

## Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı

### *Minimum Income Guarantee to Straggle Against Poverty: Social Benefist and Services System in Turkey and the Need For Minimum Income Guarantee*

**Banu METİN**

Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
banumetin@gazi.edu.tr

Ocak 2012, Cilt 2, Sayı 1, Sayfa 117-151  
January 2012, Volume 2, Number 1, Page 117-151

P-ISSN: 2146 - 4839

2011 - 2012

[sgd.sgk.gov.tr](http://sgd.sgk.gov.tr)  
e-posta: [sgd@sgk.gov.tr](mailto:sgd@sgk.gov.tr)

Yazılar yayınlanmak üzere kabul edildiği takdirde, SGD elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dahil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahip olacaktır. Yayımlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazı ve tablolardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

*If the manuscripts are accepted to be published, the SGD has the possession of right of publication and the copyright of the manuscripts, included publishing the whole text in the digital area.*

*Articles published in the journal represent solely the views of the authors.*

*Some parts of the articles and the tables can be cited by showing the source.*

**Sahibi / Owner of the Journal**

Sosyal Güvenlik Kurumu Adına

Fatih ACAR (Kurum Başkanı / *President of the Institution*)

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Desk Editor**

Yavuz Selim AYZ

(Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri / *Media and Public Relations Consultancy*)

**Editör / Editor in Chief**

Selda DEMİR

**Editör Yardımcıları / Co-Editors**

Hasan Galip YALÇIN

Dr. Erdem CAM

**Yayının Türü:** Ulusal Süreli Yayın / *Type of Publication: Periodical*

**Yayının Aralığı:** 6 Aylık / *Frequency of Publication: Twice a Year*

**Dili:** Türkçe ve İngilizce / *Language: Turkish and English*

**Basım Yeri / Printed by:** Polmat Basımevi - Ankara - 0 312 623 82 00

**Basım Tarihi / Press Date:** 30.12.2011

**ISSN:** 2146-4839

SGD sosyal güvenlik dergisi. -- Ankara : Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012 -.

c. : tbl., şkl. ; 24 cm.

ISSN 2146-4839

Sosyal güvenlik -- Dergiler -- Türkiye

Sosyal güvenlik -- -- Hukuk ve mevzuat -- -- Türkiye

362.05

**SGD Sosyal Güvenlik Dergisi**

Tüm hakları saklıdır. Bu Dergi'nin tamamı ya da Dergi'de yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı 5846 sayılı Yasa'nın hükümlerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının yazılı izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

**İletişim Bilgileri / Contact Information**

Ziyabey Caddesi No: 6 Balgat / Ankara / TURKEY

Tel / Phone: +90 312 207 88 91 - 207 87 64

Fax: +90 312 207 81 53

e-mail: [sgd@sgk.gov.tr](mailto:sgd@sgk.gov.tr)

---

## YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD

---

**Prof. Dr. Nizamettin AKTAY**

Gazi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. Şerife Türcan ÖZSUCA**

Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi

**Yrd. Doç. Dr. Şenay GÖKBAYRAK**

Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi

**Prof. Dr. Süleyman Hayri BOLAY**

Emekli Öğretim Üyesi

**Prof. Dr. Mehtap TATAR**

Hacettepe Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. Cem KILIÇ**

Gazi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Doç. Dr. Levent AKIN**

Ankara Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

---

## ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

---

**Professor Yener ALTUNBAŞ**

Bangor University - UK

**Professor Allan MOSCOVITCH**

University of Carleton - CA

**Asst. Prof. C. Rada Von ARNIM**

University of Utah - USA

**Professor Jacqueline S. ISMAEL**

University of Calgary - CA

**Professor Mark THOMPSON**

University of British Columbia - CA

**Professor Özay MEHMET**

University of Carleton - CA

**Asst. Prof. Sara HSU**

State University - USA

---

## ULUSAL DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

---

**Prof. Dr. Yusuf ALPER**

Uludağ Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. A. Murat DEMİRCİOĞLU**

Yıldız Teknik Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. Sarper SÜZEK**

Atılım Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Faruk ANDAÇ**

Çağ Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Ömer EKMEKÇİ**

İstanbul Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Savaş TAŞKENT**

İstanbul Teknik Üniversitesi  
İşletme Fakültesi

**Prof. Dr. Kadir ARICI**

Gazi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. Şükran ERTÜRK**

Dokuz Eylül Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Aziz Can TUNCAY**

Bahçeşehir Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Berrin Ceylan ATAMAN**

Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi

**Prof. Dr. Ali GÜZEL**

Kadir Has Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. M. Fatih UŞAN**

Yıldırım Beyazıt Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Hayriye ATİK**

Erciyes Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. Ali Rıza OKUR**

Yeditepe Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Doç. Dr. Süleyman BAŞTERZİ**

Ankara Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Zakir AVŞAR**

Gazi Üniversitesi  
İletişim Fakültesi

**Prof. Dr. Serdar SAYAN**

TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üni.  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Doç. Dr. Nursen CANIKLIOĞLU**

Marmara Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Ufuk AYDIN**

Anadolu Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Ali SEYYAR**

Sakarya Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Doç. Dr. Alpaz HEKİMLER**

Namık Kemal Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. Remzi AYGÜN**

Gazi Üniversitesi  
Tıp Fakültesi

**Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER**

Yaşar Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Doç. Dr. Oğuz KARADENİZ**

Pamukkale Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN**

Muğla Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. Müjdat ŞAKAR**

Marmara Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Doç. Dr. Aşkın KESER**

Uludağ Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Prof. Dr. Fevzi DEMİR**

Yaşar Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Zarife ŞENOCAK**

Ankara Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Yrd. Doç. Dr. Hediye ERGİN**

Marmara Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## ***Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı***

### ***Minimum Income Guarantee to Struggle Against Poverty: Social Benefits and Services System in Turkey and the Need For Minimum Income Guarantee***

Banu METİN\*

#### **ÖZET**

Kaynağındaki nedenler, boyutları ve görünümü farklı olmakla birlikte yoksulluk geçmişten günümüze var olagelen bir sorundur. Yoksulluk, Orta Çağda Tanrı'nın bir eseri olarak görülürken, sosyal adalet düşüncesinin gelişimi ve refah devletinin teorik temellerinin atılmasıyla birlikte devlet müdahalesini gerektiren bir soruna dönüşmüştür. Refah devletinin gelişim sürecinde 1950'lilerden 1970'li yıllara kadar devam eden dönem, refah devleti önlemlerinin gelişme kazandığı, ekonomik büyüme ile birlikte yüksek düzeyde istihdamın bir arada görüldüğü bir dönem oluşturur. Yoksulluk sorunuyla mücadelede toplumdaki herkes için öngörülen temel gelir tartışmalarından sadece yoksulları hedef alan ve birçok Avrupa ülkesinde uygulama alanı bulan asgari gelir güvencesine uzanan tartışmalardaki çıkış noktasını ise refah devletinin geldiği aşama oluşturmaktadır. Buna göre, sosyal sigorta uygulamalarının ağırlıkta olduğu sosyal güvenlik sistemlerinin, özellikle 1970'lerin sonundan itibaren artan işsizlikle birlikte daha da önem kazanan yoksulluk sorunu karşısındaki yetersizliği dile getirilmektedir. Yoksullukla mücadele, yoksulluğun kaynağındaki nedenlere bağlı olarak çok boyutlu yürütülmesi gereken bir mücadeledir. Yoksullukla mücadelede ekonomik ve sosyal politikaların eşgüdüm içinde olması gerekmektedir. Türkiye’de işsizlik ve yoksulluk oranlarının yüksekliği karşısında sosyal yardım ve hizmet sistemi yoksulluğa karşı etkin bir koruma işlevine sahip değildir. Bu anlamda, yoksulluk sınırının altında yaşamlarını sürdüren kişiler için uygulama alanı bulan asgari gelir güvencesi hakkının sosyal yardım politikasının bir bileşeni olarak devreye girmesi gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yoksulluk, asgari gelir güvencesi, temel gelir, refah devleti, sosyal yardım

#### **ABSTRACT**

Poverty is a problem from past to present even there are differences in the reasons, dimensions and appearances. While poverty is seen as a fact that god creates in the middle ages, it becomes a problem which requires government intervention along with the development of social justice conception and the theoretical basis of welfare state. In the development process of the welfare state, the period from 1950s to 1970s is a period which represents improvements in the measures of welfare state and the economic growth rates along with high employment rates. The current progress in the welfare state constitutes the originating point in both the discussions about basic income which is envisaged for all people in society and the discussions about minimum income guarantee which is aimed at the poor and implemented in many European countries. In this context, the deficiency of social security systems in which the social insurance implementations loom large is began to be emphasized on the basis of high unemployment and poverty rates. Struggle against poverty is required a multi-faceted struggle in connection with the different reasons in the source. Economic and social policies should be in coordination to contend with poverty. In view of the high unemployment and poverty rates, in Turkey, social benefit and services system is not functional enough to protect the poor. In this framework, minimum income guarantee right, implemented for the people who live under the poverty threshold, is required to be included in social benefit policy as a component.

**Key Words:** Poverty, minimum income guarantee, basic income, welfare state, social benefit

\* *Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,  
banumetin@gazi.edu.tr*

## GİRİŞ

Birey, insanlık tarihinin her döneminde kendisini yoksulluğa iten ve geleceğini tehdit eden olaylardan korunma duygusu ve çabası içerisinde olmuştur. Hastalık, sakatlık, yaşlılık ve işsizlik gibi insanların karşı karşıya kalabileceği olayların, açlık ve yoksullukla aynı anlama geldiği dönemlerde, bireyin gelecek endişesinden arınarak özgürlüğüne kavuşması ve kişiliğini geliştirmesi mümkün değildir. İlkel toplumlar da, yaşam mücadelesinde yenik düşen yaşlı insanların bir dağın tepesine götürülerek ölüme terk edilmeleri ya da yeterli yiyecek bulnamaması nedeniyle ırmak kenarlarında yeni doğmuş bebek cesetlerine rastlanılması, yoksulluğun, güvensizliğin ve çaresizliğin bir sonucudur. Tarihin sonraki aşamalarında belki bu kadar ürkütücü boyutta olmayacaktır ancak yoksulluk sorunu ve güvenlik arayışı toplumlar ve bireylerin yaşamları üzerinde etkili olmaya devam edecektir. Ekonomik ve teknolojik alandaki gelişmeler sosyal alandaki gelişmelerle tamamlanmadıkça, sosyal tehlikeler ve bunların doğurduğu yoksulluk sorunu varlığını koruyacaktır<sup>1</sup>.

Bu çalışmada, yoksulluk sorunuyla mücadelede asgari gelir güvencesi kurumu kavramsal ve uygulama boyutuyla incelenmektedir. Asgari gelir güvencesine ilişkin teorik tartışmaları refah devletinin teorik temellerinden ve gelişim sürecinden ayrı düşünmek olanaklı değildir. Bu nedenle, çalışma kapsamında öncelikle refah devleti kavramına ve refah devletinin gelişim sürecinde yoksulluk konusuna yer verilmektedir. Daha sonra, asgari gelir güvencesi kavramı, temel gelir tartışmaları ekseninde incelenmekte ve bazı Avrupa ülkelerindeki asgari gelir güvencesi uygulamalarından örnekler verilmektedir. Son olarak, Türkiye’de yoksullukla mücadelede sosyal güvenlik sisteminin sosyal yardım ayağındaki mevcut durum ortaya konularak, asgari gelir güvencesi ihtiyacına ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır.

1 Güzel, Ali, Ali Rıza Okur, Nurşen Canıklıoğlu (2009), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım, İstanbul, s.1.

## I- REFAH DEVLETİ VE YOKSULLUK

### A- Refah Devleti Kavramı

Refah devleti kavramının genellikle sosyal devlet ile beraber tanımlandığı görülmektedir. Refah devleti, devletin genel olarak yoksulluk sorununa ve daha özel olarak da çalışma yaşamına sosyal politika ve hukuk araçlarını kullanarak müdahalede bulunması, sosyal adaleti sağlamak için yoksullar ve çalışanlar lehine faaliyetlerde bulunması anlamına gelmektedir. Sosyal devletin temel öğeleri, “yaşayabilme güvenliği”, “tam istihdam” ve “çalışma gücünün korunması”dır<sup>2</sup>. Yoksulluğa ve işsizliğe karşı mücadele, kişilere asgari bir geçim düzeyinin sağlanması, sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardımlar, eğitim, sağlık, konut politikaları gibi uygulamalar sosyal devletin ve geniş anlamda sosyal politikanın temel uygulama alanlarıdır. Bu uygulamaların ulaştığı düzey ve sağladığı güvenlik de toplumun refah toplumu olarak ulaştığı gelişme düzeyini göstermektedir<sup>3</sup>.

