

PAPER DETAILS

TITLE: ASGARI GELİR DESTEĞİ VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ: BİR MODEL
DENEMESİ

AUTHORS: Selim COSKUN,Samet GÜNES,Fatih ORTAKAYA

PAGES: 129-158

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/287331>

ASGARI GELİR DESTEĞİ VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ: BİR MODEL DENEMESİ

Selim COŞKUN*

Samet GÜNEŞ**

Fatih ORTAKAYA ***

Öz:

Asgari gelir desteği, geliri belli bir seviyenin altındaki vatandaşlara kamu kaynaklarından düzenli olarak aktarılan nakit transferlerdir. Son yıllarda, sosyo-ekonomik değişimler sonucu genel olarak sosyal yardımlar, özel olarak asgari gelir desteği yeniden önem kazanmaya başlamıştır. Gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğunda asgari gelir desteği uygulamaları mevcuttur. Ülkemizde son yıllarda sosyal yardımlar alanında kurumsal kapasite açısından önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu kapsamda, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması ile birlikte sosyal yardım alanında kurumsal birliktelik sağlanmıştır. Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) tamamlanmış, sosyal yardım- istihdam ilişkisi önemli ölçüde kurulmuştur. Sosyal yardım yararlanıcılarının objektif olarak tespitine yönelik puanlama sisteminin yakın zamanda tamamlanması öngörülmektedir. Diğer taraftan sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ayrılan kaynakların Gayri Safi Milli Hasılaya oranında son on yılda önemli bir artış olmasına karşın bu oran AB ve OECD ülkelerine göre oldukça düşük kalmaktadır. Bu çalışma, ülkemiz için mevcut sosyal yardım kaynaklarını temel alarak asgari gelir desteği modeli önerisi sunmaktadır. Bu model Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi veritabanından çekilen 50.260 hane üzerinde sınanmıştır. Bu kapsamda, sosyal yardımların mevcut kaynaklar kullanılarak hak temelli, insan onuruna uygun ve daha etkin bir şekilde uygulanabileceği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Asgari gelir desteği, sosyal yardım, yoksulluk

* Dr., Daire Başkanı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, selim.coskun@aile.gov.tr

** Uzm., Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, samet.gunes@aile.gov.tr

*** Uzm., Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, fatih.ortakaya@aile.gov.tr

**MINIMUM INCOME SUPPORT SCHEMES AND ITS APPLICBILTY
IN TURKEY: A MODEL PROPOSAL**

Abstract:

Minimum Income Support Scheme is described as regular cash transfers that are financed by public resources for the citizens whose incomes are below the specific cutting point. Recently these supports have re-gained a specific importance as a result of socio-economic challenges. Most of developed countries conduct similar support schemes. In the last years, a significant improvement was observed in the institutional capacity building within social assistance sector in Turkey. In this context, institutional harmonisation has been reached through the creation of a new Ministry of Family and Social Policies. Social Assistance Information System (SOYBIS) has been activated. On the other hand, the ratio of resources allocated for social assistance and service programmes to Gross National Product is still lower than EU and OECD average despite the significant increase in this ratio in Turkey. This paper attempts to present a model for minimum income support scheme depending upon current sources of social assistance in Turkey. The model is tested based on the data taken from Project of Integrated Social Assistance Services data base. The sample size consists of 50.260 households. In this context, social assistance programmes are considered to be more effective, right based and fit to human dignity.

Keywords: Minimum Income Support, social assistance, deprivation

GİRİŞ

Refah devleti anlayışı pek çok ülkede 80’li yıllardaki kapsamlı reformların bir sonucu olarak değişiklikler geçirmiştir. Reformlar klasik refah devletinde olduğu gibi devletin tek taraflı sorumluluğu yerine devlet ve vatandaşın karşılıklı sorumluluklarının olması gerektiği savına dayanmaktadır. Bu yöndeki politikalar farklı ülkelerde “workfare”, “aktivasyon” vb. gibi isimler altında uygulamaya konulmuştur. Uygulamalardaki temel düşünce yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önüne geçilmesinde, özellikle çalışabilir durumdaki bireylerin “yeterliliklerinin” artırılması; gerek eğitim gerekse sermaye desteği vererek söz konusu kişilerin iş piyasasına dâhil edilmesi ve sosyo-ekonomik hayata entegre edilmesidir. Bu yaklaşıma yönetilen temel eleştiri konusu beceri kazandırıcı eğitimler ile küçük çaplı sermaye transferlerinin yoksullukla mücadelenin sadece bir boyutunu oluşturduğu; diğer boyutunun ise çalışamayacak durumda bulunan vatandaşlar ile iş piyasasına girme şansını yapısal veya konjektürel nedenlerden dolayı büyük ölçüde kaybetmiş vatandaşların şartlı veya şartsız olarak belirli bir nakit gelir ile desteklenmesi gerektiğidir.

Söz konusu eleştiri neticesinde sunulan çözüm önerisi ise Negatif Gelir Vergisi, Asgari Geçim Gelir Desteği gibi farklı isimler ile ifade edilen “Asgari Gelir Desteği”dir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin büyük çoğunluğunda normatif ve idari bir yoksulluk eşiği belirlenerek toplumun hiçbir bireyinin altına düşmesine izin verilmeyecek bir minimum standart (asgari gelir düzeyi) oluşturulmaktadır. Asgari gelir desteği de geliri tespit edilen değerin altında kalan vatandaşlara kamu kaynaklarından düzenli olarak aktarılan nakit transferlerini tanımlar (Coşkun ve Tireli, 2008: 91). Böylelikle bireylerin asgari bir refah düzeyine ulaştırılması hedeflenmektedir.

Son yıllarda yoksullukla mücadele kapsamında ülkemizde gerek kurumsal alt yapının iyileştirilmesinde gerekse dezavantajlı gruplara ayrılan kaynakların artırılmasında çok önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu kapsamda, sosyal yardımların daha etkin olarak uygulanması bağlamında pek çok batı ülkesinde uygulanan asgari desteğinin ülkemizde de uygulanabilirliği farklı düzlemlerde tartışılmaktadır. Bu çalışmanın amacı asgari gelir desteğinin ülkemizde uygulanabilirliğine ilişkin bir model geliştirmektir. Bu doğrultuda, öncelikle asgari gelir desteğinin kavramsal

çerçevesine değinilecek olup; ülkemizde sosyal yardımların genel durumu ve Dünya uygulamaları ele alınacaktır. Hemen ardından Asgari Gelir Desteği modelinin Türkiye’de uygulanabilirliğine ilişkin bir öneri oluşturularak programının maliyetine ilişkin senaryolara (projeksiyonlara) yer verilecektir. Son bölümde genel bir değerlendirmeye yer verilerek çalışma sonlandırılacaktır.

D) ASGARI GELİR DESTEĞİ: TANIM VE UYGULAMALAR

Yoksullara nakit gelir desteği sağlanması önerisiyle ilgili ilk kapsamlı ve sistematik tartışmanın, Thomas Paine’in 1791 yılında yayınlanan *Rights of Man* (İnsanın Hakları) adlı kitabında bulunduğu söylenebilir (Buğra ve Sınmazdemir, 2006: 2). Geroje Stigler 1946 yılında geliri belirli bir seviyenin altında kalan vatandaşlara devletçe ödeme yapılmasını temel alan bir gelir vergisi teorisi öne sürmüştür. 1962 yılında Milton Friedman “Kapitalizm ve Özgürlük” (Capitalism and Freedom) adlı kitabında “negatif gelir vergisi (NGV)” adı altında bu konuya değinmiştir. Friedman’a göre kapsamlı bir nakdi gelir desteği olan ve pozitif gelir vergisi ile bağlantılı olarak uygulamaya konulan bir NGV, karmaşık ve çok fazla sayıda spesifik programın yer aldığı mevcut refah sistemlerinin yerini alacak bir mali araçtır (Aktan, 2002: 621).

Asgari Gelir Desteği, geliri önceden belirlenmiş bir gelir düzeyinin altındaki bütün vatandaşlara, kamu kaynaklarından düzenli olarak yapılan ve zaman zaman toplum yararına çalışma veya bir eğitim programına devam etme şartına bağlı olarak verilebilen ve amacı yoksul vatandaşları toplumca kabul edilebilir asgari bir yaşam düzeyinin üzerine çıkarmayı sağlamak olan nakit transferleridir. Asgari gelir desteği, geliri belli bir seviyenin altındaki vatandaşlara kamu kaynaklarından düzenli olarak aktarılan nakit transferler olarak tanımlanabilir. Son yıllardaki sosyo-ekonomik değişimler sonucu genel olarak sosyal yardımlar, özel olarak asgari gelir desteği yeniden önem kazanmaya başlamıştır. Bu değişimler arasında esnek istihdam yapısı, yaşlanan nüfus ve değişen aile yapısı, yoksulluğun artması ve sosyal güvenlik sisteminin karşı karşıya olduğu mali problemler gelmektedir (Erdem, 2006: 1).

