

T. C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YOKSULLUKLA
MÜCADELE VE TÜRKİYE'NİN UYUM
SÜRECİNDEKİ YENİ UYGULAMALAR

Zeki BİLDİRİCİ

2501070025

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Nihal TUNCER

İstanbul, 2011

Bu tez, özgür işletim sistemi [Pardus GNU/Linux](#) üzerinde, özgür ofis yazılımı [LibreOffice](#) kullanarak yazılmıştır. Gördüğünüz sürüm [ÖzgürlükÇin.com](#) E-Dergi okurları için özel olarak yayımlanmıştır.

Creative Commons by-nc-sa 3.0

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüz AVRUPA BİRLİĞİ Bilim Dalında 2501070025 numaralı ZEKİ BİLDİRİCİ'NİN hazırladığı "AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YOKSULLUKLA MÜCADELE VE TÜRKİYE'NİN UYUM SÜRECİNDEKİ YENİ UYGULAMALAR" konulu YÜKSEK LİSANS / DOKTORA TEZİ ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15. Maddesi uyarınca 17/03/2011 PERSEMBE günü saat..11.00'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin *Kabul* ne* OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI(*)	İMZA
PROF.DR.NİHAL TUNCER	<i>Kabul</i>	<i>[Signature]</i>
PROF.DR.HAVVA TUNÇ ÇELEBİ	<i>Kabul</i>	<i>[Signature]</i>
PROF.DR.GÜLSEVİL ALPAGUT	<i>Kabul</i>	<i>[Signature]</i>
DOÇ.DR.SEYHUN DOĞAN	<i>Kabul</i>	<i>[Signature]</i>
YRD.DOÇ.DR.TÜRKAN TURAN	<i>Kabul</i>	<i>[Signature]</i>

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YOKSULLUKLA MÜCADELE VE TÜRKİYE'NİN UYUM SÜRECİNDEKİ YENİ UYGULAMALAR

Zeki BİLDİRİCİ

ÖZ

Yoksulluk, insanlık tarihinden bu yana var olan bir yaşamsal sorundur. Yoksulluk değişen zamana ayak uydurmakta, varlığını ekonomik ve sosyal yaşam içerisinde başkalaşım geçirerek sürdürmektedir. Değişen ve büyüyen yoksulluk sorununa karşı, yoksullukla mücadele politikalarının da sürekli gelişebilen bir yapıda olması gerekmektedir.

Bu çalışmada yoksulluk kavramı ve modern yoksullukla mücadele politikaları incelenmiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliğine üye olma hedefi doğrultusunda, Birliğin yoksullukla mücadele politikaları ve Türkiye'deki yoksullukla mücadele uygulamaları değerlendirilmiştir.

Üç bölümden oluşan bu çalışma ile Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin Türkiye'nin yoksulluk algısını geliştirdiği ve yoksullukla mücadelede modern politikalar üretilmesine vesile olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yoksulluk, Sosyal Dışlanma, Sosyal İçerme, Avrupa Birliği, Türkiye'de Yoksullukla Mücadele

COMBATING AGAINST POVERTY IN THE EUROPEAN UNION AND TURKEY'S NEW PRACTICES IN THE COHESION PROCESS

Zeki BİLDİRİCİ

ABSTRACT

Poverty is a vital problem which exists among the history of civilization. Poverty keeps up the changing times by changing its form in the economic and social life. The policies against the changing and growing poverty must be in a form which is capable for continuous development.

In this study, poverty and modern anti poverty policies were examined. The anti poverty policies of the Union and Turkey's practices for fighting poverty were evaluated in respect to Turkey's aim to become a member of the European Union.

By this study, which consists three parts, concludes that the cohesion process to European Union improved the poverty vision of Turkey and conducted to develop modern policies against poverty.

Keywords: Poverty, Social Exclusion, Social Inclusion, European Union, Tackling Poverty in Turkey

ÖNSÖZ

Bu çalışma ile insanlığın yaşadığı en büyük sorunlardan biri olan yoksulluk sorununun ve yoksullukla mücadele uygulamalarının Avrupa Birliği ve Türkiye açısından incelenmesi amaçlanmıştır.

Çalışmada, yoksulluk kavramı incelenerek, farklı yoksulluk yaklaşımları değerlendirilmiştir. Avrupa Birliği'nin yoksullukla mücadele politikaları incelenmiş ve Türkiye ve Avrupa Birliği, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ölçülebilir verilerine göre kıyaslanmıştır. Avrupa Birliği'nin yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele politikaları doğrultusunda Türkiye'nin uyum sürecindeki yeni uygulamaları değerlendirilmiştir.

Tez çalışmalarına verdiği katkıdan dolayı, Lisans eğitimimin ilk gününden bu yana benden değerli emeklerini ve bilgisini esirgemeyen, çok değerli danışman hocam Prof. Dr. Nihal TUNCER'e sonsuz şükranlarımı sunarım.

Çalışmalarına verdikleri destekten dolayı aileme ve beni bu çalışmam boyunca yalnız bırakmayarak sürekli destek olan sevgili eşim, Şebnem'e teşekkürü borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ÖNSÖZ.....	5
İÇİNDEKİLER.....	6
TABLolar LİSTESİ.....	7
GRAFİKLER LİSTESİ.....	8
KISALTMALAR LİSTESİ.....	9
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 Gelir Temelli Yoksulluk Tanımları.....	4
1.1.1 Mutlak Yoksulluk ve Aşırı Yoksulluk.....	4
1.1.2 Göreli Yoksulluk	7
1.1.3 Öznel Yoksulluk	8
1.1.4 Gelir Temelli Yoksulluğun Ölçülmesi.....	9
1.1.4.1 Kafa Sayım Oranı.....	9
1.1.4.2 Yoksulluk Açığı Oranı.....	10
1.1.4.3 Yoksulluğun Şiddeti.....	11
1.1.4.4 Sen Endeksi.....	11
1.1.4.5 Foster, Greer ve Thorbecke Endeksi.....	12
1.1.4.6 Leyden Endeksi.....	13
1.1.5 Gelir Temeli Dışındaki Yoksulluk Tanımları	14
1.1.5.1 Amartya Sen'in Yoksulluk Kavramı	14
1.1.5.2 Dünya Bankası ve Yoksulluk Kavramı.....	16
1.1.5.3 UNDP ve İnsani Yoksulluk Kavramı	18
1.1.5.4 Avrupa Birliği ve Yoksulluk Kavramı.....	25

İKİNCİ BÖLÜM AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YOKSULLUKLA MÜCADELE POLİTİKALARI

2.1 Yoksullukla Mücadele Süreci ve Aşamalar.....	37
2.1.1 Lizbon Zirvesi.....	38
2.1.2 Açık İşbirliği Yöntemi	41
2.1.3 Nis Zirvesi.....	43
2.1.4 Laeken Zirvesi.....	45
2.1.5 Yenilenen Lizbon Stratejisi.....	48
2.2 Avrupa Birliği'nde Yoksullukla Mücadele Politikaları	51
2.2.1 Sosyal İçerme.....	51
2.2.2 Yapısal Fonlar ve Avrupa Sosyal Fonu(ASF).....	63
2.2.3 Asgari Gelir Desteği	65

2.2.4 2010 Sosyal Dışlanma ve Yoksullukla Mücadele Yılı.....	66
2.2.5 2020 Yılı Avrupa Hedefleri	71

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELE UYGULAMALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİ

3.1 Genel Durum	76
3.1.1 Türkiye'de Yoksulluk Durumu ve Göstergeleri	77
3.1.1.1 Binyıl Kalkınma Hedefleri ve Türkiye.....	82
3.1.1.2 İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye	88
3.1.1.3 Ekonomik Göstergeler ve Yoksulluk Rakamlarının Avrupa Birliği ile Kıyaslaması.....	90
3.1.2 Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma İle Mücadele Konusunda Çalışma Yürüten Kurumlar	101
3.1.2.1 Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.....	102
3.1.2.2 Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu	104
3.1.2.3 Özürlüler İdaresi Başkanlığı.....	107
3.1.2.4 Vakıflar Genel Müdürlüğü.....	108
3.1.2.5 Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.....	109
3.1.2.6 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....	112
3.1.2.7 Sağlık Bakanlığı.....	113
3.1.2.8 Yerel Yönetimler.....	115
3.2 Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yapılan Çalışmalar.....	116
3.2.1 JIM (Ortak İçerme Belgesi).....	119
3.2.2 SYDGM Tarafından Yürütülen Çalışmalar.....	123
3.2.2.1 Sosyal Riski Azaltma Projesi.....	123
3.2.2.2 Yerel Girişimler Bileşeni	127
3.2.2.3 Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi(KASDEP).....	129
3.2.2.4 Sosyal Yardım Bilgi Sistem (SOYBİS).....	130
3.3 Devlet Planlama Teşkilatı Tarafından Yürütülen Çalışmalar	134
SONUÇ.....	137
KAYNAKÇA.....	140

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: UNDP Gelişme Endeksleri.....	21
Tablo 2: Binyıl Kalkınma Amaç ve Hedefleri.....	24
Tablo 3: Laeken Göstergeleri	47
Tablo 4: TUIK'in İzlediği Temel Yoksulluk Göstergeleri.....	77
Tablo 5: Açlık ve Yoksulluk Sınırlarının Karşılaştırılması	79
Tablo 6: Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fert Yoksulluk Oranları.....	81
Tablo 7: Tüketimin Nüfusa Dağılımı	84
Tablo 8: Düşük Ağırlıklı Çocukların Dağılımı.....	87
Tablo 9: İnsani Gelişme Endeksi.....	89
Tablo 10: İşsizlik Oranları.....	95
Tablo 11: Yoksulluk Riskindeki Kişilerin Oranı	96
Tablo 12: Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH'ye Oranı.....	99
Tablo 13: Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi.....	100
Tablo 14: Kamu Kurumlarının Sosyal Harcamaları.....	102
Tablo 15: Primsiz Ödemeler	113
Tablo 16: SODES Projelerinin Bileşenlerine Göre Dağılımı	136

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: GSYH/İstihdam Büyüme Hızı.....	85
Grafik 2: İstihdamın Nüfusa Oranı.....	86
Grafik 3: Kişi Başı GSYH.....	90
Grafik 4: S80/S20 Beşlik Gelir Payı Oranı.....	91
Grafik 5: Gini Katsayılar	92
Grafik 6: İstihdam Oranları.....	93
Grafik 7: Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları.....	95
Grafik 8: Yoksulluk Riskinde Bulunanlar.....	97
Grafik 9: Yoksulluk Açığı Oranı.....	98

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABKF	Avrupa Bölgesel kalkınma Fonu
AİS	Avrupa İstihdam Stratejisi
AİY	Açık İşbirliği Yöntemi
ASF	Avrupa Sosyal Fonu
BM	Birleşmiş Milletler
CGE	Cinsiyet Temelli Gelişme Endeksi
CGÖ	Cinsiyeti Güçlendirme Ölçeği
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
FGT	Foster, Greer ve Thorbecke Endeksi
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
HBA	Hanehalkı Bütçe Anketi
IPA	Katılım Öncesi Mali Yardım
IRBD	Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
JIM	Ortak İçerme Belgesi
KASDEP	Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SYDMG	Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Genel müdürlüğü
SYDV	Sosyal yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
SYDTF	Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SRAP	Sosyal Riski Azaltma Projesi
SOYBİS	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
ŞNT	Şartlı Nakit Transferi
TUİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UEP	Sosyal Dışlanmaya Karşı Ulusal Eylem Planı
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
VGM	Vakıflar Genel Müdürlüğü

GİRİŞ

İnsanlık için yoksulluk yeni bir sorun değildir. Yoksulluğun kavramsallaşması ve yoksulluk sistematiği üzerine ilk çalışmaların 17. yüzyılın başlarına gözlemlenmek mümkündür. Yoksulluğu tanımlama amacıyla yola çıkılan bu çalışmalardan bu güne yoksulluk konusunda üzerinde uzlaşılan ortak bir tanıma ulaşılamamıştır. Yoksulluk için yapılan farklı tanımlar doğrultusunda farklı çözümler üretilmeye çalışılmıştır.

18. yüzyılda ortaya çıkmaya başlayan kitlesel yoksulluk ile önemli düşünür ve kuramcılar yoksulluk ve bölüşüm sorunlarına ilgi göstermeye başlamıştır. Adam Smith Milletlerin Zenginliği(Wealth of Nations) adlı kitabında, ülke zenginleşirken yoksulluğun artmasını önemli bir paradoks olarak gündeme getirmiştir. Bunu ekonomik sistemin önemli bir aksamı olarak gündeme getiren Adam Smith, ekonomik sistemin başarısının ölçülmesinde en yoksul yurttaşların durumlarının ne kadar iyileştiğinin bir ölçü olarak kullanılmasını önermiştir.

Sanayi devriminin ardından büyüyen yoksulluk sorunu o dönem sanayi devrimini yaşayan ülkelerde, başta İngiltere olmak üzere, sosyal, ekonomik ve kültürel düzeyde önemli bir konu olarak ön plana çıkmıştır. Sanayi devriminin ardından yaşanan I. Dünya Savaşı, Büyük Buhran ve II. Dünya Savaşı ile yoksulluk sorunu hızla tırmanmış ve II. Dünya Savaşı sonrasında bütün Dünyayı saran bir sorun haline almıştır.

II. Dünya savaşı sonrası Gelişme İktisadının popülerleşmesi ile hızlı büyüme döneminde, büyümenin etkilerinin zaman içerisinde bütün topluma yayılacağı ve yoksulluğun uzun dönemde çözülebileceği görüşü ortaya çıkmıştır. Bu görüşün kaynağında Kuznets'in çalışmaları doğrultusunda büyümenin ilk aşamalarda eşitsizliği artıracığı, ancak belirli bir gelir düzeyine erişildikten sonra eşitlikçi bir

görünüm sağlayacağı görüşü etkili olmuştur. 1960'lı yıllarda hızlı büyümeye karşın az gelişmiş ülkelerde yoksulluğun azalması bir yana daha da artması yoksullukla mücadelede farklı yaklaşımların doğmasının temelini oluşturmuştur.

1970'li yıllar yoksulluk ve bölüşüm sorunların Gelişme İktisadı içerisinde öneminin arttığı dönem olmuştur. Bu dönemde yoksulların temel ihtiyaçlarının karşılanması, onların üretim faktörlerine erişiminin sağlanması ve istihdam olanaklarının artırılmasını amaçlayan “Büyüme ile Birlikte Yeniden Dağıtım” yaklaşımı ön plana çıkmıştır.

1980'li yıllarda neo-liberal politikaların ön plana çıkması ile gelir dağılımı ve yoksulluk sorunları yerini kısa dönem istikrar sorunları ve dışa açık ekonomiye geçiş sürecinin sorunlarına bırakmıştır. Bu dönemden sonra hızla artmaya başlayan yoksulluk özellikle kendisini az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde göstermiştir. İstikrar programları ve dışa açık ekonomiye geçiş birçok ülkede işsizlik ve gelir dağılımında adaletsizliğe neden olmuştur.

Yoksulluğun kontrol altına alınamaması ve sürekli artması, kuşkusuz yoksullukla mücadelede yeni politikalar üretilmesi olan ihtiyacı artırmaktadır. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, ve Avrupa Birliği yoksulluk kavramına bakışlarını ve yoksullukla mücadele stratejilerini yoksulluğun aldığı bu boyut çerçevesinde güncellemiş ve geliştirmişlerdir.

Bu çalışmanın amacı, yoksulluk kavramı ve Avrupa Birliği'nin yoksulluk yaklaşımı temelinde Türkiye'de yoksullukla mücadele ve yoksullukla mücadele uygulamalarını incelemektir.

Birinci bölümde yoksulluğun kavramsal çerçevesi çizilmekte, klasik gelir temelli yoksulluk kavramı ve gelir temeli dışındaki çok boyutlu yoksulluk yaklaşımları incelenmektedir. Bu bölümde ayrıca Avrupa Birliği'nin yoksulluk kavramı, sosyal dışlanma ve sosyal içerme kavramları açıklanmaya çalışılmaktadır.

İkinci bölümde, Avrupa Birliği'nin yoksullukla mücadele süreci incelenmektedir. Avrupa Birliği'nin yoksullukla mücadele politikalarını şekillendirdiği sosyal içerme süreci ve bu süreçte kullandığı Açık İşbirliği Yöntemi, Aktif İçerme gibi araçlar incelenmektedir. Birliğin politikaları değerlendirilmekte ve yoksullukla mücadelede katedilen başarı ışığında geleceğe dönük politikaları incelenmektedir.

Üçüncü bölümde ise Türkiye'nin Avrupa Birliği uyum sürecindeki yoksullukla mücadele durumuna mercek tutulmaya çalışılmaktadır. Bu bölümde Türkiye'nin yoksullukla mücadeledeki mevcut durumu uluslararası ölçütlerde Avrupa Birliği üye ülkeleri ile kıyaslanmaktadır. Bunun yanı sıra Türkiye'deki yoksullukla mücadelenin mevcut yapısı ve Avrupa Birliği'nin yoksullukla mücadele stratejisi ile uyumlu yeni uygulamalar incelenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 Gelir Temelli Yoksulluk Tanımları

1.1.1 Mutlak Yoksulluk ve Aşırı Yoksulluk

Yoksullukla ilgili henüz üzerinde uzlaşmış bir tanım bulunmamaktadır. Yoksulluğun tanımlanabilmesi ile ilgili çalışmalar 19. yüzyıl İngiltere'sinde başlamıştır. İngiltere'de yapılan bu çalışmalar sırasında geliştirilen mutlak yoksulluk yaklaşımına uygun ilk yoksulluk tanımı Seebohm Rowntree tarafından geliştirilmiştir. Rowntree yoksulluğu “Toplam kazançların, biyolojik varlığın devamı için gerekli olan yiyecek, giyim vb. asgari düzeydeki fiziki ihtiyaçları karşılamaya yetmemesi.”olarak tanımlamıştır. ¹

Mutlak yoksulluk kavramı zaman içerisinde farklı yorumlanmıştır. Bugün genel kabul gören mutlak yoksulluk tanımı bireyin temel insani ihtiyaçları olan; beslenme, barınma, temiz içme suyu, temizlik, barınma ve bilgiye ulaşımın eksikliği durumu olarak tanımlanmıştır. ² Bu tanıma göre Birleşmiş Milletler mutlak yoksulluk kavramındaki temel insani ihtiyaçların göstergelerini şu şekilde açıklamıştır:

- Beslenme: Vücut Kitle endeksi 16'nın üzerinde olmalıdır.
- Temiz içme suyu: İçme suyu sadece nehirlerden ve göletlerden gelmemeli ve yakında olmalıdır(15 dakikalık yürüme mesafesi)
- Temizlik: Tuvaletler evde veya eve yakın umumi tuvaletlere erişim olmalıdır.
- Sağlık: Ciddi hastalıklarda ve hamilikte tedavi alınabilmelidir.

1 Frank Field, **The Minimum Wage**, London, Policy Studies Institute, 1983, s.51.

2 David Gordon, **Indicators of Poverty & Hunger**, New York, University of Bristol, 2005, s.3.

- Barınma: Evler her odasında dört kişiden insan barındırmalı. Evlerin zemini toz, çamur veya kil olmamalıdır.
- Eğitim: Herkes okula gitmeli veya okumayı öğrenebilmelidir.
- Bilgiye Erişim: Herkes evinden gazetelere, radyolara, televizyona, bilgisayara veya telefon şebekesine ulaşabilmelidir.
- Hizmetlere Erişim: Herkes topluma sunulan eğitim, sağlık, yasal, sosyal ve finansal(kredi) hizmetlerine erişebilmelidir. ³

Bu göstergelerin eksik olması durumunda birey yaşamını devam ettirmek için gerekli fiziksel, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılayamayarak, yoksul sayılmaktadır.

Dünya Bankası'nın 1990 yılında yaptığı çalışmada ise, bir insanın hayatta kalabilmesi için gerekli minimum kalori miktarı olan 2400 k/cal hesaplamasına dayanılarak (normal bir erişkinin yeterli kalori alabilmesi için gerekli kalori miktarı 2800-3000 k/cal, ağır işlerde çalışanlar için ise işin niteliğine göre 3200-3800 k/cal aralığı esas alınmıştır) günlük geliri 2400 k/cal besini almaya yetmeyen insanları “mutlak yoksul” olarak tanımlanmıştır. Mutlak yoksulluk sınırı, yoksulluğun evrenselliği ve satın alma paritelerinin farklılıkları da düşünülerek, ortalama bir hesaplama yöntemi ile, az gelişmiş ülkeler için kişi başına günde 1\$ kabul edilirken, Latin Amerika ve Karaipler için bu sınır 2\$, Türkiye'nin de dahil edildiği Doğu Avrupa ülkelerinin de içinde bulunduğu grup için 4\$, gelişmiş sanayi ülkeleri için 14.40\$ olarak belirlenmiştir. Bunun yanı sıra FAO Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü) ve WHO(Birleşmiş Milletler Sağlık Örgütü) mutlak yoksulluk kavramına daha farklı bir boyut getirerek, mutlak yoksulluk tanımında belirlenen kalori ihtiyacının yalnızca %80'ini karşılanabilmesini “Ultra Yoksulluk” olarak tanımlamışlardır. WHO kalori ihtiyacının yanında ikinci bir kriter daha geliştirerek yoksulluk süresini hesaba katmaktadır. WHO'nun belirlemesine göre ultra yoksulların yoksulluk durumlarının beş yıldan daha fazla sürmesi halinde onların

³ A.e., s.4.

durumlarının düzeltilmesinin “olanaksız” olduğu savunularak bu kategoridekiler “**Kronik Yoksul**” olarak tanımlanmaktadır ⁴

Dünya Bankası'nca hesaplanan bu parasal değerler Dünya Bankası'nın metodolojisi çerçevesinde düşünülmelidir. Asgari kalori miktarına bağlı mutlak yoksulluk sınırı hesaplanırken metodoloji içerisinde kabul edilen varsayımlar çeşitlendikçe mutlak yoksulluk sınırı da ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir⁵. Dünya Bankası şu anda mutlak yoksulluğu 2005 yılı satınalma gücü paritesine göre günlük gelirin 1.25 \$ ve 2 \$ gösterge çizgilerinde takip etmektedir. ⁶

Türkiye'de ise TÜİK, gıda ve gıda dışı harcamalardan oluşturduğu mutlak yoksulluk sınırının yanında uluslararası karşılaştırmalar için ayrıca satınalma gücü paritesine göre günlük kişi başına 1 \$, 2.15 \$ ve 4.30 \$ değerleri yoksulluk sınırları olarak tanımlanmıştır. ⁷

Dünya Bankasının getirdiği bu tanım doğrultusunda, mutlak yoksulluk, 8 Eylül 2000 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Binyıl Zirvesinde 189 ülke tarafından kabul edilen “Binyıl Kalkınma Hedefleri”nde 1.hedef “Mutlak Yoksulluğu ve Açlığı Yok Etmek”, yani günlük geliri 1\$'ın altında kalan insan sayısının 2015 yılına kadar yarı yarıya azaltmak olarak yer almıştır. ⁸

4 DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Gelir Dağılımın İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2599, ÖİK: 610, Ankara, 2001, s.106.

5 A.e., s.104.

6 World Bank, “Poverty Analysis Overview,” **World Bank Poverty Analysis**, 2010(Çevrimiçi), <http://go.worldbank.org/K7LWQUT9L0>, 6 Ağustos 2010.

7 TÜİK, **Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı**, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi 6, Ankara, Türkiye İstatistik Kurumu, 2008, s.33.

8 UNDP, **Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development**, New York, 2001, s.21.

1.1.2 Görelî Yoksulluk

Görelî yoksulluk bireyin toplumun genelinde kabul görmüş ortalama bir refah seviyesinin altında bulunma durumudur. Görelî yoksulluk kavramı, temel ihtiyaçlarını karşılayabilen fakat ortalama refah seviyesinin altında kaldıkları için topluma sosyal katılımları kısıtlanan bireyleri kapsamaktadır. Refah ölçüsü olarak amaca göre tüketim veya gelir düzeyi seçilebilir.⁹

Görelî yoksulluk kavramında toplumun gelir seviyesi göz önünde bulundurulduğu için toplumun bütününde bir gelir artışı olsa bile görelî olarak yoksul olan bireylerin durumunda bir değişiklik olmayacak ve toplumun geneline göre yoksul olmaya devam edeceklerdir. Mutlak yoksulluk kavramına göre bir toplumda hiç kimse yoksul olmayabilir. Ancak, gelir dağılımıyla doğrudan ilişkilendiren görelî yoksulluk kavramına göre toplumda her zaman yoksul olan bir kesim olacaktır.

Görelî yoksulluk bir eşitsizlik ölçüsü olarak da değerlendirilebilir. Görelî yoksul sayısındaki artış gelir dağılımındaki eşitsizlikle paralellik göstermektedir. Belirlenmiş ortalama bir gelir/tüketim seviyesi olduğundan her zaman bu seviyenin altında görelî yoksullar olacaktır, dolayısı ile görelî yoksulların sayısı gelir artışı ile giderilemeyecek ancak daha eşit bir gelir dağılımı ile azalabilecektir. (Şenses, 2003)

Görelî yoksulluk çizgisi hesaplarırken atılacak ilk adım araştırmanın yapılacağı sosyal topluluğun ortalama refah seviyesinin belirlenmesidir. Bu aşamada refah ölçüsü olarak hem gelir düzeyi hem de tüketim düzeyi belirlenebilir. Daha sonra bu düzeyin belli bir oranı ise yoksulluk çizgisini verir. Örneğin gelir düzeyi üzerinden yoksulluk çizgisi hesaplanmak istendiğinde, önce ortalama gelir düzeyi bulunur. Bunun için yoksulluk çizgisi hesaplanan sosyal topluluğun ortalama gelir düzeyi bulunur. Bu hesaplanırken ya o topluluğun gelirlerinin aritmetik ortalaması ya da

⁹ TÜİK, **Yoksulluk Çalışmaları**, Türkiye İstatistik Kurumu, 2008, s.37.

ortancası kullanılır. Ortalama gelir düzeyinin belli bir oranı ise yoksulluk çizgisi olarak kabul edilir. Bu oran gelişmekte olan ülkelerde genellikle %50 olarak kabul edilmektedir. Avrupa Birliği'nde ise ortalama kişi başı gelirin %60'ı olarak hesaplanmaktadır.¹⁰

1.1.3 Öznel Yoksulluk

Yoksulluk düzeyinin belirlenmesinde yukarıda anlatılanlardan oldukça farklı bir yaklaşım, öznel yoksulluk yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda temel düşünce, eğer yoksulluk toplumun kabul edeceği minimum bir yaşam standardı düzeyiyle ilgili ise, yoksulluk çizgisini belirlemenin bir yolu da, büyük ölçekli anketler yaparak toplumun bu konudaki görüşünün belirlenmesi doğrultusunda bir yoksulluk sınırı belirlenmesi fikridir.¹¹

Öznel yoksulluğu belirleyebilmek amacıyla yapılan anketlerde farklı yöntemler kullanılır. Deneklere, yoksul olmamak, iyi bir gelire sahip olmak gibi bazı özel hedeflere ulaşabilmek için yeterli olduğunu düşündükleri gelir miktar sorulur. Bu yöntem Leyden yaklaşımı olarak bilinir¹². Leyden Yoksulluk Sınırı hesaplanırken kişilere ne kadar gelir elde ederlerse geçinme düzeylerinin; çok kötü, kötü, yetersiz, yeterli, iyi ve çok iyi olacağı soruları yöneltilmektedir. Bu sorulara verilen yanıtlar değerlendirilirken, kişilerin kendi yaşam düzeyine ilişkin belirledikleri sınırlar da ortaya konulmaktadır.¹³

10 TUSİAD, **Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk-Avrupa Birliği ile Karşılaştırma**, 2000th ed., İstanbul, 2000, s.97.

11 A Goodman ve diğ., **Inequality in the UK**, Oxford, Oxford University Press, 1997, .

12 A.B Atkinson, **Poverty in Europe**, U.K, Blackwell Publishers, 1998, .

13 Güzin Erdoğan, "Türkiye'de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler," içinde **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, C.C.Aktan., Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, 2002, .

1.1.4 Gelir Temelli Yoksulluğun Ölçülmesi

Yoksulluğun tanımlanması gibi, ölçülmesi için yapılan çalışmalar da farklı prensipler ve yöntemler üzerine kurulmuşlardır. Gelir temelli yoksulluk yaklaşımları na dayanan yoksulluk ölçümleri, dayandıkları prensipler doğrultusunda gıda ve gıda dışı ihtiyaçların gelire çevrilmiş verileri üzerinden, diğer istatistiksel bilgiler ile işlenerek oluşturulmaktadır. Gelir temeli dışındaki yoksulluk ölçümleri ise çok daha zor ve genelde kişisel görüşler ve anketlere dayalı olarak yapılmaktadır. Gelir temeli dışındaki yoksulluk yaklaşımlarında ölçülemeyen yoksulluk kıstasları genelde diğer göstergelerin içerisinde yorumlanmakta ve objektif veriler sunamamaktadır.

1.1.4.1 Kafa Sayım Oranı

Yoksulluk ölçümünde en yaygın kullanılan yöntemlerden olan “Kafa Sayım Oranı” yoksulluk çizgisinin altında kalan kişilerin toplam nüfusa oranını göstermektedir.

$$KSO = Y/M$$

Y: Yoksulluk Sınırı altında yaşayanlar

M: Toplam Nüfus

Kafa sayım oranı, yoksul insan sayısını dikkate almadığı gibi, kişilerin ne kadar yoksul olduğunu da ölçmemektedir. Örneğin yoksulluk çizgisinin hemen altındaki bir kişi mevcut durumundan daha yoksul bir hale gelir ise KSO bu duruma duyarsız kalacaktır. A. Sen'in bu endekse getirdiği bir eleştiri ise, eğer yoksul bir kişi daha da yoksullaşınca bu endekste değişim olmaz iken, yoksul bir kişinin ölmesi yoksulluk oranını düşürmesinin abes olduğudur. Buna ek olarak yoksul hanehalklarının yoksulluk çizgisi etrafında yoğunlaşması ile, yoksulluk çizgisinde meydana gelecek küçük değişiklikler yoksulluk oranında büyük değişimlere yol açacaktır.¹⁴

14 Fikret Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü**, 3rd ed., İstanbul, İletişim yayınları, 2003, .

Yoksulluk ölçüm yöntemlerinde 1970'li yılların ortalarından sonra gösterilen gelişmenin bir nedeni de KSO'ya yapılan eleştiriler olarak görülmektedir. KSO'nun eksikleri ve eleştiriler doğrultusunda, yoksulluk açığı endeksi ve ilerisinde de bu iki endeksi gelir dağılımı ile ele alan Sen endeksi ortaya çıkmıştır.

1.1.4.2 Yoksulluk Açığı Oranı

KSO'da yoksulluğun derinliğinin ölçülememesi üzerine, yoksulluğun derinliğini ölçebilmek ve yoksulluk oranının yoksulluk çizgisine duyarlılığını azaltabilmek için yoksulların gelirinin/tüketiminin yoksulluk çizgisine oranı olarak belirlenen “Yoksulluk Açığı Endeksi” geliştirilmiştir.¹⁵

$$P1 = \frac{1}{n} \sum_{i \in Q} \frac{(z_i - y_i)}{z_i}$$

Burada n nüfus büyüklüğünü, yi ferdin gelirini (tüketimini), zi ise yoksulluk sınırını ifade etmekte, toplam ise sadece yoksullar üzerinden alınmaktadır. Örnek nüfustaki toplam yoksulluk açığının ortalaması yaklaşık olarak yoksulluktan kurtulmanın minimum maliyetini ifade etmektedir.¹⁶

15 A.e.

16 TÜİK, **Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı**, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi 6, Ankara, Türkiye İstatistik Kurumu, 2008, .

1.1.4.3 Yoksulluğun Şiddeti

Yoksulluğun şiddeti (severity of poverty), yoksulluk açığı göstergesinin karesi olarak hesaplanmaktadır.

$$P2 = \frac{1}{n} \left(\sum_{i \in Q} \frac{(z_i - y_i)^2}{z_i} \right)$$

Yoksulluk açığı ölçümünün olumsuz yönü yoksulluğun şiddetindeki değişimleri tam olarak kapsayamamasıdır. Yoksulluk şiddeti ölçümünde, tüketim harcamaları yoksulluk sınırından daha uzak olan hanelere daha fazla ağırlık verilmekte, yoksulluk arasındaki eşitsizlik dikkate alınmaktadır. Bu ölçümün avantajı, en yoksul olanlara ulaşılmasını sağlayabilmesidir.¹⁷

1.1.4.4 Sen Endeksi

A. Sen'e göre, yoksulluğun ölçümünde temel iki problemle karşılaşmaktadır. Bunlardan biri tüm nüfus içerisinde yoksulu tanımlamak, ikincisi ise yoksullar hakkında mevcut bilgiyi kullanarak bir yoksulluk endeksi kurmaktır. Sen çalışmasında, yoksullar arasında da kim daha iyi, kim en yoksul şeklinde analiz çalışması yapabilmek amacıyla bir endeks önermektedir.¹⁸

Sen endeksinin yoksulluk ölçümlerine verdiği en büyük katkı, “yoksul bir hanehalkının geliri düştüğünde yoksulluk endeksinin artması gerekir” ve yoksul bir hanehalkından daha yüksek gelirli yoksul bir hanehalkına gelir transfer edildiğinde yoksulluk endeksinin artması gerekir” aksiyomlarının koşullarını yerine getirerek KSO'nun temel eksiklerini gidermesidir.

17 A.e.

18 Erdoğan, “Türkiye’de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler.”.

Sen endeksi KSO'yu, yoksulluk açığı ve yoksullar arasındaki gelir dağılımını(Gini katsayısı) birlikte ele almaktadır. Kafa sayım oranı (HC), gelir açığı (IG) ve Gini katsayısının(GI) birleşimi ile denklem şu şekildedir:

$$SI= HC \times IG \times (1+GI)$$

1.1.4.5 Foster, Greer ve Thorbecke Endeksi

Foster, Greer ve Thorbecke Endeksi yoksulluk ölçüm yöntemleri içerisinde en kapsamlı yöntemlerden biri olarak değerlendirilmektedir. FGT endeksinin öne çıkan özelliklerinden birincisi, yoksulluğu değişik alt gruplara ayırabilmekte ve bunlara ilişkin yoksulluk oranları ayrı ayrı hesaplanabilmektedir. Bu sayede yoksulların sayısının yanı sıra yoksulluğun derinliği ve değişik alt gruplar arası göreceli yoksulluğun ölçümü yapılabilmektedir. FGT endeksinin ikinci öne çıkan özelliği ise, yoksul grupların gelirlerindeki artışların diğer gruplardaki artışlara oranla daha fazla fayda sağlayacağı yaklaşımıyla yoksulluğa karşı tepkinin derecesine koşut olarak artan bir yoksulluk tepsi katsayısı içermesi ve bölüşüm sorunlarına duyarlı olmasıdır.¹⁹

$$P_{\alpha}(y, z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

n: gözlem kişi sayısı

q: yoksul sayısı

y: yoksul bireylerin eşdeğer geliri

z: yoksulluk eşiği

α : bireysel yoksulluk açığı için tartı parametresi ($\alpha \geq 0$ için ölçüler tanımlanır ve α indeksin yoksulluğa duyarlılığının bir göstergesidir.)

$\alpha=0$ ile;Kafa Sayım Oranı ya da FGT0 (yoksulluk göstergesi) elde edilir

$\alpha=1$ için, bu formül yoksulluk açığını verir. (Yoksulluk açıklarının toplamı hesaba

19 Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü**,

katılmış ve tüm nüfusa bölünmüş olur). Bu ortalama yoksulluk açığı FGT1 sonucunu verir.

$\alpha=2$ için, bu formül yoksulluk şiddetini(yoksulluk açığının karesini) verir. α 'nın 1'den büyük olması, yoksulluk ölçüsünün yoksulluk göstergesi ve yoksulluk açığının her ikisine de duyarlı olduğu anlamına gelir.²⁰

1.1.4.6 Leyden Endeksi

Leyden Yoksulluk Sınır, Goedhart, Halberstadt, Kapteyn ve Van Praag (1977) tarafından geliştirilmiştir. Bu yaklaşım insanların kişisel kararlarına bırakılan bir yaklaşımdır. Sınır bireylerin kendilerini yoksul olarak hissettikleri nokta olarak belirlenmektedir. Kişilere ne kadar gelir elde ederlerse geçinme düzeylerinin; çok kötü, kötü, yetersiz, yeterli, iyi, çok iyi olacağı konusunda sorular yöneltilmektedir. Kişiler kendi yaşam düzeylerine göre bu soruya yanıt vermektedirler:

Soru: Lütfen her bir durum için kendinize en uygun para miktarını belirtiniz.

Yanıt: Aylık kazancım:

..... TL olursa çok kötü,

..... TL olursa kötü,

..... TL olursa yetersiz,

..... TL olursa yeterli,

..... TL olursa iyi,

..... TL olursa çok iyi

Bu anketin sonuçları değerlendirilirken daha çok fertlerin kendileri için belirledikleri sınırlar ortaya çıkarılmaktadır.²¹

20 Hikmet Gülçin Beken, "Yoksulluk Olgusuna Kavramsal Bir Bakış," İstanbul, T.C Marmara Üniversitesi, 2006, .

21 Erdoğan, "Türkiye'de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler,".

1.1.5 Gelir Temeli Dışındaki Yoksulluk Tanımları

1.1.5.1 Amartya Sen'in Yoksulluk Kavramı

Yeterlilikler(Capabilities) Amartya Sen tarafından klasik yoksulluk kavramlarından farklı ve özgürlükler temeline dayandırılan bir kavramdır. Sen'e göre Yeterlilikler, bireyin değer verdiği hayat tarzına ulaşmak için yararlandığı özgürlüklerdir.²²

Sen'in yeterlilikler kavramı; Aristoteles'in “yaşam yoksulluğu” kavramından, Adam Smith'in ve Karl Marx'ın insan özgürlüğü ile ilgili yazılarına, ayrıca, Rawls'un Adalet Teorisi (1971) adlı eseri ve öz güven (self-respect) ve temel mallara ulaşılabilirlik kavramlarından etkilemiştir.²³ Sen, Adam Smith gibi mal ve hizmetlerin artmasını insan gelişmesi için zorunlu olarak görmektedir. Fakat Sen, Aristoteles gibi servetin bizim peşinde olduğumuz asıl şey olmadığını ancak, bir başka amaç için gerekli olduğu için yararlı olduğunu belirtir. Sen'e göre yaşam kalitesiyle ilgili karar verirken insanların neye ulaştığına bakılmalıdır. Yeterlilikler Sen'e göre toplumda gerçek anlamda bir birey olmak için gerekli mutlak gereksinimlerdir.²⁴

Yeterlilik kavramında Sen dört kavramın üzerinde durmuştur, bunlar; mal (commodities), işe yararlılık(functionings) yani kazanımlar, yeterlilikler(capabilities) ve faydalardır(utilities). Yeterlilikler bir dizi faaliyetler ve mallar arasından bireyin seçme **özgürlüğünü** temsil eder.²⁵

22 Amartya Kumar Sen, **Development as Freedom**, New York, Oxford University Press, 1999, .

23 David A. Clark, **The Capability Approach:Its Development, Critiques and Recent Advances**, Global Poverty Research Group, 2005, .

24 Amartya Kumar Sen, **Poverty and Famines:An Essay on Entitlement and Destitution**, Oxford, Oxford University Press, 1981, .

25 Ferda Karagöz, “Yoksullukla Mücadelede Dış Yardımın Etkinliği,” İstanbul, T.C İstanbul Üniversitesi, 2007, .

Sen özgürlüklerin genişletilmesini hem kalkınmanın asıl amacı hem de başlıca aracı olarak görürken, kalkınmanın amacını özgürlüğün “kurucu rolü” aracını ise “araçsal rolü olarak belirtir. Özgürlüğün kurucu rolünü Sen'in “temel özgürlükler” şemsiyesi altında; açlık, beslenme yetersizliği, önlenebilir hastalıklar ve erken ölümden kaçabilmenin yanında, okuryazarlık ve hesap yapabilme, siyasal katılımdan ve serbestçe ifade imkanından yararlanma gibi “temel yeterlilikler” olarak tanımlar. Araçsal özgürlükler ise kişinin daha özgür yaşaması için gerekli olan genel kapasiteye katkıda bulunan; siyasal özgürlükler, iktisadi imkanlar, toplumsal fırsatlar, şeffaflık güvenceleri ve koruyucu güvenlik gibi özgürlükler olarak tanımlanmıştır.²⁶

Sen'e göre, yeterlilikler yaklaşımındaki yoksulluk ile gelir yoksulluğu farklı kavramlar olup, bu kavramların ilişkilendirilmesinden başka bir çare yoktur. Gelir kapasiteler içerisinde çok önemli bir araçtır ve kişinin yaşamında kapasitelerini yükseltme imkanı sağlayan yüksek gelir kişinin kapasitesinin artması ile daha fazla gelir kazanması arasında bağ kurmaktadır. Fakat bu bağı kurarken diğer etkenlerin gözden kaçmaması gerekmektedir. Örneğin başka bağlantılar da gelir yoksulluğunun ortadan kaldırılması için çok önemli olabilir. Şöyle ki daha iyi temel eğitim ve sağlık hizmeti yaşam kalitesini doğrudan iyileştirmekle kalmayacak aynı zamanda kişinin gelir edinme yeterliliğini arttıracaktır ve kişinin gelir yoksulluğundan özgürleşmesini sağlayacaktır.²⁷

İktisadi fırsat eşitliğinin de altını çizen Sen, iktisadi reformlarının ancak yeterince destekleyici bir toplumsal arkaplan aracılığı ile yapıldığında başarılı olduklarını Japonya, Güney Kore, Tayvan, Hong Kong ve Singapur ve Güneydoğu Asya'daki diğer ülkelerin modellerini ile göstermiştir. Toplumsal destekleyici arkaplan olarak da daha yüksek okuma yazma ve hesap yapma düzeyini ve temel eğitim, genel sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesini, toprak reformlarının tamamlanması gibi yeterlilikleri artıracak öncelikler olarak tanımlamıştır. Sen,

²⁶ Sen, **Development as Freedom**, s.56.

