş güvencesi, sosyal hizmetler ve yardımlar gibi kavramlarla tanışması yeni değildir. 1980’lerde bu kavram ve hizmetlerde bazı değişiklikler, iyileştirmeler ve bazı kurumsal dönüşümler yapılmıştır. 1980’lerden bu yana yapılan değişikliklerden en önemlileri sosyal güvence kapsamı dışında kalarak sağlık hizmetlerine de erişemeyen kesim için getirilen Yeşil Kart uygulamasıdır. Ayrıca, 2001 yılından bu yana sosyal yardımlarda yapılan iyileştirmelerle özürülüler, yaşlılar, dul ve yetim aylıklarında artışlar sağlanmıştır. Yukarıda belirtilen, SRAP projesi kapsamında yoksul ailelere yapılan şartlı nakit transferleri yoksul ailelerin çocuklarının sağlık kontrollerini yaptırmaları şartı ile verilmektedir. Aynı projeden yapılan eğitim destekleri yoksul ailelerin çocuklarının eğitime katılmasına önemli bir katkı sağlamaktadır.

Bütün bunların yanı sıra, korunmasız gruplara yönelik uygulamalar bu grupların durumunu tamamen iyileştirmese de sosyal dışlanma açısından bu gruplara dikkat çekilmesi ve belirli bazı uygulamaların hâlihazırda var olması açısından bu gruplara yönelik pozitif uygulamalar olduğundan söz edilebilir.

Kuşkusuz, Türkiye için en önemli uygulama insanların kendilerini toplum içinde sosyal olarak güvende hissetmelerini sağlayacak ve devlet tarafından desteklendiğini hissettirecek

<sup>36</sup> TİSK bu konuda aşağıdaki görüşü dile getirmiştir;

“Esneklik, tüm dünyada ve tam üye olmaya hazırlandığımız AB’de, gerek üretim süreçlerinin, gerek sosyal politika ve çalışma mevzuatının vazgeçilmez bir parçasıdır. Zira, esneklik olmaksızın hızla değişen üretim ve talep koşullarına uyum sağlamak, dolayısıyla rekabet gücünü ve istihdamı korumak mümkün değildir. AB ülkelerinde geçerli olan ‘güvenceli esneklik’ uygulamaları düşünülmelidir.”

<sup>37</sup> Altay, A., “Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme”, *Sosyo-Ekonomi*, 2005-2, s. 179.

düzenlemelerdir. Bu tür düzenlemeler sadece yoksul kesimle ilgili olmayıp, her yurttaşın temel insan hakları olarak düşünülmesi ve her kesimden insanın güvenceli ve sağlıklı bir yaşama kavuşturulması temel hedef olmalıdır. Bu kapsamda Türkiye’de sosyal güvenlik uygulamaları, sosyal sigorta sistemi, işgücü piyasasındaki gelişmeler, sosyal yardımlar ve korumasız gruplara yapılan destekler aşağıda detaylı olarak ele alınmaktadır.

## 2.4.1. Sosyal Güvenlik

### 2.4.1.1. Sosyal Sigorta

Sosyal güvenlik sistemleri toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede ve toplumsal huzuru sağlamada önemli bir rol oynamaktadır. Birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de sosyal güvenliği sosyal sigorta sistemi ile sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar sistemi adı altında incelemek mümkündür. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi büyük oranda sosyal sigortaya dayalı olup, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar bu sistemin küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Yoksul kesim çoğunlukla çalışmadığı veya kayıt dışı sektörlerde düşük ücretlerle çalıştığı ve prim ödeme gücüne sahip olamadığı için sosyal sigorta sistemi içinde yer alamamakta, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar sistemi aracılığıyla desteklenmektedir.

Tablo 10’den da görüleceği gibi yıllar itibarıyla sosyal sigorta programlarının kapsadığı nüfus artmaktadır. 2001 yılında sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfusun oranı % 80,3 iken, bu oran 2005 yılında % 92’ye yükselmiştir.

**Tablo 10. Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus**

(Bin Kişi)

Kurum	2001	2002	2003	2004	2005
Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)	31.089	33.089	35.065	37.626	41.167
Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur)	15.282	15.548	15.882	16.234	15.990
T.C. Emekli Sandığı	8.572	9.038	9.238	9.270	9.271
Özel Sandıklar	323	324	296	301	306
<b>Toplam</b>	<b>55.266</b>	<b>57.999</b>	<b>60.481</b>	<b>63.432</b>	<b>66.734</b>
<b>Sigortalı nüfus oranı (%)</b>	<b>80,3</b>	<b>83,1</b>	<b>85,6</b>	<b>88,6</b>	<b>92,0</b>

Kaynak: Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur, DPT.

Sosyal güvenlik sistemi içindeki sosyal sigorta programları da kişilere etkin ve adil bir sosyal güvence sağlama işlevinden zaman içinde uzaklaşmıştır. Türk sosyal sigorta sisteminde beş farklı sigorta rejimi bulunmaktadır. Farklı rejimlerde yer alan kişiler sosyal sigorta haklarından farklı kriterlere göre yararlanmaktadır. Sistemin temel sorunlarından biri de çalışan kesimin önemli bir bölümünün sistem dışında kalmasıdır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Hanehalkı İşgücü Anketine göre 2005 yılı sonu itibarıyla istihdam edilen toplam nüfus 22.046.000 olup bu nüfus içerisinde 11.050.000 kişi herhangi bir sosyal sigorta kuruluşuna kayıtlı değildir. Bu verilere göre toplam sivil istihdamın yüzde 50,1'i sosyal sigorta sistemi kapsamı dışındadır. Bu durumun önemli nedenlerinden biri sistemdeki denetim ve bilgi eksikliğidir.

İşçi, işveren ve devlet katkılarıyla oluşan **İşsizlik Sigortası Fonu**, 2000 yılı Haziran ayından itibaren faaliyet göstermektedir. İşverenin ödeme gücüne düştüğü hâllerde geçerli olmak üzere, işçilerin son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur. İşsizlik sigortası; “Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur”.<sup>38</sup> 2006 yılı Şubat ayında, 97.076 kişiye toplam 26.633.700,17 YTL ödeme yapılmıştır. Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) geçici verilerine göre, 31 Ocak 2006 tarihine kadar 635.270 kişi işsizlik ödeneği almak için başvurmuş, bunlardan 570.641 sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Bu kişilere Şubat 2006 ayı dahil toplam 692.664.512,73 YTL ödeme yapılmıştır.

Sağlık harcamaları; SSK, Bağ-Kur kapsamındakiler ile Emekli Sandığı'ndan gelir ve aylık alanlar ile bunların hak sahipleri için adı geçen kuruluşlar, devlet memurları ve Yeşil Kart<sup>39</sup> sahipleri için ise devlet bütçesinden karşılanmaktadır. 2005 yılında yapılan toplam sağlık harcamaları GSMH'nin % 3,7'sine karşılık gelmektedir.

<sup>38</sup> <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/sigorta.html>

<sup>39</sup> “Yeşil Kart” uygulaması, herhangi bir sosyal güvencesi olmayan düşük gelirli, yaşlılar ve özürülülerin tedavi uygulamaları ve ilaç masraflarının devlet tarafından karşılanmasına yöneliktir.

**Tablo 11. Sosyal Güvenlik Kurumları Sağlık Harcamaları, 2004-2005**

(Milyon YTL)

<b>Kurum</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)	6.206	7.457
Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur)	3.719	3.626
T.C. Emekli Sandığı	2.796	2.917
Konsolide Bütçeden Yapılan Sağlık Harcaması	2.462	2.196
Yeşil Kart		
➤ Genel Bütçe	1.062	1.809
➤ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	614	-
	448	-
<b>Toplam</b>	<b>16.245</b>	<b>18.005</b>
<b>GSMH Payı (%)</b>	<b>3.8</b>	<b>3.7</b>

Kaynak: DPT

#### 2.4.1.2. Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar

Yoksulluğun birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de önlenmesi ve etkilerinin en aza indirilmesi için geliştirilen uygulamaların başında sosyal yardım uygulamaları gelmektedir. Sosyal yardımlar; yoksullara ücretsiz sağlık yardımı ve bakımı, aile ödenekleri, yaşlılara ve özürülere aylık bağlanması, işsizlik yardımı gibi programları kapsamaktadır. Sosyal yardım, bir defaya mahsus olarak yapılabileceği gibi sürekliliğe de sahip olabilmektedir. Ancak, bu sürekliliğin, sosyal yardımdan yararlananın ulaşması beklenen düzeye gelene kadar devam etmesi, ilke olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizde başlıca kamu sosyal yardım programları aşağıda sıralanan kuruluşlar tarafından uygulanmaktadır:

- a- T.C. Emekli Sandığı (2022 sayılı Kanun uyarınca yapılan ödemeler)
- b- Sağlık Bakanlığı (Yeşil Kart uygulaması)
- c- Vakıflar Genel Müdürlüğü (İmaret ve muhtaç aylıkları)
- d- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (Ayni ve nakdi yardımlar)
- e- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
- f- Belediyeler
- g- İl özel idareleri.



2001 yılında 807,3 milyon YTL seviyesinde olan toplam kamu sosyal yardım tutarı (belediyeler ve il özel idareleri hariç), 2004 yılında 2.839,7 YTL olup, 2005 yılında 4.174,5 YTL olarak gerçekleşmiştir. Toplam sosyal yardımların GSYİH'ya oranı, 2001 yılındaki % 0,45 düzeyinden 2004 yılında % 0,86, 2005 yılında ise % 1,05 seviyesine yükselmiştir.

2005 yılında özürlülük, yaşlılık ve dul-yetim aylığı şeklinde yapılan emekli aylığı ödemeleri SSK için 21,9 Bağ-Kur için 5,6 ve Emekli Sandığı için 11,7 milyar YTL olmak üzere yaklaşık toplam 39,3 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. Bu tutar, GSYİH'nin % 7'sine karşılık gelmektedir.

Emekli Sandığı, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun gereğince, aynı kanunla belirlenenen daha düşük gelire sahip olan ve sosyal güvenlik kurumlarından geliri bulunmayan 65 yaşın üzerinde ve özürlü vatandaşlarımıza kanunda belirlenen miktarda aylık ödemesi yapmaktadır. 2022 Sayılı Kanun hükümleri uyarınca, T.C. Emekli Sandığı tarafından, 2005 yılı sonu itibarıyla 938.677 kişiye toplam 664,5 milyon YTL yaşlılık aylığı, 84.072 kişiye toplam 88,1 milyon YTL malullük aylığı ve 243.519 kişiye 251,2 milyon YTL sakatlık aylığı olmak üzere 1.266.268 kişiye toplam 1.003,8 milyon YTL aylık ödenmiştir.

2022 sayılı Kanun, 7 Temmuz 2005 tarih ve 25868 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 Temmuz 2005 tarih ve 5378 sayılı Kanun ile değiştirilerek malul ve özürlülere ödenen aylıklar 1 Ağustos 2005 tarihinden itibaren yükseltilmiştir. Buna göre, 2002 yılında kişi başına 24,48 YTL, kanun değişikliğinden önce 64,48 YTL olan ve 2006 yılında da 66,11 YTL olarak belirlenen kişi başına aylık, maluller için üç, özürlüler için ise iki katına çıkarılmıştır.

227 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda bulunma görevi verilmiştir (Md.2, Md.13). Bu görev, Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliği hükümleri aracılığıyla yerine getirilmektedir.

SHÇEK yoluyla yapılan sosyal yardımlar, SHÇEK Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğine dayalı olarak yapılmaktadır. 2005 yılında 16.967 kişiye toplam 15.980.800 YTL tutarında ayni-nakdi yardım ödemesi yapılmıştır. 2004 yılında kişi başına aylık olarak yapılan yardım miktarı 76,19 YTL iken yapılan yönetmelik değişikliği ile bu miktar 2005 yılında 158,08 YTL olmuştur.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun kuruluş amacı; yoksulluk içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler olarak, gelir dağılımının iyileştirilmesine katkı sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir. Daha önce de belirtildiği gibi, Fon, bilahare Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel

Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. SYDGM'nin başlıca faaliyetleri; periyodik yardımlar, sağlık yardımları, eğitim yardımları, proje yardımları ve çeşitli sosyal yardımlar (yakacak, gıda vb. yardımlar) olarak sıralanabilir.

Periyodik yardımlar, il ve ilçe vakıfları tarafından, gereksinimi olanlara gıda, yakacak, ilaç gibi acil ve gündelik ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılan yardımlardır. Bu yardımlar için Fon tarafından vakıflara her ay kaynak aktarımı yapılmakta, bu aktarımda payların belirlenmesinde, il ve ilçe nüfusları ile DPT tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi dikkate alınmaktadır. Bu amaçla, 2005 yılı itibarıyla, vakıflara 194 milyon YTL aktarılmıştır.

Sağlık yardımları, yoksul ve sosyal güvenceden yoksun olanların ayakta tedavi giderleri için Sağlık Bakanlığı'na aktarılan kaynaklar ve Vakıflara gönderilen yardımlardan oluşmaktadır. Bu kapsamda, yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavi giderleri, yeşil kart alamayanların ödeme güçlerini aşan sağlık giderleri, kimsesiz ve evsiz kişilerin genel sağlık giderleri, ekonomik ve sosyal güvenceden mahrum olanların ayakta tedavilerine yönelik ilaç ve tıbbi malzeme giderleri, özürülülerin protez, işitme cihazı, özürülü araç giderleri ve muhtaç erbaş ve er ailelerinin ilaç ve tıbbi malzeme giderleri karşılanmaktadır. 3816 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak daha önce il ya da ilçedeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla ödenen ayakta tedavi gören yeşil kart hastalarının ilaç bedellerinin, 1 Ocak 2005 tarihi itibarıyla yeşil kartlıların ayakta tedavi ve ilaç masraflarının yeşil kart kapsamında Sağlık Bakanlığı tarafından karşılanması hükmü getirilmiştir. 2004 yılında sağlık yardımlarına toplam 499,6 milyon YTL kaynak aktarılmış olup bu kaynaktan yararlanan kişi sayısı 5.967.657 olmuştur. 2005 yılında ise, bu rakamlar sırasıyla 141,7 milyon YTL ve 1.993.183 kişi olarak gerçekleşmiştir.

Ayrıca SRAP kapsamında yürütülen şartlı nakit transferi uygulaması çerçevesinde, sağlık muayenelerinin yaptırılması şartıyla yoksul ailelere düzenli para transferi yapılmaktadır. Bu uygulama kapsamında, maddi imkânsızlıklar nedeniyle 0-6 yaş grubu çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan ailelere çocuk başına aylık 17 YTL sağlık yardımı yapılmaktadır. Şartlı nakit transferi sağlık yardımları için aktarılan kaynak 2003-2005 döneminde toplam 61,3 milyon YTL olup, yararlanıcı sayısı 731.784'tür.

Eğitim yardımları kapsamında, her eğitim ve öğretim yılının başlangıcında ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan dar gelirli aile çocuklarının kırtasiye, önlük gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması için SYDGM'den vakıflara kaynak gönderilmektedir. Ayrıca sekiz yıllık temel eğitim kapsamında yer alan taşınabilir eğitim uygulamasında, okulların bulunduğu merkezlere

taşınan yoksul öğrencilere öğle yemeği verilmektedir. 1989 yılından itibaren yükseköğrenim gören dar gelirli aile çocuklarına burs verilmiştir. 2003 yılına kadar Fon tarafından sağlanan burs yardımlarının tek elden yürütülmesi için Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuyla koordinasyona gidilmiştir. 2003-2004 dönemi için başvuran öğrenciler Kredi-Yurtlar Kurumuna devredilmiş; bu dönemde başvuran öğrencilerden çok mağdur durumda olanlara burs, diğerlerine kredi verilerek başvuran herkesin öğrenim yardımlarından yararlanması sağlanmıştır. 2001-2002 eğitim-öğretim yılında aylık 45 YTL olan öğrenim kredisi miktarı 2004-2005 eğitim-öğretim yılında aylık 110 YTL'ye yükseltilmiştir.

Taşınmalı eğitime 2004 yılında 99,1 milyon YTL, 2005 yılında ise 117,8 milyon YTL; eğitim materyali yardımına (kırtasiye, önlük vb.) 2004 yılında 30 milyon YTL, 2005 yılında ise 50 milyon YTL; yüksek öğrenim bursuna 2004 yılında 126,8 milyon YTL, 2005 yılında ise 92,7 milyon YTL kaynak aktarılmıştır.