AB’de Yunanistan ve Macaristan dışındaki tüm ülkeler yasal asgari gelir uygulamasına sahiptir. Garantili asgari gelir düzeyi toplumun hiçbir

üyesinin altına düşmesi kabul edilemeyecek toplumsal minimum standardı tanımlamaktadır. Bu seviye, resmi olmayan bir yoksulluk sınırına işaret etmekte, bunun üzerinde bir sosyal hak bireye taahhüt edilmektedir. Garanti asgari gelir düzeyi “de facto” yoksulluk sınırı (poverty line) olarak kabul edilebilir. Bunun nedeni her hükümetin bu düzeyi asgari kaynakların sınırı olarak kabul etmesidir. Minimum sosyal standart siyasi bir karardır ve hükümetlerin en son çare olarak vereceği sosyal desteğin düzeyini belirler. Burada şunu da belirtmekte yarar vardır ki; asgari gelir düzeyi, resmi yoksulluk sınırının çok altında bir miktar belirlenir. Bunun nedeni yüksek bir sosyal yardımın çalışmamayı teşvik edeceği ve bütçeye mali yük getireceği gibi iddialardır (Atkinson vd., 2002: 87).

Sosyal yardımlar ve asgari gelir desteği sistemleri, genel olarak en ademi merkezi yapıya sahip olan sosyal koruma uygulamalarıdır. Bu tür yardımlar- gelir destekleri için kural ve kriterler çoğunlukla merkezi hükümet tarafından belirlenmekte, uygulamalar ise yerel düzeyde gerçekleşmektedir. Buna bir tür “yönetişim” demek mümkündür. Yardım alma koşulları yaş, ikamet yeri ve vatandaşlık şartlarına bağlanabilir. Son yıllarda gittikçe öne çıkan ve tartışılan yardım şartlarından birisi çalışma ve aktif olarak iş arama şartıdır (workfare) (Erdem, 2006: 2).

Tüm sosyal yardım türleri belli bir ölçüde yoksulluğu önlemekle birlikte, minimum gelir yardımları açık bir şekilde yoksullukla mücadele için tasarlanmış olup yeterli bir yaşam düzeyini sağlamayı amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle garanti minimum gelir şemaları yoksulluğu önlemede kilit bir rol oynamakta ve AB ve diğer uluslar arası kurumlar sürekli olarak minimum gelir şemalarının yoksullukla mücadeledeki rolüne vurgu yapmaktadır. Bazılarına göre garanti minimum kaynakları Avrupa Sosyal Modelinin bir unsuru haline gelmiştir (Saraceno, 2002:1-3).

Çalışmalar minimum gelir yardımlarını genel olarak üç grupta sınıflandırmaktadır; genel, kategorik ve bağlı-şartlı yardım (tied benefits) (Kuivalainen, 2004). Genel minimum gelir yardımı kapsamlı olup yeterli kaynağı olmayan ortalama testi-para ve mal varlığı testini - geçen (means test) herkese açıktır, nüfusun belli bir bölümü için sınırlı değildir. Genel ve evrensel bir gelir desteği fazla yaygın değildir. Daha yaygın olan yaşlılar ve işsizler gibi nüfusun belli bir bölümüne yönelik kategorik minimum gelir yardımlarıdır. Bağlı-şartlı yardımlar belli mal ve hizmetlere aynı veya nakdi

olarak ulaşabilmeyi ifade eder. Bu yardımların tipik örneği konuttur (Kuivalainen and Heikkilä, 2006: 33).

AB ülkelerin büyük çoğunluğunda gelir desteği sağlayan bir minimum gelir şeması bulunmaktadır. Yunanistan ve Macaristan dışında hemen tüm ülkeler genel garanti minimum gelir yardımı sistemine sahiptir. Bu yardımların ortak bir özelliği yeterli yardıma sahip olmayanlara minimum gelir sağlamak üzere tasarlanmış olmalarıdır. Tüm ülkelerdeki temel ilke bu yardımlara başvurmak için tüm yardım türlerinin bitirilmiş olmasıdır. Genel yardımlar, diğer sosyal güvenlik sistemlerince kapsanmayanlara belli düzeyde bir gelir sağlar. Bu yardımların tipik bir özelliği “son çare” ve geçici bir yardım olmasıdır. Genel yardımlar, bu yardımın alınmaması durumunda geliri olmayanlara temel bir gelir sağlar. Bu nedenle iki temel fonksiyonu vardır. Birincisi adının da anlaşılabileceği gibi minimum gelir sağlamasıdır. İkinci fonksiyon insanların yoksulluğa düşmesinin önlenmesidir. Lüksemburg ve İspanya örneğinde açıkça yardımların yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanmayı önleme amacı ile oluşturulduğu ifade edilmektedir (Kuivalainen and Heikkilä, 2006: 33- 34).

Sadece Lüksemburg ve Avusturya genel ve tamamen kapsayıcı bir genel asgari (minimum) gelir yardım sistemine sahiptir. Yaygın olan yardım türü nüfusun belli gruplarına, diğer bir deyişle kategorik sosyal yardım türüdür. Kategorik sosyal yardımlar yeterli kaynağa sahip olmamanın yanında nüfusun belli bir bölümüne dâhil olan, yaşlılık gibi, bireylere hitap eden yardımlardır. Özürlülerden, yaşlılara, işsizlerden bağımlı çocuğa sahip ailelere kadar pek çok grubu kapsayan kategorik sosyal yardımı mevcuttur (Heikkilä and Kuivalainen, 2002: 52). Özellikle, kategorik yardım programlarında özörlöölere özel bir önem verilmektedir. Pek çok ölkede bu tür yardımlar primsiz yardımlar alanında önemli bir yer tutmaktadır. Belçika, İtalya ve Slovakya’da özörlöölere için birden fazla yardım programı mevcuttur. Kategorik yardım türünün ayrı olarak düzenlendiğı diğler bir grup yaşlılardır. AB öyelerinin büyük çoğunluğunda yaşlılara yönelik yardımlar bulunmaktadır.

Sosyal yardımların yoksulluğunun etkisinin azaltılmasında, minimum gelir yardımları için seçilebilme- hak sahibi olabilme- kuralları çok önemli bir yere sahiptir. Eğer asgari gelir şemaları yalnızca marjinal bir grubu kapsarsa yoksul pek çok aile bu yardımlardan yararlanamaz. Bunun bir

sonucu olarak bu yardımların yoksulluğu azaltma etkisi minimum düzeyde kalır. Yardımlarla ilgili diğer önemli bir konu yardımların süresidir. Üye ülkelerin pek çoğunda yararlanma süresi sınırsızdır. Daha doğru bir deyişle seçilebilirlik kriterleri karşılandığı sürece kişiler minimum gelir desteğinden yararlanmak için başvurabilir. Sekiz üye ülke sosyal yardımların süresini sınırlama getirmektedir; Letonya, Slovenya, Litvanya, Slovakya, İspanya, Fransa, İtalya ve Portekiz (Kuivalainen and Heikkilä 2006: 35).

Üye ülkelerin çoğunluğunda ilke olarak 18 yaşı ve üzerindeki sosyal yardımlara başvurabilmektedir. İspanya, Fransa ve Lüksemburg’da sosyal yardımlardan 25 yaşı ve üzerindeki yararlanmaktadır. Pek çok ülkede yardımlara başvuru yaşı 18’den başlamasına karşın gençlere farklı miktarlarda sosyal yardım yapılmaktadır. Örneğin Hollanda’da 21 yaş altındakiler için yardım miktarı daha düşük tutulmuştur. Genel eğilim, gençlere ilişkin kuralların daha sıkı hale getirilmesidir. Son 15 yıldır gençlere yönelik koşullar daha sıkı hale getirilmiş buna karşın ebeveynlerin sorumlulukları genişletilmiştir (Kuivalainen, 2004:124- 125).

Ülkeler yardımları vatandaşlık veya ikametgâh koşulları ile sınırlandırabilmektedir. İlke olarak bu konuda iki ayrı yol izlemektedir; hiçbir vatandaşlık koşulu koymamak veya vatandaş olmayanlara sınırlamalar getirmek ve bu ikinci gruba yardımları daha düşük tutmak. Üye ülkelerin çoğunda teorik olarak yardımlar söz konusu ülkede yasal olarak ikamet eden kişilere açıktır. Uygulamada pek çok ülkede vatandaş olmayanlar da kamu yardımlarından faydalanabilmektedir. Ancak vatandaş olmayanlar için daha detaylı ve sınırlayıcı şartlar getirilmektedir. Örneğin Almanya’da, bu ülke ile sosyal güvenlik anlaşması olan ülkelerin vatandaşları sosyal yardımdan yararlanabilmektedir. Kuralların en katı olduğu ülkelerden birisi Danimarka’dır. Yardımdan faydalanmak için son sekiz yılın yedi yılında bu ülkede ikamet etmek gereklidir. Lüksemburg’da son 20 yılın en az 5 yılını bu ülkede geçirme şartı vardır. Son 15 yılın eğilimi ülkelerin çoğunda vatandaş olmayanlara daha katı kuralların getirilmesidir. Almanya ve Finlandiya gibi ülkeler göçmen ve mülteciler için ayrı bir yardım şeması oluşturmıştır (Kuivalainen, 2004: 122-124).