### B- Refah Devletinin Gelişim Sürecinde Yoksulluk

Refah devletinin başlangıç aşaması olarak sanayileşme sonucu ortaya çıkan çıkar çatışmalarının toplumsal zeminde yarattığı tahribatı giderme anlayışı ve bu bağlamda XIX. yy. sonlarında görülen gelişmeler esas alınmakla birlikte, refah devletinin tarihsel ve düşünsel temellerini çok daha gerilere götüren çalışmalar da mevcuttur. Bu anlayışta, refah devletinin tarihsel temellerini anlamak için, tarihi XIX-XX.yy. ile sınırlamanın doğru olmadığı vurgulanmaktadır. Aksi halde bu, refah devletini sosyalizm ile kapitalizm arasındaki bir üçüncü yol olarak görmek anlamına gelir ve refah devletinin tüm boyutlarıyla kavranmasını güçleştirir<sup>4</sup>. Bu anlayışa göre, refah devleti koruyucu devletten çok

2 Gökçeoğlu Balcı, Şebnem (2007), *Tutunamayanlar ve Hukuk*, Dost Kitabevi, Ankara, s.21; Huber, Ernest Rudolf, “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet”, Çev. Tuğrul Ansay, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.XXVII, 1970, s.36; Akat, Mehmet, *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı*, Kazancı Kitap, İstanbul, 1992, s.46; Doğan, Özlem, “Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek”, *Doğu-Batı*, Yıl: 4, Sayı: 13, 2001, s.20.

3 Koray, Meryem (2005), *Sosyal Politika*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, s.85.

4 Rosanvallon, Pierre (2004) *Refah Devletinin Krizi*, Çev. Burcu Şahinli, Ankara, Dost Kitabevi Yayınları, s.20-21; Gökçeoğlu, Balcı, age. s.25.

daha karmaşık bir yapıya sahiptir. Çünkü tek işlevi, yaşam ve mülkiyetle ilgili kazanımların korunması değil, aynı zamanda gelirin yeniden dağıtımı, toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi ve bir takım kollektif hizmetlerin yerine getirilmesi gibi olumlu edimlerde bulunmaktadır<sup>5</sup>.

Refah devletinin düşünsel temellerinin atılması modern siyasal laikleşme hareketiyle de ilişkilendirilmektedir. Bu anlamda refah devleti, dinsel esirgeyciliğin yerine devletin esirgeyciliğinin geçmesidir. Orta Çağ anlayışında, yoksulluk Tanrı'nın eseri olarak görülmekte idi. Bu anlayışa uygun olarak yoksulluk sorunu karşısında dünyevi müdahaleler gereksizdi. Böyle bir düzende yoksullara biçilen rol kaderlerine razı olmak iken zenginlere düşen rol de acıma duygularıyla harekete geçerek öte dünyada açılacak cennet kapıları için yoksullara yardım etmektir.

Orta Çağ'da geleneksel görüşü savunanlar, yoksulların korunması sorununun dünyevileştirilmesi ve devletleştirilmesine karşı çıkarak bu sorunla mücadelede kilisenin yetkili olması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Reform'dan sonraki dönem ise yoksulluk karşısındaki hayırseverliğin dinsel boyutunu bütünüyle kaybetmediği ancak sosyal bir nitelik kazandığı dönem olmuştur. Bu aşamada yoksulluk, toplumun bir sorunu niteliğine kavuşmuş ve dolayısıyla da devlet politikasının konusu olmaya başlamıştır. Bu dünyevileşme süreci sonunda sadakanın ve hayırseverliğin yerini refah kavramı almıştır. Yoksulluk sorununun devletle birlikte düşünölmeye başlamasına yol açan modern düşüncenin refah devletinin teorik alt yapısını oluşturduğu söylenebilir. Nitekim İspanyol Altın Çağ düşünürlerinin XVI.yy.'da oluşturdukları modern devlet tasarısının önemli bileşenlerinden biri de sosyal adalettir. Buna göre, muhtaç olanın yardımına koşmak bireyler için ahlaki ve dini bir görev olmakla birlikte, toplum açısından bakıldığında bunun sosyal adaletin bir gereği olduğu kuşku götürmemektedir<sup>6</sup>.

Daha önce de belirtildiği gibi, refah devletinin ortaya çıkışı ya da başlangıç noktası olarak, genellikle XIX.yy.'ın ikinci yarısından itiba-

5 Rosanvallon, age, s.22.

6 Gökçeoğlu Balcı, age, s.25-27; Refah Devletinin Düşünsel Temelleri (Refah devletinin kurucu unsurları) konusunda ayrıntılı bilgi için bkz, Gökçeoğlu Balcı, age, s.21-47.

ren artan toplumsal çatışmalar ve bu çatışmalara getirilen çözümler referans alınmaktadır.

Sanayi devrimi ekonomik alanda bir dönüşüm ve ilerleme sağlarken toplumsal alanda da bir çatışma ortamının doğmasına sebebiyet vermiştir. Nitekim sanayi toplumunun belirleyici özelliklerinden olan işbölümü toplumun bir kesiminin mal ve hizmet paylaşımındaki payını artırırken diğer bir kesimin bu paylaşımındaki payını azaltmıştır. Sanayi devrimiyle birlikte toplumsal yapıda önemli değişiklikler olmuş, her şeyden önce işletme kesin bir biçimde aileden ayrılmıştır. Sermaye birikimini gerektiren sanayi toplumu, bu birikimin çoğalması için işçilerin işgücünden faydalanmıştır<sup>7</sup>. Bu çerçevede, emek ve sermaye sahipleri arasında ortaya çıkan çıkar çatışmaları ve toplumsal barış ve huzurun tesis edilmesi noktasında bu çatışmaların bertaraf edilmesi gerekliliği, refah devleti uygulamalarına giden yolun başlangıcında yer almıştır.

Refah devletinin gelişim sürecinde genel olarak dört aşamadan söz edilmektedir<sup>8</sup>: Başlangıç ve deneyim kazanma dönemi olarak değerlendirilen ilk dönem 1870’lerde başlamaktadır. Bu dönemde işçi sınıfı ve işçi hareketi büyürken, güçlenen ve hak arayan işçi sınıfı ile birlikte toplumsal çözülme ve tikanlıklar da yaşanmıştır. Bu sorunlara çözüm oluşturma noktasında siyasal haklar üzerinde durulmuş, sınıf ve kitle partileri güç kazanmıştır. Bu nedenle de işçi sınıfı ve yoksullar üzerinde yoğunlaşan sosyal güvenlik gibi politikalara ihtiyaç duyulmuştur. Bu politikaların arkasındaki temel düşüncede özgürlük, eşitlik ve güvenlik kavramlarını bir araya getirerek bunlar arasında toplumsal bir uzlaşma sağlamak yer almaktadır. Dönemin en önemli gelişmelerinden biri, 1870’li yıllarda Bismark tarafından çıkarılan bir düzenleme ile meslek riskleri ve iş kazaları karşısında sorumluluğun işverene ait olduğunun kabul edilmesi olmuştur. Bu amaçla yardımlaşma ve dayanışma sandıkları kurulmuş ve bugünkü sosyal sigortalar sisteminin temeli atılmıştır. 1889’da ilk emeklilik sigortası sistemi kurulmuştur. Aslında sosyal güvenlik alanında yoksullara ilişkin ilk yasal düzenlemeler XVII.yy.’da

7 Aron, Raymond (1997), *Sanayi Toplumu*, Çev. E. Gürsoy, Dergah Yayınları, İstanbul, s.65-66.

8 Koray, age, s.85-87; Şenkal, Abdülkadir, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2005, s.277-278.

İngiltere’de başlatılmıştır. Ancak bu düzenlemelerde, yoksulların durumlarının iyileştirilmesi ve onlara yardım edilmesi yerel yönetimlerin sorumluluğu olarak görülmüş ve merkezi devlete bu konuda etkin bir rol verilmemiştir. Dolayısıyla yoksulluk sorunu da yaygın olarak devam etmiştir<sup>9</sup>.

1930’larda başlayıp 1940’ların sonlarına kadar uzanan ikinci aşama, getirilen uygulamaları pekiştirme ve sağlamlaştırma aşamasıdır. Dünya savaşlarının yaşandığı bu dönemde, bir taraftan ekonomik sorunlar ağırlaşırken, diğer taraftan toplumsal güçler arasında uzlaşma ve dayanışmanın önemi ön plana çıkmıştır. Toplumsal uzlaşmayı sağlamaya yönelik politikalar bu dönemde de önemini korumuştur.

Üçüncü aşama, 1950’lerden başlayıp 1970’lerin ortalarına kadar uzanan büyüme ve yayılma dönemidir. Bu dönem, ekonomik büyümenin istikrarlı bir şekilde devam ettiği ve Keynesyen politikalarla refah devletinin gelişmesi için uygun koşulların mevcut olduğu bir dönemdir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra görülen hızlı ekonomik büyüme, refah devletinin maddi kaynaklarını yaratırken; güçlenen işçi sınıfı, emekten yana siyasi partilerin iktidara gelmesi ya da sendikal mücadele yolu ile etkin bir baskı grubu olarak gelirin yeniden paylaşımında önemli bir rol oynamıştır. Gerçekten savaş sonrası dönemde, özellikle Batı Avrupa’da hem refah devleti gelişmiş hem de işçi sınıfı açısından toplumsal uzlaşmanın koşulları sağlanmıştır. Batı Avrupa toplumları açısından ortak özellikler taşıyan bu dönem, uygulanan ekonomi politikaları nedeniyle, “Keynesyen Refah Devleti” olarak da adlandırılmaktadır. Refah devletinin ve sosyal politikaların yayılma dönemi olan bu dönemde yüksek bir istihdam düzeyi sağlandığı gibi ücretlilerin ücret ve çalışma koşulları iyileştirilmiş, kapsam bakımından zengin sosyal güvenlik uygulamaları görülmüştür. Devlet, ekonomideki aşırı dalgalanmaların, toplumsal açıdan yaratabileceği olumsuz sonuçları hafifletmek ve kontrol edebilmek için para, vergi, harcama ve gelir transferi politikaları aracılığıyla etkin bir rol üstlenmiştir. Refahın sağlanmasında devletin belirleyici işlevlerinden biri de yoksullara ve bakıma muhtaç olanlara

9 Sallan Gül, Songül (2006), *Sosyal Devlet Bitti Yaşamın Piyasa*, Ebabil Yayıncılık, Ankara, s.145.

yönelik yardımları doğrudan yürütmesi olmuştur. Bu sayede işsizliğin ve yoksulluğun toplum için bir tehdit olmasının önüne geçilmek istenmiştir. Bu dönemde, ekonomik istikrar, refah-sosyal güvenlik ve sosyal yardım programları evrensel bir nitelik kazanmış ve kurumsal temelleri daha da güçlendirilmiştir<sup>10</sup>.

1970’lerin ortalarına gelindiğinde olumlu seyreden bu süreçte bir takım sıkıntılar ortaya çıkmaya başlamıştır. Ekonomik yaşamda, Keynes’in talep yönlü politikalarla tam istihdamın sağlanacağına yönelik görüşlerini sarsan gelişmeler görülmüştür. Bu yıllarda yüksek işsizlik ve enflasyonun bir arada yaşanması Keynesyen reçetelerin yetersizliğini ortaya koymuştur. Sadece ekonomik alanda yaşanan gelişmeler değil, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler de üretim sürecindeki yapılanmayı emek aleyhine değiştirmiştir. Avrupa’da işsizlik ve yoksulluk oranlarının giderek artması, ekonomik büyüme ve tam istihdamın birlikte gerçekleştiği Keynesyen Refah Devleti döneminin artık gerilerde kaldığını göstermiştir. Ekonomik büyüme oranlarının düşmesi, nüfusun yaşlanması, aile yapısındaki değişiklikler, kadınların işgücüne katılım oranlarının yükselmesi gibi gelişmeler sosyal harcamaların artmasına neden olmuştur.