Ayrıca SRAP ŞNT bileşeni kapsamında Eğitim Yardımları yapılmaktadır. Bu yardımların yapılması okul çağındaki çocukların okula devam etmeleri şartına bağlıdır. ŞNT eğitim yardımı olarak ilköğretime devam eden erkek çocuk için aylık 18 YTL, ilköğretime devam eden kız çocuk için aylık 22 YTL ödenmektedir. Bu tutarlar her yıl gözden geçirilerek yenilenmektedir. 2003-2005 döneminde ŞNT eğitim yardımı için toplam 180,1 milyon YTL kaynak aktarılmış olup, bu dönemde toplam yararlanıcı sayısı 1.266.331'dir.

SYDGM tarafından gelir getirici ve istihdam yaratıcı projelere destek verilmektedir. Bu kapsamda; kırsal alanda sosyal destek projesi, yoksullar için gelir getirici küçük ölçekli projeler, istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri, toplum yararına çalışmalar için geçici istihdam, sosyal altyapı ve hizmet merkezlerinin kuruluş ve geliştirilmesi ve toplum kalkınması çalışmaları olmak üzere farklı alanlarda proje çalışmaları desteklenmektedir.

SYDGM tarafından, yine gereksinimi olanlara, doğal afet, terör, yangın, bayram vb. gibi özel durumlara özgü yardımlar da yapılmaktadır. Yakacak yardımları çerçevesinde, vakıflar aracılığı ile gereksinimi olan ailelere bedelsiz kömür yardımı yapılmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun 22.9.2003/6154 sayılı kararı ile ülke genelinde Vakıfların belirleyeceği yoksullara Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) aracılığıyla en az 500 kg. olmak üzere bedelsiz kömür dağıtım uygulaması başlatılmıştır. Bu kapsamda, 2003-2005 döneminde 1.811.778 yoksul aileye toplam 3.031.933 ton kömür dağıtılmıştır.

Bütün bu harcamaların ihtiyacı yeterli düzeyde karşılamadığı ve tüm ihtiyaç sahiplerine ulaşılamadığı görülmekle beraber, sosyal harcamaların farklılaştırılması ve yoksul ve mağdur

kesimlere yönelik olarak artırılması çabaları devam etmektedir. Sosyal dışlanmanın önlenmesi için bu yardımların kapasite ve erişebilirlik analizi yapılarak geliştirilmesi gerekmektedir.

Korunmaya muhtaç kişiler, engelliler (özürlüler), yaşlılar, yurt dışındaki Türk işçileri ile sağlık, işsizlik, cehalet gibi sosyal risklerden ayrıntılı olarak söz eden Anayasamız, özellikle korunmaya ihtiyacı olan kesimlere yönelik hizmetler için devlete önemli görevler yüklemiştir. Anayasamızın 61. maddesine göre Devlet, zor durumda olan, kendi kendine yetemeyen ve başkasından yardım almak zorunda kalan kişileri, sosyal hizmetler ve yardımlarla desteklemekle yükümlü kılınmıştır. Türkiye’de sosyal hizmetler, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Genel Müdürlüğü’nün yanı sıra çeşitli kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmektedir.

#### 2.4.2. İşgücü Piyasası

Gelir dağılımı eşitsizliğinin ve yoksulluğun kalıcı bir şekilde azaltılmasında istihdam politikaları önemli bir yere sahiptir. Ancak, ülkemizde işgücü piyasasında önemli sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunların başında; istihdam ve işgücüne katılma oranlarındaki düşüklük, tarımın istihdam içerisindeki görece yüksek payı ve mevcut işgücünün bu sektörden kopuşu, işgücü piyasası ile eğitim arasındaki ilişkinin kurulamaması ve yüksek orandaki kayıt dışı sektör olarak sıralanabilir.

2005 yılı TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, Türkiye’de 15 yaş ve üstü nüfus 50.8 milyon kişi olup, % 49,6’sı erkek, % 50,4’ü kadındır. 1989 yılından 2003 yılına kadar düşüş eğilimi gösteren işgücüne katılma oranı, 2004 yılında % 48,7’ye yükselmekle birlikte, 2005’te % 48,3’a gerilemiştir. Bu oran; erkeklerde % 72,2, kadınlarda % 24,8’dir. İşgücüne dahil olmayan nüfus 26,3 milyon kişi olup, 13 milyonunu ev kadınları, 3,4 milyonunu öğrenciler ve 2,9 milyonunu emekliler oluşturmaktadır.

Türkiye ekonomisine bütün olarak bakıldığında istihdamda kriz sonrası ilk iki yılda artış görülmemesine rağmen, 2004 ve 2005 yıllarında istihdamda sırasıyla toplam 644 ve 255 bin artış olmuştur.<sup>40,41</sup> 2004 yılı, işgücü piyasasında 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında iyileşmenin ve yüksek büyüme hızlarının etkilerinin istihdama yansımaya başladığı yıl olmuştur. 2004 yılında yıllık bazda istihdam 1999 yılından bu yana ilk kez artış göstermiştir. İstihdam oranı

<sup>40</sup> TİSK istihdamda yaşanan bu artışın kayıt dışı olduğunu iddia etmektedir.

<sup>41</sup> HAK-İŞ bu konuda aşağıdaki görüşü dile getirmiştir;

“Son üç yıldır Türkiye’nin uygulamakta olduğu ekonomik programın olumlu etkileri ve büyüme işgücü piyasasına yansımamıştır; başka bir deyişle Türkiye’de “istihdamsız büyüme” yaşanmaktadır. Bunun temel sebepleri ise yatırım hacminin zayıf olması ve işgücüne katılan nüfusu absorbe edecek yeni işlerin yaratılmaması, istihdam üzerindeki vergi ve prim yüklerinin ağırlığı ile işgücü verimliliğindeki artışlardır”.

2004 yılında % 43,7'ye yükselmekle birlikte, 2005 yılında tekrar % 43,4'e gerilemiştir. Cinsiyete göre istihdam oranlarına bakıldığında, 2005 yılında bu oranın erkekler için % 64,8; kadınlar için ise % 24,8 olduğu görülmektedir. İstihdamın artması, kişilerin iş bulma ümidini ve dolayısıyla işgücüne katılımını da artırmıştır.

İşsizlik oranında da, 1999 yılından bu yana ilk defa bir düşüş sağlanmıştır. İşsizlik oranı; 2003 yılındaki % 10,5 seviyesinden, 2004 ve 2005 yıllarında % 10,3'e düşmüştür. 2005 yılında işsizlik oranı hem kadınlar, hem de erkeklerde % 10,3'tür.

Ekonomideki yapısal dönüşüm sürecinde bazı sektörler küçülürken bazı sektörler büyümüş ve bu durum istihdamın da sektörel dağılımını etkilemiştir. Son yıllarda tarımda yeniden yapılanma sürecinde sektörde rekabetin tesis edilmesi çabaları devam etmektedir ve bu durum, tarım sektöründe işgücünden kopmalara neden olmaktadır. 2005 yılı için istihdamın sektörel dağılımı incelendiğinde, çalışanların % 45,8'inin hizmet, % 29,5'unun tarım, % 19,4'ünün sanayi ve % 5,3'ünün inşaat sektöründe çalıştıkları görülmektedir.

2005 yılında işgücünün % 61,9'unu, istihdamın % 62,3'ünü ve işsizlerin % 58,1'ini lise altındaki eğitim seviyesindekiler oluşturmaktadır. İşgücüne katılım oranı eğitim düzeyiyle doğru orantılıdır.

NUTS 1<sup>42</sup> bölge sınıflaması düzeyinde işsizlik oranlarına bakıldığında, tarım dışı işsizlik oranının Türkiye ortalaması % 13,6 iken, bu oran % 22,3 ile Ortadoğu Anadolu Bölgesinde en yüksek, % 9,9 ile Kuzeydoğu Anadolu Bölgesinde en düşük düzeydedir.

NUTS 1 bölge sınıflamasında ayrıca işsizlik oranının % 13,8 ile Ortadoğu Anadolu bölgesinde en yüksek, % 4,1 ile Kuzeydoğu Anadolu Bölgesinde en düşük olduğu görülmektedir.

TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketlerine göre, kayıt dışı istihdamın<sup>43</sup> boyutları incelendiğinde; 2004 yılında % 53 olan kayıt dışı istihdamın, 2005 yılında % 50,1 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Kayıt dışı istihdamın % 51,8'i tarım kesiminde, % 48,2'si tarım dışı sektörlerde yer almaktadır. Kayıt dışı istihdam en yaygın olarak ücretsiz aile işçileri ve yevmiyeli çalışanlar arasında görülmektedir.

<sup>42</sup> NUTS 1 ( Düzey 1) kapsamında, İstanbul, Batı Marmara, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu'dan oluşan 12 bölge yer almaktadır.

<sup>43</sup> Türkiye'de kayıtdışı istihdam, herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayan kişileri kapsamaktadır.

Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonomi ülke ekonomisini canlandırıyor görünse ve kişilerin refahını günlük olarak artırıyor olsa bile, orta ve uzun vadede ülke ekonomisinde önemli tahribatlara yol açmaktadır. Sorun yapısal olup, çözümünü de yapısal reformlara bağlıdır.<sup>44</sup>

Her yıl yaklaşık 700-800 bin kişi işgücüne katılmakta, istihdam ise işgücüne katılan grubu absorbe edecek kapasiteyi gösterememektedir. 2005 yılında işgücü 276 bin kişi artarken, istihdam 255 bin kişi artmıştır. 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, pek çok işletmenin kapanmasına ve özellikle bankacılık sektörü istihdamında bir düşüş yaşanmasına ve yatırımların yavaşlamasına neden olmuştur. Ayrıca, yaşanan ekonomik krizin ardından, eğitilmiş nüfus arasındaki işsizlik ile uzun dönemli işsizlik başta olmak üzere işsizliğin önemli bir sorun olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

Son yıllarda yaşanan yüksek oranlı büyümeye rağmen istihdamda beklenen artış gerçekleşmemiştir. Ekonomik büyüme istihdam artışından ziyade faktör verimliliğindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Verimlilik artışı kısa dönemde büyümenin istihdam yaratma kapasitesi üzerinde olumlu etkide bulunmama ile birlikte uzun dönemde söz konusu kapasiteye olumlu etkisi olmaktadır. İstihdam imkânlarının arzu edilen düzeyde artmayışının önemli nedenlerinden biri de üretim artışlarının yeni kapasite yaratan yatırımlardan ziyade, mevcut kapasitenin kullanılması ile elde edilmesi olmuştur. Sanayi sektöründe kapasite kullanım oranları yükselmiştir. 2001 yılında yüzde 70 seviyelerine gerilemiş olan imalat sanayi kapasite kullanım oranı, 2005 yılında yüzde 79 seviyesine ulaşmıştır.

### 2.4.3. Korunmasız Gruplar

Toplumumuzda bazı kesimler, sağlık, eğitim hizmetleri ile kültürel olanaklardan ve bilgi-iletişim teknolojilerinden yararlanmak, üretim etkinlikleri içinde yer almak ve karar alma süreçlerine katılmak açısından sosyal dışlanmaya maruz kalmaktadır. Bunlar aynı zamanda yoksulluk riskiyle en fazla karşı karşıya kalan, özellikle tarım sektörü ile geçici ve güvencesi olmayan işlerde çalışan, eğitimsiz bireyler, kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve özürülüdür.<sup>45</sup>

Sosyal içerme, sosyal dışlanmaya maruz kalan birey veya grupların ekonomik ve sosyal hayatta yer almalarına engel olan faktörlerin ortadan kaldırılarak yaşam seviyelerinin toplumda kabul edilebilir bir düzeye getirilerek, toplumla bütünleşmelerini sağlamayı hedeflemektedir. Türkiye’de bu konuda mevcut duruma bakıldığında **kadınlar** korunmasız grupların başında

<sup>44</sup> Yereli, A.B., Karadeniz, O., *Kayıt Dışı İstihdam*, Odak Yayınevi, 2004, s. 239.

<sup>45</sup> Resmî Gazete, *2006 Yılı Programı*, 2 Kasım 2005, Sayı:25984, s. 91.

gelmektedir. Toplam nüfusun yarısını oluşturan kadınlar çalışma hayatı, eğitim, siyaset, ticaret ve genel olarak toplumsal yaşama katılım gibi alanlarda çeşitli engellerle karşılaşmaktadırlar.

TÜİK'in 2005 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, 15 yaş üstü kadın nüfusu 25,6 milyon kişi, işgücü piyasasında yer alan kadın işgücü 6,4 milyon kişi (% 24,8) ve istihdam edilen kadın sayısı ise 5,7 milyon kişidir (% 22,3). Ayrıca, çalışan kadınların % 51,6'sı tarımda istihdam edilmekte olup, bunlardan ücretsiz aile işçisi olarak çalışanların oranı % 90'lara kadar çıkmaktadır. Kadınların işsizlik oranı % 10,3 iken genç kadınlarda işsizlik oranı % 19,3'e kadar yükselmektedir. Kadınlarda tarım dışı işsizlik oranı ise % 18,8'dir. İstihdam ve işsizlik açığı oranları<sup>46</sup> yanında ücret farklılıkları ve eşitsizlikleri, kadınların işgücü piyasasındaki dezavantajlı konumunu ortaya koymaktadır.

2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, altı ve daha yukarı yaştaki kadın nüfusunun % 19,4'ü okuma yazma bilmemektedir. Bu durum kadınların toplumsal yaşamdan dışlanmalarının en önemli nedenlerinden birisidir. Ayrıca 25 yaş ve üzeri kadın nüfusunun % 7,5'i okur-yazar olup bir okul mezunu değilken; % 45,3'ü ilkokul, % 9,1'i lise ve lise dengi meslek okulları ve % 5,4'ü ise üniversite mezunudur.

Kız çocuklarının okula gönderilmemesi, geleneksel aile içi rollerden ve yoksulluktan kaynaklanan bir sorun olarak devam etmektedir. Bu soruna yönelik olarak son yıllarda kamu kurumları ve sivil toplum örgütlerinin uyguladıkları kampanyalar hız kazanmıştır. Kamu kurumlarının ve sivil toplum örgütlerinin ortaklaşa yürüttükleri "Haydi Kızlar Okula" kampanyasında ailelerin kız çocuklarını okula göndermeleri teşvik edilmektedir. "Sosyal Riski Azaltma Projesi"nin "Şartlı Nakit Transferi" bileşeni kapsamında ise SYDGM tarafından ilköğretime devam eden yoksul ailelerin kız çocukları için 20 milyon TL aylık ödeme yapılmaktadır.

Türkiye'de kadına yönelik şiddet yeni bir olgu olmamasına rağmen; 1998 tarihinde kabul edilen "Ailenin Korunmasına Dair Kanun" ile bu konunun bir sorun olarak nitelenmesinin yanı sıra şiddetin önlenmesi, mağdurun korunması ve şiddet uygulayanın cezalandırılması amaçlanmıştır. Buna ilaveten, 2003 yılında Aile Mahkemeleri kurulmuştur. Kanunun yürürlüğe girdiği ilk yılda Türkiye genelinde binden fazla dava açılmıştır. Bununla birlikte, aile içi şiddetin rakamlara yansıyanlardan çok daha fazla olduğu da bilinmektedir. Şiddete maruz kalan kadın; ekonomik bakımdan güçsüz olması, iddiasının ciddiye alınmayacağı, saldırganın

<sup>46</sup> İstihdam edilen ve işsiz kadın ve erkek oranları arasındaki fark.

cezalandırılmayacağı inancı ve şiddetin tekrarlanacağı endişesi gibi nedenlerle yasal yollara başvuramamaktadır.

Sosyal güvenlik kanunlarında erken emeklilik avantajının yanı sıra evli olmayan kız çocuklarına ve dul kadın eşe ölüm sigortasından ömür boyu aylık bağlanması, kadına yönelik pozitif düzenlemeler olarak nitelendirilebilir.

Korunmasız gruplar içinde önemli bir diğer grup ta **özürlülerdir**. Özürlüler; doğuştan veya sonradan olan herhangi bir özür nedeniyle normal bir bireyin ve/veya sosyal yaşamın gereklerinden tamamen veya kısmen faydalanamayan kişiler olarak tanımlanmaktadır.