Son yıllarda sosyal yardımlarla ilgili diğer bir eğilim ve değişim iş ve iş arama şartlarının öne çıkması olmuştur. Eardley vd.’lerinin (1996: 147) raporuna göre 1990’ların başında ülkelerin büyük çoğunluğunda iş testi

(work test) sosyal yardımlardan yararlanma şartı olarak uygulanmaya konulmuştur. Benzer olarak Lømedel ve Trickey'in (2000: xi) yapmış olduğu araştırma kapsamına giren bütün ülkelerde 1990'li yıllarda zorunlu iş aktiviteleri sosyal yardımların bir unsuru haline gelmiştir. Ülke olarak sosyal yardımlardan yararlanma şartsız (un-conditional) bir uygulama değildir. İş görebilir durumda olan ve çalışma çağındaki kişilerin yardımlardan yararlanabilmesi için işle ilgili koşulları yerine getirmesi gerekmektedir. Bu durum bazılarında pasif refah devleti uygulamalarından aktif refah devleti uygulamalarına geçiş olarak değerlendirilmektedir. Temel olarak her üye ülkede minimum düzeyde yardımdan yararlananların işsiz olarak kayıt yaptırılması ve aktif olarak iş aradıklarını belirtmeleri gerekmektedir (Eardley vd.,1996; 147-148, Lømedel ve Trickey, 2000: xi).

II) TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLAR

Türkiye'de sosyal yardımların gerek uygulanış şekline gerekse finansman kaynaklarına bakıldığında, Güney Avrupa Tarzı bir sosyal yardım anlayışının hakim olduğu söylenebilir. Esas itibarıyla sosyal yardımlar ve yoksullukla mücadele aile dayanışmasına bırakılmış bir alan olarak kabul edilmekte ve devletin sorumluluğu tali görülmektedir (Buğra ve Keyder, 2005: 212-213). Bu çerçevede Türkiye'de sosyal yardımların başlıca özellikleri şu şekilde öne çıkmaktadır. Birincisi, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması ile birlikte sosyal yardımlar alanında kurumsal birliktelik sağlanmış olmakla birlikte mevzuat karmaşası devam etmektedir. İkinci olarak, son yıllarda ciddi bir kaynak artışı olmakla birlikte OECD ve Dünya örnekleri ile kıyaslandığında hâlihazırda sosyal yardımların GSYH'dan aldıkları pay oldukça düşüktür. Bununla ilişkili olarak, sosyal yardımların "cömertlik" seviyesi özellikle göreceli yoksullukla etkin mücadeleye olanak sağlayacak düzeyde değildir. Ülkemizde sosyal yardımlar "hak temelli" olarak uygulanmamaktadır. Bununla birlikte sosyal yardım-istihdam ilişkisinin büyük ölçüde kurulmuş olması ve bilişim teknolojilerinin sosyal yardımların etkin sunumu adına yoğun bir şekilde kullanılıyor olması da dikkat çekmektedir.

A) Kurumsal Birliktelik ve Mevzuat Farklılıkları

Ülkemizde kamusal sosyal yardımlar en geniş örgütlenme yapısıyla Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) tarafından ülke genelinde kurulu bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla 3294 sayılı kanun doğrultusunda yürütölmektedir. SYGM tarafından, sosyal güvencesi bulunmayan kişilere yönelik gıda, barınma, yakacak, eğitim, sağlık yardımları başta olmak üzere çalışabilir durumda bulunan yoksul kişilere yönelik gelir getirici proje destekleri verilmektedir. Bu kapsamda 2010 yılı verilerine göre 2 milyonu aşkın haneye farklı adlar altında yardımlar yapılmıştır.¹

Sosyal Güvenlik Kurumu’nca 65 yaşını aşmış muhtaç vatandaşlara ve özörlöülere üç aylık maaş ödemesi yapılmaktadır. 2022 sayılı kanuna göre SGK tarafından 2010 yılında yaklaşık 1,3 milyon kişiye yardımlar yapılmıştır.

Öte yandan Mülga Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından ağır özörlöülere yönelik “Evde Bakım Ücreti” ödemesi yapılmaktadır. 2010 yılında 2828 sayılı kanun doğrultusunda yaklaşık 300 bin kişiye bir net asgari ücret tutarında ödeme yapılmıştır.

Ayrıca Sağlık Bakanlığınca ödeme gücü olmayan kişilerin sağlık giderleri Yeşil Kart uygulaması ile karşılanmaktadır. 3816 sayılı kanuna göre 2010 yılında yaklaşık 9,6 milyon kişiye destek verilmiştir.

Aynı hedef kitleye yönelik olarak farklı kurumlarca yürütölen sosyal yardım niteliğindeki uygulamalar 2011 yılında çıkarılan 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile büyük ölçüde aşılmıştır. Zira bahsi geçen KHK ile birlikte evvelce Başbakanlığa bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) adını alarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanmış, SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılarak faaliyetleri SYGM’ye devredilmiştir. Ayrıca SHÇEK kapatılarak Evde Bakım Aylığı iş ve işlemleri Bakanlığa geçmiştir. Son olarak da 1 Ocak 2012 tarihinden itibaren Yeşil Kart uygulamasına son verilerek Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilmiştir. Genel Sağlık Sigortasından faydalanmak için ihtiyaç duyulan gelir testleri de SYGM tarafından belirlenen usul ve esaslar

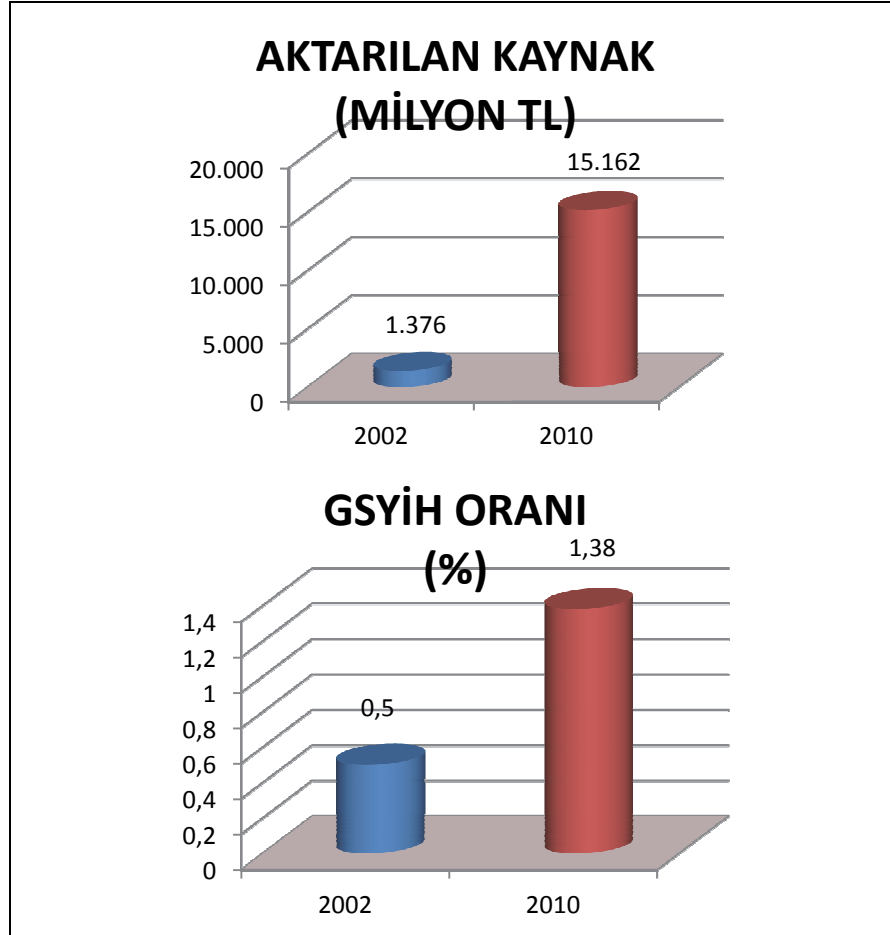
ile hayata geçirilen bilişim uygulamaları vasıtasıyla SYD Vakıflarınca yapılmaya başlanmıştır. Böylelikle sosyal yardımlar alanındaki parçalanmış yapı büyük ölçüde giderilmiştir.