²⁷ A.e., s.131.

yüksek iktisadi büyüme ile gelir yoksulluğunun azaltıldığı Pencap eyaletini Kerela ile karşılaştırarak, Kerela'daki mütevazı bir iktisadi büyüme ile “aşırı yoksulluğun” Hindistan'daki herhangi bir eyaletten çok daha hızlı azalmasını Kerela eyaletinin bu öncelikleri gerçekleştirilmesindeki başarısına bağlamıştır. ²⁸

1.1.5.2 Dünya Bankası ve Yoksulluk Kavramı

Dünya Bankası'nın yoksulluk kavramına ilgisinin temeli 1970'li yıllara dayanmaktadır. 1970'li yıllarda hızlı sanayileşmeye dayalı büyüme sürecinde gelir dağılımının bozulması ve yoksulluk sorununa kalıcı bir çözüm arayışı Dünya Bankası'nın bu ile ilgilenmeye sevk etmiştir. Yoksulluk sorununun gelişme gündeminin başına geçmesi Dünya Bankası'nın “Temel İhtiyaçlar ve Büyüme ile Birlikte Yeniden Dağılım” temelinde stratejiler oluşturmasında önemli bir rol oynamıştır. Kentsel yoksulluk ve kırsal yoksulluk bu dönemde Dünya Bankası'nın temel ilgi alanlarını oluşturmuştur, ve Dünya Bankası'nın kredileri içerisinde, yoksullukla ilgili tarımsal kredilerin payı %28'den %63'e çıkmıştır. ²⁹

Dünya Bankası'nın yoksulluk yaklaşımında kırılma noktası ile 1980'li yıllarda birçok ülkede uygulanan yapısal uyum programları sonucunda birçok kişinin işsiz kalması ve yoksulluk oranının yükselmesi sonucunda 1990 yılında yayımlanan “Dünya Kalkınma Raporu” olmuştur. Raporda Dünya Bankası yapısal uyum politikalarının yoksulluk üzerindeki olumsuz etkilerinin uzun bir süre göz ardı edildiğini itiraf ederek yoksulluğu “gelişme topluluğunu karşı karşıya kaldığı en acil sorun” olarak nitelendirmiştir. Bu gelişmeden sonra yoksulluk yaklaşımında temel bir değişikliğe giderek, yoksullukla mücadeleyi “hiçbir amacın bundan daha önemli olmayacağını” ve bunun kendisi için “en önde gelen amaç” belirtmiştir. ³⁰

28 A.e., s.132.

29 Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü**, s.39.

30 H. Brand, “The World Bank the Monetary Fund, and Poverty,” **International Journal of Health Services**, No: 24 ,1994, s.567-78.

1990'dan sonraki on yılda Dünya Bankası ve IMF'nin yoksulluğa olan ilgilerini artırarak, yapısal uyum programlarının ana yörüngesine dokunmadan yapısal uyum programlarının yarattığı olumsuz etkilere karşı somut adımlar atmaya başlamışlardır. 1990 yılındaki Dünya Kalkınma Raporunun ardından 1991 yılında “Yoksulluğu Azaltmak İçin Yardım Stratejileri”, 1992 yılında “Yoksulluğun Azaltılması El Kitabı”, 1993 yılında Dünya Bankası'nın “Yoksulluğu Azaltma Stratejileri: Başarılar ve Yapılması Gerekenler” isimli çalışmaların yayımlanmıştır. Bunların yanında 1993 yılında insani gelişme ve yoksulluğun azaltılmasına ilişkin bir başkan yardımcılığının kurulması ve yapısal uyum kredileri için sosyal sektör şartlığı içerenlerin payının 1984-86'da %5'ten 1990-92'de %30'a yükseltmiştir.³¹

Dünya Bankası 1990'yılı raporu ile yoksulluğa bakış açısını da değiştirmiştir. 1990 yılı raporu ile Dünya Bankası yoksulluk algılayışına, geleneksel bakış açısı olan gelir ve tüketim yoksulluğunun yanında, eğitim, sağlığa erişim, toplumsal ve politik hayata katılım gibi unsurları da dahil etmiştir. 2000 yılından bu yana ise Dünya Bankası yoksulluk kavramını daha da genişleterek kırılganlık, savunmasızlık, riske açık olma, söz hakkı olmama ve güçsüzlüğü de yoksulluk kavramına dahil ederek yoksulluğu çok boyutlu bir kavram olarak ele aldığını göstermiştir.³²

Dünya Bankası bu yeni yoksulluk yaklaşımında yoksulluğu üç temel neden üzerine oturtmuştur bu nedenler;

- **Mal ve Varlıktan Yoksunluk:** Beşeri mallar ve varlıklardan, (iş için temel yeterlilikler ve beceri, iyi sağlık durumu), doğal mal ve varlıklardan(arazi su vb), Fiziksel varlıklardan (altyapıya ulaşım vb), sosyal mal ve varlıklardan yoksunluklar,
- **Söz ve Güç Sahibi Olamama:** Maddi olarak kendini yoksun hisseden

31 Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü**, s.41.

32 Selim Coşkun ve Münir Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, 1st ed., Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s.35.

insanların içerisinde bulunduğu çaresizlik durumu dolayısıyla devlet ve sosyal kurumlarda kabalık, aşağılanma gibi kötü uygulamalara maruz kalınması ve Hukuk dışı uygulamalarla ve sosyal haklardan mahrumiyet gibi durumlarla karşı karşıya kalınması ve kamu ve sosyal hizmetlerden dışlanma

- **Kırılganlık:** sağlıktan, istihdama barınmadan insan hakları ihlaline kadar bütün alanlarda karşı karşıya kalınan riskler ve bu risklere dirençli olmama hali olarak tanımlanmaktadır.

Bu doğrultuda Dünya Bankası gelişen yoksulluk yaklaşımında, yoksullukla mücadele stratejisini üç temel sütun üzerine kurmuştur. Bu sütunlar; yoksunluklara karşı yoksulların "fırsatların artırılması, söz ve güç sahibi olamama durumuna karşı yoksulları yetkilendirmesi ve risklere karşı güvenliklerinin artırılmasıdır. Bu yeni yaklaşım, yoksul merkezli ve bireyin içinde bulunduğu yoksulluk döngüsünü kırmaya yönelik olarak değerlendirilebilir. Bu yaklaşım ile Dünya Bankası'nın da yoksulluğu çok boyutlu bir sorun olarak ele aldığı görülmektedir.

1.1.5.3 UNDP ve İnsani Yoksulluk Kavramı

Gelir odaklı yoksulluk yaklaşımlarının yoksulluğu tanımlamada yeterli olmaması üzerine UNDP, mutlak yoksulluk kavramını geliştirerek "İnsani Yoksulluk" kavramını oluşturmuştur. UNDP insani yoksulluğu iyi bir hayat standardında uzun, sağlıklı ve üretken bir hayat sürdürebilme fırsat ve seçeneklerinden yoksun olma olarak tanımlamaktadır.³³

İnsani yoksulluk kavramı, insani gelişme ve insanca yaşam için parasal olanakların yanı sıra temel gereksinimlerin karşılanabilmesi için iktisadi, sosyal ve kültürel bazı olanaklara sahip olmanın da gerekli olduğu fikrine dayanmaktadır. Bu

³³ UNDP, **Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty**, New York, UNDP, 1997, s.15.

doğrultuda yoksullukla mücadelede yeni bir strateji oluşturmak ve bu yönde yeni göstergeler oluşturmak için yola çıkan UNDP 1990 yılında İnsani Gelişme Endeksini geliştirmiştir.³⁴

UNDP tarafından 1990 yılından bu yana düzenli olarak yayımlanan İnsani Gelişme Raporları (İGR) 1990 ile İnsani Gelişme Endeksi verileri refahı yalnızca maddi olarak ele alamamakta ve insani gelişimi çok boyutlu bir perspektifte değerlendirmektedir.

1.1.5.3.1 İnsani Gelişme ve Yoksulluk Endeksleri

İnsani yoksulluk yaklaşımın temelinde yine UNDP tarafından geliştirilen ve 1990 yılından bu yana kullanılmakta olan “İnsani gelişme Endeksi”(İGE) yer almaktadır. İGE, 1970'li yılların sonlarında Morris(1979) tarafından geliştirilen Fiziksel Yaşam Kalitesi Endeksi'ni(PQLI) çağrıştırırsa da, daha detaylı incelendiğinde, merkezinde A. Sen'in yeterlilikler(capabilities) kavramının yer aldığı ve ciddi bir kuramsal temele dayandığı görülmektedir.³⁵ Endeksin sadece geliri göz önünde almak yerine, iyi ve uzun yaşam, bilgiye erişim ve yüksek yaşam standardı esasından yola çıkarak; gelir, eğitim, ve sağlık göstergelerinden oluşmaktadır. Bu doğrultuda endeks, sosyoekonomik göstergeleri ekonomik göstergelerle ilişkilendirmekte ve gelişmiş ülkeler ve az gelişmiş ülkelerin durumlarını birlikte izleyerek uluslararası kıyaslamalar yapılmasına da olanak sağlamaktadır.

Endeks 130 ülke için yaşam beklentisi, yetişkinler arasında okuryazarlık oranı ve satınalma gücü paritesine göre hesaplanmış kişi başı gelir verilerini kullanmaktadır. Buna göre, en düşük ve en yüksek değerlere ve her bir ülke için bu göstergelerin aldığı değerlerin en düşük düzeyden uzaklığına ve en yüksek - en düşük

³⁴ Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü**, s.100.

³⁵ A.e.

değer farkının oranına ulaşmaktadır. Bir sonraki aşamada üç gösterge için bu yolla bulunan değerlerin ortalaması alınmakta ve yoksulluk diğer ülkelere kıyasla düşük İGE skoru olarak belirtilmektedir.³⁶

İGE, yoksulluk ölçümlerinde alışlagelmiş birkaç göstergeden oluşsa da insanların güç edinmeleri için gerekli kaynakların tümünü kapsamayı amaçlamaktadır. Mevcut refah düzeyi olarak gelir kullanılsa da, kişisel gelirin yanında, kredi olanaklarına, kamu mallarına ve verimli üretim araçlarına erişim, akraba ve arkadaşlardan sağlanan transferler gibi insanların kaynaklara erişim düzeyinin bir bütün olarak değerlendirilmesi hedeflenmektedir.³⁷

İnsani Yoksulluk Yaklaşımının ölçümünde UNDP, İGE ile birlikte onun iki farklı versiyonu olan İnsani Yoksulluk Endeksleri(İYE1 ve İYE2) ve Cinsiyet Temelli Gelişme Endeksini kullanmaktadır. İGE, bir ülkenin üç temel gösterge olan uzun yaşam süresi, bilgi düzeyi ve iyi hayat standartlarında genel düzeyini verirken bunu doğumda yaşam beklentisi, okullaşma oranı(yetişkin okuryazarlık oranı ve ilk, orta ve yüksek öğretim okullaşma oranı), satın alma gücü paritesi temelinde düzenlenmiş kişi başı gelir olmak üzere üç gösterge ile gerçekleştirir. İYE1 ve İYE 2 ise insani gelişmenin dağılımını mevcut yoksunluğun(deprivations) ana kaynaklarını(backlog) ölçmektedir. İYE1 doğumda 40 yaşına kadar yaşamama olasılığı, yetişkin okuryazarlık oranı, kaliteli su kullanamama, beş yaşından küçük düşük kilolu çocukların oranı gibi yoksunlukları mercek altına alırken, İYE 2 görece daha fazla verilerin elde edilebildiği bazı OECD ülkeleri için geliştirilmiş, doğumda 60 yaşına kadar yaşamama ihtimali, işlevsel okuryazar olmayan yetişkinlerin oranı, gelir yoksulluk oranının altındaki nüfus (harcanabilir hanehalkı gelirinin yüzde 50'sinden azı diğer bir deyişle yoksulluk riski) ve uzun dönem işsizlik gibi dışlanma kavramını da içeren bir endekstir.³⁸

36 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.30.

37 A.e., s.101.

38 A.e., s.30.

Cinsiyet Temelli Gelişme Endeksi (CTGE), İGE ile benzer göstergeleri kullanmakta, fakat bu göstergeleri kadın ve erkek arasındaki eşitsizliklere göre ölçmekte ve değerlendirmektedir. Bir ülkede kadın erkek eşitsizliği ne kadar yüksek ise, İGE ve CTGE arasındaki fark da o derece yüksek olacaktır. Bu endekse, kadın eşitsizliği endeksi de denilebilir. Kadınların toplumdaki bu durumuna karşı Cinsiyet Güçlendirme Ölçeği (CGÖ) ile kadınlara ekonomik ve politik hayatta aktif bir rol verilip verilmediği değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu ölçekte, parlamento, yasama organları, üst düzey kamu görevleri, yöneticilik, profesyonel ve teknik işçilik gibi alanlarda görev alan kadınların yüzdesine bakılmakta, kazanılmış gelir farklılığı ve ekonomik bağımsızlığı yansıtan göstergeler izlenmekte ve İGE'den farklı olarak fırsat eşitsizliği belirlenmeye çalışılmaktadır.³⁹

Tablo 1: UNDP Gelişme Endeksleri

Endeks	Uzun Yaşam	Bilgi Düzeyi	İyi yaşam Standardı	Katılım veya Dışlama
İGE	Doğumda yaşam beklentisi	-Yetişkin okuryazarlık oranı -Bileşik okullaşma oranı*	Kişi başına GSYH (satın alma Gücü paritesi)	-
İnsani Yoksulluk Endeksi-1	Doğumda 40 yaşına kadar yaşamama olasılığı	Yetişkin okuryazarlık oranı	Ekonomik yoksunluk göstergeleri: -Kaliteli su kullanamayanların oranı -Beş yaşından küçükler arasında düşük kilolu olanların oranı	-
İnsani Yoksulluk Endeksi-2	Doğumda 60 yaşına kadar yaşamama olasılığı	İşlevsel okuryazar olamayanların oranı	Yoksulluk çizgisinin altında kalanların oranı**	Uzun dönem işsizlik oranı (12 ay veya daha fazla)
Cinsiyet Temelli Gelişme Endeksi	Kadın ve erkeklerin doğumda yaşam beklentisi	-Kadın ve erkeklerin okuryazarlık oranı -Kadın ve erkeklerin bileşik okullaşma oranı	Kadın ve erkeklerin kazanılmış gelir tahminleri	-

* İlk, orta ve yüksek öğrenim birlikte

** Kullanılabilir hanehalkı gelirinin yüzde 50'si

Kaynak: UNDP; Human Development Report, New York, 2001, s. 14

39 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**,

İGE, İYE1-2 ve CTGE'nin dışında çok yeni bir yoksulluk ölçüm yöntemi olan “Çokboyutlu Yoksulluk Endeksi(Multidimensional Poverty Index)” 2010 yılında yayımlanan İnsani Gelişim Raporu ile tanıtılmıştır. Oxford Poverty & Human Development Initiative ve UNDP tarafından geliştirilen bu yeni endeks ile yoksulluğun gelir dışında çok yönlü ve yoksunluklar temelinde hesaplanması amaçlanmıştır.⁴⁰ Bu doğrultuda bireylerin yoksunlukları 10 temel göstergede tespit edilip bu göstergelere göre çok boyutlu yoksulluk hesaplanmaktadır. Çok boyutlu yoksulluğun tespitinde kullanılan yoksunluklar şunlardır⁴¹:

- Eğitim (Her gösterge eşit ağırlıktadır 1/6)
 1. Eğitim süresi: Ailede beş yıllık eğitim alan kişi olmaması
 2. Çocukların Eğitimi: 1 ile 8 yaş arası çocukların okula gitmemesi
- Sağlık (Her gösterge eşit ağırlıktadır 1/6)
 3. Çocuk ölümü: Ailede çocuk ölümü meydana gelmesi
 4. Beslenme: Ailede yetersiz beslenen yetişkin veya çocuk olması
- Yaşam Standardı (Her gösterge eşit ağırlıktadır 1/18)
 5. Elektrik: Hanede elektrik olmaması
 6. Kanalizasyon: Hanede tuvalet olmaması, veya ortak tuvalet kullanımı
 7. İçme suyu: Hanede temiz içme suyu olmaması, veya temiz su kaynağı 30 dakikalık yürüyüş mesafesi dışında olması
 8. Evlerin zemini: Hane çamurlu, tozlu veya hayvan gübresinden bir zemine sahip olması
 9. Yemek Pişirmede: Odun, kömür veya tezek kullanılması
 10. Varlıklar: Hanede, radyo, TV, telefon, bisiklet veya motosikletten en az ikisinden bulunmaması.

40 Sabina Alkire ve Maria Emma Santos, “Multidimensional Poverty Index,” **Oxford Poverty and Human Development Initiative.**, 2010(Çevrimiçi), www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/, 11 Ocak 2011.

41 UNDP, **Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development**, New York, Palgrave Macmillan, 2010, s.94.

Bu yoksunluk göstergeleri doğrultusunda hesaplamalar yapılarak, toplumda çokboyutlu yoksul insanların oranı ve yoksulların yaşadıkları yoksunluğun ortalama yoğunluğunun bulunmaktadır. Bu iki değerin çarpımıyla 'Çokboyutlu Yoksulluk Endeksi' oluşmaktadır.⁴²

$$MPI=H \times A$$

MPI:Çokboyutlu Yoksulluk Endeksi
H:Çokboyutu yoksulluk yaşayan insanların oranı
A:Yaşanan yoksunluğun ortalama yoğunluğu

ÇYE'nin temel amacı yoksulluğu çok boyutlu yaşayan insanların tespiti ve bu insanların aynı anda yaşadıkları yoksunlukların belirlenmesidir. Henüz çok yeni bir yöntem olan ÇGE, yoksulluğu en şiddetli yaşayan kesimleri göz önüne almakta ve İYE-1-2'den farklı olarak daha geniş bir bakış açısı ile değerlendirmektedir.

1.1.5.3.2 Binyıl Kalkınma Hedefleri

Binyıl Kalkınma Hedefleri, Birleşmiş Milletler'in Eylül 2000 zirvesindeki 191 ülke tarafından imzalanan "Binyıl Deklarasyonu"ndaki eylem ve amaçlardan oluşturulmuştur. Binyıl Kalkınma Hedefleri, Birleşmiş Milletler'in gelişme ve yoksullukla mücadeledeki temel eksenini belirlemektedir. Binyıl Kalkınma Hedefleri 2015 yılına kadar ulaşılması hedeflenen 8 amacı ve 21 ölçülebilir hedefi içermektedir.

42 A.e.

Tablo 2: Binyıl Kalkınma Amaç ve Hedefleri

Amaç 1:	Aşırı yoksulluk ve Açlığı Yok etmek -Günlük geliri 1 Doların altında nüfusu yarı yarıya azaltmak -Kadınlar ve gençler de dahil olmak üzere, herkes için insan onuruna yaraşır iş yaratmak ve tam ve verimli istihdama ulaşmak. -Yılları arasında açlıkla karşı karşıya olan nüfusun oranını yarıya indirmek.
Amaç 2:	Evrensel ilkökul eğitimi sağlamaktadır -2015 Yılına Kadar Dünyanın Her Yerindeki Kız ve Erkek Çocuklarının İlköğretim Hakkından Eksiksiz Yararlanması
Amaç 3:	Kadınların cinsiyet konumu güçlendirmek ve toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek -Tercihen 2005 yılına kadar ilk ve ortaöğretimdeki 2015 yılına kadar ise her türlü cinsiyet eşitsizliğini ortadan kaldırmak
Amaç 4:	Çocuk ölümlerini azaltmak -1990 ve 2015 yılları arasında beş yaşın altındaki çocuk ölümlerini üçte iki oranında azaltmak
Amaç 5:	Anne sağlığını iyileştirmek -1990 ve 2015 yılları arasında gebelik, doğum ve loğusalık sırasında meydana gelen anne ölümlerinin ¾ oranında azaltılması. -2015 yılına kadar, üreme sağlığında evrensel erişimin sağlanması
Amaç 6:	HIV/AIDS Sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele etmek -2015 yılında HIV/ AIDS yayılımını durdurmuş olmak ve geriletmeye başlatmak -2010 yılına kadar HIV/ AIDS için gerekli olan tedaviye ihtiyaç duyanların tedaviye erişiminin sağlanması
Amaç 7:	Çevresel sürdürülebilirliği garanti etmek -Sürdürülebilir kalkınma ilkelerini ülke politikaları ve programları ile bütünleştirmek ve çevresel kaynakların yok oluşunu tersine çevirmek -2010 yılına kadar bioçeşitlilik kaybını azaltmak -2015 yılına kadar güvenli içme suyu ve temel atık sistemine erişimi olmayan nüfusun oranının yarı yarıya azaltılması -2020 yılına kadar gecekonduda yaşayan en az 100 milyon kişinin yaşamlarında belirgin bir iyileşmenin sağlanması
Amaç 8:	Kalkınma İçin Küresel Ortaklıklar Geliştirmek - Açık, Kurallara Bağlı, Tahmin Edilebilir, Ayrımcılık İçermeyen Ticaret ve Finans Sistemleri Geliştirmek - En Az Gelişmiş Ülkelerin Özel İhtiyaçlarına Yönelmek - Denize kıyısı olmayan ülkelerin ve kalkınmakta olan küçük ada ülkelerinin özel ihtiyaçlarını ele almak -Borçları uzun vadede sürdürülebilir hale getirmek için ulusal ve uluslararası önlemler almak ve kalkınmakta olan ülkelerin borç problemleri ile kapsamlı şekilde ilgilenmek. -Kalkınmakta olan ülkelerin önemli ilaçlara makul fiyatlarla ulaşması için ilaç şirketleri ile işbirliği yapmak -Başta bilgi ve iletişim teknolojileri olmak üzere yeni teknolojilerin özel sektörle işbirliği içinde yaygınlaştırılması

Kaynak: DPT, ve BM. **Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu- Türkiye 2010**. Ankara, 2010. s.66

Bu 8 amaç doğrultusundaki 21 hedef gelişmeleri takip etmek ve değerlendirebilmek amacı ile 60 gösterge ile izlenmektedir. Binyıl Kalkınma Hedefleri çok yönlü ve uluslararası işbirliğine dayanan bir yaklaşım temelinde belirlenmiş olması, Birleşmiş Milletler'in kalkınmayı çok yönlü bir süreç olarak gördüğünü göstermektedir. Yoksullukla mücadele, mutlak yoksulluğun azaltılması, anne ve çocuk ölüm oranının düşürülmesi, cinsiyet ayrımcılığının ortadan kalkması gibi amaçlarda olduğu gibi doğrudan mali sistemin iyileştirilmesi, iyi yönetim, yoksul ülkelere yardımların iyileştirilmesini de dolaylı olarak kalkınma sürecinin bir parçası olarak görülmüştür. Binyıl Kalkınma Hedeflerine ulaşmada göstergelerin takibi veri elde edilmesi ve değerlendirilmesi konusunda UNDP'ni önderliğinde Dünya Bankası, UNESCO, ILO, FAO, UNICEF, WHO gibi uluslararası kuruluşlar görev almaktadırlar.⁴³

1.1.5.4 Avrupa Birliği ve Yoksulluk Kavramı

1975 yılında Avrupa Birliği yoksulluğu göreceli bir tanım getirerek “Bireylerin veya ailelerin kaynaklarının onları yaşadıkları üye ülkede kabul edilebilir asgari yaşam şartlarından mahrum bırakacak kadar az olması” olarak tanımlamıştır. Bu tanımdaki “kaynak” ifadesi eşya, nakit gelir, kamu ve özel sektörden ek hizmetler olarak tanımlanmıştır.⁴⁴

19 Aralık 1984 tarihinde Avrupa Komisyonu bu tanımı “yoksul; kaynakları yaşadıkları üye ülkenin asgari kabul edilebilir yaşam şartlarını karşılayamayacak kadar sınırlı olan bireyler, aileler, ve gruplar olarak anlaşılmalıdır.” şeklinde genişletmiştir. Bu tanım resmi bir tanım olarak Avrupa Birliği'ndeki tüm üye ülkeler tarafından kabul görmüştür.⁴⁵

43 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.32.

44 Council of the European Economic Community, **Concerning a programme pilot schemes and studies to combat poverty, 74/458/EEC**, 1975.

45 Council of the European Economic Community, “On Specific Community Action to Combat

Avrupa Birliği'nde yoksulluk geçmişten bugüne genelde göreli yoksulluk olarak algılanmıştır. Mutlak yoksulluk Avrupa Birliği yeleri tarafından daha çok gelişmekte olan ülkelerin yoksulluk sorununu tanımlayan bir kavram olarak görülmektedir. Bunun iki nedeni vardır, birini neden Avrupa Birliği, dünyanın daha az gelişmiş ülkeleri gibi yaşamın temel gereksinimlerine erişimi değil, bütün nüfusuna yüksek bir ortalama refah seviyesinin faydalarını yaymayı hedeflemesidir. Fakat bu yaklaşım Avrupa Birliği içerisindeki özel grupları(rn. Romanlar) ve coğrafyaları etkileyen ileri düzey yoksulluk gerçeğini hesaba katmamaktadır. İkinci neden ise, kabul edilebilir asgari yaşam standardı büyük ölçüde sosyal ve ekonomik kalkınmanın genel seviyesine bağlı olduğundan, daha zengin bir ülkede hayatta kalmak için gerekli asgari standart insanların toplumda, kültürel faaliyet ve diğer uğraşlara normal şekilde katılması için yetersiz olacağı görüşüdür. Bunlar Birliğin eşitlik ve sosyal dayanışma ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.⁴⁶

Özellikle 1980'lerden sonra yaşanan ekonomik gelişmeler, Birliğe yeni katılan üyeler ile değişen sosyal yapı ve küreselleşmenin toplumun işsiz ve düşük gelimli kesimlerine olumsuz etkisi ile Avrupa Birliği'nin sosyal yapısı değişikliğe uğramış, refah düzeylerine göre sosyal kesimler arası uçurum artmıştır. Sosyal yapıdaki bu değişiklik, Birliğin yoksulluk kavramını da ele alışını değişirmiştir. Avrupa Birliği'nin 2000 yılında belirlediği Lizbon Stratejisi ve sosyal politikalar konusunda benimsenen ilkeler doğrultusunda Birliğin yoksulluk algısı ve tanımı değişmiştir.

Avrupa Komisyonu 2004 yılında yayımladığı Sosyal İçerme Ortak Raporu'nda(Joint Report on Social Inclusion) nceki göreli yoksulluk tanımını

Poverty (Council Decision of 19 December 1984) 85/8/EEC,” **Official Journal Of the EEC**, No: 2 ,1985, .

46 EAPN, **Poverty and Inequality in Eu**, Poverty Explainer 1, The European Anti Poverty Network, 2009, s.13.

genişleterek daha geniş çaplı ve sosyal bir yoksulluk tanımı yapmıştır, bu tanım şoyledir; **“Yoksullukla yaşamak, bireylerin gelir ve kaynaklarının, bireyi yaşadığı toplumda kabul edilebilir bir yaşam standardından mahrum bırakacak kadar yetersiz olmasıdır. Yoksullukları yüzünden insanlar işsizlik, düşük gelir, barınma sorunu, yetersiz sağlık hizmetleri ve yaşamboyu eğitim, kültür, spor ve diğer etkinliklere katılımlarında engellerle karşılaşabilirler. Yoksullukla yaşayan bireyler genellikle diğer insanlar için bir standart olan ve bunlara erişimin en temel hak olduğu toplumsal faaliyetlere(ekonomik, sosyal ve kültürel) katılımı dışlanmakta ve tecrit edilmekte ve bu faaliyetlere erişim hakları kısıtlanmaktadır.”**⁴⁷

Bu tanım ile Avrupa Birliği yoksulluk algısında mutlak yoksulluk ve grelil yoksulluk tanımlarından daha ileri bir boyut açarak, temel haklardan, eğitim sağlık gibi kamu hizmetlerinden, ekonomik ve toplumsal yaşama katılım faaliyetlerinden dışlanma kavramlarını eklemiştir ve yoksulluk algısını “Sosyal Dışlanma” temeline oturtmuştur.

Sosyal dışlanma, insanların kaynak ve fırsatlara erişimini sınırlandırarak toplumsal ve kültürel yaşama katılımlarına engel olup toplumun u noktalarına sürükleyen ve onları tecrit edilmiş, güçsüz ve ayrımcılığa uğramış hissettiren süreci açıklamak için kullanılmaktadır. Avrupa Birliği'nin de yoksullukla yakından ilgili bir diğer kavram da “korunmasızlık(vulnerability)” kavramıdır. İnsanlar, kaynak eksikliği, borç içinde olma riski, kötü sağlık durumu, eğitimsizlik yetersiz barınma ve evre içerisinde yaşama yüzünden kendi varlıklarının tehlikede olduğu durum olarak tanımlanabilir.⁴⁸

47 European Commission, **Joint Report on Social Inclusion 2004**, European Communities, 2004, s.10.

48 EAPN, **Poverty and Inequality in Eu**, s.3.

Avrupa Birliği'nin yoksulluğa temel yaklaşımı olan Sosyal dışlanma ve korunmasızlık kavramları, yoksulluk kavramının muadili değil, yoksulluğu içeren ve genişleterek dinamik ve çok boyutlu bir kavram olarak değerlendirilmesine olanak veren kavramlardır.

1.1.5.4.1 Sosyal Dışlanma Kavramı

Sosyal dışlanma kavramı, klasik sosyolojinin bir ürünü olarak Fransa'da 1960'lı yıllardan itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Bu dönemde politikacılar, uygulamacılar, bürokratlar, gazeteciler ve akademisyenler; yoksullardan ideolojik ve üstü kapalı bir biçimde “dışlanmış (les exclus)” olarak söz etmişlerdir. “sosyal dışlanma” kavramı ilk olarak 1974’de Chirac Hükümeti döneminde Sosyal İşlerden Sorumlu Devlet Bakanı olan Rene Lenoir tarafından kullanılmıştır. Lenoir, 1974 yılında “Les Exclus: Un Français sur dix”(Dışlanmışlar: On Fransız’dan Biri) isimli kitabını yayınlamıştır. Lenoir kitabında, Fransız toplumunun onda birinin toplumdan tecrit edilmiş, dışlanmış olduğunu belirterek, dışlanmış olan grupları da zihinsel ve fiziksel engelliler, suç işleyenler, hasta ve bakıma muhtaç yaşlılar, istismar edilen çocuklar, uyuşturucu madde bağımlıları, intihara meyilli insanlar, yalnız ebeveynler, problemlili aileler, marjinal ve sosyal olmayan(asosyal) insanlar ve diğer “sosyal uyumsuzluk” içindeki insanlar olarak vasıflandırmıştır.⁴⁹

Sosyal dışlama kavramı 1980'lerde Fransa'da popülerliğini artırmıştır. Bu dönemde yaşanan ekonomik kriz ve getirdiği işsizlik, gettolaşma ve toplumsal yapıdaki değişimler ile eski refah sistemini bu sorunlarla baş etmekte yetersiz kılmış ve yeni politikaların geliştirilmesine yol açmıştır.⁵⁰ Sosyal dışlama kavramının Fransa'da kabul görmesinin bir nedeni de Anglo-Sakson kökenli olan “yoksulluk”

49 Betül Bölükbaşı, “Türkiye’de Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk,” İstanbul, T.C Marmara Üniversitesi, 2008, s.4.

50 C. Cannan, “Urban and Social development in France,” **Community Development Journal** Vol.30, No: 3 ,1995, s.238-47.

kavramının Hristiyan hayırseverliği, eski rejim ve faydacı liberalizm ile ilişkili olmasının yarattığı hoşnutsuzluktur.⁵¹

1980’li yıllarda yaşanan liberal temelli ekonomik yeniden yapılandırmalar, Lenoir’ın sosyal dışlanma kavramına farklı bir boyut katmıştır. Artık dışlanmışlar, bir bakıma “uygunsuzlar” olarak da nitelenebilecek olan eski dışlanmışların ötesine taşmıştır. Uzun vadeli işsizlik ve ekonomik yeniden yapılanma ile bağlantılı olarak yaşanan sosyal istikrarsızlık “yeni yoksullar” denen grupları Fransa ile birlikte, aynı gelişmeleri yaşayan Avrupa’nın diğer ülkelerine de taşımıştır.⁵²

Sosyal dışlanma Avrupa ülkelerinde de hem kavram, hem de politika olarak kabul edilmiş ve hızla yayılmıştır. Birlik genelinde artan işsizlik, uluslararası göç ve ekonomik sorunlar, kavram üzerindeki ilgiyi önemli ölçüde arttırmıştır. Bu bağlamda, 1990’ların başlarından itibaren AB’nin temel sosyal politika konularından biri durumuna gelmiştir. AB sosyal dışlanmayla mücadelede kendini sorumlu kılmış ve 1990 yılında Avrupa Topluluğu Komisyonu tarafından “Sosyal Dışlanmayla Mücadelede Ulusal Politikalar Gözlemevi” kurulmuş ve birçok rapor hazırlanmıştır. Sosyal dışlanma kavramının bu derece önemsenmesinin nedeni ise, sosyal dışlanmanın sosyal ve siyasal düzen sorunlarına yol açacağı düşüncesi olmuştur. Bu düşüncenin arkasındaki ekonomik durgunluğun Avrupa bütünleşme sürecine zarar verebilecek bir takım sosyal etkilere yol açabileceği kaygısı yer almaktadır.⁵³

AB’de “Yoksulluk III” girişimi ve “Sosyal Dışlanmayla Mücadelede Ulusal Politikalar Gözlemevi”, sosyal ve kültürel dışlanmaya vurgu yapan Fransız yaklaşımının unsurları ile gelir eşitsizliği ve maddi dışlanmaya odaklanmış olan

51 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.41.

52 R. Saith, **Social Exclusion: The Concept and Application to Developing Countries**, QEH Working Paper Series 72, University of Oxford, 2001, s.3.

53 John Lovering, “Globalization, Unemployment and Social Exclusion in Europe: Tree perspectives on the Current Policy Debate,” **International Planing Studies**, 3, No: 1 ,Şubat 1998, s.11.

Anglo-Saxon geleneği birleştirmeyi deneyerek sosyal dışlanmayı yeniden kuramsallaştırmıştır. Bu yeni yaklaşımla, yurttaşlık hakları kavramını kullanmak suretiyle Fransız ve Anglo-Saxon gelenekleri uzlaştırılmaya çalışılmıştır.⁵⁴

Sosyal dışlanma, 1992 Maastrich ve 1997 Amsterdam Antlaşmaları ile Avrupa Birliği tarafından benimsenen bir yoksullukla mücadele yaklaşımı olmuştur. 1997 Amsterdam Antlaşması **136. Maddesi** ile sosyal dışlanma ile mücadeleyi Birliğin amaçları arasına dahil etmiş, **137. Maddesi** ile de Konseyi sosyal dışlanma ile mücadele edecek yaratıcı yaklaşımlar geliştirmek ve bu konudaki deneyimleri değerlendirmekle görevli kılmıştır.⁵⁵

Sosyal dışlanma ile mücadele Maastricht ve Amsterdam antlaşmalarında ve yapısal fonların reformlarında almıştır. 1993 yılında Avrupa Komisyonu'nun sosyal politikaya ilişkin Yeşil Kitabında, “refah ve fırsatların paylaşımında dışlanmadan dolayı artan küskünlük; insanları umutsuzluk, şiddet ve uyuşturucu gibi yıkıcı davranışlara sürüklenmesi riskini yükseltir, güvensizlik gelecek korkusunu doğurur, bu da sık sık, içe dönüklüğe ya da ırkçı ideolojilere, hastalığa, yabancı düşmanı davranışlara, siyasal ve sosyal aşırılığa neden olur” denmiştir. Bu ifade ile sosyal dışlanmanın sosyal politika içinde önemli bir yere geldiği görülmektedir. Takip eden yıl hazırlanan “Büyüme, Rekabet ve İstihdam” konusunda orta vadeli stratejileri belirleyen Beyaz Kitapta, Birliğin sosyal politika hedefleri, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele, bir bütün olarak eşitsizliğin azaltılması ve işgücü piyasasına katılımın artırılması gibi konular vurgulanmıştır.⁵⁶

54 Bölükbaşı, “Türkiye’de Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk,” s.5.

55 Seyhan Erdoğan, “Sosyal Politikada "Avrupalı" Bir Kavram: Sosyal Dışlanma,” **Çalışma Ortamı Dergisi**, No: 75 ,Ağustos 2004, .

56 Bölükbaşı, “Türkiye’de Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk,” s.6.

1.1.5.4.1.1 Sosyal Dışlanmanın Kapsamı

Sosyal dışlama akademik literatürde sosyal, politik ve vatandaşlık haklarından mahrum kalmak veya bireylerin temel politik, ekonomik, toplumun sosyal faaliyetlerine katılamaması olarak yorumlanmaktadır. AB ülkelerinde ise sosyal dışlanma; iş piyasalarından dışlanma, ciddi yoksulluk ve maddi yoksunluk, veya bunların her ikisinin birlikte yaşanması olarak algılanmaktadır. Bu algının yanında temel sosyal hakları yerine getirememesi olarak da tanımlanabilmektedir.⁵⁷

Sosyal dışlanma kavramı çok sayıda bilim adamı tarafından farklı biçimlerde tanımlanmıştır. Alan Walker ve Carol Walker sosyal dışlanmayı “kişinin toplumla sosyal entegrasyonunu belirleyen sosyal, ekonomik, politik ve kültürel sistemden kısmen veya tamamen dışlandığı dinamik bir süreç olarak tanımlarken Carey Oppenheim sosyal dışlamayı ekonomik, sosyal, politik ve kültürel hayattan, informal destek ağları dahil dışlanma ve yabancılaşma olarak ifade etmektedir.

Hilary Silver ise sosyal dışlanmayı iki temel karakteristik özellik üzerinden tanımlamaktadır. Buna göre kavramın ilk özelliği çok boyutlu bir yapıya sahip oluşudur. Örneğin insanlar rızklarından, işlerinden, kazançlarından, mallarından, konutlarından, asgari tüketimlerinden, eğitimlerinden, refah devletinden, vatandaşlığından, kişisel bağlantıları ve öz saygılarından dışlanabilmektedirler. İnsanların aynı anda birden çok şeyden mahrum kalması kavramın çok boyutluluğunu göstermektedir. İkinci özellik olarak dışlanmanın aynı anda ve birden çok taraflı yaşanmasıdır. Örneğin ev sahipleri insanları konut ve araziye erişmekten, elit politik gruplar başkalarını yasal haklarını kullanmaktan, iş piyasaları ve bazı ticari birlikleri üyeleri olmayan insanları iş sahibi olmaktan dışlayabilmektedirler.⁵⁸

57 Coşkun ve Tireli, *Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye*, s.42.

58 Coşkun ve Tireli, *Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye*,

Amartya Sen' e göre ise dışlama türleri itibarı ile farklılaşma göstermektedir, bu türler;

1. Eşitsizlik ve bununla ilişkili yoksulluk
2. İş piyasasından dışlanma
3. Kredi piyasasından dışlanma
4. Cinsiyet ağırlıklı dışlanma ve eşitsizlik

Sen ayrıca dışlamayı aktif ve pasif dışlama olarak ikiye ayırmıştır. Örnek olarak kadınların eğitimden dışlanması sadece pasif bir dışlanmadan ibaret olmayıp, işgal öncesi Taliban kızlarının okuldan men edilmesi gibi aktif dışlamalar da olabilmektedir. Bir diğer örnek olarak, göçmen ve mültecilere kullanılabilir bir politik statü vermemek aktif bir dışlama iken kasıt olmaksızın sosyal süreçlerden dışlama pasif bir dışlama olarak görülebilir.⁵⁹

Avrupa Sosyal Politika Bildirisi'nde ise sosyal dışlanma türleri yaklaşık 15 başlıkta belirtilmiştir. Bunlar; sosyal tecrit, demokratik, yasal ve politik dışlanma, yeni yoksulluk, maddi olmama dezavantajı, “asgari kabul edilebilir yaşantı” dan dışlanma, kültürel (soy ve cinsiyet dahil) dışlanma, aile ve çevreden dışlanma, refah toplumundan dışlanma, uzun dönemli yoksulluk, temel ihtiyaç politikaları ve ekonomik yaşantıdan dışlanma, temel yoksulluk ve ihtiyaç seviyesi, çalışma ekonomisi ve ilişkilerine yeniden eklenememek, emek piyasalarından dışlanma ve ekonomik dışlanmadır.⁶⁰

Avrupa Birliği, sosyal dışlanmanın izlenebilir türleri ve bunlara ait göstergeleri beş başlık altında takip etmektedir⁶¹;

59 Amartya Kumar Sen, **Social Exclusion: Concept, Application and Scurnity**, Social Development Papers No.1, Manila, Asian Development Bank, 2000, s.14.

60 Bölükbaşı, “Türkiye’de Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk,” s.6.

61 Eurostat, **Combating poverty and social exclusion:A statistical portrait of the European Union 2010**, Eurostat- Statistical books, Luxembourg, European Commission, 2010, s.63.

- **İşgücü piyasalarından dışlanma:** 12 aylıdan fazla süreli işsizlik yaşayan bireyler, uzun süreli işsiz olarak 24 aylık bir işsizlik süresinden sonra da çok uzun süreli işsiz olarak değerlendirilmektedir. Uzun süreli işsizlik nedeniyle bireyler gelir yoksunluğu ve ekonomik alandan dışlanmaları yanı sıra, ücretlilerin sağlık güvenceleri, emeklilik planları gibi imkanlardan faydalanamayıp ve sosyal güvenlik alanından da dışlanmaktadır

İşgücü piyasalarından dışlanmanın neden olduğu gelir yoksunluğu, bireyin beslenme barınma, sağlık hizmetlerine erişim ve benzeri temel insani gerekliliklerini yerine getirmesini engellemekte olduğundan, gelir yoksunluğu birçok diğer dışlanmayı tetiklemektedir.