Refah devleti uygulamalarının devletlerin bütçeleri üzerinde giderek ağırlaşan yüklere ve finansal darboğazlara neden olduğu yolunda yaygın bir görüşün bulunması, 1980’li yıllardan itibaren liberal söylemlerin yeniden gündeme gelmeye başlamasıyla da desteklenmektedir<sup>11</sup>. Başlangıcından bu yana ilk kez, Batı Avrupa refah devletleri sürdürülemez ve hatta üretkenliğe engel olarak görülmektedir. Özellikle refah devleti ve yoksulluk arasındaki ilişki büyük çaplı araştırmaların konusu olmuştur. Yapılan bazı araştırmalar refah devleti harcamalarını artırmanın yoksulluğun azaltılması yönünde her zaman olumlu sonuçlar yaratmayacağına işaret etmektedir<sup>12</sup>. Ancak, konuyla ilgili araştırmaların

10 Sallan Gül, age, s.147-148-150.

11 Korpi, Walter (2003), “Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization” *Annual Review of Sociology*, Vol: 29, s.590.

12 Cantillon, Bea; Ive Marx; Karel van den Bosch (2007), “Eşitlikçilik Bilmecesi: İstihdam, Ücret Eşitsizliği, Sosyal Harcamalar ve Yoksulluk Arasındaki İlişkiler”, *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, Der. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Çev. İsmail Çekem, İletişim Yayınları, İstanbul, s.76 vd.

önemli bir kısmı, yoksullukla refah devleti arasında negatif bir ilişki olduğunu, bir diğer ifadeyle refah devleti önlemlerinin etkin bir şekilde yoksulluğu azalttığını ortaya koymaktadır. Refah devletinin yoksulluğu nasıl etkilediğini anlamaya katkıda bulunan büyük çaplı araştırmalardan biri de David Brady tarafından yapılmıştır<sup>13</sup>.

1967-1997 döneminde on sekiz Batı Avrupa ülkesinde refah devleti ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmasında Brady, liberal ekonomik eleştiri, refah devletinin farklı özellikleri, refah devleti türlerindeki çeşitlilik, tarihsel bakış açısı ve yoksulluğun ölçümü gibi daha önceki araştırmaların yer vermediği hususları da çalışmasına dâhil etmiştir. Brady, bu değişkenlerin de hesaba katılmasıyla daha güvenilir sonuçlara ulaştığını iddia etmektedir<sup>14</sup>. Brady, araştırması sonucunda, sosyal güvenlik transferleri ve kamu sağlık harcamalarının yoksulluğun azaltılmasında en etkili önlemler olduğunu tespit etmiştir<sup>15</sup>. Araştırma sonuçları, ayrıca liberal ekonominin; ekonomik büyüme, işsizlik ve üretkenlikle ölçülen ekonomik performansın yoksulluğun azaltılmasında refah devletinden daha büyük bir etkiye sahip olduğu yönündeki iddiasını desteklememektedir. Ekonomik büyüme yoksulluğu azaltmaktadır ancak bunun etkisi refah devletine göre daha azdır. Araştırma, refah devleti önlemlerinin üretkenliği engelleyerek yoksulluğu artırdığına ilişkin herhangi bir kanıt da sahip değildir<sup>16</sup>.

Refah devletinin gelişiminde dördüncü aşama olarak görünen bu dönem, refah devletinin sorgulandığı ve yeniden yapılandırma arayışlarının başladığı bir dönemdir<sup>17</sup>. Bu sorgulama ve yeniden yapılandırma döneminin günümüzde de devam ettiği söylenebilir.

13 Brady, David, "The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997", *Social Forces*, Vol: 83 (4), (Jun 2005), s.1329-1364.

14 Brady, agm, s.1331.

15 Brady, agm, s.1340.

16 Brady, agm, s.1351.

17 Özdemir, Süleyman (2004), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2004-69, İstanbul, s.139.

## C- Temel Gelir Tartışmaları Ekseninde Yoksulluk

### 1- Temel Gelir Kavramı

Temel gelir kavramı, bir toplumda yaşayan bütün insanlara, çalışma hayatındaki konumlarından bağımsız olarak, sadece toplumun bir ferdi oldukları için koşulsuz olarak sağlanan düzenli bir nakit geliri ifade etmektedir. Bu kavramın yansıttığı yaklaşım, kapitalist değerler sistemini önemli bir biçimde sorgulamakta; emeğe verilen değer yerine, insana ve insanın haklarına verilen değeri koymaktadır. Bu yaklaşımda sivil, siyasi ve sosyal hakların tamamını içeren bir vatandaşlık statüsüne atıfta bulunularak asgari bir gelire sahip olmak temel bir vatandaşlık hakkı olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede temel gelir kavramı, “vatandaşlık geliri” şeklinde de ifade edilmektedir<sup>18</sup>. Temel gelir, bir asgari gelir garantisi biçimidir ve bazı Avrupa ülkelerindeki mevcut uygulamalardan üç şekilde farklılaşmaktadır. Birinci farklılık, temel gelirin hane halkına değil bireylere ödenmesidir. İkincisi, başka gelir kaynaklarına sahip olup olmayı dikkate almadan ödenmesidir. Son olarak da temel gelir ödemesinin herhangi bir işte çalışmayı gerektirmemesidir<sup>19</sup>.

Temel gelir hakkı, toplumdaki herkesin ortak üretim çabasından potansiyel olarak pay alması hakkının kabul edilmesi anlamına da gelmektedir. Bir karşılık zorunluluğu bulunmadan herkese bu hakkı tanımak, kişilerin iktisadi alanda eşdeğer olmadan önce kişi olarak eşdeğer olduklarını vurgulamaktadır. Bu da vatandaşların özerkliği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla temel gelir, hem yoksullukla mücadelenin bir aracı hem de onu aşan bir siyasal projenin parçası olarak düşünülmektedir. Bu proje, kişilere bir yanda emek piyasasında daha yüksek bir gelir için bazı sıkıntıları göze almak, diğer yanda da daha az bir gelirle piyasanın değerli bulmadığı faaliyetlere zamanını ayırmak arasında seçim yapma özgürlüğü tanımaktadır<sup>20</sup>.

18 Philippe, Van Parijs (2004), “Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century”, *Politics&Society*, Vol: 32 No: 1, (Erişim) <http://pas.sagepub.com/content/32/1/7>, 15.10.2011, s.8; Buğra, Keyder, *Bir Temel Hak Olarak*, age, s.8.

19 Johannes Hanel, “Basic Income and Social Justice”, An Analysis for the Bien (Basic Income Earth Network)-Congress in Dublin 20 June 2008, (Erişim) <http://www.basicincome.org>, 26.08.2008, s.5.

20 İnsel, Ahmet, “İktisat Aklına Sokulan Siyasal Çomak: Vatandaşlık Geliri”, *Bir Temel Hak Olarak*, s.48.

Gerçek özgürlüğün esası olarak tanımlanan temel güvence, temel gelirin çıkış noktasını oluşturmaktadır. Güvencenin temel olması; anlamlı olması, bir diğer ifadeyle kişinin yaşadığı toplum içinde rasyonel tercihlerde bulunabilmesine yetecek kadar olması demektir. Aynı zamanda bu temel güvence, kişileri tembelleğe sevk etmeyecek ve çalışma isteklerinin azalmasına yol açmayacak bir düzeyde olmalıdır. Temel gelir güvencesinden söz edilebilmesi için bu gelirin keyfi bir şekilde ya da hayır ve iyilik göstergesi olarak paternalist bir yaklaşımla verilmesi de gerekmektedir. Temel gelir bireysel ve eşit olmalı, kişiler bu geliri nasıl kullanacaklarına kendileri karar verebilmelidir. Özürlü ya da zayıf olup da özel ihtiyaçları olan kişiler için ilaveler yapılmalıdır<sup>21</sup>.

Üretkenlik (productivist) temelinde şekillendiği öne sürülen geleneksel refah rejimleri, işgücü arzını formel ekonominin üretken sektörlerine kanalize etme amacını taşımaktadır ve çalışma olmadan refahtan söz edilemeyeceğini öngörmektedir. Bu düşünce, eğer hiç kimse herhangi bir şey üretmezse hükümetin yeniden dağıtımına konu olabilecek hiçbir şey olmayacağı anlayışına dayanmaktadır. Son yıllarda, temel gelir düşüncesini de yansıtan ve refah devletinin standart modellerinden farklılaşan yeni bir refah rejiminden söz edilmektedir. Bu modelin de “üretkenlik sonrası” (post-productivist) refah modeli olarak adlandırıldığı görülmektedir<sup>22</sup>. Üretkenlik sonrası refah rejiminde, sosyal demokrat modelde olduğu gibi, insanların refah haklarının ücretli işgücüne katılımdan sıkı bir biçimde bağımsız olması öngörülmektedir. Ancak sosyal demokrat modelden farklı olarak, bu modelde insanları işle buluşturmak anlamında olağanüstü bir çaba gösterilmeyecektir. Burada, üretkenlik sonrası modelin, üretkenlik karşıtı bir model olmadığı vurgusu da yapılmaktadır. Ekonomik üretkenliğin bütün insanları tam zamanlı çalışmaya sevk etme girişiminde bulunmadan da sürdürülebileceği öngörülmektedir. Gelir ve ücretli işgücü ikilisinin birbirinden ayrılması ve herkese düzgün (decent) bir gelir seviyesinin garanti

21 Standing, Guy, “Temel Gelir: Küreselleşen Dünyada Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi”, *Bir Temel Hak Olarak*, s.19-20.

22 Goodin, Robert E., “Work and Welfare: Towards a Post-Productivist Welfare Regime”, *British Journal of Political Science*, Vol: 31, No: 1 (Jan., 2001), www.jstor.org, 25.02.2008, s.14.

edilmesi söz konusudur. Temel gelir burada devreye girmektedir. Farklı refah rejimleri, farklı önceliklerle karakterize edilmektedir. Buna göre, liberaller verimlilik (efficiency), korporatistler istikrar (stability), sosyal demokratlar eşitlik (equality) üzerinde odaklanmaktadır. Üretkenlik sonrası modelde öne çıkan kavram ise özerklik (autonomy) dir<sup>23</sup>. Bu görüşü benimseyenler, insanlara ihtiyaçları için yeterli bir gelir sağlayarak, asgari düzeyde de olsa, hareket özgürlüğü anlamında bir etkisi bulunan özerkliği garanti etme mücadelesini vermektedir. Gelir herhangi bir şarta bağlı olmamalı, insanlar bu gelire bir hak olarak sahip olmalıdır. Hareket özgürlüğünün sağlanmasıyla, insanlara zamanı nasıl kullanacaklarına ilişkin karar verebilme özgürlüğü de tanınmış olacaktır<sup>24</sup>.

## 2- Yoksullukla Mücadele Aracı Olarak Temel Gelir

Son yıllarda yoksullukla mücadelede önemli bir sosyal politika aracı olabileceği noktasında giderek artan tartışmaların konusu haline gelen temel gelir düşüncesine yönelik itirazların önemli bir kısmı maliyet üzerinde yoğunlaşmaktadır. Temel gelir uygulamasının ortaya çıkaracağı mali yükün, zaten darboğaz içinde olan geleneksel refah rejimi kurumlarının çöküşünü hızlandıracağı öne sürülmektedir. Özellikle gelişmiş ülkeler için geçerli olan bu endişe, gelişmekte olan ülkeler için daha farklı bir görünüm arz etmektedir. Temel gelir hakkının gelişmekte olan ülkelerde öncelikle asgari ücreti ve daha sınırlı olarak da ortalama ücretleri yukarı doğru çekeceği ve bunun düşük ortalama ücrete dayalı kalkınma politikasına zarar vereceği ileri sürülmektedir. Temel gelirin getireceği mali yükün sürdürülemezliği iddiası, temel gelirin uygulanma biçimi ile de yakından ilgilidir. Bu anlamda, böyle bir gelirin var olan sosyal transferlere ilave olarak mı, bir kısmının yerini alarak mı yoksa bağımsız olarak mı uygulanacağı sorusunun cevabı önem kazanmaktadır<sup>25</sup>.