Ancak, kurumsal birliktelik sağlanmış olmakla birlikte mevzuat farklılıkları devam etmektedir. Zira SYGM, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümlerine göre sosyal güvencesi olmayan ve bu kurumlardan gelir almayan yoksul ve muhtaç vatandaşlara yardım yaparken; gelir testinde 5510 sayılı Genel Sağlık Sigortası ve Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları dikkate alınarak hane içinde kişi başına düşen geliri brüt asgari ücretin üçte birinden az olan kişilerin GSS primlerini karşılamaktadır. Benzer şekilde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı "Evde Bakım Aylığı" uygulamasında hane içinde kişi başına düşen geliri brüt asgari ücretin üçte ikisinden az olan ağır özürliülere bakan aile yakınlarına ödeme yapmaktadır.

B) Sosyal Harcamalarda Artış ve Cömertlik Sorunu

Son on yıllık göstergelere bakıldığında Türkiye'nin gerek yoksullukla mücadele gerekse İnsani Gelişimde önemli bir başarı sağladığı görülmektedir. Kuşkusuz bunda en önemli pay sosyal alana ayrılan kaynakların ciddi anlamda artırılmasında yatmaktadır. 2002 yılında sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan kaynak 1 milyar 376 milyon TL, iken 2010 yılında ayrılan kaynak 15 milyar 162 milyon TL'ye yükseltilmiştir. Söz konusu harcamaların Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya oranı 2002 yılında %0,5 iken bu oran 2010 yılında %1,38'e yükseltilmiştir.

Bununla birlikte OECD ve AB ülkelerinde sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan kaynağın GSYİH'ya oranı %2,5 ile %3 arasında değişmektedir (Angel-Urdinola vd, 2009:5). Ayrıca, ülkemizde muhtaçlık ölçütü gözetilmeksizin tüm öğrencilere verilen ücretsiz kitap ve öğle yemeği ödemeleri ile yakacak, barınma ve proje desteği gibi aynı nitelik taşıyan ödemeler de hesaba katıldığında ulaşılan %1,38'lik oran hemen hemen tamamı nakdi nitelik taşıyan ve doğrudan yoksul hanelere ödeme yapılmasını esas alan AB ve OECD ülkelerine göre oldukça düşük kalmaktadır.



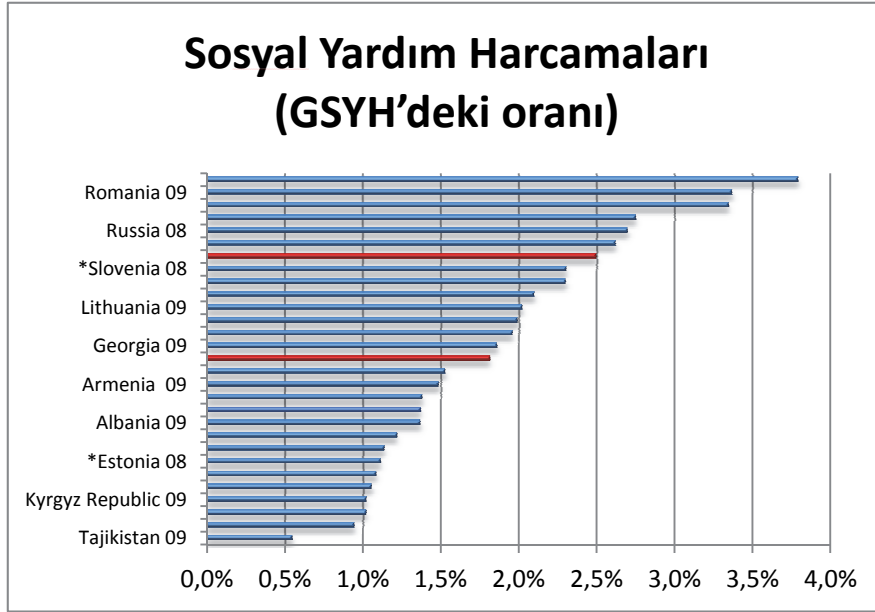
Kaynak: SYGM istatistikleri: Ekonomi Koordinasyon Kurulu için SYGM’nin resmi yazışmalar sonucu elde ettiği veriden üretilmiştir.

Grafik: 1

Türkiye’de Sosyal Yardımlara Aktarılan Kaynak (2002 ve 2010)

OECD 2007 yılı rakamlarına göre üye ülkelerin sosyal yardım harcamalarının GSYİH’ya oranı %2,5 olarak gerçekleşirken; ülkemizde söz konusu oran %0,96 olmuştur. Son yıllarda sosyal harcamalardaki artış ile birlikte bu oran %1,38’ler seviyesine çıkmakla birlikte halen Hırvatistan, Bosna-Hersek, Ukrayna, Makedonya, Rusya, Ermenistan ve Bulgaristan gibi

geçiş yaşayan ve ekonomik zorluklar ile boğuşan ülkelerin gerisinde kaldığımız gerçeği değişmemektedir (Angel-Urdinola vd, 2009:5).



Kaynak: Williams vd., 2012

Grafik: 2

ECA Ülkelerinde Sosyal Yardım Harcamaları (GSYH'deki oranı)

Dünya Bankası verileri ülkemizdeki sosyal yardım harcamalarını bir miktar yüksek göstermektedir. Dünya Bankası tarafından 2008 yılında yapılan ve 2004 yılının esas alındığı “Dünya Bankasının Analitik Çalışmasından Elde Edilen Sosyal Güvenlik Ağları Harcamaları Verilerine” göre ülkemizde sosyal yardım harcamalarının GSYİH’ya oranı %2 çıkmaktadır (Weigand ve Grosh; 2008). Ancak söz konusu araştırmada sosyal yardım olarak hangi harcamaların esas alındığı tam olarak belirlenemediği için metodoloji konusunda soru işaretleri bulunmaktadır.

OECD ve AB ülkelerinin altında bir sosyal harcama yapılmasına rağmen ekonomide yaşanan olumlu gelişmelerin de etkisiyle yoksulluk

oranlarında ciddi bir iyileşme sağlanmıştır. Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan Yoksulluk Araştırması sonuçlarına göre:

- 2002 yılında %1,35 olan gıda yoksulluğu oranı 2009 yılında %0,48’e;
- 2002 yılında %26,96 olan gıda ve gıda dışı yoksulluk oranı 2009 yılında %18,08’e indirilmiş;
- Günlük 1 doların altında bir gelirle yaşayan toplum kesimi ise kalmamıştır.
- Yoksulluk ölçümünde dünya genelinde kullanılan bir kıstas olan günlük 4,3 doların altında gelirle yaşayan toplum kesimi oranında da ciddi iyileşmeler sağlanmış olup; 2002 yılında %30,30 olan bu oran 2009 yılında %4,35’e, 2010 yılında 3,66’a indirilmiş;
- 2,15 doların altında gelirle yaşayan toplum kesimi oranı ise %3,04’ten 2010 itibariyle %0,21’ye indirilmiştir (TÜİK, 2011 ve 2012).

Bununla birlikte sosyal yardımlar konusunda farkındalık düzeyinin yükselmesinden dolayı sosyal yardım talep eden kişi sayısında ciddi bir artış olmuştur. Bu durum kişilere verilen sosyal yardım miktarının (cömertliğin) düşük kalmasına neden olmaktadır. Zira SYGM tarafından 2010 yılında hane başına yapılan yardım tutarı yıllık 1,038 TL olarak gerçekleşmiştir. TÜİK tarafından belirlenen açlık ve yoksulluk sınırları dikkate alındığında verilen tutarın son derece düşük kaldığı görölmektedir. Ayrıca söz konusu tutar içinde ücretsiz kitap, öğle yemeği gideri gibi muhtaçlık ölçütü olmadan verilen destekler ile sınırlı sayıda kişinin yararlandığı proje destek ödemelerinin de olması sosyal yardımların yoksullukla mücadeledeki etkisini azaltmaktadır.

C) Hak Temelli Sosyal Yardım Sorunu

Ülkemizde sosyal yardımlar kısmi olarak hak temelli tanımlandığı görölmektedir. Hak temelli sosyal yardım dendiğinde yoksullukla mücadelenin siyasi bir konu olarak ele alındığı ve bahsi geçen soruna karşı hukuk alanında çeşitli hakların tanımlandığı ve güvence altına alındığı bir anlayış akla gelmektedir.

Bu çerçevede kişilerin hukuken tanımlanmış veya kanunen yetkili kılınmış bir otorite tarafından belirlenecek asgari bir seviyenin altında yaşamını idame ettirmek durumunda kalması halinde yararlanacağı yardım türleri, söz konusu yardımlardan yararlanma koşulları, yardım miktarları, yararlanıcıların seçim kriterleri ile finansman kaynaklarının tanımlanması gerekmektedir.