- **Eğitim ile ilgili dışlanma:** Okuma yazma bilmeme ve yetersiz eğitim istihdam edilebilirliğin ve mesleki uzmanlaşmanın önündeki en büyük engellerden birisi olarak görülmektedir. Ayrıca eğitim alanından dışlanmış bireylerin sosyal hizmetlerden faydalanma oranları da düşmekte ve diğer toplumsal ve kültürel faaliyetlere katılımları düşük olmaktadır. Okur yazarlık oranı, öğrenime katılım, okuldan erken ayrılma ve işsizlik ve eğitim seviyesi ilişkisi Avrupa Birliği'nin takip ettiği göstergelerdir

Bunun yanı sıra Avrupa Birliği, okul öncesi eğitim ve karşılanabilir çocuk bakımı konularının da Eğitim alanında dışlanma ile ilişkilendirmiştir. Çocuk bakımı ve tek ebeveynlik, yetişkinlerin işgücüne katılımın önünde engel teşkil etmektedir. Bu nedenle Birlik okul öncesi eğitim ve çocuk bakımı konularını önemsemektedir.

- **Sağlık ile ilgili dışlanma:** Sosyal dışlanma bireyin sağlık hizmetlerine erişimini engelleyerek bireysel ve toplumsal sağlık problemlerini artırmaktadır. Bu alanda Avrupa Birliği, erken yaşta çocuk ölümleri, uzun süreli hastalıklar, kaliteli sağlık hizmetlerine erişim göstergeleri, doğumda

yaşam beklentisi gibi göstergeler ile sağlık hizmetlerine erişim ve yaşanan sağlık sorunları ile sağlık hizmetlerinden yararlanma veya yararlanamama göstergelerini takip etmektedir.

- **Barınma ile ilgili dışlanma:** Barınma problemleri, ileri derecede evsizlikten kalabalık hanelere, gürültü ve kirlilik ve suç gibi çevresel sorunlara kadar geniş bir alanda değerlendirilmektedir. Kabul edilebilir bir kalitede karşılanabilir barınmaya erişim temel bir insani ihtiyaç olarak görülmektedir. Yoksunluk olarak barınma yoksunluğu, çok karanlık evler, çatısı akan, banyosu veya duşu bulunmayan, içerisinde tuvalet bulunmayan evlerde ikamet etme olarak tanımlanabilirken, şiddetli barınma yoksunluğu, çok kalabalık evlerde yaşamak ve ayrıca barınma yoksunluklarından en az bir tanesine sahip olmak olarak değerlendirilmektedir.
- **Sosyal katılımdan ve Bilgi Toplumundan dışlanma:** Sosyal katılım, bireyin toplumun diğer üyeleri ile etkileşim kurup onlarla ortak faaliyetler yürütebilmesidir. Sosyal katılımdan dışlanma, bireyin toplumla ortak faaliyetler içine girememesi ve bu faaliyetlerin faydalarından yararlanamaması olarak tanımlanabilir. Bunun yanı sıra diğer sosyal bireylerle ilişki kurmak, örneğin akrabaları ile temas kuramamak da topluma katılamamak olarak değerlendirilmektedir. Bu dışlanma gönüllü, gönülsüz ve zorlanmış olarak ortaya çıkabilir. Zorlanmış dışlanmaya en uç örnek hapisanedeki mahkumlardır.

Avrupa Birliği, gelişen teknoloji ve küreselleşen bilgi ağı doğrultusunda çağa ayak uydurmak ve Bilgi Toplumuna geçiş hedefleri doğrultusunda, bilgiye erişim ve bilgi teknolojileri hizmetlerini temel bir insani ihtiyaç olarak algılamaya başlamıştır. Bu doğrultuda, bilgi toplumundan dışlanma birliğin sosyal dışlanma anlayışında kendine yer bulmuştur. Bu konuda İnternet erişimi ve genişbant İnternet erişimi oranı, bilgisayarın bulunduğu hane sayısı gibi göstergeler izlenmektedir.

Avrupa Birliği, sosyal dışlanmayı toplumsal yaşamın temel gereksinimleri ve öncelikleri ile yorumlayarak, geniş bir kapsamda değerlendirmektedir. Birlik, sosyal dışlanma çerçevesinde sosyal sorunlarını tanımlamak, ve bu sorunlara çözümler üreterek vatandaşların sosyal uyumunu(social cohesion) mümkün olduğunca başarmayı hedeflemektedir.

1.1.5.4.2 Sosyal İçerme Kavramı

Sosyal içerme, sosyal dışlanmaya maruz kalan birey veya grupların ekonomik ve sosyal hayatta yer almalarına engel olan faktörlerin ortadan kaldırılarak yaşam seviyelerinin toplumda kabul edilebilir bir düzeye getirilerek, toplumla bütünleşmelerini sağlamayı hedeflemektedir.⁶²

Sosyal içerme kavramı sosyal dışlama kavramının aksine yalnızca bir kavram değil, hem bir süreç hem de bir hedef olarak kendiliğinden bir olumlu eylem olarak görülebilir. Proaktif bir insani gelişme yaklaşımını yansıtan kavram sadece engellerin ortadan kaldırılması ile sınırlı değil, insani gelişim hareketleri doğrultusunda farklılık ve çoğulculuğu temel alarak merkezdekiler ile dışarıdakileri kaynaştıran bir yapıya sahiptir. Böylece sosyal içerme süreci insanlar arasındaki kısıtlamalar ve engelleri ortadan kaldırmakla kalmayıp aynı zamanda insanları birbirlerinden ayıran sosyal, fiziki ve ekonomik farklılıkları da en aza indirmeyi hedeflemektedir.⁶³

Avrupa Birliği'nde sosyal içerme süreci, 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ile sosyal dışlanma ile mücadelenin Birliğin sosyal politikalarının merkezinde yer alması ile şekillenmiştir. Sosyal içerme, sosyal dışlanma ve

62 D.P.T., **Dokuzuncu kalkınma Planı 2007-2013 Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2007, s.42.

63 A. Mitchell ve R. Shilligton, **Povert, Inequality and Social Inclusion**, Workig paper Series, Toronto, Canada, Laidlaw Foundation, 2002, .

yoksullukla mücadelede bir yöntem olmanın yanında, politika üretiminde bir araç olarak dinamik olarak kullanılmaktadır.⁶⁴

Avrupa Birliği'nde sosyal içermenin göstergelerinin oluşturulması için 2001 yılının Aralık ayında Laeken Zirvesi'nde sosyal içirme için **ortak göstergeler** tanımlanmış ve kabul edilmiştir. Birincil ve ikincil olarak kabul edilen 18 göstergenin amacı sosyal içirme sürecinin izlenmesi ve üye ülkelerin sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadelede, karşılıklı değerlendirmelerde bulunabilmesidir. Sosyal içirme sürecinde üye ülkeler Açık İşbirliği Yöntemi(Open Method of Cooperation) doğrultusunda karşılıklı “iyi uygulamaların paylaşmaktadırlar. Birliğin sosyal içirmedeki başarımı iki yılda bir yayımlanan Sosyal İçerme Ortak Rapor'larında değerlendirmektedir.⁶⁵

64 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.69.

65 Atkinson, A.B. ve diğ., **Indicators for Social Inclusion in the European Union**, Oxford, Oxford University Press, 2002, s.192.

İKİNCİ BÖLÜM AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YOKSULLUKLA MÜCADELE POLİTİKALARI

2.1 Yoksullukla Mücadele Süreci ve Aşamalar

Avrupa Ekonomik Topluluğu(AET), Avrupa alalında sermaye, hizmet ve işçilerin serbest dolaşımı ile bir ekonomik bir birlik olarak ortaya çıkmıştır. Kuruluşu itibarı ile AET'nin yoğunlaştığı alan ortak sosyal politikalardan ziyade ortak ekonomi politikalarıdır. 1957 yılında imzalanan Roma Anlaşması, sosyal politikalar alanında yetkileri üye devletlere bırakırken sosyal politikaların “Avrupalılaşmasını” öngörmemekteydi.

Ekonomik alan gibi bir sosyal alan düşüncesi 1980'li yılların başında gündeme gelmiştir. Bu düşünce 1986 tarihinde Tek Avrupa Anlaşması(Single European Act) ile hayata geçmiştir. Tek Avrupa Anlaşması ile Birliğin ortak sosyal politikalar üretmesinin önü açılmıştır. Avrupa Birliği'nde yoksullukla mücadele, 1957 Roma Anlaşmasından bu yana sosyal politikalarının evrimi ile önemini artırarak Birliğin politikalarında önemli bir öncelik haline gelmiştir.

Avrupa sosyal politikasında, yoksullukla mücadele ile ilgili ilk çalışmalar 1974 yılına dayanmaktadır. Bakanlar konseyinin “sosyal eylem programına ilişkin ilke kararını” kabul etmesi ile takip eden dönemlerde oluşturulacak yoksullukla mücadele programlarının temeli atılmıştır.1975 yılında kabul edilen ilk pilot program 1980 yılında yoksullukla mücadeleye yönelik tamamlayıcı bir programla değiştirilmiştir. 1975-1981 dönemi Yoksulluk 1 Programı(Poverty 1)” olarak anılmaktadır. Yoksulluk 1 Programını, 1985-1989 yıllarını kapsayan Yoksulluk 2 programı izlemiştir. İlk iki yoksulluk programını daha az imtiyazlı grupların

ekonomik ve sosyal entegrasyonuna ilişkin orta vadeli Topluluk Eylem Planını içeren 1989-1994 yıllarını kapsayacak Yoksulluk 3 Programı izlemiştir. Takip eden dönemde çalışmalar, İngiltere'nin muhafazakar hükümetin veto etmesi ile Maastricht Anlaşmasında yer alamayan “Sosyal Bölüm(Social Chapter)” rağmen diğer 11 ülkenin üzerinde anlaştığı “Sosyal Politika Protokolü” ile istenildiği gibi olmasa da devam etmiştir. Bu gelişmeleri 1994 yılında komisyon tarafından hazırlanan, Almanya'nın karşı çıkması ile reddedilen “Yoksulluk ve Sosyal Dışlama ve Dayanışmanın Artırılması”nı amaçlayan program teklifi ile sekteye uğrasa da yoksullukla mücadele konusunda yeni programlar konusundaki çalışmalar devam etmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda 1994-1999 yıllarını kapsayacak program, yoksulluk programlarının başarısı konusunda Almanya ve İngiltere'nin itirazları nedeniyle kabul edilmemiştir. Bu programların başarı düzeyleri tartışmalı olsa da, öncü çalışmalar olarak Avrupa'da yoksulluk ve sosyal dışlanmanın anlaşılması ve ölçülmesinde önemli katkıları olduğu belirtilmektedir.¹

Avrupa Birliği'nde yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele Mart 2000'de Lizbon stratejisinin yürürlüğe girmesi ile yeni bir boyut kazanmıştır. Benimsenen “**Açık İşbirliği Yöntemi**” ile, yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanma konularında ulusal stratejiler geliştirilmekte ve AB üyesi ülkeler arasında da politik koordinasyonun oluşturulmasını sağlamaya çalışmaktadır.

2.1.1 Lizbon Zirvesi

Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, yeni binyılın başında Avrupa'nın ekonomik ve sosyal alandaki durumunu değerlendirmek ve 2010 yılı itibarı ile sosyal ve ekonomik alanda Birliğin hedeflerini belirlemek amacı ile 2000 yılının Mart ayında Lizbon'da Portekiz'in başkanlığında bir zirve gerçekleştirmiştir.

1 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.105.

Bu zirvede Avrupa Birliği'nin 2010 yılı itibarı ile, daha fazla istihdam ve daha iyi iş imkanları ile sürdürülebilir ekonomik büyümeye sahip, yüksek sosyal uyum ve çevreye duyarlı dünyadaki en rekabetçi ve en dinamik bilgi temelli ekonomik bloku olması hedefi ile, “Lizbon Stratejisi” oluşturulmuştur.²

Lizbon stratejisinin oluşturulmasının temelinde küreselleşmenin getirdiği fırsatlar ve tehditler, iklim değişikliği ve çevresel sorunlar, Avrupa Birliği'nde yaşanan işsizlik, nüfusun yaşlanması, artan sosyal güvenlik harcamaları, ekonomik büyümenin durağan seyri, teknolojiye ABD ve Japonya'nın gerisinde kalınması gibi sorunlar yer almaktadır.³ Bu sorunların çözümü için oluşturulan strateji üç sütunlu bir yapıya dayanmaktadır:

- Tam rekabetçi, dinamik, bilgi temelli ekonomiye geçiş için zemin oluşturmak için bir ekonomik sütun.
- İnsani kaynakları ve sosyal dışlamayı inceleyerek Avrupa sosyal modelini modernleştirecek bir sosyal sütun
- Ekonomik kalkınmanın doğal kaynakları yok etmeden gerçekleşmesini hedefleyen çevreci sütun.

Bu sütunlar temel alınarak Avrupa Birliği'nin 2010 yılı itibarı ile gerçekleştirilmesini öngördüğü hedefler belirlenmiştir. Bu hedeflerden ön plana çıkanlar; yıllık ortalama %3'lük GSMH büyümesi, istihdam oranının 2010 yılı itibarı %70'e kadınlarda ise bu oranın %60'a çıkarılması, AR-GE harcamalarının GSYH'nin %3'üne ulaşması ekonomik hedefler olarak ön plana çıkmaktadır. Bu ekonomik hedeflerin yanı sıra yoksulluk çizgisi altında yaşayan insan sayısının 'kabul edilemez' olduğunun altı çizilmiş olup sosyal dışlanmanın ve yoksulluğun en aza indirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca bilgi toplumuna geçiş için hızlı internet erişiminin artırılması,

2 Europa Glossary, “Lisbon Strategy,” Glossary, **Europa Glossary-Lisbon Strategy**, 2004(Çevrimiçi), http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm, 11 Temmuz 2010.

3 Latif Yılmaz, **Avrupa Birliği'nin Sosyo-Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Türkiye**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, 2008, s.23.

devlet hizmetlerinin tamamının çevrimiçi yapılabilmesi, çevre dostu teknolojiler üretilmesi ve kullanılması diğer altı çizilen hedeflerdendir. ⁴

Lizbon Zirvesi'nde alınan diğer bir önemli karar ise AB üyesi ülkelerin farklı yasal uygulamaları ve bürokratik gelenekleri göz önüne alındığında yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelenin “Açık İşbirliği Yöntemi(Open Method of Coordination) aracılığı ile yapılması konusunda uzlaşmaya varılmıştır. ⁵

Bununla uyumlu olarak Konsey üyelerine yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanma ile mücadele için, daha önce Avrupa İstihdam Stratejisi için yapılan çalışmalara benzer şekilde izlenip dönemsel olarak değerlendirilecek Ulusal Eylem Planları geliştirmesi çağrısında bulunmuştur. ⁶

Libzon stratejisinde üye ülkelerden 2010 yılı için hedeflenen amaçlara ulaşabilmek için ekonomik ve sosyal gelişmeyi engelleyen sorunların acil bir şekilde çözülmesi istenmiştir. Bu sorunlar; ekonomik alandaki cinsiyet ayrımcılığı, hizmetler sektöründeki yetersiz bütünleşme, bölgeler arası ekonomik ve sosyal farklılıklar, işgücünün niteliklerindeki açıklar, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yeterince faydalanılmaması, yetersiz Ar&Ge yatırımları, uzun süredir var olan yapısal işsizlik, nüfusun yaşlanması ve ABD ve Japonya ile AB arasında bulunan teknolojik açık olarak belirtilmiştir. ⁷

Lizbon Konseyinde konulan 2010 yılında AB'nin sürdürülebilir bir ekonomik büyüme ortamında daha iyi iş ve sosyal uyum ile bilgiye dayalı ve dünyadaki en rekabetçi ekonomi olma hedef ile, dünyanın en rekabetçi ekonomik bloku haline

4 European Parliament, “Lisbon European Council 23and 24 March 2000 Presidency Conclusions,” tarih yok(Çevrimiçi), http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#a, 12 Eylül 2010.

5 Ferrara, M. ve diğ., “Open coordination against poverty: the new EU's social inclusion process,” **Journal of European Social Policy** 12, No: 3 ,2002, s.227-239.

6 Julia S. O'Connor, “Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union,” **Journal of European Social Policy** 0958-9287, No: 15 ,2005, s.345-361.

7 Yılmaz, **Avrupa Birliği'nin Sosyo-Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Türkiye**, s.23.

getirilmesi ve rekabetçi bilgiye dayalı ekonomi haline gelmesi hedefi doğrultusunda Avrupa Sosyal Modeli'nin modernleşmesi tanımlanmıştır. Konsey; beşeri yatırımın ve aktif ve dinamik bir refah devleti oluşturmanın hem Avrupa'nın bilgiye dayalı ekonomisi hem de yeni ekonominin işsizlik sosyal dışlanma ve yoksulluk gibi mevcut sosyal sorunlardan kurtulunması adına hayati bir önemde olduğu kararına varmıştır.⁸

2.1.2 Açık İşbirliği Yöntemi

Açık İşbirliği Yönteminin temelleri 1990 yılında yapılan yönetişim çalışmalarına dayanmaktadır. Açık İşbirliği Yöntemi, genel hedefler ve genel göstergeler üzerinde uzlaşarak, bu hedeflere ulaşmakta ne kadar başarılı olunduğunu değerlendiren bir gönüllü politik işbirliği yöntemidir. Açık İşbirliği Yöntemi, yönergeler karşılaştırmalar ve konusundaki “en iyi” uygulamaları paylaşarak oluşturulan ve bağlayıcı olmayan bir yönetişim modelidir. Avrupa komisyonu AİY'yi; üye ülkelerin belirli bir konu üzerinde ortak amaçlarını belirlemekte ve hazırladıkları Ulusal Eylem Planlarına göre Komisyon rehberliğinde birbirlerinin performansını değerlendirmekte ve başarılarından ve başarısızlıklarından ders çıkarmakta kullanılacak bir yöntem olarak tanımlamıştır. AİY sadece yasalar ve mevzuat ile değil fakat üye ülkeler arasında esnek ve eş güdümün yapılaştırıldığı bir işbirliği yöntemidir.⁹

Açık İşbirliği Yöntemi 1992 Maastricht Anlaşmasında ortaya çıkan Genel Ekonomik Politika Kılavuz İlkeleri(*Broad Economic Policy Guidelines*) ve daha sonra 1997 Amsterdam Anlaşması ile uygulamaya konulan Avrupa İstihdam

8 Council of the European Union, “Employment, Economic Reform and Social Cohesion – Towards a Europe Based on Innovation and Knowledge,,” **Lisbon European Council Conclusions, Brussels.**, 2000.

9 European Commission, “Open Method Of Coordination: Policy Framework,,” **European Commission Employment, Social Affairs and Equal Opportunities**, 2010(Çevrimiçi), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=en>, 15 Ağustos 2010.

Stratejisi(AİS)(European Employment Strategy(EES))'nin kazandırdığı tecrübelerin ötesine geçerek Avrupa Birliği'nin yeni binyılda uygulayacağı sosyal politikaların temel aracı olmuştur. ¹⁰

Açık İşbirliği Yöntemi, resmi olarak bu tanıma henüz sahip değilken, ilk olarak 1997 Lüksemburg zirvesinde istihdam çalışmalarında ortaya çıkan ve daha sonra 1997 Amsterdam Anlaşması ile uygulamaya konulan Avrupa İstihdam Stratejisi'nde uygulanmıştır. AİS ardından genel görüş, çok büyük değişiklikler getirmemiş olsa da pek çok ülkeye olumlu katkı yaptığı şeklinde olmuştur. ¹¹

AİS'nin uygulanmasının ardından, 2000 yılında Lizbon Zirvesi'nde Açık İşbirliği Yöntemi'nin Lizbon Stratejisinin bir parçası olarak yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele'de kullanılmasına karar verildi. Bu karar ve uygulamanın ardından AİY, bir sosyal politika aracı sağlık, sosyal içerme, emeklilik düzenlemeleri gibi pek çok alanda kullanılmaya başlanmıştır. Kullanım alanına göre içeriğinde bazı değişimler olan AİY, AB düzeyinde bütün ülkelerde amaçlar, ulusal eylem planları, emsal değerlendirme gibi ortak unsurlar içermektedir.

Açık İşbirliği Yöntemi beş temel unsur etrafında oluşturulmaktadır:

1. Ortak amaçlar üzerinde uzlaşmak
2. En iyi uygulamaları karşılaştırmak ve ilerlemeleri değerlendirmek için ortak göstergeler oluşturmak
3. Sosyal içerme alanında iki yılı kapsayacak şekilde Sosyal İçerme Ulusal Eylem Planları(National Action Plans for Social Inclusion) oluşturmak
4. Ulusal Eylem Planını Analiz ederek ve değerlendirerek “Ortak içerme Durum Raporları”(Joint Inclusion Report) oluşturmak

10 Jonathan Zeitlin ve diğ., **Introduction: The Open Method of Coordination in Question**, Brussels, PIE-Peter Lang, 2005, s.38.

11 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.118.

5. Karşılıklı öğrenme ve iyi uygulamaların politik işbirliği ve ülkeler arasında değişimini teşvik etmek amacıyla bir Topluluk Eylem Programı (Community Action Programme) oluşturmak.

Açık İşbirliği Yönteminin temel çalışma mekanizması ise aşağıdaki gibidir.

- Belirlenen hedeflerin Ulusal Eylem Planlarına eklenmesi
- Nitel ve nicel göstergeler oluşturulmasını
- İzleme, ölçme ve emsallerin değerlendirilmesi

Üye ülkelerin yanı sıra sosyal politikalarda AİY' ile eşgüdümün sağlanması amacıyla, Avrupa Birliği aday ülkelerin Birliğin sosyal politikalarına entegre olmalarını ve Açık İşbirliği Yöntemine dahil olmalarını sağlamak amacıyla Ortak İçerme Raporları (Joint Inclusion Memorandum) hazırlamasına karar vermiştir.¹²

2.1.3 Nis Zirvesi

Aralık 2000'de Fransa'nın Nis kentinde toplanan “Nis Avrupa Zirvesi”nde Avrupa Birliği üyeleri iki yıllık(Temmuz 2001-Haziran2003) bir Ulusal Eylem Planı hazırlamayı ve uygulamayı kabul ettiler. Bu detaylı planlar, üye ülkelerin sosyal dışlanma ve yoksulluğun 2010 yılı itibarı ile yok edilmesi hedefine yönelik bağlılıkları için çok önemli bir adım olarak görülmüştür.¹³ Yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele için hazırlanan UEP'ler, bölgesel ve yerel paydaşları da hesaba katarak Komisyonun tarafından Sosyal İçerme Ortak Raporu(Joint Report On Social Inclusion) hazırlamasını sağlamıştır. Sosyal İçerme Ortak Raporu'nda göstergeler kullanılarak düzenli gözlem ve benzerler arası değerlendirme yapılması son derece başarılı olarak sağlamıştır.¹⁴

12 European Commission, “Joint Memoranda on Social Inclusion,” 2005(Çevrimiçi), http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/jim_en.html, 11 Ağustos 2010.

13 David Gordon, “Poverty in Europe,” **Journal of Policy Studies, Kansei Gakuin University**, Temmuz 2006s.15.

14 O'Connor, “Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European

Nis Zirvesi'nin AB sosyal politikaları açısından çok önemli olmasının bir önemli nedeni de üye devletler tarafından Avrupa Sosyal Politika Gündemi üzerinde anlaşılmiş olunmasıdır. Sosyal Politika Gündemi ile 2000-2005 dönemi için sosyal eylemler belirlenmiş ve Avrupa Sosyal Modeli'nin modernleştirilmesi konusuna odaklanılarak, Lizbon Zirvesi'ndeki benimsenen politikaların eyleme dönüşmesi amaçlanmıştır. Gündemim temel ilkesi sosyal politikayı üretken bir unsur haline getirmek olmuştur. Gündem, eğitim ve sağlık harcamalarının ve emeklilik ve sosyal güvenlik gibi sosyal transferlerin ekonomiye olan olumlu etkilerini göstermiştir. Komisyonun yaklaşımı ve Gündem, 1994 yılında sosyal politikalar üzerine yayımlanan Beyaz Rapor(White Paper)'da kanıtlanmış sosyal korumanın pozitif etkisine değinmiştir. Bunun yanında, 1997 yılına yayımlanan “Sosyal Koruma Modernleştirme Stratejisi” raporunda sosyal yardımların insanları birçok sosyal riskten koruyarak sosyal uyumun sağlanmasına katkıda bulunduğu ve işgücü piyasalarında uyumu hızlandırarak ekonomik başarıya katkı sağladığı görüşünün de tekrar altı çizilmiştir.¹⁵

Ayrıca gündemde temel amaçlar için, temel hedefler 4 grupta tanımlanmıştır:¹⁶

1. İstihdamı kolaylaştırıcı tedbirler almak, tüm kaynaklara, haklara, mallara ve hizmetlere erişimi kolaylaştırmak.

Çalışabilecek insanlara sabit istihdama erişim fırsatını artırmak.

İstihdam edilebilirliği artırarak çalışma hayatından dışlanmayı engellemek

Herkese insan onuruna yakışır bir hayat için gerekli kaynakları garanti etmek.

Uygulanacak politikalar ile herkese temel hizmetler için yeterli temiz barınmaya erişim sağlamak.

Herkese uygun sağlık hizmetlerine erişim sağlamak.

Sosyal dışlanma, eğitim, adalet ve diğer riskler ile yaşayanların yararına hizmetler üretmek.

Union,” s.345-361.

15 A.e.

16 Gordon, “Poverty in Europe,” s.16.

2. Sosyal Dışlanma Riskini Önlemek

Bilgi ve iletişim teknolojisinin bütün potansiyelini kullanarak hiç kimsenin dışlanmadığından emin olmak.

Dışlanmaya neden olabilecek hayat içerisindeki krizleri araştırmak için politikalar üretmek. (örn. Borç, evsizlik,okuldan dışlanma)

3. En zayıflara yardım etmek

Özel entegrasyon sorunu yaşayanları topluma entegrasyonunu artırmak. (ör. engelliler)

Sosyal dışlanmanın yaşandığı alanlarda kapsamlı eylemleri geliştirmek.

4. İlgili bütün kurumları harekete geçirmek

Sosyal dışlanma ile mücadele eden insanların katılımı artırmak

Bütün politikalarda dışlanma ile mücadeleyi merkeze yerleştirmek

Kamu ve özel kuruluşlar arasında diyalogu artırmak diyalogu artırmak.

2.1.4 Laeken Zirvesi

Aralık 2001 yılında Laeken'de toplanan Avrupa Zirvesi'nde, Birliğin yoksulluk ve sosyal dışlanmanın 2010 yılı itibarı ile ortadan kaldırması hedefi doğrultusunda yoksulluğun isabetli bir şekilde ölçülebilmesinin bu hedefin önemli bir parçası olduğunun altı çizilmiştir.¹⁷ Lizbon'da sosyal içerme, yoksulluğu azaltma, sağlık ve barınma sağlama konularında belirlenen politikalara katkıda bulunmak için genel göstergeler oluşturmanın çok önemli olduğunu belirlemiştir. Bunun yanı sıra Avrupa Zirvesi, bu konuda istatistiksel yapının güçlenmesi konusuna dikkat çekmekte ve Komisyona da aşamalı şekilde aday ülkelerin de bu işe yoğunlaşmaları için yönlendirmeleri konusunda bir çağrıda bulunmuştur.¹⁸

17 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.115.

18 Gordon, "Poverty in Europe," s.13.

2001 yılı boyunca yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ölçümünde başarının artırılması için kayda değer bilimsel çalışmalar yürütülmüş ve daha önceki AB analizleri üzerine yeni göstergeler ve yeni veri setleri sunulmuş önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.¹⁹

Yeni Laeken yoksulluk göstergelerinin de terminolojide neyin ölçüldüğü “düşük gelir”den “yoksulluk riski” dönüşmüş olup istatistiksel verileri cinsiyet ve yaşa göre ayrı ayrı ele alma konusunda güçlü bir kanı oluşmuştur. Laeken Zirvesinde oluşturulan birincil ve ikincil göstergelerin yanı sıra üye ülkelerden diğer ülkelerle kıyaslamaya gerek duyulmayan üçüncül göstergelerin kullanılması da beklenmiştir.

Aşağıdaki tabloda Aralık 2001'de İstihdam ve Sosyal Politika Zirvesi'nin uygulamaya koyduğu yoksulluk ve sosyal dışlanma ile ilgili 18 gösterge verilmiştir. Bu göstergeler finansal yoksulluk, istihdam, sağlık ve eğitim olarak dört alanı kapsamaktadır ve üye ülkeler tarafından Yoksulluk ve Sosyal Mücadeleye Karşı Ulusal Eylem Planları'nda kullanılmaktadırlar.

19 Atkinson, A.B. ve diğ., **Indicators for Social Inclusion in the European Union**, s.192.

Tablo 3: Laeken Göstergeleri

Birincil Göstergeler
Gösterge 1: Yoksulluk riskinde bulunanlar
Gösterge 2: Gelir dağılımındaki adaletsizliğin oranı
Gösterge 3: Cinsiyete göre sürekli yoksulluk riski altında bulunanlar (%60 medyan)
Gösterge 4: Göreceli olarak yoksulluk açığı riskindekiler
Gösterge 5: Bölgesel uyum (bölgesel istihdam dağılımı)
Gösterge 6: Uzun dönem işsizlik oranları
Gösterge 7: İşin olmadığı hanelerde yaşayan insanlar
Gösterge 8: Eğitimde ve öğretimde yer almayan okuldan erken ayrılanlar
Gösterge 9: Doğrumda yaşam beklentisi
Gösterge 10: Gelir düzeyine göre bireylerin sağlık durumları
İkincil Göstergeler
Gösterge 11: Yoksulluk riski eşiği çevresindeki dağılım
Gösterge 12: Herhangi bir zamanın baz alındığı yoksulluk riski oranı
Gösterge 13: Sosyal transferlerden önceki cinsiyete göre yoksulluk riskinde bulunanların oranı
Gösterge 14: Gini katsayısı ve gelir dağılımındaki eşitsizlik
Gösterge 15: Cinsiyete göre sürekli yoksulluk riskinde bulunanların oranı (%50 medyan)
Gösterge 16: Uzun dönem işsizlik paylaşımı
Gösterge 17: Çok uzun dönemli işsizlik oranı
Gösterge 18: Düşük eğitim düzeyindeki kişiler

Kaynak: Eurostat, "Poverty and social exclusion in the EU after Laeken-part1," **Statistics in Focus**, 2003s.3.

Laeken'de belirlenen bu 18 temel gösterge üye ülkelerin AB hedefleri doğrultusunda başarılarını izlemeye imkan verecektir, ayrıca bu göstergeler AB'nin sosyal konulardaki önceliklerini temsil eden göstergeler olarak algılanmaktadır. Bu göstergeler dört önemli boyutu finansal yoksulluk, istihdam, sağlık ve eğitimi kapsamakta ve sosyal dışlanmanın “çokboyutlu” yapısına ışık tutmaktadırlar.²⁰

Türkiye'nin Laeken göstergeleri için gerekli verileri TÜİK tarafından 2002, 2003, 2004 ve 2005 Hanehalkı Bütçe Anketi verileriyle güncellenerek 2005 yılında EUROSTAT'a gönderilmiştir.²¹

2.1.5 Yenilenen Lizbon Stratejisi

Lizbon stratejisinin yayımlanmasından sonraki geçen beş yıllık dönemde elde edilen sonuçlar 2005 yılında Avrupa Komisyonu tarafından Ara Dönem Değerlendirmesinde ele alınmıştır. Bu değerlendirme ışığında Avrupa ekonomisinin büyüme, üretkenlik ve istihdam, yeni iş yaratmada ve Ar-ge çalışmalarına yatırım konularında beklenen performansı gösteremediği ortaya çıkmıştır. Birlik özellikle istidam için konulan hedeflerin çok uzağında bir performans göstermiştir. İstihdam oranı 2004 yılı için %63 ile 2005 yılı için konulan ara hedef olan %67 ve 2010 yılı için konulan %70 oranlarının gerisinde kalmıştır. Birlik genelinde yaklaşık 20 milyon işsiz bulunmaktadır. Yüksek işsizlik düşük büyüme hızı gibi sorunları da peşinden getirmiş olup, ekonomik gelişme açısından A.B.D ve Japonya'nın gerisinde kalmıştır.

20 Eurostat, “Poverty and social exclusion in the EU after Laeken-part1,” **Statistics in Focus**, 2003s.3.

21 TÜİK, **Yoksulluk Çalışmaları**, s.12.

Komisyon bu değerlendirmelerini Hollanda eski başbakanı Wil Kok önderliğinde bir heyet tarafından hazırlanan ve Kasım 2004'de yayımlanan "Rising to the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment" adlı raporu temel olarak yapmıştır. Bu raporda Lizbon stratejisinin hedefleri ile mevcut durum değerlendirilmiş olup, Lizbon stratejisinin çalışması için önerilerde bulunulmuştur.

Bu rapor ışığında Avrupa Zirvesi 2005 yılında Lizbon Stratejisini gözden geçirip revize etmiştir. Gözden geçirmede, üzerinde durulan en önemli konu bu kadar çok hedef belirlemenin aslında hedefsizlik olacağı, dolayısıyla Strateji'nin ana amaç olarak istihdam ve ekonomik büyümeye odaklanması gerektiği ve bunun için etkin bir koordinasyon mekanizmasına ihtiyaç duyulduğudur. Yeni Lizbon Stratejisi'nde, Lizbon hedefleri konusunda koordinasyon ve daha iyi bir yönetim mekanizması oluşturmak ve hedeflere yönelik politika araçlarını oluşturmak için Entegre Edilmiş Rehberler (Integrated Guidelines) ve Ulusal Reform Programları (URP) - (National Reform Programs) - gibi yeni araçlar ortaya konmuştur.²²

Yenilenmiş Lizbon stratejisinin ile ilk stratejide yer alan sosyal ve çevresel amaçlar stratejiden çıkarılmamış olup büyüme ve istihdam konuları üzerindeki vurgu artmıştır. Bu doğrultuda üye ülkelerden;

- Strateji'ye daha fazla sahip çıkmalarının sağlanması ve bu anlamda Ulusal reform programlarının hazırlanması;
- Açık Koordinasyon Metodunun Komisyon tarafından daha da geliştirilmesi
- AB ortak politikaları, bütçe ve Lizbon Stratejisi arasında uyum sağlanması istenmiştir.

Strateji'nin yeni biçimi eskiye benzemekle beraber, yeni halinde ekonomi ve istihdam önemli bir ağırlık kazanmış durumdadır.

22 Yılmaz, *Avrupa Birliği'nin Sosyo-Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Türkiye*, s.27.

2008 yılında Brüksel'de gerçekleştirilen Avrupa Zirvesi'nde Lizbon stratejisinin 2008-2010 dönemini kapsayacak yeni dönem politikaları belirlenmiştir. Daha fazla büyüme ve daha iyi iş yaratan bir ekonomi olmak için yeni politikalar kabul edilmiştir. Bu zirvede öne çıkan konular, serbest ticaretin geliştirilmesi, bilgi toplumuna geçiş ve, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, Ar-Ge yatırımları, insani gelişim gibi konuların üzerinde durulmuştur.²³

2005 yılı ara değerlendirmesi ile Lizbon stratejisi istihdam ve ekonomik büyüme konularına ağırlık verilmişti. Stratejinin yeni döneminde Lizbon'un sosyal boyutuna vurgu yapılmıştır. Sosyal içermenin, istihdam ve sosyal güvenlik politikaları ile birleştirilip aktif içirme uygulamalarının yapılması teşvik edilmiştir.

Lizbon stratejisi'nin kapsadığı 10 yıllık süre 2010 yılında sona ermiştir. Bu 10 yıllık dönemin sonunda büyük bir küresel ekonomik kriz yaşanmıştır. Bu krizin etkileri olmasa dahi, Lizbon hedefleri Birliğin bu dönem boyunca yakalayamadığı hedefler olmuştur. En temel hedef olan istihdam oranı %64,6'da kalmış, işsizlik oranı %10'lara dayanmış, bilgi temelli ekonomiye geçiş için yapılması planlanan Ar-Ge yatırımları GSYH'nin %1,9'unda kalmış ve sosyal transferler öncesi yoksulluk riski ise %26'ya ulaşmıştır.²⁴

Lizbon stratejisinin yeteri kadar başarılı olamadığı kabul edilmekle birlikte, yeni dönem için oluşturulacak politikalarda Lizbon ile kazanılan tecrübelerin Avrupa için önemli olduğu düşünülmektedir.²⁵

23 European Commission, "Renewed Lisbon strategy for growth and jobs: New cycle 2008-2010," **Employment and social policy**, Haziran 11, 2008(Çevrimiçi), http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/growth_and_jobs/c11806_en.htm, 16 Aralık 2010.

24 European Commission, **Lisbon Strategy evaluation document**, Brussels, 2010, s.3.

25 A.e.

Mart 2010'da resmi olarak kapanışı yapılan Lizbon Stratejisi'nin yerini Mart 2010'da yayımlanan “Avrupa 2020: Akıllı, Sürdürülebilir ve İçermeci Büyüme için Avrupa Stratejisi” raporundaki politikalar ile şekillenmesi öngörülmektedir.

2.2 Avrupa Birliği'nde Yoksullukla Mücadele Politikaları

2.2.1 Sosyal İçerme

2000 yılında AB liderleri sosyal içerme sürecini ortaya koyarken, bunun yoksulluğu 2010 yılında ortadan kaldırılması hedefine ulaşmada hedefe götüren bir etkide bulunmasını amaçlamışlardı. Bu tarihten sonra AB yoksullukla mücadele ve sosyal içerme konularında gerek ulusal stratejilerin üretilmesinde gerekse üye ülkeler arasında politika koordinasyonunu sağlama yönünde bir yapı oluşturmuştur. STK'lar sosyal ortaklar, yerel ve bölgesel yönetimlerin katılımları ile bu sürecin önemli bir parçası haline gelmişlerdir. Birlik seviyesinde eylemleri birçok yoldan etkili olmuştur. Ulusal politikalara yoksullukla mücadelenin eklenmesi yoksulluk ve sosyal dışlanma konusunda siyasi farkındalığı artırmış olup konuyu ulusal gündemde daha yukarılara taşımıştır. Yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanma konusundaki bu farkındalık üye ülkeleri politikalarını ciddi şekilde gözden geçirmeye sevk etmiş olup, ülkelerin hangi alanlarda ne derece başarılı olduğunu ortaya koyarak diğer ülkelerin uygulamalarında iyileştirme yapması konusunda şevk edici olmuş ve sosyal içerme için AB hareketi aşağıdaki temel konularda uzlaşma sağlamıştır.²⁶:

- Nesilden nesle geçen kısır döngüyü kırarak çocuk yoksulluğunu ortadan kaldırma
- Aktif içermeyi ön plana çıkararak toplumda ve işgücü piyasalarındaki zayıf gurupları güçlendirmek
- Herkes için insanca barınma imkanının sağlanması
- Engelliler, etnik azınlıklar göçmenler ve diğer zayıf gurupların

26 Atkinson, A.B. ve diğ., **Indicators for Social Inclusion in the European Union**,

entegrasyonunu artırmak ve ayrımcılığın üstesinden gelmek

- Finansal dışlanma ve aşırı borçluluğun üstesinden gelmek.

Sosyal içerme 2000 yılında Lizbon'da Avrupa Birliği'nin 2010 yılı itibarı ile sürdürülebilir bir ekonomik büyüme kapasitesine sahip, daha fazla iş ve sosyal bütünleşmeye ve çevreye önem veren dinamik ve rekabetçi bir ekonomi olma hedefi doğrultusunda çizilen hedeflere ulaşmada izlenecek başlıca politika olarak ortaya konmuştur. Bu doğrultuda sosyal içerme sürecinde ilk hedefler aşağıdaki gibi belirlenmiştir²⁷;

- Ortaklaşa belirlenen göstergeler temelinde sürekli diyalog, bilgi ve en iyi uygulamaların değişimi yoluyla sosyal dışlanmanın daha iyi anlaşılmasını sağlamak.
- İş, eğitim, sağlık, mesleki eğitim ve konut alanında üye ülkelerin dayanışmasını teşvik etmek: mevcut bütçe çerçevesini göz önünde bulundurarak yapısal fonların kullanımını sağlamak
- Öncelikli hedef gruplarının (azınlıklar, çocuklar, yaşlılar ve özgürlüler gibi) önceliklerini belirlemek ve en uygun eylemi üye ülkelere bırakmak

2.2.1.1.1 Sosyal Koruma ve Sosyal İçermenin Temel Hedefleri

Avrupa Birliği 2006 yılından bu yana sosyal koruma ve sosyal içerme sürecinde, sosyal içermeyi emeklilik planları sağlık ve uzun süreli bakım uygulamaları ile birleştirme çalışmaları yürütmektedir. ²⁸ Sosyal korumanın sosyal içermeye daha verimli olması için Açık İşbirliği Yöntemi doğrultusunda bazı hedefler belirlenmiştir:

27 O'Connor, "Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union," s.345-361.

28 European Commission, "Supporting Appendices Guidance," 2008(Çevrimiçi), http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/supporting_appendices_guidance_en.pdf.