TÜİK ve Özürlüler İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan 2002 Özürlüler Araştırması sonuçlarına göre, Türkiye’de bulunan 8,4 milyon özür, toplam nüfusun % 12,3’ünü oluşturmaktadır. Ortopedik, görme, işitme, konuşma ve zihinsel özürlüler bu oranın % 2,6’sını oluştururken; süregen hastalığı olanların oranı % 9,7’dir. Özürlülerin yaş ve cinsiyete göre dağılımı ise ekte sunulmuştur.

İşgücü verileri özürlülerin korunmasız durumunu ortaya koymaktadır. Özürlülerin işgücüne katılım oranı % 21,7 olup bu oran erkek özürlüler için % 32,2, kadın özürlüler için ise % 6,7 olarak belirlenmiştir. Özürlülerin işsizlik oranı % 11,7’dir.

Özürlülerin % 60,2’si sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanabilmektedir. Ayrıca mevcut Sosyal Güvenlik Kanunları uyarınca; özürlüler sosyal güvenliği olan anne ve babalarının hak sahibi olarak ömür boyu sosyal güvenlik yardımlarından faydalanabilmektedirler.

Özel Eğitim Kurumları ve rehabilitasyon merkezlerinde sunulan hizmetlerden yararlanan özür, çocukların ailelerine SSK ve Emekli Sandığı tarafından nakit olarak devlet yardımı yapılmaktadır. Ayrıca, “Sosyal Sigorta” altbaşlığında da belirtildiği üzere, 2022 sayılı Kanun’un, 1 Temmuz 2005 tarih ve 5378 sayılı Kanun ile değiştirilmesi kapsamında malul ve özürlülere sosyal yardım kapsamında ödenen aylıklar 1 Ağustos 2005 tarihinden itibaren yükseltilmiş ve değişiklikten önce kişi başına 64,48 YTL olan aylık, maluller için üç, özürlüler için ise iki katına çıkarılmıştır.

Türkiye’de özel sektöre ait olan toplam 433 özel eğitim okulunun yanı sıra Millî Eğitim Bakanlığı’na ait 171 özel eğitim merkezi bulunmaktadır. Ayrıca, SHÇEK’e bağlı 35 yatılı, 33 gündüzlü olmak üzere toplam 68 resmî bakım, rehabilitasyon ve aile danışma merkezinde özür, bireylere hizmet verilmektedir. Yine SHÇEK’in izni ve denetimiyle faaliyet gösteren özel kişi veya kuruluşlara ait 502 özel eğitim ve rehabilitasyon merkezi bulunmaktadır (Aralık 2005). Özürlülerin yalnızca % 13,7’si mesleki eğitim ve beceri kurslarından



faйдalanmaktadır. Özürlü bireylere yönelik eğitim ve rehabilitasyon hizmetleri sunan resmî ve özel eğitim kurumlarının sayısında son yıllarda bir artış yaşansa da bu alanda hâlen yetersizlikler göze çarpmaktadır. Tüm bu veriler özürlülerin toplumsal hayata katılımında zorluklarla karşılaştığını ortaya koymaktadır.

**Yaşlılar** korunmasız gruplar içinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Dünyada yaşlıların güvence altına alınmasına ilişkin hükümlerin yer aldığı ilk uluslararası belge 1948 yılında çıkarılan ‘Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Bildirgesi’dir. Bu bildirme, bireyin yaşlılık hâlinde de uygun bir yaşam standardına, sosyal güvenceye ve sosyal hizmetlere hakkı olduğuna ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre 3,8 milyon olan 65 ve daha yukarı yaştaki nüfus toplam nüfusun % 5,7’sini oluşturmaktadır. Yaşlı nüfusun % 45,3’ü erkeklerden, % 54,7’si ise kadınlardan oluşmaktadır. 2017 yılında 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfusa oranının % 7’ye, 2039 yılında ise % 14’e ulaşacağı tahmin edilmektedir.<sup>47</sup> Buna karşılık, 2005 yılı itibarıyla sosyal sigorta kapsamındaki yaşlı nüfus 1.456.226 olarak bildirilmektedir.<sup>48</sup>

Yaşlı nüfusun eğitim düzeyleri incelendiğinde; kadınların % 84’ünün ve erkeklerin % 70’inin eğitiminin olmadığı ya da ilkokulu bitiremedikleri görülmektedir. Lise veya daha yüksek bir eğitim almış kadınların yaşlı nüfus içerisindeki payı % 2 olup yaşlı erkekler için bu oran % 4’tür.

1998 yılında yapılan Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması (TNSA) sonuçları, her 10 yaşlıdan 7’sinin çocukları ile aynı evde ya da aynı binada oturduklarını göstermektedir. 2005 yılı itibarıyla SHÇEK’e bağlı 66 huzurevinde 7173 kapasitede 5603 yaşlıya, kamu kurumları ile yerel yönetimlere bağlı toplam 28 huzurevinde 4615 kapasitede 3251 yaşlıya; dernek, vakıf veya gerçek kişilere bağlı yaklaşık 100 huzurevinde 5114 kapasitede 3497 yaşlıya bakım hizmeti verilmektedir. Hâlen yetersiz olduğu görülen yaşlılara yönelik bakım hizmetlerinin değişen aile yapısı dikkate alındığında zaman içinde daha da önem kazanacağı düşünülmektedir.

Söz konusu araştırma sonuçlarına göre, yaşlı nüfusun % 56’sı bir gelire sahiptir. Öte yandan, erkek ve kadın yaşlı nüfus arasında gelire sahip olmada belirgin farklılıklar görülmektedir. Erkeklerin % 75’i bir gelire sahipken kadınlarda bu oran % 38’e düşmektedir. Diğer taraftan, gelirlerin kaynağına göre yapılan analizde, yaşlı erkek nüfusun % 46’sının ana gelirinin emekli maaşı; diğer önemli gelir kaynaklarının ise 65 yaş yardımı olarak da adlandırılan

<sup>47</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform*, (Ankara: ÇSGB Yayınları, 2005), s. 6.

<sup>48</sup> SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur.

yaşlılık aylığı ve kira/faiz geliri olduğu görülmektedir. Yaşlı kadınların sadece % 6'sı kendisine ait emekli maaşına sahipken, dolaylı emekli maaşını gelir kaynağı olarak belirten kadınların oranı % 16'dır. Kadınların % 10'u yaşlılık aylığı alırken, sadece % 1'i hâlen çalışmaktadır.<sup>49</sup>

Son yıllarda, **sokak çocukları ve sokakta çalışan çocuklar** ciddi bir toplumsal sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bunun temelinde; kırdan kente artan göç, çok çocukluluk, yoksulluk, işsizlik ve gelir dağılımındaki bozukluk gibi birbiriyle bağlantılı birçok toplumsal olgu yatmaktadır. Sokaktaki çocuklar suçun kurbanı veya faili olabilmekte; madde bağımlılığı, cinsel, fiziksel, duygusal istismar sorunlarıyla karşı karşıya kalabilmektedirler.<sup>50</sup>

Zorunlu eğitimin 1997 yılında sekiz yıla çıkarılması ve İş Kanununda 15 yaş altındaki çocuklara çalıştırılma yasağının getirilmesi, çocuk işçiliği sorunu ile mücadelede atılmış önemli adımlardır. Ancak, 2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Kanunu ile “ondört yaşını doldurmuş ve ilköğretimi tamamlamış olan çocukların, bedensel, zihinsel ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde” çalıştırılmalarına izin verilmiştir. 2006 yılında TÜİK tarafından gerçekleştirilen Çocuk İşgücü Anketi sonuçlarına göre, 6-17 yaş grubunda bulunan 16 milyon 264 bin çocuğun % 5,9'u ekonomik işlerde çalışmaktadır. Bu çocukların hanehalkı gelirlerine katkıda bulunmak, hanehalkının ekonomik faaliyetine yardımcı olmak, ailesi istediği için veya iş ve meslek öğrenmek gibi ekonomik yoksulluğa bağlı nedenlerle çalıştığı tespit edilmiştir. Çalışan çocukların büyük bölümünün tarım sektöründe çalıştığı da bilinmektedir.

TÜİK Çocuk İşgücü Araştırması sonuçlarına göre, 6-17 yaş grubunda çalışan çocuk sayısı 1999 yılında sayısı toplam 1,6 milyon iken, 2006 yılında bu sayının 958 bine düştüğü saptanmıştır.

**Evsizler** de korunmasız gruplardan biridir. Bu gruptaki kişilerin sayısı hakkında güvenilir bir bilgi bulunmamakla birlikte, güçlü aile bağları nedeniyle sayılarının yüksek olmadığı söylenebilir. Büyük şehirlerde gün geçtikçe daha fazla hissedilen evsizler sorununa yönelik yerel yönetimlerin bazı hizmetleri bulunsa da, bu hizmetler ve süreleri sınırlıdır.

<sup>49</sup> Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü ve Macro International Inc., *Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması 1998*, Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, 1999, Ankara.

<sup>50</sup> DPT, *Çocuk Özel İhtisas Komisyonu*, 2001, Ankara, s. 46.

#### 2.4.4. Türkiye’deki Mevcut Durumdan Çıkarılan Dersler

Yukarıda dört başlıkta ele alınan konular, Avrupa Birliği’nin Lizbon Kriterlerine uygun olarak ele alınması gerekli sosyal hizmetler ve yardımları içermektedir. Genel olarak mevcut durumun incelenmesinden görüldüğü gibi bu konularda var olan sosyal hizmetler ve yardımların kapsamı giderek genişletilmekle beraber hâlihazırda kapsamı ve erişilebilirliği sınırlı kalmaktadır.

Yoksul ve korunmasız gruplara ilişkin olarak ilgili kurumlar ve bu kurumlarda çalışan personel sayısı- sosyal hizmetler bütçesinin büyük bir bölümünün personel giderlerine ayrılmasına rağmen- mevcut ihtiyacı karşılamak açısından yetersizdir ve personel sayısının artırılması gerekmektedir. Aynı zamanda mevcut personelin de etkili bir denetimle verimli çalışması sağlanmalıdır. Sosyal içerme kapsamının geliştirilmesi için gerekli mevzuat ve kurumsal değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

Yoksullukla etkin mücadele edebilmek için öncelikle, Türkiye’de yoksulluğun boyutlarının daha iyi saptanması için araştırmalar yapılmalıdır. Sosyal hizmetler ve yardımlardan yararlanacak ihtiyaç sahiplerinin; bu alanda hizmet veren çok sayıdaki kurumca (SHÇEK, SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü, yerel yönetimler ve STK’lar vb.) farklı şekilde tanımlanması ve bunlar arasında koordinasyon eksikliği, ulusal ölçekte bir yoksulluk kriterinin olmaması, bu alanda merkezî bir veri tabanı bulunmaması, hedef gruba ya hiç hizmet sunulmaması ya da aynı kişilere birden fazla kurumca aynı nitelikte yardım ve hizmet sunulması sonucunu doğurmaktadır. Bununla birlikte sosyal yardımların bir hak olarak tanımlanmamış olması siyasi etkilere- keyfiliğe yol açmakta ve zaten kıt olan kaynakların verimsiz kullanılması yapılan yardımların günün koşullarına göre yetersiz kalmasına yol açmaktadır.

Türkiye’de işsizlik oranının yüksekliği ve işgücüne katılım oranının düşüklüğü, işgücü piyasası açısından önemli sorunları oluşturmaktadır. İşgücü piyasalarından istihdamı artırıcı önlemlerin yanında çalışma yaşamına katılamayan fertlerin katılmama/ katılamama nedenleri iyice araştırılıp, bu nedenlerin giderilmesi üzerine politikalar geliştirilmesi gerekmektedir. Özellikle işgücü piyasasında çok geride kalan kadınların bilgi ve beceri düzeylerinin yükseltilmesi ve kadının toplum ve aile içindeki statüsünün güçlendirilmesi, yükseltilmesi konusunda çalışmalar eksik kalmıştır. Buna ek olarak, Türkiye’de bir “işgücü piyasası bilgi sistemi”nin bulunmayışı işgücü piyasasının izlenmesini, sektörel analizlerin yapılmasını, eğitim

ve istihdam politikalarının uyumlaştırılmasını sağlayacak bir planlama yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Sosyal güvenlikteki temel sorunlardan biri, kayıt dışı istihdam nedeniyle çalışanların sosyal güvenlik hizmetlerine düşük erişimidir. Sosyal güvenlik kurumlarının özerk yönetimden yoksun olması, kapasitenin kullanımının yetersizliğine ve dolayısıyla verilen hizmetlere erişim, hizmetlerin sunumu ve yararlandırılmasında sorunlara neden olmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki hizmetler, tüm bu gruplar açısından iyi koordine edilmediği ve bütünsel bir şekilde sağlanamadığı için mevcut hizmetlerden yeterli verim alınamamaktadır. Bu yüzden, hizmet veren bütün kurumların eşgüdümlü olarak çalışması sağlanmalıdır.

Yaşlılar, özürllüer ve çocuklar açısından kentsel hizmetler alanında da çok büyük eksiklikler vardır. Kaldırımların (merdivenlerin, basamakların) yüksekliğinden, asansörlerin yapısına, kamu binalarının mimarisinden rampaların eksikliğine kadar kentsel hizmetlerde yaşlıların ve özürllülerin hayatını kolaylaştıracak neredeyse hiçbir tasarım mevcut değildir.

Yaşlıların ve özürllülerin doğrudan tıbbi, psiko-sosyal tedavi ve rehabilitasyon merkezleri -örneğin, alzheimer ve demans hastaları için tedavi ve bakım olanaklarının yer alacağı üniteler- eksiktir.

Yukarıda bahsedilen tüm gruplarda yoksullukla mücadele ve sosyal içerme kapsamında varolan eksikliklerin gerçekçi olarak saptanması ve bu konuda gerekli mevzuat ve kurumsal değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

## **2.5. Uluslararası Hedefler ve Stratejiler**

Gelir dağılımı, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile ilgili olarak Birleşmiş Milletlerin “Binyıl Kalkınma Hedefleri” ve Avrupa Birliği’nin “Lizbon Stratejisi” Türkiye için oldukça önemlidir.

### **2.5.1. Binyıl Kalkınma Hedefleri**

6-8 Eylül 2000 tarihlerinde 147 devlet ve hükümet başkanının da dahil olduğu 189 ulusun temsilcileri, 55. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu toplantısı için New York’da bir araya gelerek tarihi Milenyum Zirvesini gerçekleştirmiştir. Bu zirvenin sonunda ekonomik, toplumsal ve kültürel sorunların çözümü için tüm ülkelerin ortak çalışmasını öngören “Milenyum Deklarasyonu” kabul edilmiştir. Milenyum Deklarasyonu barış, güvenlik, kalkınma, çevre, yardıma muhtaç grupların korunması, insan hakları ve yönetim konularını kapsamaktadır.

Deklarasyon birbiriyle ilintili bir dizi kalkınma hedefini küresel gündeme taşımıştır. Bu hedefler “Binyıl Kalkınma Hedefleri” olarak tayin edilmiştir. Her hedef 2015 yılında gerçekleştirilmesi planlanan belli amaçlara sahiptir.

Binyıl Kalkınma Hedefleri, insani kalkınmaya yönelik olarak yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması, tüm bireyler için temel eğitim, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve kadının durumunun güçlendirilmesi, çocuk ölümlerinin azaltılması, anne sağlığının iyileştirilmesi, HIV/AIDS, sıtma ve diğer salgın hastalıklarla mücadele, çevresel sürdürülebilirlik ve kalkınma için küresel ortaklık konularını içermektedir.

Hedeflere yönelik ilerlemeyi izlemek için uygun göstergeler belirlenmiştir. 2015 yılına kadar tüm ülkelerin Binyıl Kalkınma Hedefleri göstergeleri çerçevesinde gerekli çalışmaları yaparak küresel kalkınmada mesafe kat etmeleri beklenmektedir.