Ülkemizde belirli dezavantajlı gruplara göre şekillendirilen ve 2022 sayılı kanuna göre verilen Yaşlılık ve Özürlülük Maaşı ile 2828 sayılı kanuna göre verilen Evde Bakım Aylığı uygulamaları hak temelli bir yapı arz etmekle birlikte sadece yoksulluk durumuna düşülmesi durumunda yararlanılacak yardımlar için hukuki güvencenin tam olarak tanımlanmadığı görülmektedir.

29.12.2011 tarih ve 2011/8 sayılı Fon Kurulu kararı ile eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakdi sosyal yardım programı başlatılması kararı alınmıştır. Bu kapsamda Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sisteminde gerekli modül yazılım işlemleri tamamlanmıştır. Düzenli nakdi yardım programının hedef kitlesi; eşi vefat etmiş, muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan kadınlar olarak belirlenmiştir.

D) Sosyal Yardımların Etkin Sunumu Adına Yürütülen Çalışmalar

Türkiye’de sosyal yardımların tek çatı altında toplanması ve farklı kurumlar tarafından verilen sosyal yardımların birleştirilerek yardımların hane refahına olan etkisini azami kılmak adına bir çok umut vadeden proje hayata geçirilmiştir:

1) Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS)

SOYBİS, sosyal yardım başvurusu yapan kişilerin muhtaçlıklarını ve kişisel verilerini merkezi veri tabanlarından temin/tespit etme ve mükerrer yardımların önlenmesine yönelik olarak kurumlar arası (online) veri paylaşımını sağlama amacıyla Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından 2009 ve 2010 yıllarında hayata geçirilmiş bir e-Devlet uygulamasıdır.

Projenin amacı, sosyal yardım başvurusu yapan kişilerin kişisel verilerini ve sosyo-ekonomik verilerini kamunun merkezi veri tabanlarından tespit etmek, başvuru için istenen farklı içerikteki 27 adet evrakı ortadan kaldırmak, başvuru süresini 15-20 günden saniyelere indirmek, farklı kurumlar tarafından mükerrer sosyal yardım verilmesini önlemek ve yoksul olmadığı halde yardım almak isteyen kişilerin suiistimallerini engellemektir.

Projenin hayata geçirilmesi ile birlikte sosyal yardım başvurusu yapan kişilerin sadece TC kimlik numaraları vasıtasıyla nüfus, adres, sosyal güvenlik, araç-tarım arazisi- gayrimenkul sahipliği, ticari faaliyet bilgisi, diğer kurumlardan yardım alıp almadığı gibi 28 ayrı verisi 14 kurumdan saniyeler içinde online olarak temin edilmeye başlanmıştır.

Böylelikle kişilerin yardımlardan yararlanmak için muhtaçlıklarını ispatlama külfeti ortadan kaldırılmış, mükerrer yardımlar ve suiistimler engellenmiştir.

2) Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi (Bütünleşik)

Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi, yoksul ve muhtaç kişilerin başvurularının alınması, hane dosyalarının oluşturulması, kişisel verilerinin ve sosyo-ekonomik bilgileri ile servet unsurlarının merkezi veri tabanlarından sorgulanması, hanenin sosyo-ekonomik durumuna ilişkin mahallinde yapılan sosyal incelemeye ilişkin raporların tutulması, muhtaçlık kararının verilmesi, yardım ödemlerine ilişkin banka talimatlarının verilmesi ve gerçekleştirilen tüm yardımlara yönelik otomatik muhasebeleştirme eylemlerinin tamamının elektronik ortamda yürütüldüğü bir bilgi (bilgi) sistemi olup ekim 2011’de hizmete açılmıştır.

Bütünleşik aynı zamanda 4,1 milyon hane ve bu hanelerde yaşayan 17 milyon kişinin tüm sosyo-ekonomik verilerinin ve diğer kurumlardan aldığı yardım ve ödeme bilgilerinin tutulduğu bir “yoksulluk envanteridir.”

Projenin amacı, sosyal yardım başvurusu yapan kişilerin başvurudan ödemelere kadar tüm işlemlerini elektronik ortamda yürütmek, hane yaklaşımına geçerek hane bazlı olarak yoksulluk envanteri oluşturmak, yoksul hanelerin tüm sosyo-ekonomik verilerini ve gelirlerini sağlıklı bir veri tabanında toplamak, muhasebe ve banka ödeme işlemlerini elektronik ortamda yaparak hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak, suiistimleri

engellemek ve kurumlar arası veri paylaşımı sağlayarak vatandaş odaklı etkin kamu hizmeti sunmaktır.

3) Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Tespitine Yönelik Puanlama Formülü Projesi (Puanlama)

Kamu kaynakları ile yürütülen tüm sosyal yardımlarda sosyal yardım başvurusu yapan kişilerin muhtaçlık seviyesini nesnel kriterlere göre belirleme amacı güden Puanlama Projesi kritik bir önem taşımaktadır. Zira bölgesel farklılıkları ve kıır-kent ayrımını içeren bir puanlama formülü kişilerin gelir, servet ve harcamalarını esas alarak nesnel bir muhtaçlık tespitine olanak sağlayacaktır.

Bu nedenle SYGM tarafından 2012 yılı içinde tamamlanarak Bütünleşik Sistemi üzerinden uygulamaya alınması hedeflenen Puanlama Formülünün, sosyal yardım alanında yapılması gereken mevzuat düzenlemelerine ve yapısal değişikliklere öncülük etmesi beklenmektedir.

4) Sosyal Yardım – İstihdam İlişkisinin Kurulması

Son on yıllık periyotta sosyal yardımlarda meydana gelen artış, kişilerin sosyal yardımlardan yararlanmak için istihdam dışında kaldığı yolunda bir kaygıyı ve şüpheyi de beraberinde getirmiştir. Ülkemizde ampirik olarak kanıtlanamasa da cömert sosyal yardımların kişilerdeki çalışma müşevviklerini azalttığı düşüncesi ekonomi yönetimi tarafından da kabul görmüştür.

Bu nedenle Nisan 2010'da Ekonomi Koordinasyon Kurulu "Sosyal Yardım-İstihdam İlişkisinin Kurulması Eylem Planı"nı benimseyerek, sosyal yardım başvurusu yapan veya sosyal yardım alan hanelerdeki çalışabilir durumda bulunan tüm kişilerin İŞKUR veri tabanına kaydedilmesi ve İŞKUR tarafından aktivasyon uygulamalarında bahsi geçen kesimin öncelikle değerlendirilmesi konusunda karar almıştır.

Söz konusu karar doğrultusunda öncelikle yardım başvurusu yapan kişilerin SOYBİS üzerinden İŞKUR veri tabanına kaydedilmesi uygulamasına başlanmıştır; hemen ardından Bütünleşik Sistemindeki kişilerin otomatik olarak İŞKUR veri tabanına yönlendirilmesi uygulamasına geçilmiştir.

Uygulamanın aktif olarak başladığı Nisan 2011’den Aralık 2011’e kadar 200 bin kişinin kaydı SYGM tarafından İŞKUR’a yapılmış; İŞKUR tarafından da 13.000 kişi ile bireysel görüşme yapılmış, 2.520 kişi işe yerleştirilmiş ve 2.800 kişi kursa alınmıştır.

III) TÜRKİYE’DE ASGARİ GELİR DESTEğİ UYGULANMASINA YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ

Ülkemizde, önceden belirlenen şartların yerine getirilmesi kaydıyla yoksulluk durumu devam ettiği sürece muhtaç kişilere düzenli olarak “hak temelli” nakdi ödeme yapılması hususu tartışmaya açıldığında, birçoğu araştırma ve analize dayanmayan ve ön yargı niteliğinde argümanlar öne sürölmektedir:

- Bunlardan ilki ölkö nüfusumuzun büyüklüğü ve buna paralel olarak yoksul sayısının fazla olması nedeniyle Asgari Gelir Desteğinin ölkemizde yürütölemeyeceği yolundadır. Bu argümanın altında esas itibarıyla ölköce program için ihtiyaç duyulan kaynağın bulunamayacağı ve yardım alan hanelerin takip edilemeyeceği varsayımı bulunmaktadır.
- Bir diğer argüman ise insan doğasının “rahat yaşamaya yatkın” olduğu düşüncesiyle Asgari Gelir Desteğinin bireylerdeki çalışma güdüsünü körelteceğini ve kişileri “yardıma bağımlı” hale getireceği yolundadır.
- Son olarak da nakdi olarak düzenli bir ödemenin sosyal yardımlar konusunda bir talep patlaması meydana getireceği ve programdan faydalananak kişilerin “yoksulluğu” nesnel olarak tespit edilemeyeceğinden dolayı programın sosyal barışı bozma riski ortaya çıkaracağı yolundadır.

Tüm bu kaygılar göz önüne alınarak ölkö şartlarına uygun şekilde tasarlanmış ve şartlılık ilkesi ile desteklenmiş bir Asgari Gelir Desteği Modeli ölkemizde uygulanabilir. Ancak Asgari Gelir Desteğini hayata geçirmek için birbiriyle iç içe geçmiş ve birbirini destekler nitelikte altı tane şart bulunmaktadır.