Sosyal koruma ve sosyal içermeye AİY hedefleri

- a) Sosyal uyum, kadın ve erkek eşitliği ve herkes için fırsat eşitliği, erişilebilir yeterli, sürdürülebilir uygulanabilir ve etkin sosyal güvenlik sistemleri ve sosyal içermeye politikaları
- b) Avrupa Birliği'nin, Lizbon hedefleri doğrultusunda sürdürülebilir ekonomik büyüme stratejisini uygulayabilmek için daha fazla sosyal uyum daha iyi ve daha fazla iş imkanı ve daha iyi bir ekonomik büyüme konularında etkin ve karşılıklı etkileşimin sağlanması
- c) Daha iyi yönetim, paydaşların katılımında, uygulamalarında ve gözlemlerde daha fazla şeffaflık ve içermeye

Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmayı ortadan kaldırmaya yönelik nihai bir etkide bulunma ilkesi doğrultusundaki özel hedefler:

- d) Herkesin kaynaklara, topluma katılım için ve dışlanmadan korunmak için gerekli hak ve hizmetlere erişiminin sağlanması, ve her türlü ayrımcılıkla mücadele
- e) İş piyasasına katılımı teşvik ederek yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele için aktif içermenin sağlanması
- f) Sosyal içermeye politikalarının doğru şekilde koordine edilmesinin temini ve devletin bütün kademeleri ve belirli aktörleri içermesi, ekonomi, maliye, eğitim ve öğretim, ve yapısal fonlar gibi görünür kamu politikalarının merkezinde yoksulluğu yaşayan insanlara etkin biçimde önem verilmesinin temini

Yeterli ve sürdürülebilir Emeklilik Sistemleri için;

- g) Herkes için emeklilik planlarına erişim ve emeklilikten sonra yaşam standardını belirli bir seviyede tutmak için ve insan onuruna yakışır ve nesiller arası ve nesil içi adil bir yaşam standardının temini için yeterli emekli maaşları

- h) Maliye politikaları ve yaşlanan nüfusu göz önüne alarak üç bacaklı yapıda yaşlanan nüfus ile ilgili bütçe öngörülerini, daha uzun çalışma yaşantısı ve aktif yaşlanmayı teşvik ve sosyal fonların karşılanabilirliğini artırma ile Devlet ve Özel Emeklilik planlarının finansal sürdürülebilirliğini sağlamak
- i) Emeklilik sistemlerinin şeffaf, kadın ve erkeğin modern toplumdaki ihtiyaçlarını karşılayabilecek, ve insanların emekliliklerini planlayabilmeleri için yapılacak reformlar konusundaki muhtemel konsensüs üzerinde en geniş ölçüde bilgilendirilebilmesini sağlamak

Erişilebilir ve Sürdürülebilir Sağlık hizmetleri ve uzun süreli bakım hizmetlerinde;

- j) Herkes için yeterli sağlık ve uzun dönem bakım hizmetlerine erişim ve bu hizmetlere muhtaçlığın yoksulluk ve finansal bağımlılık gibi sonuçları doğurmamasının sağlanması
- k) Sağlık ve uzun dönem bakım hizmetlerinde kalitenin önleyici hizmetler ve toplumun değişen ihtiyaçlarına uyum göstermesi, bu hizmetlerin en iyi uluslararası uygulamalar örnek alınarak kalite standartlarının oluşturulması ile sağlık ve bakım hizmetlilerinin sorumluluklarının artırılmasının sağlanması
- l) Kaynakların rasyonel kullanımının teşviki ve hizmet sağlayıcılarının ve faydalanıcılarının arasında iyi yönetim ve koordinasyon ile yüksek kalite standardında sağlık ve uzun dönem bakım hizmetlerinin karşılanabilirliğinin sürdürülmesi. Sektörde insan kaynağının uzun dönem sürdürülebilirliğin aktif ve sağlıklı yaşam biçiminin teşvik edilerek sağlanması.²⁹

Bu hedefler incelendiğinde, sosyal korumanın toplumun bütün kesimlerinin erişebileceği bir yapıya kavuşmasının istendiği görülmektedir. Etkin çalışan sosyal koruma araçları ile sosyal dışlanmanın önüne geçilmesi ve bunun aktif içirme

²⁹ Paul Geoghegan, **BRIDGING THE GAP: EU Poverty funding mapping exercise for NEF**, Brussels, The Network of European Foundations, 2009, s.23.

uygulamalarıyla birleştirilerek sosyal içermenin başarımının artırılmasının hedeflendiği görülmektedir.

2.2.1.1.2 Aktif İçerme (İstihdam)

Avrupa Komisyonu 2006 yılında istihdam ve sosyal içerme politikalarını bütünleştirme ihtiyacı doğrultusunda “Aktif İçerme” kavramını geliştirdi. Aktif içerme kavramda üye ülkelere çalışabilecek insanların emek gücünü harekete geçirme ve çalışamayacak insanlara yeterli desteğin sağlanması amaçlanmaktadır. Komisyonun yaklaşımı üç temel unsura dayanır:

1. Yeterli gelir desteği
2. İçermeci emek piyasalarına erişim
3. Sosyal hizmetlerde kalite

komisyon politikalarını bu üç standardı temel alarak oluşturmaktadır.³⁰

Aktif içerme, iş fırsatları ve mesleki eğitim ile emek piyasalarına bağ kurarak bunu insanlara onurlu bir yaşam sağlamak için belirli bir seviyede gelir desteği sağlanması ile birleştirilerek sosyal hizmetlere daha iyi erişimi sağlamayı hedeflemektedir. Aktif içerme bu doğrultuda emek piyasalarının sınırındaki insanları hedefleyerek “güvenceli esneklik(flexicurity)” yaklaşımını tamamlamaktadır.

Güvenceli esneklik ile işgücü piyasa yapısının, nispi olarak firmaların işçi çıkarmalarını ve işçilerin işten ayrılmalarını kolaylaştırarak esnekleşmesi ve bunun yanında çalışanların uğradıkları gelir kayıpları karşısında en iyi şekilde korunmalarını ve yeniden istihdam edilmelerinin sağlanması hedeflemektedir.³¹

30 European Social Network, “Active Inclusion EU Policy Context,” 2010(Çevrimiçi), <http://www.esn-eu.org/active-inclusion-policy-context/index.htm>, 6 Temmuz 2010.

31 Hilal Derici, “Güvenceli Esneklik,” **Tisk İşveren Dergisi**, 2006(Çevrimiçi), http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1450&id=77, 14 Ocak 2011.

Aktif içerme istihdama kişiselleştirilmiş geçiş yolları oluşturarak ve çalışamayacak insanların onurlu şekilde yaşamasını ve topluma mümkün olduğunca katkıda bulunmalarını sağlayarak aktif refah devletini şekillendirmektedir. Bu nedenle aktif içerme Lizbon stratejisine katkıda bulunmakla beraber Avrupa Birliği'nin Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi'nin sosyal boyutunda bir önemli yapı taşı olarak yer almıştır.³²

Etkin bir Aktif İçerme Politikası için gereklilikler şu şekilde tanımlanmıştır

- Aktif içerme politikalarının temel amacı insanların onurlu bir şekilde yaşamasını ve topluma ve işgücü piyasalarına olabildiğince katılımları sağlanması ve temel hakların tesis edilmesi
- Herkes için onurlu bir yaşamı sağlayacak, istihdam ile bağımsız, özellikle asgari gelir şemalarının önceliklerinde yer alacak asgari gelirin sağlanması.
- Aktif içerme politikaları, çalışan ve toplumda diğer faaliyetlere katılan bireylere eşlik edecek özel destek hizmetleri ve ölçümleri sağlamalıdır
- Herkes için eğitim, ulaşım, ve sosyal hizmetler gibi yüksek standartlardaki hizmetlere erişimin sağlanması ve bunların aktif içermenin temel yapıtaşı olarak güvence altına alınması
- Aktif içerme politikaları mevcut işlerin sayısını ve kalitesini artırarak ayrımcılığı ortadan kaldırma yönünde ilerlemelidir.
- Aktif içerme politikaları kişilerin geleceklerini belirlemede ve onları etkileyecek politikaların oluşturulmasında kişilerin katılımına gerek duymaktadır.³³;

32 Commission of The European Communities, **Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market**, Brussels, Ekim 17, 2007, s.3.

33 Platform of Euroopan Social NGOs, **Achieving effective Minimum Income and Active Inclusion policies in the EU: What the European Union can contribute**, Brussels, Ağustos 2, 2006, s.4.

2.2.1.1.3 Sosyal İçerme için Ulusal Eylem Planları ve AİY

Avrupa Birliği sosyal politika çerçevesine “Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı **Ulusal Eylem Planları**” 2001 yılında eklenmiştir. ³⁴ Ulusal Eylem Planlarının(UEP) temel amacı ulusal düzeyde mücadele stratejileri ortaya koymak ve belirli ölçü ve ulusal düzeyde kurumsal düzenlemelerin yapılarak, Lizbon Zirvesi'nde hedeflenen “2010 yılı itibarı ile daha iyi iş imkanları ve sosyal uyum çerçevesinde dünyadaki en rekabetçi bilgi temelli ekonomi olmak” doğrultusunda anahtar hedef olan “yoksulluğu ve dışlanmayı ortadan kaldırmak için nihai etki”yi gerçekleştirmektir. ³⁵

Yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele politikalarının hızlı ve etkin yürütülmesi için UEP'lerinin 2 yıllık süreler için hazırlanması ve Komisyonun bu planlar doğrultusunda Sosyal içerme Ortak Raporu'nu oluşturması öngörülmüştür. Bu doğrultuda Haziran 2001 yılında her üye ülke en az iki yılı içeren ve İstihdam Ulusal Eylem Planına göre hazırladıkları Sosyal içerme Ulusal Eylem Planlarını (UEP/İçerme) ortaya sunmuştur. Bu planlar Komisyon tarafından dış uzmanlar aracılığı ile analiz edilerek emsal tarama (Peer Review) amacıyla diğer ülkelerle paylaşılmıştır. ³⁶ Yapılan inceleme sonucunda UEP ülkeler arasında biçim ve içerik açısından farklılıklar gösterdiği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle UEP'lerde koordinasyonu ve ortak çalışmayı sağlamak adına ortak göstergelerin oluşturulması konusunda bu ilk UEP'lerinden “taslak rapor” hazırlamak amacıyla yararlanılmıştır. ³⁷

34 O'Connor, “Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union,” s.345-361.

35 Ireland Office for Social Inclusion, **National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003–2005**, Ministry of Ireland for Social and Family Affairs, 2003, s.11.

36 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.111.

37 Zeitlin ve diğ., **Introduction: The Open Method of Coordination in Question**, s.23.

Sosyal koruma ve Sosyal İçerme sürecinin bir amacı da belirli bir politika, program veya UEP'lerinde çeşitli uygulamalar ile ilgili en iyi uygulama olarak gösterilen kurumsal düzenlemeler konusunda karşılıklı öğrenme sürecini oluşturmaktır. “Emsal Tarama” seminerleri üye ülkeler arasında iyi uygulamaların etkinliğini ve anahtar politikalarının önemini göstererek, bu politikaların yayılmasını teşvik etmektedir.

Her seminerde ev sahibi ülkenin belirli bir alandaki tecrübeleri emsal ülkelerin yorumları ve eleştirel analizleri ile karşılaştırılmaktadır. Bu üye ülkeler için daha etkin politikaların tasarlanması ve uygulanması konusunda çok kullanışlı bir araç olarak görülmektedir. Bu yöntem Sivil Toplum Örgütleri ve yoksulluk ve sosyal dışlanmayı yaşayan insanlar gibi paydaşlar ile diyalogun artırılmasına da katkıda bulunmaktadır. Örneğin, çocuk yoksulluğunu azaltma arayışında olan bir ülke, bu konuda çalışmış emsallerinden hangi yöntemin işe yaradığı veya hangi yöntemin işe yaramadığını konusunda çok şey öğrenebilir. Bu etkin ulusal politikaların şekillendirilmesinde zaman ve maliyet açısından büyük tasarruf sağlamaktadır. Ayrıca bu gibi bir tarama sonucu ortaya çıkacak faydalar ülkelerinde hükümetlere politika oluşturmalarında destek sağlamaktadır.³⁸

Birçok araştırmacı ilk sosyal içerme UEP'leri ilk adım olarak değerlendirmektedir. 2001 yılındaki ilk eylem planlarının ardından 2003-2005 dönemini kapsayan ikinci eylem planları ortaya konuldu. Bu planlarda tüm sosyal koruma AİY'lerinin etkinleştirilmesi için bir zaman çizelgesi ortaya kondu. Bu programların değerlendirilmesi ile ortaya çıkan “Ortak Rapor” UEP'de temel eğilimleri, zorlukları, örnek uygulamaları ve ortak çıkarları değerlendirmiştir. Bir sonraki dönem olan 2005 yılı değerlendirmesi olan “Sosyal Koruma ve Sosyal

38 European Commission, “Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion,” <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/notice>, **Peer Reviews-EU**, 2005, , 15 Ağustos 2010.

İçerme Ortak Raporu” sosyal koruma ve sosyal içerme birlikte ele alınmıştır. Raporda altı çizilmesi gereken önemli bir nokta “yüksek düzeyde bir sosyal korumanın sosyal uyumu güçlendireceği, büyüme, istihdam için olumlu bir ortam oluşturacağı” görüşüdür. Rapora göre sosyal koruma sisteminin modernleşmesi istihdam alanında artış ile desteklenmeli, bu bağlamda sosyal içerme politikaları iş arzının artırılmasında bir araç olarak kullanılmalıdır. Bir diğer önemli görüş ise “Yapısal Fonlar”ın, özellikle Avrupa Sosyal Fonu, bu amaca ve yoksullukla mücadeleye önemli bir katkı yapacağı görüşüdür. Özellikle istihdama yönelik etkisi ile ASF, yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede istihdam ve temelli çözümler üretilmesi konusunda bir araç olarak kullanılmaktadır.³⁹

2.2.1.1.4 2009 Yılı Sosyal İçerme Ortak Raporu

Avrupa Komisyonu'nun “Sosyal koruma ve Sosyal İçerme Ortak Raporu” Lizbon Stratejisinde belirtilen 2010 yılı hedefleri açısından 2009 yılı raporu Avrupa Birliği'nin yoksulluk ve sosyal dışlanma konusunda ne durumda olduğunu tespit etmek açısından önem arz etmektedir. Rapor yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı UEP'lerin 2008 yılına ait verilerini bir araya getirerek yoksulluk ve sosyal dışlanmanın şiddetli olduğu kritik alanlara dikkat çekmektedir. Bu alanlar; çocuk yoksulluğu, gezginler((Romanlar, Çingeneler vb)(Rome People)) içerilmesi, göçmenlerin içerilmesi, engelli insanların içerilmesi, “aktif içerme” mücadelesinin zorlukları, evsizlik, sağlık hizmetlerinde eşitsizlik, eğitim ve finansal dışlanma olarak tanımlanmaktadır. Rapordaki bazı anahtar göstergeler şunlardır:

- Avrupalıların %16'sı yani 79 milyon insan 2007 yılı itibarı ile yoksulluk riski ile yaşamaktadır
- Emek piyasalarındaki gelişmelere rağmen, çalışma çağındaki yetişkinlerin %

39 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.112.

9. 3'ü ve işsizliğin olduğu evlerde yaşayan çocukların %9.4'ü ve bir istihdam edilmişlerin %7 si yoksulluk sınırı altında yaşamaktadırlar.

- Sosyal transferler yoksulluk riskini, AB ortalamasında, %36 düşürmekte, fakat bu etki AB genelinde %17 ve %60 arasında değişmektedir.
- Eski işçilerin istihdam oranı 2001 yılında %37 olmasına rağmen 2007 yılında %45'e çıkmıştır.
- Güncel emeklilik sistemleri yaşlılar arasındaki yoksulluğu azaltmakta, fakat tek yaşayan kadınlar tek yaşayan erkeklere göre daha fazla risk ile karşılaşmaktadırlar. (%28'e %20)
- Emek piyasasına yeni girmiş olan jenerasyon için çalışma yılı ve katkı oranı aynı kalırsa gelecekte emeklilik piyasasında bir düşüş olacaktır.
- Günümüzde yaşam süresi beklentisi kadınlar için 82 yıl, erkekler için 76 yıldır. Bu son 20 yılda erkeklerde 5 kadınlarda da 4 yıllık bir yaşam süresi artışı kazanımındır.
- AB üyeleri arasında yaşam süresi beklentisi farklılığı erkeklerde 13 kadınlarda ise 8 yıl olarak değişmektedir.
- Avrupa Birliği'nde sağlık harcamaları son 20 yıl boyunca artmıştır. Bugün bu oran ülkeler arasında GSMH'nin %6'sıyla %10'u arasında değişmektedir.⁴⁰

2009 yılı ortak İçerme Raporu İncelendiğinde, yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede istihdam ve emek piyasalarına erişim gibi konuların üzerinde durulduğu görülmektedir. Güvenceli esneklik(flexcurity) le işgücü piyasalarındaki işe geçişlerini kolaylaştırarak uzun dönem işsizliğin önüne geçilmesine vurgu yapılmıştır. Ayrıca eyleme dönük aktif içerme tedbirleri ile işgücü piyasalarının dışında kalmış kişilerin de içerilmesinin altı çizilmiştir.

⁴⁰ European Commission, **Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009**, Brussels, 2009, s.6.

2.2.1.1.5 2010 Yılı Sosyal İçerme Ortak Raporu

2010 yılı Sosyal İçerme Ortak Raporu ile küresel krizin Avrupa Birliği üzerindeki etkileri temel alınarak; sosyal içerme uygulamaları, barınma, sağlık, emeklilik planları gibi konuların üzerinde durulmuştur.

Rapor AB üyelerinin ekonomik krizden öncesi ve kriz sürecindeki durumlarını incelemekte ve üye ülkelerin krize verdikleri anlık tepkiler ile iyileşme süreci için yapılan hazırlıkları değerlendirmektedir. Bu değerlendirme yapılırken diğer taraftan da yaşanan ekonomik krizin sosyal sonuçları irdelenmeye çalışılmaktadır.

Kriz ve kriz sonrasında etkin sosyal içerme politikaları, evsizlik ve barınmadan dışlanma, bütçe kısıtlamasına giderken sağlık harcamaların daha etkin yapılması, emeklilik sistemleri için uzun dönemli uygulamalar ve yönetim konuları 2010 yılı raporunda üzerinde durulan temel konulardır. Bu konular ele alınırken yaşanan ekonomik krizin ve neden olduğu işsizlik temelinde değerlendirilmiştir. Krizin yarattığı işsizliğin daha fazla yoksulluk ve sosyal dışlanmaya neden olmaması için, işsizlik yardımlarının artırılması, aktif içerme ve asgari gelir desteği uygulamalarının daha etkin hale getirilmesinin altı çizilmiştir.

Raporda altı çizilen bir diğer nokta ise, Avrupa Sosyal Fonu'nun üye ülkeler tarafından işsizliğin artmaması için kullanıldığıdır. Üye ülkeler ASF'nin operasyonel programlarındaki esnekliği kullanıla üye ülkeler gerekli değişiklikleri yapmış ve fonun etkinliğini artırmışlardır.

Raporda:

- İşsizliğin 2010 yılı ile birlikte %10,3'u geçeceği ve sosyal harcamaların GSYH'nin %30,8'ine yükseleceği öngörülmüştür. İşsiz sayısındaki 5 milyondan fazla bir artış ile birçok hanenin geliri etkileneceği ve birçok insan borç batağı, yoksulluk ve evini kaybetme tehlikesi ile karşılaşacağı vurgulanmıştır. Göçmenler, geçici işte çalışanlar ve kadın işçilerin işsizlikten daha fazla etkileneceği belirtilmiştir.
- İşsizlik oranının bir süre için yüksek seyredeceği, bunun da uzun dönemli dışlanmaya neden olacağı belirtilmiştir. Sosyal harcamaların etkinliğini artırılması, dengeli aktif içerme politikalarının asgari gelir desteği uygulaması ile birlikte uygulanması neticesinde emek piyasalarına ve sosyal hizmetlere erişimin desteklenmesinin yoksullukla mücadele konusundaki belirlenen hedeflerin takip edilmesini sağlayacağı belirtilmiştir.
- Asgari gelir desteğinin yanı sıra aktif içerme politikalarının uygulanmasının hayati bir öneme sahip olduğu belirtilmiştir.
- Yoksul insanların gelirlerinin büyük bir kısmını barınmaya harcadığı ve birçoğunun da kalabalık hanelerde kötü şartlarda barınmaya çalıştığı belirtilmiştir. Bu konuda üye ülkelerden konutlaşmaya yoğunlaşmaları istenmiş ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun bu konuda önemli bir araç olabileceği belirtilmiştir. Ayrıca barınmadan dışlanma ve evsizlik sorununun sosyal kaynaşımı sağlayacak kentsel dönüşüm programları ile sağlanabileceği, bunun da kriz sonrası stratejinin ayrılmaz bir parçası olarak görülmesinin gerektiği vurgulanmıştır.
- Sağlık harcamalarındaki artışın altı çizilmiş olup, bu harcamaların daha etkin hale getirilmesi önerilmiştir. Ayrıca sağlık sektörünün istihdam yaratmada önemli bir potansiyele sahip olduğu belirtilmiştir.
- Kriz sürecinde üye ülkelerin krizin sosyal etkilerini gözlemlemek için ortak

hareket ettiğinden bahisle Açık İşbirliği Yöntemi çerçevesinde iyi uygulamaların karşılıklı öğrenme ile paylaşılmasının sosyal politika araçlarında yeni fırsatlar yarattığının altı çizilmiştir.⁴¹

2010 yılı Sosyal İçerme Ortak Raporu önceki yıllardaki raporlardan farklı olarak Lizbon stratejisinin Avrupa sosyal yapısı üzerindeki etkilerini değerlendirmek yerine krizin neden olduğu ve henüz ölçülemeyen sosyal maliyetleri ortaya çıkarma amacı taşıdığı görülmektedir. Özellikle krizin yarattığı işsizliğin Avrupa'nın sosyal yapısına etkileri değerlendirilmeye çalışılmıştır. İşsizliğin yarattığı evsizlik ve barınmadan dışlanma konusuna geniş yer ayrılması dikkat çekicidir. Kriz sonrası iyileşme dönemi ve oluşturulacak yeni politikaların belirlenmesi açısından 2010 yılı raporu önemli bir temel teşkil etmektedir.

2.2.2 Yapısal Fonlar ve Avrupa Sosyal Fonu(ASF)

Avrupa Birliği'nde uyum politikası, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele konularında Birlik politika aracı olarak kullanılan büyük ölçekli 3 temel fon bulunmaktadır. Bu fonlar Avrupa Sosyal Fonu (ASF), Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu(ABKF) ve Uyum(Cohesion) Fonudur. Birlik bu fonlara 2007-2013 dönemi için toplam bütçesinin %35.7'sini(347.4 milyar Euro) ayırmıştır. Bu doğrultuda büyük reformlar ve üye ülkelere daha fazla inisiyatif vererek yeni politikalar oluşturulması hedeflenmektedir. Bu politikalar üç temel hedef üzerine yoğunlaşmaktadır, bunlar⁴²;

- Bir noktada birleşme (fonların %81. 5'inin kişi başına GSYH'nın topluluk ortalamasının %75 inden az olan bölgelerde kullanılması)
- Bölgesel rekabet ve istihdam (Fonların %16'sı)
- Avrupa bölgesel işbirliği (fonların %2. 5'i)

41 European Commission, **Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010**, Luxembourg, Şubat 2010, s.8.

42 EAPN, "Inclusion in Structural Funds," **Network News**, Aralık 2007s.2.

Avrupa Sosyal Fonu(ASF) üye ülkeler tarafından işsizliğe karşı, işçilerin istihdam durumlarını korumada ettirmede ve en zayıf gruptaki insanları emek piyasalarına erişimini engelleyen bariyerleri aşmaları için kullanılmaktadır. Üye ülkeler ASF esnekliğini kullanarak esnek biçimde operasyonel programları ayarlamakta, bunları gerekli şekilde değiştirmekte ve komisyon tarafından önerilen basitleştirmeler ile fonun etkinliği artırılmaktadır. ASF ayrıca Birliğin uzun dönemdeki içerme hedeflerine, iyileşme sürecine ve sosyal uyumun sağlanmasını destek olmaktadır.⁴³

Bu fonların arasında 1957 yılında kurulan Avrupa Sosyal Fonu(ASF) sosyal içerme ve yoksullukla mücadele konusunda doğrudan etkiyi amaçlamaktadır. Fon ilk kuruluşundan itibaren emek piyasaları hedeflemiş, insanları çalışma hayatına geri kazandırma projeleri(eğitim, istihdam edilebilirlik, yaşam boyu öğrenme) yürütmüştür. Bunun yanı sıra geniş çaplı olarak dışlanmış grupların güçlendirilmesi (topluluk projeleri ve hedeflenmiş sosyal hizmetler vb.) konusunda da hedefler arasına alınmıştır. ASF Sivil Toplum Örgütlerini kapasite gelişimi için desteklemiştir ve sosyal ekonomi ve içermeci girişimciliğin gelişmesi konularında ABKF'nin altyapı çalışmaları ile entegre şekilde destek programları oluşturmuştur.⁴⁴

2007-2013 dönemleri arasında, Avrupa birliği üyeleri'ne Avrupa Sosyal Fonu'ndan 75 milyar Euro dağıtılacaktır. Bu kaynaklar Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi doğrultusunda beş öncelikli konuya göre dağıtılacaktır, bu konular;

- İşçilerin uyumluluğunun artırılması
- “Aktif olmayan” insanlar ve iş arayanların istihdama erişiminin sağlanması
- Dezavantajlı kişilerin eğitim ve öğretim, sosyal ekonomi, toplum ve bakım

43 European Commission, **Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010**, s.6.

44 EAPN, “Inclusion in Structural Funds,” s.3.

hizmetleri de kapsayacak şekilde içerilmesi, işyerinde ayrımcılığa karşı mücadele

- Beşeri sermayenin güçlendirilmesi
- Ortaklık yaklaşımının teşvik edilmesi. (Yerelden Avrupa düzeyine kadar sosyal ortaklar ve STK'ları kapsayacak şekilde)

Bu maddelerden de anlaşılacağı üzere, ASF yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede ana temelini büyüme ve iş yaklaşımından alan bir strateji oluşturmuştur.⁴⁵

ASF'nin önemi, yaşanan küresel ekonomik kriz ile daha da artmıştır. ASF, kriz nedeniyle artan işsizliğin önüne geçmek için üye ülkelerin kullandığı en önemli araçlardan birisi haline gelmiştir.

2.2.3 Asgari Gelir Desteği

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin birçoğu resmi bir yoksulluk tanımı veya eşiği belirlememesine karşın üye ülkelerin birçoğunda normatif ve idari yoksulluk eşiği olarak yasal asgari gelir uygulanmaktadır. Yalnızca Macaristan ve Yunanistan böyle bir yasal asgari gelir uygulamasına sahip değillerdir.⁴⁶

Asgari Gelir Desteğinin amacı çalışmaya uygun veya uygun olmayan insan onuruna yakışır şekilde yaşayacak yeterli kaynaklara sahip olmayan insanların onurlu yaşamını garanti etmektir. 1992 yılındaki Konsey Önerisi ile üye ülkelerin bunu temel bir hak olarak algılamaları yönünde bir çağrı yapılmıştır. Üye ülkelerin tümü

45 A.e., s.87.

46 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.91.

tarafında desteklenen “Aktif İçerme Stratejisi” yoksulluğun çok boyutlu doğası ve sosyal dışlanmaya karşı etkili bir mücadeleyi sağlayan bütünleşik bir çatı sunmakta ve “Asgari Gelir Desteği” bu stratejinin anahtar desteklerinden biri olarak algılanmaktadır.⁴⁷

Asgari Gelir Şemaları “son çare şemaları” olarak değerlendirilebilir. Bu şemalar sosyal güvenlik ağından faydalanamayan veya bu haklarını kaybetmiş kişiler için bir güvenlik ağı oluşturmaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında uzun vadeli ekonomik durgunlukta ve ekonomik krizlerde çok daha önemli bir rol teşkil etmektedir. 2007 yılında yayımlanan Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme Ortak raporunda asgari kaynaklara daha fazla önem verilmesini ve kimsenin “geride bırakılmaması” vurgulanmıştır. Bu bağlamda Asgari Gelir Şemalarının yeterliliğinin süregelen sosyal problemler ile mücadelede gerekli olduğu ve Avrupa Birliği vatandaşlarının bütün kapasitelerini geliştirerek tam sosyal entegrasyonda hayati bir önem taşıdığına altı çizilmiştir.⁴⁸

2.2.4 2010 Sosyal Dışlanma ve Yoksullukla Mücadele Yılı

Avrupa'da, 1983 yılından bu yana vatandaşlarını belirli bir konuda bilgilendirmek, onlarla bakış açılarını ve davranışlarını değiştirmek için diyalog kurmak her yılı belirli bir konuda “Avrupa Yılı” adında farkındalık kampanyaları düzenlemektedir. “Avrupa Yılı” konsepti ulusal hükümetlere sosyal konulara dikkat çekme fırsatının tanımaktadır.⁴⁹

47 European Commission, **Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010**, s.9.

48 Commission of The European Communities, **Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market**, s.11.

49 European Commission, “Factsheet: 2010, the European Year for combating poverty and social exclusion,” **Poverty 2010**, 2010(Çevrimiçi), <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1694&langId=en>, 15 Haziran 2010.

2000 yılının Mart ayında yürürlüğe giren Lizbon Stratejisinde ortaya koyulan 2010 yılı itibarı ile yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılması hedefinin 10. yılı ve aynı zamanda hedefler için nihai vade olan 2010 yılı üye ülkeler tarafından “**Yoksulluk ve Sosyal Mücadele Yılı**” olarak kabul edilmiştir. 2010 Avrupa Yılı için 26 milyon Euro'luk bir bütçe ayrılmıştır, bu bütçenin 17 milyon Euro'su Avrupa Birliği tarafından karşılanacak olup geri kalan kısmı özel sektör katılımı ile finanse edilecektir.⁵⁰

2010 Avrupa Yılı'nın hedeflerimizden biri de yoksulluk ve sosyal dışlanmanın sadece bireyleri tehdit etmediği, toplum yaşamında ve hatta ekonomik kalkınmada olumsuz etki gösterdiğinin altının çizilmesidir. Birlik, yoksullukla mücadelede ortaklaşa sorumluluğun öneminin tekrar kazanılması, bunu yaparken de karar alma mekanizmasının yanı sıra ve kamu ve özel sektör aktörlerinin de katılımını sağlamayı hedeflemektedir. Bu amaçlar doğrultusunda “Avrupa Yılı” gündelik hayatta yoksulluk ve sosyal dışlanmayı yaşayan insanlara ses vermenin yollarını aramaktadır.⁵¹

Avrupa Yılı'nın bir diğer altını çizmek istediği konu ise 2008 yılında ortaya çıkan uluslararası ekonomik krizin, AB'de büyüme ve istihdam konularında uzun dönem etkilerinin olabileceği ve bu etkilerden en korunmasız insanların en çok etkileneceğidir. Bu nedenle Avrupa Yılı'nın, Avrupa'da sosyal dışlanma konusunda farkındalığın artırılmasında çok önemli bir etkiye sahip olması hedeflenmiş ve küresel ekonomik krizin etkilerinde hiçbir ülkenin kaçamayacağından dolayı sosyal içermenin kesinlikle teşvik edilmesi gerektiği Konsey tarafından belirtilmiştir.⁵²

50 A.e.

51 A.e.

52 European Commission, **European Year for combating poverty and social exclusion (2010), Strategic Framework Document, Priorities and guidelines for 2010 European Year activities**, Brussels, 2009, s.3.

2010 Avrupa Yılı'nın özünde dört disiplinler arası hedef yatmaktadır, bunlar;

- **Tanım:** Yoksulluk ve sosyal dışlanmayı yaşayan insanların, insan onuruna yakışır şekilde yaşama ve toplumda yer alabilmelerinin en temel kişilik hakkı olduğunun tanınması.
- **Ortak Sorumluluk ve Katılım:** Sosyal içerme politikalarına kamu desteğinin teşvik edilmesi, yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadelede kolektif ve bireysel sorumluluğu vurgulanması, tüm kamu ve özel aktörlerin sorumluluk almasının teşviki
- **Uyum:** Daha uyumlu bir toplumun teşviki, yoksulluğun ortadan kaldırılmasının bütün topluma faydalı konusunda kimsenin şüphe etmemesi
- **Bağlılık ve Pratik Eylemler:** AB ve üye ülkelerin yoksulluk ve sosyal dışlanma konusundaki vaatlerini hatırlatma ve bütün düzeydeki otoritelerin bu amacı takip etmesini sağlamaktadır.⁵³

Bu hedefler doğrultusunda Birliğin 2010 Avrupa Yılı'ndan sonuç beklentileri;

- Avrupa'da yoksulluk ve sosyal dışlanmaya konusunda kamuoyu farkındalığını artırmak
- “Yoksulluk ve Sosyal dışlanmanın sosyal ve ekonomik kalkınma önündeki engeller olduğu” mesajını yaymak
- Yoksullukla mücadelenin topluma bir maliyet olduğu fikrini yenmek
- Ortak sorumluluğun önemini yeniden vurgulamak ve toplumu bütün kesimlerini içeren eylemler gerçekleştirmek
- Yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı yaşayan insanlara “söz hakkı” verilmesi olarak tanımlanmıştır.⁵⁴

53 Ireland Department of Social and Family Affairs, “2010: European Year for Combating Poverty and Social Exclusion,” **EU 2010**, 2010(Çevrimiçi), www.welfare.ie/en/eu2010.

54 A.e.

“Yoksullukla ve Sosyal Dışlanma ile Mücadele Yılı” kampanyalarında adem-i merkeziyetçilik ve koordinasyon ilkeleri benimsenirken, çok geniş bir yelpazede farkındalık kampanyaları, yaratıcı girişimler, yaratıcı dayanışma şemaları, tartışmalar ve toplantıların yanı sıra yılın konusu ile ilgili yarışmalar ve başarılı deneylerin organize edilmesi planlanmıştır. Bu doğrultuda sivil toplumun ve konuya dahil olan tüm tarafların(yoksullukla yaşayan insanlar, sosyal ortaklar, yerel ve bölgesel makamlar gibi) katılımı esas olarak benimsenmiştir.

Ulusal düzeyde, her ülke Avrupa seviyesindeki ortak politikalar doğrultusunda ülkesinde özel konu ve öncelikler doğrultusunda bir program düzenleyecektir. Ülke çapında yapılan faaliyetlerin gözlemi ve değerlendirmesine, Avrupa seviyesinde bir komisyon ile yardımcı olunması ve bu süreç içinde birden çok anket ve bilgilendirme çalışması ile hedeflenen farkındalık ve yürütülen çalışmaların başarısının raporlanması öngörülmüştür. Bu şekilde üye ülkelerden toplanacak geribildirim ve bilgi, Avrupa seviyesinde değerlendirilecek olup, yeni oluşturulacak politikalara ışık tutması öngörülmektedir.⁵⁵

Avrupa Yılı'na Avrupa Birliği üye ülkeleri ve Norveç ile İzlanda ile birlikte 29 ülke katılım gerçekleştirmiştir. Türkiye ise resmi olarak “2010 Avrupa Yoksullukla ve Sosyal Dışlanma İle Mücadele Yılı”nın katılımcısı olarak yer almamaktadır.

Türkiye Avrupa Yılı'na resmi olarak katılmasa da, bu “2010 Avrupa Yoksullukla ve Sosyal Dışlanma İle Mücadele Yılı” dolayısıyla Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne 13-15 Ekim 2010 tarihlerinde İstanbul'da **“Yoksullukla Mücadele Stratejileri: Deneyimler ve Yeni Fikirler”**

⁵⁵ European Commission, “2010, the European Year for combating poverty and social exclusion,” 2010(Çevrimiçi), <http://2010againstopoverty.europa.eu>, 20 Ağustos 2010.

isimli uluslararası bir sempozyum düzenlenmiştir. Sempozyumun amacı, hükümetler, yerel yönetimler, ilgili kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları ile üniversitelerin ve uluslararası organizasyonların temsilcilerini bir araya getirmek suretiyle, yoksullukla mücadele konusunda bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasını, sosyal yardımlar ve yoksulluk sorununun çözümüne yönelik yeni arayışların tartışılmasını sağlamaktır.

SYDGM tarafından düzenlenen sempozyumun, klasik yoksulluk yaklaşımı yerine, yoksulluğu çok boyutlu ve sosyal dışlanma temelinde tartışıldığı görülmektedir. Bu, Türkiye'de yoksulluk kavramının artık modern ve çokboyutlu olarak algılanmaya başladığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Sempozyumun ağırlıklı konularından olan, yeni yoksullukla mücadelede yeni programların tasarlanması konusunda sivil toplum örgütleri ile diyalog kurulması, önemli noktalardan biridir. Uluslararası kuruluşların temsilcileri ve yabancı bilim adamlarının katılımının yüksek olması da uluslararası düzeyde tecrübe paylaşımı adına önemli gelişmelerdir.⁵⁶

Avrupa 2010 yılında hedeflenen, yoksulluk ve sosyal dışlanma konusundaki farkındalığın artırılması ile paralel düzenlenen bu sempozyum bu konudaki çoktarafli ve yoksullukla mücadeleye modern bir bakış açısı sunmuştur. Sempozyumun yürütülen politikalar ile uygulamaların tartışılmasına ve ulusal ve uluslararası işbirliği imkanlarının geliştirilmesine katkıda bulunması beklenmektedir. Sempozyumda sunulan bildirilerden ve resmi değerlendirmeden oluşan sempozyum kitabının çeviri çalışmalarının tamamlanması ile Mart 2011'de çıkması planlanmaktadır.⁵⁷

56 SYDGM, "Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu: Deneyimler ve Yeni Fikirler," **Poverty 2010**, 2010(Çevrimiçi), <http://www.poverty2010istanbul.org>, 27 Ağustos 2010.

57 A.e.

2.2.5 2020 Yılı Avrupa Hedefleri

Avrupa Birliği'nde, Lizbon Stratejisi üzerinden 10 yıl geemesine rağmen Lizbon'da ortaya konulan hedefleri yakalamada istenilen başarı sağlanamamıştır. 2008 yılında oraya çıkan küresel ekonomik kriz Birliğin geleceğe yönelik politikalarını şekillendirilmesinde etkileyici olmuştur. Bu bağlamda Lizbon stratejisinin hedef yılı olan 2010'da, Lizbon stratejisinin yerine geçecek ve 2010-2020 dönemi için Birliğin geniş çaplı stratejisini oluşturan olan “**Avrupa 2020: Akıllı, Sürdürülebilir ve İçermeci Büyüme için Avrupa Stratejisi**” isimli rapor yayımlanmıştır.

Raporda yaşanan krizin ilerideki nesiller tarafından da hissedileceği, kriz nedeniyle son on yılda yaratılmış iş ve sosyal büyümenin yok olduğu GSYH'nin 2009 yılına göre %4 düştüğu, sanayi üretiminin 1990'lar seviyesine gerilediği ve 23 milyon insanın, yani Avrupa aktif nüfusunun %10'unun, işsiz kaldığı vurgulanmıştır. Ayrıca bu krizin Avrupa Birliği vatandaşları üzerinde büyük bir şok etkisi yarattığı ve AB ekonomisinin temel zayıflıklarının ortaya çıkarıldığı da belirtilmiştir. Raporun amacında Sosyal ve ekonomik alanlarda elde edilen başarıları yok olduğu ve sosyal ve ekonomik olarak yeni bir dönüşümün gerekli olduğu belirtilmektedir. Bu dönüşümün üç temel prensip doğrultusunda şekillenmesi planlanmaktadır;

- Akıllı büyüme: Bilgi ve yenilik temelli bir ekonomi geliştirmek
- Sürdürülebilir Büyüme: Kaynak etkinliğinin teşviki, daha yeşil ve rekabetçi bir ekonominin teşviki
- İçermeci Büyüme: Sosyal ve bölgesel uyumu sağlayacak yüksek istihdamda bir ekonomi oluşturmak

Bu prensipler temelinde Birlik stratejisini oluştururken, 2020 yılında nerede olacağını belirlemek ve bu hedefleri izleyerek hedeflerine bağlı kalmayı amaçlamaktadır. Birlik 2020 yılı itibarı ile beş temel hedef belirlemiştir.

- 20-64 yaşları arasındaki nüfusun %75'inin istihdam edilmiş olması
- AB'nin GSMH'sinin %3'ünün Araştırma-Geliştirme yatırımlarında kullanılması
- “20/20/20” iklim/enerji hedeflerinin karşılanmış olması (koşullar uygun ise karbon emisyon oranındaki düşüşün %30 daha fazlasıyla sağlanması)
- Erken okuldan ayrılmaların %10'un altına düşürülmesi ve genç neslinin en az %40'ının üçüncü derece bir diplomaya sahip olması
- Yoksulluk riskinde bulunan kişilerin sayısının 20 milyon daha az olması.⁵⁸

Bu hedefler 2000 yılında Lizbon'da oluşturulan hedeflerin devamı olarak görülmektedir. Avrupa Birliği, daha önce Lizbon Stratejisinde ulaşamadığı hedeflerine 2020 stratejisinde ulaşmak için Avrupa Birliği ve üye ülkeleri bağlayıcı yedi “Ana Teşebbüs” oluşturmuştur:

- “Yenilikçi(innovatif) Birlik”: Araştırmalar için finansal kaynaklara erişimin artırılması ve yenilikçi fikirlerin iş yaratan üretim ve servislere dönüşmesini sağlamak için bir çatı oluşturmaktadır
- “Gençliği harekete Geçirmek”: Genç bireylerin emek piyasasına girişini sağlamak ve eğitim sisteminin performansını artırmak
- “Avrupa için Dijital Gündem”: Yüksek hızlı internetin yayılmasını hızlandırmak ve dijital tek pazarın tüketiciler ve firmalar için faydalarından yararlanmak

⁵⁸ European Commission, **EUROPE 2020 A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth**, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Brussels, Mart 3, 2010, s.3.