“Çalışma”nın anlamının günümüz koşullarında yeniden sorgulanmasıyla, temel gelir tartışmalarının son yıllarda giderek yaygınlaşması arasında bir paralellik kurmak da mümkündür. Çalışma etiğinin teme-

23 Goodin, agm, s.16.

24 Goodin, agm, s.17-18.

25 İnsel, agm, s.42-43.

linde, kişinin varlığını sürdürebilmek ve mutlu olmak için başkalarının değerli bulduğu ve karşılığını ödemeye hazır olduğu bir şey yapması gerektiği düşüncesi vardır. Çalışma etiği, kişinin sahip olduğuyla yetinmesini ve daha fazla yerine daha aza razı olmasını yanlış ve ahlaki açıdan zararlı bulur. Çalışmak, başlı başına bir değer olarak görüldüğü için, dinlenmek de daha fazla çalışmak için güç toplamak şartıyla kabul edilebilir bir durumdur. Dolayısıyla, çalışma etiğinin öne sürdüğü düşünce; “Çalışmak iyidir, çalışmamak kötüdür.” şeklinde özetlenebilir. Çalışmak tüm insanların normal durumudur, çalışmamak anormaldir<sup>26</sup>. Bu anlamda çalışma, toplumsal mekanizmanın merkezinde yer almaktadır. Çalışma, hem dönüştürücü bir insan çabasıdır hem de bu çabanın değerinin ne olduğunu gösteren bir ölçü aygıtıdır. Dolayısıyla, toplumsal düzen sorununa verilen iktisadi yanıtın merkezinde emek ve mübadele yer almaktadır<sup>27</sup>. XIX.yy. “çalışma”yı en temel, yaratıcı faaliyet modeline dönüştürerek emeği, insanlığın refaha doğru ilerlemek için sahip olduğu bir araç haline getirir<sup>28</sup>.

XIX.yy. koşullarında daha fazla üretmek için üretim sürecinde daha fazla emek kullanmak gerekiyordu. Daha fazla üretmeye istekli girişimcilerden ve çalışmaya isteksiz yoksullardan oluşan bir toplumda, çalışma etiği bu ikisinin birleşmesini sağlamaktaydı. Bir diğer ifadeyle çalışma, hem zenginliğe ulaşmanın hem de yoksulluktan kurtulmanın bir yoluydu<sup>29</sup>. Çalışmanın en yüksek insani görev, kanun ve düzenin koruyucusu, yoksulluğun çaresi olarak yüceltilmesi, ürününü artırmak amacıyla daha fazla işçiye ihtiyaç duyan emek-yoğun sanayi ile bir zamanlar uyum içindeydi. Günümüzün modernize edilmiş, küçültülmüş, sermaye ve bilgi yoğun sanayisi, emeği üretimin artırılması yönünde tek kaynak olmaktan çıkarmıştır. İktisadi büyüme ve istihdamın çoğu zaman paralel gitmediği, teknolojik gelişmelerle emeğin ikame edildiği koşullar altında çalışma etiği artık, sanayinin gereksinimlerini yansıt-

26 Bauman, Zygmunt (1999), *Çalışma, Tüketicilik ve Yeni Yoksullar*, Çev. Ümit Öktem, Sarmal Yayınevi, İstanbul, s.13-14.

27 Meda, Dominique, *Emek: Kaybolma Yolunda Bir Değer mi?*, Çev. Işık Ergüden, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s.89.

28 Meda, age, s.93-94.

29 Bauman, age, s.93.

mamakta ve zenginliğin anahtarını güçlkle temsil etmektedir<sup>30</sup>.

Çalışma hayatının bütün dünyada geçirdiği dönüşümle; büyümeyle istihdam, istihdamla bireyin geçimi arasındaki ilişkinin zayıflamış olması, hem istihdam artışının ekonomik büyümeyle birlikte kendiliğinden gerçekleşeceği hem de çalışan herkesin yoksulluktan kurtulacağı varsayımını artık geçersiz hale getirmektedir<sup>31</sup>. Tam da bu gelişmeler yaşanırken mevcut sosyal güvenlik sisteminin ve bunun içerisinde önemli bir yere sahip olan sosyal sigorta uygulamalarının “çalışma” temelinde şekillendiği ve günümüz ihtiyaçlarına yanıt veremediği düşüncesi öne çıkmaya başlamaktadır. Sigortacı dayanışma anlayışına dayanan geleneksel hak kavramı, dışlanma sorununu çözmeye yetersiz kalmaktadır. Geçici nitelikteki risklerden doğan zararların tazminini içeren bir hak kavramı, kitlesel işsizlik, yoksulluk ve dışlanma gibi sosyal sorunlara uyarlanmamaktadır. Bu durum var olan sosyal güvenlik sistemlerinin ve bu sistemlerin ardındaki refah devleti ve sosyal adalet anlayışının gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Batı toplumlarında, sosyal adaletin yeniden düşünülmesi, toplumdaki bütün insanlara asgari düzeyde bir gelire sahip olma hakkı tanıyan temel gelir tartışmalarını da gündeme getirmiştir<sup>32</sup>.

Temel gelir, asgari gelir güvencesinin ikame edici türü olarak değerlendirilebilir. İkame edici asgari gelir güvencesi, var olan sosyal güvenlik sistemlerinde köklü bir reform projesidir. Bugünkü sistemlerde mevcut olan değişik tipte yardımların yerini tek bir yardımın alması fikridir. Geçim kaynaklarının yetersizliği koşuluna bağlı olmaksızın toplumdaki her bireye verilmesi öngörülen bir yardımdır. Bugün pek çok ülkenin sosyal hukukunda var olan tamamlayıcı asgari gelirden farklı olarak ikame edici asgari gelir, hiçbir ülkenin pozitif hukuk sisteminde yer almamakta ancak ciddi bir entellektüel tartışmanın konusu olmaktadır. İkame edici asgari gelir, değişik isimlerle anılmaktadır. Bu kavram, Belçika’da evrensel yardım, İngiltere’de yurttaşlık geliri, Hollanda’da

30 Bauman, age, s.96.

31 Buğra, Ayşe, N. Tolga Sınmazdenir, “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği”, *Bir Temel Hak Olarak*, s.91-92.

32 Gökçeoğlu, Balcı, age, s.51-55.

temel gelir, Fransa’da yaşam geliri olarak ifade edilmektedir<sup>33</sup>.

Tamamlayıcı nitelikteki asgari gelir güvencesinde ise çalışma olgusuna dayalı sosyal güvenlik sistemlerinin korunması ve bu sistemlerdeki boşlukların tamamlanması amacıyla asgari gelir güvencesinin devreye girmesi söz konusudur. Pek çok Avrupa ülkesinde yürürlüğe girmiş olan tamamlayıcı nitelikteki asgari gelir güvencesi politikaları başta Güney Afrika ve Brezilya olmak üzere birçok gelişmekte olan ülkede de tartışılmaya ve uygulanmaya başlamaktadır. Burada sözü edilen asgari gelir desteği, herhangi bir neden aranmaksızın yoksulluk sınırının altında yaşayan kimselere devlet tarafından yapılan genel nitelikli bir sosyal yardıma işaret etmektedir<sup>34</sup>. Bu yönleriyle de bütün vatandaşlara ekonomik durumlarından bağımsız, koşulsuz bir hak olarak verilecek ve geliri belirli bir düzeyin üstünde olanlardan vergilerle alınacak saf bir temel gelir uygulamasından farklıdır<sup>35</sup>. İkame edici ve tamamlayıcı asgari gelir güvencesi ayırımının, şartsız ve şartlı temel gelir ayırımı şeklinde ifade edildiği de görülmektedir<sup>36</sup>. Şartsız ya da ikame edici temel gelir hakkı gibi bugün için radikal sayılabilecek bir dönüşümün kabul edilmesi için, sosyal vatandaşlık anlayışının ve sosyo-ekonomik hakları da içine alan insan hakları anlayışının hayata geçmesi gerekmektedir. Bunun için de siyasal ve ekonomik sistemin bu hakları hayata geçirecek bir değişimi kendi içinde yaşaması gerekliliği açıktır<sup>37</sup>.

Asgari gelir güvencesi, sosyal koruma hukukuna ait bir kavramdır. En genel anlamda, toplumun yoksul ve egemen yaşam biçiminden dışlanmış olan kesimlerinin asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla olan bağlarının güçlendirilmesi için devlet tarafından yapılan bir tür sosyal yardım olarak tanımlanabilir. Sosyal güvenlik kavramı, esas olarak sosyal sigortaların yanı sıra sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de içeren bir üst kavramdır. Ancak, uygulamada

33 Gökçeoğlu, Balcı, age, s.67-68.

34 Gökçeoğlu, Balcı, age, s.79.

35 Keyder, Buğra, Bir Temel Hak Olarak, s.11-12.

36 Seyyar, Ali, “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Geliri Modeli Tartışmaları: Tarihi Perspektiften Günümüze Bir Yolculuk”, *Türk-İş Dergisi*, Sayı: 389, s.53.

37 Koray, Meryem, “Sosyal Politika: Nereye Doğru?”, *Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 595, 2007, s.473.

sosyal sigortaların daha yaygın ve etkin olması nedeniyle sosyal güvenlik dar anlamıyla sosyal sigortalarla özdeş kullanılmaktadır. Asgari gelir güvencesi kurumu, geniş anlamda sosyal güvenlik hukukunun ya da sosyal koruma hukukunun alanına girmektedir<sup>38</sup>.

## II- BAZI AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE ASGARİ GELİR GÜVENCESİ UYGULAMASI

Yoksullukla mücadele, ilk yoksulluk programının kabul edildiği 1970’li yılların ortalarından itibaren Avrupa Komisyonunun ve üye devletlerin resmi kaygısı olmaya devam etmektedir. 1980’li yıllarda yavaşlayan ekonomik büyüme ve yükselen işsizlikle birlikte yoksulluk konusu da yeni bir aciliyet kazanmıştır. 1990’lı yılların başında yaklaşık 50 milyon Avrupalı yoksulluk sınırının altında yaşamakta iken 1990’lı yılların sonunda bu rakam 60 milyona yükselmiştir. 1992 yılında Avrupa Konseyinde kabul edilen “Yeterli Kaynaklara” ilişkin Tavsiye Kararı, üye ülkelerin sosyal koruma sistemlerindeki yeterli kaynaklara ve sosyal yardıma ilişkin ortak bir kriter oluşturulmasını talep etmektedir. Avrupa Komisyonu 1999 yılında, sosyal korumanın modernleştirilmesi için ortak bir strateji çerçevesinde, bireylerin ve ailelerin yoksulluğu ve dışlanmışlığı ile etkin mücadele için asgari gelir yardımlarını içeren etkin güvenlik ağlarının sağlanmasını amaç olarak benimsemiştir<sup>39</sup>.

2000’li yıllarda da sosyal koruma, yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele konuları, Avrupa Konseyinin gündeminde önemli bir yer tutmaya devam etmiştir. Avrupa Konseyinin 2000 yılındaki Lizbon Zirvesi’nde alınan kararlarda, 1990’lı yıllar boyunca artan işsizliğin önemli bir etkisi olduğu söylenebilir. Bu zirvede, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önemli boyutlara ulaştığına dikkat çekilerek, sosyo-ekonomik büyüme ve sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi hedefleri öne çıkarılmıştır<sup>40</sup>. 2000 yılının Aralık ayında gerçekleştirilen Nice

38 Gökçeoğlu, Balcı, age, s.77-79.

39 Sainsbury, Diane, Ann Morissens (2002), “Poverty in Europe in the mid-1990s: the Effectiveness of Meanstested Benefits” *Journal of European Social Policy*, Vol: 12 (4): 307-327; 028598, <http://esp.sagepub.com/content/12/4/307>, 20.10.2011, s.307.

40 Özaydın, Mehmet Merve (2007), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Sosyal Politikalarda Yaşanan Değişimin Analizi*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, s.146.