A) Asgari Gelir Desteği Uygulamasının Ön Şartları

Asgari Gelir Desteği Programının başarılı bir şekilde hayata geçirilmesi için olmazsa olmaz nitelikte altı şart bulunmaktadır:

- Hukuki alt yapıdır (Sosyal Yardım Temel Kanunu).
- Ülke şartlarına uygun bir hedefleme (yoksulu tespit etme) mekanizması,
- Hane bazlı kayıt tutan ve TC Kimlik Numarası bazında işleyen bir veri tabanı,
- Sosyal yardım-istihdam ilişkisinin kurulması,
- Düzenli ödemeleri gerçekleştirecek etkin bankacılık sistemi,
- Yeterli finansman kaynaklarıdır.

Yukarıda açıklandığı gibi ülkemizde sosyal yardım alanında son yıllarda sağlanan gelişmelerin bir sonucu olarak hane bazlı veri tutan veri tabanı oluşturulmuş, sosyal yardım istihdam ilişkisi kurulmuş ve hedefleme mekanizması görevini görecektir. Ayrıca, özellikle az gelişmiş veya birçok gelişmekte olan ülkede sorun teşkil eden ve nakdi ödemelerin yararlanıcılara ulaştırılmasını güçleştiren etkin bankacılık sistemi konusunda ülkemizde herhangi bir sorun bulunmamaktadır. Zira gerek kamu bankaları gerekse asli fonksiyonunun yanı sıra bankacılık hizmeti veren PTT'nin tüm ülkeye yayılmış geniş şube ağı ülkemizin Asgari Gelir Desteği uygulamaları açısından önemli bir avantajı barındırmaktadır.

Asgari Gelir Desteği uygulamasının önünde en önemli engel olarak savunulabilecek Çerçeve Sosyal Yardım Kanunu konusunda da ciddi çalışmalar yapılmaktadır. Sosyal yardım alanında hizmet veren kamu kurumları, yerel yönetimler ve STK'lar ile hazırlanan kanun taslağı paylaşılmış ve görüş alışverişinde bulunulmuştur. Bundan sonraki aşamada siyasi irade tarafından sahiplenilerek yasalaşma sürecinin başlatılması gerekmektedir.

Asgari Gelir Desteğinin ülkemizde uygulanabilirliği konusunda başta kamu kurumları ve karar alıcılar olmak üzere hemen hemen herkesin en büyük endişesi mali kaynakların yetersiz kalacağı yönündedir. Bu nedenle izleyen bölümde bahsi geçen konu ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

B) Asgari Gelir Desteği Uygulamasına Yönelik Mali Projeksiyon

Bu bölümde öncelikle Türkiye’de yürütölen sosyal yardım ve hizmet programlarının maliyet incelenecektir. Daha sonra Asgari Gelir desteği model önerisine ilişkin mali projeksiyona yer verilecektir.

1) Kamu Kaynakları İle Yürütölen Sosyal Yardım ve Hizmet Programlarının Maliyeti

Asgari Gelir Desteği Programlarının başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için program kapsamında kullanılması planlanan finansman kaynağının temin edilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu alanda kullanılabilecek kaynağın temini ölkelerin yönetimsel yapısı, benimsediği sosyal politika uygulamaları, ekonomik gelişmişlik durumu, kayıt dışı ekonominin varlığı, etkin bir Sosyal Güvenlik Sistemi, vergi, banka ve sigortacılık sistemlerinin birbiri ile ne ölçüde bütünleşik bir şekilde çalıştığıyla yakından ilişkilidir. Bu sistemlerin bütünleşmesi başka bir ifade ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkin kullanımı ile ölkelerin büyük veritabanları arasında anlık olarak veri alışverişini sağlaması ve değişimlerin anlık olarak izlenebilmesi, Asgari Gelir Desteği Programlarının uygulanabilmesini mümkün kılmaktadır. Bu hususlara ek olarak ölkelerin benimsediği sosyal politika (Güney Avrupa Modeli, Liberal Model, Kıta Avrupa Modeli veya Demokrat Model) ile ölkelerin resmi istatistik kurumlarınca belirlenen açlık ve yoksulluk sınırlarına göre program kapsamında kullanılacak kaynak miktarı da farklılaşmaktadır. Ancak burada temel husus Asgari Gelir Desteği uygulaması öncesi ve uygulama sonrası ölkelerin bu alanda kullandığı kaynak miktarında çok yüksek miktarlarda bir farklılık olmamasıdır.

2010 yılında Türkiye’de kamu kaynakları ile yürütölen sosyal yardım ve sosyal hizmet programları kapsamında kullanılan toplam kaynak miktarı 15,16 Milyar TL’dir. Kurumların bu alanda kullandığı kaynak miktarı Tablo: 1’de ayrıntılı olarak verilmiştir.

Tablo: 1
Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Veren Kuruluşların 2002 ve 2010 Yılları
Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Harcamaları (*)

KURUM	2002		2010	
	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)
Sosyal Yardımlar Gen. Müd.		892.195	2.416.963	2.032.537
Türkiye Kömür İşletmeleri		0		578.448
Sosyal Güvenlik Kurumu	1.008.846	311.623	1.363.670	3.047.228
Çocuk Hizmetleri Gen. Müd.	24.257	5.233	482.460	2.541.541
Kredi ve Yurtlar Kurumu			236.605	441.625
Vakıflar Genel Müdürlüğü	27.585	7.018	94.193	40.708
Sağlık Bakanlığı	11.793.656	160.000	9.498.246	4.951.215
Milli Eğitim Bakanlığı	0	0	211.991	1.095.044
Belediyeler			-	433.734
TOPLAM	-	1.376.069		15.162.080
GSYİH		277.574.057		1.098.807.079
TOPLAM/GSYİH (Yüzde)		0,50	-	1,38

(*) **Kaynak:** Tablo Kalkınma Bakanlığı'ndan resmi yazışmalar ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından temin edilmiştir.

2010 yılında kullanılan toplam 15,16 milyar TL'lik kaynağın 12,93 Milyar TL'si (%85'i) sosyal yardım amaçlı, geriye kalan 2,23 milyar TL'si (%15'i) sosyal hizmet amaçlı kullanılmıştır (Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce sağlanan evde bakım aylığına ilişkin ödemeler de yoksulluk temelinde yapılması sebebiyle sosyal yardım olarak değerlendirilmiştir).

2) Türkiye’de Asgari Gelir Desteği Model Önerisine İlişkin Mali Projeksiyon

Asgari Gelir Desteği Programlarında yardım miktarı “siyasi-idari tasarruf” olarak genellikle “resmi açlık sınırının üstünde” ancak “yoksulluk sınırının altında ” bir değer olarak belirlenmektedir. TÜİK’in 2009 yılı istatistiklerine göre bir kişi için açlık sınırı 127 TL; yoksulluk sınırı ise 365 TL’dir. Bunun yanında TÜİK’in 2009 yılı istatistiklerine göre günlük 4,3 Doların altında bir gelirle yaşayan toplam kişi sayısı 3 milyon 66 Bin kişidir (TÜİK, 2012). Yine TÜİK’in hanehalkı bütçe anketleri ile hanehalkı gelir ve yaşam koşulları araştırması sonuçlarına göre yoksul haneler için hane nüfusunun 4,8 olduğu bilinmektedir. Ortalama hane nüfusu 5 olarak alındığında günlük 4,3 Doların altında bir gelirle yaşayan toplumun en yoksul kesimindeki hane sayısı yaklaşık 3 Milyon 66 Bin Kişi / 5 $\approx$ 613.200’dir.

Türkiye için önerilen Asgari Gelir Desteği Modelinde en temel yardım türü Aile yardımı olarak belirlenmiş ve bu yardım Hanede yaşayan kişilerin yoksulluk durumuna düşmesi ve gıda, giyim gibi zaruri ihtiyaçlarını karşılayamaması durumunda nakdi olarak verilmesi esasına göre planlanmıştır. Buna göre haneye 4857 sayılı İş Kanununa göre belirlenen aylık net asgari ücretin yüzde 30’u oranında aylık aile yardımı yapılır. Bu oran hanede yaşayan ve çalışamayacak durumda bulunan bağımlı her kişi için yüzde 10 oranında artırılır. Ancak bir haneye aylık yapılacak aile yardımı toplamı net asgari ücretin yüzde 70’ini geçemez şeklinde planlanmıştır.