- “Etkin Kaynaklı Avrupa”: kaynakların tüketimi ile ekonomik büyümeyi ayırtırmak, düşük karbonlu bir ekonomiye geçişi sağlamak, yenilenebilir enerjinin kullanımını artırmak ve ulaşım sektörünü modernize edip enerjinin etkin kullanımını teşvik etmek.
- “Küreselleşme Çağı için Sanayi politikası”: iş çevresini, özellikle KOBİ'leri geliştirmek, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip güçlü ve sürdürülebilir bir ekonomik yapı oluşturmak
- “Yeni iş alanları ve kabiliyetleri geliştirme”: Emek piyasalarını geliştirmek, insanların işgücüne katılımını artırarak yaşam boyu eğitime yönlendirerek kabiliyetlerinin gelişmesini sağlamak ve emek piyasasında işgücü hareketliliğini sağlayarak arz talep dengesini oluşturmak.
- “Yoksulluğa karşı Avrupa platformu”: büyümenin faydalarını ve işlerin insanlar arasında geniş şekilde paylaştırılması ve yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı yaşayan insanların toplumda aktif rol almalarını ve insan onuruna yakışır biçimde yaşamalarını sağlayarak sosyal ve bölgesel uyumu sağlamak.⁵⁹

Avrupa Komisyonu, Yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele ile ilgili oluşturduğu ana teşebbüsü olan “Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu” konusunda Avrupa seviyesinde ve üye ülkeler seviyesinde önceliklerini ve beklentilerini belirlemiřtir⁶⁰;

Komisyon'un Avrupa Seviyesinde beklentileri:

- Sosyal Dışlanma ve Sosyal koruma için Açık İşbirliği Yöntemini, işbirliği, emsal tarama ve iyi uygulamaların değiş tokuş edildiği ve kamu ve özel paydaşların bağlılığı ile yapısal fonların, özellikle Avrupa Sosyal Fonu, hedefler doğrultusunda kullanıldığı bir platforma dönüştürmek.

59 A.e., s.8.

60 A.e., s.17.

- En korunmasız gruplar için yeni programlar tasarlamak ve uygulamak ve sosyal yenilikçiliğin teşviki, yenilikçi eğitim ve öğretim ile, dışlanmış gruplara iş imkanlarının sunulması, göçmenler için yeni bir “Gündem” oluşturulması ve potansiyellerinin kullanılabilir hale gelmesi için tam bir entegrasyonun sağlanması.
- Sosyal güvenlik ve emeklilik sistemlerinin yeterliliklerinin değerlendirilmesi konusunda taahhüt alınması ve sağlık hizmetlerine daha iyi erişimin sağlanması.

Komisyonun Ulusal düzeyde, üye ülkelerden beklentileri:

- Yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede ortak ve bireysel sorumluluğun paylaşımının teşviki
- Belirli bir risk altındaki grupların belirlenmesi (tek ebeveynli aileler, yaşlı kadınlar, azınlıklar, Roma insanları, engelli ve evsiz insanlar)
- Risk altındaki insanlara yeterli gelir desteğinin ve tam sosyal güvenlik ve emeklilik ve sağlık hizmetlerine erişimlerinin sağlanmasıdır.

Avrupa Komisyonu, yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede belirlediği bu strateji ve ana teşebbüsü ile, yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadeleyi, mevcut yapıyı daha geniş bir alana yayarak eşgüdümün artırılmasını hedeflemektedir. Avrupa Konseyi, daha önce belirlenmiş ve istenen başarının yakalanamadığı önceliklerin önemi tekrar vurgulanmış olmakla birlikte, üye ülkelerin, ülke düzeyinde bu önceliklere dönük eylemlerde bulunmaları için beklentilerini eyleme dönük olarak belirlemiştir. Özellikle risk gruplarının belirlenmesi ve bu insanlara yeterli gelir desteği ve “tam” sosyal güvenlik sağlanması ülke düzeyinde aktif ve eyleme dönük olarak değerlendirilebilir.

Avrupa Komisyonu “**Avrupa 2020: Akıllı, Sürdürülebilir ve İçermeci Büyüme için Avrupa Stratejisi**”nin uygulanmasında karşılaşılabilecek darboğazlar ve sorunlar ile mücadele konusunda Birlik seviyesinde ve üye ülkeler arasında “tam hareketlilik” ve işbirliği ile sorunları çözmeyi öngörmektedir. Bu Lizbon Strateji'sinin uygulanmasında yaşanan sorun ve darboğazlar ile elde edilen tecrübe neticesinde ihtiyaç duyulan bir acil durum planı olarak değerlendirilebilir. Bu doğrultuda Komisyon 2020 stratejisinde dinamik ve sürekli gelişen bir uygulama ile mutlak neticeye ulaşmayı hedeflemektedir.⁶¹

Avrupa 2020 stratejisi, Lizbon stratejisini temel alarak geçen 10 yıllık dönemde neyin iyi işlemediğini, politik araçların nasıl daha etkin ve işler hale getirilebileceğini sorgulamaktadır. Edinilen tecrübelerden ders çıkarılması ve daha etkin bir strateji oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu strateji ile Avrupa Birliği'nin krizin etkilerini çabucak atarak yeni bir geçiş sürecine geçmesi hedeflenmektedir. Bu yeni strateji ile; ekonomik büyümeden istihdama, yoksulluk ve sosyal dışlanmadan bilgi toplumuna geçişe kadar Lizbon'da belirlenen hedeflerin geliştirilerek tekrar edilmesi, Lizbon stratejisinin 10 yıl daha yayılması olarak değerlendirilebilir.

61 A.e., s.19.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YOKSULLUKLA MÜCADELE UYGULAMALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİ

3.1 Genel Durum

Türkiye’de yoksullukla mücadeleye ilişkin politikalar 1990’lı yılların ortasından itibaren önem kazanmıştır. Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu Kalkınma Planlarında gelir dağılımındaki eşitsizlikleri kalıcı olarak azaltmak ve mutlak yoksulluğu ortadan kaldırmak amaçlanmıştır. Binyıl Kalkınma Hedefleri’nin (BKH) ortaya konulmasını takiben Türkiye’nin yoksullukla mücadele çabaları hız kazanmıştır.¹

Türkiye’de yoksullukla mücadele gelir dağılımındaki adaletsizlik ve sosyal eşitsizlik kavramları ile ilişkili olarak algılanmaktadır. Yoksullukla mücadele politikaları; işsizlik, gelir dağılımında iyileştirme ve sosyal haklar konusunda eşitliğin sağlanması gibi hedefler ile şekillendirilmektedir. Fakat bu politikaların tek başına etkili araçlar olarak uygulanmasını sağlayacak bir mücadele stratejisi henüz oluşturulamamış olup, ekonomik iyileşmenin yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununu çözeceği görüşü yakın zamana kadar geçerliliğini korumuştur.

Avrupa Birliği uyum süreci ve Birleşmiş Milletlerin “Binyıl Kalkınma Hedefleri”, yoksullukla mücadele konusunda yeni bir yaklaşımın şekillenmesine aracı olmuştur. Özellikle Avrupa Birliği’ne uyum süreci, ve Avrupa Birliği’nin yoksulluk yaklaşımı ülkemizde daha önce alışlagelmiş kavramların yerine yenilikçi ve daha sosyal bir anlayışın oluşmasını sağlamıştır.

1 DPT ve BM, **Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu- Türkiye 2010**, Ankara, 2010, s.12.

3.1.1 Türkiye'de Yoksulluk Durumu ve Göstergeleri

Türkiye'de yoksulluk profilinin oluşturulması ve yaşam koşullarına göre yoksulluk göstergelerinin oluşturulması çalışmalarına 2002 yılında ile Dünya Bankası'nın kredi desteği ile yürütülen Sosyal Riski Azaltma Projesi(SRAP) kapsamında uygulanan “Hanehalkı Bütçe Anketi”nden elde edilen veriler ışığında başlanmıştır. Dünya Bankası ile yürütülen çalışmalar sonucunda belirlenen metodoloji doğrultusunda, TÜİK tarafından 2002 yılından bu yana yoksulluk göstergeleri hesaplanmaktadır. Buna ilaveten TÜİK tarafından 2006 yılından itibaren gelir ve yaşam koşulları ele alınarak gelire bağlı yoksulluk göstergeleri hesaplanmaktadır. ²

Tablo 4: TÜİK'in İzlediği Temel Yoksulluk Göstergeleri

Yoksulluk Kriteri/Yıl	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^(*)	2008	2009
Gıda yoksulluğu (açlık)	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54	0,48
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08
Kişi başı günlük 1 \$'in altı ⁽¹⁾	0,20	0,01	0,02	0,01
Kişi başı günlük 2.15 \$'in altı ⁽¹⁾	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22
Kişi başı günlük 4.3 \$'in altı ^{4,3 \$} ⁽¹⁾	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35
Harcama esaslı görelî yoksulluk ⁽²⁾	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12

(1) 1 \$'in satınalma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı olarak 2002 yılı için 618 281 TL; 2003 yılı için 732 480 TL; 2004 yılı için 780 121 TL, 2005 yılı için 0.830 YTL, 2006 yılı için 0.921 YTL; 2007 yılı için 0.926 YTL; 2008 yılı için 0.983 YTL ve 2009 yılı için ise 0,917 TL kullanılmıştır

(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır

(*) Yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiştir.

Kaynak: TÜİK, “Yoksulluk Analizleri”, Çevrimiçi, <http://www.tuik.gov.tr/>, 06.01.2011'den yararlanılarak hazırlanmıştır

TÜİK, 2002 yılından itibaren çalışmalarını yoksulluk sınırı yöntemine göre yapmaktadır. Bu yöntemde gıda ve gıda dışı yoksulluk temel yoksulluk sınırı olup ayrıca, gıda yoksulluğu(açlık), satınalama gücü paritesine göre kişi başı günlük

2 TÜİK, **Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı**, s.32.

tüketim harcaması seviyeleri olarak 1\$, 2,15\$, 4.3\$'lik yoksulluk sınırları ve eşdeğer kişi başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si görelî yoksulluk sınırı olarak tanımlanmıştır.³

TUİK tarafından gıda yoksulluğu veya açlık sınırı hesaplanırken, gıda harcamasına göre sıralı 3. ve 4. %10'luk dilimler, referans grup olarak alınmakta ve bu hanelerin gıda tüketiminde en önemli paya sahip 80 madde gıda sepeti olarak belirlenmektedir. Dünya Bankası kriterlerine göre bir ferdin günlük asgari 2100 kalori almasını sağlayacak miktarlar bu 80 maddeden oluşturulmaktadır. Bu sepetin maliyeti gıda yoksulluk sınırı olarak alınmaktadır. Bu yöntemle göre yayımlanan güncel verilere göre 2009 yılı için 4 kişilik hanenin aylık açlık sınırı **287 TL** olarak belirlenmiştir.⁴

TUİK'in açlık sınırı birçok kişi tarafından piyasa şartlarına göre olması gerektiğinden çok düşük bir gösterge olduğu için eleştirilmektedir.⁵ TUİK'in araştırmalarının yanı sıra Türk-İş, Kamu-Sen, Memur-Sen, DİSK gibi konfederasyonlar da düzenli olarak açlık sınırı ve yoksulluk sınırı çalışmaları yapmaktadırlar. Bu çalışmalar arasında Türk-İş'in 1987 yılından bu yana düzenli olarak yürüttüğü çalışmalar ön plana çıkmaktadır. Türk-İş'in yönteminde Ankara'da yaşayan 4 kişilik bir ailenin harcamaları temel alınmaktadır. Açlık ve yoksulluk sınırı çalışmasında hesaplamaya temel olan gıda maddelerinin fiyatları, piyasadan, market ve semt pazarları sürekli ve düzenli olarak dolaşarak doğrudan tespit edilmektedir. Çalışma bu niteliğiyle bağımsız olarak değerlendirilebilir ve tüketici fiyatlarındaki artış eğilimini yansıtan “öncü gösterge” niteliği taşıdığı söylenebilir.⁶ Kamu-Sen ise TUİK'in açıkladığı fiyat endeksleri üzerinden yeniden hesaplama yaparak açlık sınırı

3 A.e.

4 TUİK, “2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları,” **Türkiye İstatistik Kurumu**, Ocak 6, 2011(Çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6365>, 9 Ocak 2011.

5 Türk-İş, “Ocak 2011 Yoksulluk ve açlık Sınırı,” **Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu**, Ocak 27, 2011(Çevrimiçi), <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/aclikocak11.doc>, 1 Şubat 2011.

6 A.e.

ve yoksulluk sınırı belirlemektedir.⁷ Sendika konfederasyonları ile TÜİK'in yöntemindeki temel fark aile bireylerinin kalori ihtiyacı ve gıda sepetinde farklılıklardır. Konfederasyonlar yöntemlerinde Hacettepe Üniversitesi Sağlık Teknolojisi Yüksek Okulu'nun dengeli beslenme için belirlediği asgari kalori listeleri kullanmaktadır. Bu Listelere göre Türk-İş'in belirlediği günlük kalori ihtiyacı; erkek işçi için 3500, 15-19 yaş grubundaki erkek çocuk için 3200 ve 4-6 yaş grubundaki çocuk için 1600 kaloridir. Kamu Sen ise, bir kamu çalışanı için ortalama günlük 2800 kalori ihtiyacını göz önünde bulundurmakta ve açlık sınırı değerlendirmesini günlük ortalama 1800 kalori üzerinden yapmaktadır.⁸

TÜİK'in yayımladığı bir diğer gösterge olan yoksulluk sınırı da yine 4 kişilik bir ailenin gıda ve gıda dışı temel ihtiyaçları göz önüne alınarak oluşturulmaktadır. TÜİK'in bu göstergesine de açlık sınırı göstergesi gibi eleştirilere maruz kalmaktadır. Yine aynı şekilde sendika konfederasyonları kendi yöntemleri ile yoksulluk sınırı belirlemektedirler.

Tablo 5: Açlık ve Yoksulluk Sınırlarının Karşılaştırılması, Ocak 2011

	Açlık sınırı(TL)	Yoksulluk Sınırı(TL)
TÜİK	287,00	825,00
Türk-İş	870,37	2.835,08
Kamu-Sen	701,46	3.010,62
Memur-Sen	944,49	2.461,61
Disk	934,00	2.952,00

Kaynak: TÜİK, “2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları,” **Türkiye İstatistik Kurumu**, Ocak 6, 2011(Çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6365>, 9 Ocak 2011 ve Türk-İş, “Ocak 2011 Yoksulluk ve Açlık Sınırı,” **Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu**, Ocak 27, 2011(Çevrimiçi), <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr/ce/docs/file/aclikocak11.doc>, 1 Şubat 2011. ve Kamu-Sen, “Ocak 2011 Asgari Geçim Endeksi,” **Türkiye Kamu-Sen**, Şubat 17, 2011(Çevrimiçi), <http://www.kamusen.org.tr/haberler/turkiye-kamu-senden/3060-ocak-ayi-asgari-gecim-endeksi-aciklandi>, 20 Şubat 2011 Ve Disk Ar- Açlık Ve Yoksulluk Sınırı Raporu kasım 2010, <http://www.disk.org.tr/default.asp?Page=Content&ContentId=1063> 'dan yararlanarak hazırlanmıştır.

7 Kamu-Sen, “Ocak 2011 Asgari Geçim Endeksi,” **Türkiye Kamu-Sen**, Şubat 17, 2011(Çevrimiçi), <http://www.kamusen.org.tr/haberler/turkiye-kamu-senden/3060-ocak-ayi-asgari-gecim-endeksi-aciklandi>, 20 Şubat 2011.

8 A.e.

TÜİK verileri ile konfederasyonlar arasındaki farklılık büyük çaptadır. TÜİK'in temel aldığı asgari kalori miktarı olan günlük 2100 kalori ve seçtiği 80 temel gıda maddesi, gelirin %80 ve %90'ını gıda harcamasına yapan başka bir deyişle en fakir %20'lik kesimin tükettiği ürünler göz önüne alınmaktadır. Oysa konfederasyonların çalışmalarında belirli bir tüketim grubu değil, kişinin asgari kalori ihtiyacı dengeli beslenme için gerekli ürünler ve tüketim miktarları göz önüne alınarak hesaplanmıştır.⁹ TÜİK'in açlık sınırını gıda yoksulluğu içindeki kişilerin harcamalarına göre çizmesi, zaten tam olarak beslenemeyen kişilere göre bir yoksulluk çizgisi oluşturulması olarak değerlendirilebilir. Bu derece düşük bir açlık sınırına rağmen yine TÜİK verisine göre 2009 yılı itibarı ile nüfusun %0,48'lik kısmını oluşturan **339,191** kişi açlık sınırının altında yaşamaktadır.

TÜİK'in takip ettiği bir diğer gösterge olan görelî yoksulluk oranı hesaplanırken eşdeğer kişi başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si görelî yoksulluk sınırı olarak tanımlanmaktadır. Görelî yoksulluk oranı ise, eşdeğer fert başına tüketim harcaması, görelî yoksulluk sınırının altında kalan hanehalklarının oluşturduğu nüfusun, toplam nüfus içindeki payı olarak hesaplanmıştır. Ayrıca uluslararası kıyaslamalarda bulunabilmek için eşdeğer fert başına tüketim harcaması, satınalma gücü paritesine göre günlük kişi başına 1 \$, 2.15 \$ ve 4.30 \$'luk çizgiler takip edilmektedir. Burada mutlak yoksulluk çizgisi kabul edilen %1 çizgisi dolar Binyıl Kalkınma Hedefleri'nde yer almaktadır.

Görelî yoksulluk çizgisinde dikkat edilmesi gereken önemli bir husus olarak TÜİK'in görelî yoksulluğu eşdeğer hanehalkı tüketim harcamasına göre hesapladığı ve bu oranın medyan değerinin %50 olarak alındığıdır. Avrupa Birliği ile kıyaslama yapılırken, Avrupa Birliği'nin görelî yoksulluk tanımının ortalama harcanabilir gelirin %60'ından az bir gelire sahip olmak olarak tanımlandığı dikkate alınmalıdır.¹⁰

⁹ TÜİK, **Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı**, s.45.

¹⁰ TUSİAD, **Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk-Avrupa Birliği ile Karşılaştırma**, s.97.

TUİK'in hesapladığı yoksulluk göstergeleri arasında temel yoksulluk göstergesi gıda ve gıda dışı yoksulluk olarak değerlendirilmektedir. Bu gösterge ışığında Ocak 2011'de açıklanan son verilere göre Türkiye'de yoksulluk oranı %18,8'dir yani 12 Milyon 751'bin kişi yoksuldur. Bu oran kent ve kır olarak ayrıştırıldığında kır yoksulluğu %38,69(8 milyon 432 bin kişi) gibi yüksek bir rakama ulaşmaktadır. Kent yoksulluğu ise %8,86(4 milyon 318 bin kişi) olarak gerçekleşmiştir.¹¹

Tablo 6: Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları, 2002-2009

Yöntemler	Fert yoksulluk oranı (%)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007(*)	2008	2009
TÜRKİYE								
Gıda yoksulluğu (açlık)	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54	0,48
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı ⁽¹⁾	0,20	0,01	0,02	0,01	-	-	-	-
Kişi başı günlük 2,15 \$'ın altı ⁽¹⁾	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22
Kişi başı günlük 4,3 \$'ın altı ⁽¹⁾	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35
Harcama esaslı göreceli yoksulluk ⁽²⁾	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12
KENT								
Gıda yoksulluğu (açlık)	0,92	0,74	0,62	0,64	0,04	0,07	0,25	0,06
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	21,95	22,30	16,57	12,83	9,31	10,36	9,38	8,86
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı ⁽¹⁾	0,03	0,01	0,01	-	-	-	-	-
Kişi başı günlük 2,15 \$'ın altı ⁽¹⁾	2,37	1,54	1,23	0,97	0,24	0,09	0,19	0,04
Kişi başı günlük 4,3 \$'ın altı ⁽¹⁾	24,62	18,31	13,51	10,05	6,13	4,40	3,07	0,96
Harcama esaslı göreceli yoksulluk ⁽²⁾	11,33	11,26	8,34	9,89	6,97	8,38	8,01	6,59
KIR								
Gıda yoksulluğu (açlık)	2,01	2,15	2,36	1,24	1,91	1,41	1,18	1,42
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	34,48	37,13	39,97	32,95	31,98	34,80	34,62	38,69
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı ⁽¹⁾	0,46	0,01	0,02	0,04	-	-	-	-
Kişi başı günlük 2,15 \$'ın altı ⁽¹⁾	4,06	3,71	4,51	2,49	3,36	1,49	1,11	0,63
Kişi başı günlük 4,3 \$'ın altı ⁽¹⁾	38,82	32,18	32,62	26,59	25,35	17,59	15,33	11,92
Harcama esaslı göreceli yoksulluk ⁽²⁾	19,86	22,08	23,48	26,35	27,06	29,16	31,00	34,20

(1) Satınalma gücü paritesine (SGP) göre hesaplama yapılmıştır. 2009 yılı için 1 \$'ın SGP'ne göre karşılığı olarak 0,917 TL kullanılmıştır. (2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır. (*) Yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiştir.

Kaynak: TUİK, "2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları," **Türkiye İstatistik Kurumu**, Ocak 6, 2011(Çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6365>, 9 Ocak 2011.

¹¹ TUİK, "2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları,"

TUIK'in yürüttüğü yoksulluk çalışmalarının diğer göze çarpan verilerinden biri çalışan yoksulluğudur. 2009 yılında ücretli-maaşlı çalışanlarda yoksulluk oranı % 6,05 iken, yevmiyeli çalışanlarda bu oran % 26,86, işverenlerde % 2,33, kendi hesabına çalışanlarda % 22,49 ve ücretsiz aile işçisi olanlarda ise % 29,58 olarak hesaplanmıştır. En yüksek yoksulluk riskine sahip olan tarım sektöründe çalışanlarda yoksulluk oranı, 2008 yılında % 37,97 iken 2009 yılında % 33,01 olarak hesaplanmıştır. Sanayi sektöründe çalışanlarda 2009 yılında yoksulluk oranı % 9,63 olarak hesaplanırken, bu oran hizmet sektöründe çalışanlarda % 7,16 olmuştur. 2009 yılında ekonomik olarak aktif olmayan fertlerin yoksulluk oranı % 14,68 ve iş arayan fertlerin yoksulluk oranı % 19,51 olarak hesaplanmıştır.¹² Bu veriler Türkiye'deki mevcut çalışan yoksulluğunun devam ettiğini göstermektedir. Bireylerin çalışmalarına rağmen yoksulluk sınırını geçebilecek bir gelir elde edememeleri, içinde buldukları yoksulluk sarmalından çıkmalarına engel olmaktadır.

3.1.1.1 Binyıl Kalkınma Hedefleri ve Türkiye

Birleşmiş Milletler tarafından 2000 yılında yayımlanan “Binyıl Deklarasyonu” ile 189 ülkenin katılımı ile belirlenen “Binyıl Kalkınma Hedefleri”nin 2015 yılı itibarı ile Türkiye'de gerçekleştirilebilirliğini izlemek için Birleşmiş Milletler ve Devlet Planlama Teşkilatı ortak çalışmalar yürütülmekte ve yıllık bazda “Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporları” yayımlamaktadırlar.

2010 yılında yayımlanan en son rapor doğrultusunda yoksulluk ile mücadelede hedefler ve doğrudan göstergelerinin gerçekleşme durumları aşağıdadır:

12 A.e.

Amaç 1: Kronik Açlığı ve Yoksulluğu Ortadan Kaldırmak:

Hedef 1. A: 1994-2015 Yılları arasında günlük geliri 1 Doların altında olan nüfusu yarıya indirmek

1994 yılında %1,1 olan mutlak yoksulluk oranı, yani kişi başına günlük geliri 1 doların altında olan kişilerin oranı, TÜİK rakamlarına göre 2006 yılı itibarı sıfırlanmış(%0) görünmektedir. Bu Türkiye'de Birleşmiş Milletlerin tanımına göre mutlak yoksulluğun olmadığı olarak yorumlanabilir. Fakat TÜİK'in kendi yöntemine göre belirlediği açlık ve yoksulluk oranları 2009 yılı itibarı ile sırasıyla %0,48 ve % 18.8 dir. Günlük geliri 2,5\$'ın altındaki nüfusun %0,22'lik oranı ve günlük geliri 4,3\$'ın altındaki nüfusun %4,35 oranı ile dikkat çekmektedir.

1.1. Gösterge: 1. 2: Yoksulluk Açığı Oranı:

Yoksulluk açığı(Poverty Gap) göstergesi hanehalkının yoksulluk sınırının ne kadar mesafede olduğu konusunda bilgi vermektedir. ¹³ Yoksulluk açığının yüksek değeri hanehalkının yoksulluk sınırına yakın olduğunu, düşük değeri ise yoksulluk sınırından uzakta olduğunu göstermektedir.

1994'te yoksulluk açığı oranı 1,54 gibi yüksek bir değer olarak bulunmuştur. Bu orandaki değişim ağırlıklı olarak 1994 ve 2002'deki anketlerde uygulanan farklı metodolojilerden kaynaklansa da belirgin bir azalma göstererek 2002'de 0,26'ya düşmüştür. 2008 yılında ise 0,21 olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlar yoksulların büyük bir bölümünün gıda yoksulluk sınırına yakın olduklarını ve dolayısıyla küçük bir gelir transferiyle yoksulluktan kurtulabileceklerini de göstermektedir. ¹⁴

¹³ TÜİK, **Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı**, s.39.

¹⁴ DPT ve BM, **Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu- Türkiye 2010**,

**Gösterge 1. 3: En Yoksul Yüzde 20'lik Nüfusun Toplam Tüketimden
Aldığı Pay**

Tablo 7: Tüketimin Nüfusa Dağılımı

* Hanehalkı*	Türkiye							
	1994	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
En düşük % 20	8,5	9,3	8,8	9,1	9,2	9,2	9,1	9,1
İkinci % 20	12,6	13,2	13,0	12,9	13,2	13,3	13,5	13,8
Üçüncü % 20	16,4	17,2	16,7	17,2	17,4	17,8	17,9	17,7
Dördüncü % 20	22,0	22,0	21,7	22,7	22,7	23,2	23,3	22,8
En yüksek % 20	40,5	38,2	39,8	38,0	37,5	36,7	36,3	36,7

* Kullanılabilir hanehalkı gelirin'e göre sıralı %20'lik gruplardır

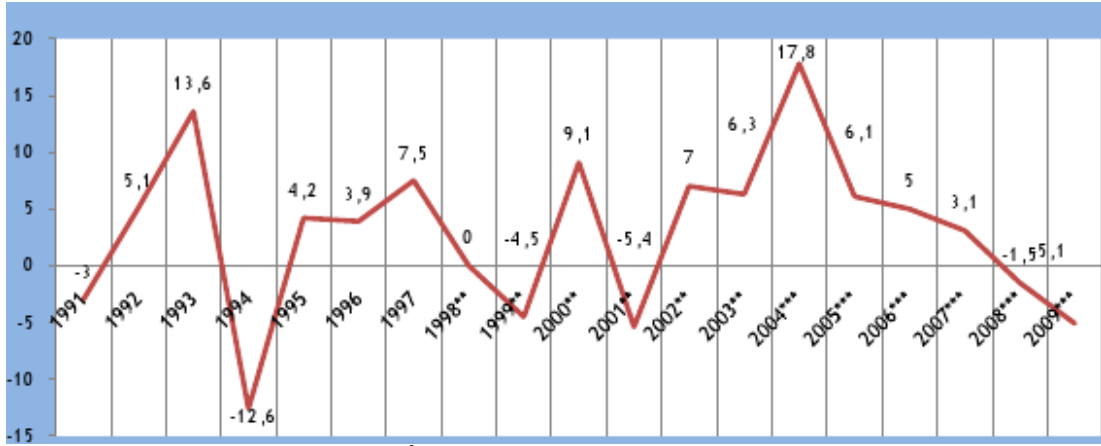
Kaynak:TÜİK, Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketi 1994 ve Hanehalkı 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008,Bütçe Anketleri 2002 verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Nüfusun toplam tüketimden aldığı payın %20'lik dilimlerine göre ayırımında en düşük %20'lik dilimin aldığı pay 1994 yılında %8,5 iken bu rakam 2008 yılında %9,1'e çıkmıştır. En yüksek %20'lik dilimin toplam tüketimden aldığı pay ise 1994 yılında %40,5'den 2008 yılında %36,7 ye düşmüş olmasına rağmen en düşük %20'lik dilimin dört katı bir orandadır. Aynı dönem için Gini Katsayısı 1994 yılında 0,49 dan 2008 yılında 0,41'e gerilemiştir.

Yoksul hanehalkları gelirlerinin önemli bir bölümünü gıdaya harcamaktadır. 2002 Hanehalkı Bütçe Anketine (HBA) göre en yoksul yüzde 20'lik dilimde bulunan aileler toplam harcamalarının yüzde 41'ini gıdaya ayırırken, en zengin yüzde 20'lik dilim harcamasının yüzde 18'ini gıdaya ayırmıştır. 1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketinde sırasıyla yüzde 51 ve yüzde 24 olarak bulunan bu oranlar 2008 yılında en zengin ve en yoksul yüzde 20'lik dilimler itibarıyla sırasıyla yüzde 36 ve yüzde 16 olarak gerçekleşmiştir.

Hedef 1. B: Kadınlar ve gençler de dahil olmak üzere, herkes için insan onuruna yaraşır iş yaratmak ve tam ve verimli istihdama ulaşmak.

Gösterge 1. 4: İstihdam edilen kişi başına GSYH'nin büyüme hızı



Grafik 1: GSYH/İstihdam Büyüme Hızı* (%) 1990-2009

* 1987 fiyatlarıyla hesaplanmıştır.

** 1998'den sonraki yıllarda GSYH 1998 fiyatlarıyla hesaplanmıştır. 2006 yılından sonra GSYH hesaplamaları 1998 yılı baz alınarak yapıldığından, 1998 yılından önceki yıllar kendi içerisinde, 1998'den sonraki yıllar da kendi içerisinde karşılaştırılmalıdır. Bu nedenle 1998 yılı hesaplanmamıştır.

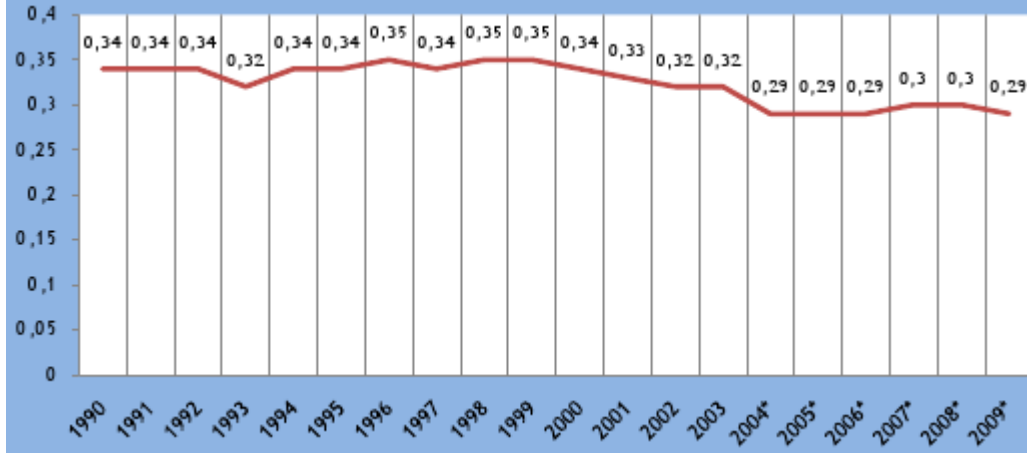
***2008 yılı ADNKS nüfus sonuçları ve Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü tarafından yapılan 2008 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması sonuçlarına göre yenilenmiştir. Bu nedenle 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 ve 2009 yılları verileri önceki yıllar ile karşılaştırılabilir değildir.

Kaynak: DPT ve BM, **Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu- Türkiye 2010**, Ankara, 2010, s.19.

Yıllar itibarıyla istihdam edilen kişi başına GSYH'nin büyüme hızı bazı dönemlerde pozitif bazı dönemlerde ise negatiftir. 1990 yılından itibaren bakıldığında, istihdam edilen kişi başına GSYH'nin büyüme hızı 1991, 1994, 1999, 2001, 2008 ve 2009 yıllarında negatif, diğer yıllarda ise pozitifdir. 2004 yılında ise söz konusu göstergede önemli bir artış görülmektedir. Bu durum, Hanehalkı İşgücü Anketi'nin revize edilmesinden dolayı istihdamın 2004 yılında azalma göstermesinden kaynaklanmaktadır. İstihdam edilen kişi başına GSYH'nin büyüme hızının negatif olduğu dönemler ise, genellikle küresel ve ulusal ekonomik krizlerin olduğu ve GSYH'nin azaldığı dönemlerdir.¹⁵

15 A.e.

Gösterge 1. 5: İstihdamın nüfusa oranı



Grafik 2: İstihdamın Nüfusa Oranı, 1990-2009

***2008 yılı ADNKS nüfus sonuçları ve Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü tarafından yapılan 2008 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması sonuçlarına göre yenilenmiştir. Bu nedenle 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 ve 2009 yılları verileri önceki yıllar ile karşılaştırılabilir değildir.

Kaynak: DPT ve BM, **Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu- Türkiye 2010**, Ankara, 2010, s.20.

Yıllar itibarıyla istihdamın nüfus içerisindeki payına bakıldığında söz konusu oranda 1990'dan itibaren genel olarak bir azalma eğilimi görülmektedir. 1990 yılında istihdamın nüfus içindeki payı yüzde 34 iken, bu oran 2009 yılında yüzde 29'a gerilemiştir. İstihdamın toplam nüfus içindeki payının azalması istihdam artışının nüfus artışının gerisinde kalmasından kaynaklanmaktadır. Bu durumun oluşmasında ise özellikle ekonomik büyümenin yeterince istihdam yaratamaması ve tarımda yaşanan yapısal çözüme etkilidir. Bununla birlikte, istihdamın toplam nüfus içindeki payının özellikle kriz dönemlerinde de azalma gösterdiği gözlenmektedir. Nitekim 2008 yılının son dönemlerinde etkisini göstermeye başlayan küresel krizle birlikte söz konusu oran 2009 yılında yüzde 29'a gerilemiştir. Kriz döneminde, iç ve dış talepteki daralmaya bağlı olarak üretimde yaşanan azalma ile birlikte istihdam azalmış ve işsizlik artmıştır.

Hedef 1. B: Hedef 1. C: 1990 ile 2015 yılları arasında açlıkla karşı karşıya olan nüfusun oranını yarıya indirmek.

Gösterge 1. 8: Beş Yaş Altındaki Çocuklar Arasında Düşük Ağırlıklı Çocuk Oranı

Tablo 8: Düşük Ağırlıklı Çocukların Dağılımı (%)

	1998			2003			2008		
	Türkiye	Kentsel	Kırsal	Türkiye	Kentsel	Kırsal	Türkiye	Kentsel	Kırsal
Aşırı Düşük Ağırlıklı Çocuk (%)	1,4	0,9	2,3	0,6	0,6	0,8	0,3	0,2	0,5
Düşük Ağırlıklı Çocuk (%)	8,3	6,2	11,9	3,9	2,8	5,9	2,8	2,1	4,8

Kaynak: DPT ve BM, Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu- Türkiye 2010, Ankara, 2010, s.22.

Gösterge 1. 9: Asgari Besin Enerjisi Tüketimini Karşılayamayan Nüfusun Oranı

“Gıda yoksulluğu” olarak da algılanan bu gösterge toplam nüfus içinde yetersiz beslenmenin yaygınlığını ölçmek için kullanılan önemli bir araçtır. Binyıl kalkınma Raporu'na göre Türkiye'de beslenme ile ilgili yoksulluk düzeylerinin sağlıklı bir değerlendirmesinin yapılabilmesi için yeterli veri bulunmaktadır. Bunun yanında değerlendirmeler TUIK'in 2008 Yılı Hanehalkı Bütçe Anketi'nin verileri ışığında, 1994'te nüfusun yüzde 2,9'unun asgari gıda maliyetini karşılayamadığını göstermektedir. Son bulgular Türkiye'de gıda yoksulluk oranının 2009 yılı itibarıyla yüzde 0,48 olduğunu ortaya koymaktadır.¹⁶

Türkiye Binyıl Kalkınma Hedefleri'ni gerçekleştirmedeki performansı, mutlak yoksulluk, açlık ve gelir dağılımında şimdilik pozitif yönde ilerlemiş olsa da, istihdam ve için belirlenen göstergeler doğrultusunda sıkıntılar yaşanmaktadır. Özellikle kadın ve gençlerin istihdama katılımı konularına Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporunda yer verilmemesi düşündürücüdür. Raporda kadın istihdamı ile

¹⁶ TUIK, Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı,

sadece aktif işgücü programlarına katılımlarına değinilmiş, gençlerin istihdamına değinilmemiştir. TUİK verilerine göre Kasım 2010 tarihinde genç nüfusun işsizlik oranı Türkiye genelinde %20,8, kentlerde ise bu oran %23,6 olarak gerçekleşmiştir. İşgücüne katılım oranınının erkeklerin oranı %70,4 iken kadınlarda bu oran sadece %27.5 olması kadınların işgücüne katılımında ve istihdam edilebilirliğinde önemli bir ilerleme kaydedilemediği görülmektedir.¹⁷

3.1.1.2 İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye

İnsani Gelişme Endeksi, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı(UNDP) tarafından her yıl yayımlanmaktadır.

İnsani Gelişme Endeksi, ülkeleri İGE değerlerine göre çok yüksek insani gelişme, orta insani gelişme ve düşük insani gelişmeye olarak 4 gruba ayırmaktadır. Türkiye 83.sıradaki yeri ile Tonga Krallığı ve Cezayir ile birlikte ikinci grup olan yüksek insani gelişme grubunun sonlarındadır.

Türkiye'nin sahip olduğu İGE skoru 0,679, endeksin en başında yer alan Norveç'in 0,938'lik skorundan çok aşağıdadır. A.B.D. Japonya ve AB'nin (Litvanya ve Romanya hariç) bütün üyeleri çok yüksek insani gelişme grubundadırlar. Türkiye'nin gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında sıralamada daha aşağıda olmasının nedeni; çocuk ölümlerindeki yüksek oran, düşük eğitim seviyesi ve göreceli olarak düşük kişi başı GSMH ve gelişmiş ülkelerden düşük ortalama yaşam beklentisi verilerininin gelişmiş ülkelerden belirgin olarak daha aşağıda olmasıdır..

17 TUİK, "TUİK Güncel İstatistik Hizmeti: İşgücü İstatistikleri," **Türkiye İstatistik Kurumu**, 2010(Çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/SagMenu/guncel/guncel.xml>, 19 Ocak 2011.

Tablo 9: İnsani Gelişme Endeksi, 2010

	İnsai Gelişme Endeksi (IGE)	Doğumda Yaşam Beklentisi	Ortalama Eğitim Süresi	Beklenen Eğitim Süresi	Kişi Başı GSMH (SAP US\$ 2008)
	(değer)	(yıl)	(yıl)	(yıl)	
İLK 10 ÜLKE					
1 Norveç	0,938	81,0	12,6	17,3	58.810
2 Avustralya	0,937	81,9	12,0	20,5	38.692
3 Yeni Zelanda	0,907	80,6	12,5	19,7	25.438
4 A.B.D.	0,902	79,6	12,4	15,7	47.094
5 İrlanda	0,895	80,3	11,6	17,9	33.078
6 Lihtenştayn	0,891	79,6	10,3	14,8	81.011
7 Hollanda	0,890	80,3	11,2	16,7	40.658
8 Kanada	0,888	81,0	11,5	16,0	38.668
9 İsveç	0,885	81,3	11,6	15,6	36.936
10 Almanya	0,885	80,2	12,2	15,6	35.308
2.GRUP					
79 Kolombiya	0,689	73,4	7,4	13,3	8.589
80 Jamaika	0,688	72,3	9,6	11,7	7.207
81 Tunus	0,683	74,3	6,5	14,5	7.979
82 Ürdün	0,681	73,1	8,6	13,1	5.956
83 Türkiye	0,679	72,2	6,5	11,8	13.359
84 Cezayir	0,677	72,9	7,2	12,8	8.320
85 Tonga Krallığı	0,677	72,1	10,4	13,7	4.038
SON 5 ÜLKE (4.GRUP)					
165 Mozambik	0,284	48,4	1,2	8,2	854
166 Burundi	0,282	51,4	2,7	9,6	402
167 Nijer	0,261	52,5	1,4	4,3	675
168 Kongo D.Cum.	0,239	48,0	3,8	7,8	291
169 Zimbawbe	0,140	47,0	7,2	9,2	176

Kaynak: UNDP; “İnsani Gelişme Raporu 2010”, (Çevrimiçi) <http://hdr.undp.org/en/statistics/> 12.01.2011'den yararlanarak hazırlanmıştır.

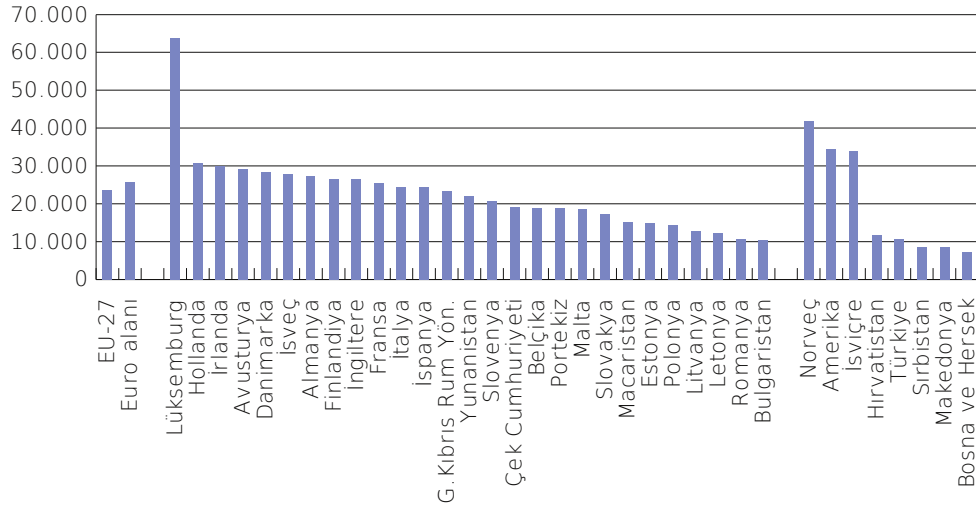
İnsani Gelişme Endeksi'nin yanında birinci bölümde bahsedilen İnsani Yoksulluk Endeksinde ise Türkiye OECD ülkeleri için hazırlanan İYE-2 içinde değerlendirilmemiş, bunun yerine İYE-1 içinde değerlendirilmiştir. İYE-2 İYE-1'den daha kapsamlı olup sosyal dışlanma kavramlarını da içermektedir. Türkiye 8,9 İYE-1 sıralamasında 108 gelişmekte olan ülke arasında 22. sırada yer almıştır.