Binyıl Kalkınma Hedefleri 1990’lardan bu yana düzenlenen küresel konferanslarda taahhüt edilmiş olan diğer uluslararası hedeflere yönelik stratejileri de güçlendirici niteliktedir. Binyıl Zirvesi ile küresel gündeme taşınan insani kalkınmanın gerçekleştirilmesi süreci, Doha Bakanlar Deklarasyonu (2001) ve Uluslararası Kalkınmanın Finansmanı Konferansında kabul edilen Monterrey Konsensüs’ü (2002) ile devam etmektedir. Bu zirvede taahhüt edilen sekiz hedef bugün küresel gündemin en önemli maddesini oluşturmaktadır. Binyıl Kalkınma Hedefleri Milenyum Zirvesi sonrası süreçte sadece Birleşmiş Milletler değil birçok önemli uluslararası organizasyon için de temel prensipler hâline gelmiştir.<sup>51</sup>

Binyıl Kalkınma Hedefleri;

1. Mutlak yoksulluğu ve açlığı ortadan kaldırmak,  
*-2015 yılına kadar günlük geliri bir doların altında olan ve açlıkla karşı karşıya olan nüfusun oranını yarıya indirmek,*
2. Tüm bireylerin temel eğitim almasını sağlamak,  
*-2015 yılına kadar dünyanın her yerindeki kız ve erkek çocukların, ilköğretimi eksiksiz olarak tamamlamasını sağlamak,*
3. Kadınların durumunu güçlendirmek ve toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak,  
*-Toplumsal cinsiyet eşitsizliğini ilk ve orta öğretimde tercihen 2005 yılına kadar ve eğitimin her düzeyinde 2015 yılına kadar ortadan kaldırmak,*
4. Çocuk ölümlerini azaltmak,

<sup>51</sup> DPT, Birleşmiş Milletler, *Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu Türkiye 2005*, 2005, s. 10.

- 2015 yılına kadar beş yaş altı çocuk ölümlerini 2/3 oranında azaltmak,
5. Anne sağlığını iyileştirmek,  
-2015 yılına kadar gebelik, doğum ve lohusalık sırasında meydana gelen anne ölümlerini 3/4 oranında azaltmak,
6. HIV/AIDS, sıtma ve diğer salgın hastalıkların yayılımını durdurmak,  
-2015 yılına kadar HIV/AIDS, sıtma ve diğer salgın hastalıkların yayılımını durdurmak ve geriletmek,
7. Çevresel sürdürülebilirliği sağlamak,  
-Çevresel kaynakların yok oluşunu tersine çevirmek,  
-2015 yılına kadar güvenli içme suyuna ve temel atık sistemine erişimi olmayan nüfusun oranını yarı yarıya azaltmak,  
-2020 yılına kadar gecekonduda yaşayan en az 100 milyon kişinin yaşamlarında belirgin bir iyileşme sağlamak,
8. Kalkınma için küresel ortaklıklar geliştirmek,  
-Ulusal ve uluslararası düzeyde iyi bir yönetim, kalkınma ve yoksulluğun azaltılmasını da içeren açık, kurallara dayalı, tahmin edilebilir, ayrımcı olmayan bir ticari ve finansal sistem geliştirmek,  
-Az gelişmiş ülkelerin ihracatları için tarife ve kota muafiyetleri; ağır borç yükü altındaki yoksul ülkeler için geliştirilmiş borç rahatlatma programları ve ikili resmî borçların iptalini ve ayrıca yoksulluğu hedefleyen ülkeler için daha cömert resmî kalkınma yardımı sağlayarak bu ülkelerin özel ihtiyaçlarını karşılamak,  
-Denize kıyısı olmayan ülkelerin ve kalkınmakta olan küçük ada ülkelerinin özel ihtiyaçlarını ele almak,  
-Borçları uzun vadede sürdürülebilir hâle getirmek için ulusal ve uluslararası önlemler almak ve kalkınmakta olan ülkelerin borç problemleri ile kapsamlı şekilde ilgilenmek,  
-Kalkınmakta olan ülkeler ile işbirliği içinde, gençlere uygun ve üretken iş imkânları yaratmak için stratejiler geliştirmek ve uygulamak,  
-Kalkınmakta olan ülkelerin önemli ilaçlara makul fiyatlarla ulaşması için ilaç şirketleri ile işbirliği yapmak,  
-Başta bilgi ve iletişim olmak üzere yeni teknolojilerden yararlanmak için özel sektör ile işbirliği içinde olmak şeklinde sıralanmaktadır.

Türkiye birinci hedef kapsamında 2015 yılına kadar günlük geliri bir doların altında ve açlıkla karşı karşıya olan nüfusu yarıya indirmeyi amaçlamaktadır. Nitekim, 1994 yılı itibarıyla başlangıç değeri % 1,1 olarak alınan günlük geliri bir doların altında kalan nüfusun oranı, 2015 yılı için % 0,1 olarak hedeflenmiştir. 2003 yılı rakamlarına göre Türkiye bu hedefe ulaşmış görünmektedir.

### 2.5.2. Lizbon Stratejisi

Avrupa Konseyi bilgiye dayalı ekonominin parçası olarak istihdamı, ekonomik reformları ve toplumsal uzlaşmayı güçlendirmek üzere birlik için yeni bir stratejik hedef üzerinde anlaşmaya varmak amacıyla 23-24 Mart 2000 tarihlerinde Lizbon'da özel bir toplantı düzenlemiştir.

Avrupa Birliği'nde 2000 yılından bu yana uygulanmakta olan Lizbon Stratejisi sosyal dışlanma ve yoksulluk sorununun çözümüne bütüncül bir yaklaşım getirmekte, bu sorunun çözümü için geliştirilen sosyal politikaların ekonomik büyüme ve istihdamla ilişkisini kurarak hem piyasa sistemini en etkin şekilde işler kılmayı hem de sorunu kalıcı bir şekilde çözmeyi hedeflemektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği süreci göz önüne alındığında Lizbon Stratejisi, gerek sorunsal içeriği, gerek soruna yaklaşımı, gerekse de sorunu çözme yöntemi bakımından ayrıca önem kazanmaktadır. Bu bakımdan, Lizbon Stratejisi rehber alınarak, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadelenin, sürdürülebilir büyüme ve istihdam politikalarıyla uyumlaştırılmasının sağlanması; politikaların gerçekleştirilmesine ilişkin hedeflerin ve ilgili kurumların görevlerinin açık ve net bir şekilde tanımlanması; hedeflere ulaşmak konusunda somut değerlendirmenin yapılabilmesine yönelik gerekli ölçüleme, izleme ve yönlendirmeyi hayata geçirecek koordinasyon mekanizmasının ivedilikle oluşturulması gerekmektedir.<sup>52</sup>

Birlik 2010 yılına kadar, daha iyi ve daha çok sayıda iş ve toplumsal uzlaşmayla, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilecek, bilgiye dayalı dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisi durumuna gelmeyi hedeflemektedir. Bu hedefe yönelik olarak;

1.Rekabetçi, Dinamik ve Bilgiye Dayalı Bir Ekonomiye Geçişin Hazırlanması için;

1.1. Herkese açık bilgi toplumu,

1.2. Avrupa araştırma ve yenilik alanının oluşturulması,

<sup>52</sup> DPT, *IV. İzmir İktisat Kongresi Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Çalışma Grubu Raporu*, 2004, s. 6.

1.3. Yenilikçi işletmelerin, özellikle de KOBİ'lerin kurulması ve gelişmesi için uygun bir ortam yaratılması,

1.4. İç pazarın tümüyle işler bir hâle gelmesi için gereken ekonomik reformlar,

1.5. Mali piyasalarda etkinlik ve entegrasyon,

1.6. Makroekonomik politikaların koordinasyonu: Mali konsolidasyon, kamu maliyesinin kalitesi ve sürdürülebilirliği,

2. İnsana Yatırım Yaparak ve Aktif Bir Refah Devleti Kurarak Avrupa Sosyal Modelinin Modernleştirilmesi için;

2.1. Bilgi toplumunda yaşamak ve çalışmak için eğitim ve mesleki eğitim,

2.2. Avrupa için daha çok iyi iş: Aktif bir istihdam politikasının geliştirilmesi,

2.3. Sosyal güvenliğin modernleştirilmesi,

2.4. Toplumsal katılımın artırılması,

3. Kararların Hayata Geçirilmesi: Daha Tutarlı ve Sistemli Bir Yaklaşım için;

3.1. Mevcut süreçlerin iyileştirilmesi,

3.2. Yeni bir şeffaf koordinasyon yönteminin hayata geçirilmesi,

3.3. Gerekli araçların seferber edilmesi<sup>53</sup> amaçlanmaktadır.

## 2.6. İlgili Taraflar ve Roller

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti yoksulluğu azaltmaya ve sosyal içermeye yönelik faaliyetlerini aşağıdaki kamu kuruluşları aracılığı ile yürütmektedir:

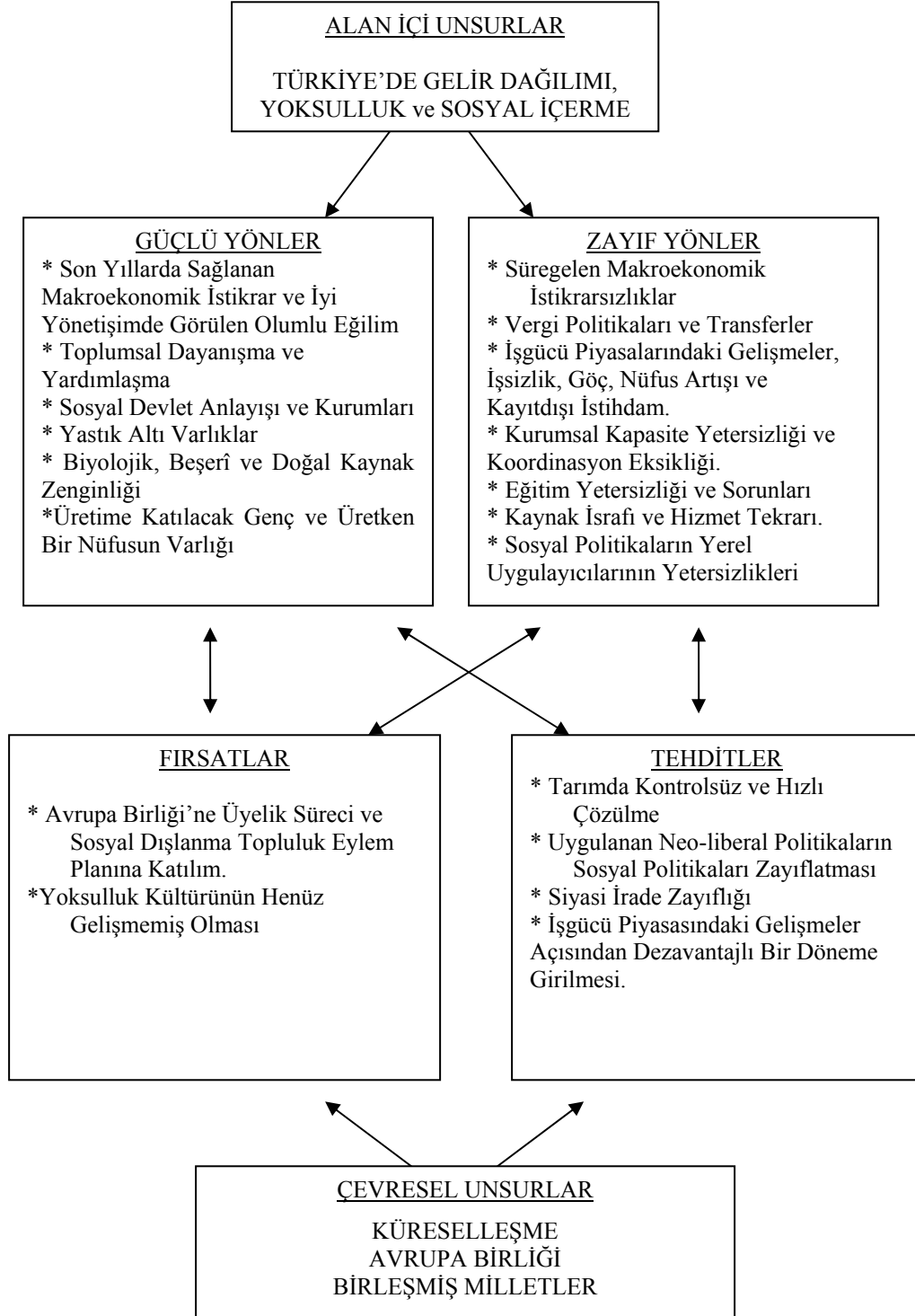
1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)
2. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK)
3. Sağlık Bakanlığı
4. Millî Eğitim Bakanlığı/ Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü
5. T.C. Emekli Sandığı
6. Vakıflar Genel Müdürlüğü

Bunlara ilaveten, yerel yönetimler ve tarımda destekleme fonları da sosyal koruma politikası içinde değerlendirilmelidir.

<sup>53</sup> TÜSİAD, *Lizbon Avrupa Konseyi AB Başkanları Konseyi Belgesi 23-24 Mart 2000*, Yayın No: Tüsiad-T/2003/1-346, 2003.



## 2.7. GZFT (SWOT) ANALİZİ



### 3. AB'YE KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ

#### 3.1. Sosyal Politika ve İstihdam'da Genel Hatlarıyla AB Müktesebatı

Yaşam ve çalışma koşullarını düzenlemeye yönelik tedbir ve çabaların bütününe teşkil eden sosyal politika ve istihdam kavramına ilişkin olarak Avrupa Birliği'nin tam anlamıyla uyumlaştırılmış bir politikası olmayıp, Sosyal Politika alanındaki birçok konu hâlâ üye ülkeler düzeyinde ele alınmaktadır.

Sosyal Politika ve İstihdam başlığının yasal çerçevesine bakıldığında, Avrupa Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nın son derece sınırlı sayıda hüküm içermekte olduğu görülmektedir. İstihdam konusunu düzenleyen 125-130. maddeler Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşma'da 8. Başlık, Sosyal Politika'yı düzenleyen 136-148. maddeler ise 11. Başlık altında ayrı olarak düzenlenmiştir. Öte yandan, Amsterdam Antlaşması'nda değişikliğe uğrayan Topluluk temel ilkelerine dair 2. ve 3. madde ile cinsiyet, ırk veya etnik köken, din, inanç, engellilik, yaş veya cinsî tercihe dayanan ayrımcılıkla mücadele etmeye ilişkin 13. madde konuya ilişkin diğer başlıca hükümlerdir.

Birincil mevzuatı teşkil eden Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşma'daki söz konusu hükümlerin yanı sıra, üye ülkelerin, iş sağlığı ve güvenliği, İş Hukuku, kadın-erkek eşitliği, sosyal diyalog, istihdam ve sosyal koruma politikaları arasında uyum sağlanması amacıyla tüzük ve direktifler çıkarılmaktadır. Nitekim Avrupa istihdam ve sosyal politikasının amacı; aktif, katılımcı ve sağlıklı bir topluma ulaşmak amacıyla yaşam kalitesinin iyileştirilmesidir. Bu politikanın kapsamına, işsizlerden eğitimsiz bireylere, özürllülerden yaşlılara kadar sosyal olarak dışlanan ve ayrımcı muameleye maruz kalan bütün Birlik vatandaşları dahil edilmektedir.<sup>54</sup>

##### 3.1.1. AB Müktesebatı İle İlgili Olarak Öncelikler

Sosyal Politika ve İstihdam başlığında Türkiye Cumhuriyeti'nin belirlemiş olduğu önceliklerden;

- Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu çıkarılmış,
- İş Güvencesine İlişkin Yasal Düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.
- Çocuk işçiliğinin önlenmesine ilişkin çalışmaların güçlendirilmesi çerçevesinde; *İş Kanunu'nda 15 yaş altındaki çocuklara çalıştırılma yasağı getirilmiştir; 15-18 yaş*

<sup>54</sup> <http://www.ikv.org.tr/pdfs/sosyalpolitika.pdf>

*grubundaki çocukların çalışabilecekleri hafif işlerin ve bu işlerin bulunduğu sektörlerin belirlenmesine yönelik hazırlık çalışmaları tamamlanmış; 2000'de başlatılan ILO/IPEC (Çocuk İşçiliğinin Ortadan Kaldırılması Uluslararası Programı ) projesi tamamlanmıştır.*

- Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun tasarısı yasalaşmış,
- Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun tasarısı yasalaşmış,
- İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu oluşturulmuş,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu teşkil edilmiş,
- Meslek Standartları Kurumu tesis edilmiş,
- Cinsî ayrımcılığın giderilmesine yönelik olarak; "*Aile reisi*" kavramının kaldırılmasına ilişkin Medeni Kanun'da düzenleme yapılması çerçevesinde, sosyal güvenlik açısından gerekli eşitlikçi düzenlemeler yapılmış ve cinsiyet ayrımcılığına ilişkin uygulamalarda ispat yükünün işverene bırakılmasına ilişkin yasal düzenleme yapılmıştır.<sup>55</sup>

Bunun dışında;

- 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, ihtiyaç duyulan değişiklikler yapılmasını müteakip çıkacak ve
- Ücretli doğum izinleri ile ebeveyn iznine ilişkin yasal düzenleme tamamlanacaktır.