AGD Programı için hedef kitle günlük 4,3 Doların altında bir gelirle yaşayan nüfusun en yoksul kesimindeki 613.200 hane olarak belirlenmiştir. Ancak belirli bir süre yardımla desteklendiğinde yoksulluk eşiğinden kurtulacak görece en yoksul kesimden daha yüksek bir hane refahına dahil olan kesim de program kapsamına alındığında kabaca AGD programından faydalanacak hane sayısının 1 Milyonu geçmeyeceği öngörülmektedir. Buna göre programın tahmini maliyeti 491,01 TL (Asgari ücretin %70’i) X 1.000.000 hane X 12 ay = 5.892.096.000 TL’yi geçmeyecektir.

AGD Model önerisinde Aile yardımı temel yardım grubu olarak planlanmakla birlikte mevcutta hanelerin faydalandığı yaşlı ve özürlü yardımları, eğitim yardımları, gıda, yakacak ve barınma yardımları, tek seferlik yardım, gelir getirici faaliyet yardımı ve sosyal kalkınma yardımı gibi yardımlar da devam etmesi öngörülmektedir. Bahse konu yardımlar türü ve süresine göre 3 ana grupta toplandığında:

- Düzenli Yardımlar: Aile, yaşlılık ve özürlü yardımı
- Süreli Yardımlar: Eğitim, sağlık, barınma ve yakacak yardımı
- Geçici Yardımlar: Tek Seferlik, gelir getirici faaliyet yardımı ve sosyal kalkınma desteği olarak AGD programında planlanmıştır. AGD'nin yürürlüğe girmesi ile söz konusu programda planlanan yardımların (Düzenli, Süreli ve Geçici) miktarlarının tahmini olarak belirlenmesi ve bu miktarların hali hazırdaki uygulama yapıları ile karşılaştırılması amacıyla bu yardımlar için geçmiş yıllara ait veriler incelenmiştir. AGD programında planlanan yardım türleri ve bu yardımların miktarlarına ilişkin önerilen model Tablo: 2'de ifade edilmiştir.

Tablo: 2**AGD'de Tanımlanan Yardım Türleri ve Asgari Ücrete Oranı**

YARDIM TİPİ	ASGARİ ÜCRET ORANI
Aile Yardımı (%30)	30%
Aile Yardımı (Her birey için %10 en fazla %70)	10%
Yaşlılık Yardımı	30%
Özürlü ve Yaşlı (Özür Durumu %40-%69)	70%
Özürlü ve Yaşlı (Özür Durumu %70-%100)	90%
18 Yaş Altı Özürlü (Özür Durumu %40-%69)	40%
18 Yaş Altı Özürlü (Özür Durumu %70-%100)	60%
18 Yaş Üstü Özürlü (Özür Durumu %40-%69)	40%
18 Yaş Üstü Özürlü (Özür Durumu %70-%100)	60%
Ağır Özürlü	100%
Şartlı Eğitim İlköğretim Erkek	8%
Şartlı Eğitim İlköğretim Kız	10%
Şartlı Eğitim Ortaöğretim Erkek	10%
Şartlı Eğitim Ortaöğretim Kız	12%
Şartlı Sağlık - Gebelik kontrol	5%
Şartlı Sağlık - Bebek kontrol	5%
Barınma Yardımları (En Fazla Asgari Ücretin %50'si)	50%

Her AGD programında olduğu gibi Türkiye için önerilen AGD programında da bahse konu tüm yardımlar için bir tavan bedel belirlenmiştir. Buna göre Yapılacak nakdi yardımların bir aylık toplam tutarı sağlık, yakacak, tek seferlik, gelir getirici faaliyet yardımları ve özürlü yardımları hariç olmak üzere net bir asgari ücreti aşmayacak şekilde planlanmıştır. Bir örnek ile açıklandığında 5 kişilik bir hane, hanede yaşlılık yardımı alan 1 kişi, orta öğretime devam eden 2 kız çocuğu ve 0-6 yaş arası bir çocuk olduğu düşünöldüğünde bu hanenin AGD programı kapsamında alabileceği toplam yardım miktarı 904,29 TL’ye ulaşmaktadır (Tablo: 5). Ancak Yardımların tavanı ilkesine göre alabileceği toplam yardım miktarı net bir asgari ücreti (701,44’TL’yi) geçemez. Sonuç itibariyle hanenin hak ettiği yardım miktarı 904 TL ancak alabileceği yardım miktarı ise 701 TL’dir.

Tablo: 3
AGD’de Örnek Hane Tipine Göre Aylık Yardım Miktarı

AGD Yardım Türleri	Aylık Yardım Miktarı (TL)
5 Kişilik bir hane Aile Yardımı	490,70
Yaşlılık Yardımı alan 1 Kişi	210,30
Orta Öğretime Devam Eden 2 Kız Öğrenci	168,24
0-6 Yaş arası 1 Çocuk	35,05
TOPLAM	904,29
Yardımların Tavanına Göre Yapılacak yardım miktarı	701,4

2010 yılında kamu kaynakları ile yürütölen sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları ile 2011 yılında söz konusu uygulamalar neticesinde tahmini olarak kullanılan kaynak miktarı ve AGD programı devreye alındığında 2012 yılında söz konusu programın maliyeti hesaplanmıştır. 2010 yılında gerçekleşen harcamalara ilişkin değerler Kalkınma Bakanlığından Temin edilmiştir. 2011 Yılı için belirtilen kaynak miktarı ise kurumlardan resmi yazışmalar yoluyla temin edilmiştir. Tabloda sadece sosyal hizmet harcamaları ve tazminat niteliği taşıyan ödemelere ilişkin

değerler 2010 yılında gerçekleşen miktarların %10 artırılmış hali ile hesaplanmıştır. Buna göre 2011 yılında kamu kaynakları yürütülen sosyal yardım ve sosyal hizmet programları kapsamında yaklaşık 17,1 Milyar TL kaynak kullanılmıştır (Tablo: 4).

AGD Programı için Tablo 4’de ifade edilen yardım türleri ve miktarlarına göre 2011 yılında söz konusu yardım programlarından faydalanan kişi ve hane sayıları göz önünde bulundurularak her bir yardım türü için AGD program alt yardım türüne ilişkin yardım tutarları hesaplanmıştır. Daha açık bir ifade ile 2011 yılında yaşlı yardımı alan kişi sayısı 797.426’dır. Aynı sayıda kişinin AGD programında aynı yardım türünden faydalanacağı varsayımı ile $797.426 \text{ Kişi} \times 210,43 \text{ TL (Asgari ücretin \%30'u)} \times 12 \text{ Ay} = 2.013.647.376 \text{ TL}$ yıllık yaşlılık yardımı maliyeti olarak hesaplanmıştır. Benzer bir şekilde diğer yardım türlerine ilişkin maliyet hesabı yapılmış ve Tablo: 4 ‘de belirtilmiştir.

Tablo: 4
Kamu Kaynakları İle Yapılan Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmete İlişkin
Harcamalar, (2010 Yılı ve 2011 Yılı Gerçekleşen) ve AGD Uygulamasının
Tahmini Maliyeti

HARCAMA TÜRÜ	2010 Yılı (Gerçekleşen)	2011 Yılı (Gerçekleşen)	2012 Yılı Tahmini (AGD)
SOSYAL YARDIM HARCAMALARI			
Yaşlı Yardımı	1.059.709.361	1.075.303.287	2.013.647.376
Özürlü Yardımı	2.970.959.443	3.670.088.192	6.295.803.900
Aile Yardımı	135.244.515	135.244.515	5.892.096.000
Eğitim Yardımı	1.528.481.515	2.096.416.023	2.244.461.581
Sağlık Yardımı	5.028.451.141	5.319.168.046	5.094.875.116
Vakıflar Genel Müdürlüğü	40.708.000	36.648.767	
Belediyeler	484.860.000	484.860.000	
Barınma Yardımı	265.842.430	229.289.707	100.000.000
Yakacak Yardımı	578.448.000	600.000.000	600.000.000
Tek Seferlik Yardım	47.952.000	82.403.511	132.403.511
Sosyal kalkınma desteği	103.169.655	312.134.599	312.134.599
Periyodik Transferler	538.449.000	596.635.200	
Vakıfların Cari Harcamaları ve Yatırımlar			300.000.000
SOSYAL HİZMET HARCAMALARI			
SHÇEK - (Muhtaç Aylığı, Aile-Toplum-Kadın, Özel Kuruluştaki Bakım, Genç, Yaşlı)	974.296.000	1.071.725.600	1.071.725.600
MEB Özel Eğitim	906.407.000	997.047.700	997.047.700
TAZMİNAT NİTELİĞİ TAŞIYAN ÖDEMELER (SGK-PRİMSİZ)	485.000.000	495.000.000	515.000.000
TOPLAM	15.147.978.060	17.201.965.147	25.569.195.383