Zirvesi'nde ise Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı kabul edilmiştir. Bu Şartın Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım başlıklı 34. maddesinde Avrupa Birliğinin, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele için yeterli kaynağı olmayan herkese saygın bir hayat sağlamak amacıyla, topluluk hukuku ve ulusal hukuk uygulamalarından kaynaklanan kurallar gereğince sosyal yardım ve konut yardımı hakkını tanıyıp gözettiği belirtilmektedir<sup>41</sup>. Çalışmanın bu kısmında yoksullukla mücadelede bazı Avrupa Birliği ülkelerindeki asgari gelir güvencesi uygulamalarına yer verilmektedir.

### A- Portekiz

Avrupa Birliğinin ekonomik durumu itibariyle Türkiye'ye benzeyen ülkelerinden biri olan Portekiz'deki uygulama 1990'larda yürürlüğe girmiştir. 1996 yılının başında Portekiz hükümeti, sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi amacıyla öneriler sunan bir komisyon oluşturmuştur. Bu komisyonun aldığı kararlar neticesinde, Fransa'daki uygulamadan esinlenen bir entegrasyon programı kapsamında, aile üyelerinin temel ihtiyaçlarının karşılanması, mesleki eğitimin ve istihdama doğrudan erişimin sağlanması ile sosyal ve mesleki entegrasyonun geliştirilmesi amaçlanmıştır<sup>42</sup>.

Portekiz'deki uygulamada, asgari gelir güvencesinden faydalanabilmek için, asgari sosyal sigorta emeklilik gelirinin altında bir gelir düzeyi esas alınmaktadır. Buna göre, iki yetişkinden oluşan ailelerde asgari emeklilik gelirinin %100'ü, üç yetişkinden fazla ferdin bulunduğu ailelerde, buna ek olarak, aynı gelirin %70'i, ayrıca her çocuk için aynı gelirin %50'sinin toplamından oluşan bir asgari gelir düzeyi belirlenmiştir. Bu durumda nakit gelir desteği, bu miktarla ailenin geliri arasındaki farkı kapatacak biçimde düzenli olarak ödenmektedir. Buradaki uygulamada, nakit gelir desteğinin en yoksul kesimin durumunu iyileştirmekte etkili olduğu ve yoksullukla mücadelede küçümsenmeyecek bir adım oluşturduğu görülmektedir<sup>43</sup>.

41 DPT, *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı* [elektronik dosya], Ankara, Kasım 2001, (Erişim) [http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temel\\_hak.pdf](http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temel_hak.pdf), 10.10.2011, s.13.

42 Ditch, John and Nina Oldfield, "Social Assistance: Recent Trends and Themes", *Journal of European Social Policy*, 1999, 9 (1), <http://esp.sagepub.com/content/9/1/65>, 12.9.2011, s.69.

43 Sınmazdenir, Buğra, agm, s.95-96.

## B- İtalya

Sosyal içerme amaçlı asgari gelir desteği uygulaması İtalya’da 1998 yılında deneme amaçlı olarak başlatılmıştır. İtalyan refah sistemi, 2000 yılı sonunda kabul edilen sosyal yardım yasası ile bir değişim sürecinden geçmektedir. Asgari gelir desteği, parlamentoya, Avrupa Birliğinin tavsiyelerine uymak için gerekli bir uygulama ve Sosyal Yardım Reformu kapsamındaki bir önlem olarak sunulmuştur.

İtalyan refah sistemi, bireyin sosyo-ekonomik risklere karşı korunmasındaki sorumluluğunun öncelikle çekirdek aileye, ikincil olarak da akrabalara ait olduğu bir özellik göstermektedir. Bu nedenle de kamu refah sisteminden önce geniş aile bağlarına başvurma beklentisi İtalyan refah sisteminde önemli bir yere sahiptir. Kamu refah sisteminin parçalı bir yapıda olmasının temelinde de bu özellik yer almaktadır. Ancak son birkaç on yılda yaşanan sosyo-ekonomik değişiklikler neticesinde İtalyan refah sistemi giderek daha fazla baskı altına girmeye başlamıştır. Nüfusun yaşlanmasıyla birlikte aile üzerindeki sorumlulukların artması, doğum oranlarındaki azalma nedeniyle aile ve cemaat ağlarının destekleme kapasitelerinin, artan bireycilikle de dayanışmanın zayıflaması bu baskının ardındaki temel eğilimler olarak öne çıkmaktadır. Ayrıca İtalya’nın yapısal özelliklerinden biri olan ve sosyal dışlanma sorununu ağırlaştıran bir faktör olarak kuzey-güney farkının açılmasını da bu çerçevede belirtmek gerekir<sup>44</sup>.

1998 Bütçe Yasası ile yürürlüğe konulan ve 2000 yılındaki Sosyal Yardım Sistemi Reformu Yasası ile öngörülen kesin uygulamaya kadar bir dizi yasama hükmüyle tanımlanan asgari gelir desteği uygulaması, psikolojik, fiziksel veya sosyal nedenlerle toplumsal marjinalleşme riski taşıyan ve kendilerine ya da çocuklarına bakamayan insanlara ekonomik ve sosyal destek sağlamak suretiyle yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele için getirilmiş bir önlemdir. Hedef kitlesi, kendi başlarına onurlu bir şekilde yaşamlarını sürdüremeyen ve diğer yardım programlarından yararlanma şartlarını taşımayan insanlardır. Bu uygulamadan faydalanması muhtemel kişiler için ihtiyaç tespiti yapılmakta-

44 Benassi, David, Enza Mingione, “İtalyan Refah Sisteminde Sosyal İçerme Amaçlı Asgari Gelir Desteğini Denemek”, *Bir Temel Hak Olarak*, s.125-131.

dır. İtalyan refah sisteminde sosyal içerme amaçlı asgari gelir desteği uygulamasından faydalanan kişinin işsiz, işçi, emekli, yaşlı gibi belirli bir kategoriye dâhil olması gerekmemekte, ekonomik yönden ihtiyaç içinde bulunması yeterli görülmektedir<sup>45</sup>.

Asgari gelir desteği uygulamasının yönetimi, gerekli kaynakları doğrudan Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığında alan belediyelerin sorumluluğundadır. Uygulamadan faydalananlar, uygulama kapsamındaki belediyelerden birinde en az 12 aydır ikamet etmekte olan İtalya ya da diğer AB ülkeleri vatandaşlarıdır. Ayrıca uygulama kapsamındaki belediyelerden birinde en az 3 yıldır ikamet etmek koşuluyla AB dışı ülkelerin vatandaşları ya da hiçbir ülkenin tabiiyetinde olmayan kişiler de uygulamadan faydalanabilmektedir. Çalışma yaşında ve çalışabilecek durumda olup da işsiz olanların mesleki eğitim kurslarına katılması ve iş tekliflerini kabul etmesi gerekmektedir. Belediyeler, yardımdan faydalanan kişilerin bireysel ve ailevi özelliklerini dikkate alarak kişiselleştirilmiş entegrasyon programları oluşturmakla yükümlüdür. Bu programların amacı, kişisel becerileri geliştirip teşvik etmek ve sosyal ilişki ağlarını yeniden tesis etmektir<sup>46</sup>.

### C- İspanya

İspanya'nın refah rejimi de İtalya örneğinde olduğu gibi Güney Avrupa ülkelerine özgü refah rejiminin tipik bir özelliği olarak istikrar-sız bir yapıya sahiptir. Nüfusun %15 ile %25'i arasındaki bölümünün yoksulluk sınırının altında yaşamasına ve 1990'lardan beri %20 civarında olan işsizlik oranlarına rağmen, İspanya'da yüksek düzeyde bir toplumsal bütünleşme söz konusudur<sup>47</sup>. Aile dayanışmasının varlığı ve sosyal güvenlik sisteminin yaşlı ve özürllülere yönelik uygulamaları bu bütünleşmede etkili olmaktadır. Geçmişte düzenli bir işi olmamış, fakat çalışabilecek durumdaki yoksullar ile işgücü piyasasından dışlanmış kişiler de İspanyol sosyal güvenlik sisteminden yardım alma fırsatına

45 Benassi, Mingione, agm, s.161.

46 Benassi, Mingione, agm, s.162-163.

47 Erdem, Ilgın, *Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları*, Boğaziçi Üniversitesi, Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu, (tarihsiz), <http://www.spf.boun.edu.tr/index.php/tr/arastirma-raporlari>, 20.07.2010, s.13.

sahiptirler.

İspanya’da asgari gelir desteği uygulaması, hem politikanın biçimlendirilmesi hem de uygulamaya konması açısından bölgesel düzeyde yürütülür. Bazı bölgelerde yardımların sosyal bir hak olduğu vurgusu ağırlık kazanmakta iken genel olarak bölgesel yönetimler kendi belirledikleri yardım sistemlerini uygulamaktadırlar. Gelir desteğinin süresi bir yıl olmakla birlikte, ihtiyaç halinin devamı halinde süre yenilenebilmektedir. 25-65 yaş arasındaki kişiler sistemde yer almakta, ancak 25 yaş altındaki çocuklu hane reisleri ya da muhtaç engelliler bu koşulun istisnasını oluşturmaktadır. Yardımların karşılığında, toplumsal bütünleşmenin artırılması amacına yönelik zorunlu çalışma ve sorumluluklar öngörülebildiği gibi iş arama, beceri geliştirme ya da eğitim programlarından faydalanma biçiminde aktif işgücü piyasası programlarına katılım da gözetilebilmektedir<sup>48</sup>.

#### **D- Almanya**

Sosyal yardım Almanya’da sosyal devletin yoksullukla mücadelede başvurduğu en önemli araçtır. Alman yasaları, yoksullukla mücadele ile istihdam politikası arasında bir bağ kurmuştur. Buna göre, asgari gelir güvencesinden yararlanan kişilere iş bulma konusunda yardımcı olunması öngörülmüştür. Alman sosyal yardım yasasına göre sosyal yardım bir haktır. Sosyal yardımın işlevi, herkese yaşamı için zorunlu olan asgari geçim kaynaklarının sağlanması yoluyla onurlu bir yaşam sürmeleri konusunda yardımcı olmaktır. Alman hukukunda iki tip sosyal yardım mevcuttur. Birincisi genel nitelikli ve asgari gelir güvencesi şeklinde bir sosyal yardım olup finansmanı belediyeler tarafından yapılmaktadır. İkincisi ise özel niteliktedir ve belirli kategorilere belirli durumlarda yapılan sosyal yardımlardır.

Yardımanın bağlanması için kişisel başvuru ve kişinin geçim kaynaklarına ilişkin araştırmanın yapılması gerekmektedir. Yardım talebinde bulunan kişinin kendi başına geçinemiyor ve bu konuda aile üyelerinin veya diğer sosyal yardım kuruluşlarının yardımından da yararlanamı-

48 Erdem, agr, s.14.

yor olması şartı aranmaktadır<sup>49</sup>.

Yardım süreleri kesin kurallara bağlanmamıştır ve yardım alanın ihtiyacı sürdüğü müddetçe devam etmektedir. Ancak bu olumlu şartların bir karşılığı olarak, yardım alacak kişilerden çalışabilecek durumda olanların bazı sorumlulukları yerine getirmeleri beklenmektedir. Bunlar piyasa işlerinde düzensiz çalışmak benzeri sorumluluklar olabildiği gibi işgücü piyasasında aktif olarak iş aramak veya eğitim ve çalışma programlarına katılmak da olabilir<sup>50</sup>.

Yardım alan kişi, iş bulmak için çaba harcamalı, bulamadığı zaman kendisine önerilen makul bir iş teklifini kabul etmelidir. Belirtilmesi gerekir ki burada sözü edilen işler iş hukukunun kuralları dışında kalan işlerdir. Amacı, yardım görenlerin üzerinde bir sosyal kontrol sağlamak ve işsizlerin çalışma alışkanlıklarını yitirmelerini engellemektir. Önerilen işin reddedilmesi, yardımların askıya alınması ya da yardımlarda indirimle gidilmesi gibi sonuçlar doğurabilmektedir. Çalışmayı teşvik etmek için asgari gelir güvencesinin miktarı asgari ücretin altında belirlenmektedir<sup>51</sup>.