UNDP tarafından ilk defa 2010 yılı İnsani Gelişme Raporunda yayımlanan Çokboyutlu Yoksulluk Endeksinde(Multidimensional Poverty Index) Türkiye 104 gelişmekte olan ülke arasında Surinam ve Kolombiya'nın üzerinde 38. sırada yer almıştır.¹⁸

18 UNDP, “Multidimensional Poverty Index,” **United Nations Development Programme**, 2010(Çevrimiçi), <http://hdr.undp.org/en/statistics/mpi/>, 16 Aralık 2010.

3.1.1.3 Ekonomik Göstergeler ve Yoksulluk Rakamlarının Avrupa Birliği ile Kıyaslaması

3.1.1.3.1 Kişi Başına GSYH ve Gelir Dağılımı

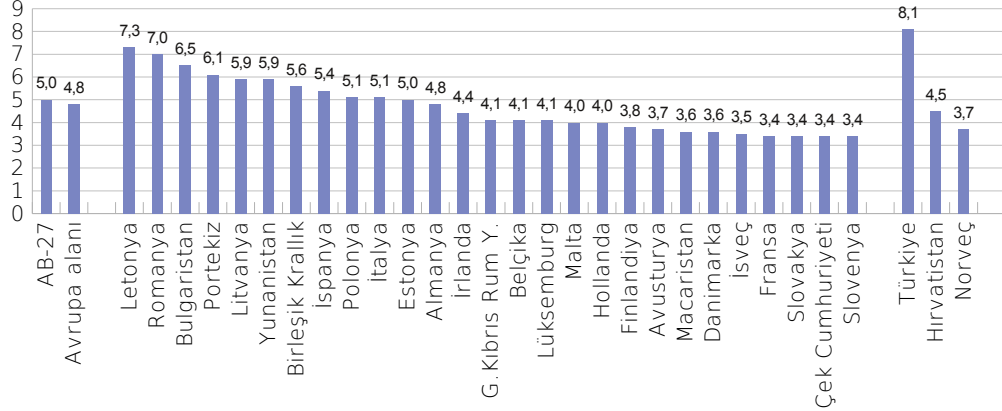


Grafik 3: Kişi Başı GSYH, 2009 (Euro) (SAP*)

*Satınalma Paritesine Göre ayarlanmış

Kaynak: TÜİK, Avrupa Karşılaştırma Programı Sonuçları 2010 ve Eurostat 2010 verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Satınalma paritesine göre hesaplanmış Kişi başına düşen gayri safi milli hasıla oranı, toplumsal refahın önemli bir göstergesi olarak algılanmaktadır. 2009 yılı rakamları ile Türkiye 10.723€'lık kişi başı GSYH ile birlik ortalaması olan 23.600 €'nun çok gerisinde bulunmaktadır. Türkiye Avrupa Birliği'nin 27 üyesi ile kıyaslandığında kişi başı GSYH sıralamasında sadece Romanya ve Bulgaristan'ın üzerinde yer almaktadır.



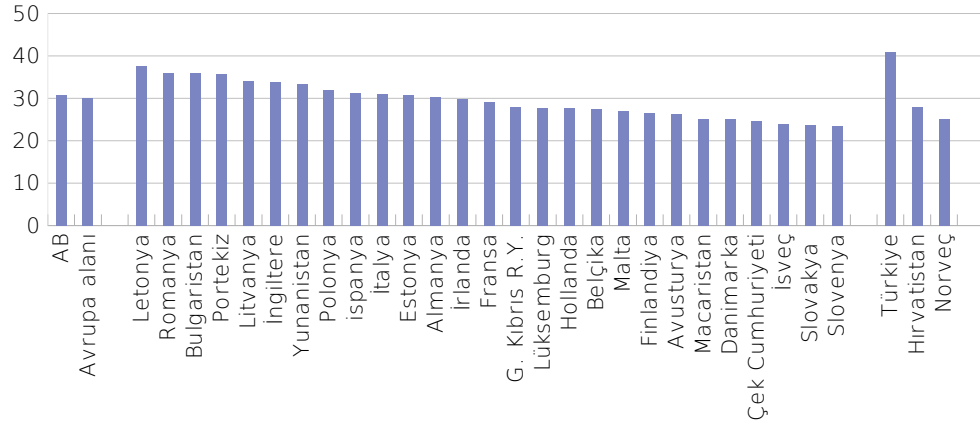
Grafik 4: S80/S20 Beşlik gelir payı oranı, 2008 *

*Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir geliri

Kaynak: Eurostat 2010 yearbook ve TÜİK, 2006, 2007 ve 2008 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmasından yararlanılarak hazırlanmıştır

Gelir dağılımındaki eşitsizlik S80/S20 oranı ile gösterilmektedir. Bu oran ülke nüfusunun gelirlerine göre %20'lik paylara bölündüğünde en çok harcanabilir gelire sahip %20'lik kesiminin ülkenin en az harcanabilir gelire sahip %20'lik kesimine oranıdır. Bu orandaki yükseklik gelir dağılımındaki eşitsizliğin bir göstergesidir. Türkiye S80/S20 oranı 2008 yılı itibarı ile 8.1'dir yani Türkiye'de en zengin %20'lik grup en fakir %20'lik gruptan 8,1 kat daha fazla harcanabilir gelire sahiptir. Bu oran %10'luk gelir gruplarına göre hesaplandığında ise, en zengin %10'luk grup en fakir yüzde 10'luk gruptan tam 13,98 kat daha fazla bir harcanabilir gelire sahip olduğu görülmektedir.

S80/S20 oranı Avrupa Birliği üye ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye 8,1 değeri ile AB ortalaması olan 5'in üzerinde olup S20/S80 oranı en yüksek değere sahip ülkedir. Türkiye'yi 7,3'lük oran ile Letonya, 7 ile Romanya ve 6,5 ile Bulgaristan izlemektedir.



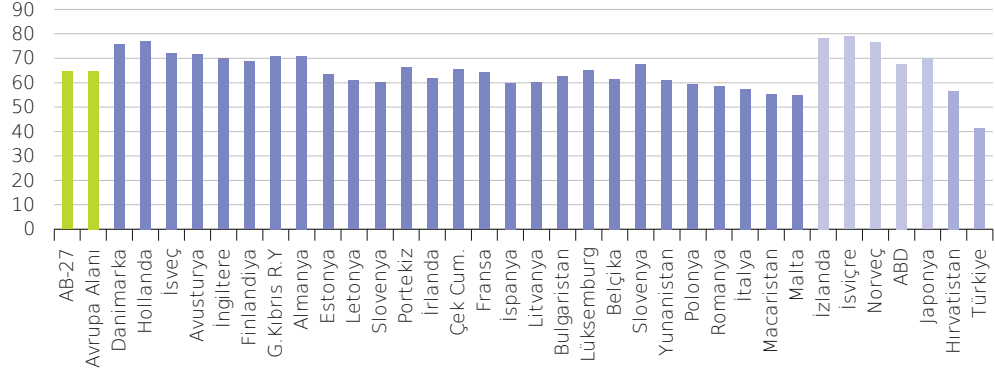
Grafik 5: Gini Katsayıları, 2008 (%)

Kaynak: Eurostat 2010, *tessi190* ve TUIK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2009 verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Gini katsayısı, gelir dağılımının eşitliğini veya eşitsizliğini ölçmek için kullanılmaktadır. Gini katsayısının 0'a yakın değeri gelir dağılımının eşit olduğunu 1'e yakın değer ise gelir dağılımının daha adaletsiz olduğunu göstermektedir. S20/S80 oranının yanında, AB üyeleri ve Türkiye'nin Gini Katsayıları karşılaştırıldığında yine benzer bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Türkiye 2008 yılı verilerine göre 0,41'lik Gini Katsayısı değeri ile AB üyesi ülkelere göre çok daha adaletsiz bir gelir dağılımına sahiptir, Birlik ortalaması ise 0,37'dir.

3.1.1.3.2 İstihdam

İstihdam ve işsizlik göstergeleri gelir yoksulluğunun analizinde kullanılmaktadır. Toplumdaki düşük istihdam oranı, hanehalkındaki bağımlı nüfus oranını artırmaktadır. Bir işte çalışmayıp düzenli gelire sahip olamayan bireylerin yoksulluk riski ile karşılaşma olasılığı yüksektir.



Grafik 6: İstihdam oranları 2009 (%)*

*Kurumsal olmayan nüfusun(+15 yaş) istihdam oranı

Kaynak: Eurostat, 2010 (tsiem110) ve TÜİK Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2010 verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır

İstihdam rakamlarına bakıldığında zaman Avrupa Birliği Üyeleri ile karşılaştırıldığında 2009 yılı verilerine göre Türkiye %41,2'lik istihdam oranı ile Avrupa Birliği üyeleri arasında en düşük istihdam oranına sahip ülkedir. Avrupa Birliği ortalaması % 64,6 gibi yüksek bir değerdedir. Birlik üyeleri arasında en düşük istihdam oranı %54,9 ile bir ada devleti olan Malta'ya aittir. Son 3 yıllık veriler göz önüne alındığında Avrupa Birliği üyeleri genelinde istihdam oranı düşme eğilimindedir, tek istisna olarak Almanya istihdam oranını sekiz yıldır sürekli artırmıştır.

Türkiye'de için 2010 yılı verileri göz önüne alındığında istihdama katılım oranı %48,6 olarak gerçekleşmiştir. İstihdam oranı %43,2'ye yükselmiştir. İstihdam oranı cinsiyete göre ayrıldığında, Erkeklerde %63,1 kadınlarda ise %24 olarak gerçekleşmiştir. Kadınların işgücüne katılım %27,5 olarak gerçekleşmiştir. Kadınların istihdam oranı %24 ile Avrupa Birliği'nin ortalaması olan %58,6'nın yarısı kadardır. Bu oran göz önüne alındığında kadınların emek piyasalarında yeteri kadar

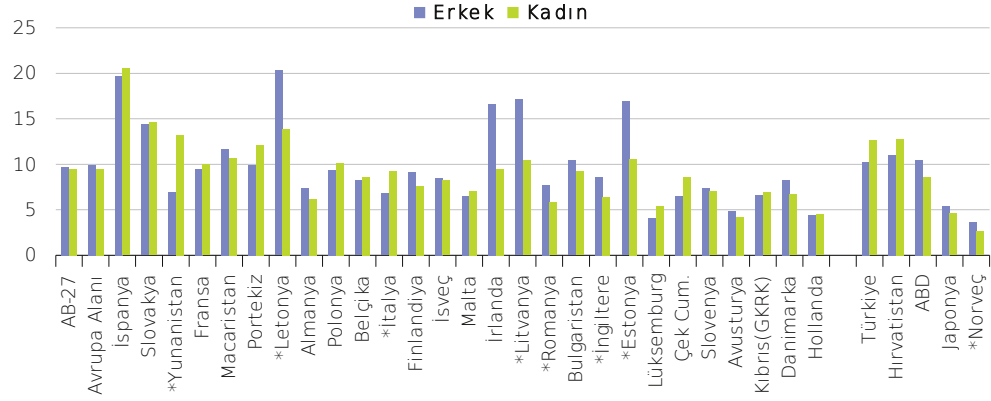
yer alamadığını emek piyasalarından dışlanıyor olduğu görülmektedir.

Tablo 10: İşsizlik Oranları 2010 (%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB-27	:	8,7	8,5	8,9	9,0	9,0	8,9	8,2	7,1	7,0	8,9	9,6
Avrupa Alanı	9,3	8,5	8,0	8,4	8,8	9,0	9,0	8,3	7,5	7,5	9,5	10,0
Belçika	8,5	6,9	6,6	7,5	8,2	8,4	8,5	8,3	7,5	7,0	7,9	8,4
Bulgaristan	:	16,4	19,5	18,2	13,7	12,1	10,1	9,0	6,9	5,6	6,8	9,9
Çek Cum.	8,6	8,7	8,0	7,3	7,8	8,3	7,9	7,2	5,3	4,4	6,7	7,4
Danimarka	5,2	4,3	4,5	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8	3,3	6,0	7,5
Almanya	8,2	7,5	7,6	8,4	9,3	9,8	10,7	9,8	8,4	7,3	7,5	6,8
Estonya	11,3	12,8	12,4	10,3	10,0	9,7	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	-
İrlanda	5,7	4,3	3,9	4,5	4,8	4,6	4,4	4,5	4,6	6,0	11,9	13,5
Yunanistan	12,0	11,2	10,7	10,3	9,7	10,5	9,9	8,9	8,3	7,7	9,5	-
İspanya	12,5	11,1	10,3	11,1	11,1	10,6	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1
Fransa	10,4	9,0	8,3	8,6	9,0	9,3	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7
İtalya	11,0	10,1	9,1	8,6	8,5	8,1	7,7	6,8	6,1	6,8	7,8	-
Kıbrıs	:	4,9	3,8	3,6	4,1	4,7	5,3	4,6	4,0	3,7	5,3	6,8
Letonya	14,0	13,7	12,9	12,2	10,5	10,4	8,9	6,8	6,0	7,5	17,1	-
Litvanya	13,7	16,4	16,5	13,5	12,5	11,4	8,3	5,6	4,3	5,8	13,7	-
Lüksemburg	2,4	2,2	1,9	2,6	3,8	5,0	4,6	4,6	4,2	4,9	5,1	4,7
Macaristan	6,9	6,4	5,7	5,8	5,9	6,1	7,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2
Malta	:	6,7	7,6	7,5	7,6	7,4	7,2	7,1	6,4	6,0	7,0	6,7
Hollanda	3,2	2,8	2,2	2,8	3,7	4,6	4,7	3,9	3,2	2,8	3,7	4,5
Avusturya	3,9	3,6	3,6	4,2	4,3	4,9	5,2	4,8	4,4	3,8	4,8	4,6
Polonya	13,4	16,1	18,3	20,0	19,7	19,0	17,8	13,9	9,6	7,1	8,2	9,7
Portekiz	4,5	4,0	4,1	5,1	6,4	6,7	7,7	7,8	8,1	7,7	9,6	10,9
Romanya	7,1	7,3	6,8	8,6	7,0	8,1	7,2	7,3	6,4	5,8	6,9	-
Slovenya	7,3	6,7	6,2	6,3	6,7	6,3	6,5	6,0	4,9	4,4	5,9	7,2
Slovakya	16,4	18,8	19,3	18,7	17,6	18,2	16,3	13,4	11,1	9,5	12,0	14,5
Finlandiya	10,2	9,8	9,1	9,1	9,0	8,8	8,4	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4
İsveç	6,7	5,6	4,9	4,9	5,6	6,3	7,4	7,0	6,1	6,2	8,3	8,4
İngiltere	5,9	5,4	5,0	5,1	5,0	4,7	4,8	5,4	5,3	5,6	7,6	-
Hırvatistan	:	:	:	14,8	14,2	13,7	12,7	11,2	9,6	8,4	9,1	11,8
Türkiye	:	:	:	:	:	10,8	10,6	10,2	10,3	11,0	14,0	11,0
Norveç	3,0	3,2	3,4	3,7	4,2	4,3	4,5	3,4	2,5	2,5	3,1	-
Japonya	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,9	4,0	5,1	5,1
ABD	4,2	4,0	4,8	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6

Kaynak: Eurostat Labour Market Statistics, (Çevrimiçi) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 15.01.2011 ve TÜİK Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, (Çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr>, 15.01.2011 verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2010 yılı verileri ile Türkiye' %9,8'lik işsizlik oranı ile Avrupa Birliği ortalaması olan %9,6 değerinin üzerinde bir işsizlik oranına sahiptir. Özellikle 2009 yılında yaşanan küresel krizin emek piyasalarında yarattığı etki birçok ülke için işsizlik oranlarında dramatik yükselişlere neden olmuştur.



Grafik 7: Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları 2010 (%)

*2009 yılı verisidir

Kaynak: Eurostat Labour Market Statistics, (Çevrimiçi) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 15.01.2011 ve TUIK Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, (Çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr>, 15.01.2011 verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır .

İşsizlik oranlarında bir diğer gösterge de cinsiyete göre ayrılmış işsizlik göstergesidir. Türkiye'de kadın işsizliği %12,6'ile birlik ortalamasının(%9,7) üzerinde olsa da dikkat edilecek husus, kadının istihdama katılım oranının Türkiye'de çok düşük olmasıdır. Kadının işgücüne katılım oranı %27,5 gibi bir değer ile Avrupa Birliği ortalamasının(%59,1) yarısından da daha azdır. Bu durum kadınların ve tek kadın ebeveynli ailelerin, gelir elde etme imkanlarındaki sıkıntılarını göstermektedir, dolayısıyla yoksulluk riski ile karşılaşma olasılığını artırmaktadır.

3.1.1.3.3 Yoksulluk Riskinde Bulunan Nüfus

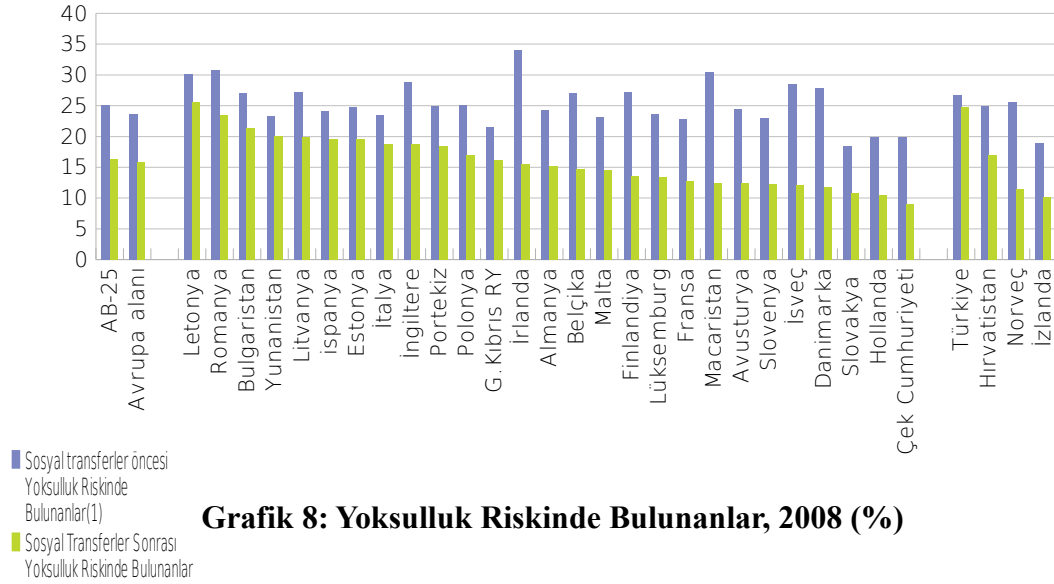
Avrupa Birliği'nde Yoksulluk riski ulusal ortalama harcanabilir gelirin %60'ından daha az gelire sahip olma durumu olarak tanımlanmaktadır. Bu oranın altında gelire sahip kişiler “yoksulluk riskinde” olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 11: Yoksulluk Riskindeki Kişilerin Oranı (%)

	Sosyal transferlerden önceki yoksulluk riski				
	Toplam Nüfus				
	2000	2005	2006	2007	2008
AB	23	25,9	26,1	25,9	25,1
Yeni 12 Üye Ort.	:	:	:	26,4	26,2
Belçika	23	28,3	26,8	27,5	27
Bulgaristan	18	17	24,7	25,5	27,1
Çek Cumhuriyeti	:	21,2	21,6	20,1	20
Danimarka	:	29,9	28	27,1	27,8
Almanya	20	23,1	25,7	24,8	24,2
Estonya	26	24,2	24,6	25,2	24,7
İrlanda	31	32,3	32,8	33,1	34
Yunanistan	22	22,6	23,4	23,7	23,3
İspanya	22	24	23,9	23,9	24,1
Fransa	24	26	24,9	26,4	22,8
İtalya	21	23,4	23,9	24,1	23,4
G.Kıbrıs R.Y.	:	21,7	21,6	21	21,5
Letonya	22	25,7	27,8	27,2	30,2
Litvanya	23	26,1	26,6	25,5	27,2
Lüksemburg	23	23,8	23,6	23,4	23,6
Macaristan	17	29,4	29,6	29,3	30,4
Malta	19	20,1	21,2	21,5	23,1
Hollanda	22	21,7	21	20,6	19,9
Avusturya	22	24,4	25,1	24,7	24,5
Polonya	30	29,8	28,6	26,5	25,1
Portekiz	27	25,7	25,1	24,2	24,9
Romanya	21	:	:	30,9	30,7
Slovenya	18	25,9	24,2	23,1	23
Slovakya	:	21,9	20	18,2	18,4
Finlandiya	19	27,9	28,6	28,9	27,2
İsveç	:	28,7	29	27,5	28,5
İngiltere	29	30,6	30,1	29,8	28,9
Hırvatistan	:	31	26	25	25
Türkiye	:	28,2	28,1	25,2	26,0

Kaynak: Eurostat Statistics Yearbook 2010, TÜİK Yoksulluk Analizleri 2009, DPT 2011 Yıllık Planı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yoksulluk riski hesap edilirken, dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, yapılan sosyal transferlerdir. Sosyal transferler devlet tarafından emeklilik planları hariç yapılan sosyal yardımların bütünü olarak tanımlanabilir. Sosyal transferlerin yoksulluk riski verilerine etkisi, sosyal yardımların başarısı olarak değerlendirilebilir.



Grafik 8: Yoksulluk Riskinde Bulunanlar, 2008 (%)

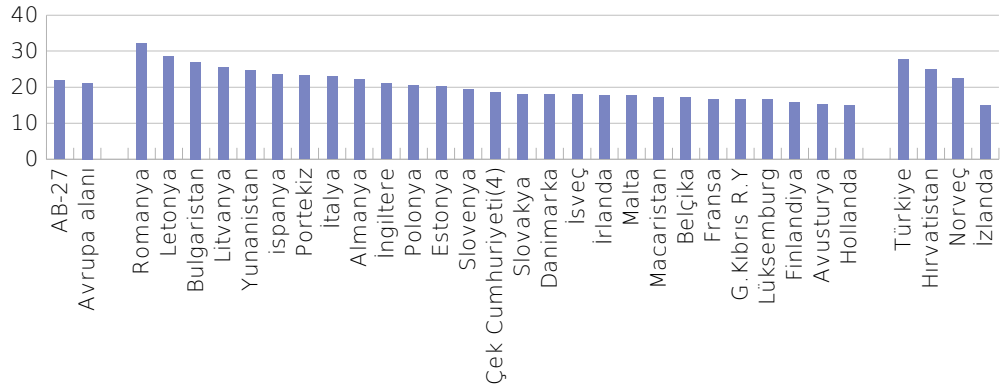
Kaynak: Eurostat Statistics Yearbook 2010, TÜİK Yoksulluk Analizleri 2009, DPT 2011 Yıllık Planı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye'de sosyal transferler öncesi yoksulluk riski 2008 yılı için %26'lık bir değer ile %25,1'lik Avrupa Birliği ortalamasına yakındır. Sosyal transferler öncesinde Türkiye, İngiltere(%28,9), İsveç(%28,5), Danimarka (%27,8) ve Finlandiya(%27,2) gibi ülkelerden daha az bir yoksulluk riskine sahiptir. Türkiye'de yoksulluk riski sosyal transferlerden sonra %24'e düşmektedir, bu değişim Birlik genelinde, %25,1'den %16,4'e, diğer ülkelerde ise yukarıdaki grafikte görüleceği üzere %50 ye varan oranlarda azalmaktadır. Avrupa Birliği'nin nüfus büyüklüğü göz önüne alındığında sosyal yardımlarla yoksulluk riskinde sağlanan %8,7'lik düşüş yaklaşık 40 milyon kişiyi yoksulluk riskinden kurtarmaktadır.

Türkiye'de yapılan sosyal transferlerin bireyleri yoksulluk riskinden kurtarmakta Avrupa Birliği genelindeki gibi bir etkisi olamamaktadır. Bu etkinin %2 gibi bir değerle sınırlı kalmasının nedeni, sosyal transferlere GSYH'nın çok küçük bir kısmının ayrılmış olmasıdır.

Emeklilik planlarının sosyal transferlere dahil edildiğinde ise, sosyal transferler öncesi yoksulluk Birlik genelinde %43 olarak hesaplanmaktadır.¹⁹ Bu rakam başka bir deyişle Avrupa Birliği'nin yaşlı nüfusunun ağırlıkta olduğunu, ve bu yaşlı nüfusun yoksulluk riskinden emeklilik planları ile kurtulduğunu göstermektedir.

Türkiye için maalesef emeklilik planlarının sosyal transferler içine dahil edildiği bir çalışma henüz yayımlanmamıştır. Böyle bir çalışma ile emeklilik planlarının sosyal transferlere dahil edilmesi ile, emeklilik planlarının insanları yoksulluk çizgisinden ne kadar uzaklaştırdığı ve emeklilik planlarından yararlanan kişilerin ne kadarının yoksulluk riskinde olduğu görülebilecektir. Bu konuda Türkiye'de yayımlanan tek veri 2005 yılında emeklilik planlarının sosyal transferlere dahil edilmediğindeki yoksulluk riskinde bulunan nüfustur



Grafik 9: Yoksulluk açığı oranı, 2008 (%)

Kaynak: Kaynak: Eurostat Statistics Yearbook 2010, TÜİK Yoksulluk Analizleri ,2009 verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yoksulluk açığı, ortalama harcanabilir gelirin %60'ı olan göreceli yoksulluk sınırının altına kalan kişilerin yoksulluk sınırına olan uzaklığı oransal olarak göstermektedir. Yüksek yoksulluk açığı oranı, yoksulluktan kurtulmanın maliyetinin de yüksek

¹⁹ Eurostat, "Persons at-risk-of-poverty after before transfers," 2010(Çevrimiçi), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li09&lang=en, 19 Ocak 2011.

olduğunu göstermektedir. ²⁰ Türkiye %27,9 'lük yoksulluk açığı ile, yoksulluk sınırının altında yaşayanlar, Birlik ortalamasının(%21,8) üzerinde bir yoksulluktan kurtulma maliyetine sahiptir.

3.1.1.3.4 Sosyal Harcamaların GSYH'ye oranı (%)

Tablo 12: Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH'ye Oranı(%) 2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AB	26,9	26,5	26,7	27,0	27,3	27,2	27,1	26,9	26,9	26,9
Avrupa alanı	:	26,7	26,8	27,4	27,8	27,7	27,8	27,5	27,5	27,5
Belçika	27,0	26,5	27,3	28,0	29,1	29,3	29,7	30,2	26,8	28,3
Bulgaristan	:	:	:	:	:	:	16,0	14,2	14,1	15,5
Çek Cum.	19,2	19,5	19,4	20,2	20,2	19,3	19,1	18,7	18,6	18,7
Danimarka	29,8	28,9	29,2	29,7	30,9	30,7	30,2	29,2	28,8	29,7
Almanya	29,2	29,3	29,4	30,1	30,4	29,8	29,7	28,7	27,7	27,8
Estonya	:	14,0	13,1	12,7	12,6	13,0	12,7	12,1	12,3	15,1
İrlanda	14,6	13,9	14,9	17,5	17,9	18,2	18,2	18,4	18,9	22,1
Yunanistan	22,7	23,5	24,3	24,0	23,6	23,5	24,3	24,6	24,5	26,0
İspanya	19,8	20,3	20,0	20,4	20,6	20,7	21,1	20,9	21,0	22,7
Fransa	29,9	29,5	29,6	30,4	30,9	31,3	31,4	30,7	30,5	30,8
İtalya	24,8	24,7	24,9	25,3	25,8	26,0	26,3	26,6	26,7	27,8
G.Kıbrıs R.Y.	:	14,8	14,9	16,3	18,4	18,1	18,4	18,4	18,1	18,4
Letonya	17,2	15,3	14,3	13,9	13,8	12,9	12,4	12,6	11,2	12,6
Litvanya	16,4	15,8	14,7	14,0	13,5	13,3	13,1	13,4	14,5	16,2
Lüksemburg	20,5	19,6	20,9	21,6	22,1	22,2	21,7	20,4	19,3	20,1
Macaristan	20,7	19,3	19,3	20,4	21,1	20,8	21,9	22,4	22,4	22,7
Malta	17,8	16,9	17,8	17,8	18,2	18,6	18,4	18,1	18,0	18,9
Hollanda	27,1	26,4	26,5	27,6	28,3	28,3	27,9	28,8	28,3	28,4
Avusturya	29,0	28,4	28,8	29,2	29,7	29,3	28,8	28,4	27,9	28,2
Polonya	:	19,7	21,0	21,1	21,0	20,1	19,7	19,4	18,1	18,6
Portekiz	21,4	21,7	22,7	23,7	24,1	24,7	25,4	24,6	24,0	24,3
Romanya	:	13,2	13,2	13,4	12,6	15,1	14,2	12,8	13,6	14,3
Slovenya	24,4	24,2	24,5	24,4	23,7	23,4	23,0	22,7	21,3	21,5
Slovakya	20,2	19,4	19,0	19,1	18,2	17,2	16,7	16,3	16,0	16,0
Finlandiya	26,2	25,1	24,9	25,6	26,5	26,6	26,7	26,4	25,4	26,3
İsveç	31,0	30,1	30,8	31,6	32,5	32,0	31,5	30,3	29,1	29,4
İngiltere	25,7	26,4	26,8	25,7	25,7	25,9	26,3	26,0	23,3	23,7
Türkiye	5,3	4,7	5,7	6,3	7,2	7,0	7,3	7,1	7,4	7,2
İzlanda	18,8	19,2	19,4	21,2	23,0	22,7	21,7	21,2	21,2	21,2
Norveç	26,9	24,4	25,4	26,0	27,2	25,9	23,8	22,6	22,6	22,6
İsviçre	27,3	26,9	27,6	28,5	29,1	29,3	29,3	28,4	28,4	28,4

Kaynak: Kaynak: Eurostat Statistics Yearbook 2010, DPT 2011 Yıllık Planı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır

(1)1996-1999 yılları için AB-15; 2000-2004 yılları için AB-25;2005-2006 yılları için AB-27 baz alınmıştır. .

(2)DPT 2011 Yılı Programı verilerinden alınmıştır.

²⁰ Eurostat, **Combating poverty and social exclusion:A statistical portrait of the European Union 2010,**

Türkiye'de sosyal koruma harcamaları 2008 yılı itibarı ile GSYH'nin %7,2'si ayrılmıştır. Bu oran AB ortalaması olan %26,9'un 4'te birine yakındır. Sosyal harcamaların AB'ye kıyasla bu derece düşük olması, Türkiye'de sosyal transferler sonrası yoksulluk riskinin neden AB'ninki kadar azalmadığını göstermektedir.

Tablo 13: Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi, 2010

(GSYH'ya Oranlar, Yüzde)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(1)	2011(2)
EĞİTİM (3)	3,3	3,2	3,1	3,2	3,4	3,9	3,7	4,0
SAĞLIK (3)	4,0	4,0	4,1	4,1	4,3	5,1	4,5	4,4
SOSYAL KORUMA	7,0	7,3	7,1	7,4	7,2	8,2	8,4	8,9
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar (4)	6,3	6,5	6,4	6,7	6,5	7,4	7,6	8,0
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler (5)	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
TOPLAM	14,3	14,5	14,3	14,6	14,9	17,2	16,7	17,3

- (1) Gerçekleşme tahmini
- (2) Program
- (3) Konsolide ve katma bütçeli kuruluşlar (2006 yılından itibaren merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar), bütçe dışı fonlar, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeli kuruluşlar ve mahalli idarelerin harcamalarını içermektedir. Ayrıca, sosyal yardım mahiyetinde olan yeşil kart harcamaları sağlık harcamaları kapsamında değerlendirilmiştir.
- (4) Sosyal güvenlik kuruluşlarınca ödenen emekli aylıklarının yanı sıra, bu kuruluşların diğer giderlerini ve İşsizlik Sigortası Fonunun faiz giderleri dışındaki giderlerini içermektedir.
- (5) Konsolide ve katma bütçeli kuruluşlar (2006 yılından itibaren merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun sağlık ve eğitim dışı harcamaları ile Emekli Sandığı tarafından primsiz ödemeler kapsamındaki harcamaları içermektedir.

Kaynak: DPT. 2011 Yılı Programı. Ankara, DPT, 2010, s.240.

Türkiye'de sosyal harcamaların dağılımı gösteren tabloda görüldüğü üzere, sosyal koruma harcamaları Emekli aylıklar ve diğer primler, sosyal yardım ve primsiz ödemeler ve doğrudan gelir desteği ödemeleri olarak üç gruba ayrılmıştır. Emekli aylığı ve diğer primlerin, sosyal koruma harcamalarının neredeyse %90'ını oluşturduğu görülmektedir, emeklilik primleri haricinde diğer sosyal koruma yardımlarını 2010 yılı GSYH'sinin %0,9'u kadar gerçekleştireceği ve toplam sosyal koruma harcaması tutarının 9.229.278 TL olacağı öngörülmektedir.

3.1.2 Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma İle Mücadele Konusunda Çalışma Yürüten Kurumlar

Türkiye'de yoksulluğu azaltmaya ve sosyal içermeye yönelik faaliyetlerini aşağıdaki kamu kuruluşları aracılığı ile yürütmektedir:

1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)
2. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK)
3. Özürlüler İdaresi Başkanlığı
4. Vakıflar Genel Müdürlüğü
5. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
6. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
7. Sağlık Bakanlığı
8. Yerel yönetimler

Bu kuruluşlar aracılığı ile sosyal koruma; sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardım olarak üç bacaklı bir yapıya sahiptir. Sosyal güvenlik sistemi çalışan ve işveren primleri ile finanse edilirken, sosyal yardım ve sosyal hizmetler genel bütçe ile karşılanmaktadır. Bu kurumların 2009 yılında gerçekleşen giderleri toplamı GSYH'nin %1,2'si olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 14: Kamu Kurumlarının Sosyal Harcamaları, 2009

Kurum	Yardım Türü	2007		2008		2009	
		Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)
SGK	Yaşlı ve Özürlü Aylığı	1 244 174	1 758 304	1 266 174	2 018 629	1 321 373	2.366.527
SHÇEK	Aynı-Nakdi Yardım	28 681	48 255	30 909	59 300	35 756	78.266
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Muhtaç Aylığı (yetim ve özürlüler)	4 287	11 617	4 433	13 728	3 629	13.425
	İmarat Hizmetleri	149 130	98 261	149 530	98 005	137 100	88.909
	Vakıf Gureba Hastanesi Fakir Hasta Tedavileri	5 662	568	4 935	726	6 975	1.068
	Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler)	5 000	2 002	10 000	4 555	3 629	3.756
Sağlık Bakanlığı ¹	Yeşil Kart Uygulaması	9 132 942	3 913 000	9 225 745	4 031 000	9 647 131	5.506.000
Milli Eğitim Bakanlığı	Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler)	140 268	85 003	172 940	113 137	184 295	151.596
Yurtkur ²	Burs (yüksek öğretimdeki muhtaç öğrenciler)	168 923	298 530	181 490	320 823	198 707	375.601
SYDV'ler (Fon) ³	Tüm Sosyal Yardımlar	-	1 413 757	-	1 797 080	3 084 062	2.379.375
Belediyeler ⁴	Tüm Sosyal Yardımlar	-	436 275	-	519 034	-	484.860
TOPLAM		-	8 065 572	-	8 976 017	-	11 449 383
TOPLAM/GSYH (Yüzde)		-	0,96	-	0,94	-	1,20

1 Kişi sayısı Yeşil Kartı aktif olan kişi sayısını göstermektedir.

2 Üniversitelerin kendi bütçelerinden öğrencilerine verdikleri yardımlar bu rakama dahil değildir.

3 2007 ve 2008 yılları için bu yardımlardan yararlanan kişi sayısına ilişkin bilgi mevcut değildir.

4 Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından açıklanan Belediyelerin Bütçe Giderlerinin Hanehalkına Yapılan Transferler kalemindeki rakamlar alınmıştır. Yararlanan kişi sayısına ilişkin bilgi mevcut değildir.

Kaynak: DPT. 2011 Yılı Programı. Ankara, DPT, 2010, s.231.

3.1.2.1 Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

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

Genel Müdürlüğü (SYDGM) olarak teşkilatlandırılarak kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur.

Fonun kuruluş amacı 3294 sayılı kanunun 1. maddesinde şu şekilde hükme bağlanmıştır;

“Bu Kanunun 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 alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir. ”

3294 sayılı Kanunu uygulamak amacıyla 1986 yılından beri Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Sekreterliği olarak faaliyetlerini sürdürmüş olan kurum, 01. 12. 2004 tarih ve 5263 sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ne (SYDGM) dönüştürülmüştür.

SYDGM, 3294 sayılı Kanunun amacı ve kapsamı doğrultusunda ülkemizde herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayan ve sosyo-ekonomik yoksunluk içinde bulunan vatandaşların temel ihtiyaçlarını (yakacak, gıda, giyim, eğitim, sağlık gibi) karşılamakta, özürli vatandaşların eğitim ve rehabilitasyon giderlerine katkı sağlamakta, kırsal ve kentsel alanlarda yaşayan yoksul vatandaşların gelirlerini arttırma ve sürekli bir işe sahip olmalarına yönelik projelere destek vermektedir. Yoksullukla mücadelede, SYDGM, aktardığı kaynaklarla yoksul ve yardıma muhtaç kişileri pasif ve yardım bekler durumdan; aktif, katılımcı ve kendi kendine yeterli duruma getirmeyi, gelir dağılımındaki adaletsizlikleri gidermeyi, sosyal barışı sağlamayı ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı kuvvetlendirmeyi hedeflemektedir .²¹

21 SYDGM, **Sosyal Yardım Programları Ve Proje Destekleri Sosyal Riski Azaltma Projesi**, Ankara, 2005, .

SYDGM'nin karar organı Fon Kurulu'dur. Fon Kurulu; Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanı başkanlığında, Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Vakıflar Genel Müdürü ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdüründen oluşmaktadır. Kurul kararları Başbakanın onayı ile yürürlüğe girmektedir. SYDGM, Fon'un yürütme organı niteliğindedir.

SYDGM tarafından il ve ilçe vakıfları kanalıyla muhtaç kişilere; aile, sağlık, eğitim ve özürlü yardımları ile sıcak yemek ve doğal afet yardımları gibi çeşitli sosyal yardımlar yapılmakta ve proje destekleri verilmektedir. Bu kapsamda SYDGM tarafından, 2008 yılında toplam 1.797 milyon TL; 2009 yılında ise toplam 2.379 milyon TL yardım yapılmıştır.

SYDGM'nin gelir kaynakları; Bütçeden aktarılacak kaynaklar, kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan veya kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılacak miktarlar, gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının % 2,8'i, trafik para cezalarının % 50'si, RTÜK reklam gelirlerinin % 15'i ve diğer gelirlere oluşmaktadır.²²

3.1.2.2 Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte benimsenen kalkınma anlayışı çerçevesinde, sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmanın orta ve uzun dönemde yoksulluğu da azaltacağı öngörülmüştür. Kimsesiz çocuklara yardım etme amacıyla 1928 yılında Yardım Sevenler Derneği kurulmuş; Dernek, 1935 yılında ÇocukEsirgeme Kurumu'na (ÇEK) dönüştürülmüş ve 1937 yılında ÇEK, Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu yararına çalışan dernek statüsüne kavuşturulmuştur.²³

²² A.e.

²³ A.Y. Gündüz, "Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme," **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 2006.

1981 yılında, Milli Güvenlik Kurulu Kararı ile ÇEK'nun genel merkezi, il ve ilçelerdeki şubeleri ile bucak ve köylerdeki kolları feshedilmiş; 24 Mayıs 1983 tarih ve 2828 sayılı Kanunla, korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, sakat, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetleri yürütmek üzere Başbakanlığa bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip katma bütçeli Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK) kurulmuştur ²⁴.

Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, kuruluş amaçları doğrultusunda; yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardımlar yapmaktadır. ²⁵

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun Sosyal Yardım hizmetlerinden;

- Korunma kararlı kuruluştaki bakılan çocuklardan ailesi yanında bakılabilecek olanlar,
- Korunma kararlı sırada bekleyen çocuklar;
- Hakkında korunma kararı alınmak talebiyle başvuruda bulunulup, korunma kararı alınmaksızın ekonomik destek ile ailesi yanında bakılabilecek durumda olan çocuklar,
- Doğal afetler nedeniyle ekonomik yoksunluk içine düşmüş olan aileler veya yakınlarını kaybederek kimsesiz ve korunmasız kalmış kişiler,
- Olağanüstü bir felaket, hastalık veya kaza geçirerek belirli bir süre kendisinin ve geçindirmekle yükümlü bulunduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olanlar ile hayatı tehlike arz eden ve ameliyat gerektiren durumlarla karşılaşan kişiler,

24 SYDGM, **Sosyal Yardım Programları ve Proje Destekleri**, Ankara, 2006, .

25 SHÇEK, "Ayni ve Nakdi Yardımlar," **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu**, 2010(Çevrimiçi), <http://www.shcek.gov.tr/ayni-ve-nakdi-yardimlar.aspx>, 4 Ağustos 2010.