Yardım tutarları hesaplanırken aynı hanenin farklı yardım tutarlarını alması sonucu toplam yardım miktarının yardımların tavanını geçme ihtimali göz ardı edilmiştir. Dolayısıyla bir hanenin şartlı eğitim ve sağlık yardımı, aile yardımı, yaşlılık veya özürlü yardımlarından almış olduğu miktarlar ayrı ayrı hesaplanarak tabloda ifade edilmiştir. Yardımların tavanı ilkesine göre toplam ödeme miktarının azalacağı düşünülmektedir. Bu azalmaya hesaplamak adına SYGM bünyesindeki veritabanlarından ve 2022 Sayılı Kanun kapsamında aylık alan kişilere ilişkin veritabanından ve Evde Bakım Aylığı Alan kişilere ilişkin veritabanından tabakalı tesadüfi örnekleme yöntemi ile yaklaşık 50 Bin hanelik bir örneklem çekilmiştir. Bu haneler SOYBİS’den sorgulanarak Tablo 4’de belirtilen yardım türlerine ilişkin fayda sahibi sayılar temin edilmiş ve çekilen 50 Bin örnek hanenin AGD programına alınması sonucu hak ettikleri toplam yardım miktarı ve yardımların tavanı ilkesine göre alabilecekleri yardım miktarları ayrı ayrı hesaplanmıştır. Buna göre yardımların tavanının net bir asgari ücreti geçemediği durumda yardımların tavanına dahil olan yardımlar için alınabilecek toplam yardım miktarında %19,6 azalma, net bir asgari ücretin %90’ının geçemediği durumda %22,93 azalma ve net bir asgari ücretin %80’inin geçemediği durumda ise %27,16 oranında bir azalma gerçekleşmiştir. 50 Hane için yapılan bu çalışmaya göre sosyal yardım ve hizmetlerden faydalanacak hanelerin tamamına ilişkin tahmin yaptığımızda:

- AGD’nin yürürlüğe girmesi ile bu programda belirtilen yardım ve destek miktarları toplamının 25.569.195.383 TL olacağı tahmin edilmektedir.
- Yardımların tavanının net bir asgari ücreti geçemediği öngörüsü ile sosyal yardım ve sosyal hizmete ilişkin toplam harcama miktarının 17.071.173.425 TL, yeşil kart harcamaları da dahil toplam yardım ve destek miktarının ise 21.883.649.771 TL olması,
- Yardımların tavanının asgari ücretin %90’ını geçemediği öngörüsü ile sosyal yardım ve sosyal hizmete ilişkin toplam harcama miktarının 16.710.564.402 TL, yeşil kart harcamaları da dahil toplam yardım ve destek miktarının ise 21.523.040.748 TL olması öngörülmektedir.
- Yardımların tavanının asgari ücretin %80’ini geçemediği öngörüsü ile sosyal yardım ve sosyal hizmete ilişkin toplam harcama miktarının

16.253.576.392 TL, yeşil kart harcamaları da dahil toplam yardım ve destek miktarının ise 21.066.052.737 TL olması öngörülmektedir.

- Sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarında (tazminat niteliği taşıyan ödemeler dahil) 2010 yılında yaklaşık 15,2 milyar TL harcandığı ve 2011 Yılı sonu itibariyle de yaklaşık 17,2 Milyar TL harcandığı düşünülecek olursa, AGD Programının bütçeye büyük oranda bir ek yük getirmeyeceği söylenebilir.

SONUÇ

Ülkemizde son yıllardaki sosyal harcamalar ve yoksulluk oranlarındaki iyileşmelere karşın özel olarak sosyal yardımların genel olarak sosyal transferlerin yoksulluk riskini azaltmadaki etkinliği sorunludur. Örneğin, AB- 15 ve AB 25 ülkelerinde soysal transferlerden sonra yoksulluk riski % 25’ten % 15’e gerilerken bu oranlar ülkemiz için sırasıyla %32 ve %26’dır (Coşkun ve Tireli; 2008: 158). Bu rakamlar 2007 yılına ait olup ne yazık ki daha sonraki yıllar için ülkemiz için veri bulunmamaktadır. 2007 yılı sonrası bu oranlarda bir miktar iyileşme olması beklenebilir. Buna karşın hem sosyal yardımların miktarının hem de etkinliğinin artırılması gerekmektedir. Bu çalışma ülkemizdeki sosyal yardımların daha etkin ve kapsayıcı olarak sunulması bir model/öneri sunmaktadır. Bu kapsamda, sosyal yardımların asgari gelir desteği formunda hak temelli olarak yeniden dizayn edilmesi önerilmektedir. Esasında, ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartının 13. Maddesi gereği “yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamayı” taahhüt etmektedir.

Sosyal yardımların hak temelli olarak sunulması doğrultusunda önemli aşamalar kaydedilmiş, gerekli altyapı büyük ölçüde tamamlanmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla soysal yardım alanında kurumsal birliktelik kurulmuştur. Soysal yardımların bilişim teknolojilisi altyapısında önemli mesafeler kaydedilmiştir. Çerçeve Soysal Yardım Kanunu Tasarısı Taslağı hazırlanmış, siyasi iradenin bilgisine sunulmuştur. Soysal Yardımların miktarının (GSMH’ya oranı) artırılması konusunda siyasi irade kararlı gözükmektedir. Bu kapsamda, 2023 yılı itibariyle sosyal yardımların GSMH’ya oranının çağdaş ülkeler düzeyine çıkarılması taahhüt

edilmektedir. Bu çalışma, ülkemiz için mevcut sosyal yardım kaynaklarını temel alarak asgari gelir desteği modeli önerisi sunmaktadır. Bu model Bütünleşik sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi veritabanından çekilen 50.260 hane üzerinde sınanmıştır. Bu çalışma kapsamında ele alınan model mevcut sistemde bile, önemli bir kaynak artırımını gerektirmez, ülkemizde Asgari Genel Desteğinin uygulanabileceğini ortaya koymaktadır. Bu konuda mali kaynak, teknik ve yönetsel altyapının yeterliliği kadar, belki de daha önemlisi, yönetsel ve siyasi tercihin anahtar olduğu düşünülmektedir.

SONNOT

¹ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Veri Tabanları (Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi, Yardım Bilgi Bankası).

KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can (2002), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Hak İş Sendikası Yayınları, Ankara.
- ANGEL-URDINOLA, D., HAIMOVICH, F. ve ROBAYO, M. (2009), “Is Social Assistance Contributing to Higher Informality in Turkey”,
http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1277211666558/bpg_SocialAssistance.pdf (09.08.2011).
- ATKINSON, A.B., CANTILLON, B., MARLIER, E. ve NOLAN, B. (2002), *Social Indicators, the EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- BUĞRA A.,ve KEYDER, K. (2006), “The Turkish Welfare Regime in Transformation”, *Journal of European Social Policy*, 16 (3), pp. 211-228.
- BUĞRA A. VE SINMAZDEMİR N. T. (2006) “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği.” Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu Bebek-İstanbul.
<http://www.spf.boun.edu.tr/docs/discussionpaper1.pdf>. (05.04.2010)
- COŞKUN, Selim ve TİRELİ, M. (2008), *Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- EARDLEY, T., BRADSHAW, J., DITCH, J. ve WHITEFORD, P. (1996), *Social Assistance in OECD countries: Volume I Synthesis Reports*. Department of Social Security Research Report no: 46, HMSO, London.
- ERDEM, Ilgın (2006), “Avrupa’da Asgari Gelir Uygulamaları”, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Araştırma Raporu,İstanbul.
- KUIVALAINEN. S. (2004), “A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries”, Research Report 145, Helsinki, STAKES.
- KUIVALAINEN, S. ve HEIKKILÄ, M. (2006), “Existence and Nature of Poverty Policy Programmes”, Heikkilä, M. et al. (Eds.), *Poverty Policies, Structures and Outcomes in the EU 25, Report for the Fifth European Round Table on Poverty and Social Exclusion 16-17 October 2006*, Ministry of Social Affairs and Health, Tempera, Finland.
- LØMEDEL, I. ve TRICKEY, H. (2000), *An Offer You Can’t Refuse: Workfare in International Perspective*, Polity Press, Bristol.
- Saraceno, C. (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, The Polity Press, Bristol.
- TUİK (2011), 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, haber bülteni Sayı:3,06 Ocak 2011 <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6365> (10.11.2011).
- TUİK (2012), 2010 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, haber bülteni Sayı:58 16 Mart 2012 http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=23&ust_id=7 (25.04.2012)

WEIGAND, Christine ve GROSH, M. (2008), “Spending on Social Safety Nets: Comparative Data compiled from World Bank Analytic Work”,

http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/SN_Expenditures_6-30-08.xls (15.01.2012)

WILLIAMS, Penny, LARRISON, J., STROKOVA, V, ve LINDERT, K. (2012), “Social Safety Nets in Europe and Central Asia: Preparing for Crisis, Adapting to Demographic Change, and Promoting Employability”, World Bank Knowledge Brief, Volume 48 (April), http://siteresources.worldbank.org/INTECALEA/Resources/10402111251905880790/KB48_SSN_ECASP_FINAL.pdf (03.05.2012)