### **E- Fransa**

Sürekli yüksek işsizlik oranları, atipik istihdam biçimlerinin yaygınlaşması ve sosyal dışlanmanın endişe verici boyutlara ulaşması, Fransa'da yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadeleyi özellikle 1970'li yılların sonundan itibaren daha önemli bir hale getirmiştir<sup>52</sup>. Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın yaratacağı tehlikelere karşı mücadelede, topluma entegrasyonu sağlamaya yönelik bir adım olarak asgari gelir desteği uygulaması 1989 yılında başlatılmıştır<sup>53</sup>.

Fransa'daki asgari gelir desteği yasasına göre, Fransa'da ikamet eden gerçek kişilerin bu gelirden yararlanabilmeleri için birtakım koşulları sağlamaları gerekmektedir. Bunlardan ilki yaş koşuludur. Buna göre, asgari gelir güvencesinden yararlanabilmek için en az 25 yaşında

49 Gökçeoğlu, Balcı, age, s.84-85.

50 Erdem, agr, s.9.

51 Gökçeoğlu, Balcı, age. s.86-87.

52 Ditch, Oldfield, agm, s.66.

53 Erdem, agr, s.7.

olmak gerekir. İkinci koşul, uyrukluk koşuludur. Fransa’da bulunan yabancılar en az üç yıldan beri oturma izinleri varsa bu gelirden yararlanabilmekteler. Bir diğer koşul ise kaynakla ilgilidir. Buna göre, ancak belirlenen miktardan daha düşük bir gelire sahip olanlar bu gelirden yararlanabilirler. Bu gelir aylık olarak ödenmektedir ve ödeneğin miktarı, yararlanan kişinin geçim kaynaklarının değişmesi ihtimaline karşı üç ayda bir gözden geçirilmektedir. Bu gelirin miktarı bir kararname ile belirlenmektedir ve yılda iki kez fiyatların gelişimine bağlı olarak gözden geçirilmektedir. Belirtilmesi gereken önemli bir husus, asgari gelir desteğinin tamamlayıcı nitelikte bir ödenek olmasıdır. Burada, öncelikle kişinin bütün geçim kaynakları hesaplanmakta ve bu hesaplamada asgari gelirin işlevleriyle paralellik gösteren yardımlar (çocukların bakımına ilişkin parasal yardımlar gibi) dikkate alınmamaktadır. Hesaplanan miktar, asgari gelir desteği miktarının altında kalıyorsa bu gelirden yararlanılmaktadır<sup>54</sup>.

### **III- TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET SİSTEMİNDE MEVCUT DURUM VE ASGARİ GELİR GÜVENCESİ İHTİYACI**

#### **A- Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sisteminde Mevcut Durum**

Sosyal güvenliğin geniş anlamda temel amacı, muhtaçlığın ve yoksulluğun önlenmesidir. Bu çerçevede, sosyal sigorta ve sosyal yardım ve hizmetleri içeren modern sosyal güvenlik tekniklerinin kişilerin muhtaçlık ve yoksulluktan kurtarılması noktasında önemli işlevleri bulunmaktadır<sup>55</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti, (....) demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlanmıştır. Sosyal güvenlik hakkı ise, devletin bu tanımda yer alan “sosyal” niteliğine uygun bir biçimde anayasal güvence altına alınmış-

54 Gökçeoğlu, Balcı, age, s.107-109.

55 Arıcı, Kadir (2004), “Yoksullukla Mücadele Aracı Olarak Sosyal Güvenlik: Türkiye’nin Öncelikli Sorunu Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Olmalıdır”, IV. Aile Şurası, Aile ve Yoksulluk Bildirileri, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, Ed. Rahime Beder Şen, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Ankara, s.258.

tır. 1982 Anayasası, sosyal güvenlik hakkını üç madde halinde düzenlemiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesinde yer alan ve her insanın sosyal güvenlik hakkına sahip olduğuna ilişkin ilke, Anayasanın 60. maddesinde yerini bulmuştur. Bu hükümde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilmiş ve devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri almak ve teşkilatı kurmakla görevlendirilmiştir. Anayasanın 61. maddesinde sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken kişiler sayılmış ve bunların korunması görevi de devlete verilmiştir. Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunacak kişiler; harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malul ve gaziler, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklardır. Anayasa, 62. maddesinde de yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının ve yakınlarının sosyal güvenliklerinin korunması konusunda devleti, gerekli önlemleri almakla sorumlu tutmuştur<sup>56</sup>.

Anayasanın 61. maddesi ile devlete verilen bu görev doğrultusunda 1970'li yılların sonundan itibaren bir dizi sosyal yardım ve sosyal hizmet yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasalara dayalı olarak kurulmuş ve faaliyet gösteren birçok kurum bulunmaktadır. Kurumsal yapıdaki bu çok başlılıkla da bağlantılı olarak, primsiz sistemden yardım alma şartları subjektifliğe yer vermeyecek şekilde netleştirilmiş değildir<sup>57</sup>. Elbette ki bu durum, yoksullukla mücadelede önemli bir rolü olan sosyal yardım ve hizmetlerin etkinliği konusundaki tereddütleri de beraberinde getirmektedir.

Sosyal yardımlar, geçinme gücünü içinde olan ve toplumdan dışlanma tehlikesiyle karşı karşıya kalan yoksul ve az gelirliler için yaşamalarının güvence altına alınması konusunda, kamu sorumluluğu ilkesinin kabul edilmesinden doğmaktadır<sup>58</sup>. Bu anlamda, sosyal yardım, gelir ve muhtaçlık kontrolüne bağlı ve karşılıksız olarak kamu tarafından sağlanan yardımları ifade etmektedir<sup>59</sup>. Sosyal yardımlar, zorunlu

56 Tuncay, A. Can (2005), Ömer Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, İstanbul, Beta Basım, s.75-77.

57 Arıcı, Kadir, "Primsiz Ödemeler Kanunu'nun Getirdikleri", *TİSK, İşveren Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart 2005, <http://www.tisk.org.tr/isveren>, 18.09.2008, s.1.

58 DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, s.51.

59 Arıcı, Kadir, "Sosyal Yardım Hakkı", *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme*

katılma ilkesine dayanmayan ya da katılma ile karşılığı (yapılan yardım) arasında bir ilişki bulunmayan, genel devlet bütçesinden ya da belirli bir amaca ayrılmış özel vergilerle finanse edilen kamu yardımlarıdır<sup>60</sup>.

Sosyal yardımlar, hizmet sunumu şeklinde yapılmakta ise bu tür yardımlar sosyal hizmet olarak ifade edilmektedir<sup>61</sup>. 1983 yılında yürürlüğe giren 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu’nda sosyal hizmet; kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunlukların giderilmesine yardımcı olan, hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü olarak tanımlanmıştır<sup>62</sup>.

Sosyal yapının gelişmesi ve değişmesinde önemli rolü bulunan sosyal hizmetlerin kapsamı, günümüzde sadece muhtaçlara, yoksullara ve marjinal gruplara hizmet götürme görevi ile sınırlı değildir. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi gibi alanlarda da önemli görevler edinen sosyal hizmetlerin kapsamı giderek genişlemektedir<sup>63</sup>.

Türkiye’de yoksullukla mücadele etmeye yönelik sosyal yardım alanındaki düzenlemeler, sosyal sigorta uygulamalarından daha geç bir dönemde gündeme gelmiştir<sup>64</sup>. Bu yönde atılan ilk adım, 1976 yılında emeklilik hakkına ve geçimlerini temin edebilecek kimseye sahip olmayan, 65 yaşın üzerindeki yoksul yaşlılara ve çalışamayacak durumdaki özürllülere belirli bir aylık bağlanmasını öngören, 2022 sayılı Kanun’dur.

Sosyal yardım alanındaki bir diğer düzenleme, 29.05.1986 tarih ve

---

*Yazılar*, Ed. Emine Tuncay Kaplan, Bülent Bayat, Ankara, 2003, s.32.

60 Güzel, Okur, Caniklioğlu, age, s.527.

61 Arıcı, “Sosyal Yardım Hakkı”, s.32.

62 Akın, Levent (2007), “Sosyal Yardım ve Hizmetler ile Bunların Organizasyonu”, *Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri*, TISK Yayınları No:284, Temmuz, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar>, (Erişim tarihi 18.09.2008) s.1.

63 DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Sosyal Hizmetler*, s.11.

64 DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2007, s.42-45.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'dur. Bu Kanun'un amacı, fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adil bir biçimde düzenlenmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir. Söz konusu Kanun hükümleri uyarınca kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 01.12.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5263 sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. Fonun başlıca faaliyetleri; il ve ilçe vakıfları kanalıyla her ay yapılan periyodik yardımlar, sağlık yardımları, özel amaçlı yardımlar, eğitim yardımları, yakacak yardımları, gelir getirici ve istihdam yaratıcı proje yardımlarından ibarettir. Periyodik yardımlar, il ve ilçe vakıfları tarafından, ihtiyaç sahiplerine, gıda, yakacak, ilaç gibi acil ve gündelik ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılan yardımlardır. Bu yardımlar için Fon tarafından vakıflara her ay kaynak aktarımı yapılmaktadır. Bu aktarımda payların belirlenmesinde, il ve ilçe nüfusları ile DPT tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi dikkate alınmaktadır.

Türkiye'de uygulanmakta olan yapısal reform programını desteklemek amacıyla, sosyal yardım sisteminin güçlendirilmesi ve reform programının toplum üzerindeki olumsuz etkisinin azaltılması için, Dünya Bankası ile 14 Eylül 2001 tarihinde Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) İkraz Anlaşması imzalanmıştır. 28 Kasım 2001 tarihinde yürürlüğe giren Anlaşma ile Dünya Bankası'ndan sağlanan 500 milyon ABD Doları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün kullanımına ayrılmıştır<sup>65</sup>.

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 ço-

65 Sosyal Riski Azaltma Projesi, <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html> (Erişim tarihi 29.09.2010)

cuklarını 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 amaçlanmaktadır. Bu anlamda, temel sağlık ve eğitim hizmetlerinin iyileştirilmesi için nüfusun en yoksul %6’lık bölümüne yönelik düzenli bir sosyal yardım sisteminin yerleştirilmesi hedeflenmektedir<sup>66</sup>.

2002 yılında uygulamaya konulmuş olan SRAP, 31 Mart 2007 tarihinde sona ermiştir. SRAP Yerel Girişimler Bileşeni kapsamındaki proje destekleri (gelir getirici, işbirliğine yönelik sosyal yardım/hizmet amaçlı, geçici istihdam ve toplum kalkınması projeleri) ve Şartlı Nakit Transferi Bileşeni kapsamındaki sağlık ve eğitim yardımları, 31 Mart 2007 tarihinden itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarıyla sürdürülmektedir<sup>67</sup>.

Sosyal yardım alanındaki önemli bir başka düzenleme 1992 yılında çıkarılan 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun’dur. Bu Kanun’un amacı, hiç bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık hizmetleri giderlerini karşılayacak durumda bulunmayan Türk vatandaşlarının bu giderlerinin, Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilinceye kadar devlet tarafından karşılanması ve bu hususta uyulacak usul ve esasların belirlenmesidir. Bu Kanun uyarınca yapılan sağlık yardımları Sağlık Bakanlığı eliyle yürütülmektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’yla, bu kişilere sunulacak sağlık hizmetleri genel sağlık sigortası kapsamına alınmış, dolayısıyla yeşil kart sahipleri de genel sağlık sigortalısı sayılmıştır.

Türkiye’de 1990’lı yılların başından itibaren sosyal güvenlik sisteminin sorunları, sistemin verdiği açıkların artmasına paralel bir biçimde tartışılmaya başlamış ve yeniden yapılandırma çalışmaları gündeme gelmiştir. Reformun gerekçeleri arasında; nüfus yapısındaki değişim,

66 DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013): *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, s.30-31.