- Korunma kararı olup da yaş sınırlarını tamamlamaları nedeniyle Yetiştirme Yurtlarından ayrılan çocuklar,
- Korunma kararı olmamakla birlikte eğitimine devam edemeyecek durumda olan ilk ve orta öğretim öğrencileri yararlanmaktadırlar.²⁶

SHÇEK yardım ve çalışmalarını, bağlı il ve ilçe Sosyal Hizmetler Müdürlükleri, çocuk yuvaları (96), yetiştirme yurtları (110), huzurevleri (72), kreş ve gündüz bakımevleri (6), bakım ve rehabilitasyon merkezleri (73), toplum merkezleri (66), çocuk ve gençlik merkezleri (49), yaşlı dayanışma merkezleri (5), aile danışma merkezleri (35) aracılığı ile yürütmektedir.²⁷

SHÇEK, yürürlükteki “Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği” çerçevesinde başta korunmaya muhtaç çocuklar olmak üzere muhtaç durumdaki kişi ve ailelere ayni nakdi yardım verilmektedir. Bu kapsamda SHÇEK tarafından kişi başına aylık olarak yapılan nakdi yardım miktarı 2010 yılının ilk yarısında 218,06 TL iken, ikinci yarısında 225,89 TL olmuştur. Bu doğrultuda SHÇEK tarafından 2010 yılı Ağustos ayı sonu itibarıyla 28.716 kişiye toplam 71,75 milyon TL tutarında ayni-nakdi yardım ödemesi yapılmıştır.²⁸

SHÇEK ayrıca, Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre, kendisinin veya kendisine bakmakla yükümlü kişilerin toplam geliri asgari ücretin 2/3'ünden daha az olan özörlülere bakım hizmeti sunan özel kuruluşlara iki aylık, özörlülere evde bakım hizmeti veren kişilere de bir aylık net asgari ücret tutarında ödeme yapılmaktadır. 2010 yılı Eylül ayı itibarıyla SHÇEK tarafından özel bakım merkezlerine toplam 27,4 milyon TL, özörlülere bakım hizmeti veren kişilere de toplam 1.120,5 milyon TL tutarında ödeme yapılmıştır.²⁹

26 A.e.

27 A.e.

28 DPT, **2011 Yılı Programı**, Ankara, DPT, 2010, s.230.

29 A.e.

3.1.2.3 Özürlüler İdaresi Başkanlığı

Başbakanlığa bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Özürlüler idaresi, 25 Mart 1997 tarih ve 571 Sayılı Özürlüler İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur.

Özürlüler İdaresi doğrudan para transferi yapmamakla birlikte, verdiği “özürlü kimlik kartı” ile özürlü vatandaşlara yardım yapılmasını sağlamaktadır. Bu kimlik kartına sahip vatandaşlara 2022 sayılı “65 yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması hakkında Kanun” gereğince Emekli Sandığı vasıtasıyla 3 aylık maaş ödenmektedir. Ayrıca Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre SHÇEK tarafından yeterli geliri olmayan özürlülere bakım desteği sağlanmaktadır.³⁰

Maddi yardımlara aracılık edilmesi dışında Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Avrupa Birliği programları doğrultusunda Yoksullukla ve Sosyal Dışlanma ile Mücadele başlığı altında Özürlülerin içerilmesi konusunda çalışmalar yürütmektedir. Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen 2007-2013 yıllarını kapsayan “**PROGRESS**” (*Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Dayanışma*) programı doğrultusunda “**Türkiye'de Özürlülüğe Dayalı Ayrımcılıkla Mücadele Projesi**” yürütülmektedir. Bu projenin yanı sıra en savunmasız gruplardan olan “özürlüler” konusunda sosyal farkındalığı artırmak ve onların toplumsal yaşamda yer alabilmeleri ve sosyal içermeleri konusunda “Engelsiz Türkiye”, “Örnek Engelsiz Kent” ve Katılım Öncesi Mali Yardım(IPA) ile desteklenen “Özürlü Bireylerin Toplumsal Entegrasyonunun Geliştirilmesi” projeleri yürütülmektedir.³¹

30 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**,

31 ÖİB, “Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Projeler,” **Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Projeler**, 2010(Çevrimiçi), <http://www.ozida.gov.tr/kurumsal/projeler.htm>, 11 Ağustos 2010.

Özürülerin toplumsal yaşamdan dışlanmaması için, 5378 sayılı Kanun uyarınca fiziki mekanların Temmuz 2012 tarihine kadar özürülerin erişebilirliğine uygun duruma getirilmesi hedeflenmektedir. Bu doğrultuda Özürüler İdaresi Başkanlığı tarafından 2010 yılında Ulaşılabilirlik Eylem Planı hazırlanmıştır.³²

3.1.2.4 Vakıflar Genel Müdürlüğü

Vakıflar Genel Müdürlüğü, köklerini 2 Mayıs 1920 tarihinde kurulan Şer'iyye ve Evkaf Vekaleti'ne dayanmaktadır. Şer'iyye ve Evkaf Vekaleti ve 3 Mart 1924'te Başbakanlığa bağlanarak şimdiki adını almıştır. 8 Haziran 1984 tarih ve 227 sayılı Vakıflar Genel müdürlüğünün teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sosyal Hizmet ve Yardımlar konusunda da faaliyet göstermeye başlamıştır.

Yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele konusunda, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün "Hayır İşleri ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı" 227 sayılı KHK'nin 13 maddesine dayanarak faaliyet göstermektedir. Bu maddede Hayır İşleri ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nın görevlerinden;

- Vakfiyelerde yer alan hayır şart ve hizmetlerini yerine getirmek,
- Gerekli yerlerde öğrenci yurtları aş ocağı, eğitim tesisleri açmak, yönetimini sağlamak, imkanları ölçüsünde muhtaç sakat ve amalara aylık bağlamak,

doğrultusunda çıkarılan 27. 09. 2010 tarih ve 27010 sayılı "Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliği" doğrultusunda Vakıflar Genel Müdürlüğünü;

- Sosyal güvenlik kurum ve kuruluşlarından her ne ad altında olursa olsun bir gelir ve aylık hakkından yararlanamayan,

³² DPT, 2011 Yılı Programı, s.221.

- Herhangi bir gelire sahip olamayan
- Nafaka bağlanmayan
- menkul gayrimenkul malı olmayan
- Çalışma gücünü %40'ın üzerinde kaybeden muhtaç özürllüer,
- Annesi veya babası olmayan 18 yaşından gün almamış muhtaç öksüz çocuklara,

söz konusu yönetmelik hükümlerine göre muhtaç aylığı bağlanmaktadır. 2010 yılı itibarı ile muhtaç aylığı 317,24 TL olarak ödenmektedir. ³³

Vakıflar Genel Müdürlüğü bünyesinde muhtaç, özürllü, öksüzlere yapılan bu yardımlar, Avrupa Konseyi'nin 2000 yılındaki Nis Zirvesinde belirtilen öncelikli hedeflerden “**En zayıflara yardım etmek**” önceliğı ile sosyal içermeyi artırma hedefine paralellik göstermektedir.

3.1.2.5 Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

Devlet Planlama Teşkilatının kuruluşu Türkiye'de 1960'dan itibaren benimsenen ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması, uygulanan politikalar arasında uyum sağlanması, toplumsal ve kültürel dönüşümün uyumlu yönlendirilmesi ve ekonomiye rasyonel kamu müdahalesinin temini amacıyla Kalkınma Planlarının hazırlanması ve uygulanması fikri doğrutusunda şekillenmiştir. 1961 Anayasası ile iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek için Kalkınma Planlarının hazırlanması hükme bağlanmıştır. Bu amaçlar doğrutusunda 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı Devlet

³³ VGM, “Vakıflar Genel Müdürlüğü Muhtaç Aylığı,” **Vakıflar Genel Müdürlüğü**, 2008(Çevrimiçi), http://www.vgm.gov.tr/04_SosyalHizmetler/002_MuhtacAyligi/muhtac_ayligi.cfm, 1 Eylül 2010.

Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Devlet Planlama Teşkilatının görevi ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların ve hedeflerin tayininde ve ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin koordinasyonunda Hükumete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktır. 1982 Anayasası da planlı kalkınmayı ve planların devlet tarafından hazırlanmasını hükme bağlamıştır.³⁴

Devlet Planlama Teşkilatı, kuruluş amacı doğrultusunda hazırladığı planları 5 yıllık dönemleri kapsayacak şekilde oluşturmaktadır ve bu 5 yıllık planların doğrultusunda yıllık programlar oluşturarak uygulamaya geçirmektedir. Devlet Planlama Teşkilatının kurulduğu tarihten bugüne kadar 9 adet Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya konulmuştur. Planların iktisadi felsefeleri ve yaklaşımları kapsamında; 1960 öncesi planları: devletçi, kısmi, 1960-1980 planları: karma ekonomi, bütüncül, 1980-2000 planları: liberal, stratejik olarak nitelendirilebilir. 1980 öncesinde sanayileşmede "ithalat ikamesi politikaları", 1980 sonrası ise "açık ekonomiye geçiş" yönlendirici olmuştur.³⁵

Bugüne kadar oluşturulmuş Beş Yıllık Kalkınma planları, 1996 yılında yayımlanan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı öncesinde, genel hatları ile büyüme, enflasyon, istihdam hedefleri gibi makroekonomik hedefler ve kamu yatırımları ve sanayileşme stratejisi gibi konulara önem vermekteydi. 7. Beş Yıllık Kalkınma planından itibaren modernleşen konjonktür doğrultusunda sosyal politikalara daha fazla ağırlık verilmeye başlanmıştır. Avrupa Birliği ile ya da genel olarak dünya ile bütünleşmek sürecine uyumda yaşanabilecek sıkıntıları aşmak için yapısal ve kurumsal nitelikte önlemler almak büyük önem kazanmış, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı bu temel anlayışla hazırlanmıştır.

34 DPT, "Kalkınma Planları ve Yıllık programlar," **Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı**, 2009(Çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/>, 1 Eylül 2010.

35 A.e.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı sonrasında 2001-2005 yıllarını kapsayan 8. beş Yıllık Kalkınma Planında da sosyal politikalara ağırlık verilmiştir. Planda ekonomik istikrarın sağlanmasının yanında kurumsal düzenlemeler, rekabet gücünün artırılması Avrupa Birliği'ne uyum, bilgi çağına geçişin altyapısının oluşturulmasına başlanması, teknoloji üretimi ve gelir dağılımındaki farklılıkların azaltılmasında etkileşimli yaklaşımla bölge ve il planlamalarına öncelik verilmesi amaçları ön plana çıkmıştır.³⁶ 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının, Avrupa Birliği'nin Lizbon Stratejisinde belirtilen bilgi ekonomisine geçiş, rekabetçi bir Avrupa, ve gelir dağılımındaki farklılıkların azaltılması hedefleri ile birebir örtüştüğü görülmektedir.

2007-2013 dönemlerini kapsayacak olan 9. Beş Yıllık Kalkınma Planında küreselleşmenin etkileri ve gelir dağılımının bozulması doğrultusunda önceki planlardan daha farklı bir yaklaşım benimsenmiştir. Plan kendisini Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanı olarak tanımlamaktadır. Bu kapsamda 9. Kalkınma Planı, "İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu ile hazırlanmıştır.

Devlet Planlama teşkilatının sosyal politikalara verdiği ağırlık ve hedefleri, sadece Beş Yıllık kalkınma planlarında değinilen unsurlar olmamış, kurumun aktif stratejisi ve politikasında da yer almıştır. Bu doğrultuda 2001 yılında çalışmalarına başlanan "**Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu**" yayımlanmıştır. Bu rapor 30'dan fazla katılımcı tarafından hazırlanmış ve raporda gelir dağılımı ve yoksullukla mücadelenin profilini oluşturmanın yanında geleceğe yönelik stratejilerin oluşturulması amaçlanmıştır.

36 A.e.

Teşkilat, kalkınma planları ve raporların yanı sıra yoksullukla ve sosyal dışlanma ile aktif olarak mücadele etmeyi de eylemleri arasına almıştır. Bu doğrultuda 2008 yılında Güneydoğu Anadolu Projesi(GAP) kapsamındaki illerde GAP Eylem Planı'nın Sosyal Gelişmesinin sağlanması bileşeni altında beşeri sermayenin geliştirilmesi ve toplumsal bütünleşmenin sağlanması ihtiyacını etkin bir şekilde karşılamak üzere SODES projesi başlatılmıştır. Proje 2010 yılında Doğu Anadolu Projesi'ni(DAP) de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.³⁷

3.1.2.6 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Avrupa Birliği uyum sürecinde sosyal politika alanında, Birliğin “Avrupa İstihdam Stratejisi” ve “Yoksullukla ve Sosyal Dışlanma Mücadele Stratejisi”ne uyum çalışmaları yapmaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisi'ne entegre olmak için “**Ortak İstihdam Değerlendirme Belgesi(Joint Assessment Paper of Employment)**” üzerinde çalışmalar yapılmaktadır. Diğer tarafta Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmayla Mücadele Stratejisi'ne dahil olma çalışmaları 2004 yılında başlamış, Avrupa Birliği üyeliğine aday ülkeler tarafından uyum sürecinde hazırlanması gereken “**Ortak İçerme Belgesi(Joint Inclusion Memorandum)**”nin hazırlanma çalışmaları Bakanlık tarafından yürütülmektedir.³⁸

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2022 sayılı 65 yaşını Doldurmuş, Muhtaç Güçsüz ve kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümleri uyarınca sosyal yardım yapmaktadır. Primsiz ödemeler şeklinde yapılan bu yardımlar beş ana kalemde yapılmaktadır.

37 DPT, T.C. **Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Destek Programı (SODES)**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, 2009, s.10.

38 ÇSGB, “AB Uyum Çalışmaları hakkında Bakanlık Bilgi Notu,” **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**, 2004(Çevrimiçi), http://ab.calisma.gov.tr/index_dosyalar/mevzuat/bakanlikcalismalarbilginotu.doc, 17 Temmuz 2010.

Tablo 15: Primsiz Ödemeler (TL), 2009

YARDIMDAN KİMLERİN YARARLANDIĞI	YARARLANAN KİŞİ SAYISI	ORTALAMA AYLIK TUTARI (*)
1 - Yaşlılık (65 Yaş)	859.516	94,83
2- 65 Yaşından Büyük Bakıma Muhtaç Özürü	18.830	284,48
3 - Özürü Aylığı (%40-69 arası özürü)	275.028	189,65
4 - Bakıma Muhtaç Özürü Aylığı (%70 üstü özürü)	123.458	284,48
5 - Özürü Yakını Aylığı (18 Yaş Altı Sakat-Malül)	44.541	189,65
TOPLAM	1.321.373	

*(TL)Asgari Geçim İndirimi dahil Edilmiştir

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2009 faaliyet raporu, 2010, Ankara, s.48

Yukarıdaki tablodan da belirtildiği üzere primsiz ödemelerdeki en büyük kalem 65 yaş üzeri yaşlılık aylığıdır. 2001 yılında 705. 108 kişi yaşlılık aylığından faydalanırken bu rakam 2009 yılında 859. 516 kişiye ulaşmıştır. 2008 yılı rakamları ile Türkiye’de yaşlı nüfus toplam nüfusun %7 sine ulaşmıştır. Nüfus projeksiyonlarına göre bu rakamın 2020 yılında nüfusun %12’si 2050 yılında ise %20’sine ulaşması öngörülmektedir.³⁹ Bu öngörüler ışığında Türkiye’de yaşlıların yoksulluğu ve yaşlı bağımlılığı riskleri konusunda Avrupa Birliği 2020 Stratejisinde belirtilen “Risk altındaki insanlara yeterli gelir desteğinin ve tam sosyal güvenlik ve emeklilik ve sağlık hizmetlerine erişimlerinin sağlanması.”(European Commission 2010) önceliği doğrultusunda çalışmalar yapılması gerekmektedir.

3.1.2.7 Sağlık Bakanlığı

Türkiye’de 18. 02. 1992 tarih ve 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkındaki Kanun ile Yeşil Kart uygulamasına geçilmiştir.

³⁹ DPT, **Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, 2007, s.12.

Kanunun 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” olarak belirlenmiştir. Kanunun kapsamına, hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan ve bu Kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı, asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3’ünden az olan ve Türkiye’de ikamet eden Türk vatandaşları girmektedir.

Yeşil kart bu yapısı ile hem bir hizmet, hem de bir sosyal yardım olarak değerlendirilebilir. Fakat ülkemizdeki Yeşil Kart sahibi nüfusun oranının hızla yükselmesi bu konuda doğru değerlendirme imkanı sunmamaktadır. 2006 yılının rakamları ile Türkiye’de toplam 12. 946. 253 kişi Yeşil Kart sahibi, başka bir deyişle, Türkiye nüfusunun yaklaşık 1/5’i (% 19,8) sağlık giderlerini Yeşil Karttan karşılamak durumundaydı. Türkiye’de yeşil kart uygulaması batı illerinde düşük, doğu illerinde ise yüksek oranlara ulaşmaktadır. İstanbul’da Yeşil Kart’a sahip nüfus %5,9 ile Türkiye’nin en düşük oranı iken sırasıyla, Bursa % 6,4, Bilecik ve Bolu % 6,7, Ankara ve Denizli % 7,0 Muğla % 7,3, Eskişehir % 7,5, İzmir % 7,6, Kocaeli % 7,7 ve Tekirdağ % 7,9 illeri izlemektedir. Yeşil Kartlı nüfus oranının en yüksek olduğu iller ise, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bu bölgelerdeki 11 ilde nüfusun yarısından fazlası Yeşil Kart sahibidir. İlk sırada % 68,8 ile Hakkari yer almaktadır. Onu % 68,6 ile Van takip etmektedir. Güneydoğu Anadolu Bölgesinin en büyük illeri olan Diyarbakır ve Şanlıurfa’da Yeşil Kartlı oranı sırasıyla % 46,2 ve % 41,4’tür. ⁴⁰

Son yıllarda yapılan çalışmalar ve uygun olmayan kişilere verilen Yeşil kart’ların iptali ile Yeşil Kart sahiplerinin sayısı 9.521.000 kişiye düşürülmesine rağmen, tedavi giderlerinin yanısıra ilaç giderlerinin de %80 oranında karşılanmaya başlanması nedeni ile sağlık giderleri artmıştır. Yeşil Kart sahiplerinin sağlık ve

40 Sağlık Bakanlığı, “Yeşil Kart Kayıtlarının İllere Göre Dağılımı,” 2010(Çevrimiçi), http://ykart.saglik.gov.tr:8888/ykbs/ykbs_ilceaktif.jsp.

tedavi giderleri 2009 yılında döneminde 5 Milyar 506 Milyon Türk Lirası olmuştur.⁴¹ Yeşil Kart sahiplerinin sağlık giderlerinin ve 2010 yılı itibari ile 7 Milyar Türk Lirasını aşması beklenmektedir.⁴²

3.1.2.8 Yerel Yönetimler

Yerellik kavramı Avrupa Birliği yaklaşımında kamu hizmetlerinin sunulmasında halka yakınlığı esas almakta ve yerel yönetimleri bu konuda “genel yetkili kılmaktadır. Avrupa Birliğine Uyum sürecinde bu yaklaşımın ülkemizde yansıması olarak Belediye kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanununda yapılan değişikliklerle yerel yönetimlere sosyal yardım ve hizmet alanında görevler verilmiştir.⁴³

Belediyelerin görev tanımına 07. 12. 2004 tarih 5272 sayılı Belediyeler Kanununu ile mahalli ve müşterek nitelikte sosyal hizmet yapılması ve nüfusu 50 bini geçen yerleşimlerde çocuklar ve kadınlar için korunma evleri açılması ve hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler kullanılması eklenerek belediyelere sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yapma görevi verilmiştir. Aynı kanununun 38. maddesinde ve 60. maddesinde belediye bütçesinin yoksul ve muhtaçlar, kimsesizler ve özürülüler için kullanılmasına imkan tanınmıştır.

İl Özel İdareleri de 22. 02. 2005 tarihli İl özel İdaresi Kanunu ile mahalli ve müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları açılması görev ve sorumluluğuna sahip olmuştur.

41 DPT, **2011 Yılı Programı**, s.230.

42 Habertürk, “Yeşil Karta 2 Yıl Daha Devam,” Eylül 18, 2010(Çevrimiçi), <http://www.emekli.biz/component/content/article/165.html>, 12 Eylül 2010.

43 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.133.

3.2 Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yapılan alışmalar

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde, yoksulluk ve sosyal dışlanma konuları “Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu” ile ilk geniş çapta ilk kez gündeme gelmiştir. Bu rapor ile Türkiye'nin sosyal içerme sürecine hazırlanması için, yoksulluk sosyal dışlanma gibi konularda Birlik ile işbirliği yapması gündeme gelmiştir. Devlet İstatistik Enstitüsü ve Eurostat yoksulluk ve sosyal dışlanma ile ilgili göstergelerin oluşturulması için işbirliği yapmışlardır. Avrupa Birliği'nin mevcut veri sistemine uygun ilk çalışmalar neticesinde gelir farklılıklarının oldukça yüksek olduğu görülmüştür.⁴⁴

Bu rapor ile ilk kez, yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele konusunda bütünleştirilmiş bir ulusal strateji oluşturulması gündeme gelmiştir. Raporda Ayrıca, yoksulluk ve sosyal dışlanmışlıkla ilgili sosyal istatistik sistemlerinin AB'nin sosyal içermeye ilişkin ortaklaşa belirlenmiş göstergelerine uygun olarak iyileştirilmesi ve geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.⁴⁵

Türkiye'nin ağırlıklı olarak 1980'lerde oluşmuş yoksulluk politikaları ve mevcut yoksulluğu ölçme ve izleme yöntemleri AB'nin yoksulluk algısının çok gerisindeydi. 2002 krizi sonrasında artan yoksulluğun etkisini azaltmak için Dünya Bankası ile ortak yürütölen Sosyal Riski Azaltma Projesi ile uluslararası yoksulluk kriterlerine göre yoksulluk çalışmaları yapılmaya başlanmış oldu. Devlet İstatistik Enstitüsü bu yıl ilk defa yoksullukla ilgili uluslararası kriterlere göre “Hanehalkı Bütçe Araştırmaları Anketi” düzenlemiştir.⁴⁶

44 Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2002, s.80.

45 A.e.

46 TÜİK, **Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı**, s.32.

Sosyal dışlanma ile mücadelenin ulusal bir strateji ile yürütülmesi doğrultusunda, 24 Temmuz 2003 tarihli ve 25178 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete'de Ulusal Programın "Sosyal Politika ve İstihdam" başlığı altında "Sosyal Dışlanma ile Mücadele Topluluk Programı" yayımlanmıştır. Yayımlanan program ile bu çalışmaların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı koordinasyonu ile yürütülmesi karara bağlanmıştır. Bu program ile Türkiye Lizbon stratejisinin ilkelerini benimsemiş ve bu stratejiye dahil olmuştur.⁴⁷

Türkiye'nin yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele politikaları için 2004 yılı çok önemli bir kilometre taşı olmuştur. Brüksel'de gerçekleştirilen 16-17 Aralık 2004 tarihli Avrupa Zirvesi'nde Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine 3 Ekim 2005'de başlanması kararı ile yeni bir döneme girilmiştir. Bu kadar ile Türkiye "Avrupa Birliği'nin Yoksullukla mücadele ve Sosyal İçerme Stratejisinin" bir parçası olmuştur.

Birliğin sosyal içerme sürecine uyum için aday ülkelerden hazırlamalarını istediği "Ortak İçerme Belgesi" ile ilgili hazırlıklar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı koordinasyonunda Aralık 2004 tarihinde gerçekleştirilen bir seminer ile başlatılmıştır. Türkiye'nin yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede izleyeceği politikaların temelini oluşturan Ortak İçerme Belgesi'nin oluşturulması, sosyal politika alanında uyum sürecindeki en önemli basamaklardan biridir.

Türkiye'nin 3 Ekim 2005 tarihinde başladığı Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerinde yoksulluk ve sosyal dışlanma 19. Fasal içerisinde "Sosyal Koruma" başlığı altında yer almıştır. Bu fasıl ile ilgili tarama süreci 2007 yılında başlatılmıştır. Bu süreç neticesinde Türkiye'nin henüz bu fasıl ile ilgili müzakerelere hazır olmadığı belirtilmiştir. Bu Fasıl ile ilgili açılış kriteri 17 Ocak 2007'de belirlenmiştir. Sendikal haklarda düzenleme ve kayıt dışı istihdama yönelik eylem planı kriterleri henüz

⁴⁷ Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.137.

yerine getirilmediğinden bu fasıl henüz açılmamıştır.⁴⁸

Sosyal dışlanma ile mücadele, 2011-2013 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program'da da yer almıştır. Programda Gelir dağılımının iyileştirilmesi, yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında bulunan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata katılımlarının artırılarak yaşam kalitelerinin yükseltilmesi ve toplumla bütünleşmelerinin sağlanması temel amaç olarak belirtilmiştir. Bu doğrultuda programın hedefleri şu şekildedir;

1. Gelir dağılımı, sektörel politikalar ve transferler aracılığıyla iyileştirilecektir.
2. Dezavantajlı gruplar için eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi temel hizmetlere erişilebilirlik ve iş imkanları artırılacak ve özürülülerin ekonomik ve sosyal hayata katılımlarının artırılması için sosyal ve fiziki çevre şartları iyileştirilmeye devam edilecektir.
3. Çalışabilecek durumda olan yoksullara yönelik sosyal yardım ve hizmetler, yoksulluk kültürünün oluşmasını önleyici ve yoksul kesimin üretken duruma geçmesini sağlayıcı nitelikte olacak; çalışamayacak durumda olan yoksullar ise düzenli sosyal yardımlarla desteklenecektir.
4. Aile eğitim programları yaygınlaştırılacak, kadınlara ve çocuklara yönelik şiddete karşı daha yoğun mücadele edilecek, dezavantajlı çocuklar yönelik önleyici, koruyucu ve rehabilite edici hizmetlerin kalitesi artırılacaktır.
5. 5982 sayılı Kanun'la Anayasa hükümlerinde kadınlar, çocuklar, yaşlılar, özürülüler ve aileye yönelik olarak gerçekleştirile değişiklikler çerçevesinde ilgili mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Bu beş temel hedef incelendiğinde, Avrupa Birliği'nin sosyal içerme politikaları ile tam uyumlu olduğu görülmektedir. 2010 yılına kadar yayımlanan

⁴⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Daire başkanlığı, **19.FASIL: Sosyal Politika ve İstihdam "Açılış Kriterlerinde Geline Son Aşama"**, Ankara, 2007, s.3.

İlerleme Raporlarında altı çizilen konuların bu hedef listesinde yer aldığı görülmektedir.⁴⁹

Türkiye'de yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele konusundaki uyum çalışmaları bir taraftan Ortak İçerme Belgesi hazırlıkları ile, diğer taraftan ise DPT tarafından Orta Vadeli program doğrultusunda yayımlanan yıllık programlar ile devam etmektedir.

3.2.1 JIM (Ortak İçerme Belgesi)

Avrupa Birliği'ne katılım öncesi bütün aday ülkelerden Avrupa Komisyonu ile ortaklaşa olarak Ortak İçerme Belgesi(JIM - Joint Inclusion Memorandum) hazırlanması beklenmektedir. Ortak İçerme Belgesi'nin hazırlanmasındaki amaç Lizbon Stratejisi ve Nis Zirvesinde alınan kararlar doğrultusunda izlenecek yöntem "Sosyal İçermede Açık İşbirliği Yöntemine" ülkenin üye olduğunda tam katılımını sağlamaktır.⁵⁰

Orta İçerme Belgelerinin genel hatları, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele ile ilgilidir. Belgenin amacı Avrupa Birliği'nin temel hedeflerini ulusal politikalara aktarmak ve bu hedefleri uygulamaya geçirmek ve gözlemlerini yapmak üzere anahtar politikaları belirlemektir. Ortak İçerme Belgesi ile Avrupa sosyal politikasına uyum ve eşgüdümün sağlanması, istatistiki metodoloji'de Avrupa Birliği ile birörnekliğin sağlanıp, gözlem, emsal tarama ve karşılıklı öğrenme ve iyi örneklerin değişimi gibi hedeflerle AİY'nin temel fonksiyonlarına işlerlik kazandırma hedeflenerek sosyal uyumu artırmak amaçlanmaktadır.

49 DPT, **Orta Vadeli program: 2011-2013**, Ankara, 2007, s.45.

50 European Commission, "Joint Memoranda on Social Inclusion,".

Aday ülkelerden Açık İşbirliği Yöntemi'ne uyumu için hazırlanması istenen Ortak İçerme Belgelerini, 2004 yılında Avrupa Birliği üyesi olan, Kıbrıs Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya Malta, Polonya Slovenya ve Slovakya 18 Aralık 2003'de hazırlamış ve Avrupa Komisyonu ile karşılıklı imzalamışlardır. Birliğe 1 Ocak 2007'de katılan Bulgaristan 3 Şubat 2005'de Romanya ise 20 Haziran 2005 tarihlerinde Ortak içerme Belgelerini imzalamışlardır. Böylece Lizbon Stratejisi'nden sonra Birliğe katılan bütün aday ülkeler JIM belgesini imzalamıştır.⁵¹

Türkiye'nin Avrupa Sosyal Dışlanma ile Mücadele Stratejisine dahil olmasının ilk aşaması olan JIM'in hazırlanmasına ilişkin çalışmalar, 3 Aralık 2004 tarihinde Ankara'da Avrupa Komisyonu yetkilileri ile ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, sosyal ortakların, sivil toplum örgütlerinin ve üniversitelerin temsilcilerinin katıldığı bir toplantı ile başlatılmıştır.⁵²

Hazırlanan taslak metne ilişkin olarak Avrupa Komisyonunun da talebi ile "sağlık, eğitim, istihdam, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler, yoksulluk, sosyal güvenlik, kadın-erkek eşitliği, özürülüler, çocuklar ve bölgesel farklılıklar" konularında ilgili kurumların ve Avrupa Komisyonu uzmanlarının da katılımı ile bir dizi teknik toplantı gerçekleştirilmiş ve metnin geliştirilmesi amacıyla karşılıklı görüş alışverişinde bulunulmuştur.⁵³

31 Aralık 2008 tarihli Resmi Gazetenin Mükerrer sayısında yayımlanan Ulusal Program içeriğindeki 19. Fası'nın Öncelik 19. 3 maddesi Ortak Sosyal İçerme Belgesi (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) ile ilgili çalışmaların bitirilmesi ve her iki izleme sürecinin aktif olarak

51 A.e.

52 Coşkun ve Tireli, **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye**, s.137.

53 SYDGM, "JIM(Joint Inclusion Memorandum) - İçerme Belgesi," **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, 2009(Çevrimiçi), <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/195/JIM+Belgesi/>, 18 Ağustos 2010.

uygulanmasın öngörmüştür. Ortak Sosyal İçerme Belgesi'nin (JIM) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2009 yılında tamamlanması öngörülmesine rağmen çalışmalar henüz tamamlanamamıştır. .⁵⁴

JIM'in hazırlanması süreci; yoksulluk ve sosyal dışlanmanın mevcut boyutunun/ kapsamının ölçümü ve temel problemlerin tanımlanması; sosyal istatistik sistemlerinin gelişimi ve sosyal dışlanma ile ilgili ortak Avrupa Birliği göstergelerinin benimsenmesi; sosyal dışlanmaya yol açabilecek sorunların değerlendirilmesi; Nis'de kabul edilen kapsamlı ortak hedefler ve çalışma yöntemleri (açık işbirliği yöntemi) hakkında Türkiye'deki bilincin artırılması; yoksulluk ve sosyal dışlanma ile etkili mücadelede bütünleştirilmiş ulusal bir stratejinin mevcut unsurlara dayanarak gelişimi; yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele ve daha büyük bir sosyal içermenin sağlanması amacıyla Türkiye'de benimsenen mevcut politikaların ve yapılan son politika reformlarının değerlendirilmesi; AB katılım öncesi yardımlarının desteklenmesi için politika öncelikleri üzerinde bir uzlaşmanın oluşması ve uygulama ve gelecekteki politikaların gözden geçirilmesine katkıda bulunacaktır.

JIM, taslağı sekiz bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölümde ekonomik arkaplan, sosyal harcamalar ve işgücü piyasasındaki durum, ikinci bölümde sosyal dışlanma açısından çeşitli alanlardaki (nüfus ve demografi, gelir dağılımı ve yoksulluk, sağlık, konut, sosyal hayata dahil olmada güçlüklerle karşılaşan "dezavantajlı" olarak tanımlanan gruplar, eğitim, sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler, ulaşım) mevcut durum açıklanmakta ve analiz edilmektedir.

54 A.e.

Üçüncü bölümde, ilk iki bölümdeki analizlere dayanarak her bir başlıktaki (kişilerin istihdama, sosyal güvenlik hizmetlerine, sosyal yardım ve sosyal hizmetlere, sağlık hizmetlerine, konut hizmetlerine, eğitime ve ulaşım erişimi) temel sorun alanları belirlenmektedir.

Dördüncü bölümde ise bu alanlarda sosyal dışlanmanın önlenmesi ve herkesin hizmetlere etkin erişiminin sağlanabilmesi için uygulanması gereken politika öncelikleri tanımlanmakta, bunların yürütülmesinden sorumlu kurumlar belirlenmekte, mevcut durumun zayıflıkları ve güçlü yönleri vurgulanarak kısa ve orta vadeli taahhütleri içeren "yapılması gerekenler" sıralanmaktadır.

Beşinci bölümde yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede gerçekleştirilen tüm faaliyetlerde kadın-erkek eşitliğinin teşvik edilmesi üzerinde yoğunlaşmakta, cinsiyet konuları ile kadın-erkek eşitliğinin yukarıda açıklanan politikalarla ve yapılarla nasıl ortak bir noktada buluşturulduğu ve bütünleştirildiği; bunların tamamlanması için hangi özel önlemlerin ve yapıların gerekli olabileceği ortaya konulmaktadır.

Altıncı bölümde istatistik sistemleri ve göstergeleri incelenmekte, sosyal veri tabanlarının incelenmesi ve Eurostat tarafından belirlenenler göstergelerle (özellikle İşgücü Anketi, Laeken Göstergeleri ve SILC-Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması verileri) ulusal verilerin karşılaştırılabilirliği değerlendirilmektedir.

Yedinci bölümde sosyal içermeye verilebilecek potansiyel mali destek AB Komisyonu tarafından belirlenmekte ve belgeye eklenmektedir.

Son bölüm olan sekizinci bölümde ise, sosyal dışlanma ve yoksulluk alanında Türkiye'nin öncelikleri Komisyon ile ortaklaşa olarak belirlenecek ve belirlenen bu öncelikler bağlayıcı nitelikte olacaktır.⁵⁵

⁵⁵ Fulya Saner, "Ortak İçerme Belgesi(Joint Inclusion Memorandum-JIM)," **Çalışma ve Sosyal**

3.2.2 SYDGM Tarafından Yürütülen Çalışmalar

3.2.2.1 Sosyal Riski Azaltma Projesi

28 Kasım 2001 tarih ve 24597 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren SRAP’ın amacı üst üste yaşanan ekonomik krizler sonrası oluşan yoksullukla mücadelede etkin politikaların geliştirilmesi ve bu politikaları uygulayan kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesidir. ⁵⁶

SRAP için Dünya Bankasının ana borç veren kuruluşu olan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası(International Bank for Reconstruction and Development; IBRD)’ndan 500 Milyon\$ kredi sağlanmıştır, kredi, 5 yıl ödemesiz 15 yılda ödeme koşuluyla verilmiştir. Projenin toplam maliyeti, 635 Milyon \$ olup Proje 31 Mart 2007’de sona ermiştir ve Proje 31 Mart 2008 tarihinde Dünya Bankası tarafında kapanmıştır. ⁵⁷

2002 yılında uygulamaya konulan ve 31 Mart 2007 tarihinde son bulan SRAP, birbiriyle bağlantılı dört bileşenden oluşmaktadır. Bunlar;

- **Hızlı Yardım Bileşeni:** Yaşanan ekonomik krizin muhtaç nüfus üzerindeki etkisini azaltmayı hedefleyen bu bileşen altında 100 Milyon \$ ayrılmış olup bu fonlar aşağıdaki faaliyetlerde kullanılmak üzere tek seferde ödeme yapılarak Nisan 2002’de bütünüyle dağıtılmıştır. .

(i) Okula devam paketleri (okul formları, ayakkabılar, kırtasiye, okul kitapları);

Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Daire Başkanlığı Bülteni, Şubat 2007.

56 D.P.T., **Dokuzuncu kalkınma Planı 2007-2013 Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu**, s.30.

57 World Bank, “Turkey - Social Risk Mitigation Project (SRMP),” **Turkey - Social Risk Mitigation Project (SRMP). Vol.1 of 1**, 2008(Çevrimiçi), <http://go.worldbank.org/CBGP8Q12S0>, 15 Eylül 2010.

(ii) Sağlık harcamalarını karşılayamayan yoksul kişiler için ilaç ve tıbbi gereçler ve

(iii) Kriz nedeniyle ortaya çıkan gerçek ihtiyaçların karşılanması için mevcut sosyal yardım programlarının (öncelikle gıda ve ısınma yardımı) genişletilmesi.

- **Kurumsal Gelişim Bileşeni:** Yoksullara hizmet ve sosyal yardım sağlayan devlet kurumlarının kapasitesini artırma amacıyla SYDGM, buna bağlı 931 Vakıf (SYDV) ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) gibi kilit önem taşıyan devlet kurumlarının kurumsal kapasitelerini güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu Bileşenin önemli hedefleri arasında,
 - (i) politika araştırma, izleme ve değerlendirme (İ&D) kapasiteleri;
 - (ii) Yönetim Bilgi Sistemi (YBS) ve bilgi teknolojilerinin geliştirilmesi;
 - (iii) personel gelişimi ve eğitim; ve
 - (iv) kamu bilgilendirme kampanyaları yer almaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) yoksulluğu, daha sık uygulanan hane gelir ve harcama araştırmaları ile izleme kapasitesi artırılmaktadır. Bu da SYDGM, SYDV'leri, SHÇEK ve DİE'ye, YBS için teknik destek, eğitim, bilgisayar ve diğer ekipmanın sağlanmasını içermektedir. Bu bileşenin toplam kaynağı 36,6 Milyon \$ olup tamamı kullanılmıştır.

- **Şarh Nakit Transferi Bileşeni:** Temel Sağlık ve eğitim hizmetlerinin iyileştirilmesi için nüfusun en yoksul %6'lık bölümüne yönelik bir sosyal yardım sistemi kurma
- **Yerel Girişimler Bileşeni:** Yoksulların gelir elde etme ve istihdam fırsatlarını artırma.

SRAP **Yerel Girişimler Bileşeni** kapsamındaki proje destekleri (gelir getirici, istihdama yönelik eğitim, işbirliğine yönelik sosyal yardım/hizmet amaçlı, geçici istihdam ve toplum kalkınması projeleri) ve **Şartlı Nakit Transferi Bileşeni** (ŞNT sağlık ve eğitim yardımları) 31 Mart 2007 tarihinden itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün sosyal yardım ve proje destek programları bünyesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarıyla sürdürülmektedir.⁵⁸ Bu nedenle aşağıda ayrı başlıklar olarak değerlendirilecektir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından SRAP kapsamında sağlanan yardım ve hizmetler yoksullukla mücadele alanında ülkemizde yürütülen, objektif kriterler üzerine inşa edilen, başarılı bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Bu uygulamaların geliştirilmesi, erişilebilirliğinin artırılması, sürdürülebilir bir kurumsal yapıya kavuşturulması gereklidir.⁵⁹

3.2.2.1.1 Şartlı Nakit Transferi

SRAP'ın Şartlı Nakit Transferi bileşeni kapsamında, yoksulluk nedeniyle çocuklarını okula kaydettiremeyen, gönderemeyen veya okuldan almak zorunda kalan, okul öncesi çocuklarını düzenli sağlık kontrollerine götüremeyen ailelerin ya da düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan anne adaylarının ekonomik yönden desteklenmesi ve Türkiye'de düzenli bir nakit sosyal yardım sisteminin yerleştirilmesi amaçlanmaktadır.⁶⁰

58 SYDGM, "SYDGM Uygulaması Bilen Projeler," **Proje Değerlendirme ve İzleme Dairesi**, 2010(Çevrimiçi), <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/203/Uygulaması+Bilen+Projeler/>, 17 Eylül 2010.

59 D.P.T., **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu**, s.30.

60 A.e.

Bir SRAP bileşeni olarak uygulanmaya başlanan ŞNT, SRAP'ın 2007 yılında sona ermesi ile birlikte SDYGM bünyesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu kaynakları ile sürdürülmektedir. kapsamında yürütülen ŞNT yardımlarının detaylı olarak başlıkları aşağıdaki gibidir:

1. **Şartlı Nakit Transferleri Sağlık Yardımı:** SYDGM tarafından yapılan sağlık desteklerinin yanında, nüfusun en muhtaç kesimine dahil olan ailelerin çocuklarının ve anne adaylarının temel sağlık hizmetlerine tam olarak erişimini hedef alan bir sosyal güvenlik ağı oluşturmak amacıyla, bütün illerde Şartlı Nakit Transferi Sağlık Yardımları uygulanmaktadır.⁶¹ ŞNT Sağlık yardımları kapsamında, yoksul ailelerin 0-6 yaş grubundaki çocuklarını düzenli olarak sağlık kontrolüne götürmeleri ve yoksul anne adaylarının gebelik süresince düzenli sağlık kontrollerini yaptırılmaları şartıyla para yardımı yapılmaktadır. 2009 Eylül ayı itibari ile toplam 836. 506 anne ve anne adayına 112. 050. 631 TL ödeme yapılmıştır.⁶²
2. **Şartlı Nakit Transferleri Eğitim Yardımı:** Nüfusun en muhtaç kesimleri için temel eğitimde devamlılığın sağlanması amacıyla verilen yardımlardır. İlköğretime devam eden her kız çocuğuna 25 TL, her erkek çocuğa ise 20 TL nakit eğitim desteği verilmektedir. Orta öğretim için bu miktarlar (kız çocuklarına 45 erkek çocuklarına 35 TL) artmaktadır. Miktarlar her yıl yeniden düzenlenmekte ve artırılmaktadır. Eğitim desteği 12 ay boyunca devam etmektedir. Eğitim yardımları 2009 yılı için Eylül ayı itibari ile 787. 909 çocuğa ulaşmış ve toplamda 260. 834. 624 TL ödeme yapılmıştır.⁶³

61 World Bank, "Sosyal Riski Azaltma Projesi SRAP," **World Bank Group International Monetary Fund Boards of Governors Annual Meetings, Istanbul 2009**, 2009(Çevrimiçi), http://www.worldannual.org/project/detail/14/sosyal_riski_azaltma_projesi_sraps.html, 25 Eylül 2010.