### **3.1.2. Avrupa Birliği ve Sosyal İçerme**

AB Komisyonununun 2001 yılında yayınladığı, *Joint Report on Social Inclusion* isimli rapora göre, Sosyal İçerme konusunda belirlenen başlıklar, hedefler ve yapılması gerekenler aşağıda verilmiştir. Bu hedefler her AB ülkesi veya bu sürece katılan yeni ülkeler için olmazsa olmaz bir öncelikler listesi hâlinindedir. Her bir konu ile ilgili farklı ülkelerden en iyi uygulama örnekleri de verilerek, her üye ülkenin kendi koşullarına uygun bir biçimde bu hedefleri nasıl gerçekleştirebileceğine dair bir Ulusal Eylem Planı (UEP) hazırlanması istenmektedir.

<sup>55</sup> <http://www.euturkey.org.tr/abportal/content.asp?CID=986&VisitID={32557318-C7D4-453E-AB89-7562815876C1}&Time=3236>.

*Hedef 1: İstihdamın artırılması ve kaynaklara herkes için eşit ulaşım, erişilebilirlik sağlanması*

Bu hedefin alt başlıklarında özellikle sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi, yurttaşlık haklarının korunması, mal ve hizmetlerin ulaşılabilir olması, konut ve barınma sorunlarının çözülmesi, sağlık sisteminin iyileştirilmesi, eğitimin herkes için bir hak olarak tanımlanması ve eğitime yaş, cinsiyet ve etnik kökenden bağımsız olarak herkesin ulaşabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması, öğrenmenin cazip hâle getirilmesi, kalitenin yükseltilmesi öngörülmektedir. Özellikle eğitim konusunda göçmenlerin, etnik grupların, göçer ve Roma gruplarının, dezavantajlı bölgelerde yaşayan çocukların, genç ve yalnız ebeveynlerin okullara ulaşabilmesinin sağlanması vurgulanmaktadır. Engelli ve özürlü bireyler ile yaşlı ve işsiz bireyler içinde yaşam boyu öğrenme olanaklarının geliştirilmesi önerilmektedir. Bu şekilde kişiler arasında yaş, cinsiyet, sosyal ve kültürel farklılıkların eğitime ulaşmayı olumsuz etkileyebilecek unsurların önüne geçilmesi belirtilmektedir.

*Hedef 2: Sosyal dışlanmanın yaratacağı risklerin ortadan kaldırılması*

Öğrenme ve teknolojiyi herkesin ulaşabileceği bir konuma getirme bu hedefin ana temasıdır. Ayrıca, evsizlik ve barınmadan yoksun olma durumunu ortadan kaldıracak destek mekanizmalarının geliştirilmesi gereklidir. Bu konu içinde aile birliğinin korunması, zor durumdaki ailelerin desteklenmesi, dayanışmanın desteklenmesi gibi öneriler de bu konuda yer almaktadır.

*Hedef 3: En zor durumda ve kırılğan olan toplum kesimlerine yardım*

Kronik yoksulların belirlenmesi için çalışmalar yapmak, kronik yoksulluğun nedenlerini saptamak ve bu tür yoksulluğa yardım ve destek hizmetleri sunmak bu konudaki önemli önerilerdir. Ayrıca, problem yaşayan, yoksul ailelerin çocuklarının sosyal dışlanma riskine karşı desteklenmesi ve sosyal dışlanmanın yok edilmesine çalışılması önemli bir öneridir. Bunun yanında, her toplumda özellikle dışlanmaya neden olan alanların belirlenmesi ve dışlanmanın bu alanlarda ortadan kaldırılmasında etkin ve olumlu etkisi olacağı düşünülen aktiviteler tasarlanması önerilmektedir.

*Hedef 4 :Bütün ilgili kurumların/ kurumsal yapının harekete geçirilmesi*

Dışlanmayı yaşayan kişilerin sosyal yaşama katılımını ve kendilerini ifade edebilmelerini sağlayacak ve artıracak mekanizmaları kurmak, harekete geçirmek; dışlanma ile topyekûn, toplumca mücadele edebilme becerisi geliştirmek ve bunu yapılacak işlerin, programların ana

eksenine yerleştirmek; toplumsal kesimler arasında diyalogu ve ortaklığı, sorumluluk almayı geliştirmek bu hedefin ana başlıklarıdır.

*Ayrıca, kadın ve erkekler arası eşitliği desteklemek, her konuda toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda farkındalık yaratmak, cinsiyet ayrımcılığına karşı her eylemin izleme ve değerlendirmesini yapmak ta bu hedefler ve etkinliklerin hepsinin içinde olması öngörülen bir üst hedef olarak saptanmıştır.*

### 3.2. AB Müktesebatına Uyumun Mevcut Düzeyi

3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ile katılım müzakereleri başlamıştır. Müzakereler açılırken, AB şunları belirtmiştir:

*“Müzakerelerin ilerlemesi Türkiye'nin ekonomik ve sosyal uyum çerçevesinde katılım için hazırlık yapması konusundaki ilerlemeye bağlı olacaktır. İlerleme Komisyon tarafından yakından takip edilmeye devam edilecektir. Komisyon bu konuda düzenli olarak Konsey'e bilgi vermeye davet edilmektedir.”*

Avrupa Komisyonu 9 Kasım 2005 tarihinde yayınladığı “Türkiye 2005 İlerleme Raporu”nda 19. başlık olan “ Sosyal Politika ve İstihdam”a ilişkin son gelişmeleri açıklamıştır.

Rapora göre;

**İş hukuku** alanındaki ilerleme sınırlı olmuştur. İşverenin iflası hâlinde çalışanların korunmasına ilişkin *müktesebatın* iç hukuka aktarılması amacıyla 2004 yılı Ekim ayında Ücret Garanti Fonu ihdası konusunda bir yönetmelik yayınlanmıştır. Ücret Garanti Fonu, İŞKUR tarafından yönetilecektir. Türkiye'nin, geçen yılki İlerleme Raporu'nda da belirtildiği gibi bazı direktiflerin iç hukuka aktarılması bakımından bir takım eksikleri hâlen ele alması gerekmektedir. Diğerleri meyanında bunlar; ortak toplu işten çıkarma direktifi, işletmelerin transferi ve bireysel istihdam koşulları hakkında bilgiyi içermektedir. İş hukukunun uygulama alanı, belirli sektör ve kategorideki işler hariç tutulduğu için (örneğin 50 çalışandan az olan tarımsal işletmeler) hâlâ çok sınırlıdır. Sektörel çalışma saatleri direktifleri, Avrupa çalışma konseyine ilişkin direktifler ile işçilerin çalışmak üzere başka ülkelere gönderilmeleri konularının uyumlaştırılması gerekmektedir. Türkiye'nin ayrıca, bilgi ve danışma direktifinin yanı sıra, çalışanların katılımı bakımından Avrupa şirket ve Avrupa kooperatif toplumu tüzüklerini tamamlayıcı direktiflere uyum için gerekli hazırlıkları yapması gerekmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın idari kapasitesiyle ilgili olarak vasıflı personel alımı devam etmiştir. Türkiye çocuk işçiliği ile mücadele alanındaki çabalarına devam etmelidir. 2005 yılı Temmuz ayında Çocukların

Korunması konusunda yeni bir Yasa kabul edilmekle birlikte, çocuk işçiliğine ilişkin mevzuat tamamen uyumlaştırılmalı ve deniz ve hava taşımacılığı veya 50'den az çalışanı olan tarımsal işletmeler gibi hâlihazırda hariç tutulan sektörlerde çalışan çocukların korunması için de hükümler içermelidir.

**İş sağlığı ve iş güvenliği** alanında Türkiye *müktesebata* iyi derecede uyum sağlamış ve mevcut mevzuatın uygulanmasına yönelik çabalar güçlendirilmiştir. Balıkçı teknelerinde çalışmaya ilişkin Avrupa Topluluğu direktifinin aktarılması amacıyla 2004 yılı Kasım ayında uygulamaya yönelik bir yönetmelik kabul edilmiştir. 2004 Ekim ayında, külfetli ve tehlikeli işler hakkındaki yönetmelikte, kadınların ancak belirli koşullarda bu tür işlerde çalışmalarına izin veren bir değişiklik yapılmıştır. Ancak, Danıştay 2004 Ağustos ayında iş sağlığı ve iş güvenliği alanındaki Çerçeve direktifin aktaran yönetmeliğini askıya almış, böylece, iş sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili diğer yönetmelikler yürürlükte kalmakla birlikte, bu mevzuatın tam olarak uygulanmasına engel olmuştur. Ayrıca, Türk mevzuatının kapsamı, kamu sektörünü kapsayacak şekilde genişletilmeli, asbest ve gürültü alanındaki mevzuat, *müktesebatın* bu alanlardaki hâlihazır statusünü yansıtacak şekilde uyarlanmalıdır. *Müktesebatın* uygulanmasının sağlanmasına yönelik yoğun çabalar, bilgi, bilinçlendirmenin artırılması ve eğitim de dahil devam ettirilmeli ve yoğunlaştırılmalıdır. İş müfettişlerinin kapasitesinin güçlendirilmesi ve sosyal ortakların katılımlarının sağlanması öncelikli olmaya devam etmelidir.

**Sosyal diyalog** ile ilgili olarak çok az ilerleme kaydedildiği bildirilebilir. Başbakanlık tarafından 2005 Haziran ayında, basın ile ilişkiler dahil, kamu sektörü sendikaları üyeleri, temsilcileri ve yöneticilerinin faaliyetlerine yönelik bazı kısıtlamaların azaltılması amacıyla bir genelge yayımlanmıştır. Hükümet ile sosyal ortakları bir araya getiren bir organ olan “Üçlü Danışma Kurulu” Mayıs 2005’de ikinci defa toplanmıştır. Önceki ilerleme raporlarında da talep olduğu üzere, hâlen tüm sendikal hakların tesisi gerekmektedir. Bundan başka, sendika toplantıları ve gösterilerinin kolaylaştırılması gerekmektedir. Toplu sözleşmeler kapsamına giren işgücü oranı hâlen çok düşüktür. Hükümet temsilcilerinin hâlihazırdaki baskın konularının hafifletilmesi dahil, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in performansının iyileştirilmesi için ulusal düzeyde bazı yapısal reformlar gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

**İstihdam politikası** ile ilgili olarak, işgücü piyasası zayıf bir performans sergilemeyi sürdürmekte olup, bu alanda az ilerleme kaydedildiği bildirilebilir. Özellikle kadınlar olmak üzere, düşük işgücü katılımı ve istihdam oranları, gençler arasında yüksek düzeydeki işsizlik, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve kentsel/kırsal işgücü piyasaları arasındaki büyük fark başlıca

zorlukları teşkil etmektedir. 2005 yılında genel istihdam oranı % 43,4 olup, 2004'teki seviyesinden çok az geridedir. Ancak, 2005'te % 22,3'e olan kadınların istihdam oranı hâlen düşüken, erkeklerin istihdam oranı ise 2005'te % 64,8'dir.

İŞKUR kurumsal kapasitesini geliştirme çabalarına devam etmektedir. Temel eğitim şartlarının iyileştirilmesi için önemli çaba sarf edilmiştir. Ancak, insan sermayesinin gelişmesinin sağlanabilmesini teminen yetişkin eğitimi üzerinde daha fazla çaba harcanması gerekmektedir. İşgücü arzının artırılması, kapsayıcı iş piyasası ve her düzeyde kamu istihdam hizmetlerinin geliştirilmesinin sağlanması için ciddi çaba gösterilmesi gerekmektedir. Avrupa Komisyonu ile Türk yetkililer arasında, İstihdam Politikası Önceliklerine İlişkin Ortak Değerlendirme Belgesi taslağının hazırlanması çalışmaları sürmektedir. Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisi çizgisinde ileriye dönük bir istihdam politikası geliştirmesine destek olunması için bu çalışmanın izlenmesi gerekmektedir.

**Sosyal içerme** ile ilgili olarak, Avrupa Komisyonu ile Türk Hükümeti arasında Ortak İçerme Belgesi taslağının yazımına başlanmıştır. AB hedeflerini göz önünde bulundurarak, sosyal içermeyi teşvik konusunda ulusal bir entegre stratejinin hâlen geliştirilmesi gerekmektedir. 2003'te % 31 olan tüm transferler öncesi yoksulluk riski<sup>56</sup> AB üyesi ülkeler ortalamasından (% 24) yüksek olup, yoksulluğun azaltılmasında sosyal koruma sisteminin rolü hâlen çok sınırlıdır. Bu nedenle, tüm transferler sonrası yoksulluk riski (% 25), 2003 AB ortalaması olan % 16'nın kayda değer ölçüde üstündedir. Sosyal içermeyi teşvik eden hâlihazır yapılanma çok dağınıktır ve faaliyetler arasındaki koordinasyon yetersizdir. Kamu kuruluşları ve ilgili tüm tarafların, bu süreçte seferber edilmeleri için entegre bir yaklaşımın geliştirilmesi önem arz etmektedir. Temmuz 2005'te özürülere ilişkin yeni bir Kanun kabul edilmekle birlikte, özellikle hassas grupların durumlarını iyileştirmeye yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesi önemini korumaktadır.

**Sosyal koruma** alanında, sosyal güvenlik sistemi reformuna yönelik olarak sürdürülen çabaların takip edilmesi gerekmektedir. Hâlihazırdaki başlıca zaafiyetler, sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengelerinin bozulmuş olması ve idari sorunların bulunması ile büyük bir kayıt dışı sektörün mevcudiyetidir. Sosyal güvenlik sistemini reform çabasıyla ve sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında bir araya getirmek maksadıyla, Ocak 2005'te, sosyal güvenlik kurumlarına ait tüm hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na devreden bir kanun kabul

<sup>56</sup> Avrupa Birliği'nde yoksulluk riski medyan gelirin % 60'ı yaklaşımına göre hesaplanmaktadır.

edilmiştir. Bunun yanı sıra, Şubat 2005'te, sosyal güvenlik sisteminden yararlananların tamamına tüm eczanelerden ilaç alabilme hakkı tanınmıştır. Ancak, nüfus kapsamının ve erişimde hakkaniyetin iyileştirilmesi için sağlık hizmetleri alanında ilave gayret gösterilmesi gerekmektedir. Sağlık hizmetleri arzındaki coğrafi dengesizliğin giderilmesi de ele alınması gerekli konular arasındadır. Sosyal güvenlik kurumlarının idari kapasitelerinin iyileştirilmesine yönelik mevcut çabalar sürdürülmelidir.

**Kadınlara ve erkeklere eşit muamele** edilmesiyle ilgili olarak, istihdamda ayrımcılığı yasaklayan AB direktiflerinin iç hukuka aktarılmasına dair bir ilerleme kaydedilmemiştir. 1990 yılında kurulan Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, Ekim 2004'te kuruluşuna dair yasa Ekim 2004'te Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır. Bu kurumun temel görevi kadının sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi yaşamda konumunu güçlendirmektir. Haziran 2005'te yürürlüğe giren yeni Ceza Kanunu, 2004 yılı İlerleme Raporu'nda belirtildiği üzere, kadının temel haklarını büyük ölçüde iyileştirmiştir. Ancak, AB'nin cinsiyet eşitliğine ilişkin direktiflerinin iç hukuka tam olarak aktarılması gereği devam etmektedir. Özellikle ebeveyn izni, eşit ücret, istihdama erişim, ispat külfeti ve kanuni ve mesleki sosyal güvenlik alanlarında hâlâ daha fazla uyum ihtiyacı vardır. AB mevzuatının öngördüğü Eşitlik Kurumu hâlâ kurulmamıştır. Ekonomik ve sosyal yaşamda cinsiyet eşitliğini geliştirmek ve ilgili mevzuatın etkin şekilde uygulanmasını temin etmek için daha fazla çabaya ihtiyaç vardır.