67 Sosyal Riski Azaltma Projesi, <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html>, (Erişim tarihi 29.09.2010)

finansman açıklarının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri, nüfusun tamamıyla koruma altına alınamaması, yönetim ve altyapı sorunları ile birlikte mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması da yer almaktadır. Yeniden yapılandırma ile öngörülen sosyal güvenlik sisteminin genel çerçevesi, birbirini tamamlayan dört ana bileşenden oluşmaktadır. Bunlardan ilki, nüfusun tümüne hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse eden genel sağlık sigortasının oluşturulmasıdır. İkincisi, halen dağınmık halde yürütülen sosyal yardım ve hizmetleri nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı, muhtaç kesimlerin ulaşabileceği bir sisteme dönüştürmektir. Üçüncüsü, sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının yer aldığı tek bir emeklilik sigortası rejiminin kurulmasıdır. Dördüncü bileşen ise, bu üç temel işleve ilişkin hizmetlerin çağdaş ve etkin bir şekilde sunulmasına imkân sağlayacak kurumsal yapının oluşturulmasıdır.

Bu amaçlar doğrultusunda çıkarılan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası<sup>68</sup> ile farklı norm ve standartlarda hizmet veren emeklilik rejimleri aynı norm ve standartta tek bir emeklilik rejimi altında birleştirilmiş, farklı standartlarda sunulan sağlık hizmetleri ortak bir standarda kavuşturularak tüm toplumu içine alan zorunlu Genel Sağlık Sigortası kurulmuştur. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (R.G., 20.05.2006) ile de Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un tüzel kişilikleri sona erdirilmiş, tümünün malvarlığı Sosyal Güvenlik Kurumu'na devredilmiştir<sup>69</sup>. Bu gelişmeler çerçevesinde, Türk sosyal güvenlik sisteminin primli rejimi yeniden yapılandırılmıştır.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetleri içeren primsiz rejimin yeniden

68 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" kabul edilmiştir. Ancak, bu Yasa'nın bazı önemli maddeleri, Anayasa Mahkemesinin 15.12.2006 tarihli kararıyla iptal edilmiş ve birçok hükmünün yürürlüğü durdurulmuştur. Bu gelişme üzerine, Yasa'nın yürürlük tarihi birçok kez ertelenmiş, Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda, 5510 sayılı Yasa'da toplam 283 değişiklik öngören yasalar kabul edilmiş ve nihayet bu değişiklikler kapsamında Yasa'nın bazı hükümlerinin farklı tarihlerde (01.01.2008; 30.04.2008; 01.07.2008) ve geri kalan hükümlerinin ise 2008 yılı Ekim ayı başında yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmış ve bu tarih itibarıyla Yasa yürürlüğe girmiştir; Güzel, Okur, Caniklioğlu, age, s.81.

69 Güzel, Ali (2007), "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılandırma: Nedenler, Amaçlar" Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri, TİSK Yayınları No:284, Temmuz, <http://www.tisk.org.tr/yayınlar>, (Erişim tarihi 12.06.2008) s.2.

yapılandırılması konusunda, hazırlanan çeşitli yasa taslaklarına rağmen uzunca bir süre sonuca ulaşılamamıştır. Sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinin daha etkin bir şekilde yürütülmesi ve uygulamalar konusunda var olan tereddütlerin giderilmesi yolunda atılan önemli bir adım Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması ve böylece kurumsal yapıdaki çok başlılığın giderilmesi olmuştur. 08.06.2011 tarihinde yayınlanan Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname’nin 2. maddesinde düzenlenen Bakanlığın görevleri arasında, sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin önemli hükümler bulunmaktadır<sup>70</sup>. Buna göre, Bakanlık, sosyal hizmetlere ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve strateji geliştirmek, uygulamak ve uygulamayı izlemekle görevlidir (md.2/a). Yine aynı maddede, Bakanlığın görevleri arasında çocuklara, kadınlara, özürllülere, yaşlılara, şehit yakınlarına, gazilere ve toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimlerine yönelik her türlü, ihmal, istismar, ayrımcılık ve dışlanmanın önlenmesi ve bu kesimlere yönelik sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinin yürütülmesi yer almaktadır. Bakanlık, bu alanlarda ulusal politika ve stratejiler geliştirmek ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir (md.2/c,ç,d,e,f). Sosyal hizmet ve yardım faaliyetleriyle bunlardan yararlananlara ilişkin bilgilerin merkezî bir sistemde oluşturulacak veri tabanı aracılığıyla işlenmesi, kontrol edilmesi ve izlenmesi ve bu bilgilerin sosyal yardım ve hizmet alanındaki uluslararası gelişmelerin de izlenmesi suretiyle geliştirilecek politikalar bağlamında değerlendirilmesi Bakanlığın görevleri arasında belirtilmektedir (md.2/i). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla, daha önce Başbakanlık ya da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinde bulunan kurumlar (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Özürllüler İdaresi Başkanlığı) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanmıştır.

70 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; R.G., 08.06.2011, No: 27958, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, (Erişim tarihi 09.10.2011)

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile TÜBİTAK'ın ortak çalışması sonucu geliştirilen Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi ile sosyal yardımlara ilişkin başvuru değerlendirme ve yardımların ihtiyaç sahibi kimselere ulaştırılması noktasında hızlı, kaliteli ve güvenli bir hizmet sağlamak amaçlanmaktadır. Bu şekilde hem mükerrer yardımların engellenmesi hem de yardımların suistimal edilmesinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Sistemin 2012 yılının başında Türkiye genelinde hizmete girmesi ve uzun vadede sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimleri de kapsamına alması planlanmaktadır<sup>71</sup>.

### **A- Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı**

Türkiye’de yoksulluk üzerinde etkili olan gelir dağılımı eşitsizliği, göç, sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlar, işsizlik, kayıt dışı istihdam, eğitim sisteminin işgücü piyasası ihtiyaçlarına yeterince cevap verememesi, ekonomik krizler gibi birçok yapısal faktör bulunmaktadır. Dolayısıyla, makro anlamda düşünüldüğünde, yoksullukla mücadelenin de çok yönlü olması gerekmektedir. Güçlü ve sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanması, gelir dağılımı eşitsizliğinin azaltılması ve bütün toplumu kapsayan bir sosyal güvenlik sisteminin yapılandırılması bu mücadelenin temel eksenini oluşturmaktadır<sup>72</sup>. Şüphesiz, ekonomik büyüme, sosyal koruma ile birlikte yeterli düzeyde gelir getiren üretken istihdam alanları yaratabildiği ölçüde yoksullukla mücadele ekseninde güçlü bir role sahip olabilecektir. ILO’nun düzgün iş kavramının önemini ortaya koyan bu durum, istihdam, gelir ve sosyal korumanın çalışanların haklarından ve sosyal standartlarından ödün verilmeksizin başarılabilirliği bir ekonomik ve sosyal gelişme sürecine işaret etmektedir.

Türkiye’de yoksulluk üzerinde etkili olan faktörlerin başında, özellikle ekonomik kriz dönemlerinin ardından artış gösteren yüksek işsizlik oranları gelmektedir. Toplumsal alanda yarattığı tahribat ile birlikte yoksulluk sorununu ve yoksullukla mücadeleyi Türkiye’de en önemli

71 <http://www.sydgm.gov.tr/tr/haberler/s/3976>

72 Dumanlı, Recep, “Yoksullukla Mücadelede “Vatandaşlık Ücreti” veya “Asgari Gelir Desteği” Konusunda Bir Öneri”, *Türk-İş Dergisi*, Sayı:389, s.36.

sosyal sorunlardan biri olarak tartışılır hale getiren gelişme ise 2000 ve 2001 ekonomik krizleri olmuştur. 1999 yılında %7,4 olan işsizlik oranı, kriz sonrasındaki 2002 yılında %10,3’e yükselmiştir. Türkiye’de yüksek ve istikrarlı bir büyümenin söz konusu olduğu 2003-2007 döneminde ise %10’un üzerinde kalmaya devam etmiş, ekonomik büyüme yeterli istihdam artışı sağlayamamıştır. Bu süreçte, yoksullukla ilgili bazı araştırmalar geniş ailenin fertlerinden veya hemşerilerden oluşan dayanışma ağlarının sağladığı iş bulma ve geçekundu edinme olanaklarının da eskisi kadar güçlü olmadığı yönünde tespitlerde bulunmaktadır<sup>73</sup>.

TÜİK’in yoksulluk istatistiklerine göre, 2009 yılı itibariyle Türkiye’de gıda ve gıda dışı harcamaları esas alan mutlak yoksulluk oranı %18,08’dir. Bu oranın kırdı (%38,69), kente göre (%8,86) oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Türkiye’de yoksulluk, eğitim düzeyi düşük olan kişilerde ve kalabalık hanelerde oldukça yüksektir. Türkiye’de yoksulluğun görünümü ile ilgili olarak öne çıkan bir diğer husus da çalışan yoksulların varlığıdır. Yine 2009 yılı rakamlarına göre, çalışan yoksulların oranı %15,37’dir ve genel yoksulluk oranının sadece üç puan altındadır. Bu durum, yaratılan işlerin kişileri yoksulluktan kurtarmada yeterli olmadığını göstermektedir. İşteki durum itibariyle bakıldığında ücretsiz aile işçileri (%29,58) ve yevmiyeliler grubunun (%26,86) yoksulluk oranlarındaki yükseklik dikkati çekmektedir. Bu rakamlar, Türkiye’de yoksulluğun önemli boyutlarda olduğunu ortaya koymaktadır. Bu gelişmeler karşısında, mevcut sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğa karşı yeterli bir koruma sağlayamadığına ve sosyal yardım ve hizmet alanındaki uygulamalardan kaynaklanan sorunlara vurgu yapılarak yoksullukla mücadelede asgari gelir güvencesi ihtiyacı Türkiye’de hem akademik hem de siyasi çevrelerde tartışılmaya başlamıştır.

Uzun yıllardır, kurumsal yapıdaki dağınıklıkla da bağlantılı olarak sosyal yardım ve hizmet alanındaki uygulamaların objektif kriterler gö-

73 Bkz. Buğra, Ayşe, Çağlar Keyder, “Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İçin Hazırlanan Proje Raporu”, Ankara, 2003, Oğuz Işık, Melih Pınarcıoğlu, Nöbetleşe Yoksulluk Sultanbeyli Örneği, İstanbul, İletişim Yayınları, 2008.

zetilmeden gerçekleştirilmesi, bazı yoksul kişilerin birden fazla kurumdan yardım alabilirken, bazılarının hiçbir kurumdan yardım alamaması, aynı yardımların kimi zaman yoksulların onurunu zedeleyici bir şekilde dağıtılması sosyal yardım uygulamalarındaki yetersizliğin göstergeleri olarak öne çıkmaktadır. Bu anlamda, yoksulluk sınırının altında gelire sahip olan kişilere, bir hak olarak, düzenli ve nakit bir gelir desteğinin sağlanması anlamında asgari gelir güvencesi, Türkiye’de sosyal yardım ve hizmet sisteminin etkin bir şekilde işlenmesini sağlayarak yoksullukla mücadelenin önemli bir aracı olabilir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla sosyal yardım ve hizmet sistemindeki kurumsal dağınıklığın giderilmesi yönünde atılan önemli adımı, bu uygulamanın gerçekleştirilebilmesi için de bir fırsat olarak değerlendirmek gerekir. Türkiye gerçeklerinden yola çıkarak, muhtemel bir asgari gelir güvencesi uygulamasına ilişkin bazı tespitlerde bulunmak mümkündür.

Öncelikle belirtmek gerekir ki ülkemizde, muhtaç durumdaki 65 yaşın üzerindeki yaşlılara ve çalışamayacak durumdaki özürüllere asgari gelir güvencesi niteliğinde nakit gelir desteği sağlayan sosyal yardım programları bulunmaktadır. Hak niteliğinde olan bu yardımlardan söz konusu kişiler muhtaçlık durumlarının devamı süresince yararlanmaktadır. Ayrıca, asıl amacı kişilerin geçimlerini sağlamak olmamakla birlikte<sup>74</sup>, beşeri sermayenin artırılması ve geliştirilmesi suretiyle yoksullukla mücadele amacına hizmet eden düzenli bir nakit gelir desteği niteliğindeki şartlı nakit transferi uygulamasını<sup>75</sup> da bu çerçevede değerlendirmek gerekir.