62 SYDGM, "SDYGM Şartlı Nakit Transferleri," **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, Eylül 2, 2010(Çevrimiçi), <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/265/Sartli+Nakit+Transferi/>.

63 A.e.

Şartlı Nakit Transferleri, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede kullanılan en büyük kaynaklardandır. 2003 yılı ve 2009 Eylül ayı arasında toplam 1 milyar 719 milyon TL gibi ciddi bir kaynak şartlı transferler ile hedef kesin olan en yoksul %6'lık kesime aktarılmıştır.⁶⁴

Şartlı nakit transferlerinde göze çarpan bir yaklaşım ise kadının aile ve toplum içindeki konumunun güçlendirilmesi amacıyla ödemelerin doğrudan annelere yapılmasıdır. Ayrıca kız çocuklarının okullulaşma oranları ile ilköğretimden ortaöğretime geçiş oranlarını artırmak amacıyla, kız çocuklarımıza ve ortaöğretimde devam eden öğrencilere verilen yardım miktarları daha yüksek tutulmuştur.

Avrupa Birliği temel sağlık ve temel eğitimi bireyin en temel yaşamsal hakları olarak değerlendirmektedir. Sosyal devlet ilkesi gereği vatandaşlara temel sağlık ve temel eğitimin sunulmasını sağlanmasını hedefleyen ŞNT uygulamalarının yararlanıcı sayısının bu derece yüksek olması, temel sağlık ve temel eğitim konularında olumlu bir gelişme gibi görülse de, yararlanıcı sayısının bu kadar yüksek olması nedeniyle düşündürücüdür. Ayrıca bu yardımlar konusunda, toplumun yoksul kesiminde temel sağlık ve temel eğitim gibi sosyal hizmetlere erişimi bir hak olduğu bilincinin artırılması ve yoksulluk kültürü içerisinde bu hizmetlerin sadece yardıma erişim için alınmamasının temini gerekmektedir.

3.2.2.2 Yerel Girişimler Bileşeni

Sosyal Riski Azaltma Projesi Yerel Girişimler Bileşeni dahilinde yoksul kesimlerin gelir elde etme ve istihdam fırsatlarını artırmaya yönelik çabalarının desteklenmesini öngören SRAP Yerel Girişimler Bileşeni kapsamında, yoksul insanların gelirlerini

⁶⁴ SYDGM, **2003-2009 Şartlı Nakit Transferleri Ödeme Raporu**, Şartlı Nakit Transferleri Ödeme Raporları, 2009(Çevrimiçi), http://www.sydgm.gov.tr/upload/mce/snt_20032009_eylul_odemesine_ait_ayrintili_rapor.xls.

arttırma, sürekli bir işe sahip olma ve sosyal hizmet sağlamak amacı ile hazırlanıp desteklenecek proje konuları beş başlık altında toplanmıştır. Bunlar:

- (i) Gelir getirecek projeler (geliştirilmiş teknik değerlendirme sağlanacaktır);
- (ii) İstihdam edilebilme özelliği kazandırılmasına yönelik eğitimler (yetişkinlere – özelliklere de kadınlara - okuma yazma öğretilmesi de dahil), işsiz gençlere teknik ve yaşam becerileri kazandırılmasına yönelik eğitimler (nasıl iş bulunacağı, küçük işletme kurulacağı, vb. konular dahil);
- (iii) Yerel altyapının ve toplumsal değerlerin iyileştirilmesi ile bağlantılı çalışma faaliyetlerini destekleyecek geçici toplumsal istihdam olanakları;
- (iv) Çocuklar, gençler, engelliler ve yaşlılara yönelik (SHÇEK ve STÖ'ler tarafından sağlananlar da dahil olmak üzere) maliyet etkin sosyal hizmetlerin genişletilmesi ve;
- (v) Yukarıdakilerin tümünü birleştirebilen ve topluma dayalı altyapıyı içeren bir toplumsal kalkınma projeleridir.⁶⁵

Sosyal Riski Azaltma Projesi'nde 2007 ye kadar “**Yerel Girişimler Bileşeni**” için ayrılan kaynak 133,9 Milyon \$ olarak gerçekleşmiştir. Mart 2007'de SRAP'ın sona ermesi ile SDYTF kaynakları ile devam eden desteklerde “Gelir getirici projeler” ile 107. 002 kişi desteklenmiş ve destekler 216. 910. 823 TL olmuştur”, “İstihdam edilebilirliği artırıcı eğitimler projesi” ile 15. 922 kişi desteklenmiş ve 12. 211. 326 TL kaynak aktarılmıştır, en çok katılımın olduğu alan ise “İşbirliğine yönelik sosyal hizmet projeleri” olup 756. 564 kişi bu yardımdan yararlanmıştır, aktarılan kaynak 61. 801. 095 TL olmuştur, “Toplumun kalkınmasına yönelik projeler”de ise 10. 029 kişi desteklenirken 5. 076. 363 TL'lik kaynak kullanılmıştır.⁶⁶

65 World Bank, “Turkey - Social Risk Mitigation Project (SRMP),”.

66 A.e.

3.2.2.3 Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi(KASDEP)

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü bünyesinde, kırsal yoksulluğu azaltmak ve kırsal alanda yaşayan kişileri üretime yönlendirerek onları yoksulluk riskinden uzaklaştırmak amacıyla Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi oluşturulmuştur. Proje, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Devlet Bakanlığı arasında 16. 08. 2003 tarihinde imzalanan Protokolle 2003 yılı Ekim ayında başlatılmıştır.⁶⁷

Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi ile, kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelere en uygun organizasyonla, gelir seviyesini yükseltme, istihdamı artırma, üretilen tarımsal ürünleri mahallinde değerlendirme ve pazarlama alanlarında gerekli maddi ve teknik desteği zamanında ulaştırarak, onların üretime katılmaları ve üretimde sürekliliklerinin sağlanması amaçlanmıştır.⁶⁸

Projenin uygulanması ile tarımsal üretim yapabilmek için yeterli kaynağa sahip olmayan, bir kooperatif bünyesinde birleşip süt sığırcılığı ve koyunculuk yaparak gelir elde etmek isteyen kırsal alanda yaşayan 3294 sayılı yasa kapsamındaki vatandaşlar hedeflenmiştir. Projeden yararlanacak vatandaşlar, ilgili Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından belirlenmekte, kooperatif şeklinde koordine edilmeleri ise İl Tarım Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir

Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi ile üyeleri ekonomik yoksunluk içinde oldukları Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla belirlenen Tarımsal Kalkınma Kooperatiflerine (en az 50-en fazla 100 üyeden oluşan)

67 SYDGM, “Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP),” **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, 2009(Çevrimiçi), <http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/229>, 13 Eylül 2010.

68 A.e.

hayvancılık alanında destek verilmektedir. SDYGM verilerine göre 2009 Ocak-Aralık döneminde 51 proje için 95,6 Milyon TL kaynak aktarılarak 3. 282 ailenin desteklenmesi sağlanmıştır.⁶⁹

Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi, kır yoksullarını yararlanıcı olarak seçmesi ile diğer sosyal destek programlarından farklılık göstermektedir. Kır yoksullarını desteklemenin yanında, projeye başvuran kişilerin Tarım Kredi Kooperatifleri aracılığı ile organize bir yapının içinde koordine olmalarının sağlanması yoksul yararlanıcıların üretim mekanizmasının içinde yer almasını sağlayarak onlara güvence teşkil etmektedir. Proje yoksullara yönelik olması ve bireylerin organize olarak ortak üretime katılmaları ile diğer çiftçilere yönelik ekonomik programlardan farklı olarak sosyal yönü olan bir proje olarak öne çıkmaktadır.

3.2.2.4 Sosyal Yardım Bilgi Sistem (SOYBİS)

Türkiye'de sosyal yardımların birden çok kurum tarafından, bağımsız ve merkezi bir kayıt sisteminde izlenememesi nedeniyle, sosyal yardımlar ve sosyal yardımlardan faydalanan vatandaşların profili oluşturulamamaktadır. Ayrıca yardım kurumlarının koordinasyon içerisinde çalışmaması ve kurumlar arasında bilgi paylaşımının yapılmaması nedeniyle, sosyal yardımlar ihtiyaç sahipleri yerine, bu durumdan faydalanan kişilere mükerrer olarak yapılmakta ve yardımlar yeteri kadar etkin olamamaktadır. Sosyal yardımlardan yararlanmak isteyen bireyler, bu yardım ağında, başvurdukları kurum ve yardım konusunda yoksulluklarını ispatlamak durumundadırlar.

69 A.e.

Sosyal Dayanışma Ve Yardımlaşma Genel Müdürlüğü bünyesinde geliştirilen ve Birleşik Sosyal Yardım Hizmetleri projesinin omurgasını oluşturan “Sosyal Yardım Bilgi Sistemi(SOYBİS)”ile sosyal yardımlar konusunda yaşanan muhtaçlık belirlenmesi, yardım ağından faydalanma durumu, ve sosyal yardım alan vatandaşların profilinin oluşturulması hedeflenmiştir.⁷⁰

Bu amaçlar Avrupa komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa: 2020 Stratejisi'nde yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele konusunda belirtilen “Ulusal Düzeyde Beklentiler”den;

- Belirli bir risk altındaki grupların belirlenmesi (tek ebeveynli aileler, yaşlı kadınlar, azınlıklar, Roma insanları, engelli ve evsiz insanlar)
- Risk altındaki insanlara yeterli gelir desteğinin ve tam sosyal güvenlik ve emeklilik ve sağlık hizmetlerine erişimlerinin sağlanması.

maddeleri ile uyumlu olup, bu hedefleri gerçekleştirmek için kullanılacak en yeni ve önemli araçlardan biridir.

Özünde, sosyal yardımlar için başvurularda, yardıma gerçekten muhtaç olan yoksulluk ve sosyal dışlanmayı yaşayan ve en korunmasız gruptaki bireylerin tespitini hedefleyen SOYBİS projesi, Kamu tarafından yapılan sosyal yardımlar ve bireylerin izlenebilir varlıklarını ilgili kurumların veritabanları ile veri alış verişi yaparak tespit edip sosyal yardımlarda etkinliği artırmaktadır. SOYBİS yöntem olarak:

- İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü MERNİS veritabanından **adres bilgileri, nüfus-aile-kişi kayıt bilgileri,**
- İŞKUR veri tabanından kişinin **İŞKUR'a kaydının olup olmadığı, İşsizlik**

⁷⁰ SYDGM, **SOYBİS, Sosyal Yardım Bilgi Sistemi**, Ankara, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, 2009, s.11.

Sigortası, Kısa Çalışma Ödeneği ve İş Kaybı Tazminatı alıp almadığına ilişkin bilgileri,

- Vakıflar Genel Müdürlüğü veri tabanından kişinin **Muhtaç Aylığı** alıp almadığına ilişkin bilgileri,
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü veritabanından kişinin **Evde Bakım Aylığı** alıp almadığına ilişkin bilgileri,
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü veri tabanlarından **kişinin Şartlı Nakit Transferi, Gelir Getirici Proje ve Diğer Yardımlardan yararlanıp yararlanmadığına ilişkin bilgileri,**
- Sosyal Güvenlik Kurumu veritabanından kişinin **Sosyal Güvencesinin olup olmadığı, sağlık hizmetlerinden yararlanıp yararlanmadığı ve 2022 sayılı Kanuna göre Maaş (yardım) alıp almadığına ilişkin bilgileri,**
- Gelir İdaresi Başkanlığı veri tabanından kişinin **Vergi Mükellefiyeti ve üzerine kayıtlı aracı olup olmadığına ilişkin bilgileri,**
- Sağlık Bakanlığı veri tabanından veri tabanından kişinin **Yeşil Kartı olup olmadığına ilişkin bilgileri,**
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nden kişinin üzerine kayıtlı **gayrimenkulü olup olmadığına ilişkin bilgileri,**
- Kredi ve Yurtlar Kurumundan **burs ve kredi alıp almadığına ilişkin bilgileri,**
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Çiftçi Kayıt Sisteminden de kişinin **Arazi Varlığı, Ekili Arazi Varlığı, Tarımsal Desteklerden yararlanıp yararlanmadığı ve büyükbaş/küçükbaş hayvan sayısına ilişkin verileri temin edilmekte,**

bu parametreleri kullanarak sosyal yardım için başvuran bireylerin başvurularını değerlendirmekte ve tesis edilen yardımların izlenmesini temin etmektedir.⁷¹

Bu beklentileri karşılamak adına SOYBİS projesinin sunduğu faydalar:

- Yardım başvurusu yapan bireylerim muhtaçlıkları merkezi veri tabanları

71 A.e., s.12.

kullanılmak suretiyle **kurum** tarafından yapılmakta, bireyler muhtaçlıklarını ispatlamak zorunda bırakılmamaktadır.

- Yardım başvurusu yapan bireyler tek tek kamu kurumlarını dolaşarak durumları ile ilgili evrak toplamak yerine; **sadece Nüfus Cüzdanlarını** ibraz etmek suretiyle yardıma müstahak olup olmadığı belirlenmektedir.
- Yoksul bireylerin **yardıma erişim süreci kısaltılmıştır**,
- Kamu kurumları tarafından **mükerrer yardım verilmesi engellenmiş** olup; sosyal yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ve daha geniş bir kitleye ulaşması hedeflenmiştir,
- SYD Vakıflarında yaşanan yoğunluk giderilerek, Vakıf çalışanlarının yoksulluk profili oluşturmak için sosyal inceleme (hane ziyareti) yapmaları için ayırdıkları zaman artırılmıştır,
- Etkin sosyal yardım politikaları geliştirilmesine yönelik gereken sağlıklı istatistiki bilgi için alt yapı oluşturulmuştur.

SOYBİS projesi Avrupa Birliği'nin 2009 e-practice(e-uygulama)raporunda yer almış⁷² ve bunun yanı sıra Türkiye Bilişim Derneği tarafından düzenlenen Bilişim Yıldızları e-Dönüşüm Yarışması⁷³ e-devlet kategorisinde ödül kazanmasının ardından TÜSİAD tarafından düzenlenen 7. eTR Ödülleri'nde⁷⁴ "Kamudan Kamuya e-Hizmetler" kategorisinde "Birincilik" ödülüne layık görülmüştür.

72 Epractice.eu, "TR: Social Assistance Information System," **Epractice.eu**, 2009(Çevrimiçi), <http://www.epractice.eu/en/library/295292>, 19 Ağustos 2010.

73 Bilisimyıldızları http://www.bilisimyildizlari.com/forms/sonuclar_2009.aspx , **Bilişim Yıldızları**, 19 Ağustos 2010

74 ETR Ödülleri <http://www.etrodulleri.org/kazananlar.asp>, **ETR Ödülleri**,19 Ağustos 2010

3.3 Devlet Planlama Teşkilatı Tarafından Yürütülen Çalışmalar

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülen Sosyal Destek Programı (SODES), GAP Eylem Planının Sosyal Gelişmenin Sağlanması bileşeni altında oluşturulmuş, GAP illerinde istihdam, sosyal bütünleşme, kültür, sanat ve spor alanlarında göç, yoksulluk ve işsizlik gibi sorunların ve değişen sosyal yapının ortaya çıkardığı ihtiyaçlara kısa sürede karşılık vermeyi hedefleyen bir sosyal programdır. SODES kendisini insan odaklı bir program olarak tanımlamaktadır.⁷⁵

SODES'in hedef kitlesi özellikle bölgede yoksulluk ve sosyal imkanlara erişimde sıkıntı yaşayan; çocuklar, gençler, kadınlar, işsizler, yoksullar, göç etmişler ve kentlerin gecekondü bölgelerinde yaşayan bireyler ve gruplar olarak belirlenmiştir. SODES Programı kapsamında Valiliklerin koordinasyonunda yerel düzeyde uygulanan SODES projeleri, istihdam edilebilirliği artırmayı, toplumun dezavantajlı kesimlerinin ekonomik ve sosyal hayata daha fazla katılmalarını sağlamayı ve kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetler yoluyla bölgedeki çocuk, genç ve kadınların kendilerini daha iyi ifade etmelerini amaçlamaktadır. SODES projeleri kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği sağlanması ile yerel aktörleri geniş şekilde yetkilendirerek projelerde esneklik ve uygulamaların yerel olarak sahiplenilmesini hedeflemektedir.

Programın Avrupa Birliği ile organik bir bağı olmasa da Nis Zirvesi'nde belirlenen ve Avrupa Sosyal Gündeminin temelini oluşturan "istihdamı ve istihdama erişimi kolaylaştırmak, sosyal dışlanma riskini önlemek, en zayıflara yardım etmek ve ilgili bütün kurumları harekete geçirmek ilkeleri ile birebir örtüşmektedir. Ayrıca programın yürütülmesinde, Avrupa Birliği'nin benimsediği yerellik(subsidiarity) ve insan odaklı yaklaşım ilkeleri belirlenmiştir. SODES programının hedef kitlesi ve uygulama araçları ve faydalanıcıları ile değerlendirildiğinde yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede Avrupa uygulamaları ile paralellik göstermektedir.

⁷⁵ DPT, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Destek Programı (SODES), s.10.

SODES kapsamındaki çalışmalar toplumsal hayata etkin şekilde katılmakta zorluklarla karşılaşan bu kesimler için yeni fırsatlar oluşturmakta ve bu kesimin kendine olan güvenini artırarak toplumsal yaşamın daha sağlıklı bir şekilde işlemesine yardımcı olmaktadır. SODES bu yönüyle bölgede ve bölgeden başlayarak ulusal düzeyde sosyal restorasyonun gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır.

SODES istihdam, sosyal içerme, kültür, sanat ve spor olmak üzere üç bileşenden oluşmaktadır:

- **İstihdam bileşeni:** Bu bileşen kapsamındaki projeler ile istihdam edilebilirliğin artırılması, ildeki ve bölgedeki ihtiyaçlara uygun alanlarda nitelikli işgücünün ve mesleki bilgi ve birikimin geliştirilmesi, toplumun dezavantajlı kesimlerinin istihdama erişiminin kolaylaştırılması ve kendi işini kurabileceklere destek olunması hedeflenmektedir.
- **Sosyal içerme bileşeni:** Bu bileşen kapsamındaki projeler ile yoksulluğun azaltılması, sosyal yardım alan yoksul kesimin kendi geçimini temin edecek duruma getirilmesine destek olunması, yaşlı, özürlü, kadın ve çocuklar gibi toplumun öncelikli kesimlerinin yaşam standartlarının yükseltilmesi ve bunlara götürülen hizmetlerin kalitesinin artırılması beklenmektedir.
- **Kültür, sanat ve spor bileşeni:** Bu bileşen kapsamındaki projeler ile toplumun ihtiyaç duyduğu kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetlerin geliştirilmesi, özellikle çocukların ve gençlerin bu tür faaliyetlere yönlendirilerek yeteneklerinin açığa çıkartılması ve kendilerine ve topluma yararlı alışkanlıklar edinmelerine yardımcı olunması beklenmektedir.

Tablo 16: SODES Projelerinin Bileşenlerine Göre Dağılımı (TL)

Proje Türü	2008		2009		TOPLAM	
	Proje Sayısı	Proje Tutarı (TL)	Proje Sayısı	Proje Tutarı (TL)	Proje Sayısı	Proje Tutarı (TL)
İstihdam	81	6.825.350	157	17.335.850	238	24.161.200
Sosyal İçerme	121	17.410.620	300	46.230.700	421	63.641.320
Kültür Sanat ve Spor	196	17.764.030	321	28.297.750	517	46.061.780
Toplam	398	42.000.000	778	91.864.300	1.176	133.864.300

Kaynak: DPT, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Destek Programı (SODES), <http://www.sodes.gov.tr/SODES.portal> 19.09.2010(Çevrimiçi), s.10.

SODES'e 2008 yılında 398 proje için 42 milyon TL ve 2009 yılında 778 proje için yaklaşık 92 milyon TL tahsis edilmiştir. 2010 yılında ise Yatırım Programında SODES için 155 milyon TL kaynak ayrılmıştır. 2008 ve 2009 yıllarında GAP bölgesinde uygulanan SODES'in kapsamı 2010 yılında DAP illerini içerecek şekilde genişletilmiştir. ⁷⁶

76 A.e., s.12.

SONUÇ

Yoksulluk evrensel bir olgu olarak farklı koşullarda farklı biçimler kazanmaktadır. Yoksulluk sorununu tanımlamak için geçerli tek bir yoksulluk tanımı yapılması mümkün değildir.

Yapılan çalışmalar ve incelemelerin ortak sonucu, yoksulluğun dinamik ve çok yönlü bir olgu olduğu yönündedir. Sorunun çözülmesi için, öncelikle sorunun kavranması ve tanımlanması gerekliliği üzerine, yoksullukla mücadelenin de dinamik ve çok yönlü olarak yürütülmesi gerekmektedir.

Avrupa Birliği'nin sosyal dışlanma temelli yoksulluk yaklaşımı bu doğrultuda dinamik ve çok yönlü bir çözüm sunmaktadır. Özellikle Açık İşbirliği yöntemi ve yoksullukla mücadele konusunda edinilen bilgi ve tecrübenin diğer ülkelerle paylaşımı, bu konuda gerek zaman gerekse kaynak tasarrufu sağlamaktadır. Ayrıca emsal tarama ve iyi örneklerin değişimi ile üye ülkeler yoksullukla mücadele uygulamalarında kolaylıkla ilerleme kaydedebilmektedirler.

Sosyal dışlanma temelli yaklaşım, yoksullukla mücadelede sosyal politika araçlarını ön plana çıkarırken, ekonomik araçları dışlamamaktadır, özünde ekonomi politikalarını bulundururken, bunun tek başına yeterli olamadığı için diğer politika ve araçlar ile harmanlamaktadır. Laeken göstergelerinden de anlaşılacağı üzere dışlanmanın birçok parasal ölçüsü bulunmaktadır. Bunun yanı sıra istihdam gelir dağılımı, yoksulluk açığı gibi klasik yoksulluk yaklaşımının ölçütleri Birliğin bu yaklaşımının merkezinde yer almaktadır.

Yoksulluğun yüksek oranda seyrettiği fakat kronik açlığın olmadığı Türkiye, bugüne kadar resmi bir yoksulluk politikası oluşturmamıştır. Türkiye'de yoksullukla

mücadele politikaları Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde yeni yeni şekillenmeye başlamıştır. Türkiye 2003 yılında Avrupa Komisyonu ile yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele alanında çalışmaya başlamış ve Ortak İçerme Belgesi taslağında, Türkiye'nin AB'ye katılımı ile Açık İşbirliği Yöntemine katılacağı ve yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadeleye yüksek derecede önem vereceğini belirtmiştir.

Daha önce resmi bir yoksulluk politikasının olamaması nedeniyle, Türkiye'de yoksulluk ile mücadele ile ilgili büyük altyapı eksiklikleri bulunmaktadır. Bu eksikliklerin en önemlisi, yoksulluğun ölçülmesi ve izlenmesi, sosyal politika araçlarının kullanılması için işler bir istatistik sisteminin henüz oluşturulmamasıdır. Bir diğer önemli eksiklik ise Türkiye'de henüz bir yoksulluk haritasının çıkarılmamış olduğudur. Bu durumda yoksulluk sorunun mevcut olduğu, fakat nerede ve nasıl yaşandığı bilinmemekle birlikte, sosyal ve ekonomik politikaların bu yoksul kitleye nasıl etki ettiği de bilinmemektedir. Türkiye Ortak İçerme Belgesi Taslağında bu iki temel soruna değinmiş ve bu çalışmaların öncelikli olarak yapılacağını taahhüt etmiştir.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Ortak İçerme Belgesi(JIM), ve sosyal politikalarda Avrupa Birliği ile eşgüdümün sağlanması, yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede bugüne kadar bir sistem belirleyememiş olan Türkiye için bu alanda farkı kapatması için önemlidir.

Ortak İçerme Taslak Belgesi ile demografi, gelir dağılımı, işgücü piyasaları, sağlık, sosyal koruma, eğitim, barınma, ulaşım gibi birçok alanda veriler göz önüne alınarak, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede çok yönlü bir yaklaşımın temelleri atılmıştır. Ortak İçerme Belgesi ile Türkiye'de sosyal dışlanma tanımlanmaya başlamış ve sosyal içerme politikalarının temeli atılmıştır.

2000'li yıllara kadar mevcut olan muhtaçlık ve fukaralık temelli anlayış, 2000 krizi ile birlikte yerini krizden etkilenen kesimlerin yaralarını sarmak amacıyla uygulanan yoksulluk politikalarına bırakmıştır. SRAP buna en iyi örnektir. 2007 yılından itibaren ise yoksullukla mücadele uygulamaları Avrupa Birliği'nin yoksulluk yaklaşımı olan sosyal dışlanma temeline doğru kaymaktadır. SYDGM'nin çalışmaları ve DPT'nin SODES programı yoksullukla mücadelede sosyal dışlanma yaklaşımın hayata geçtiği örneklerdir. Bu yeni uygulamaların içerikleri ve uygulama yöntemlerinin Avrupa Birliği'nin Lizbon Stratejisi doğrultusunda oluşturulduğu görülmektedir.

Mevcut sosyal yardımların yapısı incelendiğinde, engelliler, öksüzler, yaşlılar gibi korunmasız kimselere yapılan düzenli yardımlar ile toplumun en yoksul %6 lık kesimine yapılan yardımların yöntem olarak farklılaşmaya başladığı görülmektedir. Bunun yanı sıra yoksulların ekonomik ve toplumsal hayata kazandırıldığı yeni nesil uygulamalar ile henüz koordine olunmasa da ulusal yoksullukla mücadelenin çok boyutlu bir yapıya dönüştüğü görülmektedir.

DPT tarafından hazırlanan yıllık programlarda sosyal içerme ve yoksullukla mücadele bölümünün yer alması ve bu bölümün Avrupa Birliği'nin sosyal içerme süreci ile birebir örtüşüyor olması, Türkiye'nin benimsediği yeni yoksulluk anlayışının bir ispatıdır.

Sonuç olarak Avrupa Birliği'nin yoksulluk sorununa yaklaşımı olan “Sosyal Dışlanma” kavramının ülkemiz politikalarında da yer almaya başlaması ile, yoksulluk kavramı ve yoksullukla mücadele yeni bir anlayış ile tartışılmaya başlanmıştır.

KAYNAKÇA

- Alkire, Sabina, ve Maria Emma Santos. "Multidimensional Poverty Index." **Oxford Poverty and Human Development Initiative.**, 2010(Çevrimiçi).
www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/, 11 Ocak 2011.
- Atkinson, A.B. **Poverty in Europe.** U.K, Blackwell Publishers, 1998.
- Atkinson, A.B. ve diğ. **Indicators for Social Inclusion in the European Union.** Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü. **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu.** Brüksel, 2002.
- Beken, Hikmet Gülçin. "**Yoksulluk Olgusuna Kavramsal Bir Bakış.**" İstanbul, T.C Marmara Üniversitesi, 2006.
- Bölükbaşı, Betül. "**Türkiye'de Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk.**" İstanbul, T.C Marmara Üniversitesi, 2008.
- Brand, H. "The World Bank the Monetary Fund, and Poverty." **International Journal of Health Services**, No: s.567-7824 ,1994,s.567-78.
- Cannan, C. "Urban and Social development in France." **Community Development Journal**.Vol.30, No: s.238-473 ,1995,s.238-47.
- Clark, David A. **The Capability Approach:Its Development, Critiques and Recent Advances.** Global Poverty Research Group, 2005.
- Commission of The European Communities. **Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market.** C.vols.s.9. Brussels, Ekim 17, 2007.
- Coşkun, Selim, ve Tireli, Münir. **Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye.** 1st ed. Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008.
- Council of the European Economic Community. **Concerning a programme pilot schemes and studies to combat poverty, 74/458/EEC,** 1975.
- Council of the European Economic Community. "On Specific Community Action to Combat Poverty (Council Decision of 19 December 1984) 85/8/EEC." **Official Journal Of the EEC**, No: 2 ,1985,

Council of the European Union. “Employment, Economic Reform and Social Cohesion – Towards a Europe Based on Innovation and Knowledge.” **Lisbon European Council Conclusions, Brussels.**, 2000.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Daire başkanlığı. **19.FASIL: Sosyal Politika ve İstihdam “Açılış Kriterlerinde Geline Son Aşama”**. Ankara, 2007.

ÇSGB. “AB Uyum Çalışmaları hakkında Bakanlık Bilgi Notu.” **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**, 2004(Çevrimiçi).
http://ab.calisma.gov.tr/index_dosyalar/mevzuat/bakanlikcalismalarbilginotu.doc, 17 Temmuz 2010.

Department of Social and Family Affairs, Ireland. “2010: European Year for Combating Poverty and Social Exclusion.” **EU 2010**, 2010(Çevrimiçi).
www.welfare.ie/en/eu2010.

Derici, Hilal. “Güvenceli Esneklik.” **Tisk İşveren Dergisi**, 2006(Çevrimiçi).
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1450&id=77, 14 Ocak 2011.

DPT. **2011 Yılı Programı**. Ankara, DPT, 2010.

DPT. “Kalkınma Planları ve Yıllık programlar.” **Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı**, 2009(Çevrimiçi). <http://www.dpt.gov.tr/>, 1 Eylül 2010.

DPT. **Orta Vadeli program: 2011-2013**. Ankara, 2007.

DPT. **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Gelir Dağılımın İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. DPT: 2599, ÖİK: 610. Ankara, 2001.

DPT. **T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Destek Programı (SODES)**. Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, 2009.

DPT. **Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı**. Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, 2007.

DPT, ve BM. **Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu- Türkiye 2010**. Ankara, 2010.

D.P.T. **Dokuzuncu kalkınma Planı 2007-2013 Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu**. Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2007.

- EAPN. "Inclusion in Structural Funds." **Network News**, Aralık 2007.
- EAPN. **Poverty and Inequality in Eu**. Poverty Explainer 1. The European Anti Poverty Network, 2009.
- Epractice.eu. "TR: Social Assistance Information System." **Epractice.eu**, 2009(Çevrimiçi). <http://www.epractice.eu/en/library/295292>, 19 Ağustos 2010.
- Erdoğan, Güzin. "Türkiye'de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler." İçinde **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**. C.C.Aktan. Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, 2002.
- Erdoğan, Seyhan. "Sosyal Politikada "Avrupalı" Bir Kavram: Sosyal Dışlanma." **Çalışma Ortamı Dergisi**, No: 75 ,Ağustos 2004,
- Europa Glossary. "Lisbon Strategy." Glossary. **Europa Glossary-Lisbon Strategy**, 2004(Çevrimiçi). http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm, 11 Temmuz 2010.
- European Commission. "**2010, the European Year for combating poverty and social exclusion**," 2010(Çevrimiçi). <http://2010againstpoverity.europa.eu>, 20 Ağustos 2010.
- European Commission. **EUROPE 2020 A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth**. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. Brussels, Mart 3, 2010.
- European Commission. **European Year for combating poverty and social exclusion (2010), Strategic Framework Document, Priorities and guidelines for 2010 European Year activities**. Brussels, 2009.
- European Commission. "Factsheet: 2010, the European Year for combating poverty and social exclusion." **Poverty 2010**, 2010(Çevrimiçi). <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1694&langId=en>, 15 Haziran 2010.
- European Commission. "**Joint Memoranda on Social Inclusion**," 2005(Çevrimiçi). http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/jim_en.html, 11 Ağustos 2010.
- European Commission. **Joint Report on Social Inclusion 2004**. European Communities, 2004.
- European Commission. **Joint Report on Social Protection and Social Inclusion**

2009. Brussels, 2009.

European Commission. **Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010**. C.vols.s.304. Luxembourg, Şubat 2010.

European Commission. **Lisbon Strategy evaluation document**. Brussels, 2010.

European Commission. “Open Method Of Coordination: Policy Framework.” **European Commission Employment, Social Affairs and Equal Opportunities**, 2010(Çevrimiçi). <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=en>, 15 Ağustos 2010.

European Commission. “Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion.” <Http://www.peer-review-social-inclusion.eu/notice>. **Peer Reviews-EU**, 2005. , 15 Ağustos 2010.

European Commission. “Renewed Lisbon strategy for growth and jobs: New cycle 2008-2010.” **Employment and social policy**, Haziran 11, 2008(Çevrimiçi). http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/growth_and_jobs/c11806_en.htm, 16 Aralık 2010.

European Commission. “**Supporting Appendices Guidance**,” 2008(Çevrimiçi). http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/supporting_appendices_guidance_en.pdf.

European Parliament. “**Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions**,” tarih yok(Çevrimiçi). http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#a, 12 Eylül 2010.

European Social Network. “Active Inclusion EU Policy Context,” 2010(Çevrimiçi). <http://www.esn-eu.org/active-inclusion-policy-context/index.htm>, 6 Temmuz 2010.

Eurostat. **Combating poverty and social exclusion: A statistical portrait of the European Union 2010**. Eurostat- Statistical books. Luxembourg, European Commission, 2010.

Eurostat. “Persons at-risk-of-poverty after before transfers,” 2010(Çevrimiçi). http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li09&lang=en, 19 Ocak 2011.

Eurostat. “Poverty and social exclusion in the EU after Laeken-part1.” **Statistics in Focus**, 2003.

Ferrara, M., Matsaganis, M., ve Sacci, S. “Open coordination against poverty: the

new EU's social inclusion process.” **Journal of European Social Policy**C.12, No: s.227-2393 ,2002,s.227-239.

Field, Frank. **The Minimum Wage**. London, Policy Studies Institute, 1983.

Geoghegan, Paul. **BRIDGING THE GAP: EU Poverty funding mapping exercise for NEF**. Brussels, The Network of European Foundations, 2009.

Goodman, A, S. Webb, ve P. Johnson. **Inequality in the UK**, Oxford, Oxford University Press, 1997.

Gordon, David. **Indicators of Poverty & Hunger**. New York, University of Bristol, 2005.

Gordon, David. “Poverty in Europe.” **Journal of Policy Studies, Kansei Gakuin Universty**, Temmuz 2006.

Gündüz, A.Y. “Türkiye’de Yoksullukla Mücad ele Üzerine Bir İnceleme.” **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 2006.

Habertürk. “**Yeşil Karta 2 Yıl Daha Devam,**” Eylül 18, 2010(Çevrimiçi). <http://www.emekli.biz/component/content/article/165.html>, 12 Eylül 2010.

Ireland Office for Social Inclusion. **National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003–2005**. Ministry of Ireland for Social and Family Affairs, 2003.

Kamu-Sen. “Ocak 2011 Asgari Geçim Endeksi.” **Türkiye Kamu-Sen**, Şubat 17, 2011(Çevrimiçi). <http://www.kamusen.org.tr/haberler/turkiye-kamu-senden/3060-ocak-ayi-asgari-gecim-endeksi-aciklandi>, 20 Şubat 2011.

Karagöz, Ferda. “**Yoksullukla Mücadelede Dış Yardımın Etkinliği**.” İstanbul, T.C İstanbul Üniversitesi, 2007.

Lovering, John. “Globalization, Unemployment and Social Exclusion in Europe: Tree perspectives on the Current Policy Debate.” **International Planing Studies**,C.3, No: s.111 ,Şubat 1998,s.11.

Mitchell, A., ve R. Shilligton. **Povert, Inequality and Social Inclusion**. Workig paper Series. Toronto, Canada, Laidlaw Foundation, 2002.

O'Connor, Julia S. “Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union.” **Journal of European Social Policy**C.0958-9287, No: s.345-36115 ,2005,s.345-361.

ÖİB. “Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Projeler.” **Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Projeler**, 2010(Çevrimiçi).
<http://www.ozida.gov.tr/kurumsal/projeler.htm>, 11 Ağustos 2010.

Platform of Euroepan Social NGOs. **Achieving effective Minimum Income and Active Inclusion policies in the EU: What the European Union can contribute**. Brussels, Ağustos 2, 2006.

Sağlık Bakanlığı. “Yeşil Kart Kayıtlarının İllere Göre Dağılımı,” 2010(Çevrimiçi).
http://ykart.saglik.gov.tr:8888/ykbs/ykbs_ilceaktif.jsp.

Saith, R. **Social Exclusion: The Concept and Application to Developing Countries**. QEH Working Paper Series 72. University of Oxford, 2001.

Saner, Fulya. “Ortak İçerme Belgesi(Joint Inclusion Memorandum-JIM).” **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Daire Başkanlığı Bülteni**,ubat 2007.

Sen, Amartya Kumar. **Development as Freedom**. New York, Oxford University Press, 1999.

Sen, Amartya Kumar. **Poverty and Famines:An Essay on Entitlement and Destitution**. Oxford, Oxford University Press, 1981.

Sen, Amartya Kumar. **Social Exclusion: Concept, Application and Scurnity**. Social Development Papers No.1. Manila, Asian Development Bank, 2000.

SHÇEK. “Ayni ve Nakdi Yardımlar.” **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu**,, 2010(Çevrimiçi). <http://www.shcek.gov.tr/ayni-ve-nakdi-yardimlar.aspx>, 4 Ağustos 2010.

SYDGM. **2003-2009 Şartlı Nakit Transferleri Ödeme Raporu**. Şartlı Nakit Transferleri Ödeme Raporları, 2009(Çevrimiçi).
http://www.sydgm.gov.tr/upload/mce/snt_20032009_eylul_odemesine_ait_ayrintili_rapor.xls.

SYDGM. “JIM(Joint Inclusion Memorandum) - İçerme Belgesi.” **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, 2009(Çevrimiçi).
<http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/195/JIM+Belgesi/>, 18 Ağustos 2010.

SYDGM. “Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP).” **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, 2009(Çevrimiçi).
<http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/229>, 13 Eylül 2010.

SYDGM. “SDYGM Şartlı Nakit Transferleri.” **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma**

Genel Müdürlüğü, Eylül 2, 2010(Çevrimiçi).
<http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/265/Sartli+Nakit+Transferi/>.

SYDGM. **Sosyal Yardım Programları ve Proje Destekleri**. Ankara, 2006.

SYDGM. **Sosyal Yardım Programları Ve Proje Destekleri Sosyal Riski Azaltma Projesi**. Ankara, 2005.

SYDGM. **SOYBİS, Sosyal Yardım Bilgi Sistemi**. Ankara, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, 2009.

SYDGM. “SYDGM Uygulaması Biten Projeler.” **Proje Değerlendirme ve İzleme Dairesi**, 2010(Çevrimiçi).
<http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/203/Uygulamasi+Biten+Projeler/>, 17 Eylül 2010.

SYDGM. “Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu: Deneyimler ve Yeni Fikirler.” **Poverty 2010**, 2010(Çevrimiçi).
<http://www.poverty2010istanbul.org>, 27 Ağustos 2010.

Şenses, Fikret. **Küreselleşmenin Öteki Yüzü**. 3rd ed. İstanbul, İletişim yayınları, 2003.

TUİK. “2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları.” **Türkiye İstatistik Kurumu**, Ocak 6, 2011(Çevrimiçi). <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6365>, 9 Ocak 2011.

TUİK. “TUİK Güncel İstatistik Hizmeti: İşgücü İstatistikleri.” **Türkiye İstatistik Kurumu**, 2010(Çevrimiçi).
<http://www.tuik.gov.tr/SagMenu/guncel/guncel.xml>, 19 Ocak 2011.

TUİK. **Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı**. Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi 6. Ankara, Türkiye istatistik Kurumu, 2008.

TUİK. **Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı**. Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi 6. Ankara, Türkiye istatistik Kurumu, 2008.

TUİK. **Yoksulluk Çalışmaları**. Türkiye istatistik Kurumu, 2008.

TUSİAD. **Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk-Avrupa Birliği ile Karşılaştırma**. 2000th ed. İstanbul, 2000.

Türk-İş. “Ocak 2011 Yoksulluk ve açlık Sınırı.” **Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu**, Ocak 27, 2011(Çevrimiçi).
<http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/aclikocak11>

.doc, 1 Şubat 2011.

UNDP. **Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty**. New York, UNDP, 1997.

UNDP. **Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development**. New York, 2001.

UNDP. **Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development**. New York, Palgrave Macmillan, 2010.

UNDP. "Multidimensional Poverty Index." **United Nations Development Programme**, 2010(Çevrimiçi). <http://hdr.undp.org/en/statistics/mpi/>, 16 Aralık 2010.

VGM. "Vakıflar Genel Müdürlüğü Muhtaç Aylığı." **Vakıflar Genel Müdürlüğü**, 2008(Çevrimiçi). http://www.vgm.gov.tr/04_SosyalHizmetler/002_MuhtacAyligi/muhtac_ayligi.cfm, 1 Eylül 2010.

World Bank. "Poverty Analysis Overview." **World Bank Poverty Analysis**, 2010(Çevrimiçi). <http://go.worldbank.org/K7LWQUT9L0>, 6 Ağustos 2010.

World Bank. "Sosyal Riski Azaltma Projesi SRAP." **World Bank Group International Monetary Fund Boards of Governors Annual Meetings, Istanbul 2009**, 2009(Çevrimiçi). http://www.worldannual.org/project/detail/14/sosyal_riski_azaltma_projesi_sr_ap.html, 25 Eylül 2010.

World Bank. "Turkey - Social Risk Mitigation Project (SRMP)." **Turkey - Social Risk Mitigation Project (SRMP). Vol.1 of 1**, 2008(Çevrimiçi). <http://go.worldbank.org/CBGP8Q12S0>, 15 Eylül 2010.

Yılmaz, Latif. **Avrupa Birliği'nin Sosyo-Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Türkiye**. Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, 2008.

Zeitlin, Jonathan, Pochet Philippe, ve Lars Magnusson. **Introduction: The Open Method of Coordination in Question**. Brussels, PIE-Peter Lang, 2005.



Özgürlük İçin Pardus!

<http://www.pardus.org.tr>



LibreOffice Özgür Ofis Yazılımı ile Özgürce Üretin!

<http://tr.libreoffice.org>