**Ayrımcılıkla mücadeleyle** ilgili olarak, özellikle Irk Eşitliği Direktifi'nin istihdam ile ilgili olmayan yönlerinin aktarılması için hâlâ çaba gerekmektedir. Haziran 2005'te yürürlüğe giren yeni Ceza Kanunu; bir kimsenin dil, ırk, cinsiyet, siyasi fikir, din v.b. temelinde engelleyerek ayrımcılık yapanlar için yaptırımlar içermektedir. Yine de, cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş ve cinsel yönelim temelinde ayrımcılığa ilişkin AB direktiflerinin tamamen aktarımı hâlâ gereklidir.

**Engelli kişilerin haklarıyla** ilgili olarak, Temmuz 2005'te kabul edilen Özürlüler Kanunu, farklı türlerdeki engelliliğin sınıflandırılması için rehber ilkeler sağlamakta ve bakım hizmetleri, rehabilitasyon, erken teşhis, istihdam ve engellilerin eğitimine ilişkin hükümler içermektedir. Yasa, engellilere karşı ayrımcılıkla mücadele ihtiyacını vurgulamakta ve engellilik temelinde ayrımı suç olarak tanımlamaktadır. Yasa, ayrıca, işverenlere ve kamu kurumlarına işyerinde gerekli fiziksel düzenlemeleri yapma zorunluluğu getirmektedir. Ancak, engelli kişiler için merkezî ve merkezî olmayan yapıların ve tesislerin (toplumsal hizmetler ve kuruluşlar)



geliştirilmesine ve ayrıca engelli çocukların eğitime erişimini geliştirmeye daha fazla önem verilmelidir.

Türkiye'nin istihdam ve sosyal politikalarını AB mevzuatı ile uyumlu hâle getirme yönünde, sınırlı ilerlemeler kaydedilmiştir. İş Kanunu ve işyerinde sağlık ve güvenlik alanlarında bazı yasal değişiklikler yapılmıştır. Sosyal diyalog, cinsiyet eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele alanlarında ise bazı hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Türk makamları İstihdam Politikası Önceliklerine İlişkin Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) ve Sosyal İçerme Belgesi (JIM) üzerinde çalışmaya başlamış ve ilerleme kaydetmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın idari kapasitesi güçlendirilmiştir.

Türkiye, özellikle iş kanunu, iş sağlığı ve güvenliği ile sosyal koruma alanlarında çabalarını daha ileri götürmelidir. Türkiye cinsiyet eşitliğini ve ayrımcılıkla mücadeleyi acilen iyileştirmeli ve mevcut sınırlamaları kaldırarak sendikal hakları geliştirmelidir. JAP ve JIM, istihdam ve sosyal içerme alanlarında, Türkiye'nin politikalarını AB politikalarına yakınlaştırmak ve bu alanlarda karşılaşılan güçlükleri tanımlamak açısından önemli adımlardır. Bu fasılda yer alan hususlara ilişkin Türkiye'nin temel güçlüğü AB mevzuatının sahada tam olarak uygulanmasına ilişkindir. Her düzeyde idari kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmesi öncelikli hedeftir.<sup>57</sup>

## 4. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİ

### 4.1. 2013 Vizyonu

Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu'nun ilk toplantısında 2013 vizyonu;

“Türkiye; AB ülkeleri seviyesinde daha adil bir gelir dağılımı hedefleyen, her yurttaşın insanca yaşama hakkını kurum ve kuruluşlarıyla güvence altına alan, insan kaynaklarının geliştirilmesine ve istihdam odaklı sürekli ve istikrarlı bir ekonomik büyümeyi sağlayan ve kamunun öncülüğünde STK, özel sektör, üniversiteler, medya ve vatandaşların katkı ve katılımıyla sosyo-ekonomik politikaların geliştirilmesi yoluyla yoksulluğu önleyen bir ülke” olarak belirlenmiştir.

<sup>57</sup> Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2005 İlerleme Raporu (Com (2005) 561 Nihai)*, s. 110-114, ([http://www.abgs.gov.tr/uploads/files/İlerleme\\_Raporu\\_2005\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/uploads/files/İlerleme_Raporu_2005_tr.pdf)).

## 4.2. Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar

Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu ilk toplantısında belirlenen 2013 vizyonuna dönük olarak temel amaç ve politikalara ilişkin dört sorun alanı tespit edilmiş, her sorun alanına yönelik stratejik amaçlar belirlenmiş ve bu amaçlara uygun eylem ve politikalar ile kurumsal düzenlemeler önerilmiştir. Aşağıda, komisyon toplantısından temel amaç ve politikalara ilişkin çıkan dört sorun alanı incelenmiştir.

### 4.2.1. Sorun Alanı I: Yoksullukla Mücadelede ve Adil Gelir Dağılımını Gerçekleştirmede Etkili bir Politikanın Bulunmaması

**Stratejik amaç: Adil gelir dağılımını hedefleyen, fert başına düşen millî gelire endeksli hayat standardına göre belirlenmiş sınırın altında kalan bireylere kamusal sosyal hizmetler ve yardımların oluşturulması**

#### Eylem, Faaliyet ve Projeler :

1. Kişi başına asgari sosyal yardım miktarı, fert başına düşen millî gelirin %40 olarak belirlenmelidir (AB de bu oran %40-60 arasında değişmektedir). Bu miktar, kişinin evli ve çocuk sahibi olmasına göre düzenlenir.<sup>58</sup>
2. Asgari hayat standardına bakılmaksızın “aile ödenekleri” (kira yardımı, çocuk parası vb.) uygulamaları Türk Sosyal Güvenlik sistemi içinde yer almalıdır.<sup>59</sup>
3. Özellikle istihdam edilebilir nitelikteki kişilere yapılan kamusal sosyal yardım sosyal şartlara bağlanmalıdır (mesleki eğitim almak, çocuğunu okula göndermek vb.).
4. İstihdam edilebilir nitelikte olmayan korunmasız gruplara (özürlü, yaşlı, bakıma muhtaç kişiler vd.) karşılıksız ve şartsız yardımlar yapılmalıdır.

**Yasal Düzenlemeler:** Yoksullukla mücadeledeki kurumsal dağınıklığın (2022, 3294 ve benzeri) “Kurumsal Sosyal Yardım Kanunu” adı altında tek bir kanuni düzenleme ile kapsamlı bir şekilde giderilmesi.

**Kurumsal Düzenlemeler:** Türkiye’ de yoksullukla mücadele eden en az dört kurumu (SHÇEK, SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Emekli Sandığı) bir çatı altında toplanması.

<sup>58</sup> TİSK bu konuda aşağıdaki görüşü dile getirmiştir;

“Kişi başına asgari sosyal yardım miktarı, AB’deki oranlardan hareket edilerek değil, Türkiye’nin koşullarına uygun olarak ve bilimsel çalışmaya dayandırılarak belirlenmelidir.”

<sup>59</sup> TİSK bu konuda aşağıdaki görüşü dile getirmiştir;

“Aile ödenekleri uygulamalarının Türk Sosyal Güvenlik Sistemi içinde yer alması konusunda aktüeryal denge mutlaka dikkate alınmalıdır.

**Diğer Tedbirler:** Nakdi sosyal yardımların yanında aile odaklı psiko-sosyal hizmetlerle “yoksulluk kültürüne” karşı etkin programlar hazırlamak.

#### **4.2.2. Sorun Alanı 2: Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadelede Devletin Görev ve Sorumluluğunun Ön Plana Çıkarılmaması, Konunun Piyasa ve Aile Dayanışması İlişkilerine Bırakılması**

**Stratejik amaç:** Yoksulluk sadece bir ekonomik sorun değildir; aynı zamanda temel hakların yaşanmaması durumudur. Amaç sadece belirli bir gelir düzeyini sağlamak yerine, sosyal içerme ve insanca yaşam haklarını da gözeten gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele politikalarının geliştirilmesi olmalıdır. Bu politikalar ise, yalnızca piyasa dinamiklerine veya aile dayanışma mekanizmalarına dayandırılarak oluşturulamaz. Çözüme yönelik güçlü siyasi irade, aktif kamu öncülüğünde gelir dağılımındaki dengesizliklerin azaltılması ve yoksullukla mücadelede aşağıda sunulan program ve faaliyet alanlarındaki uygulamalarla başarıya ulaşacaktır.

##### **Eylem, Faaliyet ve Projeler :**

1. Üretim ve istihdam odaklı sürdürülebilir büyüme programları “insana yaraşır iş” (*decent work*, ILO) tanımını temel almalıdır. Sadece istihdamı artırmak için iş alanlarının yaratılması, yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliğinin giderilmesini sağlamamaktadır.
2. Yayınlanmış istatistikler ve yapılan bilimsel çalışmalarla tanımlanan yoksulluk sınırı tüm düzenleme ve program uygulamalarında dikkate alınmalıdır.
3. Sosyal transfer harcamaları gelir dağılımını düzenleyici etkisi olan önemli bir politika aracıdır.
4. Aile modellemeleri yöntemi ile değişik yoksulluk kategorileri belirlenebilmektedir. Bu çerçevede yoksullukla mücadelede oluşturulan her programdan yararlanmak programın hedeflediği kategorideki vatandaşlar için bir haktır.
5. Liberal ekonomi politikalarında deregülasyon uygulamaları devletin düzenleyici rolüne gereksinim duyulmadığı şeklinde yorumlanmamalıdır.
6. Devlet hem vergi politikaları hem de transfer politikalarıyla gelir dağılımı ve yoksulluk konusunda dengeleyici fonksiyonunu öne çıkaran politikalar belirlemelidir.
7. İşgücü niteliğini artırmaya yönelik aktif istihdam politikaları uygulanmalıdır.
8. İnsani nitelikleri geliştirici yatırımlar artırılmalıdır.

### **4.2.3. Sorun Alanı 3: Sosyal Yardım Kurumlarının Kapasitelerinin Yetersizliği ve Koordinasyon Eksikliği**

**Stratejik amaç:** Mevcut sosyal yardım kurumlarının kurumsal kapasitelerinin geliştirilerek, bu alanda hizmet veren Sivil Toplum Kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar arası etkili işbirliği ve koordinasyonun sağlanması

#### **Eylem, Faaliyet ve Projeler :**

1. Sosyal yardım alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşlarında bu alanda eğitim almış nitelikli personelin istihdamı sağlanmalıdır.
2. Yoksullukla mücadelede görev alan kamu kurum ve kuruluşlarıyla, sivil toplum kuruluşlarının ülkemize özgün belirlenecek bir yoksulluk tanımı ve kriterlerine göre sosyal inceleme raporuna dayalı yardım yapması sağlanmalıdır.
3. Sosyal yardım alanında hizmet veren kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında görev çakışmalarının önlenmesi ve işbirliğini sağlanmalıdır.
4. Sosyal yardım alanında hizmet veren kamu kurumları ile STK ve gönüllü kuruluşların ortak kullanabileceği bir veri tabanı oluşturulmalıdır.
5. Yardıma muhtaç vatandaşların ihtiyaçlarının en seri ve etkili biçimde çözümlenebilmesi için sosyal yardım kuruluşlarının kurumsal kapasiteleri artırılmalıdır.

#### **Yasal Düzenlemeler:**

- Sosyal yardım alanında hizmet veren kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğinin sağlanması ve görev çakışmalarının önlenmesi ile ilgili olarak kurum ve kuruluşları belirli aralıklarla bir araya getirecek bir üst kurulun oluşturulması gerekmektedir.

#### **Kurumsal Düzenlemeler:**

- Bu alanda görev alması gereken nitelikli elemanların yetiştirilmesi amacıyla üniversitelerde sosyal hizmetler bölümlerinin açılması
- Sosyal yardım kurumları, yapacakları yardımları ve miktarlarını belirlenen kriterlere göre düzenleyeceklerini hüküm altına alınması
- İlgili kurumlar ortak veri tabanının kullanımına ilişkin (veri girişi, gizlilik vb.) yönetmelik düzenlenmesi

- İlgili kurumların teknik donanımlarının sağlanması
- Verilen hizmetler konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesine öncelik verilmesi

**Diğer Tedbirler:** Mevcut personelin eğitimi amacıyla kurumlarda hizmet içi eğitim programları düzenlenmesi

#### **4.2.4. Sorun Alanı 4: Yüksek İşsizlik ve Kayıtdışı Sektörün Büyüklüğü, Gelir Dağılımı Sorunlarının ve Yoksulluğun Temel Sebebi Olması**

**Stratejik amaç: İşsizlikle ve kayıtdışı sektörle etkin olarak mücadele edilmesi, ekonomide yeni istihdam alanlarının yaratılması**

##### **Eylem, Faaliyet ve Projeler:**

1. Sosyal diyalog ve işbirliği yöntemiyle ulusal istihdam stratejisi ve politikaları belirlenip, uygulamaya konulmalıdır.
2. Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasıyla eş zamanlı olarak, vergi ve SSK prim yükü, uzun vadeli ve takvimli bir program ilan edilerek, kademeli bir biçimde azaltılmalıdır.
3. İstihdam bazlı teşvik sistemine geçilerek, ilave istihdam yaratan işverene işe aldığı her işçi için belirli bir süreyle ücret, SSK primi, muhtasar vergi, enerji bedeli indirimi sağlanmalıdır.
4. Ücretli kesimin vergi yükü hafifletilmeli; ücretten kesilen gelir vergisi için uygulanan “özel indirim” tekrar yürürlüğe konmalı; asgari ücret üzerindeki vergi yükü kademeli olarak azaltılmalıdır.
5. Kayıtlı işletmeler üzerindeki vergi yükü azaltılmalı; kurumlar vergisi ve KDV oranları düşürülmelidir.
6. Mikro ve KOBİ girişimciliğinin desteklenmesi için mikrokredi, eğitim ve danışmanlık hizmetleri geliştirilmelidir.
7. Kısa vadeli mesleki eğitim programları ile kadınların, gençlerin, uzun süreli işsizlerin, özürülülerin, eğitim sistemi dışına çıkmış olanların istihdam edilebilirlikleri geliştirilmelidir.

8. İşgücü piyasası izleme sistemi oluşturularak, mesleki eğitim kurumları ve işletmelerdeki eğitim bu sisteme göre düzenlenmeli; etkin bir mesleki rehberlik ve danışmanlık sistemi oluşturulmalıdır.
9. Yaşam boyu öğrenim özendirilmelidir. İşletmelerin hizmet içi eğitim çalışmaları desteklenmelidir.
10. Kırsal alanda alternatif istihdam imkânlarının geliştirilmesi ve aktif istihdam politikalarının izlenmesi yoluyla işgücünün yerinde istihdamı sağlanmalıdır.

#### **Yasal Düzenlemeler:**

Bankalar Kanunu'nda düzenleme yapılması gerekmektedir.

#### **4.3. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öncelikler ve Tedbirler**

Yedinci ve Sekizinci Kalkınma Planlarında Türkiye'nin gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla konusundaki stratejik amacı gelir dağılımındaki eşitsizlikleri kalıcı olarak azaltmak ve mutlak yoksulluğu ortadan kaldırmaktır. *Binyıl Kalkınma Hedefleri*'nin ortaya konulmasını takiben Türkiye'nin yoksullukla mücadele çabaları hız kazanmıştır.

Türkiye'de yoksulluğun ortadan kaldırılmasına ilişkin değerlendirmeler büyük ölçüde TÜİK'in yürütmüş olduğu resmî Hanehalkı Bütçe Anketlerinde toplanan verilere dayanmaktadır.

Yoksulluğun çok boyutlu yapısının anlaşılması ile beraber devletin vatandaşlarına sunduğu çeşitli hizmetlere erişememenin belirli birey ve grupları dışarıda bırakması, sosyal programların ve yatırımların esasını teşkil etmektedir. Buna göre, Avrupa Birliği'ne üyelik perspektifi ile gelir eşitsizliği ve yoksullukla mücadele konusunda önemli bir uygulama sosyal içerme politikalarıdır. Sosyal içerme politikalarının uygulanmasında önemli boyutlar:

1. İstihdamda iyileştirmeler sağlanması ve işsizliğin azaltılması,
2. Sosyal harcamalarda iyileştirmeler (örneğin, eğitim ve sağlığa yapılan harcamalar),
3. Gelir dağılımında iyileştirme,
4. Nüfus yapısına yönelik çalışmalar (göç ve doğurganlık),
5. Barınma hizmetlerinde iyileştirme,
6. Toplumda korunmasız grupların durumlarında iyileştirme (kadın, çocuk, genç, işsiz, yoksul, yaşlı ve özürllüer için özel programlar) şeklindedir.