Yoksulluk sınırının altında gelire sahip olup da yaşlı ya da özür- lü kategorisine girmeyen kişilere muhtaçlık durumunun tespit edilerek bu durumun devamı süresince nakit gelir desteğinde bulunulması, yoksullukla mücadelede sosyal yardım sisteminin etkinliğini artıracak bir uygulama olarak düşünülebilir. Bu yönde bir sosyal yardım politikasının oluşturulabilmesi için öncelikle Türkiye’de kimlerin yoksul olduğunun tespit edilmesi gerekecektir. Ancak, Türkiye gibi kayıt dışı

74 Madenoğlu, Kemal, “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Desteği: Türkiye’deki Uygulama”, *Türk-İş Dergisi*, Sayı: 389, s.39

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

çalışmanın %40’den fazla olduğu bir ülkede bu tespitin yapılmasının kolay olmayacağı da açıktır. Bununla birlikte, daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye’de ihtiyaç tespitine dayalı bir yoksulluk haritasının çıkarılması ve yoksullara yönelik ortak bir veri tabanının oluşturulması yönünde ciddi çalışmalar bulunmaktadır. Bu yöndeki çalışmaların sürece katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Muhtemel bir asgari gelir güvencesi uygulamasıyla sağlanacak asgari gelir desteği miktarının kişileri tembelleğe sevk etmeyecek bir düzeyde olması önem kazanmaktadır. Çalışmanın teşvik edilmesi için bu gelirin asgari ücretin altında tutulması gerekmektedir. Bir başka önemli husus, çalışma gücü ve isteğinde olmasına rağmen iş bulamadığı için yoksullukla karşı karşıya kalan kişilerin işgücü piyasası ile bağlantılarının sağlanması ve bunun devam ettirilmesidir. Bu kişilere sağlanacak asgari gelir desteği, Avrupa ülkelerindeki uygulamalarda da görüldüğü üzere, onların iş aramaları, kendilerine önerilen işleri kabul etmeleri ya da aktif işgücü piyasası programlarına dâhil olmaları şartına bağlı olarak yürütülmelidir.

## **SONUÇ**

Çalışma hayatı son yirmi yıl içinde bütün dünyada bir dönüşüm geçirmektedir. Bu dönüşümde öne çıkan gelişmeler arasında artan işsizlikle birlikte yoksulluğun önemli bir soruna dönüşmesi yer almaktadır. Bu süreç, büyümeyle istihdam ve istihdamla bireyin geçimi arasındaki ilişkinin eskisi kadar güçlü olmadığı bir gelişmeye işaret etmektedir. Bir diğer ifadeyle, hem ekonomik büyümenin kendiliğinden istihdam artışına yol açacağı hem de işi olan herkesin yoksulluktan kurtulacağı varsayımları artık geçerli değildir. Primli sisteme dayalı sosyal sigorta ayağının ağırlıkta olduğu mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin bu gelişmeler karşısında yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunuyla etkin bir şekilde mücadele edememesi, Avrupa ülkelerinde asgari gelir güvencesi hakkını ve bu yöndeki uygulamaları gündeme getirmiştir.

Kaynağındaki nedenlere bağlı olarak, yoksullukla mücadelenin ekonomik ve sosyal politikaların birlikteliği ve eşgüdümü içinde çok boyutlu yürütülmesi gerekmektedir. Yoksullukla mücadelede, sürdürülebilir ve güçlü bir ekonomik büyümenin gerekli olduğu muhakkaktır. Ancak bu büyümenin yaratacağı istihdamın, getireceği gelir ve sağlayacağı güvenlik açısından kişileri yoksulluktan riskinden uzak tutan bir

niteliğe sahip olması gerekmektedir. Türkiye’de yoksullukla işsizlik arasındaki kuvvetli bağın, kayıt dışı istihdamın ve çalışan yoksulların varlığı ekonomik büyümenin hem yeterli düzeyde istihdam yaratamadığına hem de yaratılan işlerin kişileri yoksulluktan kurtarma noktasındaki yetersizliğine işaret etmektedir. Bu gelişmeler karşısında, sosyal yardım politikasının yoksullukla mücadelede etkin bir araç olarak devreye girmesi gerekmektedir. Yoksulluk sınırının altında yaşamlarını sürdüren kişiler için uygulama alanı bulan asgari gelir güvencesi hakkının bu politikanın önemli bir bileşeni olacağı düşünülmektedir.

## Kaynakça

Akat, Mehmet (1992), *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı*, İstanbul: Kazancı Kitap.

Akın, Levent (2007), “Sosyal Yardım ve Hizmetler ile Bunların Organizasyonu”, *Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri*, TİSK Yayınları No: 284 <http://www.tisk.org.tr/yayinlar> (Erişim tarihi 12.08.2008)

Alper, Yusuf, Rabihan Yüksel Arabacı, “Yoksullukla Mücadele, Vatandaşlık Geliri ve Aile Ödenekleri Sigortası”, *Türk-İş Dergisi*, Sayı: 389.

Arıcı, Kadir (2003), “Sosyal Yardım Hakkı”, *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar*, Ed. Emine Tuncay Kaplan, Bülent Bayat. s.29-51, Ankara.

Arıcı, Kadir (2004), “Yoksullukla Mücadele Aracı Olarak Sosyal Güvenlik: Türkiye’nin Öncelikli Sorunu Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Olmalıdır”, IV. Aile Şurası, Aile ve Yoksulluk Bildirileri, Ed. Rahime Beder Şen, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, s.257-267, Ankara.

Arıcı, Kadir (2005), “Primsiz Ödemeler Kanunu’nun Getirdikleri”, TİSK, *İşveren Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart 2005, <http://www.tisk.org.tr/isveren>, (Erişim tarihi 12.06.2008)

Aron, Raymond (1997), *Sanayi Toplumu*, Çev. E. Gürsoy, İstanbul: Dergâh Yayınları.

Bauman, Zygmunt (1999), *Çalışma, Tüketim ve Yeni Yoksullar*, Çev. Ümit Öktem. İstanbul, Sarmal Yayınevi.

Benassi, David ve Enza Mingione (2007), “İtalyan Refah Sisteminde Sosyal İçerme Amaçlı Asgari Gelir Desteğini Denemek”, *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, Der. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Çev. İsmail Çekem, s.128-133, İstanbul: İletişim Yayınları.

Brady, David (2005), “The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997”, *Social Forces*, Vol: 83, No: 4, s.1329-1364.

Buğra, Ayşe ve N. Tolga Sınmazdenir (2007), “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği”, *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, Der. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Çev. İsmail Çekem, s.85-114. İstanbul: İletişim Yayınları.

Buğra, Ayşe ve Çağlar Keyder (2003), “Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi”, *Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı için Hazırlanan Proje Raporu*, Ankara.

Buğra, Ayşe. *Bir Politika Sorunu Olarak Yoksulluk ve Cumhuriyet Halk Partisi*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu.

(Erişim) [http://www.spf.boun.edu.tr/content\\_files/GorusCHP\\_ve\\_sosyal\\_politika13%2001%202011.pdf](http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/GorusCHP_ve_sosyal_politika13%2001%202011.pdf).

Cantillon, Bea, Ive Marx, Karel Van Den Bosch (2007), “Eşitlikçilik Bilme-

cesi: İstihdam, Ücret Eşitsizliği, Sosyal Harcamalar ve Yoksulluk Arasındaki İlişkiler”, *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, Der. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Çev. İsmail Çekem, s.63-84, İstanbul: İletişim Yayınları.

Ditch, John ve Nina Oldfield (1999), “Social Assistance: Recent Trends and Themes”, *Journal of European Social Policy*, Vol: 9 (1), <http://esp.sagepub.com/content/9/1/65> (Erişim tarihi 12.09.2011)

DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

DPT (2001), *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı* [elektronik dosya], Ankara. [http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temel\\_hak.pdf](http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temel_hak.pdf) (Erişim tarihi 10.10.2011)

DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

Dumanlı, Recep, “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Ücreti” veya “Asgari Gelir Desteği” Konusunda Bir Öneri”, *Türk-İş Dergisi*, Sayı: 389.

Erdem, Ilgın (tarihsiz), *Avrupa’da Asgari Gelir Uygulamaları*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu, <http://www.spf.boun.edu.tr/index.php/tr/arastirma-raporlari> (Erişim tarihi 20.07.2010)

Goodin, Robert E. (2001), “Work and

Welfare: Towards a Post-Productivist Welfare Regime”, *British Journal of Political Science*, Vol: 31, No: 1, <http://www.jstor.org>, (Erişim tarihi 25.02.2008)

Gökçeoğlu Balcı, Şebnem (2007), *Tutunamayanlar ve Hukuk*, Ankara: Dost Kitabevi.

Güzel, Ali (2007), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılandırma: Nedenler, Amaçlar” *Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri*, TİSK Yayınları No: 284. <http://www.tisk.org.tr/yayinlar>, (Erişim tarihi 12.06.2008)

Güzel, Ali, Ali Rıza Okur, Nurşen Caniklioğlu (2009) *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul: Beta Basım.

Hanel, Johannes (2008) “Basic Income and Social Justice”, An Analysis for the BIEN (Basic Income Earth Network)-Congress in Dublin, <http://www.basincincome.org> (Erişim tarihi 26.08.2008)

Huber, Ernest Rudolf (1970), “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet”, Çev. Tuğrul Ansay, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.XXXVII.

Işık, Oğuz ve M.Melih Pınarcıoğlu (2008), *Nöbetleşe Yoksulluk Sultanbeyli Örneği*, İstanbul: İletişim Yayınları.

İnsel, Ahmet (2007), “İktisat Aklına Sokulan Siyasal Çomak: Vatandaşlık Geliri”, *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, Der. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Çev. İsmail Çekem, s.37-50, İstanbul: İletişim Yayınları.

Koray, Meryem (2005), *Sosyal Politika*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Koray, Meryem (2007), “Sosyal Politika: Nereye Doğru?”, *Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*. s.445-478. Ankara Üniversitesi. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 595.

Korpi, Walter (2003), “Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization”, *Annual Review of Sociology*, Vol: 29.

Madenoglu, Kemal, “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Desteği: Türkiye’de ki Uygulama”, *Türk-İş Dergisi*, Sayı: 389.

Meda, Dominique (2004), *Emek: Kaybolma Yolunda Bir Değer mi?*, Çev. Işık Ergüden, İstanbul: İletişim Yayınları.

Özaydın, Mehmet Merve (2007), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Sosyal Politikalarda Yaşanan Değişimin Analizi*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Özdemir, Süleyman (2004), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2004-69, İstanbul.

Özlem, Doğan (2001), “Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek”, *Doğu-Batı*, Yıl: 4, Sayı: 13.

R.G., 08.06.2011. No:27958, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/> (Erişim 09.10.2011)

Rosanvallon, Pierre (2004), *Refah Devletinin Krizi*, Çev. Burcu Şahinli, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

Sainsburt, Diane, Ann Morissens, “Poverty in Europe in the mid-1990s: the Effectiveness of Means-tested Benefits”, *Journal of European Social Policy*, (2002) Vol: 12 (4): s.307-327 (Erişim tarihi 20.10.2011)

Sallan Gül, Songül (2006), “Sosyal Devlet Bitti Yaşamın Piyasa”, Ankara: Ebabil Yayıncılık.

Seyyar, Ali, “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Geliri Modeli Tartışmaları: Tarihi Perspektiften Günümüze Bir Yönelim”, *Türk-İş Dergisi*, Sayı: 389.

Sosyal Riski Azaltma Projesi, <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html> (Erişim tarihi 29.09.2010)

Standing, Guy (2007), “Temel Gelir: Küreselleşen Dünyada Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi”, *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, Der. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Çev. İsmail Çekem, s.17-36. İstanbul: İletişim Yayınları.

Şenkal, Abdülkadir (2005), *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, İstanbul: Alfa Yayınları.

Tuncay, A. Can, Ömer Ekmekçi (2005), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, İstanbul: Beta Basım.

Van Parijs, Philippe (2004), “Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century”, *Politics&Society*, Vol: 32, No: 1, (Erişim tarihi 15.10.2011) <http://www.sydgm.gov.tr/tr/haberler/s/3976>