## **5. UYGULAMA STRATEJİLERİ: AB DİREKTİFLERİ VE TÜRKİYE'DE KABUL EDİLEN MEVZUAT DEĞİŞİKLİKLERİ, KURUMSAL DÜZENLEMELER, MALİ VE BEŞERİ KAYNAKLAR**

### **5.1. Yaşlılara Yönelik Sosyal Hizmetler ve Yardımlar ve Sosyal Dışlanmanın Önlenmesi**

Yaşlıların sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerektiği Anayasada yer almaktadır. Yaşlı nüfus, sosyal güvenlik kapsamında sosyal sigorta ve sosyal yardım programlarıyla korunmaktadır. Ancak, 2005 yılı itibarıyla sosyal güvenlik koruması altındaki yaşlı nüfus toplam yaşlı nüfusunun yaklaşık % 40'ı kadardır. Buna karşılık, henüz tam çözülmeye uğramamış bulunan geleneksel aile yapısı, yaşlı nüfusa yönelik önemli bir koruma işlevine sahiptir.

2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanun uyarınca, 65 yaşın üzerindeki yaklaşık 700 bin muhtaç yaşlıya aylık verilmektedir. Ayrıca 3816 sayılı Kanun uyarınca, ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderleri "yeşil kart" uygulaması ile devlet tarafından karşılanmaktadır.

#### **Kurumsal Düzenlemeler**

- Yaşlılar ve diğer risk gruplarına yönelik sosyal hizmetler ve yardımların geliştirilebilmesi için kamuya ait sosyal hizmet ve yardım programlarının düzenlenmesi, idaresi ve koordinasyonundan sorumlu yeni bir kurumsal yapı oluşturulması
- Yaşlılara yönelik sosyal yardım programlarının sosyal güvenlik sistemi içinde yeniden yapılandırılması

### **5.2. Kadın- Erkek Eşitliğinin Sağlanması**

Türkiye, 21 Şubat 2003 tarih ve 25027 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 3 Şubat 2003 tarih ve 2003/5224 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, AB'nin sosyal politika programlarından olan Cinsiyet Eşitliği Topluluk Programı'na katılmış bulunmaktadır.

Ülkemizde kadın ve erkeğe eşit muamele konusu yasal uyum, uygulama ve uygulamanın denetlenmesinin ötesinde, ilgili tüm tarafların, özellikle de bu alanda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının aydınlatılmasını içermektedir. Bu Programı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yürütecektir.

Bu ana unsur altında yer alan 2002/73/EC sayılı Konsey Direktifi'nin tamamına İş Kanunu ile uyum sağlanmıştır.

### **Kurumsal Düzenlemeler**

- Yaşlılara Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi

### **5.3. Sosyal Yardımların Geliştirilmesi**

Katılım Ortaklığı Belgesi'nin (KOB) Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında orta vadede gerçekleştirilmesi istenen hususlardan biri de sosyal korumanın geliştirilmesidir. 21 Şubat 2003 tarih ve 25027 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 3 Şubat 2003 tarih ve 2003/5224 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla iştirak edilmiş olan AB'nin sosyal politika programlarından Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele Topluluk Programı'nın ana başlıklarından biri de sosyal yardımlardır.

Sadece KOB değil, 58. Hükümetin Acil Eylem Planı da bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağı ve kurumsal yapısının oluşturulmasını öngörmektedir. Bu ana unsur altında yer verilen 93/417/EEC ve 91/544/EEC sayılı Komisyon Kararları ile ele alınan Yaşlılara İlişkin İrtibat Grubu çalışmalarına gözlemci statüsü ile katılma olanaklarının araştırılması öngörülmektedir. Yine 2000/446/EC sayılı Konsey Kararında ele alınan Sosyal Koruma Komitesi ile ilgili olarak Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele Programı çerçevesinde gerekli çalışmalar yapılacaktır.

Dünya Bankasından sağlanan 500 milyon ABD Doları tutarında bir kredi ile sürdürülmekte olan Sosyal Riskin Azaltılması Projesi ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ve TÜİK'in kurumsal kapasitelerinin de iyileştirilmesi hedeflenmektedir. Bu Proje kapsamında, veri tabanı oluşturulmasını da kapsayan sosyal hizmet ve yardımlar alanında kurumsal kapasitenin güçlendirilmesine yönelik faaliyetler için 36 milyon ABD Doları tutarında bir kaynak ayrılmıştır.

### **5.4. Sosyal Koruma ve Sosyal Katılımın Gerçekleştirilmesi**

KOB'un Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında değinilen konularından biri, sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi ve sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısının iyileştirilmesidir.



Ayrıca, 58. Hükümetin Acil Eylem Planı ile;

- Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması,
- Genel sağlık sigortası sisteminin kurulması,
- Sosyal güvenlik kuruluşlarında norm ve standart birliği sağlanması,
- Bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağı kurulması,
- Uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta programlarının birbirinden ayrılması,
- Prim karşılığı olmayan ödemelerin kaldırılması

gibi konuların düzenlenmesi benimsenmiştir.

### **5.5. Avrupa İstihdam Stratejisi ile Uyumlu Ulusal İstihdam Reform Programının Oluşturulması**

Avrupa İstihdam Stratejisi, AB'ye uyum sürecinde öncelik arz eden konulardan biri olup, bu husus KOB'da da ağırlıklı bir konuma sahiptir.

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan, Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir ulusal istihdam planı oluşturulması, ülkemizin karşı karşıya bulunduğu işsizlik sorununun çözümünde ciddi açılımlar sağlayacaktır.

İstihdam alanında teşvik önlemleri ve Avrupa İstihdam Stratejisinin geliştirilmesi için 1145/2002/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Kararı çerçevesinde başlatılan istihdam alanında teşvik tedbirleri konulu Topluluk Programına dair Mutabakat Zaptı 25 Kasım 2002 tarihinde imzalanmıştır. Mutabakat Zaptı, 3 Şubat 2003 tarih ve 2003/5224 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak 21 Şubat 2003 tarih ve 25027 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Ayrıca, 58. Hükümetin Acil Eylem Planı'nda;

- İnsan gücü planlamasının etkin bir şekilde yapılması,
- İnsan gücünün niteliğinin artırılması için kısa süreli eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin etkin olarak sürdürülmesi,
- Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesi

gibi konuların da düzenlenmesi benimsenmiştir.

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu 5 Temmuz 2003 tarih ve 25159 sayılı Resmî Gazete yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

### **Kurumsal Düzenlemeler**

- Kurumunun alt yapı ihtiyaçlarının karşılanması
- Personelin eğitimi
- Avrupa İstihdam Stratejisine Uyum kapsamında Aktif İşgücü Politikaları Projesinin yürütülmesi ve Ortak Değerlendirme Belgesinin hazırlanması
- Ortak Değerlendirme Belgesinin Komisyon tarafından imzalanması için gerekli işlemlerin yürütülmesi
- Ortak Değerlendirme Belgesinin imzalanması

## 6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Bu bölümde, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele konusunda Türkiye'nin 2013 yılına kadar izleyeceği temel politikalar ve bunlara ilişkin araç ve uygulamaların bir özeti verilmeye çalışılacaktır. Birinci alt bölümde, temel amaç ve politikalar belirli bir matris dahilinde gösterilecek, ikinci alt bölümde ise, belirlenen politika ve bunlara ilişkin uygulamaların 9. Kalkınma Planı açısından yansımalarının neler olabileceği değerlendirilecektir.

### 6.1. Temel Amaç ve Politikalar ile Öncelik ve Tedbirlerin Gelişme Eksenleri Bazında Tasnifi

Gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele konusunda 4. Bölümde, “4.2. Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar” alt başlığında belirlenen sorun alanlarına karşılık gelen dört stratejik amaç tespit edilmiştir Söz konusu stratejik amaçlar ve çıktıları olan eylem, faaliyet ve projeler DPT'nin Dokuzuncu Kalkınma Planı için belirlediği yedi gelişme eksenini ile ilişkilendirilmek suretiyle aşağıdaki matris<sup>60</sup> oluşturulmuştur.

---

<sup>60</sup> Matriste, stratejik amaçların ana maddelerinin gelişme eksenleriyle olan ilgisi sözel olarak ifade edilirken, alt maddeler için sadece, ilişkilendirildikleri gelişme eksenlerine ait bölümlere bir kontrol işareti konulmuştur.

STRATEJİK AMAÇ ↓ GELİŞME EKSENİ→	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
1. Adil gelir dağılımını hedefleyen, fert başına düşen millî gelire endeksli hayat standartına göre belirlenmiş sınıır altında kalan bireylere kamusal sosyal hizmet ve yardımların oluşturulması	Yapılan sosyal yardımların özellikle beşerî sermayeye katkıda bulunması yoluyla kaynakların etkin kullanılması sağlanacaktır. Bu yolla sürdürülebilir büyümeye katkı yapılacaktır.	---	Bireylerin gelir seviyesinin yükselmesi beşerî sermayeye yapacağı harcamaları artıracaktır.	Sosyal hizmetler ve yardımların kapsam ve alanının genişletilmesi yoluyla sosyal içermenin güçlendirilmesi sağlanacaktır.	Az gelişmiş bölgelerde hayat standardının altında kalan kesimlere sosyal yardımların ulaştırılması insani gelişmenin bölgesel düzeyde büyük farklılıklar yaratmasını önleyebilecektir.	---	---
2. Sadece belirli bir gelir düzeyini sağlamak yerine, sosyal içerme ve insanca yaşam haklarını da gözetilen politikaların, yalnızca piyasa dinamiklerine veya aile dayanışma mekanizmalarına dayandırılarak değil, çözüme yönelik güçlü siyasi irade ve kamunun aktif öncülüğünde geliştirilmesi ve uygulanması	---	---	---	Yoksullukla mücadele uygulamalarının daha geniş kesimlere ulaştırılması yoluyla sosyal içermenin kapsamı genişleyecektir.	Yoksullukla mücadelenin daha geniş bir coğrafi alana yaygınlaştırılması yoluyla bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına katkıda bulunacaktır.	---	---

STRATEJİK AMAÇ ↓ GELİŞME EKSENİ→	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
3. Mevcut sosyal yardım kurumlarının kurumsal kapasitelerinin geliştirilerek, bu alanda hizmet veren STK'ların ve gönüllü kuruluşların etkili işbirliği ve koordinasyonun sağlanması	Kaynakların daha etkin kullanımı yoluyla istikrarlı büyümeye katkıda bulunacaktır.	---	Kurumların insan kaynaklarının gelişmesi ülke genelinde insan kaynaklarının gelişmesine katkıda bulunacaktır.	Sosyal hizmet ve yardım sisteminin etkinliğinin artırılması yoluyla sosyal içermenin güçlendirilmesine katkı yapılacaktır.	---	Sunulan hizmetlerde katılımcılığın ve etkinliğin artırılması yoluyla kamuda iyi yönetime katkıda bulunacaktır.	İstatistik ve araştırma faaliyetlerinin geliştirilmesi yoluyla fiziki altyapının iyileştirilmesine katkı yapılacaktır.
4. İşsizlikle ve kayıtdışı sektörle mücadele edilmesi; ekonomide yeni istihdam alanları yaratılması	Kayıtlı istihdamın artırılması yoluyla istikrarlı büyüme ortamının sağlanmasına katkıda bulunacaktır.	İşgücü niteliğinin ve dolayısıyla üretkenliğinin geliştirilmesi yoluyla rekabet gücünün artırılmasına katkıda bulunacaktır.	Yeni istihdam alanlarının yaratılması yoluyla daha fazla insan işgücü piyasasına girebilecektir. Bu şekilde istihdam edilebilirliğin artırılmasına katkıda bulunacaktır.	Sosyal dışlanmaya maruz kalmış kişilerin işgücü piyasasına dahil edilmesi ile sosyal içermeye katkıda bulunacaktır.	---	---	Fiziki ve beşerî sermayeye yapılacak yatırımlar yoluyla fiziki altyapının iyileştirilmesine katkıda bulunacaktır.

<b>STRATEJİK AMAÇ</b> ↓ <b>GELİŞME EKSENİ</b> →	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçeriminin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>1.1 Kişi başına asgari sosyal yardım miktarı, fert başına düşen millî gelirin %40'ı olarak belirlenmelidir (AB' de bu oran %40-60 arasında değişmektedir). Bu miktar, kişinin evli ve çocuk sahibi olmasına göre düzenlenir.</b>	---	---	---	√	√	---	---
<b>1.2 Asgari hayat standardına bakılmaksızın “aile ödenekleri” (kira yardımı, çocuk parası vb.) uygulamaları Türk Sosyal Güvenlik sistemi içinde yer almalıdır.</b>	---	---	√	√	√	---	---

<b>STRATEJİK AMAÇ</b> ↓ <b>GELİŞME EKSENİ</b> →	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçerimin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>1.3 Çalışabilecek durumda olan kişilere yapılan kamusal sosyal yardım sosyal şartlara bağlanmalıdır (mesleki eğitim almak, çocuğunu okula göndermek vb.).</b>	√	---	√	√	√	---	---
<b>1.4 Çalışabilecek nitelikte olmayan korunmasız gruplara (özürlü, yaşlı, bakıma muhtaç kişiler vd.) karşılıksız ve şartsız yardımlar yapılmalıdır.</b>	---	---	---	√	---	---	---

<b>STRATEJİK AMAÇ</b> ↓ <b>GELİŞME EKSENİ</b> →	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçerimin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>2.1</b> Yayınlanmış istatistikler ve yapılan bilimsel çalışmalarla tanımlanan yoksulluk sınırı tüm düzenleme ve program uygulamalarında dikkate alınmalıdır.	---	---	---	√	---	---	√
<b>2.6</b> Devlet hem vergi politikaları hem de transfer politikalarıyla gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele konusunda dengeleyici fonksiyonunu öne çıkaran politikalar belirlemelidir.	---	---	---	√	√	---	---



<b>STRATEJİK AMAÇ</b> ↓ <b>GELİŞME EKSENİ</b> →	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>3.1 Sosyal yardım alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşlarında bu alanda eğitim almış nitelikli personelin istihdamı sağlanmalıdır.</b>	---	---	√	√	---	---	---
<b>3.2 Yoksullukla mücadelede görev alan kamu kurum ve kuruluşlarıyla, sivil toplum kuruluşlarının ülkemize özgü belirlenecek yoksulluk kriterlerine göre hazırlanacak bir sosyal inceleme raporuna dayalı yardım yapması sağlanmalıdır.</b>	---	---	---	√	√	√	---

<b>STRATEJİK AMAÇ</b> ↓ <b>GELİŞME EKSENİ</b> →	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçerimin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>3.3 Sosyal yardım alanında hizmet veren kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğinin sağlanması, görev çatışmalarının önlenmesi ve kuruluşlar arası ortak bir veri tabanı oluşturulması sağlanmalıdır.</b>	√	---	---	√	---	√	√
<b>4.1 Üçlü diyalog ve işbirliği yöntemiyle ulusal istihdam strateji ve politikaları belirlenip, uygulamaya konulmalıdır.</b>	√	---	√	√	---	√	---

<b>STRATEJİK AMAÇ</b> ↓ <b>GELİŞME EKSENİ</b> →	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçerimin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>4.2 Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasıyla eş anlamlı olarak, vergi ve sigorta prim yükü, uzun vadeli ve takvimli bir program ilan edilerek, kademeli bir biçimde azaltılmalıdır.</b>	√	√	---	√	---	---	---
<b>4.3 İstihdam bazlı teşvik sistemine geçilerek, ilave istihdam yaratan işverene işe aldığı her işçi için belirli bir süreyle ücret, sigorta primi, muhtasar vergi, enerji bedeli indirimi sağlanmalıdır.</b>	√	√	---	√	---	---	---

<b>STRATEJİK AMAÇ</b> ↓ <b>GELİŞME EKSENİ</b> →	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçerimin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>4.6 Mikro ve KOBİ girişimciliğinin desteklenmesi için mikrokredi sistemi, eğitim ve danışmanlık hizmetleri geliştirilmelidir.</b>	√	√	√	√	---	---	---
<b>4.7 Kısa vadeli mesleki eğitim programları ile kadınların, gençlerin, uzun süreli işsizlerin, özürülülerin, eğitim sistemi dışına çıkmış olanların istihdam edilebilirlikleri sağlanmalıdır.</b>	√	√	√	√	---	---	---

STRATEJİK AMAÇ ↓ GELİŞME EKSENİ→	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişimin Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
4.8 İşgücü piyasası izleme sistemi oluşturularak, mesleki eğitim kurumları ve işletmelerdeki eğitim buna göre düzenlenmeli; etkin bir mesleki rehberlik ve danışmanlık sistemi oluşturulmalıdır.	√	√	√	√	---	---	√
4.10 Kırsal alanda alternatif istihdam imkânları geliştirilerek ve aktif istihdam politikalarının izlenmesi yoluyla işgücünün yerinde istihdamı sağlanmalıdır.	√	√	√	√	√	---	---

## 6.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı Açısından Temel Yansımalar

Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu'nun öngördüğü 2013 Vizyonu'na dönük temel amaç ve politikalara ilişkin belirlenen dört adet stratejik amaçta yer alan temel politika araçları ve hedeflenen çıktılar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Stratejik amaç: Kamusal sosyal hizmetler ve yardımların oluşturulması - Adil gelir dağılımı

2. Stratejik amaç: Siyasi irade ve aktif kamu öncülüğündeki politikaların uygulanması - Sosyal içerme ve insanca yaşam hakları

3. Stratejik amaç: Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi - Sosyal yardımda işbirliği ve koordinasyon

4. Stratejik amaç: İşsizlik ve kayıt dışı sektörle mücadele - İstihdamın artırılması

Birinci stratejik amacın Dokuzuncu Kalkınma Planı'na yansımaları; istikrarlı büyüme, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve özellikle sosyal içermenin güçlendirilmesi eksenlerine katkıda bulunması bağlamında değerlendirilebilir. Etkin bir kamusal sosyal hizmetler ve yardımlar sistemiyle hedeflenen adil bir gelir dağılımı politikası, istikrarlı bir büyümeden beslenmekle<sup>61</sup> beraber, aradaki ilişki çift yönlü olduğundan, sosyal hizmetler ve yardımların insan kaynaklarına yapacağı katkı dolaylı olarak büyümeye de etkide bulunacaktır.

Beşerî sermayenin güçlendirilmesi yoluyla insan kaynaklarına ve kapsamı genişletilmiş bir sosyal hizmetler ve yardımlar alanıyla sosyal dışlanmanın önlenmesi ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına yapacağı katkı dolayısıyla söz konusu amaç, aynı temaları eksen edinen ve Dokuzuncu Kalkınma Planı'na paralel yürütülecek Orta Vadeli Program (OVP)'ların içeriğiyle de paralellik arz etmektedir.

Gelir dağılımının iyileştirmesi ve yoksullukla mücadele politikaları, sadece belirli bir gelir düzeyinin sağlanmasıyla giderilebilecek parasal yoksulluğu hedeflemeyip, eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlere erişim bağlamında insanca yaşam hakkını da gözetmek durumundadır. Bu kapsamda; ikinci stratejik amaç, gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluk sorununa ilişkin politika ve bunların gerektirdiği faaliyetlerin “çözümüne yönelik güçlü bir siyasi irade ve kamunun aktif öncülüğünde yürütülmesi” gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu stratejik amaç çerçevesinde yürütülecek uygulamalar, aslında tüm gelişme eksenlerini doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendirmekle beraber, özellikle sosyal içermenin

<sup>61</sup> Burada, ekonomik büyümenin gelir dağılımı ve yoksulluğun azaltılmasına etkisini belirleyen bir diğer etken olarak, büyümeden elde edilen kazanımların dağılımı da şüphesiz dikkate alınmak durumundadır.

güçlendirilmesine ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına hizmet edeceği düşünülmektedir.

Üçüncü stratejik amaçta öngörülen, sivil toplum kuruluşlarının da yer aldığı bir koordinasyon vasıtasıyla mevcut sosyal yardım kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi de, benzer şekilde, beklenen çıktıları itibarıyla özellikle sosyal içermenin güçlendirilmesine olumlu katkıda bulunacaktır. Belirlenen tarzda gelişmiş bir kurumsal kapasitenin, aynı zamanda, kurumların gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksulluk karşıtı uygulamalar konusundaki istatistik ve araştırma faaliyetlerinin kalitesine de olumlu yönde katkı yapacağı açıktır. STK'ların politika uygulamalarına daha geniş ölçekte dahil olmaları, sosyal kalkınma politikalarında sıkça sözü edilen katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramların hayata geçirilmesiyle yakın ilişkili olduğundan, bu stratejik amaç kapsamındaki faaliyetler özellikle “kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılması”na katkı sağlayacaktır.

İstihdamın artırılması, adil ve dengeli bir gelir dağılımı ile yoksulluğun ortadan kaldırılmasına yönelik politikaların başta gelen araçlarından biri olmaya devam etmektedir. Dördüncü stratejik amaç, istihdamın artırılması kapsamında yeni istihdam alanlarının artırılmasının, işsizlikle ve kayıt dışı sektörle etkin bir mücadele paralelinde sağlanması gerektiğini öngörmektedir. 2006-2008 ve 2007-2009 yıllarını kapsayan OVP'ler de, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdam edilebilirliğin artırılmasını ana gelişme eksenlerinden biri olarak belirlendiğinden, bu tema, Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde de merkezî önemini korumaya devam edecektir. Komisyonun belirlediği stratejik amaç, hemen tüm eksenlerle ilişkili olmakla birlikte; istikrarlı büyüme, rekabet gücünün ve insan kaynaklarının artırılması ve sosyal içermenin güçlendirilmesi eksenlerini yakından ilgilendirmektedir.

### **6.3. Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Politikalarına İlişkin Nihai Değerlendirme**

Yoksulluğun azaltılması ve gelir eşitliğinin sağlanması sürdürülebilir kalkınma ile çakışmaktadır ve bu ortak platformun içerdiği politikalar etkin stratejiler gerektirmekte ve bunlar da sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik, sosyal, çevresel ve kurumsal yönlerini gözeten ve çoğunluğu da farklı sektörleri kesen ve kurumsal sınırlarla kesişen, açık ve tutarlı olması gereken kavramlar ve kapsamlı yaklaşımlara dayanmak zorundadır. Yaygın temel yoksulluk karşıtı yaklaşım; yoksulluğun temel sebeplerinin tespitini, bu sebepleri irdeleyen politika ve uygulamaların tasarlanması ve kademelendirilmesini, bunu müteakip izlemeye dayalı gösterge ya da amaçların belirlenmesini ve yoksullukla başa çıkmada uygulanacak politika ve programlar üzerinde geniş kapsamlı bir mutabakatı gerektirir.

Gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele politikalarının bu Raporda değerlendirilen stratejik amaçlar ve ilgili maddelerinin öngördüğünden daha geniş bir yelpaze ile onlara ilişkin amaç ve araçları kapsamı gerektiği ileri sürülebilir. Özellikle yoksulluk, çok boyutlu bir konu olup; tüketim ve gıda güvencesi, sağlık, eğitim, haklar, güvenlik, insan haysiyeti ve insana yaraşır iş gibi farklı insani yoksunluk boyutlarını kapsamaktadır. Buna uygun olarak konuyla ilişkili politikalar da, uluslararası ticaret ve doğrudan yabancı yatırım, uluslararası finansman, gıda ve tarım, doğal kaynaklar ve çevresel sürdürülebilirlik, yönetişimsel konular (demokrasi ve insan hakları, şeffaflık, kurumsal yönetim, kamu kurumlarının etkinliği, kamu yönetimi reformu, adem-i merkezîyet, yolsuzlukla mücadele, sivil toplum organizasyonunun geliştirilmesi, çalışma hakları), kriz ve güvenlik konuları (kriz önleme ve çözüm, silah ticareti), sosyal konular (eğitim ve sağlık sistemi, sosyal güvenlik ağı, göç) ve geniş ölçekli mali ve ekonomik konuları (makroekonomik politika, mali sektör reformu, dış borç yönetimi, uluslararası/bölgesel kalkınma işbirliği) kapsamaktadır. Bu kadar geniş bir yelpazede, ilgili politikaların birbirine uygun olması gerektiği dikkate alındığında, politika tutarlılığının ciddi bir siyasi zorluk arz ettiği görülmektedir. Ayrıca, hükümet programlarında yer alan geniş hedefler dizisi içerisinde gelir dağılımı eşitliğinin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması, politika yapıcılar için diğer ulusal amaçlara göre yüksek öncelikli bir konumda olabilir. Zira yoksulluk, küresel ölçekte bir sorun hâline gelmekte; siyasi istikrarsızlık, terörizm, çevresel bozulma, yasadışı göç, salgın hastalıklar ve diğer uluslararası sorunlara bir kaynak teşkil etmektedir.

Politika tutarlılığının, küreselleşme sürecinin genel bağlamı içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Küreselleşmenin meydana getirdiği asimetrik oluşumların üstesinden gelinmesi, ancak uluslararası toplum ve hükümetlerin tutarlı politikalara dayalı kararlı eylemleri hayata geçirme koşuluyla gerçekleşebilir. Ayrıca, ülkelerin küreselleşmeden elde ettikleri kazanımları yeni ortamlara uyarlamaları da ayrı bir güçlük arz etmektedir.

Politikaların hükümet çapında koordinasyonu, uyumlu ve tutarlı kılınması karmaşık bir süreçtir. Her bir politikanın rolü, gelir dağılımı ve yoksulluk üzerindeki etkisi ile hükümetin hangi organı tarafından ülke şartlarına uyarlanması gerektiği dikkatli bir politika analizi ve bunun için yeterli kaynağın varlığını gerektirmektedir. Tüm bunları gerçekleştirmenin başlıca yolları arasında; içinde danışmanlık ve fikir teatisini haiz bakanlıklar arası bir çalışma grubunun kurulması, yoksulluğun azaltılmasına yönelik olarak ilgili uluslararası görüşmelerde de yer alan bu politika yapıcılar grubuna politika sunuşları yapılması, mevcut mevzuatın tutarlılık derecesinin sistematik olarak incelenmesi ve kriz yönetimi gibi acil konular için bakanlıklar arası bir görev gücünün kurulması bulunmaktadır. Kapsamlı bir politika tutarlılığı



ve bunu sağlamaya y6nelik politika uyumu s6reci diğer kamusal akt6rleri de i6ermelidir. Bu noktada, sivil toplum kuruluşları ve medya kamuoyunun bilgilendirilmesinde 6nemli rol oynayabilir. Ancak, sahip oldukları bilgi g6venilir, olgulara ve g66l6 analize dayalı olmak zorundadır.

Gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla m6cadele politikalarındaki başarı; politika yapıcıların uyumlu davranışlarına ve bu yolla s6ylemin ger6eğe d6n6řt6r6lmesine bağlıdır. Aslında bu, t6m toplum d6zeyinde bir taahh6t ve değişim k6lt6r6n6n oluşmasını da gerekli kılmaktadır. Bu uzun ve zorlu bir s6re6tir ve kişiler ve kurumlarda olduğu gibi sadece yeni bakış a6ıları, tutum ve işlevler değil aynı zamanda mevcut 6đrenilmiř davranış kalıplarının unutulması ve yenilerinin edinilmesini gerekli kılmaktadır.

## KAYNAKÇA

Altay, A., “Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme”, *Sosyo-Ekonomi*, 2005-2.

Asian Development Bank, *Poverty Reduction and the Role of Institutions in Developing Asia*, 2002.

Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2005 İlerleme Raporu* (Com (2005) 561 Nihai), ([http://www.abgs.gov.tr/uploads/files/İlerleme\\_Raporu\\_2005\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/uploads/files/İlerleme_Raporu_2005_tr.pdf)).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform*, (Ankara: ÇSGB Yayınları, 2005).

Chronic Poverty Research Center Update, July 2005.

Collier, P., Dolar, D., “Can The World Cut Poverty Half ?. How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals”, *World Development Report 2001*, Vol.29, No:11, s.1787-1802.

Çoşkun, M.,N, “Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi”, *Türkiye Ekonomi Kurumu*, Aralık 2005, s. 181-198.

DPT, *Çocuk Özel İhtisas Komisyonu*, DPT Yayınları, 2001, Ankara.

DPT, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, 2001, Ankara.

DPT, *IV. İzmir İktisat Kongresi Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Çalışma Grubu Raporu*, 2004.

DPT, Birleşmiş Milletler, *Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu Türkiye 2005*, 2005.

European Commission, *Employment in Europe 2005: Recent Trends and Prospects*, 2005.

Förster, M., d'Ercole, M., M., *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, OECD, 2005.

GUIO, Anne-Catherine, *Population and Social Conditions*, ISSN 1024-4352, European Communities, 2005.

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü ve Macro International Inc., *Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması 1998*, Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, 1999, Ankara.

[http:// www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia01\\_01.asp](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia01_01.asp)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILEXTN/>

<http://www.daneprairie.com>

[http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story\\_id=4408187](http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=4408187)

<http://www.euturkey.org.tr/abportal/content.asp?CID=986&VisitID={32557318-C7D4-453E-AB89-7562815876C1}&Time=3236>.

<http://www.ikv.org.tr/pdfs/sosyalpolitika.pdf>.

[http://www.indianchild.com/panchayats\\_system\\_india.htm](http://www.indianchild.com/panchayats_system_india.htm)

<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/sigorta.html>.

Işık, O., Pınarcıoğlu, M.M., *Nöbetleşe Yoksulluk, Sultanbeyli Örneği*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

Kanbur, R., Squire, L., “The Evolution of Thinking About Poverty: Exploring the Interactions,” Meier, G., Stiglitz, J. E. (eds.), *Frontiers of Economic Development: The Future in Perspective*, New York: World Bank and Oxford University Press, 2000.

O'Boyle, E., "Poverty: A Concept That Is Both Absolute and Relative Because Human Beings Are At Once Individual and Social," *Review of Social Economy*, Spring 1990.

Resmî Gazete, *2006 Yılı Programı*, 2 Kasım 2005, Sayı:25984.

Robinson, Marguerite S., *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, 2001, içinde : Yılmaz, Rasim, "Mikro Finansman Kuruluşları Geliyor!", Globus, Temmuz.

Sawhill, I. V., "Poverty in the U.S.: Why Is It so Persistent?" *Journal of Economic Literature*, vol. 26, no. 3, September 1988.

Şenses, F., *Küreselleşmenin Öteki Yüzü, Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

TÜİK, 2002-2003-2004-2005 *Hanehalkı Bütçe Anketleri*.

TÜSİAD, *Lizbon Avrupa Konseyi AB Başkanları Konseyi Belgesi 23-24 Mart 2000*, Yayın No: Tusiad-T/2003/1-346, 2003.

UNDP, *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development*, Oxford University Press, 2001.

UNDP, *Human Development Report 2004: Cultural Diversity in Today's Diverse World*, New York: UNDP, 2004.

Winters, L. A., McCulloch, N. ve McKay, A., "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far," *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, March 2004.

World Bank, *A Worldwide Inventory of Microfinance Institutions: Sustainable Banking with the Poor*, Washington D.C. içinde : Yılmaz, Rasim (2003). “ Mikro Finansman Kuruluşları Geliyor!”, Globus, Temmuz.

World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, World Bank Washington, DC, 2000.

World Bank, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, The World Bank and the Oxford University Press, 2001.

World Bank, *Globalization, Growth and Poverty: A World Bank Policy Report*, Oxford University Press, 2002.

World Bank, *Global Economic Prospects, Trade, Regionalism and Development*, World Bank: Washington, DC, 2005.

World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development*, The World Bank and the Oxford University Press, 2005

World Bank, State Institute of Statistics Turkey, *Turkey Joint Poverty Assessment Report*, 2005.

Yereli, A.B., Karadeniz, O., *Kayıt Dışı İstihdam*, Odak Yayınevi, 2004.